



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
PROGRAMA GERMANICO SALGADO

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN GESTION PÚBLICA

ANÁLISIS DE UN PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EN
EL ECUADOR: ESTUDIO DE CASO “LA TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE
RIEGO EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA”

Autora: Soledad Valdivieso Armijos

Tutor: Dr. Alexander Zapatta

JULIO 2013

AUTORÍA

Quien suscribe, SOLEDAD MONTSERRAT VALDIVIESO ARMIJOS, portadora de la cédula de ciudadanía N° 0914937800, autora de la Tesina ANALISIS DE UN PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR: ESTUDIO DE CASO “LA TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE RIEGO EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA; expreso que el presente trabajo de investigación es de mi exclusiva responsabilidad; y que los contenidos que se han desarrollado representan mi criterio y análisis, aplicando los conocimientos y técnicas aprendidas en el transcurso de las cátedras recibidas en la ESPECIALIZACIÓN EN GESTION PÚBLICA, cursada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, en la ciudad de Quito.

Atentamente,

Soledad Valdivieso Armijos

AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE LA TESINA

Yo, SOLEDAD MONTSERRAT VALDIVIESO ARMIJOS, con cédula de ciudadanía N° 0914937800, autora de la Tesina ANALISIS DE UN PROCESO DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR: ESTUDIO DE CASO “LA TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE RIEGO EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA; presentada a continuación; autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN, a publicar en forma total o parcial, copias de mi trabajo, para ser utilizados por el IAEN.

Atentamente,

Soledad Valdivieso Armijos

DEDICATORIA

Con gran cariño dedico este trabajo a mis dos hermoso hijos: Cristina y Ramiro.

AGRADECIMIENTO

Mi principal agradecimiento a Dios porque tengo a mis padres que siempre me dan su apoyo incondicional, al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme dado la oportunidad de cumplir esta meta.

De manera especial al Dr. Alexander Zapatta por su acertada orientación que hizo posible la culminación de esta tesina.

RESUMEN

El objetivo general de la presente investigación es analizar y evaluar los procesos de transferencia de competencias en materia de riego, en atención a sus justificaciones esgrimidas y, a sus resultados concretos o parciales, en los últimos veinte años con especial énfasis en lo ocurrido en la provincia de pichincha.

En el primer capítulo se realiza el planteamiento del estudio, sustentado en la definición conceptual de la competencia de riego y la necesidad de analizar qué retos y dificultades atraviesa la transferencia de los sistemas de riego en marco de un proceso de descentralización y desconcentración, de competencias, facultades, y atribuciones.

Posteriormente, en el segundo capítulo II se caracteriza al riego en su contexto nacional y su detalle a nivel de la provincia de pichincha.

En el tercer capítulo, se plantea la evolución política, normativa e institucional en los últimos veinte años, en torno a la gestión del riego.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, se analiza la transferencia de competencias en riego en dos momentos de descentralización, uno a mediados de los años 90 e inicios del 2.000, en donde el estado firmo convenios de trasferencia de la administración operación y mantenimiento de los sistemas de riego públicos con los usuarios y otro desde el 2011 al 2013 en el que el Gobierno Central transfiere la competencia de riego a los gobiernos provinciales.

Finalmente, se presenta las conclusiones del estudio considerando la incidencia de los procesos de transferencias de competencias en la implementación de políticas de desarrollo integral del riego a largo plazo, que supere la problemática existente y aporte al desarrollo de la agricultura del país.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I.....	11
1. EL PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	11
1.1 Planteamiento del problema	11
1.2 Justificación de la investigación.....	13
1.3 Limitaciones	14
1.4 Aspectos teóricos a tener presente en el estudio	14
1.5 Definición de términos	16
1.6 Nivel de Investigación.....	20
CAPÍTULO II	21
2. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RIEGO.....	21
2.1 El contexto general del riego en el Ecuador.....	21
2.2 El riego en la provincia de Pichincha.....	23
CAPÍTULO III.....	24
3. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA, NORMATIVA E INSTITUCIONAL DEL RIEGO EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS.....	24
3.1 Evolución de las políticas del agua y riego	24
3.2 Evolución normativa 1994 - 2013.....	28
3.3 Revisión de los cambios institucionales en materia de riego	31
CAPÍTULO IV.....	34
4. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN RIEGO.....	34
4.1 Los distintos momentos de transferencia de la competencia y de las responsabilidades operativas del riego	34
4.2 El programa PAT y la transferencia de los sistemas públicos de riego a favor de los usuarios.	36
4.3 La transferencia de competencias en riego de los años 2011 – 2013.....	38

4.4	Costo de la transferencia de la competencia de riego a los Gad's provinciales	40
4.5	Costo de la transferencia de los sistemas de riego en la provincia de Pichincha	42
4.6	Similitudes y diferencias de la transferencia de los sistemas de riego	44
4.7	Descentralización de la competencia de riego en la provincia de Pichincha.	56
CAPÍTULO V		57
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
BIBLIOGRAFIA.....		59
3	ANEXO 1 Resumen de los modelos de gestión del agua de riego en el Ecuador.....	61

INTRODUCCIÓN

A inicios de los años 90, el Ecuador experimentó una constante erosión de la institucionalidad del riego. En el marco de la aplicación de políticas de ajuste estructural (neoliberales), se dio un proceso de descentralización de la competencia de riego, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) conformado en 1966, fue reemplazado en el 1994 por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y nueve Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD's), que serían las encargadas de la gestión del riego a nivel nacional, adicionalmente hasta el 2001 se transfirieron 35 sistemas de riego público a los usuarios.

Tras el agotamiento de las políticas de ajuste estructural, por la resistencia social que generaban, en la segunda mitad de los años 2000, en un contexto de un más o menos consistente retorno a la implementación de políticas neokeynesianas, se inauguró un proceso que parecía abrir un período de reconstitución de la institucionalidad del riego y los recursos hídricos: a fines del año 2007 fue conformado el Instituto Nacional de Riego (INAR), reagrupando en su seno a las corporaciones de desarrollo creadas entre 1994 y 1996; mientras que en mayo del año 2008, fue conformada la Secretaría Nacional del Agua, reemplazando al CNRH y, a las corporaciones de desarrollo creadas mediante Ley.

Paradójicamente, la entrada en vigencia de la Constitución del año 2008, que da un importante y avanzado tratamiento a la descentralización y los temas del agua y el riego, ésta es utilizada por los gobiernos provinciales para demandar la extinción de la institucionalidad nacional del riego. La presión que ejerce esa estructura corporativa rinde frutos y, entre fines del año 2010 y mediados del año 2011, se cierra el Instituto Nacional de Riego, pasando a conformarse una Subsecretaría de Riego y Drenaje - como parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

No se trata, como se verá en el estudio, de una simple transición de un agregado de siglas a otro, todos esos cambios institucionales van reflejando concepciones a cerca del rol que el Estado debe tener con respecto a la gestión de los recursos hídricos y el riego.

En esa dirección, tales cambios institucionales han representado, una suerte de telón de fondo, de los distintos momentos de “transferencia” de las competencias de riego; transferencias que como se verá en el estudio, han tenido distintas intensidades, enfoques y modalidades. Éste es el tema de que pretende abordar la tesina.

CAPÍTULO I

1. EL PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1.1 Planteamiento del problema

La dinámica de los modelos de gestión del riego en el Ecuador en los últimos 20 años ha presentado cambios importantes sobre todo en lo relacionado a las competencias y funciones que ejercen los distintos niveles de gobierno y los regantes, como los principales actores vinculados a la gestión del riego, ver anexo 1. A finales del 2008, tras la aprobación de la Constitución, se puso mayor énfasis en el proceso de descentralización; conviene entonces preguntarse ¿qué retos y dificultades atraviesa la transferencia de los sistemas de riego en marco de un proceso de descentralización?

Uno de los grandes problemas que enfrenta el sector agrícola del país es que no se ha planteado como política pública el desarrollo integral del riego, como un acceso a los medios de producción en la perspectiva de garantizar la soberanía alimentaria. Problemas como el deterioro ambiental de las fuentes de agua, la desigual distribución espacial de las fuentes de agua, requieren de una visión integral del agua entorno a la planificación y definición de políticas de este subsector.

Paralelamente, la distribución desigual de la tierra está directamente relacionada con la asignación desigual del agua, éste es un histórico problema estructural en el agro ecuatoriano; según el PNBV, la concentración de los recursos productivos en pocas manos, el coeficiente de Gini con respecto a la tenencia de la tierra, para el año 2000 se situó en 0.80, lo que refleja que el Ecuador es uno de los países con los mayores niveles de concentración de la propiedad agraria en el contexto latinoamericano. En resumen, en el Ecuador la distribución del agua es socialmente inequitativa, existe concentración de los derechos de aprovechamiento del agua y acaparamiento del recurso. (Vos, ED. 2010: 67).

En los últimos 20 años han existido diferentes iniciativas, con el fin de armonizar las políticas y la gestión del riego, sin embargo estos esfuerzos no han logrado generar un cambio en la gestión de los sistemas de riego asegurando la eficiencia y el desarrollo de las zonas agroproductivas que disponen de este servicio.

La transferencia de la gestión de los sistemas de riego se la ha realizado en dos procesos de descentralización inconexos que corresponden a dos lógicas diferentes, uno a mediados de los años 90 hasta mediados de la década de los 2000, cuando al Estado firmó convenios de transferencia de la administración operación y mantenimiento de los sistemas de riego públicos a favor de los usuarios, transfiriéndose en total 46 sistemas. El otro momento, se da a partir del año 2011, cuando se desarrolla un proceso de descentralización de la competencia de riego y drenaje, desde el gobierno central representado por el MAGAP, en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, definiéndose la transferencia de 15 sistemas públicos de riego.

