

FORO

Órgano de difusión del
Foro de los Recursos Hídricos (Chimborazo)

2

INCIDENCIA POLÍTICA Y ROLES INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Octubre de 2007

El Foro de los Recursos Hídricos de Chimborazo es un espacio de reflexión, análisis e intercambio de experiencias, concertación para la elaboración de propuestas y operativización de los acuerdos para la gestión de los recursos hídricos.

Dentro de este espacio se ha generado un proceso de análisis y debate sobre temas relacionados con los recursos hídricos, su manejo y conservación. Este proceso cuenta con la participación de entidades estatales, gobiernos seccionales, organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales y usuarios del agua.

Esta publicación difunde la información presentada y discutida en las reuniones temáticas del Foro.

Edición: Patricio Mena Vásconez y Gabriela Maldonado/EcoCiencia

Fotografía de la portada: mujeres indígenas de Chimborazo

(© 2007 Interjuntas)

Logística y transcripción de grabaciones:

Yolanda Palacios/Foro de los Recursos Hídricos (Chimborazo)

**Foro de los Recursos Hídricos
(Chimborazo)**

Secretaría: CODERECH
Av. Chile 10-51 y Darquea
Riobamba, Ecuador
Teléfono: 032942193
coderech@andinanet.net

GTP

Coordinado por EcoCiencia
Salazar E14-34 y Coruña
Quito, Ecuador
Telefax 02-2545999, 2522999
gtpecuador@ecociencia.org
www.paramosecuador.org.ec
www.ecociencia.org

1era. edición:

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Diseño y diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN 13: 978-9978-22-709-1

Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, diciembre 2007

CONTENIDO

Presentación	
<i>Yolanda Palacios</i>	5
Introducción	
<i>Wilson López</i>	9
Incidencia Política	
<i>Carolina Chiriboga</i>	11
Reflexiones en Torno a la Incidencia Política en Materia de Aguas	
<i>Álex Zapatta</i>	21
Incidencia Política de los Actores Sociales (Locales) en la Gestión del Agua a Través del Foro de Recursos Hídricos de Chimborazo	
<i>Óscar Yépez</i>	37
“Interjuntas Chimborazo”, una Experiencia de Incidencia Política en la Gestión de los Derechos de Agua	
<i>Javier Peralta Proaño</i>	43
A Modo de Conclusiones	53

PRESENTACIÓN

Yolanda Palacios

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DE CHIMBORAZO

La Constitución Ecuatoriana, en su artículo 26, establece el ámbito y alcance de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas. De este modo configura un espacio significativo para que la iniciativa ciudadana incursione en esferas de influencia sobre el poder público. Constitucionalmente hablando, la ciudadanía en el Ecuador no se agota en un ejercicio pasivo de derechos y obligaciones; tiene el potencial de proyectarse a esferas de acción que permiten el ejercicio de una ciudadanía activa (consultas populares, fiscalización de las acciones de las instancias de poder público, presentación de propuestas de proyectos de Ley).¹

A partir de estos antecedentes, el **Foro de los Recursos Hídricos de Chimborazo** y el **Grupo de Trabajo de Páramos del Ecuador**, han tomado en cuenta dentro de los espacios de discusión y debate, que la incidencia política es un tema que está cobrando importancia en el Ecuador. Esto se ve reforzado en el reciente proceso de elección de una Asamblea Nacional Constituyente, y la inminente participación de los actores sociales a través de propuestas consensuadas.

Por otra parte, la creciente participación activa de los actores sociales a través de propuestas, ha permitido que la incidencia política se sitúe en una posición de alta relevancia y como una necesidad de que las opiniones de estos actores sean tomadas en cuenta por las instancias pertinentes.

¹ Tomado del documento de César Montufar “Antipolítico, Representación y Participación ciudadana” ECUADOR DEBATE N-62.

En el tema del manejo de los recursos hídricos, varios grupos sociales vienen profundizando un análisis sobre la necesidad de hacer un trabajo integral y participativo en la gestión de dichos recursos, e incidir en políticas para que sean favorables a las aspiraciones de toda la población. Algunos elementos para este análisis han sido expuestos por ciudadanos y ciudadanas conocedoras de la temática en el cuarto evento de discusión y análisis **“INCIDENCIA POLITICA Y ROLES INSTITUCIONALES EN LA GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS”**, que se desarrollo el 17 de abril del 2007, en la ciudad de Riobamba, con la participación de representantes de organizaciones sociales, ONGs, OGs, gobiernos locales, universidades, estudiantes y medios de comunicación.

Las exposiciones han sido plasmadas en el presente documento, y podrán ser utilizados por la mesa provincial del Foro de Recursos Hídricos de Chimborazo para establecer estrategias que permitan hacer incidencia política sobre el manejo de los recursos naturales, sobretudo el agua.

Carolina Chiriboga, del Proyecto Páramo Andino de EcoCiencia, hace una contextualización general sobre la incidencia política en el Ecuador. Parte de un análisis conceptual de la incidencia política, los actores sociales que hacen incidencia, y finalmente presenta una revisión profunda sobre las estrategias a utilizarse para un adecuado proceso de incidencia ciudadana.

Alex Zapatta, del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador, analiza la base legal existente en el país para desarrollar procesos de incidencia política en la gestión del agua, desde los procesos históricos de creación de las instancias legales encargadas de la gestión y la rectoría del agua a nivel nacional. En este artículo se analiza las diferentes acciones de algunos actores sociales sobre la gestión del agua, y la construcción de propuestas alternativas presentadas ante instancias de decisión política.

Oscar Yépez, representante de Fundación Natura, institución que ejerció la secretaria técnica del Foro de los Recursos Hídricos de Chimbo-razo hasta el año 2006, hace el análisis sobre la incidencia desde los actores locales. Como antecedente hace referencia a las diferentes elementos que permitieron la creación del espacio provincial del Foro de Recursos Hídricos, hace también un recuento sobre la Misión y la Visión que tiene este espacio institucional. En esta presentación se da a conocer las estrategias y las diferentes acciones utilizadas por el Foro Provincial, las mismas que fueron parte de un proceso de incidencia política en la gestión del agua en la provincia.

Javier Peralta, asesor legal de Interjuntas, presenta las diferentes acciones y estrategias que la organización provincial de usuarios de agua viene realizando para lograr un proceso transparente y equitativo sobre los derechos del agua; hace referencia a la experiencia de Interjuntas como uno de los actores sociales que ha iniciado un proceso de incidencia política en el acceso del recurso hídrico, logrando así cambios vitales al interior de la Agencia de Aguas.

Finalmente, para conocer lo que se ha logrado y como se ha logrado influir en decisiones ante las autoridades competentes, en el tema de los recursos hídricos; podemos decir que el elemento relevante es la participación activa de los actores sociales considerando algunas características: reuniones para discutir y analizar, elaboración de propuestas, y ejecución de acciones y medidas de presión, permitiendo de esta manera generar cambios de vital importancia para los beneficiarios en el tema del agua.

INTRODUCCIÓN

Wilson López
PRESIDENTE COMITÉ EJECUTIVO DEL FORO DE
RECURSOS HÍDRICOS DE CHIMBORAZO

El Foro de Recursos Hídricos de la Provincia de Chimborazo, es un espacio de dialogo, análisis de la información, y concertación para la elaboración de propuestas de políticas locales entre los diferentes actores y operativización de los acuerdos en la gestión de los recursos hídricos mediante compromisos de actores.

Dentro de este espacio se ha generado un proceso de análisis y debate en el tema de los recursos hídricos, su manejo y conservación, con la participación de entidades estatales especializadas, gobiernos seccionales y locales, ONGs, organizaciones campesinas y usuarios de sistemas de agua.

El Foro de Recursos Hídricos provincial, hasta mayo del 2005, funcionaba a través de una coordinación provincial representada por una sola institución. A partir de esta fecha y con la finalidad de iniciar un proceso de incidencia política más agresivo, se tomo la decisión de cambiar y conformar un Comité Ejecutivo en el que participan una institución pública (CODERECH), los usuarios del agua (INTERJUNTAS), una institución de educación superior (ESPOCH) y una ONG (CESA).

Actualmente, en el Foro Provincial participan instituciones como: Interjuntas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Provincial de Chimborazo, Municipio de Riobamba (Departamento de Gestión Ambiental) CODERECH, CESA, Centro

Julián Quito, ESPOCH, UNACH, Agencia de Aguas Riobamba, FEPP, CEAS, Diócesis de Riobamba, EMAPAR, MIDUVI, Directorios de riego de los sistemas estatales, Fundación MARCO, Movimiento Indígena de Chimborazo, EERSA, Fundación Chuquiragua.

