

GOBERNANZA INTERESCALAS PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El Caso de la Cuenca Alta del Río Guayllabamba



ENERO 2007 . ABRIL 2011
QUITO . ECUADOR



GOBERNANZA INTERESCALAS PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El Caso de la Cuenca Alta del Río Guayllabamba

QUITO . ECUADOR

ENERO 2007 . ABRIL 2011

INTRODUCCIÓN

Realizado por Fundación Futuro Latinoamericano
Dirección: Quito, Guipuzcoa E16-02 y Avenida La Coruña
Teléfono: +593 02 223 6351
info@ffla.net / www.ffla.net



Esta experiencia se ejecuta en alianza con el Fondo para la Protección del Agua (FONAG).



La sistematización y el proceso han sido posibles gracias al apoyo y financiamiento de:
Fundación Tinker, Asociación DOCUMENTA, AECID, Gobierno de Cantabria y Fundación Overbrook.



Se prohíbe la reproducción parcial o total sin previa autorización de FFLA.

“Las opiniones expresadas en este documento son de estricta responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de las instituciones auspiciantes y colaboradoras”.

Para referencia bibliográfica, favor citar:
Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). 2011. *Sistematización del Proceso de Gobernanza Interescalas para la Gestión de los Recursos Hídricos. El caso de la Cuenca Alta del Río Guayllabamba*. Quito, Ecuador.

Autor.
Patricio Cabrera, FFLA

Edición.
Pippa Heylings, Marianela Curi, Cristina Pinto, FFLA

Revisión.
Fondo para la Protección del Agua (FONAG)
Heidy Jiménez, Daniela Castillo y Andrea Castro, FFLA

Fotografía.
Fundación Futuro Latinoamericano

Diseño y diagramación.
Soho Design

Impresión.
Imprenta Jorch

Quito, Ecuador



El Fondo para la Protección del Agua (FONAG) y Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) trabajan de manera conjunta y colaborativa desde el año 2007 con el objetivo de lograr una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la cuenca alta del río Guayllabamba.

Con este objetivo, tanto FFLA como FONAG desarrollaron dos componentes complementarios, que se manejan de manera coordinada: a) Gobernanza del Agua, liderado por FFLA y cuyo objetivo es el de construir un sistema de toma de decisiones participativo en escalas que puede tener su base en la conformación de plataformas multisectoriales que velen por la ejecución del Plan Integral de Gestión del Agua en la cuenca y b) Modelos de Análisis y Previsión, componente técnico de la propuesta manejado por FONAG y que pretende realizar un análisis sobre nuevas formas de administración y financiamiento de intervenciones requeridas en la cuenca. Este componente generó un Sistema de Información de los recursos hídricos de la cuenca que aporta a la toma de decisiones informada por parte de las plataformas consolidadas en el primer componente de este proceso.

La presente publicación hace referencia al proceso de construcción y resultados del componente de Gobernanza del Agua en la cuenca del Guayllabamba, y constituye un documento que representa un punto de partida para la reflexión que requiere el país respecto al modelo de gestión de cuencas a partir de una experiencia innovadora que se ha construido en fases y en escalas. La iniciativa motivó el esclarecimiento de temas ineludibles para la gestión del agua como el sistema de toma de decisiones, la participación y sus alcances, los roles y responsabilidades de los actores clave, las normas requeridas y las alternativas para transformar conflictos relacionados al uso y acceso al agua.

El contenido de esta publicación pretende aportar con el conocimiento y entendimiento de un Sistema de Gobernanza para la gestión de cuencas, como eje central para la obtención de resultados en el manejo del recurso y a partir de allí, aportar también a la definición de las políticas públicas requeridas.

El documento realiza un recuento metodológico y práctico del proceso desde el año 2007 y concluye con reflexiones y resultados alcanzados en el primer trimestre del año 2011. En este tiempo, se realizaron actividades en distintas escalas territoriales que buscan el cumplimiento de hitos diferenciados, los cuales se presentan en esta publicación en relación a las escalas de cuenca, subcuencas y nacional. Previamente, el documento hace referencia a conceptos y definiciones que marcan la teoría detrás de la práctica y finalmente, concluye con una serie de pensamientos finales y lecciones respecto al proceso de establecer una gestión integrada de los recursos hídricos en una cuenca de características como la del Guayllabamba.



Laguna Limpiopungo y Cordillera Occidental, subcuenca río Pita.

CONTENIDO

CAPÍTULO 1		
Antecedentes		7
CAPÍTULO 2		
Marco Conceptual		9
2.1	Gestión Integrada de Recursos Hídricos	9
2.2	Gobernanza del Agua	9
2.3	Gestión Interescalas	10
2.4	Participación y Diálogo	10
2.5	Plataformas Multi-Actores	11
2.6	Cuenca Social	11
CAPÍTULO 3		
La Cuenca de Guayllabamba		13
3.1	Datos de Oferta y Demanda Hídrica	13
3.2	La Situación Inicial de la Gobernanza del Agua en la Cuenca	14
CAPÍTULO 4		
Recuento de la Experiencia		19
4.1	Escala de Cuenca	20
4.1.1	Fase de Conformación de la Plataforma de Múltiples Actores (PMA)	
4.1.2	Consolidación de la PMA de Guayllabamba	
4.1.3	Pilotaje de la Experiencia	
4.2	Escala de Subcuenca	36
4.2.1	El Diagnóstico de la Gobernanza del Agua en ámbitos locales de Subcuenca	
4.2.2	La Conformación de Plataformas Multi-Actores en las Subcuencas	
4.2.3	La Consolidación de las Plataformas Multi-Actores en las Subcuencas	
4.3	Escala Nacional	41
CAPÍTULO 5		
Hallazgos de la Iniciativa		43
5.1	Gobernanza Interescalas	43
5.2	Representatividad	46
5.3	Roles y Responsabilidades de las Estructuras Conformadas por Niveles	47
5.4	Institucionalidad	47
5.5	Subsidiaridad y Resiliencia	48
5.6	GINRH: La Gestión Integrada y Negociada de los Recursos Hídricos	48
CAPÍTULO 6		
Conclusiones		53
6.1	La GIRH y su implementación	53
6.2	La GIRH y la toma de decisión	53
6.3	La GIRH y la gobernanza	54
6.4	La GIRH y el trabajo interescalas	54
6.5	La GIRH y la planificación	55
6.6	La GIRH y la información	55
6.7	La GIRH y la visión de cuenca	55
6.8	La GINRH	55
BIBLIOGRAFÍA		56
ANEXOS		57



Curso de capacitación subcuencas, diciembre 2010.

Durante los últimos años, varios países de Latinoamérica atraviesan por un proceso de reformulación nacional de la gestión del agua en su territorio. Estos cambios fueron provocados por una serie de falencias e inequidades estructurales existentes que dieron lugar a conflictos manifiestos y violentos en muchos casos, y a procesos de reivindicación de derechos de uso y acceso al agua en otros, que provocan situaciones complejas de ruptura del tejido social y polarización de posiciones frente al manejo del agua. Así mismo, el análisis global y regional, y la información existente sobre la pertinencia de manejar el agua con enfoque de cuenca, desde una perspectiva ecosistémica, han influido en la decisión de varios países para adoptar un nuevo enfoque, más integral, para la gestión del recurso.

Bajo este contexto de conflictividad y cambio a nivel regional, en el año 2007, el Fondo para la Protección del Agua (FONAG) y Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) iniciaron un proceso técnico y participativo con el fin de generar una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la cuenca alta del río Guayllabamba, una iniciativa innovadora para el Ecuador y, al mismo tiempo, una posibilidad de dar un paso adelante sobre los enraizados problemas de manejo del agua, a través de una experiencia piloto de gestión participativa e integrada de los recursos hídricos en el país.

Para el Ecuador, la Gestión Integrada del Agua es un tema nuevo que pasa por un proceso simultáneo de ejecución y debate. La nueva Ley de Agua y su reglamentación siguen en discusión, lo cual deja poca claridad sobre las prácticas que deberán ser asumidas por el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), las organizaciones de la sociedad civil y demás actores relacionados en torno a la gestión y a la participación para el manejo del recurso y las cuencas hídricas.

Desde su creación en el año 2008, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) impulsa el manejo de cuencas hídricas y la conformación de consejos de cuenca que constituirán las plataformas de actores locales que estarán en relación continua con las oficinas desconcentradas de la entidad gubernamental responsable por la gestión del recurso. Quedan aún muchos aspectos por definir en cuanto a la operatividad de ciertos temas de interés como: la interacción y articulación de los distintos ámbitos territoriales (escalas) e institucionales, la representatividad, las estructuras de toma de decisiones; la aplicación y el cumplimiento de políticas y planificación; los roles y las responsabilidades de los actores; el manejo de conflictos; el fortalecimiento de capacidades; el acceso a la información y su socialización; y la aplicación de un sistema de información adecuado que sirva de soporte para la toma de decisiones. Estos son temas sobre los cuales la experiencia de la cuenca del Guay-

llabamba aporta a la consecución de lecciones aprendidas, a la identificación de brechas y a la aplicación de buenas prácticas.

La cuenca alta del río Guayllabamba, parte integrante de la cuenca grande del río Esmeraldas, es un espacio complejo en donde confluyen diferentes actores con distintos intereses, muchas veces contrapuestos, lo que complejiza y dificulta la gestión y coordinación para un manejo adecuado del agua. A este contexto, se suma la presencia de una de las ciudades más grandes y densamente pobladas del país, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Como resultado de esta situación, hay un aumento creciente de la demanda de agua para consumo humano, riego, generación de electricidad, ganadería, uso industrial, entre otros, dentro del DMQ y la cuenca. Como resultado de esta tendencia, se genera un escenario en donde prima la gran desigualdad sobre el acceso y el uso del agua entre las comunidades rurales, generalmente la población más vulnerable y quienes pertenecen al DMQ, lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria y exacerba las relaciones inequitativas entre la ciudad de Quito y la zona rural. Se suman las débiles capacidades locales, de organismos oficiales para gestionar información y las muy escasas posibilidades de acceder a ella.

El proceso que se cumple en la cuenca del Guayllabamba atravesó por un sinnúmero de cambios de contexto nacional: la elaboración de la Constitución de la República en el año 2008; la creación de la Secretaría Nacional del Agua; la elaboración de la Ley de Participación, la elaboración del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada (COOTAD); los procesos de elaboración de la Ley de Agua; el proceso de construcción del Plan Nacional de Recursos Hídricos, entre otros; momentos todos en los que la iniciativa debió adaptar sus estrategias y acciones. Por ello, parte esencial del aprendizaje se basa en la necesidad del enfoque adaptativo en este tipo de procesos.

Se puntualiza algunas definiciones teóricas y conceptuales respecto a los temas de fondo atendidos desde la experiencia en la cuenca del Guayllabamba. Estas definiciones dan el marco referencial del trabajo realizado, explican las tendencias y acciones llevadas a cabo por la iniciativa durante su camino de consolidación.