El presente estudio analiza las características de esos procesos, el contexto político, la normativa y los lineamientos políticos que se han establecido con el fin de ordenar la gestión del riego y drenaje, en torno a su gestión institucional y su incidencia en la mejora del servicio público de riego.

Objetivo General

Analizar y evaluar los procesos de transferencias de competencias en materia de riego, en atención a sus justificaciones esgrimidas y, a sus resultados concretos o parciales.

Objetivos específicos

1. Sistematizar las construcciones discursivas en torno a los temas de desconcentración, descentralización y transferencia de competencias en el ámbito del riego.
2. Establecer las similitudes y diferencias de la transferencia de los sistemas de riego públicos en el marco de un proceso de desconcentración de competencias a las CRD's; y, el actual proceso que se da en el marco de descentralización de

competencias a los GAD's provinciales, con la finalidad de identificar que implicaciones se derivan de este proceso de descentralización en el servicio público de riego.

3. Establecer los retos y dificultades del actual proceso reformador del Estado en cuanto al riego y, las distintas perspectivas que están en tensión: el Gobierno Central, los gobiernos provinciales, las organizaciones de regantes, el movimiento indígena.
4. Evaluar los procesos de desconcentración y descentralización en sus implicaciones concretas de la transferencia de los sistemas de riego públicos en la Provincia de Pichincha.

1.2 Justificación de la investigación

Con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008 se marcaron nuevas orientaciones de las políticas públicas, en lo que se refiere al servicio público de riego, se estableció que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales tendrán bajo su responsabilidad la competencia exclusiva del riego .

Dado que en materia de riego hay un largo recorrido en torno a cambios institucionales y transferencia de competencias, es importante que los cambios que se están implementando tengan referencias concretas que contribuyan a evitar el que se vuelvan a incurrir en errores del pasado.

A lo señalado debe agregarse que la carencia de documentos oficiales que sistematicen el proceso de descentralización de la competencia de riego a favor de los GAD's provinciales desde el 14 de julio del 2011, lo que evidencia la necesidad de sistematizar los resultados obtenidos y compararlos con lo realizado en la década de los 90 y 2000.

La realización de este estudio pretende dar cuenta sobre la conveniencia o inconveniencia para los intereses de la economía agraria y rural del país de las modalidades con las cuales se han implementado procesos de transferencia de competencias en materia de riego y los cambios institucionales que, a ése propósito se han implementado.

Como parte de éste estudio, se desarrollará un análisis comparativo de dos de los procesos de transferencia de gestión del riego con mayores repercusiones: la transferencia que tiene como destinatarios a las organizaciones de usuarios (entre 1994 y el año 2005); y la transferencia que tiene como destinatarios a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en dos procesos de descentralización con enfoques distintos.

1.3 Limitaciones

El presente análisis tiene las limitaciones propias de los plazos definidos por los centros de educación superior para la formulación de éste tipo de estudios, lo que no permite trabajar en una sistematización más minuciosa de los procesos de transferencia de los sistemas de riego; a lo que habría que añadir que el proceso de descentralización de los dos últimos años, al ser relativamente reciente, no permite contar con todos los elementos de análisis.

1.4 Aspectos teóricos a tener presente en el estudio

Las políticas en materia de aguas están subordinadas a la lógica del modelo económico imperante, el mismo que ha legitimado la inequidad social que vive Ecuador desde tiempos coloniales, especialmente el sector campesino, a quien se ha limitado el acceso a los medios de producción (Vos, 2010:73).

Las políticas de ajuste estructural que en América Latina fueron impulsadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se sustentaron en tres pilares: Privatizaciones del patrimonio del sector público; Desregulación de la economía y flexibilización de las políticas laborales; y, Descentralización del aparato estatal.

El Banco Mundial y el BID, merced a créditos otorgados a los países de la Región realizaron un substancial esfuerzo por afinar políticas de ajuste estructural, que se complementaban con las orientaciones de políticas de estabilización macroeconómicas que

surgían desde las oficinas y las misiones del FMI. El conjunto de esas políticas pasaron a ser popularmente conocidas como “neoliberales”.

En el Ecuador la descentralización adquiere significancia a partir de los años 90, época en la que se establece como tarea fundamental la reforma y reconstrucción del Estado desde el enfoque neoliberal (CNC, 2012:11), sin embargo para comprender la complejidad de este proceso y su impacto en la gestión de riego es necesario revisar la orientación del modelo de gestión del agua, el cual estaba encaminado hacia las políticas de ajuste hídrico, enfocado a: i) mejorar la infraestructura institucional y legal para la administración de los recursos hídricos, ii) dar mayor seguridad y derechos trazables de la propiedad privada del agua, iii) Transferir los sistemas de riego públicos a los usuarios privados, y, iv) mejorar la administración de los recursos hídricos (Zapatta, cit. Por Vos, 2010:76)

Ese enfoque fue interiorizado por el Estado e instrumentalizado legalmente por la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento, en la que se establece que la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales.

El ideario neoliberal generó un cambio en las políticas regionales, promovió la reforma del Estado para su reducción. El debilitamiento de la capacidad del Estado fue el escenario en el que se desarrolló el auge político y discursivo de la descentralización (CNC, 2012:12).

La aprobación de la constitución del 2008 supuso un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el Buen Vivir, esto incluyó la reorganización territorial del Estado y la recuperación de sus facultades esenciales como las de planificación, distribución, rectoría, regulación y control. La constitución consagró un Sistema Nacional de competencias articulado al de planificación y un nuevo esquema de descentralización, fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, cuyo objetivo fundamental es generar equidad territorial. (CNC, 2012:12).

En, el artículo 1 de la Constitución dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural,

plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Por consiguiente, el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, apunta fundamentalmente al concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política, pues al ser una modalidad de la forma de gobierno que no ha cambiado la forma de Estado, implica la transferencia de competencias de la Administración Pública Central lo que permite afirmar que la descentralización es fundamentalmente “una modalidad de la forma de gobierno” (Bedon, 2010:14)

Al amparo de lo que establece la constitución del 2008 y el COOTAD, el modelo de gestión del riego y drenaje que formalmente rige en el Ecuador, fue establecido por el Consejo Nacional de Competencias, en junio del 2011, emite la resolución de transferencia, definiendo el ámbito y las facultades que tienen cada nivel de gobierno, este proceso de descentralización pretende superar las deficiencias en la distribución de recursos, generar equidad y cohesión territorial.

Una de las mayores rupturas paradigmáticas del modelo actual de descentralización, es la recuperación de las facultades de planificación del Estado Ecuatoriano; en este sentido, el País cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos; además debe coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (CNC, 2012:13).

1.5 Definición de términos

Descentralización y desconcentración del Estado

En materia de descentralización y desconcentración de competencias, el Banco Mundial en su publicación “Más allá del centro: La descentralización del Estado” aclara que la descentralización, se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales, administrativos a unidades subnacionales del Gobierno, y, señala que existen otras formas de dispersar el poder de los ministerios del gobierno central como la desconcentración, en la cual el gobierno central aumenta la autonomía de sus oficinas regionales. Esta forma se usó de

manera generalizada en América latina, con frecuencia como medida precursora de la transformación de gobiernos regionales en entidades políticas independientes”. (Javed, Perry & Dillinger, 1999:3)

Por otro lado en el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, define a la descentralización administrativa como el proceso mediante el cual una entidad u organismo del gobierno Central transfiere atribuciones, facultades u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorialmente o funcionalmente, y establece que la desconcentración administrativa es el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo.

En su artículo 105, el COOTAD, define a la descentralización en los siguientes términos: *“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Políticas públicas de riego

Las políticas hídricas o hidropolíticas se definen como el conjunto de las medidas desarrolladas por los responsables políticos de un territorio para solucionar un problema común relativo a la gestión del agua. Dan lugar a actos formalizados que tienen como objetivo el cambio de los comportamientos de los distintos agentes implicados. (Lasserre, cit. Por Récalt, 2011:12)

En el marco de la constitución del 2008 y la normativa vigente, las políticas públicas de riego se inscriben en la planificación nacional, con el propósito de orientar el desarrollo integral de los territorios de riego a nivel nacional, el accionar técnico y operativo de las instituciones vinculadas a la gestión del riego y promover las inversiones que apunten al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en la planificación sectorial.

Riego

El riego agrícola puede definirse como una técnica o práctica de producción: *“El riego es la aplicación oportuna y uniforme de agua a un perfil del suelo para reponer en éste, el agua consumida por los cultivos entre dos riegos consecutivos”* (Gurovich, 1999:24)

Una red de riego es una organización compleja de control del agua en la cual se combinan elementos físicos, obligaciones administrativas y reglamentarias y de desarrollo. La combinación de estos principios permite su funcionamiento. (Récalc, 2011:17).

Competencias

El artículo 113 del COOTAD define el concepto de competencias, como las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias. Se precisa que la titularidad de las competencias exclusivas le corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Y establece que las competencias concurrentes, cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

En tanto que en el Artículo 116 del COOTAD se define el concepto de facultades, como las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente. Se estipula las atribuciones de cada facultad de la siguiente manera:

- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas.

- La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.
- La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios.
- El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos,
- La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.

Modelo de Gestión pública

El modelo de gestión consiste en definir quién hace qué, con qué énfasis, con qué preponderancia, y con qué grados de autoridad relativa entre los organismos centrales y los entes sectoriales y locales (Waissbluth, & Larrain, 2009: 547). No se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas y la posterior evaluación y retroalimentación.