Consideramos que la mesa operativa del Foro de Recursos Hídricos de Chimborazo es una instancia idónea para incidir en el tema de la gestión hídrica en la provincia, por lo que es importante sumar esfuerzos institucionales para presionar a las autoridades para que se trabajen temas importantes como el inventario de recursos hídricos, y provocar una corresponsabilidad en cuanto a la apertura de información, fuentes de financiamiento, equipos disponibles, y personal técnico.

Consideramos que es importante incidir para que la gestión integrada del recurso hídrico parta de una planificación con la participación de instituciones públicas, organizaciones de usuarios y ONGs, ya que cada día el recurso es más escaso y las demandas son mayores.

Se ha trabajado con los alcaldes y concejales de la ciudad de Riobamba, así como con la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado, y todos los actores que tienen relación con el agua para la conformación de un fondo del agua para la ciudad.

El fortalecimiento y posicionamiento del Foro de los Recursos Hídricos de la provincia de Chimborazo ha sido una preocupación de todas las instituciones que forman parte de este espacio. El trabajo se lo ha hecho a nivel provincial, regional y nacional, siempre encaminado a la construcción de políticas de protección del recurso hídrico.

Como resultado, se ha generado una conciencia institucional para poner en la mesa del debate la problemática del recurso hídrico provincial. Con estos antecedentes pensamos que es importante el apoyo de instituciones aliadas como EcoCiencia que, a través del GTP, ha apoyado permanentemente en la difusión de la información y el accionar de la mesa provincial.

INCIDENCIA POLÍTICA

Carolina Chiriboga
PROYECTO PÁRAMO ANDINO-ECUADOR, ECOCIENCIA

Un poco más de \$152 millones de dólares reportó el INECI como la inversión de la cooperación internacional para el desarrollo, en el rubro de medio ambiente y recursos naturales, durante el período 2003-2004 (Jaramillo 2006). Para el mismo momento una reflexión sobre la gestión de los recursos naturales en Ecuador, hecha por Albán *et al.* (2004) sostiene que en este ámbito el desarrollo ha sido rápido aunque desordenado y, específicamente en la gestión local, el tema ambiental se ha caracterizado por: (a) una escasa articulación entre las políticas y la prioridad institucional, (b) poca relevancia de los temas ambientales en los planes locales de desarrollo, fundamentalmente en la asignación de recursos económicos y financieros y (c) una débil visión de conjunto de la problemática ambiental.

¿Cuánto logramos articular las decisiones de gobierno con los resultados de los proyectos, los procesos de capacitación, la investigación y demás acciones de conservación que desarrollamos ONG y otros sectores sociales? Esta lógica inquietud que se desprende del párrafo inicial no es nueva y de hecho, ya en la década de los 80, la cooperación internacional enfocó esfuerzos en proyectos dirigidos a fortalecer capacidades institucionales y administrativas asumiendo que instituciones y funcionarios eficientes facilitarían alcanzar metas de desarrollo (Jaramillo 2006).

Una vez más, y a pesar de la inversión, las últimas décadas se han caracterizado por un constante debilitamiento de las instituciones al

punto que en menos de 10 años, estamos a puertas de redactar una nueva carta política, sobre la base de la necesidad de contar con mejores niveles de gobernabilidad. Paradójicamente, y a pesar de la conflictividad socio-política y la inestabilidad económica, la sociedad civil se ha fortalecido con mayores espacios de participación y fortalecimiento del tejido social. Este hecho se evidencia en el surgimiento de organizaciones, clubes, asociaciones, redes, etc. que abogan por la visibilización de las mujeres en la vida social, o el respeto a los derechos de niños y niñas, o la presencia de los indígenas como sujetos políticos, o el desarrollo sustentable.

Así, el escenario configurado de debilidad institucional y creciente fortalecimiento del tejido social se presenta propicio para la incidencia política: una acción promovida por un sector social cuyo objetivo es influir en políticas públicas, ya sea para crearlas, adecuarlas, implementarlas o supervisarlas. Hacer incidencia implica una activa participación y voluntad de los actores pues, ésta es una acción deliberada, pensada y cuidadosamente planificada. Incidir por tanto, no quiere decir haber generado impactos o efectos en escenarios públicos sino participar de la toma de decisiones en un marco de ejercicio ciudadano y de acceso al poder.

McKinley & Baltasar (2005) plantean que la incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. La incidencia política tiene por finalidad resolver problemas a través de cambios en la legislación u otras instancias de toma de decisión; y al implementar una estrategia de incidencia se promueve además tanto la participación y el empoderamiento ciudadano, como la consolidación de la democracia. Por sus cualidades y metas la incidencia no responde ni a la casualidad ni a la improvisación sino que para ella se requiere de un trabajo planificado, una plan de acción, que tenga el claro objetivo de crear impacto en las instancias de gobierno.

Plan de acción de incidencia

De la experiencia acumulada en la organización Poder Ciudadano de Argentina, March y Arcidiácono (2003) sostienen que todo plan de acción debe contar principalmente con la identificación clara de un tema, que pueda ser identificado y calificado como de interés social.

A ello deben sumarse paralela y complementariamente tres elementos: la construcción de redes, las estrategias de prensa, y la difusión y seguimiento.

1. Construcción de redes

Implica la interrelación de una serie de socios que, en el ámbito de la sociedad civil, facilitan articular el *tema* con el tejido social.

En la construcción de redes se toman en cuenta uno o algunos de estos pasos:

- a. “Anclaje” social. Es la apropiación de un grupo de ciudadanos y ciudadanas del *tema*.
- b. Masificación. Instalar el *tema* en la sociedad de tal forma de contar con un amplio grupo de ciudadanos y ciudadanas que legitimen las acciones de incidencia.
- c. Poder difuso. Consiste en la creación de alianzas con diversos sectores de la sociedad de tal forma de neutralizar el poder político de determinados sectores.
- d. Masa crítica. Un grupo de trabajo que de un tratamiento técnico al *tema* (fundamentos científicos, legales, culturales, etc.), de tal manera que se pueda contar con elementos de discusión y sustento.
- e. Transversalidad. Articulación del *tema* con otros temas de interés social, político o económico que estén posicionados como importantes en la sociedad.

2. Estrategias de prensa y difusión

Tiene como objetivo dar a conocer públicamente las acciones de incidencia, es decir, aquellas que se realizan para convertir a un *tema* en política pública. Los medios de comunicación sirven para dar una escala masiva a las actividades de las organizaciones y forzar la voluntad política de los representantes (March y Arcidiácono, 2003). La estrategia de prensa debe perseguir la legitimación de las acciones impulsadas.

3. Seguimiento

Esta es una responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan el plan de acción de incidencia. El seguimiento se hace a: (a) las instituciones encargadas de la elaboración y aprobación de las políticas públicas, (b) a las declaraciones relativas al *tema* hechas por funcionarios y funcionarias y (c) normas y reformas legales vinculadas al *tema*.

A continuación se exponen pasos para la elaboración de un plan de acción de incidencia, basado en el manual de McKinley & Baltasar (2005) y el la propuesta de OMS (2005).

1. Identificación del problema y sus causas.
 - Describir la situación que se busca cambiar
2. Definición de los argumentos que dan base a la acción (¿por qué es que es preciso incidir?)
3. Identificación de posibles soluciones.
 - Exactamente qué es lo que se pretende lograr (la solución al problema).
 - Cómo se quiere lograr (a través de cuál mecanismo, con cuáles características, involucrando a quiénes).
 - Cuál es el espacio de decisión o instancia que tiene el poder de

- decisión sobre la propuesta.
- Para cuándo se quiere lograr (en qué período).
- 4. Análisis del espacio o instancia donde descansa el poder de decisión para la aprobación o no de la propuesta.
- 5. Identificación de la audiencia clave
 - ¿Quién exactamente tiene el poder de decisión sobre la propuesta? Identificación de la audiencia clave (¿quiénes tienen la capacidad para influir para que se de el cambio deseado?)
 - ¿Cuál es el procedimiento (formal o no formal) para la toma de decisión?
 - ¿En qué período de tiempo se toman decisiones?
- 6. Identificación de canales de influencia.
 - Persona decisiva
 - Personas clave
 - Clasificación de actores entre aliados, indecisos y oponentes
- 7. Elaboración del Plan de Actividades.

Algunas herramientas para la incidencia política

Fruto de la experiencia y de la revisión del marco jurídico institucional ecuatoriano, Esquel y Poder Ciudadano (2003), elaboraron un listado de las herramientas de las que se puede hacer uso para el ejercicio ciudadano de participar en las acciones de gobierno. Estas herramientas son de tres tipos.