2.1 GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) es definida de varias maneras. Una de las más acogidas puede ser la del Global Water Partnership (GWP) que dice: es el “Proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos asociados, para maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales a nivel de cuencas hidrográficas o lacustres y de acuíferos”. El enfoque de GIRH a nivel nacional y el enfoque de GIRH a nivel de cuenca se complementan. Por ello es necesario “un marco nacional integral para GIRH para la

gestión de cuencas nacionales y transfronterizas”.

De esta definición se desprende que desde el punto de vista hidrológico, una cuenca hidrográfica, que es el territorio drenado por un río principal, es la unidad básica para gestionar el agua superficial. Las aguas subterráneas no siempre coinciden con los límites superficiales geográficos de las cuencas. Una cuenca está conformada de múltiples subcuencas y microcuencas, por ello es vital trabajar el enfoque interescales.

2.2 GOBERNANZA DEL AGUA

Se entiende por gobernanza del agua como aquellos procesos y relaciones que determinan ¿quién ejerce la autoridad sobre una cuenca?, ¿cómo se toman las decisiones sobre la gestión y manejo del agua?, ¿cuáles son las relaciones de poder entre los actores relacionados?, ¿cómo y a quién se rinde cuentas? y, finalmente, ¿cómo se manejan los conflictos relacionados al agua en las diferentes escalas de la cuenca? (Adaptado de: PNUD 1997 Good Governance and Sustainable Development World Resources 2002-2004, WRI, UNDP, UNEP, World Bank, TGER, CMAP, UICN).

La gobernanza del agua es un tema fundamental para lograr la GIRH ya que es necesaria la coordinación y toma de decisiones simultánea que debe darse sobre el uso y acceso al recurso entre los diferentes usuarios del agua, autoridades y organizaciones diversas de la sociedad, vinculadas al tema. Otro aspecto, al que la buena gobernanza aporta y que es de suma importancia, es la gestión de información que se requiere para tomar decisiones sobre los aspectos técnicos relacionados con la gestión del recurso, por ejemplo, con los efectos de las nuevas asignaciones de agua o los proyectos de gran magnitud que pudieran emprenderse en una cuenca. Finalmente, un sistema de gobernanza adecuado apoya a una gestión coherente y coordinada que

promueva el acceso al agua por parte de los usuarios, tanto en cantidad, calidad y el uso sostenible del recurso.

La gobernanza del agua se vincula, entonces, al engranaje de varios elementos: las normas, los actores, la participación efectiva, las visiones comunes, la planificación estratégica multisectorial y la concatenación de planes de diferentes escalas, la construcción de relaciones, la rendición de cuentas y el manejo de conflictos. Para que este sistema complejo funcione de manera adecuada se deberán contemplar algunos principios:

- a) La participación legítima y la expresión de las voces de los diferentes actores de una cuenca.
- b) La transparencia en las acciones del sistema de gobernanza para una adecuada gestión del recurso.
- c) La eficacia y la eficiencia de los diferentes actores involucrados.
- d) La equidad en las decisiones y acciones emprendidas,
- e) Una visión estratégica y una adecuada dirección del sistema.
- f) La subsidiariedad para que la toma de decisión y gestión se realice en las escalas más locales, donde las acciones se ejecutan como un factor clave para el funcionamiento de un sistema participativo de GIRH.



Laguna Secas, subcuenca río Pita.



Plataforma subcuenca río Pisque, abril 2008.

2.3 GESTIÓN INTERESCALAS

Uno de los ejes conceptuales de esta iniciativa es la gestión interescalas del agua, referida al trato diferenciado que debe existir entre el manejo de las diferentes escalas territoriales de un sistema hídrico; es decir, la interacción de actores de ámbitos diferentes que van desde lo comunitario y local, hasta lo gubernamental nacional y su agrupamiento en función de la demarcación hídrica correspondiente. El sistema interescalas se refiere, entonces, al proceso de coordinación de los diferentes ámbitos de acción: el local, el regional o provincial y el central, y el trabajo paralelo en la conformación de plataformas multi-actores a nivel de microcuencas, subcuenca y cuenca.

Susan Poats (2006) explica este concepto en mayor detalle e indica que atendiendo a la diferenciación de funciones en cada una de las escalas se puede explicar que, al nivel local, en las microcuencas, los actores tienen la posibilidad de trabajar cara a cara y la institucionalidad de la plataforma tiene una función mayormente operativa, es decir, de ejecución de acciones tendientes a la gestión y manejo del agua de acuerdo a lo planteado en planes participativos de

microcuenca; al nivel de la subcuenca, los actores interactúan en periodos más distantes de tiempo y la representación de los mismos es institucional. Este es un espacio cuya función es la de planificación multisectorial de gestión y manejo de la subcuenca.

Finalmente al nivel de la cuenca, un espacio articulador de múltiples actores tiene una representación institucional y política, y por ello, es esta la función que le corresponde. En síntesis, un enfoque interescalas promueve la participación de los diferentes actores en la construcción de las políticas de cuenca, en la planificación de la subcuenca y en la operativización de las acciones en las microcuencas.

La temporalidad y frecuencia de reuniones de las diferentes plataformas en sus respectivas escalas y las revisiones de sus planes son también variables. Así por ejemplo, en relación a la planificación interescalas, se puede pensar en revisiones anuales de los planes de acción de microcuenca, en revisiones trienales de los planes de cuenca y en revisiones quinquenales de las políticas de cuenca, de ser el caso.

2.4 PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO

FFLA (como parte de su eje institucional de trabajo) y FONAG están convencidos de que la construcción de un sistema de gobernanza del agua tiene como base la participación activa de los actores en la toma de decisiones, y ésta contribuye a dar soluciones de largo plazo a problemas estructurales de la gestión del recurso. La participación y el diálogo contribuyen a la construcción y definición concertada de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible. Así mismo, la participación y el diálogo constituyen medios fundamentales para lograr el cambio deseado hacia una GIRH y garantizar su sostenibilidad.

El diálogo es mucho más que una técnica o herramienta, es un proceso participativo e incluyente orientado a resolver asuntos complejos de índole socioambiental, económico o político. El proceso de diálogo promueve el entendimiento entre los actores involucrados y busca identificar nuevas opciones consensuales y visiones compartidas.

En este proceso de genuina interacción, mediante el cual la actitud de las personas cambia gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar, cada individuo se esfuerza por incluir las inquietudes de las y los otros en su propia perspectiva, aún cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno/a reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los y las demás y, en consecuencia, actúa en forma diferente hacia los otros (Sanders 1999, en Comprender Unir y Actuar, FFLA 2010).

Para lograr un diálogo efectivo sobre los temas de agua es imprescindible contar con la participación de las partes que tengan un interés significativo sobre el recurso; esto es, los usuarios, quienes deben implementar decisiones o la sociedad civil organizada como aliada estratégica para la gestión del agua. Los actores involucrados son muchos y diversos; por ello es necesario construir una representatividad adecuada que trabaja a través de la construcción de Plataformas de Múltiples Actores.

2.5 PLATAFORMAS MULTI-ACTORES

En varios países del mundo, los diferentes actores relevantes con intereses sobre el recurso se organizan en espacios para dialogar sobre cómo gestionar y manejar el agua de manera equitativa. El recurso compartido obliga a discutir sobre cómo distribuirlo en forma justa y, es ahí cuando los actores invitados a participar, debaten y negocian sobre el manejo del agua (Warner – Moreyra, 2004).

Dado que existen diferentes niveles para el manejo de una cuenca, que van desde las decisiones políticas gubernamentales, hasta aquellas locales sobre el manejo del agua, es necesario establecer plataformas en diferentes escalas. Los colectivos locales son espacios llamados a evidenciar problemas, impases, oportunidades y la necesidad de colaboración para el manejo del recurso localmente. Es allí en donde se discuten, negocian y acuerdan los pasos para solventar los problemas relacionados a uso, distribución y conservación del recurso. Las plataformas de múltiples actores podrían ser consideradas los espacios en donde diferentes grupos de interés ven un problema o una oportunidad en conjunto, reconocen sus roles en una determinada situación o problema y buscan soluciones a través de acciones colectivas. Por supuesto, las plataformas podrán servir también para el aprovechamiento de oportunidades, encarando diversas situaciones relacionadas al uso del recurso de forma conjunta y colaborativa.

Estas plataformas multi-actores generan entusiasmo y sinergias por la posibilidad del diálogo multisectorial y la participación que permite el espacio construido. Sin embargo, se debe tomar en cuenta y no pasar por alto el tema de la representatividad de los actores; es decir, a quiénes realmente representan aquellos que participan de estas plataformas. Generalmente, las comunidades no son homogéneas o compactas en sus posiciones e intereses. Por ello, es importante trabajar el tema de *representatividad*, para atender al dinamismo de los sectores que conforman la plataforma y dar legitimidad a sus acciones. El enfoque

interescalas, mencionado anteriormente, ayuda a definir los espacios de participación y su composición.

La experiencia de FFLA indica el uso de plataformas por parte de los actores locales, en la medida en que requieren tratar y resolver sus problemas. Por lo tanto, las plataformas pueden motivar la participación local activa en distintos momentos, de acuerdo a los problemas locales surgidos y a la necesidad de resolverlos. La negociación y la participación requieren que las comunidades locales se involucren e intervengan continuamente en los procesos que afectan directamente sus medios de subsistencia generándose en estos un sentimiento de *pertenencia*.

Por lo mencionado, involucrar a todos los actores relacionados con el manejo del agua es un desafío y una oportunidad en donde se construye el empoderamiento de los usuarios locales, la credibilidad de un proceso equitativo, la durabilidad de un proceso en un contexto cambiante, las capacidades para el manejo de los conflictos, el equilibrio de poder entre los actores, y la representación efectiva de los diferentes sectores.

¿Cómo se logran consensos en una plataforma tan diversa y disímil? Evidentemente a través de negociaciones que dan como resultado acuerdos entre los diferentes niveles de actores que se entrelazan a lo largo de una cuenca. Estas negociaciones pretenden articular las necesidades históricas locales con el sistema gubernamental y sus perspectivas de desarrollo. Estas plataformas constituyen un sistema legítimo para poder tomar decisiones entre los involucrados y donde las alianzas, la creatividad y el diálogo son preponderantes. En contraposición a los modelos tradicionales, que tienden a que los usuarios traten de influenciar sobre las autoridades, estas plataformas propenden la búsqueda de soluciones y estrategias de cooperación (Heylings, Bravo, Cruz, 2005).