Por otro lado, el MAGAP define al actual modelo de gestión de riego es una herramienta que enmarca el conjunto de orientaciones políticas e institucionales canalizadas hacia los roles de las instituciones intervinientes en el manejo de la competencia de riego y drenaje. Este permite también identificar el interrelacionamiento según productos y servicios a nivel institucional a través de políticas, planes, programas y proyectos. (MAGAP, 2011:29)

Administración pública

El concepto de administración pública es aún impreciso y difícil de definir debido a los múltiples elementos que conlleva, podríamos decir, que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, y pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de manera inmediata, en contraste con las funciones legislativa y judicial (Diez, cit. Bedon, 2010:18)

1.6 Nivel de Investigación

Para la realización del presente análisis se realizó un itinerario metodológico, en el cual se desarrolló en los siguientes momentos:

1. Recopilación de documentos relativos a la temática
2. Selección de documentos para construir un marco teórico consistente
3. Organización de la información recopilada para reconstruir discursos y esquemas en torno a “modelos de gestión del riego” y sus correspondientes modelos de descentralización
4. Construcción de una matriz para analizar las especificidades de los “modelos de gestión del riego” que se han perfilado en el Ecuador a partir de los años 90
5. Análisis de discursos, esquemas y políticas derivadas desde esos modelos
6. Obtención de conclusiones

Se realizó un análisis bibliográfico de los documentos en materia de gestión del agua de riego y descentralización que se pudo compilar de: INAR, MAGAP, SENPLADES, CNC. La información fue analizada entorno a evaluar la transferencia de los sistemas de riego en los procesos de descentralización de la competencia que se dieron en los dos momentos.

CAPÍTULO II

2. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RIEGO

2.1 El contexto general del riego en el Ecuador

El Ecuador cuenta con condiciones favorables para el desarrollo de la agricultura, existe una dotación de 40.000 m³ de agua por persona y por año, lo que representa 2,5 veces más que la media mundial. La cantidad de agua disponible en todos los sistemas hidrográficos del país es de 432.000 hm³/año, de los cuales, 115.000 corresponden a la vertiente del pacífico y 317.000 a la amazónica; pero la disponibilidad general para el país es de solo el 34% o sea 147.000 hm³ (MAGAP, 2012:29).

La precipitación media anual es de 2.274 mm, pero su distribución espacial y estacional es dispersa, el cambio climático y la disminución de las fuentes naturales está provocando que el acceso al agua para riego, sea cada vez menos seguro, con los respectivos impactos, significativos sobre la productividad agrícola.

El Ecuador tiene cuatro regiones naturales, insular, costa, sierra y amazonia. La región sierra, se caracteriza por poseer una temporada de invernal húmeda y seca durante el verano, la precipitación fluctúa entre 700 y 1500mm, la temperatura media anual oscila entre 10 y 18°C.

En el Ecuador la superficie cultivada es de 6,3 millones de ha de las cuales 3,1 millones de ha son potencialmente regadas y 1,5 millones de ha se encuentran bajo riego, la zona regada con infraestructura pública es de 266,000 ha, mientras que 420.00 ha corresponden a riego privado, 466.00 ha se encuentra bajo infraestructura de riego pública comunitaria, y se estima que 348.000 ha corresponde al riego no registrado, sin concesión (MAGAP, 2012: 39).

El servicio público de riego está constituido por una importante red de 76 sistemas, según el Inventario realizado por el INAR, que benefician actualmente a pequeños, medianos

y grandes propietarios con una cobertura de 266.428 ha y que beneficia aproximadamente a 447.715 usuarios. Junto con estos también existen los sistemas de riego comunitarios que benefician a los pequeños campesinos y sistemas de riego privados, en manos principalmente de los grandes propietarios y empresa conforme se establece en el Plan Nacional de Riego y Drenaje.

Según la caracterización de la situación de los distintos tipos de sistemas de riego, del Plan Nacional de Riego y Drenaje, actualmente existirían 1.500.000 ha equipadas con riego. De ese total sólo el 18% corresponde a superficie con infraestructura construida por el Estado, el 31 % corresponde a sistemas comunitarios y asociativos, el 28% corresponde a sistemas privados particulares, sistemas a los que se le sumaría el 23% del uso del agua sin concesión, en el cuadro No.1 se aprecia la superficie bajo riego, por tipo de sistema. (MAGAP, 2012: 39).

Cuadro No.1 Área bajo infraestructura de riego, por tipo de sistema

Tipo de sistemas	Área bajo infraestructura (ha)	Área regada (ha)	Brecha (ha)	Tasa efectiva de riego
Públicos	266.000	162.260	103.740	61%
Comunitarios -Asociativos	466.000	233.000	233.000	50%
Subtotal 1	732.000	395.260	336.740	54%
Privados – Particulares	420.000	327.600	92.400	78%
Subtotal 2	1.152.000	722.860	429.140	63%
Sin concesión (no registrado)	348.000	219.240	128.860	63%
Total	1.500.000	942.100	558.000	63%

Elaboración: MAGAP 2012

Fuente: PNRD 2012 - 2027

Según el III Censo Nacional Agropecuario del total de UPA del país –que ascienden a 821.042, solo 239.303 UPA, cuentan con riego. Del procesamiento de la base de datos del censo se identificó que las UPA con riego de mayor tamaño, de 50 a más de 200 ha son muy pocas 7.632, concentran el 51,2% de superficie agrícola y bajo riego esto es 437.367 ha, mientras que la inmensa mayoría de UPA 230.951 son las de menor tamaño, y controlan 415.985 ha menor superficie agrícola y menor superficie con riego.

2.2 El riego en la provincia de Pichincha

La provincia de Pichincha, es una zona densamente poblada, en esta se encuentra el Distrito Metropolitano de Quito, que es la Capital del Ecuador, se sitúa en la región sierra, tiene 8 cantones con una superficie de 9.594 km².

Las zonas agrícolas de la provincia se caracterizan por tener suelos fértiles, donde se produce una diversidad de cultivos para consumo local y de agroexportación como el de las flores, en los valles se producen frutales y cultivos de ciclo corto, existe una infraestructura de riego pública que cubre una superficie de 23.414 ha, esto corresponde a 4 Sistemas de Riego públicos. Como se puede observar en el cuadro No.2

Cuadro No.2 Sistemas de riego públicos en la Provincia de Pichincha

Nombre del sistema de riego	Caudales Concesionados (L/S)	Área Regable (has)	Área Regada (has)	Número de usuarios	Número de familias beneficiadas
CANGAHUA	586,70	7.382,80	6.000,00	2.840,00	14.200,00
CAYAMBE TABACUNDO	3.600,00		4.155,00	2.375,00	9.500,00
PISQUE	4.000,00	14.000,00	9.550,00	28.700,00	28.700,00
TUMBACO	1.350,00	2.030,94	2.030,94	2.880,00	13.248,00
Total	9.536,70	23.413,74	21.735,94	36.795,00	65.648,00

Elaboración: propia

Fuente: Magap, 2011 Informe de la situación actual del riego y drenaje en el Ecuador.

CAPITULO III

3. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA, NORMATIVA E INSTITUCIONAL DEL RIEGO EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

3.1 Evolución de las políticas del agua y riego

Desde 1982 las dinámicas agrícolas se dirigían hacia la apertura y la inserción en los mercados internacionales, basadas en la búsqueda del balance presupuestario del Estado y la reforma de las políticas públicas, que en el caso de las políticas hidráulicas, el esfuerzo se orientó a la reestructuración del marco institucional y normativo. Se aplicaron así nuevos modelos de gestión.

Estas transformaciones modificaron las relaciones entre el Estado, la sociedad, en particular, se basaron en el retiro del Estado. La instauración del proceso de descentralización y la promoción de la iniciativa privada. Estos cambios fueron la causa también de fenómenos de desestabilización social, que dieron lugar a la aparición de movimientos sociales, con reivindicaciones económicas y políticas (Récalc, 2011:27).

En el Cuadro No. 3 se sistematiza las políticas de agua en la década de los noventas, orientadas a la liberación de la economía y la mayor explotación de sus ventajas comparativas, para garantizar esta transformación para estos organismos era imperativo que el Ecuador adopte una serie de ajustes estructurales dirigidos hacia la reducción de las responsabilidades públicas en el impulso de las actividades agrícolas y al desplazamiento de la regulación de la economía desde el Estado hacia el mercado (Récalc, 2011:28).

Cuadro No 3 Políticas en materia de aguas en la década de 1994 – 2004

Descentralización	Fortalecimiento del rol del sector privado	Liberalización de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de la gestión administrativa (con énfasis en riego) a los ex distritos de riego del INERHI, ahora convertidas en corporaciones regionales de desarrollo, CRD`s (1994). • Descentralización a los gobiernos provinciales de la promoción y ejecución de obras de alcance provincial en riego, conservación de cuencas y microcuencas hidrográficas y medio ambiente (1998). • 	<ul style="list-style-type: none"> • Giro a la política de tarifas y subsidios para favorecer a medianos y grandes propietarios. • Transferencia de los sistemas estatales de riego a los usuarios privados. • Concesión de la administración de los servicios de agua y saneamiento al sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad jurídica a los derechos de agua otorgados a los particulares: adopción de la figura de “derecho adquirido” • Relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y los derechos de agua: transferibilidad automática de los derechos de agua con el traspaso de la propiedad sobre la tierra. • Concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento a perpetuidad, últimamente maquilladas con aquello del plazo de la concesión “mientras dure la vida económicamente útil de la empresa”.

Elaboración: Zapatta 2005

Fuente: Elementos para el desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego

Las políticas agrícolas fueron muy influenciadas por las recomendaciones del Banco Mundial, se reflexionaba que la agricultura era un sector al que se debe favorecer solo en la medida en que se percibe como abastecedor de divisas, que contribuirían al saneamiento de la deuda nacional. La única agricultura mencionada fue la que producía suficientemente para ser intercambiada en los mercados nacionales e internacionales. (Récalc, 2011:28)

Con la aprobación de la Constitución del 2008 se estableció un nuevo marco para la gestión de las aguas y el riego, el artículo 1 dice: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”*.