- **Herramientas de control**, destinadas a que los ciudadanos y ciudadanas den seguimiento permanente tanto de las acciones como de las omisiones de diferentes actores políticos, ejerciendo un control directo sobre la gestión pública.

a) Audiencia pública

La Audiencia Pública constituye una instancia de participa-

ción en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella

b) *Banco de datos*

Es un listado que contiene datos referidos a la situación profesional, patrimonial de las personas que ocupan cargos públicos o son candidatas a puestos políticos en diferentes elecciones populares

c) *Derecho al acceso de la información pública*

Prevista en el Art. 95 de la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

d) *Normas éticas para funcionarios y funcionarias*

Estas están consideradas en el Art. 122 de la Constitución y en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Por medio de esto se obliga a todos los funcionarios del Estado a presentar sus declaraciones juradas.

e) *Pacto de integridad*

Es una herramienta para disminuir la corrupción en contratación pública en donde todos los actores involucrados en el proceso tienen libre acceso a información y así mismo la responsabilidad de transparentar su participación. Corporación Latinoamericana de Desarrollo (CLD) -ONG dedicada a fortalecimiento de participación ciudadana entre otras cosas- implementa pactos de integridad y observaciones independientes en procesos estratégicos de contratación en el análisis del sistema de contratación en el país.

f) *Revocatoria popular de mandato*

El Art. 109 de la Constitución plantea que los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

- **Herramientas jurídicas**, que son aquellas en las que la estrategia de acción está concentrada directamente en el ámbito judicial y para su desarrollo es necesaria la intervención de un abogado que patrocine la acción.
 - a) *Acción de amparo*
Establecida en el Art. 94 de la Constitución tiene como objetivo cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución.
 - b) *Habeas data*
Está previsto en el Art. 95 de la Constitución y apela al derecho a acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito.
- **Herramientas de incidencia directa** las que están orientadas a que la ciudadanía tenga una influencia directa en los actos de gobierno, al plantear sus opiniones y participar en la vida política más allá de la herramienta convencional del sufragio.
 - a) *Iniciativa popular o ciudadana*
Contemplada en el Art. 88 de la Constitución, abre las puertas para presentar proyectos de ley.
 - b) *Presupuesto participativo*
Esta herramienta la han utilizado algunos gobiernos seccionales y tiene como meta la participación que promueve la voz de los ciudadanos en planificar, elaborar proyectos y priorizar, fiscalizar y controlar la implementación de los mismos. Busca más democracia, transparencia y eficiencia en la gestión pública.

Bibliografía

- Albán, Jorge, Carvajal, Miguel, Domínguez, Jaime y Jumbo, Carlos.
2004 Desarrollo local con énfasis en la gestión de los recursos naturales: Gestión Pública de los Recursos Naturales. CAMAREN/IEE. Quito.
- Esquel, Poder Ciudadano
2003 Manual de planes de acción de incidencia en políticas públicas, Ñukanchik Kawsayta Allichinkapak Ruraykuna. Partners of the Americas, USAID y Red Interamericana para la Democracia. Quito.
- Jaramillo, Grace
2006 El doble costo de la gobernabilidad ¿qué debemos aprender de lo sucedido 1990-2005? Ponencia para el panel “Evolución del impacto de la Cooperación Internacional” VIII Seminario sobre el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX. La Cooperación Internacional para el Ecuador. 19 y 20 de abril de 2006. Quito.
- March, Carlos y Arcidiácono, Pilar
2003 Fundación Poder Ciudadano. Buenos Aires.
- McKinley, Andrés & Baltasar, Patrick
2005 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA). Washington, D.C.
- OMS
2005 Manejo Constructivo de conflictos, concertación y herramientas para la incidencia política. En: <http://www.cepis.org-pe/cursomcc/e/modulo4.html>

COMENTARIOS DE PARTICIPANTES

Institución	Comentario
Interjuntas (Javier Peralta)	El proceso de incidencia es cierto que debe estar enmarcado en parámetros legales, pero no siempre lo legal puede estar dentro de lo legítimo. Por ejemplo la constitución contempla la posibilidad de acceder a información sobre la función pública, para esto se hizo una conciliación de acceso y se creo la Ley de Acceso a Información
Respuesta	Lo legal es importante porque así el proceso de incidencia va a resultar más exitoso, es decir el no escaparse de lo legal ayuda a ser más legítimo el proceso.
ESPOCH (Gina Álvarez)	La política pública es a base de un problema social, entonces ¿Cómo hacer que este problema social minoritario pueda ser visto como un problema de toda la sociedad, que estrategia utilizar?
Respuesta	Para el trabajo en redes, hay 3 elementos a tomar en cuenta: Masa critica.- Contar con datos e información científica y sustentada Anclaje social.- es un tema que no solo se queda en el grupo de interés sino que permite salir y que conozcan otros Popularizar el tema.- en el cual los medios de comunicación son un aliado clave
CESA (Hugo Vinueza)	Con respecto al anclaje social, ¿que debe hacer una organización que se responsabiliza de un tema, por ejemplo la escasez de agua en Riobamba, pero entonces vemos que nadie se adueña del tema para darle continuidad

Respuesta	En este caso se necesita de un grupo líder que se apropie y que llame a que se constituya el anclaje social, es decir, viabilizar para que se haga cargo del tema y ver que otros actores lo conozcan
Municipio de Riobamba	Resulta que a veces solo nos quejamos no solo del problema sino de las personas, sin embargo hay desconocimiento de la Ley, entonces debemos hacer que todos los actores conozcan, saber a que personas debe llegar el reclamo
Respuesta	<p>Las personas deben estar enteradas del problema y si es de interés, la gente se suma, y aquí los 3 elementos se combinan adecuadamente. Es decir, lo que se quiere es dar buena información contar con una comisión que dinamice el tema, y lo adecuado sería generar conciencia en las personas para que se apropien del tema.</p> <p>Aquí se debe definir una estructura de funcionamiento del grupo que esta haciendo incidencia y poder llegar a otros sectores.</p>

REFLEXIONES EN TORNO A LA INCIDENCIA POLÍTICA EN MATERIA DE AGUAS

Álex Zapatta C.
SISTEMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA
AGRARIA EN EL ECUADOR (SIPAE)

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, en los últimos años, la incidencia política desde sectores organizados y plataformas sociales ha sido un tema recurrente. Precisamente, con el propósito de incidir, se han constituido una diversidad de plataformas: en torno a la problemática económica, de la educación pública, de la niñez, de las mujeres, de los jubilados, del ambiente, etc.

La idea que ha estado presente en todos estos sectores ha sido lograr que el Estado reoriente tal o cual política; que tal reorientación se refleje en un nuevo marco legal e institucional, así como en una determinada asignación presupuestaria que de sustento a la nueva política. En suma, esta sería la forma en como se entiende la materialización de la incidencia política.

A partir de los años 90, la problemática de los recursos hídricos ha sido objeto de diversas iniciativas de incidencia, unas coincidentes, otras abiertamente contrapuestas, unas más exitosas que otras. El hecho es que, la temática de los recursos hídricos ha sido una de las que más iniciativas de incidencia política ha tenido en el Ecuador. Precisamente, es en este marco que surge y se desarrolla el Foro de los Recursos Hídricos.

Estos apuntes proponen una reflexión en torno al proceso de incidencia política en materia de recursos hídricos. En este sentido, el material que presentamos no pretende ser concluyente sino provocador.

La presente versión, se basa en un texto elaborado por su autor a inicios del año 2004 para discusión interna de la Mesa Nacional de Trabajo del Foro de los Recursos Hídricos. En ésta versión, revisada de forma expresa para las organizaciones del Foro en la provincia de Chimborazo, se ha comprimido el contenido y se ha actualizado alguna información.

LOS VAIVENES DE LA INCIDENCIA EN MATERIA DE AGUAS EN EL ECUADOR

Se puede contar no menos de 13 iniciativas de incidencia en este tema en los últimos 15 o 20 años. Estas iniciativas responden a variadas orientaciones y a diversas perspectivas. Cada uno de estos momentos tuvo o tiene un empuje distinto y, desde luego, ha tenido o tiene una suerte diferente. Tales iniciativas, son desde los siguientes actores:

1. sectores articulados al interés de los organismos multilaterales de crédito;
2. el movimiento campesino indígena;
3. sectores vinculados al riego campesino;
4. el CNRH;
5. las entidades profesionales vinculadas al riego;
6. instituciones ambientalistas;
7. el MIDUVI;
8. los usuarios de los sistemas estatales de riego;
9. el Foro de los Recursos Hídricos;
10. algunos gobiernos provinciales;
11. las corporaciones regionales de desarrollo;
12. en contra de la construcción de los grandes proyectos hidráulicos;
13. sectores urbanos en contra de la privatización del agua.

Algunas de esas iniciativas, aunque temporalmente diferenciadas, están estrechamente interrelacionadas. Para comprender su lógica, conviene hacer una revisión sintética de cada una de aquellas.