2.6 CUENCA SOCIAL

Para lograr un entendimiento integral de las relaciones y dinámicas de las cuencas hidrográficas se debe considerar a la cuenca social. El concepto desarrollado a nivel de hipótesis por Poats se define como “un espacio delimitado por los nacimientos de los cursos de agua y las zonas altas que los protegen y nutren, y se extiende hasta donde llegan las aguas de manera natural y hasta donde se conduce el agua por los hilos contruados por las sociedades”. Se puede decir que es una composición compleja de la cuenca geográfi-

ca y sus zonas de influencia determinados por los usuarios del agua. “Una cuenca social suele implicar un traslape de varias cuencas geográficas”.

El enfoque de cuenca social ayuda a determinar las relaciones y dinámicas sociales existentes en una cuenca y con ello, contribuye a la creación de plataformas efectivas de gestión.

La cuenca alta del río Guayllabamba está localizada en la Sierra Norte del Ecuador y tiene una extensión de 4.710 kilómetros cuadrados. Dentro de ella se encuentra la ciudad más grande de la Sierra, la capital, Quito, ciudades pequeñas y cabeceras de otros 4 cantones: Cayambe, Pedro Moncayo, Rumiñahui y Mejía. El principal centro urbano de la cuenca es la ciudad de Quito, cuya población se localiza en la margen izquierda del río San Pedro, afluente del río Guayllabamba, y que ejerce la mayor presión sobre la cuenca debido al crecimiento exponencial de su población.



Subcuenca río Chiche.

3.1 DATOS DE OFERTA Y DEMANDA HÍDRICA

En la cuenca habitan un poco más de 2 millones y medio de personas. Datos actualizados al año 2008 indicaban que el cantón Quito (DMQ) representaba la mayoría de la población de la cuenca con 89,1% del total, mientras que el resto de cantones variaban del 1,24 a 3,38%.

El río Guayllabamba es afluente del río Esmeraldas, que desemboca en el Océano Pacífico. Las unidades hidrográficas (subcuencas), de acuerdo a la Codificación Pfaffstetter, que comprenden la cuenca alta del río Guayllabamba son:

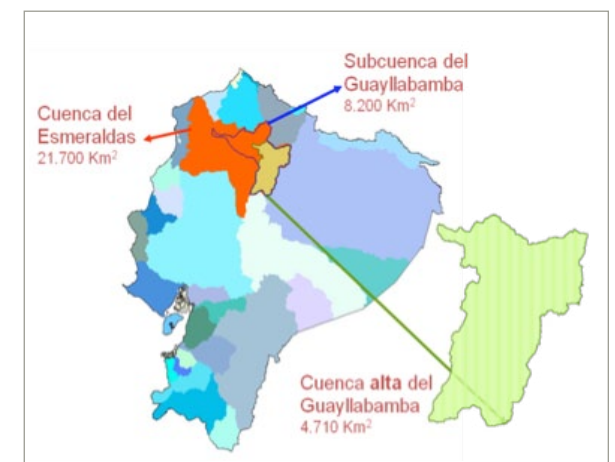
San Pedro, Pita, Guayllabamba Alto- Chiche, Pisque y Guayllabamba Medio.

En la cuenca cohabitan también una gran cantidad de comunidades agrícolas y ganaderas, industrias, proyectos hidroeléctricos, proyectos de desarrollo y zonas de protección de biodiversidad. Cerca del 12% del territorio de la Cuenca se encuentra dentro de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP).

Actualmente la cuenca genera un caudal medio natural de 97 metros cúbicos por segundo. Este caudal aumenta a casi 140 metros cúbicos por segundo en los meses de marzo y abril (época lluviosa) y decae hasta cerca de los 50 metros cúbicos por segundo en los meses secos (julio - septiem-



La cuenca del Guayllabamba. División por subcuencas. Fuente: FONAG, 2008.



La cuenca del Guayllabamba en el Ecuador. Fuente: FONAG, 2008.

bre). En las partes altas de la cuenca los valores medios multianuales de la precipitación varían desde 1100 a 1700 mm, y en las partes bajas, ejemplo al cierre de la cuenca, puede ser de 500 a 1000 mm (De Bievre Bert, Coello Xavier y De Keizer Otto, 2008).

La cuenca posee varios tipos de ecosistemas y cada uno tiene diferentes capacidades de generación de agua. La zona agrícola por su extensión aporta con el 40% del total del caudal medio, el páramo con el 27%, siendo la cifra menos cambiante durante épocas de lluvia y sequía, los bosques remanentes aportan el 11% del agua, las plantaciones forestales el 6%, las tierras erosionadas el 5%, los glaciares el 0,3% y los cuerpos de agua el 0,2%. En la cuenca, las zonas de producción de agua cubren aproximadamente el 38% del área de la cuenca. El área intervenida es el 62%. En esta zona la demanda de agua es mayor y existe poca regulación para el sistema hídrico (De Bievre Bert y Coello Xavier, 2008).

Los sectores usuarios de mayores porcentajes de agua se determinan de acuerdo al siguiente detalle: riego capta 33m³/s (el 85%), agua potable el 7,1 m³/s (el 11%), hidroelectricidad capta 28 m³/s (0% - uso no consuntivo), industrial 2,3 m³/s (el 4%). El total del caudal promedio captado es de 92,3 m³/s (De Bievre Bert y Coello Xavier, 2008).



Río Guayllabamba.

En la cuenca se encuentran 7.097 concesiones vigentes con diferentes usos. La mayoría de estas concesiones no cuenta con información adecuada básica como la ubicación geográfica real de las concesiones. De acuerdo a la información existente, las concesiones se dividen en: riego: 49% (57 m³/s), hidroelectricidad: 33% (38 m³/s), agua potable y consumo doméstico: 12% (13m³/s), industria: 6% (7m³/s), abrevadero - fuerza mecánica - agua de mesa - termal y recreativo: menos del 1%.

Según datos de las empresas de agua potable de los cantones donde se encuentra la cuenca, menos del 1% de las aguas servidas recibe tratamiento.

La cuenca alta del río Guayllabamba enfrenta serios problemas ambientales derivados especialmente del crecimiento poblacional, la expansión urbana y la presión por el uso de los recursos y sus impactos. En términos de amenazas a la conservación, los problemas más comunes son: el avance de la frontera agrícola y la producción intensiva, la degradación continua de los páramos, la deforestación, el aumento de la erosión por pastoreo, el manejo inadecuado del agua, la degradación de los bosques nativos y los altos niveles de contaminación de ciertos tramos de la red hídrica.



Asamblea del Guayllabamba, febrero 2009.

reemplazado por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). El CNRH fue el organismo gubernamental encargado de ejecutar la Ley de Aguas, normativa legal que rige el uso del recurso desde 1972; como la autoridad del agua, el CNRH se encargó de la coordinación con otros entes gubernamentales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), el Ministerio del Ambiente (MAE), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), entre otros. Sin embargo, la coordinación requerida fue difícil de obtener pues la gestión del agua estuvo sectorizada y dividida en varias autoridades que atendían sus competencias e intereses institucionales sin mayor interacción de unas con otras.

Esta falta de cohesión y coordinación se evidenció, no solamente entre los actores gubernamentales; sino entre éstos y aquellos otros sectores que formaban parte del espectro de actores involucrados con la gestión del recurso: el

sector no gubernamental, las organizaciones de base y de la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. Es importante indicar que los actores no gubernamentales, tanto comunitarios como empresariales, se amparaban en la poca responsabilidad del gobierno para no aportar con el manejo del recurso, y no conocían de sus posibles roles para un adecuado manejo.

En general, la percepción de los actores hacía evidente una falta de claridad en las competencias requeridas para la gestión del recurso; así lo señala Carlos Aguilar (2002), ex Director Nacional del CNRH, cuando indica que “aparte de algunas políticas de orden general, el conjunto de políticas instrumentales para el manejo de los RRHH es incompleto” y que “distribuyen responsabilidades de una manera inorgánica en la que no se diferencian las atribuciones para normar y regular, de las atribuciones para controlar”.



Piscicultura, comuna Oyacachi.



Curso de capacitación SENAGUA, junio 2010.

El abanico de actores involucrados tenían capacidades limitadas para el manejo del recurso. En las organizaciones gubernamentales era más evidente esta tendencia, sobre todo en lo relacionado a las capacidades técnicas y los pocos recursos para inversión en personal o en operaciones. La poca coordinación y las limitadas capacidades eran además un incentivo a la falta de comunicación existente. Estos elementos contribuían a la instalación de una marcada desconfianza entre los actores y a la poca posibilidad de trabajo conjunto.

Las relaciones en diferentes niveles tendían a ser débiles y enmarcadas en bases jurídicas difusas que confundían los roles y responsabilidades de los actores, provocando muy poca apertura ante la inseguridad y desinformación sobre las acciones que los propios actores debían cumplir. Ejemplos de esto son los procedimientos poco claros y nada coordinados que existían para atender conflictos que sur-

gían por concesiones de agua otorgadas, donde no existía relación entre autoridades locales, nacionales y usuarios para poder solventar inconvenientes; generando distanciamientos que no ayudaban a mejorar los escenarios de poca colaboración existentes. Era relativamente fácil identificar las frágiles relaciones dadas entre actores locales y organizaciones de segundo grado con municipalidades, entre actores gubernamentales y autoridades seccionales, entre organizaciones de base y organismos de control, y entre las mismas instituciones gubernamentales encargadas de ciertos aspectos del manejo integral del agua. Aún, en estas condiciones, estaba claro para todos los actores, la necesidad de mejorar y aumentar la participación y de crear relaciones de confianza para un manejo efectivo.

Se evidenciaba una creciente preocupación, que se mantiene hasta hoy, por una participación más amplia en la GIRH. El discurso a nuevos actores tenía asidero en las

3.2 LA SITUACIÓN INICIAL DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA CUENCA

El documento de diagnóstico realizado por FFLA (Cabrera, 2007), denominado Diagnóstico y Mapeo de Actores, Relaciones y Conflictividad de la Hoya de Quito, describe de manera detallada la situación de gobernanza de la cuenca y el contexto nacional bajo el cual se iniciaba este proceso.

A continuación un resumen de la situación en ese periodo.

En la cuenca alta del río Guayllabamba, así como en todo el territorio ecuatoriano, el ente rector del agua fue el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que, en el 2008, fue



Plataforma subcuenca río Pisque, abril 2008.

organizaciones estatales de ámbito nacional, en el sector gubernamental y en las organizaciones de base. Esta tendencia era decreciente en organizaciones gubernamentales provinciales y locales. Aunque con matices, el concepto de una mayor participación en la gestión del agua estaba casi generalizado. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores gubernamentales, el enfoque de mayor participación no estaba ligado necesariamente al de toma de decisiones conjunta ni al de corresponsabilidad sobre el manejo del recurso.