En este contexto, el nuevo modelo de descentralización apunta a una descentralización administrativa, en el caso de la competencia de riego, existe un marco normativo bajo el cual las instituciones del Gobierno Central y los gobiernos provinciales actuarán conforme al modelo de gestión establecido en las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias.

Se busca una gestión descentralizada del riego y drenaje, sin que el Estado central pierda su rol de rectoría, planificación, seguimiento y evaluación nacional y la gestión de programas de prioridad nacional.

En el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013, se presenta un marco favorable para el desarrollo del riego y su gestión, en la estratégica a largo plazo para concretar un nuevo modelo de generación de riqueza y su redistribución post-petrolera para el buen vivir se señalaron estrategias de cambio para:

- Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización
- Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones
- Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.

En el PNBV 2013- 2017, ya se define con mayor detalle la meta referente al riego de zonas productivas del Objetivo 10: “Impulsar la transformación de la matriz productiva” y se define la meta 10.5 disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces, en el cuadro No. 4 se sistematiza los lineamientos constitucionales y de planificación:

Cuadro No.4 Lineamientos constitucionales y de planificación pública en materia de aguas, a partir del año 2008

Descentralización	Fortalecimiento de la gestión del agua	Sobre derechos de uso y aprovechamiento de las aguas
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de la competencia de riego a favor de los gobiernos provinciales • El marco normativo establece a la descentralización como una forma de gobernar, una herramienta para el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, sin que el estado central pierda su rol de rectoría, planificación seguimiento, evaluación nacional y la ejecución de programas de prioridad nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria • El servicio público de riego será prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. • El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos • El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental. • El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, • Se prohíbe toda forma de privatización del agua • El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos • El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación

Elaboración: propia

Fuente: Constitución 2008, PNBV 2009-2013y PNBV2013-2017

3.2 Evolución normativa 1994 - 2013

Para los procesos de transferencia de la competencia de riego a los usuarios la base legal aplicada en el periodo 1994 al 2013 se sistematiza en el cuadro No. 5.

Cuadro No. 5 Sistematización de la base Legal, relacionada a la gestión del riego en los últimos veinte años

Proceso	Año	Norma	Incidencia
Transferencia a Usuarios	1994	La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada	Posiciona políticas de descentralización, delegación y privatización de servicios públicos como los de riego, agua potable y saneamiento
	1994	Ley de Desarrollo Agrario	Posicionó el concepto de seguridad jurídica sobre los derechos de agua y estableció mecanismos que limitan substancialmente la posibilidad de reasignación de tales derechos y, establece un relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y las concesiones de agua.
	1994	Decreto 2224: Organización del Régimen Institucional de Aguas	Da base legal al proyecto PAT; extinguió al INERHI; estableció la descentralización y desconcentración de la gestión pública del agua; sentó la base legal para la transferencia de los sistemas estatales de riego

	1996	Resolución del Consejo Consultivo de Aguas del CNRH	Dispone que las concesiones para riego y otros fines productivos sea de plazo indeterminado (contraponiéndose a la norma establecida en el Art. 23 de la Ley de Aguas)
	1998	Constitución Política	El nuevo texto de la establece el marco necesario para procesos de delegación a la empresa privada de servicios como los de riego, dotación de agua y saneamiento
	2000	Ley para la promoción de la inversión y de la participación ciudadana	Instrumentaliza la habilitación constitucional para delegación al sector privado de los servicios como los de riego, dotación de agua y saneamiento.
	2004	Ley reformatoria a la Ley de Aguas:	Elimina la obligatoriedad de pago de la tarifa básica y reposiciona la política de transferencia de los sistemas estatales de riego
	2004	Nueva codificación de la Ley de Aguas,	Incorpora el conjunto de reformas y estableciendo sutiles modificaciones a la Ley
	a Trasferencia Gobiernos Provinciales	2007	Decreto ejecutivo 695
2008		Constitución del Ecuador	Establece que la descentralización es una forma de gobierno y la competencia de riego es exclusiva de los Gobiernos provinciales
2008		Decreto ejecutivo 1079	Modifica competencias del INAR

2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	El Art, 133, establece los lineamientos para el ejercicio de las competencias en riego
2010	Decreto ejecutivo 564	Transfiere competencias del Instituto Nacional de Riego al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; se crea la Subsecretaria de riego
2011	Resolución 008-CCNC-2011	Trasfiere la competencia de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales, establece el ámbito y facultades, la tipología de los sistemas de riego, los recursos a ser transferidos y detalla facultades a nivel provincial
2011	Resolución 012-CCNC-2011	Modifica principalmente el alcance de en la gestión a realizarse a nivel de gobierno central y provincial
2012	Resolución 010-CCNC-2012	Establece el mecanismo de asignación de recursos de inversión, vía presentación de proyectos anclados al Plan Nacional de Riego y Drenaje
2013	Decreto ejecutivo 5	Transfiere parcialmente las competencias de riego desde el MAGAP a la SENAGUA

Elaboración: propia

Fuente: Elementos para el desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego

3.3 Revisión de los cambios institucionales en materia de riego

En la década del 1990, las dos instituciones financieras internacionales, el BM y el BID, presionan al gobierno para iniciar un proceso de reformas en el sector de la gestión de los recursos hídricos y del riego. Estas instituciones indican que el establecimiento de políticas relativas a los recursos hídricos y reformas a la ley de aguas, debe aportar a la solución de una serie de problemas, que afectan a los servicios. (Récalc, 2011:35)

Como consecuencia de aquello, en 1994 se suprimió el Instituto Ecuatoriano de recursos Hidráulicos (INERHI) y se crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), en teoría con una visión integral de los recursos hídricos y facultades de regulación, planificación, sin capacidad de ejecución de obras. La desconcentración se da cuando se transfieren competencias para la administración de los sistemas de riego y la ejecución de obra a las corporaciones regionales de desarrollo ya existentes y, a otras que se crean para el efecto; entidades quienes debían coordinar las actividades sectoriales con las agencias de agua a nivel nacional, en el marco de un proceso de desconcentración de funciones del CNRH.

En 1994 el Ministerio de Agricultura (MAG) recibió del BM el préstamo BIRF-3730-EC de USD 20 millones para implementar el proyecto de asistencia técnica (PAT) al subsector riego, proyecto que tenía como finalidad transferir los sistemas de riego hacia las juntas generales de usuarios (Vos, 2010:76).

En el Informe de auditoría integral de crédito BIRF 3730-EC programa de asistencia técnica al Subsector riego (PAT), se establece que con el impulso de éste programa se “reestructuro y racionalizó” la institucionalidad de las aguas. El principal instrumento jurídico fue el Decreto Ejecutivo 224 de octubre de 1994 con el que se logró:

- a) Dar base jurídica al proyecto PAT y lograr la transferencia de 35 sistemas estatales de riego a los usuarios privados, en la provincia de Pichincha se transfirió el sistema de riego el Pisque

- b) Cierre del INERHI, cuyas competencias fueron transferidas al Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y descentralizadas a nueve corporaciones regionales de desarrollo.

En el caso de la provincia de Pichincha, ésta junto con Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana, debían ser atendidas por la Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte CORSINOR.

El mismo informe señala que las principales consecuencias de este proceso fueron:

1. Débil presencia de la autoridad nacional de las aguas en el territorio nacional
2. Dispersión y sectorialización institucional
3. Inconsistencia entre las políticas de descentralización y el esquema institucional vigente
4. Conflictos de competencias y por asignación de recursos entre entidades del sector público

El esquema institucional fue complementado en los diez años siguientes, quizás los últimos actos de ese esquema hayan sido la reforma a la ley de aguas de enero del 2004, y la “codificación” a la misma ley en mayo de ese año. Así se eliminó la obligación del pago de tarifa básica en los sistemas transferidos (CAIC: 2008, 7,8,9).

El 30 de octubre del 2007 se emite el Decreto Ejecutivo No. 695, que entre otras consideraciones expresa *“Que a pesar de la multiplicidad de entidades con atribuciones y funciones en el riego, al momento, el país no cuenta con una entidad nacional especializada en riego, que regule, oriente y establezca estrategias para el desarrollo del riego, generando dispersión institucional y conflictos de competencia, reduciendo la capacidad de gestión pública en el riego” y decreta en su artículo 1 .-Créase del Instituto Nacional de Riego, INAR, como entidad ejecutora del uso del agua de riego exclusivamente, en todo el país.”*

Con la emisión del decreto 1079, en mayo del 2008, el INAR asumió las competencias y atribuciones en materia de riego de cinco corporaciones regionales de desarrollo; la Corporación Regional de la Sierra Centro (CORSICEN); Corporación Regional de la Sierra Norte (CORSINOR); Corporación Regional de El Oro (CODELORO); Corporación Regional de Chimborazo (CODERECH) y la Corporación Regional de Cotopaxi (CODERECO), así como, así como los presupuestos, bienes e inmuebles que corresponden a riego y drenaje de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas y Península de Santa Elena (CEDEGE); de la Subcomisión Ecuatoriana Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana, (PREDESUR); de la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí(CRM) y del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA).

A partir del 2008 se conformó el INAR, con nueve regionales y siete oficinas técnicas a nivel nacional. Es de relevancia mencionar que a finales de este año se decretó una emergencia y se ejecutó un presupuesto de inversión de USD 137.625.261,73; el gasto corriente fue de USD 7.025.099,00. La inversión total para la competencia de riego en ese año fue de USD 144.650.360.73, se contrató 437 obras a nivel nacional que intervenía 228.217 ha y beneficiarían a 140.470 familias, así como la realización de 28 estudios. (INAR, 2008:6,7). Esta, sin duda, constituye la inversión más importante en riego en los últimos 20 años.