Iniciativa de incidencia desde sectores articulados al interés de los organismos multilaterales de crédito

Desde mediados de la década de los 80, durante los gobiernos de Febres Cordero, Borja Cevallos y Durán Ballén, con apoyo financiero de la AID, BID y Banco Mundial, con la participación directa del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se desarrollaron una serie de estudios bajo la responsabilidad de una consultora estadounidense. Estos estudios luego fueron continuados por Fundación “IDEA”.

Tales estudios y sus correspondientes propuestas, sirvieron para que en 1994, se oficializara un giro radical en la política estatal hacia el agro. Tal giro, en lo referente a materia de aguas, posibilitó implementar cambios en su marco legal e institucional, con el propósito de mantener inalterable la concentración del aprovechamiento de las aguas. Para perfeccionar tal estado de cosas, se había previsto iniciar un proceso de transferencia de responsabilidades al sector privado y, luego la privatización del agua, con la consecuente aparición de un mercado de aguas.

La nueva política agraria tendría como instrumento rector a la Ley de Desarrollo Agrario. En materia de aguas, se adecuaron las políticas de Estado a la lógica de las políticas de ajuste. Con un Decreto Ejecutivo, el 2224, se reestructuró todo el régimen institucional en materia de aguas. Todo ello posibilitó que se oficializaran las siguientes políticas:

- Seguridad jurídica a los derechos de agua;
- Fortalecimiento de la participación del sector privado en la administración de sistemas de agua; y,
- Descentralización y desconcentración de la institucionalidad de los recursos hídricos.

Conviene destacar que éstas son, en la actualidad, las políticas de estado en materia de recursos hídricos. También es importante resaltar, que la llamada *política de transferencia de los sistemas estatales de riego*, es parte de la política de fortalecimiento de la participación del sector privado.

Este es un ejemplo de incidencia exitosa. Desde luego, tras de este planteamiento político había financiamiento del Banco Mundial, el BID y la AID; gobiernos comprometidos con las políticas de ajuste; un Congreso presto a aprobar las reformas que se les presentase; consultores nacionales y extranjeros trabajando a tiempo completo; cámaras empresariales y fundaciones asociadas presionando, etc.

Iniciativa de incidencia desde el movimiento campesino indígena

El giro en las políticas agrarias y de aguas, fueron enérgicamente rechazadas por las organizaciones campesinas e indígenas que de inmediato reaccionaron con un levantamiento. Tal Levantamiento, producido a mediados de 1994, obligó al régimen a modificar la Ley de Desarrollo Agrario, consiguió que esa Ley incorpore principios relativos a la conservación de los ecosistemas, y que el agua no fuese considerada como un bien real, pues como tal fue considerada en la primera versión de aquella Ley.

A partir de entonces, a mediados de 1994, con la certeza de “se venía encima” una nueva Ley de Aguas, de carácter privatizador que instauraría un mercado de aguas, las organizaciones campesinas e indígenas, particularmente la CONAIE y la ECUARUNARI, articularon un proceso que dio como resultado la formulación de una propuesta alternativa de nueva Ley de Aguas que, en síntesis, propone un modelo de gestión social e integral de los recursos hídricos, con énfasis en el reconocimiento de los derechos indígenas sobre el agua. En 1996, esta propuesta fue presentada en el Congreso Nacional por la CONAIE.

Aunque esta propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha, no por ello dejó de tener una importante incidencia ya que:

- Neutralizó políticamente lo que, en ese momento, parecía inminente: la aprobación de una nueva Ley de Aguas que respondiese a la lógica de las políticas de ajuste.

- Posicionó al movimiento indígena, ante el Estado y la sociedad, como un sector con interés social y político por el agua; y, como un sector con un respetable manejo argumentativo en este tema.

Iniciativa de incidencia desde sectores vinculados al riego campesino

Este momento de incidencia está muy vinculado al anterior, tanto que podríamos decir, es su continuación.

Tras la presentación de la propuesta de nueva Ley de Aguas por parte de la CONAIE, muchos sectores que no estaban vinculados a la elaboración de esa propuesta, particularmente dirigentes de sistemas de riego campesino y de sistemas comunitarios de agua, sintieron la necesidad de conocer cual era el contenido de aquella y de las demás propuestas de nueva Ley de Aguas que se habían presentado en el Congreso. La preocupación siguió siendo la eventual privatización de las aguas.

De este proceso surgió una plataforma denominada Coordinadora de Usuarios del Agua, CONAGUA.

Por cerca de dos años, este espacio realizó un seguimiento a los debates sobre la nueva Ley de Aguas que se realizaron al interior del Congreso y en otros foros. De alguna forma, se convirtió en una veeduría social sobre las discusiones en torno a la nueva Ley de Aguas.

Disputas por el control de ese espacio, sin embargo, desvanecieron sus potencialidades. Sin embargo, como resultado de esta experiencia se constituyeron dos espacios que mantienen su propia dinámica: INTERJUNTAS en Chimborazo, un espacio autónomo de las juntas de agua de esa provincia; y, un espacio que se denomina CONAUA, con presencia en las provincias de Tungurahua y Guayas.

En los últimos años, INTERJUNTAS, en Chimborazo y FEDURIC en Cotopaxi, las organizaciones más representativas de los usuarios del

riego en esas provincias, han dado contundentes demostraciones de iniciativa y capacidad de incidencia política en sus provincias.

Iniciativa de incidencia desde el CNRH

Durante el segundo quinquenio de los años 90 (1995 - 2000), entre las entidades vinculadas a la gestión de los recursos hídricos y el riego, uno de los temas centrales de discusión era el de la nueva Ley de Aguas. Varias iniciativas de nueva Ley fueron elaboradas y presentadas en el Congreso. El MAG presentó su propuesta, la CONAIE la suya, el Partido Roldosista, PRE, presentó también su propuesta. Pero, quien más perseveró en este aspecto fue el CNRH que no solo presentó una propuesta sino que, en función de las discusiones y nuevos aportes, presentaba en el Congreso, en lo que se llegó a llamar actualización de la propuesta, más de 20 versiones de su propuesta de nueva Ley de Aguas.

Sin embargo, como es sabido, no se aprobó ninguna nueva Ley de Aguas, y sigue vigente la Ley promulgada en el año 1972.

El CNRH retomó la iniciativa en el año 2002, al consolidar un importante material de discusión en un trabajo de 2 tomos titulado: “Gestión de los recursos hídricos del Ecuador: políticas y estrategias”, donde ubica importantes aspectos para el debate sobre las políticas del agua en el país.

Iniciativa de incidencia desde las entidades profesionales vinculadas al riego

A mediados de los años 90, cuando la discusión sobre el nuevo marco legal e institucional en materia de aguas estaba en auge y, cuando arrancaba el proceso de transferencia de los sistemas estatales de riego, un grupo de entidades profesionales, vinculadas al riego, públicas y privadas, entre ellas: el CNRH, SNV, COSUDE, IEDECA, CESA, CICDA, etc., constituyeron el *Foro Interinstitucional Riego*, FIR.

El propósito del FIR era contribuir a la discusión sobre los aspectos legales e institucionales relacionados al riego, y sobre el proceso de transferencia de los sistemas estatales de riego.

Este espacio que, se mantuvo activo unos dos años, realizó importantes contribuciones al análisis y comprensión de los temas señalados y, tal vez, contribuyó al reposicionamiento del riego como un tema importante para el País.

La falta de una entidad que dinamice este espacio, condujo al estancamiento de esta iniciativa.

Iniciativa de incidencia desde instituciones ambientalistas

Algunas instituciones ambientalistas, EcoCiencia la más relevante entre ellas, en alianza con organismos internacionales y el Ministerio del Ambiente, consiguieron institucionalizar la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, la misma que está vigente en el período 2001 – 2010. En tal Política, la conservación de los humedales tiene un tratamiento especial.

En esa misma dirección, como resultado de la gestión política de las ONGs ambientalistas, el Ecuador ratificó la Convención Ramsar, un tratado internacional aprobado en el año 1971, en la ciudad iraní de Ramsar. Los países que se adhieren a esa Convención, están obligados a conservar y usar adecuadamente los humedales.

Pese a importantes esfuerzos realizados para proteger los humedales en el Ecuador, -ya hay incluso un inventario de los humedales del país – aún resta mucho por hacer. Para ello se vuelve necesario el fortalecimiento institucional del Ministerio del Ambiente y las asignaciones presupuestarias que posibiliten que éstas políticas sean aplicadas.

En el país, varias de las luchas sociales en contra de las pretensiones de aprovechamiento privado de las aguas, ha contado con el apoyo y la

presencia de Acción Ecológica. Frente a la Asamblea Constituyente, ésta entidad ha elaborado una propuesta para que el tema del agua, se incorpore en la nueva Constitución, desde una perspectiva de soberanía e interés social.