En lo relacionado a la disponibilidad y acceso a la información existente, las percepciones de los actores determinaban la inexistencia de información actualizada, y el poco acceso a la misma puesto que los datos eran propiedad de cada una de las instituciones que tienen vínculos con el manejo del agua; por lo tanto la información no era compartida. Muchos actores percibían una debilidad institucional en los niveles gubernamentales nacionales, expresada en las pocas capacidades para poder mantener información actualizada. A nivel local, las organizaciones de base, no tenían acceso a información sobre ninguno de aquellos temas que eran de su interés: concesiones, disposiciones y normas legales, proyectos de riego y agua para consumo, o manejo del recurso.

La dinámica que marcaba el manejo del agua en el país determinaba que los actores locales conocieran más la institucionalidad local y provincial que aquella relacionada a las competencias de manejo del recurso a nivel nacional. Es decir, los actores locales no percibían la existencia de relaciones entre los ministerios que formaban parte del desaparecido CNRH. Al mismo tiempo, quienes eran parte de la estructura gubernamental nacional, no tenían conocimiento de la dinámica y las relaciones a nivel local. Los usuarios del agua de hecho, no percibían a la Agencia de Aguas (estructura desconcentrada del ex CNRH) como parte del CNRH ni como la autoridad local con capacidad para solucionar conflictos sobre concesiones. Era evidente la desarticulación de relaciones entre los actores de escala nacional y los actores de escalas más bajas. Más allá de la existencia de cuerpos colegiados y legales, a nivel local, la característica que primaba era la ausencia del Estado. Asimismo, entre los mismos actores locales, las relaciones y la coordinación para lograr una gestión en las microcuencas era débil e incluso, inexistente. Cabe resaltar la presencia de varias experiencias y proyectos puntuales relacionados al agua, desarrollados por ONG o por asociaciones de actores, diseminados a lo largo de la cuenca. Entre estos constaban proyectos de mejoramiento y tecnificación de riego, proyectos de reforestación, de agro-forestería y de mejoramiento de infraestructura.

Para tratar de resolver sus conflictos, los actores locales acudían a instancias que no tienen jurisdicción en el tema, casi siempre entes gubernamentales con quienes trabajan

de cerca, como el MAE o el MIDUVI. En este contexto de asimetrías frente a los conflictos existentes, se percibía al sector privado como directamente vinculado con las autoridades locales, lo cual generó en los actores comunitarios locales, la percepción de alianzas de poder en su contra y marginación de sus intereses. Entre tanto, desde lo local se percibía a las ONG como aliados y promotores de derechos de participación. Los variados conflictos manifestados en la cuenca, eran generados por un marco legal difuso, por una institucionalidad compleja y por la inexistencia de una política clara para el manejo del agua. Se sumaban factores que incidían directamente en el fomento y evolución de los conflictos como la falta de información y la poca efectividad para resolver los problemas desde los entes competentes.

El diagnóstico realizado por FFLA (Cabrera, 2007) concluía la existencia de dinámicas complejas para el manejo del recurso. Estas dinámicas estaban caracterizadas por:

- a) una descoordinación de los organismos gubernamentales encargados del manejo,
- b) un desconocimiento, de los actores relacionados, del sistema de manejo existente y de los instrumentos de gestión más eficientes,
- c) una falta de claridad en el marco regulatorio, con responsabilidades, competencias y designaciones para todos los niveles y escalas,
- d) una ausencia de políticas y objetivos comunes, y finalmente,
- e) una falta de mecanismos de representación de actores locales en la gestión.

El análisis de gobernanza ayudó a comprender además, que las relaciones y coordinación necesarias para una GIRH no dependían solo de las competencias dadas por una ley o por las capacidades técnicas o financieras que podían tener los actores. En gran medida, el sistema de gobernanza funcionaría siempre y cuándo se construyan adecuadas dinámicas de interacción social, institucional y personal.

Bajo este contexto, era importante pensar en una iniciativa que pueda atender el enfoque interescalas, que sea construida en fases y que atienda la necesaria implementación de los principios de buena gobernanza del agua. Dada la complejidad detallada en los párrafos anteriores, era indispensable emprender un proceso con enfoque de manejo adaptativo donde parecía más factible fortalecer iniciativas locales existentes y no reemplazarlas por estructuras centralizadas en el nivel de microcuencas. Esto atendería además al necesario enfoque de subsidiaridad en la toma de decisiones, es decir, en el acercar la posibilidad de decidir sobre el manejo del recurso en la escala local.

Si bien la iniciativa de GIRH en la cuenca alta del Guayllabamba comprende dos componentes diferenciados y complementarios de igual importancia (instrumentos técnicos y gobernanza del agua), este documento se centrará exclusivamente al segundo componente sobre gobernanza del agua.

Para referencia e información, los ejes de trabajo del componente técnico giran alrededor de los estudios necesarios para la realización de un diagnóstico biofísico de la cuenca, el desarrollo y fortalecimiento de un sistema de concesiones adecuado, el desarrollo de un sistema de información de los recursos hídricos de la cuenca y la elaboración de un Plan de Gestión Hídrica de la cuenca alta del Guayllabamba. El componente de gobernanza orienta sus acciones a la conformación de un sistema de participación y toma de

decisiones interescalas para la cuenca y ha sido liderado por FFLA, bajo un rol de facilitador del proceso, con la colaboración del FONAG, que actuó como co - convocante y responsable del componente técnico.

La experiencia sobre gobernanza del agua concebida por FFLA se desarrolla, como se delinea en párrafos anteriores, en fases y en escalas:

P R O C E S O E N F A S E S Y E S C A L A S						
ESCALA	FASE 1	Resultado Esperado	FASE 2	Resultado Esperado	FASE 3	Resultado Esperado
Escala Nacional	Relación con Autoridad Única del Agua AUA	Fortalecimiento de Capacidades	GIRH y Gobernanza Consolidación	Institucionalización de Plataforma de Múltiples Actores (PMA)	Lecciones Aprendidas	Normas y Réplica
Escala de Cuenca	Conformación Plataforma de Múltiples Actores	Visión y Planeamiento de Cuenca	Plataforma de Múltiples Actores (PMA)	Estructura, Roles y Planificación con GAD	Pilotaje	Aprendizajes Modelo de Gestión
Escala de Sub cuenca	Diagnóstico Gobernanza local	Relaciones Locales	Conformación PMA	Planeamiento Participativo	Consolidación PMA	Acciones y Plan de Manejo

La tabla da cuenta de las acciones paralelas desarrolladas por la iniciativa con metas y fases diferenciadas en las tres escalas identificadas. Estas actividades se ejecutaron a escala nacional con la SENAGUA, a escala de cuenca con los actores relevantes de la cuenca alta del Guayllabamba y a escala de subcuencas con los actores de San Pedro, Pisque y Chiche.

Este proceso es muestra fehaciente de que, con una adecuada facilitación, la participación amplia de los distintos actores es factible y tiene resultados tangibles y sostenibles en el tiempo. La conformación y consolidación de este sistema de gobernanza interescalas contó con la participación

de cerca de 300 representantes de 120 diferentes organizaciones e instituciones, entre las que se cuentan ministerios y secretarías del gobierno central, municipios, consejo provincial, juntas parroquiales, juntas de riego y agua para consumo humano, colectivos de la sociedad civil, sector privado empresarial, ONG, universidades y organizaciones de cooperación internacional; todas ellas siguen siendo parte de esta iniciativa. Ver Anexo 1, Listado de organizaciones participantes.

A continuación una descripción de las fases y escalas desarrolladas desde la iniciativa.



Evento Plan Nacional de los Recursos Hídricos, junio 2011.



Asamblea del Guayllabamba, abril 2008.

4.1 ESCALA DE CUENCA

4.1.1 Fase de Conformación de la Plataforma de Múltiples Actores (PMA)

Las primeras acciones de la iniciativa se orientaron a la conformación de una plataforma de múltiples actores en la escala de cuenca. Para ello, fue preciso empezar sobre el mapa inicial de actores y, de esa manera, abordar el proceso teniendo claro que en el camino otros actores fundamentales se irían sumando al proceso.

Fue indispensable, atendiendo a los principios de buena gobernanza, empezar el trabajo consolidando una visión compartida de la unidad hídrica, la cuenca alta del Guayllabamba. Los beneficios de esta acción se reflejarían en la construcción de relaciones y confianza entre los actores, en la comprensión del concepto de cuenca hídrica y en la visualización de problemas y necesidades de diferentes escalas y actores.

La construcción de la visión consensuada de la cuenca tiene fundamentos metodológicos de incalculable valor; el principal es establecer con los actores, el rumbo y la meta hacia donde dirigirán sus esfuerzos para el cambio. La identificación y definición de lo que se quiere lograr hace que

los esfuerzos se encaminen hacia el cumplimiento de los anhelos planteados. Esta es una manera diferente de trabajar en la gestión de un recurso natural en el país, ya que generalmente se lo hacía desde las definiciones de una ley y un sistema de organización pero sin saber qué logros se deberían alcanzar.

También se debe resaltar que al construir una visión consensuada, se establecen objetivos comunes y expresiones de escenarios deseados que ayudan al planteamiento de acciones e indicadores de gestión que podrán ser cuantificados. Si la visión se plasma luego en una planificación en escalas, se podrá trazar el camino hacia un escenario futuro de la cuenca. Esto es justamente, parte de los resultados de una GIRH.

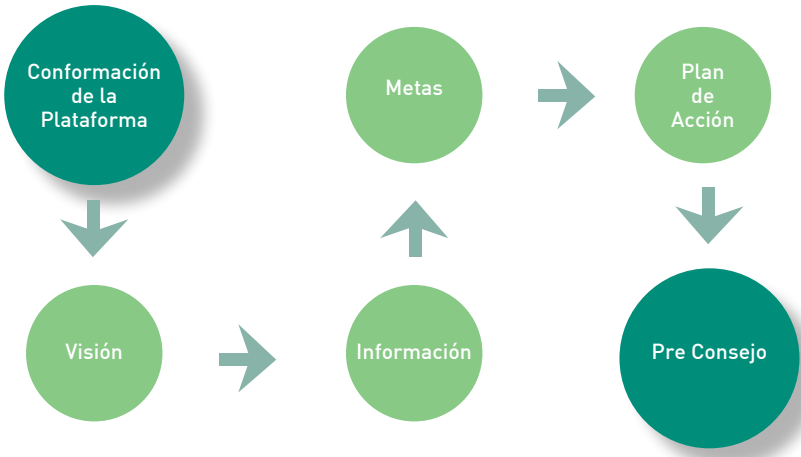
Se inicia así, en abril del 2008, una serie de reuniones para la construcción de la visión compartida de la cuenca. A continuación una tabla que da detalles de fechas e hitos logrados en cada una de las reuniones de los actores de la cuenca durante la primera fase en el año 2008.