Paralelamente y como ya ha quedado señalado, en el 2008 se aprueba la Constitución de la República del Ecuador, que promulga a la descentralización como una forma de gobierno y establece que la competencia de riego es exclusiva de los gobiernos provinciales.

A solo dos años de creación del INAR, se emite el Decreto Presidencial No.564 de fecha 30 de noviembre del 2010, que entre otras la principal consideración que expone es que el MAGAP, está ejecutando la implementación de un proceso de reforma y rediseño institucional, en el cual se ha identificado la necesidad de reestructurar su institucionalidad, optimizando su gestión en el sector agrícola, ganadero, acuícola y pesquero. En este contexto se Transfiere al MAGAP, todas las competencias, atribuciones, funciones, delegaciones, obligaciones, patrimonio y derechos del INAR y se crea la Subsecretaría de Riego y Drenaje.

CAPÍTULO IV

4. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN RIEGO

4.1 Los distintos momentos de transferencia de la competencia y de las responsabilidades operativas del riego

Desde hace cerca de veinte años, las competencias en materia de riego han venido siendo transferidas total o parcialmente, desde un organismo público hacia otro u otros, públicos o privados. Es decir que las competencias en materia de riego son las que en nuestro país han sido objeto de mayor número de transferencias; con ello, junto con la permanente desintitucionalización, se ha perjudicado una visión integral de largo plazo respecto a la política del riego (MAGAP, 2011:16).

En el cuadro No. 6 se hace un recuento de los distintos momentos - procesos transferencias:

Cuadro 6: Transferencias de las competencias y responsabilidades operativas en riego y drenaje 1994 – 2013

Años	Soporte normativo	Entidad que transfiere	Entidad que recibe la transferencia	Qué se transfiere
1994	Ley de Modernización y Privatizaciones Decreto Ejecutivo 2137 que crea la Unidad Ejecutora del proyecto PAT Decreto Ejecutivo 2224	INERHI	CNRH y Corporaciones regionales de desarrollo	Las competencias del INERHI en materia de riego

1994 al 2006	Art. 249 de la Constitución Política del año 1998 Art. 41 reformado de Ley de Modernización y Privatizaciones (2000) Codificación a la Ley de Aguas (2004)	CNRH	Las juntas generales de usuarios de los sistemas estatales de riego	La administración, operación y mantenimiento de los sistemas estatales de riego
1998	Artículos 225, 226 y 233 de la Constitución Política de 1998	CNRH	Consejos Provinciales (hoy Gobiernos Provinciales)	Promoción y ejecución de obras de alcance provincial en riego y drenaje
2007 al 2008	Decreto Ejecutivo 695 del año 2007 Decreto Ejecutivo 1079 del año 2008	CNRH y corporaciones regionales de desarrollo	MAGAP e INAR	El Gobierno Central reasume y reorganiza la rectoría y las competencias en materia de riego
2011	Art. 263, numeral 5 de la Constitución del año 2008 (Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Art. 133) Resolución CNC-008-2011	MAGAP	Gobiernos Autónomos descentralizados Provinciales	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego
2013	Decreto ejecutivo No5	MAGAP	SENAGUA	Se transfiere todas las competencias, se exceptúan las vinculadas al uso y aprovechamiento agrícola y

				productivo del recurso hídrico y su participación en el seguimiento del Plan Nacional de Riego y Drenaje
--	--	--	--	--

Elaboración: Propia

Fuente: (MAGAP, 2011:16)

4.2 El programa PAT y la transferencia de los sistemas públicos de riego a favor de los usuarios

El contrato del préstamo No.3730, se suscribió para financiar el proyecto de asistencia técnica al Subsector Riego PAT, cuyos objetivos iniciales fueron ajustados como resultado de la primera misión de supervisión del BIRF, y sus componentes quedaron de la siguiente manera:

- Componente A Fortalecimiento y reforma institucional del sector público
- Componente B Programa de desarrollo del sector privado
- Componente C Plan de inversiones públicas en riego
- Componente D Gestión del proyecto e implementación

Como resultado del PAT, se produjo la desestructuración del esquema institucional en el tema de aguas y se sentó la base de las políticas de ajuste hídrico cuyas reformas estaban orientadas a generar un modelo de gestión del agua basado en el mercado.

La transferencia de 35 sistemas de riego a los usuarios durante los años 90, se ejecutó a través de firmas de convenios tripartitos en el marco del referido Programa de Transferencia, cuyo alcance formal fue el siguiente:

- Fortalecimiento Institucional (Programa 1);
- Rehabilitación y Complementación de la Infraestructura de Riego (Programa 2);
- Desarrollo Agrícola (Programa 3);

Sin embargo, posteriormente, en el informe de auditoría integral crédito BIRF 3730-EC, Programa de Asistencia Técnica al Subsector riego, la evaluación no fue positiva, los hallazgos de ésta auditoría concluyen que fue inconveniente para los intereses del país:

- 1) *El Ecuador no demandó al Banco Mundial la necesidad de un crédito para asistencia técnica. El Banco mundial introdujo en la agenda de necesidades del Ecuador este proyecto*
- 2) *Existía un interés de beneficiar a consultores internacionales.*
- 3) *Se impulsó un proceso de privatización del manejo del riego, que incluía la transferencia de bienes y responsabilidades del Estado al sector privado.*
- 4) *Se impulsó condiciones que violan las leyes del Ecuador*
- 5) *Se impulsó cambios estructurales en el aparato público*
- 6) *Se condiciona la creación de una Unidad Ejecutora bajo las condiciones del Banco Mundial y en detrimento de la institucionalidad estatal*
- 7) *La mayoría de los recursos del PAT fueron para financiar burocracia internacional*
- 8) *La transferencia a los usuarios fue un proceso impuesto y agresivo de privatización de activos, diseñado para beneficiar principalmente a grupos de interés.*
- 9) *Para lograr el involucramiento de los usuarios en la gestión de los sistemas no era necesaria la ejecución del PAT.*

Se concluyó que el proyecto PAT respondió a una estrategia regional de transferencia al sector privado de la riqueza natural de nuestros países. Estrategia articulada por entes multilaterales, como el BM y el BID, que a través de políticas modernizadoras, impulsaron la transferencia de bienes y responsabilidades del estado al sector privado, así como la desestructuración del estado, reduciendo a este el papel de mero regulador y promotor del mercado de recursos, entre ellos el agua. (CAIC, 2008; 34)

4.3 La transferencia de competencias en riego de los años 2011 – 2013

En enero del 2011, mediante resolución 001-CNC-2011, se declara instalado el Consejo Nacional de Competencias, se posesiona a sus delegados y se aprueba el plan de trabajo 2011, en el que como segundo objetivo establece transferir competencias y recursos y como hito del primer semestre se define la transferencia de riego a los gobiernos provinciales.

En ése marco, en el año 2011 el INAR entra en un complejo proceso transición institucional y reestructura, que comenzó el 30 noviembre del 2010 y se concretó el 14 de julio del 2011 con la emisión de la resolución 008-CNC-2011 del CNC y el Acuerdo Ministerial 266, instrumentos con los cuales por un lado el Consejo Nacional de Competencias trasfiere la competencia a favor de los gobiernos provinciales del país y por el otro el Ministerio de Agricultura Acuicultura, ganadería y pesca Acoge el informe técnico No. 84-2011 y dispone el traspaso institucional desde el INAR hacia el MAGAP, de los puestos y sus partidas presupuestarias.

Posteriormente, conforme el modelo de gestión aprobado y la matriz de competencias se estructura en el MAGAP la Subsecretaría de Riego y Drenaje, con la misión de ejercer la rectoría, planificación, regulación; y seguimiento de la gestión integral de riego y drenaje a nivel nacional y siete Direcciones Zonales de Riego y Drenaje, con la misión de realizar la coordinación de planes y estrategias técnicas para instituir la asistencia técnica con los gobiernos autónomos descentralizados, fortaleciendo las capacidades territoriales en riego y drenaje; sobre la base de su seguimiento y monitoreo. A nivel provincial no se constituyó ninguna unidad.

El MAGAP, con su nuevo rol de rector de la competencia de riego y drenaje, en el marco de sus facultades de planificación en el año 2012 aprueba el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027, instrumento que en su etapa inicial se conceptualizó en el INAR y se concluyó su formulación a través de la Subsecretaria de Riego y Drenaje, aprobándose mediante acuerdo ministerial No. 342, como un instrumento de la agenda productiva, para reconvertir la agricultura convencional y dar paso a una agricultura limpia y agroecológica en los territorios del riego, como una política estratégica estatal, que en función del tiempo y la aplicación del plan, logre profundos cambios sociales, culturales, económicos y políticos .

La Subsecretaria de Riego y Drenaje, generó una estrategia para la entrega efectiva de la competencia de riego y drenaje a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales que comprenden 3 etapas:

- 1) Entrega efectiva de los sistemas de riego públicos uniprovinciales;
- 2) Fortalecimiento e inventario, y
- 3) Seguimiento y Evaluación a la transferencia.

En el 2012 se implementó parte de la primera etapa señalada, la cual comprende la transferencia efectiva de los 15 sistemas de riego categorizados como "públicos uniprovinciales no transferidos a los usuarios" a través de la suscripción de actas de transferencia entre el MAGAP y los GAD's respectivos con relación a la ubicación de los sistemas. Hasta el momento se han suscrito 9 actas de transferencia mediante las cuales se han efectivizado el traspaso de 12 sistemas de riego públicos uniprovinciales no transferidos a los usuarios, a los Gad's provinciales (MAGAP, 2012;5).