Iniciativa de incidencia desde el MIDUVI

A mediados del año 2002, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, como parte de la estrategia del proyecto PRAGUAS, financiado por el Banco Mundial, un proyecto de apoyo a la dotación de agua potable en los municipios pequeños del país, elaboró una propuesta de política nacional del agua (de consumo doméstico). Tal política fue oficializada y publicada en Registros Oficiales del 4 y 30 de Julio año 2002, en vísperas de que el gobierno del Dr. Gustavo Noboa concluya su mandato.

En términos generales, la Política Nacional del Agua oficializada, recupera el enfoque del Banco Mundial respecto de la gestión pública del agua para consumo.

Para operativizar la Política Nacional del Agua el MIDUVI, con apoyo financiero del BID, elaboró una propuesta de Ley Orgánica del Sector Agua y Saneamiento; tal propuesta, ha recibido cuestionamientos de las juntas administradores de agua potables y diversos sectores de usuarios, por el enfoque con el que se construyó la mencionada propuesta; hasta el momento (julio 2007), sin embargo, no ha sido aprobada por el Congreso.

Iniciativa de incidencia desde los usuarios de los sistemas estatales de riego

Por la intencionalidad y los efectos, este vendría a ser un segundo momento de aquél que en este trabajo ha sido denominado “*incidencia desde sectores articulados al interés de los organismos multilaterales de crédito*”.

Conviene recordar que con la implementación del Proyecto de Asistencia Técnica al subsector Riego, ejecutado con un crédito del Banco Mundial entre 1995 y el 2001, de los 73 sistemas de riego construidos por el Estado, 35 fueron transferidos al sector privado. Por la forma en como ha sido redactada la Ley Reformatoria a Ley de Aguas, al parecer, se esperaría que en los próximos años, la totalidad de los sistemas de riego construidos con fondos públicos, sean también transferidos al sector privado.

Como resultado de gestiones realizadas por los dirigentes de los sistemas estatales de riego, el 20 de Enero del año 2004, el Congreso aprobó una Ley Reformatoria a la Ley de Aguas.

Con esta reforma, se modificaron los artículos 17 y 53 de la Ley de Aguas. En lo medular, esta reforma está orientada a eliminar la obligatoriedad del pago de la tarifa básica por parte de los beneficiarios de los sistemas de riego construidos por el Estado.

Haciendo abstracción de los intereses que están tras esta reforma, si nos atenemos solo a la capacidad de incidencia alcanzada, podríamos decir que se trata de otro ejemplo de incidencia exitosa.

Iniciativa de incidencia desde el Foro de los Recursos Hídricos

A mediados del año 2001 se constituyó el *Foro de los Recursos Hídricos*. Se organizó con el propósito de dinamizar la participación, la reflexión, el debate y la investigación en torno a la problemática de los recursos hídricos, con la determinación de transformar la investigación y análisis en planteamientos que posibiliten establecer un diálogo político que, a su vez, haga posible su implementación, asumiendo que el Foro es un catalizador del proceso de construcción de propuestas antes que un actor directo en su implementación.

Desde el inicio de este proceso, se puso énfasis en la necesidad de que las organizaciones populares cuenten con propuestas sólidas, sustenta-

das en procesos de participación e investigación, que den mayor legitimidad a sus planteamientos.

En el marco del Foro de los Recursos Hídricos se han desarrollado una serie de eventos locales, provinciales, regionales. Hasta la fecha se han efectuado 4 Encuentros nacionales, de masiva y muy representativa participación. Estos eventos generaron una serie de aportes y planteamientos.

En términos de incidencia, un balance preeliminar del funcionamiento del Foro en esta fase de “*constitución orgánica y construcción de la propuesta política*”, arroja un saldo positivo:

- Se ha constituido y desarrollado un espacio social amplio, representativo de la sociedad ecuatoriana, para reflexionar y generar propuestas en torno a la problemática de los recursos hídricos en el país. A pesar de la amplitud de esa participación, ésta no se ha dado de modo disperso.
- La reflexión teórica generada por el Foro refleja el mayor alcance de esta reflexión en la sociedad ecuatoriana. Ciertamente con marcados desniveles en el manejo teórico, el Foro tuvo la capacidad de articular al conjunto de esas reflexiones y darles un valor agregado.
- Como resultado de aportes generados en los espacios provinciales y de aquellos surgidos en los encuentros nacionales, el Foro ha presentado ante el País una Propuesta Política consensuada que posiciona un nuevo enfoque sobre la cuestión de los recursos hídricos en el Ecuador.
- Se han construido propuestas provinciales en torno a la problemática de los recursos hídricos. Una de las propuestas surgidas en el marco del Foro, la del inventario de los recursos hídricos, viene siendo implementada en algunas provincias, desde luego y como es lógico, reflejando desniveles en su desarrollo.
- A fines del año 2004, con todo el acumulado de argumentos generados tanto en el ámbito local como nacional, el Foro de Recursos Hídricos, propuso al Congreso Nacional, conocer y aprobar una

propuesta de Ley reformatoria de la Ley de aguas codificada y leyes conexas.

- De cara a la Asamblea Constituyente, el Foro ha elaborado una propuesta de texto sobre el agua en la nueva Constitución.

Iniciativa de incidencia desde algunos de los gobiernos provinciales

A partir de 1998, en el tema de conservación de cuencas hidrográficas y riego, la demanda común de los gobiernos provinciales es la descentralización de funciones y asignación de recursos por parte del Estado. El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, lidera este planteamiento.

En el actual período, algunos gobiernos provinciales tienen un fuerte posicionamiento en torno a los recursos hídricos. Tales son entre otros, los casos de los gobiernos provinciales del Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua y, El Oro. Para ejemplo señalamos algunas de las propuestas y prácticas en curso:

El G.P. del Carchi, en Marzo del 2004, presentó una Ordenanza provincial para la protección, conservación y regulación de los recursos hídricos de esa provincia.

El G.P de Imbabura lideró en sus inicios la constitución de un Consorcio Provincial (IMBAGUA) para la gestión de los recursos hídricos de la provincia.

El G.P de Cotopaxi impulsó 2 eventos de Convención Ambiental de esa provincia; como resultado de ello y a instancias propias, ha elaborado una propuesta de Ordenanza Provincial que regula la conservación de las fuentes de agua.

El G.P de Tungurahua concluyó un proceso de inventario provincial de los recursos hídricos y definió un modelo de gestión provincial, en el cual, el manejo del agua ocupa un lugar especial.

Algunas de esas experiencias, han estado relacionadas con el proceso del Foro de los Recursos Hídricos.

Iniciativa de incidencia desde las Corporaciones Regionales de Desarrollo

Entidades como la CEDEGE o el CRM se han caracterizado por su tradicional incidencia política. Han concentrado importantes asignaciones financieras del Estado para sus proyectos y planes operativos. Sin duda manejan más recursos que entidades públicas de carácter nacional como, por ejemplo, el mismo CNRH.

A fines del año 2002, el CRM, sin mayores dificultades, logró la aprobación de una Ley especial que, en cierto modo, la refundó: cambio su denominación, modificó substancialmente su estructura y funciones y, en los hechos pasó a convertirse en una entidad de intermediación de recursos financieros y proyectos para Manabí, entre el Estado y el sector privado.

Las corporaciones regionales constituidas tras la sustitución del INERHI por el CNRH: CODERECO, CORSINOR, CODELORO, CODERECH, CORCICEN, para tener mayor capacidad de incidencia, constituyeron la Asociación de Organismos y Corporaciones de Desarrollo Regionales del Ecuador, ASODERE.

En el año 2003, las corporaciones agrupadas en ASODERE presentaron en el Congreso Nacional una propuesta de Ley para su fortalecimiento institucional; sobre ésta propuesta, hasta la fecha, no ha existido un pronunciamiento del Congreso.

Iniciativa en contra de la construcción de los grandes proyectos hidráulicos

La deliberada omisión de consulta previa a los grupos sociales que se

verán afectados por la construcción de grandes proyectos hidráulicos, la actitud autoritaria de los organismos que pretenden implementar tales proyectos, la nefasta experiencia que vivieron los campesinos del Guayas por la construcción de la represa del proyecto Daule Peripa, entre otros aspectos, han generado procesos de resistencia social en donde los grandes proyectos han pretendido ser implementados; ejemplos: el Proyecto “Ríos Orientales” del Municipio de Quito, el Proyecto Baba - Vines, etc.

Los sólidos procesos de resistencia que se han generado en torno a los grandes proyectos hidráulicos y proyectos de uso múltiple del agua, han impedido que hasta la actualidad, muchos de esos proyectos sean implementados, pese a que ya tenían aseguradas las inversiones de capital.