HITOS DE LA PRIMERA FASE - ESCALA DE CUENCA		
DIÁLOGOS	FECHAS	INSUMOS - HITOS - RESULTADOS
Primera Reunión Multisectorial de Guayllabamba	4 de abril del 2008	1. Texto de Visión Inicial 2. Temas de Gestión (83 temas identificados) 3. Mapas participativos "La cuenca que queremos dentro de 15 años"
Segunda Reunión Multisectorial de Guayllabamba	30 de abril del 2008	1. Se compartió información existente sobre temas de gestión y se concluyó que: . Existen vacíos de información . Información es el reflejo del manejo del recurso: SECTORIZADA . Lo que queremos es GIRH y es lo contrario a lo que pasa ahora . Distintos niveles - diferentes capacidades y cómo presentar información. Tarea de todos . Es difícil tener conclusiones 2. Temas: Conservación, Gestión Técnica de Recursos Hídricos, Uso de suelo, Gobernanza
Tercera Reunión Multisectorial de Guayllabamba	23 de mayo del 2008	1. Se compartió más información existente sobre los temas de gestión y se concluyó que: . No partimos de cero, hay casos a nivel local en varios temas 2. Se conformaron dos comisiones de trabajo: . Comisión de trabajo con SENAGUA . Comisión de trabajo sobre DIAGNÓSTICO

DIÁLOGOS	FECHAS	INSUMOS - HITOS - RESULTADOS
Cuarta Reunión Multisectorial de Guayllabamba	19 de junio del 2008	1. Temas de trabajo editados y organizados (21 temas priorizados) 2. Texto de Diagnóstico comentado y editado 3. Recomendaciones a SENAGUA sobre reestructuración 4. ¿Hasta dónde queremos llegar en 15 años? 5. Metas de temas de trabajo a 15 años
20 Reuniones de Socialización	Período entre junio y octubre del 2008	1. Comentarios y retos del proceso en general 2. Comentarios y sugerencias a las metas planteadas
Quinta Reunión Multisectorial de Guayllabamba	28 de octubre del 2008	1. Temas de acción y metas actualizadas y finales, incluyendo sugerencias de las reuniones de socialización 2. Visión validada y acordada 3. Diagnóstico validado y acordado 4. Plan de Acción priorizado 5. Conformación del Pre Consejo de Cuenca

El proceso de conformación de la plataforma atendió a varios de los temas de gobernanza que fueron identificados durante el diagnóstico. Para esto, se construyó una hoja de

ruta que marcó el recorrido y la consecución de hitos que el proceso debía atender en su primera fase.



Participación: El mapa de actores había identificado instituciones y organizaciones de diferentes escalas y ámbitos geográficos y sectoriales de acción. Muchos de estos actores no habían tenido la oportunidad de compartir espacios de trabajo conjunto y varios no tenían claridad del significado de un trabajo con enfoque de cuenca.

El primer reto de la iniciativa fue convocar a una primera reunión donde la participación de los actores sería disímil por su conocimiento y sus ámbitos cotidianos de trabajo y donde la mayoría eran desconocidos entre sí. Ante este desafío, FFLA decidió trabajar los intereses y necesidades de los actores en la creación de una visión conjunta que exprese todas las inquietudes de los participantes respecto a la gestión de la cuenca y del recurso. Esta decisión me-

todológica obligaría a los representantes presentes en la reunión a participar de manera proactiva para de construir resultados donde sus propios intereses sean incluidos. El trabajo grupal sobre mapas interactivos y participativos fue una opción para la participación de todos los presentes. La pregunta motivadora para este primer encuentro fue ¿Cómo queremos ver la cuenca alta del Guayllabamba después de 15 años?

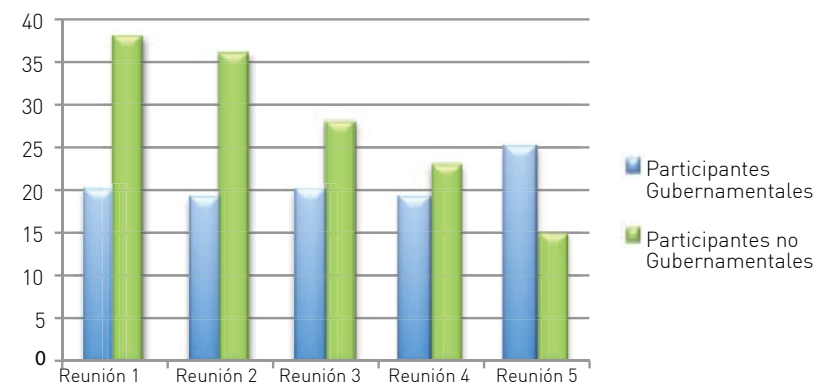
El uso de mapas participativos, una herramienta de construcción colectiva, ayudó a FFLA como facilitadora, a conducir este proceso participativo de construcción de escenarios de visión. Los grupos de trabajo fueron divididos procurando un balance de representatividad de los sectores, complementariedad de actores, intereses y puntos de vista.



Plataforma subcuenca río Chiche, agosto 2010.

El siguiente gráfico muestra el número y la tendencia de participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso:

Participación en la Plataforma del Guayllabamba



El gráfico de participación en la plataforma de Guayllabamba refleja claramente el interés de los actores no gubernamentales sobre el proceso, debido a que sus necesidades e intereses de manejo adecuado del agua son el motivo principal para su vinculación al proceso. Sin embargo, fue evidente la tendencia de decrecimiento de su participación dado que se tenía una percepción de rompimiento entre el nivel local, donde ellos actuaban cotidianamente y el nivel de cuenca. Muchos de los actores no gubernamentales provenientes de las subcuencas no estaban acostumbrados a participar en espacios de trabajo de representatividad institucional, de manera que la facilitación debió tomar en cuenta esta característica dentro de la conformación y la metodología del trabajo de grupos dentro de las reuniones de la Asamblea. La construcción de plataformas multiactores en niveles de subcuenca como espacios en donde los actores locales podrían evidenciar su voz, reavivó la participación de estos representantes en el espacio de asamblea de la cuenca.

Siendo esta una iniciativa nueva en el país, construida en medio de una transición y de cambios trascendentales tanto políticos como normativos, los actores gubernamentales sintieron cierta resistencia a establecer un compromiso contundente con el proceso. Esto obligó a la facilitación a emprender un proceso de socialización personal y perma-

nente con las agencias de gobierno para lograr el entendimiento cabal de los objetivos del proceso y su adhesión comprometida con la iniciativa. Esto se refleja en un aumento de la participación de los entes gubernamentales hacia el final de esta primera fase.

Información: En base a los planteamientos de los participantes durante la primera reunión, el equipo de facilitación identificó temáticas que debían ser analizadas con mayor detalle y profundidad. Por ello, durante la segunda y tercera reunión, se realizaron una serie de presentaciones de expertos sobre temas relacionados a oferta y demanda hídrica; proyectos y experiencias identificadas en la cuenca; uso de suelo; planificación cantonal; temas de gobernanza; análisis legales y de normativas existentes para el manejo de los recursos hídricos y las cuencas, y estado de conservación de la unidad hídrica.

La facilitación realizó un gran esfuerzo para identificar fuentes de información, para recopilarla y analizarla, y para finalmente, extraer aquella información relevante que podía ser presentada a los participantes y generar con ello una perspectiva del estado de situación de la cuenca. Así mismo, desde la facilitación, se trabajó en el lenguaje de la información que sería presentada, para poder hacerla ac-

cesible y comprensible para todos los actores. Esto implicó el trabajo conjunto con varios técnicos y expertos en las diferentes temáticas.

Para fortalecer y empoderar las relaciones entre los actores, se crearon dos comisiones de trabajo, la primera, enfrentaría el trabajo sobre sugerencias para la SENAGUA y la segunda, trabajaría sobre la realización de un documento de diagnóstico de la cuenca. El documento producto de este esfuerzo fue publicado por FFLA como una herramienta comunicacional que podría ayudar al conocimiento y al entendimiento del estado de la cuenca del Guayllabamba con base en la información existente, la misma que estaría a disposición de todos los habitantes de la cuenca.

El trabajo para la obtención de la información, durante esta fase, evidenció el poder que las organizaciones e instituciones crean alrededor del tema. Es necesario trabajar sobre alianzas que favorezcan la identificación de fuentes de información y los mecanismos para poder acceder a ella. Fue claro para los participantes que existen vacíos de informa-

ción importantes y que no toda la información es factible de compartir. Una de las necesidades sentidas fue la de obtener estudios que aporten a llenar los vacíos existentes.

Institucionalidad: Con miras a buscar la institucionalidad de la plataforma, se realizaron una serie de reuniones con los diversos actores de la cuenca. Estas reuniones buscaban incrementar la participación de los actores y sobretodo, construir la legitimidad del espacio. Con ello, se inició la búsqueda del compromiso gubernamental para visualizar la experiencia y darle el respaldo y aval necesarios para su funcionamiento en el futuro.

Paralelamente, se trabajó para la definición de quienes serían representantes únicos desde las agencias gubernamentales para dar continuidad a la participación institucional del Estado. Este esfuerzo no tuvo mayores impactos y la rotación de representantes sigue siendo un reto. Los continuos cambios en autoridades gubernamentales obligan al permanente contacto y retroalimentación con los entes gubernamentales.



Subcuenca río Pita.



Asamblea del Guayllabamba, septiembre 2009.

Planificación Multisectorial: Finalmente, durante las últimas reuniones de esta primera fase se construyó el Plan Participativo Multisectorial para la cuenca. El plan evidenció las necesidades de los actores de diferentes escalas y sus metas. Posteriormente, fue necesario compaginar este plan con información complementaria sobre la cuenca, a través del apoyo de un consultor experto en el armado de planes de gestión para cuencas. De esa manera, se logró conectar y articular los esfuerzos de trabajo del enfoque de gobernanza con los esfuerzos de trabajo del componente técnico.

La planificación multisectorial apoyó la legitimación del trabajo realizado y evidenció el empoderamiento de los actores sobre el proceso. Quedó claro entonces que el plan técnico reflejaba las necesidades expresadas por los actores, que el proceso estaba construido por ellos y que las decisiones que se habían tomado hasta el momento habían sido participativas. Fue evidente desde los actores, la aceptación al proceso y la sostenibilidad que podría generarse en cuanto a su participación y accionar frente a la GIRH.

4.1.1.1 Resultados de la Conformación de la PMA de Guayllabamba

Como fruto de las actividades de esta primera fase en la escala de cuenca, el proceso obtuvo algunos productos puntuales:

a) Diagnóstico Participativo: En base a la información recabada desde diversas fuentes, se elaboró un documento comunicacional que estableció el estado de situación de la cuenca del Guayllabamba.

b) Texto de Visión conjunta de la cuenca: Luego de atravesar por procesos de recepción de información, discusión e identificación de necesidades de las diferentes escalas, análisis y establecimiento de metas, los participantes del proceso plantearon su visión para la cuenca, expresada en el siguiente texto:

La cuenca alta del río Guayllabamba al 2025 será un espacio en donde se ejecutan acciones consensuadas entre los actores organizados a diferentes escalas, con una gestión integrada y efectiva que garantice la disponibilidad de agua de calidad para todos.

c) Lineamientos para alcanzar la Visión: Los participantes consideraron necesarios los siguientes lineamientos como guía para la implementación de las acciones de GIRH en la cuenca, que conduzcan a alcanzar la visión planteada:

- Establecer y fortalecer plataformas participativas con diferentes ámbitos y escalas.