En el tema de reestructura institucional, a nivel de Gobierno Central, las transiciones institucionales de competencias continúan. El 30 de Mayo de del 2013, se emite el Decreto Presidencial No.5 que considerando, entre otras; *“Que con el objetivo de lograr el uso eficiente y la distribución equitativa del agua, los cambios propuestos en la matriz productiva, la efectiva planificación, regulación, control y gestión integral e integrada de los recursos hídricos, el apoyo a las comunidades y a los gobiernos autónomos descentralizados en temas*

relacionados con la gestión del agua, es necesario asignarle a la Secretaría Nacional del Agua las competencias que sobre agua potable, saneamiento, riego y drenaje tienen Los Ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y de Desarrollo Urbano y Vivienda”. Trasfiere a la SENAGUA todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programa que en materia de riego ejerce el MAGAP. Exceptuando aquellas vinculadas al uso y aprovechamiento agrícola y productivo del recurso hídrico y su participación en el seguimiento del Plan Nacional de riego.”

4.4 Costo de la transferencia de la competencia de riego a los Gad’s provinciales

Con la emisión de la resolución 008-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias, que dispone transferir la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del país, se dio inicio al proceso de descentralización de la competencia de riego, en las cuales están involucrados las instituciones de gobierno y los usuarios del servicio público de riego.

En la misma resolución, se define los términos de la transferencia, esto es el ámbito y los modelos de gestión de los sistemas de riego, categorizando los sistemas en una tipología que permita incluir variables del ámbito territorial, gestión social y uso del agua. Así como asigna facultades a las instituciones de Gobierno Central (MAGAP, SENAGUA, MAE, MEF) , a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Parroquiales e incluye a las juntas o asociaciones y comunidades de regantes., conforme la tipología de los sistemas de riego.

Este mismo documento especifica la transferencia que se realiza a cada Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, y establece los recursos a transferir para la ejecución de la competencia de riego a nivel provincial con los mecanismos de transferencia definiendo que se realizaría una transferencia directa a los GAD’s Provinciales por concepto de gasto corriente, operación, mantenimiento y rehabilitación y los recursos de inversión serán

transferidos contra la presentación de proyectos de conformidad con el Plan Nacional de Riego, conforme se aprecia en el cuadro No. 7

Cuadro No. 7 Distribución de recursos

Rubro	Millones de dólares	Porcentaje (%)
Administración, operación y mantenimiento	13,61	57,6
Gasto corriente	10,03	42,4
A. Monto transferencia	23,64	100
Inversión	28,07	
Porcentaje no ejecutado PGE 29,7%	8,34	
B. Inversión	36,41	100
C. Total competencia riego y drenaje (A+B)	60,05	

Fuente: Informe de costeo de la competencia de riego y drenaje CNC.2011

En lo referente a la transferencia de recursos de inversión, con la emisión de la resolución No. 010-CNC-2012 de fecha 20 de septiembre del 2012 del Consejo Nacional de Competencias se establece en su artículo 1, "Los recursos establecidos en los literales b) y c) del Art. 48 de la resolución 008-CNC-2011, publicada en registro oficial No. 509 del 9 de agosto del 2011, se destinarán a inversión sujeta a los montos máximos por provincia, definidos en una tabla referencial elaborada por el ministerio rector,.....", viabilizando así la transferencia de recursos a los GAD's Provinciales, en el marco de lo establecido en la metodología para la territorialización de las acciones e inversiones del Plan Nacional de Riego y drenaje.

4.5 Costo de la transferencia de los sistemas de riego en la provincia de Pichincha

Para establecer los costos que ha implicado el proceso de transferencia de los sistemas de riego en la Provincia de Pichincha, se toma como base del análisis los costos de inversión en proyectos de riego que ha realizado el Estado en la provincia de Pichincha en los dos procesos de descentralización. El nivel de recuperación y destino de las tarifas de riego, no se toma en cuenta

En el mes de octubre de 1999, se firma en Checa un convenio tripartito de transferencia por un monto de USD \$.175.027 no reembolsables, equivalente a S/1,750,270.000, para transferir el sistemas de riego El Pisque a la junta general de usuarios.

El Instituto Nacional de Riego, en los años 2008-2009 contrató la ejecución de 69 intervenciones en sistemas de riego públicos y comunitarios en la provincia de pichincha, que significaba beneficiar a 31.612 familias y desarrollar 41.756 ha bajo riego, por un monto total de 13.668.207,12, (INAR, 2009: 5).

Para los años 2010 y 2011, con la finalidad de concluir las obras de arrastre y de iniciar un proceso de tecnificación de riego en la provincia, se ejecutaron 19 intervenciones en seis cantones que beneficiaron a 12.224 familias y 8.383 ha con una inversión de USD.28.377.132. (INAR, 2011)

Las intervenciones en riego fueron orientadas únicamente a la infraestructura de sistemas de riego en su mayoría comunitarios, esto es la construcción, rehabilitación y conclusión de canales, revestimiento de acequias, construcción de reservorios y pequeños sistemas presurizados, un resumen se lo aprecia en el cuadro No. 8

Cuadro No. 8 Resumen de intervenciones realizadas por el INAR en la provincia de Pichincha 2008 -2011

Año	Programa / proyecto	Monto Invertido	Área regada (ha)	Familias Beneficiadas
2008	Rehabilitación y terminación de obras de infraestructura de riego	7.732.607	38.220	30.184
2009	Rehabilitación y terminación de obras de infraestructura de riego	5.935.600	3.536	1.428
2010	Arrastre, Rehabilitación y terminación de obras de infraestructura de riego	1.502.978	2.439	1.706
2011	Proyecto Cayambe – Tabacundo.	24.000.000	4.155	9.500
	Tecnificación de riego a nivel de parcelas	2.874.155	1.789	1.018
Total		42.045.339	50.139	43.836

Elaboración: propia

Fuente: INAR, 2009 - 2011

Hasta septiembre del año 2012, en el marco del proceso de descentralización el Gobierno central transfirió para la provincia de Pichincha USD 1.827.031,20 por concepto de transferencia directa para la AOM de los sistemas.

En el caso de los recursos de inversión conforme a los montos Referenciales establecidos por el MAGAP para el año 2012 a la provincia de pichincha le correspondía USD 816.676. El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha presentó un proyecto de inversión anclado al PNRD, cuyo detalle se observa en el cuadro No. 9

Cuadro No. 9 Proyectos 2012 de la provincia de Pichincha

Proyecto	Número de Beneficiarios	Superficie a intervenir (ha)	Monto Transferido 2012
Rehabilitación de la Acequia del sistema de riego Moyal Astillero, subsistema Chavezpamba	75	300,00	\$816.676,00

Elaboración propia

Fuente: MAGAP 2012

Adicionalmente, en el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre el MAGAP y el Gobierno de la Provincia de Pichincha, para la construcción y terminación del Sistema de Riego Cayambe–Tabacundo, desde el año 2011 se ha transferido al GAD Provincial de Pichincha USD 36.000.000, valor adicional del transferido en el marco del proceso de descentralización.

La inversiones en proyectos de riego, que ha realizado el Estado en la provincia de Pichincha en los últimos veinte años están alrededor de USD 98 millones, las cuales se han enfocado en su mayor parte a la terminación del canal de riego Cayambe -Tabacundo, la rehabilitación y tecnificación de proyectos existentes, y la construcción de proyectos nuevos.

4.6 Similitudes y diferencias de la transferencia de los sistemas de riego

Del análisis de la documentación a la que se accedió en el presente estudio, se puede establecer las similitudes y diferencias que existieron en los dos procesos de descentralización de la competencia de riego, en el cuadro No 10, se presenta la matriz de análisis comparativo de los procesos de transferencia de la competencia de riego y en cuadro No.11, la matriz de análisis comparativo de construcciones discursivas.

Cuadro No 10: Matriz de análisis comparativo de procesos de transferencia de la competencia de riego

Ámbito de análisis	Proceso de transferencia a los usuarios 1994 – 2004	Proceso de transferencia a los GAD's provinciales 2011 - 2013
<p>Aspectos centrales del proceso de reforma del Estado con énfasis en las implicaciones para el agro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprobaron un conjunto reformas institucionales, legales y administrativas cuyos ejes articuladores fueron las políticas de descentralización, de fortalecimiento del rol del sector privado en la gestión del agua, y la de liberalización de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, un Estado limitado en sus capacidades rectoras • Descentralización de la gestión los distritos de riego del INERHI, se convirtieron en corporaciones regionales de desarrollo, CRD`s (1994). • En materia de descentralización se encuentra un avance importante en las reformas constitucionales codificadas en 1998 que, bajo el marco conceptual del Estado social de derecho, introducen un régimen bastante amplio en materia de 	<ul style="list-style-type: none"> • Con la aprobación de la Constitución del 2008, se establece que la descentralización es una forma de gobernar, una herramienta para el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio y un principio de la administración pública. • Se genera un marco normativo e institucional que permitan la instauración de un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación, dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con una clara división de competencias • Se establece, entre otras, como competencias exclusivas del los gobiernos provinciales: Planificar, construir operar y mantener sistemas de riego, y, fomentar la actividad agropecuaria, se inicia con riego en un proceso de transferencia obligatorio, progresivo, definitivo y con recursos liderado por el Consejo Nacional de Competencias. El MAGAP firma con 7