Iniciativas de sectores urbanos en contra de la privatización del agua

En Guayaquil, donde la prestación de los servicios de agua y saneamiento está privatizada desde el año 2002, la acción social ha sido fundamental para enfrentar el mal servicio y abusos de la empresa privada INTERAGUA. En ese proceso de resistencia social, se ha destacado el papel del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, que ha alertado y orientado a la ciudadanía de Guayaquil en torno a ése tema.

En Quito, un intento por privatizar el agua en las parroquias nororientales, tuvo un contundente rechazo de parte de las juntas de agua ubicadas en esas parroquias, acción social que contó el importante respaldo de la Coalición por la Defensa del Agua y la Vida.

LA INCIDENCIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Cuando se habla de incidencia política desde los sectores sociales, particularmente de aquellos de vocación transformadora, se está hablando de la necesidad de lograr un posicionamiento político de contenidos

nuevos en la sociedad, de perspectiva emancipadora. He allí el sentido verdadero de lo alternativo. Las propuestas políticas alternativas se entienden, entonces, por fuera de la lógica del modelo dominante: un modelo de acumulación que se expresa en tendencia histórica de concentración – exclusión.

Esto plantea la necesidad de concebir un modelo teórico alternativo de desarrollo, o gestión, según sea el caso; para en la lógica de ese modelo ideal, construir las propuestas alternativas.

En este sentido, la incidencia política no puede estar desarticulada de la reflexión teórica, reflexión que a la vez, es la que garantiza la solidez argumentativa de las propuestas.

En esa perspectiva, las propuestas políticas alternativas, deberían caracterizarse por los siguientes atributos:

- a) *Democráticas*, es decir, deben ser el resultado de debates, consultas, consensos y acuerdos.
- b) *Diferenciadas*, lo que implica considerar la diversidad social, cultural, regional, agroecológica, etc.
- c) *Estratégicas*, es decir: integrales, consistentes, múltiples y entrelazadas.
- d) *Viabiles*: es decir, creíbles, comprensibles y, políticamente factibles.
- e) *Aplicables*: esto es, las propuestas deben estar asociadas a un modelo de gestión pública.

De las experiencias sintéticamente revisadas y, en general, de las experiencias de incidencia política desde sectores sociales, podría “*sacarse a limpio*” algunos elementos que, en general, condicionan la capacidad de incidencia política:

- La capacidad de incidencia política es, ante todo, el reflejo de la correlación de fuerzas sociales.
- No se puede hablar de incidencia política por fuera de los intere-

ses sociales que están en juego.

- Las propuestas con las que se quiere incidir, deben ser socialmente legitimadas y argumentativamente sólidas.

Lo que marca la diferencia real entre las iniciativas de incidencia es el modelo teórico de referencia. En este sentido hay iniciativas que se enmarcan en el modelo de ajuste estructural (perspectiva hegemónica) y, otras, cuya perspectiva está o pretende estar por fuera de la lógica de ese modelo (perspectiva contrahegemónica).

Como ya quedó señalado, en el Ecuador el agua ha sido uno de los temas que más iniciativas de incidencia política ha tenido. Llama la atención que no menos de la mitad de esas iniciativas, cuente o haya contado con el apoyo financiero de los organismos multilaterales de crédito, particularmente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

El éxito de las iniciativas y sus propuestas, no se mide necesariamente por el nivel de institucionalización que hayan logrado. Hay propuestas interesantes que, por la temática que abordan, por la forma en como han sido elaboradas y por sus contenidos, de por si constituyen un aporte al país, en la medida en que amplían el conocimiento y llaman la atención sobre cuestiones o problemáticas que, usualmente, pueden pasar desapercibidas.

Es verdad que al Foro de la Recursos Hídricos le corresponde analizar sus posibilidades y límites en el ámbito de la incidencia, pero también es verdad, que el Foro ha logrado construir desde la pluralidad, un nuevo pensamiento en torno al agua, contribuyendo de esta manera a renovar críticamente la forma de tratar de un tema tan complejo como el que nos ocupa.

COMENTARIOS DE LOS PARTICIPANTES

Institución	Comentario
INTERJUNTAS (Javier Peralta)	Sobre el tema de las aguas, en la constitución no hay un capítulo de aguas, solo hay generalidades. Deberían estar considerados aspectos concernientes a los derechos del agua (que pasa cuando hay acaparamiento), sobre la propiedad de las aguas, los derechos de usos de aguas, de la autoridad del agua y la gestión ambiental del agua.
AGENCIA DE AGUAS (Carlos Romero)	La participación de los sectores involucrados en el agua es importante, sin embargo se han hecho intentos de acaparar el recurso hídrico, sería importante generar una propuesta que permita normar la gestión del agua y los recursos naturales En el Foro Nacional, se hizo una propuesta en Guayaquil hasta donde se alcanzó.
Álex Zapatta	Es una propuesta que no se ha discutido ampliamente por todos los sectores involucrados (agua de riego, consumo, gestión sectorial del agua).

INCIDENCIA POLÍTICA DE LOS ACTORES SOCIALES (LOCALES) EN LA GESTIÓN DEL AGUA A TRAVÉS DEL FORO DE RECURSOS HÍDRICOS DE CHIMBORAZO

Óscar Yépez
COORDINADOR DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL
FORO DE RECURSOS HÍDRICOS FASE I

La Mesa Operativa del Foro de los Recursos Hídricos de la provincia de Chimborazo se genera a partir de una iniciativa nacional impulsada por el CAMAREN con la conformación del Foro Nacional de Recursos Hídricos, como un espacio de concertación y dialogo sobre la problemática del Recurso Hídrico en el Ecuador, esta iniciativa busca a su vez la conformación de espacios regionales que articulados a lo nacional generen propuestas regionales que se proyecten en el ámbito nacional.

Es así que dentro de la provincia de Chimborazo por iniciativa del CAMAREN y algunas instituciones locales como Interjuntas, CESA, FEPP, Fundación Natura y SNV, nace el Foro provincial. Este Foro es concebido como un espacio de análisis de información y concertación para la elaboración de propuestas de políticas locales en torno a los recursos hídricos, recursos que se muestran en la región como de mayor conflictividad (en cuanto a acceso y control) pero también como de mayor potencial para generar políticas y acciones que enfren-ten éstas inequidades.

Dentro de este espacio se ha generado un proceso de análisis y debate en el tema de los recursos hídricos, su manejo y conservación, con la participación de entidades estatales especializadas, gobiernos secciona-les, organizaciones campesinas, usuarios de sistemas de agua y

Organizaciones No Gubernamentales. Uno de los resultados es la elaboración de dos ponencias provinciales (que fueron presentadas en el marco del I y II Foro Nacional de Recursos Hídricos), y que forman parte de la propuesta política para la gestión de los Recursos Hídricos impulsada a nivel nacional por el CAMAREN.

MISION

El Foro es un espacio político, de multiactores, legítimo de la provincia de Chimborazo que articula y facilita procesos de participación social, promueve la concertación entre actores y he incide en la generación de políticas públicas locales y nacionales en la gestión integrada de los Recursos Hídricos

VISION

El Foro, en el 2015, se constituye en un espacio facilitador, de reflexión, de análisis e intercambio de experiencias, genera propuestas que fortalecen la institucionalidad y la gestión del Recurso Hídrico, logrando mecanismos de control social e incidencia política

LINEAS ESTRATEGICAS

- Fortalecimiento de Capacidades de los miembros del Foro
- Generación y gestión de la información respecto al manejo de RRHH en la provincia de Chimborazo
- Levantar espacios de reflexión y análisis.
- Lograr Incidencia Política

ACCIONES

- **Construcción y Fortalecimiento de Capacidades**

A sido preocupación permanente del Foro la creación de espacios que faciliten la construcción de capacidades locales que aporten al mejora-

miento de la gestión de los recursos hídricos, tanto a nivel de las organizaciones miembros del Foro, cuanto a los actores que están en capacidad de incidir políticamente en la toma de decisiones.

Con este objetivo, se han desarrollado varios eventos que se han constituido en espacios de intercambio de saberes y que han contribuido a la generación de capacidades, las mismas que han sido asumidas por los diferentes actores institucionales como aportes importantes dentro de sus políticas y acciones, destacándose una mayor preocupación por la problemática de los recursos hídricos y la incorporación de acciones dentro de sus planes operativos tendientes a enfrentar dichos problemas.

El Foro también ha considerado la necesidad de llegar con la generación de capacidades a aquellos usuarios que están vinculados más directa y cotidianamente con el uso y manejo de los recursos hídricos, a través de la implementación descentralizada de la oferta de capacitación a líderes y promotores campesinos desarrollada por el CAMAREN, y que actualmente ha sido asumida e implementada localmente por el Foro, gracias al aporte de varias organizaciones públicas y privadas, con lo cual esperamos consolidar la sostenibilidad en la gestión de los recursos hídricos a nivel de los usuarios.