Fortalecer la coordinación entre instancias locales, seccionales y nacionales.

Apoyar a la gestión integrada, mediante la creación de mecanismos y herramientas de gestión y planificación a nivel de cuenca y subcuencas.

Aplicar políticas, estrategias y acciones para alcanzar el desarrollo sustentable a mediano y largo plazo en la cuenca.

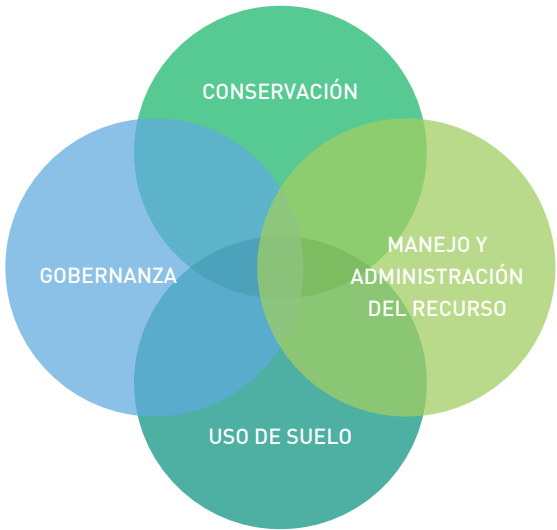
Cumplir y adaptar políticas, leyes y reglamentos de ordenamiento territorial con enfoque de conservación del recurso hídrico y recursos naturales asociados.

Diseñar e implementar programas de educación ambiental, capacitación y concientización para la conservación y respeto de la naturaleza y el agua.

Ejecutar programas de descontaminación, monitoreo y control de calidad de agua, priorizando el consumo humano y producción agropecuaria.

Potenciar el conocimiento científico compartido y de herramientas técnicas al servicio de acciones.

d) Plan Participativo de Cuenca: Como producto del consenso logrado entre los diferentes representantes participantes del proceso, se elaboró un documento que refleja las acciones que deberían realizarse en la cuenca. La matriz del Plan contiene metas, acciones, responsables, presupuestos referenciales y posibles tiempos de ejecución para cuatro ejes de acción: Gobernanza, Manejo y Administración del Recurso, Uso del Suelo y Conservación.



4.1.2 Consolidación de la PMA de Guayllabamba

Terminada la primera fase en la escala de cuenca, los participantes decidieron denominar al espacio creado como Pre Consejo de cuenca, pues vieron la factibilidad y viabilidad del trabajo realizado y la necesidad de estrechar las relaciones inter-institucionales e interescalas y organizar y solidificar un espacio de coordinación como punto de encuentro y toma de decisiones de los actores de la cuenca. Con este pensamiento se inicia la siguiente etapa de trabajo en la cual se establecerían los roles, responsabilidades, estructura y posibles fuentes de financiamiento de un futuro Consejo de Cuenca.

La denominación de Consejo se debe a que, si bien se venía trabajando bajo la denominación de Plataforma de múlti-

ples Actores, a la luz de la Ley de Agua, las estructuras de apoyo a la GIRH por cuenca serían justamente los consejos de cuenca. Adicionalmente, la determinación de este espacio ayudaría a caracterizar y definir los esfuerzos bajo una meta concreta. La meta sería entonces la conformación de un consejo para apoyar la gestión de la cuenca; meta identificada e incorporada en el Plan Participativo de Cuenca, producto de la fase anterior.

A partir de enero de 2009, se inició la siguiente etapa con la primera reunión de Asamblea de Cuenca. A continuación, los hitos y resultados de la fase de consolidación de la PMA de Guayllabamba.

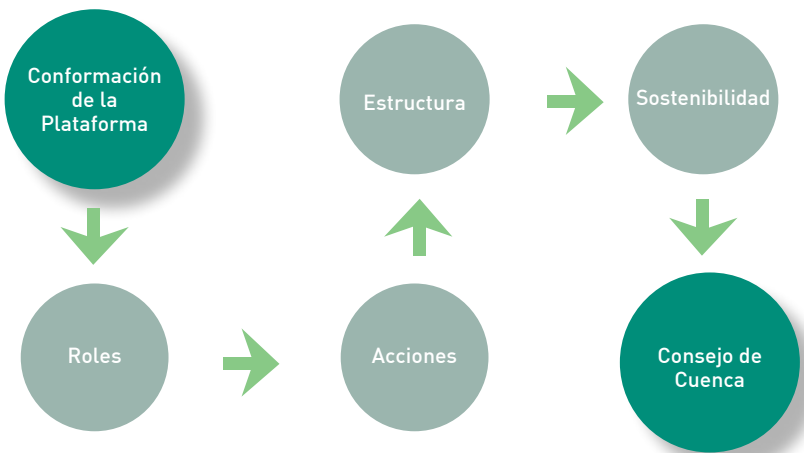
HITOS DE LA PRIMERA FASE DE LA ESCALA DE CUENCA		
DIÁLOGOS	FECHAS	INSUMOS – HITOS – RESULTADOS
Primera Reunión de Asamblea de Guayllabamba	1 de diciembre del 2008	1. Presentación de Experiencias de Consejos de Cuenca, caso CG Paute 2. Ley de Agua y Consejos de Cuenca desde la SENAGUA 3. Valores y Principios del Pre Consejo 4. Secretaría Técnica de un Pre Consejo
Segunda Reunión de Asamblea de Guayllabamba	6 de febrero del 2009	1. Validación de Valores y Principios de la Estructura 2. Plan de Acción Piloto a 6 meses 3. Comisión de trabajo en Política (Ley de Agua)
Tercera Reunión de Asamblea de Guayllabamba	21 de julio del 2009	1. Comentarios e insumos al 4º borrador de la Ley de Agua 2. Presentación de Lineamientos del Evento Nacional sobre Cuencas y Gobernanza 3. Presentación del Sistema de Información de Recursos Hídricos de la Cuenca del Guayllabamba
Cuarta Reunión de Asamblea de Guayllabamba	22 de septiembre del 2009	1. Socialización del proyecto de la Ley de Agua 2. Presentación Consejos de Cuenca en Brasil - Sostenibilidad Financiera 3. Roles y responsabilidades del Consejo de Cuenca 4. Atribuciones y funciones de un Consejo de Cuenca en el Ecuador
Quinta Reunión de Asamblea de Guayllabamba	8 de diciembre del 2009	1. Socialización del Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca del Guayllabamba 2. Socialización avances en subcuencas Pisque y San Pedro 3. Estructura de un Consejo de Cuenca 4. Funciones de los componentes de la Estructura

Terminada la primera fase de conformación de la PMA, se inician las actividades de lo que se denomina la **fase de consolidación de la plataforma**. Para ello, las acciones realizadas encaminaron la reflexión de los miembros de la auto-

denominada Asamblea del Guayllabamba hacia la definición de los roles, responsabilidades, estructura y sostenibilidad de este espacio de coordinación y consenso.



Asamblea del Guayllabamba, diciembre 2009.



El 2009 se convirtió en un año crítico por varias razones. La primera, marcaba la consolidación de la iniciativa de la cuenca del Guayllabamba; la segunda, porque la reflexión en este espacio se daba en medio del proceso de elaboración de la Ley de Agua del Ecuador; y la tercera, porque los resultados de esta iniciativa podían brindar insumos para la definición de la normativa a nivel del país. Este contexto de definiciones marcó la agenda de trabajo de la cuenca del Guayllabamba y las asambleas trataron varios temas de coyuntura al mismo tiempo que definían temas de organización interna.

La primera acción planteada desde FFLA fue la construcción participativa de los roles y funciones que un futuro Consejo de Cuenca debía cumplir. Como apoyo a esta reflexión se presentaron una serie de insumos para la discusión sobre el contexto normativo del país y las experiencias tanto locales como nacionales sobre el tema.

Fue fundamental por otro lado, retomar como un insumo interno, todas las discusiones realizadas para la elaboración de la Ley de Agua sobre aspectos como la participación en temas públicos, la conformación de los consejos,

las atribuciones de este tipo de estructuras, los roles de la Autoridad del Agua, entre otros. Las discusiones sobre estos temas se mantenían tanto al interno de la Asamblea de cuenca, como en una serie de espacios paralelos que pretendían contribuir a la elaboración de la Ley. Durante esta etapa, se conformó una comisión de trabajo representativa de la Asamblea que fue invitada a participar de varios espacios de discusión y análisis sobre la Ley de Agua. La comisión estuvo conformada por 13 representantes de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos autónomos descentralizados y de agencias gubernamentales.

Fue importante, durante esta fase, el trabajo sobre representatividad que debió realizar la facilitación, pues durante la primera fase de trabajo en esta escala se evidenció una mayor cantidad de representantes gubernamentales por sobre los representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre los que se cuentan los usuarios del agua. La segunda fase evidenció un crecimiento en la participación de los usuarios del agua de nivel local y de las organizaciones de la sociedad civil.

4.1.2.1 Resultados de la Consolidación de la PMA del Guayllabamba

Como resultado de las actividades de esta primera fase en la escala de cuenca, el proceso obtuvo algunos productos puntuales:

a) Valores y Principios de la Estructura: Una de las primeras reflexiones al interior de la ya denominada Asamblea de Cuenca, a esa fecha, fue la de establecer qué principios

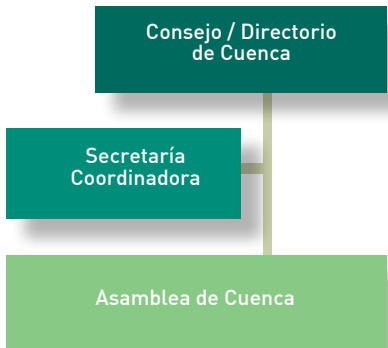
y valores deberían marcar el desempeño de las estructuras del Consejo. Estos principios y valores serían la base de estructuración de los indicadores de buena gobernanza del Consejo. Los valores y principios fueron presentados y validados en la escala de subcuencas.

b) Roles y Funciones del Consejo de Cuenca: Los participantes de la Asamblea definieron aquellos roles y funciones que deberían ser ejecutados por el Consejo. A continuación un detalle de estas definiciones:

VALORES	PRINCIPIOS
Tolerancia	Socialmente responsable
Equidad	Rotativo de Dignidades
Honestidad	Rendidor de Cuentas
Solidaridad	Inclusivo
Transparencia	Consiliador
Respeto	Líder y Propositivo
Ética	Autónomo
Justicia	Legal
	Democrático
	Participativo

Roles del Consejo de Cuenca	Funciones del Consejo de Cuenca
Articulador de actores de diferentes escalas y sectores	. Socializar normas e información sobre GIRH para la cuenca
Comunicador	. Promover la participación para la GIRH
Facilitador	. Promover la investigación sobre recursos hídricos en la cuenca
Planificador	. Promover capacitación de los actores en la cuenca
Asesor de la Demarcación Hídrica y la AUA	. Facilitar conflictos en la cuenca
Vigilante del cumplimiento de normativas para el manejo hídrico	. Facilitar la coordinación para la GIRH en la cuenca
	. Planificar la GIRH interescalas en la cuenca
	. Canalizar decisiones a la autoridad de cuenca
	. Emitir criterios sobre acciones que impliquen impactos sobre la cuenca
	. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas para el manejo hídrico

c) Estructura del Consejo de Cuenca: La Asamblea del Pre Consejo de cuenca discutió, analizó y definió la estructura temporal de un futuro Consejo de Cuenca. Esta estructura tiene concordancia con los niveles de participación requeridos, con las normas legales vigentes y con la operatividad que la estructura necesita para su funcionamiento. La estructura temporal se conforma con tres componentes diferenciados pero complementarios: la Asamblea, que es el espacio de participación amplia de la cuenca donde se toman decisiones políticas de gestión; el Consejo/Directorio de la cuenca con un rol de vocería de la Asamblea; y la Secretaría Coordinadora que convoca y facilita el proceso en la cuenca.