	<p>descentralización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización a los gobiernos provinciales de la promoción y ejecución de obras de alcance provincial en riego, conservación de cuencas y microcuencas hidrográficas y medio ambiente (1998). • Giro a la política de tarifas y subsidios para favorecer a medianos y grandes propietarios. • Transferencia de 35 sistemas estatales de riego a los usuarios privados. • Concesión de la administración de los servicios de agua y saneamiento al sector privado • Seguridad jurídica a los derechos de agua otorgados a los particulares: adopción de la figura de “<i>derecho adquirido</i>” • Relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y los derechos de agua: <i>transferibilidad automática de los derechos de agua con el traspaso de la propiedad sobre la tierra.</i> 	<p>GAD’s Provinciales, actas de transferencia efectiva de 15 sistemas de riego, conforme a la tipología establecida</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PNBV 2009-2013 presenta un marco favorable para el desarrollo del riego y su gestión, en la estrategia a largo plazo para concretar un nuevo modelo de generación de riqueza y su redistribución post-petrolera para el buen vivir, y se señalaron estrategias de cambio para: <ul style="list-style-type: none"> - Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización - Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones - Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales. - Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización. • En el PNBV 2013- 2017, se establece el Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva y se
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento a perpetuidad. • La descentralización fue facultativa para los gobiernos subnacionales y obligatoria para el gobierno central 	<p>define la meta 10.5 disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces</p>
<p>Aspectos sobresalientes de la política estatal de riego</p>	<p>Un modelo de gestión del agua basado en la lógica del mercado que implicaba:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos transables de agua • Privatización de los servicios públicos de agua, saneamiento y riego • Tarifas competitivas • Institucionalidad pública con desempeño empresarial • El agua es un bien nacional de uso público • Derechos de agua ligados al concesionario • La Red nacional de los sistemas de riego se rehabilitó • Se transfirió la administración, operación y mantenimiento de 35 sistemas de riego a 	<p>Se establece un marco normativo de descentralización, bajo el cual el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Provinciales asuman un modelo de gestión incluyente, donde participen todos los actores que tienen injerencia y se considere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El agua como patrimonio nacional estratégico de uso público • El Estado fortalecerá la gestión de iniciativas comunitarias • El Estado fortalecerá la prestación de servicios públicos <p>Se busca una gestión descentralizada del riego y drenaje, sin que el Estado central pierda su rol de rectoría, planificación, seguimiento y evaluación nacional y la gestión de programas de prioridad nacional en riego y drenaje.</p>

	las juntas de regantes (usuarios)	
Base legal aplicada	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Ecuador 1998 • Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por la iniciativa privada • Ley de Desarrollo Agrario • Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana • Decreto Ejecutivo 2224 • Codificación a la Ley de Aguas (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución del año 2008 • Decreto Ejecutivo 695 del año 2007 • Decreto Ejecutivo 1079 del año 2008 • Decreto Ejecutivo 564 del año 2010 • Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Art. 133 • Resoluciones 008-CNC- 2011; 012-CNC-2011 y 010-CNC-2012 • Decreto ejecutivo No 5 año 2013
Estructuras institucionales implicadas (diferenciando a las públicas de las privadas)	<ul style="list-style-type: none"> • CONAM • MAG • Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH • PAT • Corporaciones regionales de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP • Instituto Nacional de Riego INAR • Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES • Consejo Nacional de Competencias CNC • Gobiernos Autónomos descentralizados Provinciales GAD's P
	<ul style="list-style-type: none"> • Se realizó en el marco del proyecto UEP- 	En el 2011 los GAD's provinciales, asumen las

<p>Características principales del proceso de transferencia (modalidades, aspectos formales)</p>	<p>PAT-BIRF-3730.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizo un proceso de descentralización de la gestión del riego del INERHI a las corporaciones regionales de desarrollo, se cerró el INERHI y se creó el Consejo Nacional de los Recursos Hídricos CNRH • Proceso de transferencia de los sistemas de riego a las juntas generales de usuarios de los sistemas de riego, se limito a trasferir las responsabilidades de los la administración operación y mantenimiento a • Se firmo un convenio tripartito con cada junta general de usuarios de los sistemas de riego, en el cual se establecía el alcance de la transferencia y su modalidad, • Se implementó un proyecto de transferencia que en la mayoría de los casos se ejecuto con tres componentes, fortalecimiento institucional, rehabilitación integral de los sistemas de riego y desarrollo agrícola, estableciendo un monto total de 	<p>competencias de: planificación, construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de sistemas de riego en la provincia; formulación y ejecución de plan provincial de riego, formulación y control de políticas y normativas públicas provinciales de riego y drenaje, entre otros, en un proceso de cinco etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de informes habilitantes sobre: el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, otro, sobre los recursos financieros para la gestión de las competencia; y un tercero, sobre de la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir las nuevas competencias. 2. Informe de la comisión de costeo de competencias para cuantificar el gasto que gobierno central asignó a la competencia y establecer el monto de transferencia considerando el gasto y ajustado por criterios territoriales y sectoriales y los posibles ingreso que tendrían los Gad's Provinciales 3. Identificación de los gobiernos autónomos
--	--	---

	<p>transferencia para cada sistema. Sin considerar que los usuarios no estaban en la capacidad de preveer un recurso de inversión para rehabilitación de la infraestructura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La transferencia se realizó tomando en cuenta las particularidades de cada sistema, pero los procesos de fortalecimiento y capacitación fueron insuficientes razón por la cual en la mayoría de sistemas transferidos se presentaron problemas administrativos y de operación en los primeros años, actualmente existen sistemas que nuevamente fueron rehabilitados integralmente puesto que su AOM fue insuficiente 	<p>descentralizados que recibirán las competencias y de aquellos que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional, se transfirió a todos los GAD's provinciales y se elaboró un programa de fortalecimiento de capacidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Resolución de transferencia de competencias y recursos: en el año 2011 se emitió la resolución 008-CNC-2011 mediante la cual se resuelve la transferencia de la competencia, el ámbito, las facultades a nivel provincial y los mecanismos de asignación de recursos, con resolución 0012-CNC-2011 se modifica el alcance de la transferencia referente a las facultades y atribuciones de gestión de Gobierno Central y Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales. 5. Entrega efectiva de recursos: conforme al mecanismo establecido en la resolución de transferencia Se realizó una transferencia directa en el año 2011 y en el 2012 con la aprobación del Plan Nacional de Riego y Drenaje y la emisión de la resolución 010-CNC-2012 se viabiliza la transferencia de recursos de inversión con cargo a
--	--	--

		<p>proyectos provinciales anclados al PNRD.</p> <p>Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad del riego a nivel de gobierno central en el 2011 se reestructura el MAGAP con la creación de una subsecretaría de riego y drenaje que formula el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2026, como un instrumento de la agenda productiva y se establece mecanismos de articulación con los GAD's Provinciales y operativos para asignación de recursos de inversión para el ejercicio efectivo de la competencia a nivel provincial</p> <p>En el año 2013 se transfieren las competencias a SENAGUA, en la perspectiva de mejorar la gestión del riego y su desarrollo.</p>
<p>Número de sistemas; implicaciones con respecto a número de hectáreas bajo riego</p>	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente existen 41 Sistemas Públicos transferidos, que son administrados por las juntas generales de Usuarios con un área regable de aproximadamente 124.669 ha, se estima que el área regada efectiva es de 81.534 ha, con un número aproximado de 307.559 usuarios y un caudal concesionado de 56.528 l/s 	<p>Conforme el inventario de los sistemas de riego públicos existen 15 sistemas de riego en los cuales se está formalizando su transferencia a los Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales con un área regable de aproximadamente 30.295 ha, se estima que el área regada efectiva es de 17.563 ha, y existe un número aproximado de 47.016 usuarios, con un caudal concesionado de 25.765 l/s</p>

Cuadro No 11: Matriz de análisis comparativo de construcciones discursivas en torno a la transferencia de la competencia de riego

Ámbito de análisis	Construcciones discursivas justificatorias / complacientes	Construcciones discursivas críticas /alternativas
<p>Proceso de transferencia a los usuarios 1994 – 2004</p>	<p>PAT MAG</p> <p>Iniciar un proceso de modernización del subsector riego, mediante el establecimiento de una estructura administrativa adecuada, con una nueva visión y el reordenamiento del sector agropecuario</p> <p>Bajo el argumento de la descentralización administrativa, fue disuelto el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, INERHI. Algunas de las funciones del INERHI fueron delegadas al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH,</p>	<p>Transferencia responsable de los sistemas de riego lo que implica que los usuarios asuman ciertas funciones de la administración del sistema y consecuentemente se reduzcan ciertas funciones del Estado</p> <p>El riego es un factor de producción y, como tal, un instrumento de desarrollo. El sistema es mucho mas que la infraestructura y el agua. A su interior hay una sociedad local, que desarrolla procesos económicos, articulaciones sociales y organizativas, con algún sustento en el agua. De allí que la transferencia implica desatar un proceso de desarrollo, que apunte a mejorar la eficiencia productiva y las condiciones sociales de la población. Pero esto no puede alcanzarse al</p>