Gestión de la Información

Una enorme limitación a nivel de país y de la provincia de Chimborazo en particular, es la ausencia de información organizada, sistematizada y de fácil acceso para ser utilizada como herramienta que oriente la planificación e inversión, lo cual constituye una traba para el manejo de recursos hídricos y el desarrollo regional. No existe una correspondencia entre la realidad geográfica y la planificación e inversión pública lo que lleva a la pérdida de recursos económicos significativos y a una continua degradación de los recursos hídricos.

Al interior del Foro la aceptación de esta realidad por parte de los actores fue clave para emprender un proceso de generación de informa-

ción, organización y capacitación a los actores locales para su uso. Esto llevo a la construcción de un Sistema de Información que ya en algunas instituciones y al interior del Consejo Provincial de Chimborazo está siendo utilizado como sustento a la toma de decisiones y uso de recursos.

Sin embargo, el contar con suficiente información e incorporarla en el ejercicio diario de instituciones y organizaciones es aún una actividad por fortalecer y que en gran medida está limitada por la ausencia de instancias conjuntas de planificación a nivel del territorio, por lo cual una de las prioridades del Foro constituye la realización del Inventario de Recursos Hídricos de Chimborazo, como una herramienta necesaria para la gestión concertada y la elaboración e implementación de una Agenda Hídrica de la provincia.

Espacios de reflexión y análisis

El levantar espacios que posibiliten procesos de reflexión, intercambio y análisis de problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos en la provincia, a sido otra de las preocupaciones fundamentales del Foro, por lo cual se han desarrollado periódicamente eventos que han contado con la participación y aporte de importantes expertos en los temas tratados.

Cabe destacar el aporte del Grupo de Trabajo en Páramos del Ecuador (GTP), gracias al cual se ha logrado impulsar una serie de eventos que han constituido espacios en los cuales hemos tenido la posibilidad de debatir temas como los servicios ambientales, la resolución de conflictos en torno al uso y acceso al agua, mecanismos de incidencia política en la gestión de los recursos hídricos, entre otros.

Incidencia Política

Dentro de las líneas de acción estratégicas que ha determinado el Foro, una de la principales es la incidencia en la generación e imple-

mentación de políticas públicas locales, en el marco de la construcción de una Agenda Hídrica Provincial que cuente con amplia participación de los sectores políticos y sociedad civil, articulados a espacios de concertación como principio fundamental para la construcción de políticas que respondan a los intereses colectivos de la comunidad chimboracense.

Con este objetivo se han desarrollado una serie de acciones orientadas a la generación, negociación e implementación de políticas públicas locales, a través de diferentes espacios y con la participación de actores vinculados a la temática desde diferentes ópticas e intereses, en este sentido el foro viene trabajando en las siguientes acciones:

- Consolidación del Foro Provincial articulando la participación de actores institucionales claves en la incidencia política en temas de gestión de recursos hídricos.
- Desarrollo de procesos de reflexión y análisis de la problemática, en base a los cuales se han generado ponencias provinciales que han sido presentadas en el marco del Foro Nacional, y que han contribuido a la propuesta de políticas nacionales para la gestión de Recursos Hídricos.
- Incidir en la construcción de una Agenda Hídrica Provincial a partir de la facilitación de espacios de concertación y de un rol de asesoría técnica al Comité de Desarrollo Provincial, ente encargado de la implementación del Plan de Desarrollo Provincial.
- Creación de estrategias, mecanismos y herramientas comunicacionales orientadas a generar opinión pública en torno a la gestión de recursos hídricos y a socializar la información e involucrar voluntades desde la Sociedad civil en la implementación de políticas públicas locales.
- Generar y gestionar información sobre la situación de los recursos hídricos en la provincia de Chimborazo como sustento a la toma de decisiones y a la generación de políticas públicas locales, de manera concreta, la propuesta de Inventario de Recursos Hídricos de Chimborazo

Si bien, el Foro ha desarrollado una importante labor y se han hecho avances considerables en la gestión de los recursos hídricos de la provincia de Chimborazo, aún quedan varios retos por cumplir y de manera especial en el tema de incidencia política, especialmente en lo relacionado a la expedición de políticas públicas que aporten y den sustento a la gestión de los recursos hídricos, por lo cual consideramos que se hace necesario fortalecer las siguientes estrategias del trabajo del Foro:

- Fortalecimiento de actores locales, especialmente los decidores y generadores de políticas públicas.
- Consolidación del proceso de fortalecimiento y generación de capacidades locales en los miembros del Foro y usuarios del agua.
- Institucionalización del sistema descentralizado de capacitación a promotores campesinos.
- Crear opinión pública que sensibilice a la sociedad civil en temas de gestión de recursos hídricos.
- Alternabilidad en los órganos administrativos y organizativos del Foro a fin de que los miembros asuman roles y responsabilidades en el marco de una activa y equitativa participación.
- Institucionalización de espacios de reflexión y generación de propuestas para la gestión de los recursos hídricos (reuniones, Foro Provincial, participación en el Foro Nacional).
- Implementación del Inventario de Recursos Hídricos y construcción de una Agenda Hídrica Provincial.

“INTERJUNTAS CHIMBORAZO”, UNA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA POLÍTICA EN LA GESTIÓN DE LOS DERECHOS DE AGUA

Javier Peralta Proaño
ASESOR LEGAL INTERJUNTAS

INTRODUCCIÓN

La Incidencia Política es un proceso socio político que busca transformaciones en las políticas públicas, y que nace de inquietudes de los sectores sociales que buscan cambios en las instancias de poder, motivados por la necesidad de un cambio a favor de intereses sociales; son los esfuerzos de la sociedad organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder.



¿Quiénes pueden hacer Incidencia Política?

- Todas las personas, naturales o jurídicas, ciudadanos de todas las clases y etnias sociales, hombres y mujeres.
- Organizaciones sociales y todo aquel ser humano que no sea parte del nivel estatal y quiera participar.

¿Para qué hacer Incidencia Política?

- Para resolver problemas estructurales a través de cambios en la legislación u otras instancias de decisión o poder estatal.
- Para fortalecer y empoderar (dar poder) a la sociedad.
- Para promover y consolidar la democracia.

UN PANORAMA GENERAL A LAS HERRAMIENTAS DE INCIDENCIA POLÍTICA QUE PUEDEN SER UTILIZADAS	
NORMAS CONSTITUCIONALES y LEGALES	MOVILIZACIÓN SOCIAL
<ul style="list-style-type: none">• Recurso de Amparo.• Revocatoria de Mandato.• Acceso a la Información Pública.• Consulta Previa.• Consulta Popular.	<ul style="list-style-type: none">• Organización Social.• Estrategias de comunicación.• Acción social.



SOBRE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA POLÍTICA EN LA GESTIÓN DE LOS DERECHOS DE AGUA POR PARTE DE INTERJUNTAS

Interjuntas Chimborazo es una organización provincial que agrupa a más de 280 Directorios y Juntas Administradoras de Agua Potable de la Provincia, conformada en su mayoría por indígenas y campesinos/as cuyo objetivo es crear espacios de discusión y análisis sobre los conflictos en torno al agua.



Dentro de los conflictos identificados por Interjuntas Chimborazo, se suman las actuaciones limitadas que tiene la Agencia de Aguas de Riobamba para tramitar y resolver los conflictos, frente a este particular Interjuntas viene utilizado herramientas como la incidencia política y la veeduría social, cuyo objetivo es transparentar la información y contribuir al buen desempeño del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, cuyos beneficiarios serán los usuarios de aguas.

“Al interior de nuestro país funcionan un total de doce Agencias de Aguas, entidades que dependen directamente del Consejo Nacional de los Recursos Hídricos (CNRH). Las Agencias de Aguas son órganos territoriales del CNRH que tienen a su cargo los procedimientos administrativos y judiciales en primera instancia, en temas referentes a: otorgamiento de concesiones de derechos de uso y aprovechamiento del agua, administración de concesiones otorgadas, establecimiento de servidumbres, conflictos en torno a derechos y uso del agua, organización de usuarios, autorizaciones en explotación de aguas subterráneas, construcción de obras e infraestructura, elaboración de informes para concesiones de explotación minera, entre otras”¹

Debemos considerar las crecientes demandas de agua, frente a la inequidad y escasez del recurso hídrico, así como los conflictos que surgen en medio de la fragilidad institucional; es conocido que la Agencia de Agua tiene una limitada capacidad (carencia de recursos humanos, financieros y materiales) por tal razón, se convierte en una administración lenta por la gran demanda de usuarios que acuden a sus dependencias para legalizar sus trámites, situación que no le permite una gestión eficiente; por lo que, gran parte de conflictos innecesarios llegan a la vía judicial administrativa que terminan cada vez más en una acumulación de casos pendientes.