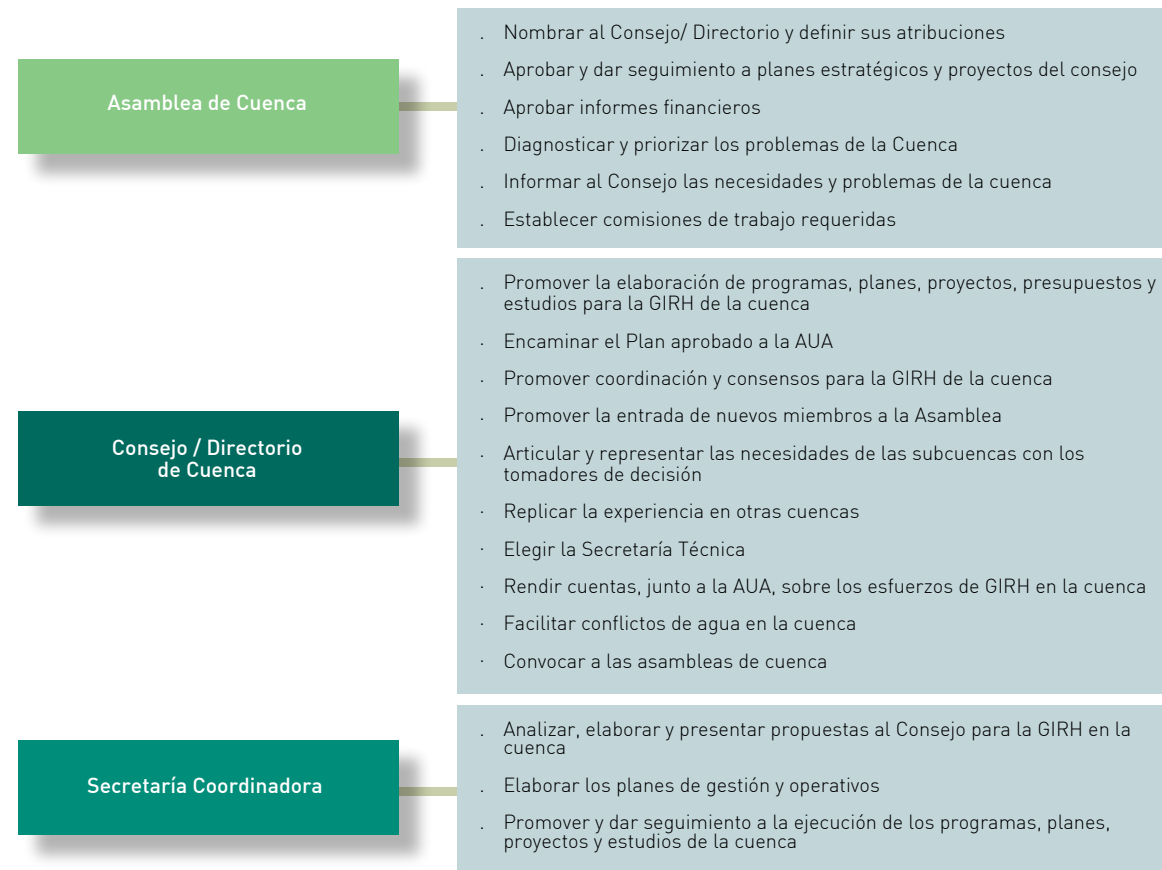




Evento Propuesta Ley de Agua, abril 2009.

d) Funciones diferenciadas de los componentes de la Estructura: La estructura pensada para el Consejo de Guayllabamba tiene funciones diferenciadas que han sido construidas de manera participativa por los miembros de la Asamblea, previa entrega de información sobre experiencias similares y conforme a los requerimientos para lograr una GIRH en el contexto local.

La estructura temporal deberá evolucionar hasta tener como componentes, una Asamblea definida, un Directorio de Cuenca (que por ahora trabaja como una comisión técnica) y una Secretaría Coordinadora que deberá avanzar hacia una Secretaría Técnica, con capacidades reales para cumplir con las funciones requeridas.



e) Sostenibilidad de la Estructura: Uno de los principales desafíos que enfrentaría la estructura conformada es el de su sostenibilidad en el tiempo. Los ejes de mantención de la estructura giran en dos ámbitos, el primero, a través de su institucionalización, con roles y funciones claramente definidos, que motiven la toma de decisiones sobre la gestión del agua; y el segundo, contar con los recursos necesarios para su existencia y para el cumplimiento de su misión.

Queda claro que el desarrollo de las actividades del Consejo de Cuenca será sustentable solamente si existe capacidad económica y financiera para su mantenimiento.

Los principios de una propuesta financiera para el mantenimiento de la estructura son los siguientes:

- el proceso de gestión en la cuenca debe tener en cuenta la recuperación de los costos para poder realizar actividades;

- se debe evitar cualquier tipo de dependencia basada en fuentes de financiamiento únicas o en pocas instituciones, para evitar sesgos en las decisiones que el consejo deba tomar para la cuenca.

Los costos de funcionamiento de la estructura deberán ser tomados en cuenta con detalle. Sin embargo, de manera general, son los costos de las reuniones de la Asamblea y Consejo/Directorio, los costos de mantenimiento de la Secretaría Técnica y los costos del desarrollo de las actividades que podrían ejecutar los componentes de la estructura para lograr la GIRH en la cuenca.

Estos costos podrían ser cubiertos de diversas formas, algunas de las discutidas, pero no definidas por la Asamblea han sido:

- contar con un fondo inicial conformado por la contribución de los miembros de la Asamblea;
- contar con fondos adicionales, levantados por la Secretaría Técnica y el Consejo/Directorio, quien deberán procurar el levantamiento de fondos para proyectos y programas con financiamiento de entes nacionales e internacionales diversos;
- lograr una contribución anual de los miembros para poder solventar gastos de reuniones y parte de las operaciones de la Secretaría Técnica;
- la AUA podría solventar gastos de funcionamiento de los consejos a través de inversiones provenientes de la renta petrolera, o de partidas de las cuentas centrales del gobierno;
- los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían solventar parte de las actividades a realizar pues tienen competencia directa para su ejecución. Los organismos regionales deberán cubrir, de acuerdo al COOTAD, los gastos de conformación y participación de los consejos de cuenca.

f) Inserción en Planificación de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs): Dado que el país atraviesa por una etapa de planificación para el desarrollo y de ordenamiento territorial, y dado además, que los GAD tienen competencias relacionadas con el manejo del agua en sus jurisdicciones, es importante que la planificación de la cuenca se vea reflejada en los planes territoriales seccionales. La facilitación del proceso en Guayllabamba está promoviendo la inclusión del enfoque de GIRH en los planes de los GAD que forman parte de la cuenca.

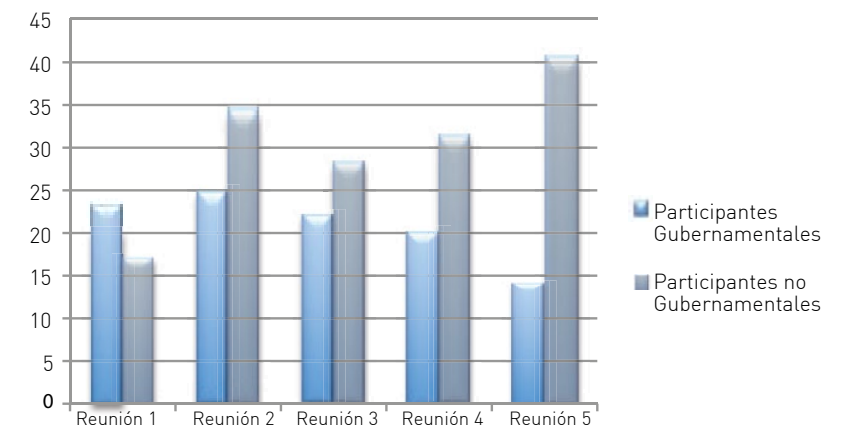
g) Información y Conocimiento: Esta fase de trabajo se caracterizó por los constantes espacios de capacitación tanto para la AUA como para los participantes de la Asamblea. Todos fueron espacios de capacitación informal en los que se generaron conocimientos sobre temas relacionados a la GIRH por cuenca, normativas legales y manejo de conflictos sociambientales.

La posibilidad de compartir con expertos y con otras experiencias existentes generó en los participantes la posibilidad de fortalecer su participación crítica dentro del proceso.

h) Participación y Organización Interna: Dentro de varios de los colectivos que forman parte de la iniciativa se iniciaron dinámicas de organización interna, en preparación para su participación efectiva dentro del proceso de Guayllabamba. Se puede mencionar esto como un ejemplo de resultados no esperados, pero que refleja las dinámicas que se producen a la par de la iniciativa y que van consolidando la necesaria representatividad de los actores, requerida para el proceso.

La estadística de participación de los entes gubernamentales y no gubernamentales dentro del proceso cambia en esta fase con relación a la anterior.

Participación en la Asamblea del Guayllabamba



Las tendencias de participación en las reuniones de la autodenominada Asamblea, durante la fase de consolidación, indican un incremento en la participación de los actores no gubernamentales hacia el inicio y nuevamente una tendencia de decrecimiento hacia el final. Esto se da, debido a que la facilitación realizó un seguimiento continuo a las instituciones gubernamentales, logrando mayor adhesión en las primeras reuniones. El inicio de las discusiones sobre

la Ley de Agua determinó la tendencia decreciente hacia el final de esta fase.