		<p>margen del esfuerzo de los usuarios del riego, del fortalecimiento organizativo y del desarrollo de su capacidad.</p> <p>Una transferencia vista como proceso y con perspectiva integral, que demanda del acompañamiento y soporte estatal, para crear condiciones de desarrollo autogestionario y de bienestar de la población. El objetivo no es transferir la infraestructura sino el desarrollo, lo que es una responsabilidad compartida</p>
	<p>BANCO MUNDIAL / BID / FAO</p> <p>Fomento un modelo de gestión del agua basado en el mercado, bajo el justificativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débiles instituciones, con baja capacidad de gestión • Ineficiente organización institucional • Falta de una estrategia de desarrollo y de políticas de inversión a nivel nacional 	<p>El modelo de gestión pública de los recursos hídricos en general, y del riego en particular, está determinada por la conjunción de dos factores:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Por el carácter de la formación económica y social del Ecuador; y, b) Por la lógica del modelo económico de acumulación asimilado por el Estado y la sociedad. <p>Se propone un conjunto de planteamientos que articulados, constituyen la base de un modelo</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Uso ineficiente del recurso hídrico • Ausencia de una estructura complementaria que ofreciera asistencia técnica , extensión agrícola • Ninguna participación del sector privado • Riego público altamente subsidiado 	<p>alternativo de gestión pública del riego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión compartida del riego • Planificación nacional y regional del riego • Ampliación de la superficie bajo riego • Desarrollo del riego campesino • Asignación equitativa de derechos de agua, tanto por el Estado como por las organizaciones que administran sistemas de riego • Investigación y transferencia tecnológica en riego y producción • Establecimiento de un sistema tarifario con una base imponible socialmente diferenciada • Reorientación y adecuación institucional para la gestión del riego, en el marco de un proceso de descentralización democrática
Proceso de	Desde SENPLADES y CNC, implementar el proceso de descentralización de la competencia de riego obligatorio, progresivo, definitivo y con recursos. Generando mecanismos de articulación entre los distintos niveles de	Modelo de gestión planteado por INAR, proponía fortalecer la institucionalidad del riego con una definición clara de las facultades y atribuciones de cada nivel de gobierno, para lograr un desarrollo

transferencia a los GAD's provinciales 2011 – 2013	gobierno, dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con una clara división de competencias, con el fin de Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio.	integral del riego, para lo cual planteo un tipología de los sistemas de riego públicos y la cogestión con los usuarios
	Desde el CONGOPE el discurso fue asumir la competencia es un mandato constitucional, debe ser con recursos y respetando la autonomía que tienen los Gad's Provinciales.	El desarrollo agrario bajo riego, será posible uniendo esfuerzos, capacidades y compromisos entre el estado y los agricultores, campesinos, pueblos que trabajan la tierra Es necesario contar con una institucionalidad pública especializada en riego
	MAGAP, aprobó el Plan Nacional de riego como un instrumento de la agenda productivo, planteó operativizar la transferencia de competencia, establecer mecanismos de articulación y fortalecer las capacidades de los Gad's, se reservo la gestión de los proyectos de interés nacional.	

4.7 Descentralización de la competencia de riego en la provincia de Pichincha.

En lo referente al impacto que ocasionó el proceso de descentralización de la competencia de riego en la provincia de Pichincha, en el cuadro No 12 se sistematiza los actores institucionales más relevantes que tuvieron un rol importante en la operativización de la transferencia, la propuesta de transferencia y el número de sistemas de riego transferidos en los dos procesos.

Cuadro No 12. Actores institucionales, destino de la transferencia y sistemas transferidos en la Provincia de Pichincha

	Procesos de Tránsito de la Competencia	
	1998- 2004	2011 – 2013
Participación de Instituciones de Gobierno Central	Ministerio de Agricultura Unidad Ejecutora de proyecto UEP_PAT CORSINOR	SENPLADES Consejo Nacional de competencias Ministerio de Agricultura Secretaría Nacional del agua Ministerio de Finanzas
Destino de la transferencia	Se transfirió 2 sistemas de riego públicos a las Juntas generales de usuarios	Se estableció el ámbito y las facultades que tiene el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de pichincha
Sistemas de riego transferidos	Sistema de riego El pisque Sistema de riego Tumbaco	Sistema de riego Público comunitario Cayambe tabacundo. Sistemas comunitarios

Elaboración: propia

Fuentes: Informe de auditoría integral crédito BIRF3730-EC y resolución 008- CNC- 2011

CAPÍTULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los últimos 20 años, se ha marcado dos procesos de descentralización de la competencia de riego, distintos en sus concepciones, en los cuales se ha realizado seis transferencias de diferentes facultades y atribuciones a instituciones del gobierno central y provincial e incluso a las organizaciones de usuarios, su justificaciones y discursos han variado de un tiempo a otro, lo que incidió en la imposibilidad de implementar una política de desarrollo integral del riego a largo plazo, así como la dificultad de sostener una planificación integral y por ende la inversión articulada y que apunte a los objetivos sectoriales y nacionales, que supere la problemática del riego y aporte al desarrollo de la agricultura del país.

Es necesario que el país, cuente con una amplia reflexión sobre las implicaciones de los distintos procesos de reformas institucionales y transferencia de competencias en materia de riego que se han realizado en los últimos 20 años. Es increíble que la evaluación al programa o proyecto PAT que realizó la Comisión de Auditoría de la Deuda Externa, no haya sido siquiera considerada al momento de decidir nuevos momentos de cambios institucionales.

Para el ejercicio de la rectoría del riego por parte del Gobierno Central, uno de los mayores logros ha sido la aprobación del Plan Nacional de riego y Drenaje 2012-2016, en el cual se establecen los objetivos y metas de desarrollo del riego y drenaje en el Ecuador, se definen las políticas y estrategias para a enfrentar la problemática existente en el riego y se convierte en un instrumento que la los lineamientos de accionar que deben tener las instituciones vinculadas al riego

La descentralización de la competencia de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales es un proceso de reciente instauración, es indispensable que se generen mecanismos de articulación e instrumentos de evaluación y seguimiento, para mejorar la

gestión del riego a nivel nacional y con ello transformar la inequidad en su distribución y el mal uso del recurso.

Para fortalecer la transferencia de los sistemas de riego públicos a las Juntas Generales de Usuarios en la década comprendida entre 1994 y el 2004, en un marco del desarrollo integral de estas zonas, debe consolidarse mecanismos de cogestión o responsabilidad compartida con los Gad's provinciales y las referidas juntas de regantes.

Es importante que se consideren las preocupaciones de las organizaciones de regantes y de espacios como el Foro de los Recursos Hídricos, que insisten en la necesidad de que el último proceso de transferencia de competencias, sea revisado y reorientado asegurando un rol de mayor protagonismo de las organizaciones de usuarios en la gestión del riego.

En materia de riego, tan importante es fortalecer la institucionalidad pública como las capacidades de las organizaciones de regantes; para ello debe evitarse que continúe la lógica de desinstitucionalización del riego.

BIBLIOGRAFIA

Bedón, Gustavo

2009 *Sistematización y análisis de los principales insumos técnicos producidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno central en materia de competencias descentralizables* (1998-2008), Quito

2010 *Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano*, Quito.

Consejo Nacional de Competencias – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

2011 Informe de costeo de la competencia de riego y drenaje. Quito-Ecuador.

2012 Plan Nacional de Descentralización 2012-1025. Quito: Ecuador.

Comisión para la auditoría integral del crédito público CAIC

2008 Informe de auditoría integral crédito BIRF3730-EC programa de asistencia técnica al subsector riego. Quito Ecuador

Gurovich Luis

1999 Riego Superficial Tecnificado. Mexico. Alfaomega

Instituto Nacional de Riego

2008 Informe de gestión. Quito

2009 Informe de gestión. Quito

2011 Informe de gestión. Quito

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

2011 Informe de la situación actual del riego y drenaje en el Ecuador. Quito

2012 Informe de gestión, aprobación de proyectos de inversión en riego y drenaje priorizados por los GAD's Provinciales. Quito

2012 Plan nacional de riego y drenaje 2012 – 2017. Quito - Ecuador

2012 Matriz Plan de acción de la Subsecretaria de riego y drenaje. Quito Ecuador

Récalt, Chirtine

2011 Entre la división y exclusión, políticas del agua en el Ecuador: el ejemplo andino de Píllaro, Quito, SIPAE.

Shahid Javed Burki, Guillermo E.Perry; William Dilinger.

2009 Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe Más allá del centro: La descentralización del Estado. Washington D.C.

Vos, Jeroen, ED.

2010 Riego campesino en los Andes: Seguridad hídrica y seguridad alimentaria en Ecuador, Perú y Bolivia. Lima, Instituto de Estudios Peruanos IEP, Concertación (Serie Agua y Sociedad, Sección Concertación, 14).

Waissbluth, M., & Larrain, F.

2009 Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Un Mejor Estado para Chile. Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile. Versión electrónica disponible en: <http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/mgp.pdf> (visitada el 28 de mayo de 2013).

Zapatta Alexander .

2005 Elementos para el desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego

ANEXO 1 Resumen de los modelos de gestión del agua de riego en el Ecuador

Principios de gestión	Marco normativo	Marco institucional	Efectos positivos	Efectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Generar un modelo de gestión del agua basado en el mercado • Descentralización y desconcentración del régimen institucional (1994 - 2004) 	Constitución 1998 Ley de modernización del estado Ley de Desarrollo agrario Decreto 2224	Consejo Nacional de Recursos hídricos (CNRH) UEP -Proyecto PAT	Derechos de agua ligados a la tierra	Empresa privada presta servicios públicos
	Reformas a la Ley de Aguas de 1972	Corporaciones regionales de Desarrollo	Transferencia de la AOM de sistemas de riego a usuarios	Falta de recursos para rehabilitación y operación eficiente
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión pública o comunitaria del agua • Descentralización 	Constitución 2008 Decreto No. 695 del 2007 Decreto No.1079 del 2008	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)	Fortalecimiento del Rol de rector y de planificación. Aprobación del	La transición institucional a nivel de gobierno central INAR-MAGAP-SENAGUA, dificulta el

como forma de gobierno (2008 - 2013)	Decreto No. 564 del 2010 COOTAD Codificación Ley de Aguas de 1972		PNRD Consolidar la gestión de iniciativas comunitarias	logro de objetivos a largo plazo
	Resoluciones CNC :008- 012 y 10) Decreto No 5 del 2013	Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)	El agua como patrimonio nacional estratégico de uso público	Falta articulación de la planificación Nacional, con la provincial
		Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales	El Estado fortalecerá la prestación de servicios públicos	No existen políticas específicas de la gestión del agua