¹ Fuente: Propuesta para el mejoramiento de la gestión del riego en el Ecuador. – CONAM 2003

Es preciso señalar a la corrupción como un vicio que daña nuestra sociedad, pero también la irresponsabilidad del Estado en no priorizar el fortalecimiento educativo en torno a la gestión de los recursos naturales como un eje transversal.

Interjuntas Chimborazo, a través de la oficina de Asesoría Legal en la gestión del agua, viene asesorando legalmente y tramitando en la Agencia de Aguas de Riobamba los diversos casos por el acceso uso y aprovechamiento del agua. También se ha convertido en un organismo de defensoría legal, que ha interviniendo extrajudicialmente, mediando y resolviendo conflictos entre los usuarios. Esta experiencia arroja resultados positivos sin desconocer la competencia, jurisdicción e importancia que mantiene el CNRH con sus agencias.

Frente a ésta realidad, surge como una gran posibilidad generar, mantener y participar en espacios de debates, equidad en el reparto de agua entre los usuarios, coordinar promover la capacitación en la gestión de los sistemas de riego, y fortalecer organizativamente a las Juntas y Directorios de agua en la provincia de Chimborazo.

PROBLEMÁTICA

La frágil estructura del CNRH frente a la gran demanda que posee la Agencia de Aguas de Riobamba por la limitada capacidad de personal es consecuencia de las nefastas administraciones ya que, en su momento, ciertos funcionarios alimentaron la corrupción; la desesperación, ira e impotencia de los usuarios más necesitados que poco a poco se fueron colmando hasta que el conflicto estalló con justa razón y continua incidiendo con otras estrategia hasta lograr fortalecer a la Agencia de Aguas de Riobamba – CNRH, cuyo reflejo se vea como algo satisfactorio en los usuarios.



Hay síntomas que persisten, aunque muchos de ellos han desaparecido y otros están en proceso, pero detallamos los que un momento hemos identificado.

- Parcialización y preferencias a personas de poder económico y político en la resolución de las sentencias, dictaminadas por el Jefe de la Agencia de Aguas.
- Preferencias y agilidad procesal a ciertos Profesionales del Derecho
- Tratos indebidos y poco corteses a usuarios indígenas y campesinos.
- Concesiones de derechos de agua fuera de la realidad.
- Lentitud procesal.
- Los usuarios no se distribuyen la escasez del agua equitativamente en época de estiaje.
- Irrespeto de los usuarios a las sentencias de agua.
- Los usuarios desconocen los procesos en la tramitación legal de sus derechos.
- Costos elevados de los trámites (abogados).
- No se reparte ni se hace uso del agua de acuerdo a las concesio-

nes otorgadas por el CNRH.

- No existe monitoreo de las tomas de agua, no se comprueban los caudales extraídos ni las tomas no autorizadas.
- Conflictos invisibles que no se expresan, pero que en algunos casos inician no necesariamente ante una escasez del recurso hídrico.

ACCIONES Y RESULTADOS DE INCIDENCIA POLÍTICA

Se promovió un proceso de diálogo y se establecieron mesas de trabajo (análisis y búsqueda de soluciones).	No funcionó, se evidenciaron las dificultades cuando hay intereses contrapuestos.
Se pone en funcionamiento el servicio de asesoría legal.	Interjuntas “vive en carne propia” los procesos que patrocina y es testigo de hechos de parcialización, malos tratos, inequidad, lentitud procesal y manejo de influencias.
Proceso de incidencia política y negociación con el CNRH para que se cambie al Jefe de la Agencia de Aguas. Movilización social y toma de la Agencia de Aguas.	Incidencia con 4 Secretarios Generales del CNRH en un año. Sumario Administrativo, que no tuvo resultados. Se alegó falta de pruebas. Cambio del Jefe de la Agencia de Aguas. Concurso transparente de oposición y merecimientos para Jefe de la Agencia de Aguas.
Interjuntas participó como veedora en el concurso de oposición y merecimientos para la designación del nuevo Jefe de la Agencia de Aguas.	Anulación de uno de los concursos por errores. Nuevo jefe de la Agencia con perfil adecuado.

Implementación de una Veeduría Social a la gestión de la Agencia de Aguas para fortalecer su administración.	Aprobación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y estructuración de la comisión veedora.
Propuesta para la consolidación de la oficina de asesoría legal y promulgar los mecanismos alternativos para la solución de conflictos de aguas en Chimborazo.	Respaldo (usuarios, Foro RRHH, organismos e instituciones vinculadas al ambiente). Experiencias con éxito en Mediación Comunitaria por conflictos de Aguas. ²



Conclusiones:

- Se evidencia que la concertación y los canales regulares no funcionan, lo que obliga a los usuarios y usuarias de aguas a movilizarse y ejercer acciones públicas de presión.
- La justicia ordinaria en la gestión del recurso hídrico en Chimborazo, continúa siendo desconfiada por la mayoría de los usuarios, debido a su lentitud procesal.
- La necesidad del fortalecimiento de organizaciones que agrupe a las juntas de usuarios para lograr un empoderamiento socio-político en la defensa de sus derechos.
- Para el fortalecimiento organizativo e institucional es muy importante y válido el apoyo de nuevas corrientes intelectuales e instituciones que fortalezcan la equidad en la distribución de los recursos hídricos y se retome la solidaridad entre los usuarios para lo cual se debe buscar la interrelación de los usuarios con el Estado.

PRESENTACION DE UN CASO DESDE INTERJUNTAS

Conflicto por el acceso a las fuentes de agua que benefician al sector de San Luis y Municipio de Riobamba.

Características generales del caso

El Municipio de Riobamba pretendió llevarse un caudal de agua para el consumo en un barrio de la ciudad. El Municipio tenía un proyecto de USD \$ 65.000, y debía justificar que el trabajo consistía en empatar unos tanques recolectores en el sector de San Luis.

Por esta razón los usuarios de San Luis acudieron a Interjuntas para pedir que les apoyen a resolver este inconveniente

2 “De la Mediación a la Movilización” por Gloria Dávila y Hugo Olazábal.

Interjuntas, es la mediadora para que se llegue a establecer acuerdos y que el Municipio de Riobamba no se lleve agua que beneficia a San Luis.

Qué se hizo

Un análisis crítico de:

1. Incidencia política: la necesidad de llegar a la protesta para ser escuchados.
2. Ejercicio del poder por parte de las autoridades municipales, sin considerar al sector de San Luís.
3. Proceso de intervención tecnicista e impositiva sin consulta.
4. En la Agencia de Aguas, los principios, valores y normas de conducta no están institucionalizados.
5. Resultado del conflicto en términos de justicia y equidad ha estado sujeto a la capacidad de los pobladores de exigir que sus derechos y ser respetados.

A MODO DE CONCLUSIONES

Las cuatro exposiciones que se encuentran agrupadas en esta publicación presentan un análisis interesante sobre la temática de incidencia política en la gestión de los recursos hídricos desde el espacio del Foro Provincial. A través de una exploración exhaustiva sobre el tema, visto en las páginas anteriores, se ha podido formular algunos aspectos a ser tomados en cuenta en el espacio provincial del Foro Hídrico, lo cual ayudará a fortalecer la institucionalidad y determinar con claridad parte de los roles que se debe reforzar.

Es necesario mencionar las siguientes conclusiones:

- La incidencia política en la gestión de los recursos hídricos a nivel de los espacios de participación ciudadana, genera cambios en los espacios de poder buscando una mejor gestión del agua a favor de los intereses sociales.
- La organización y la participación es uno de los elementos claves para lograr procesos de incidencia política y que además se encuentra estipulada en la Constitución Política de la República.
- El Foro de Recursos hídricos concebido como un espacio ciudadano organizado, a lo largo de estos años ha venido desarrollando procesos de incidencia política mediante la generación de propuestas para un manejo concertado e integral de los recursos hídricos.
- Desde el Foro Provincial de Recursos Hídricos es necesario establecer mecanismos y estrategias para generar incidencia política.
- Se evidencia que a veces la concertación y los canales regulares no funcionan, lo que obliga en mucho de los casos a los usuarios de aguas a movilizarse y ejercer acciones públicas de presión.
- La administración formal de justicia en la gestión del agua en la re-

gión andina, es parcializada y actúa en función a los intereses económicos y políticos.

- Se necesita un fortalecimiento de organizaciones que agrupen a las juntas de usuarios para lograr un empoderamiento socio-político en la defensa de sus derechos.
- Para el fortalecimiento organizativo es muy importante y válido el apoyo de corrientes intelectuales e instituciones.