Entre tanto, la tendencia creciente de la participación de los actores no gubernamentales se explica porque en esta fase se consolidan las plataformas de participación local en las subcuencas, lo que permite tener una mayor y mejor representatividad en la Asamblea.

4.1.3 Pilotaje de la Experiencia

Transcurridos tres años de la iniciativa, la AUA definió, a través de la firma de un convenio interinstitucional, que la experiencia de Guayllabamba podría contribuir a la implementación de consejos de cuenca en el país, mediante la identificación de lecciones aprendidas que pudieran servir como un estándar nacional sobre el tema de gobernanza de cuencas y GIRH.

FONAG y FFLA decidieron emprender la identificación de estas lecciones aprendidas y presentar una propuesta de gestión de cuenca que incluya las estructuras de Consejo de Cuenca, de acuerdo al modelo trabajado e implementado en Guayllabamba.

Este modelo recoge dos aspectos fundamentales, por un lado, la conexión institucional requerida, y por otro, la compatibilidad del modelo institucional con las escalas de gestión y planificación de cuenca.

4.1.3.1 Modelo de Gestión de la Cuenca

Esta propuesta de Modelo de Gestión de Cuenca construida participativamente por la iniciativa de Gobernanza del Agua en la cuenca del Guayllabamba retoma los pensamientos y resultados del proceso que han sido discutidos de manera analítica durante los últimos tres años.

Mediante esta figura se cumplen los parámetros legales y de buena gobernanza requeridos: a) se atiende a los requerimientos constitucionales de participación y de rectoría del recurso; b) se atiende a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con un enfoque de GIRH; c) se cumple con los requerimientos de coordinación interinstitucional y consenso para lograr la GIRH en la cuenca; d) se atiende la gestión de cuenca con visión estratégica y compartida.

El modelo se basa en la estructura establecida para el trabajo interescalas de la cuenca y en los roles y funciones

que se definieron desde los actores participantes, para las estructuras planteadas que conforman el Sistema de Gobernanza interescalas de la cuenca.

Partiendo del concepto de que el Consejo de Cuenca es por definición el espacio para lograr la coordinación y consenso necesarios para lograr una gestión integral, la propuesta se fundamenta en la consolidación de este espacio como eje de la gestión del recurso, tanto en lo referente a la coordinación interinstitucional como a la planificación intersectorial e interescalas, a la planificación y a la gestión de la información.

El esquema a continuación, plantea el orgánico de la estructura del consejo de Cuenca y sus componentes institucionales.

El gráfico sobre el manejo institucional de la cuenca muestra la interrelación de las escalas que deben estar involucradas para la gestión integrada de la unidad hídrica:

Escala Nacional: donde se encuentran aquellas instituciones de jurisdicción y ámbito nacional como la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), los ministerios sectoriales relacionados a la gestión del recurso como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Ministerio del Ambiente (MAE), la Secretaría Nacional de Riesgos, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entre otros.

Escala de Cuenca: en el caso particular de la Cuenca de Guayllabamba, es el ámbito de acción delimitado por el espacio geográfico de la cuenca alta del río Guayllabamba. En este territorio, convergen las acciones de las entidades de escala nacional, pero sobre todo, aquellas de los entes pertenecientes al sistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados es decir, Gobierno Provincial y Municipios, con aquellas competencias dadas por el COOTAD.

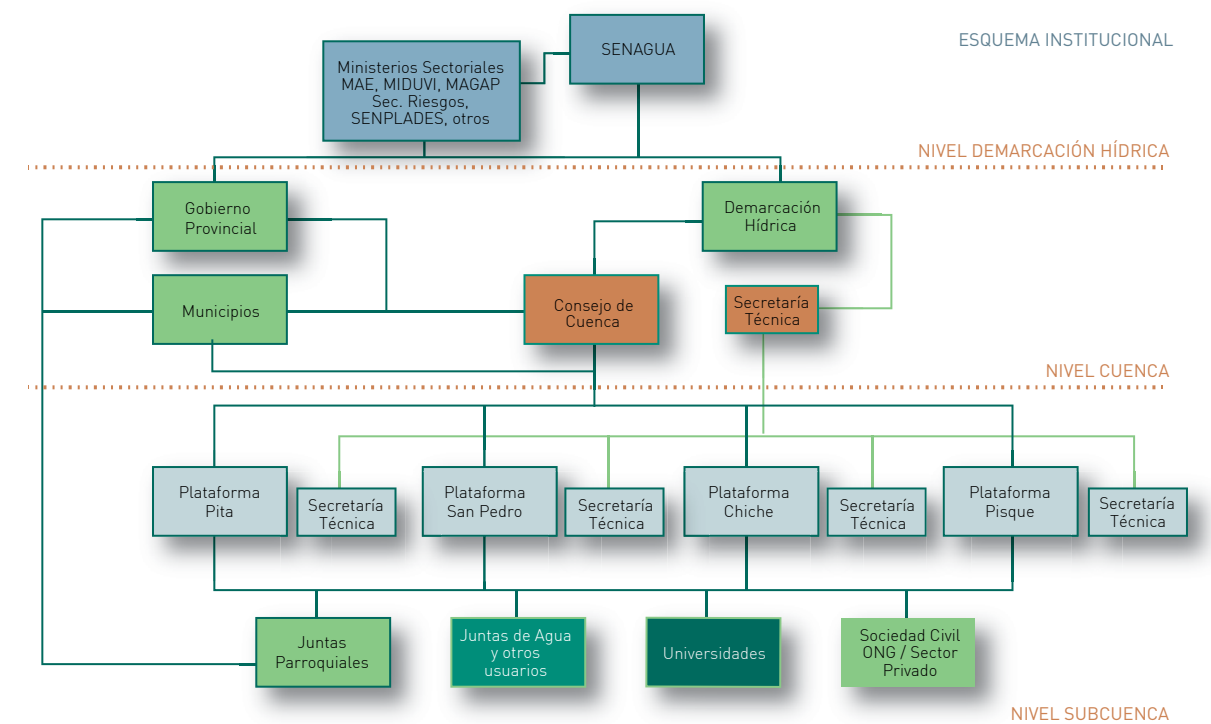
Escala de Subcuenca: es el ámbito de acción delimitado por las subcuencas pertenecientes a la cuenca del Guayllabamba y donde tienen mayor injerencia en la



Plataforma subcuenca río San Pedro, agosto 2009.



Día de campo, subcuenca río Chiche, agosto 2010.



gestión aquellos actores de nivel local como las juntas de agua de consumo humano y de riego, así como los entes gubernamentales que actúan en estas escalas, los municipios y sobre todo, las juntas parroquiales. No son, sin embargo, los únicos actores que actúan en este ámbito; las ONG, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también son parte del manejo y la gestión del recurso.

Queda claro entonces que para lograr una gestión integrada del recurso se requieren espacios para la coordinación de esta variedad de actores involucrados por escalas. Estos

espacios son las plataformas multi-actores de las diferentes escalas y están destinados a la búsqueda de consenso, la coordinación interinstitucional, la planificación conjunta y el intercambio de información.

Las plataformas multi-actores de diferentes escalas son entes autónomos descentralizados, que actúan de manera articulada, pero que no son de ninguna manera interdependientes. Es decir, las acciones y prioridades que se acuerdan para una subcuenca específica y sus resultados dependen exclusivamente de la gestión y compromiso de los actores pertenecientes a ese espacio territorial.



Subcuenca río Pisque.

La gráfica establece también la conexión de las políticas nacionales, que las emite la Autoridad Única del Agua (AUA) en la escala nacional, con la gestión estratégica del territorio por cuenca; y de manera paralela, la necesidad de vincular el trabajo sobre la gestión estratégica, con la operativa en las subcuencas; involucrando siempre a todos los actores relacionados con la gestión del recurso por escalas. Es evidente que el trabajo de GIRH implica la necesidad de trabajar de manera simultánea en cada una de las escalas.

El modelo institucional presentado permite atender tres funciones diferenciadas y complementarias para la obtención de los resultados de GIRH:

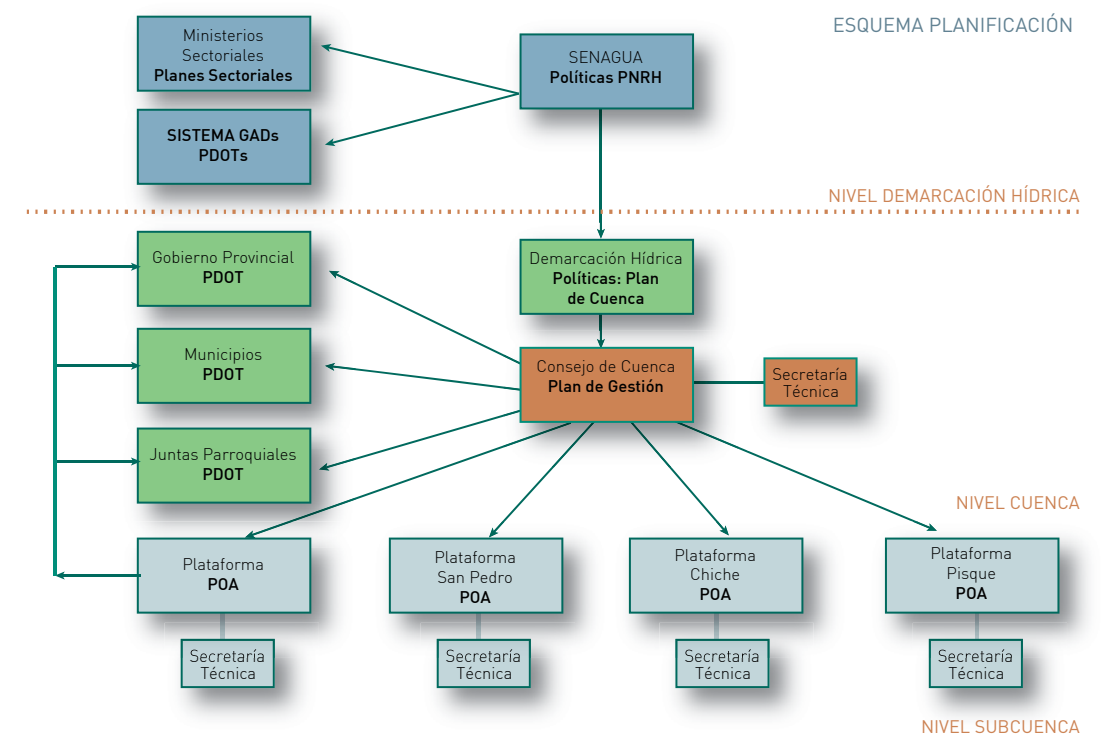
- a) Planificación,
- b) Participación y coordinación, y

c) Gestión de información.

a) Planificación Interescalas

Atendiendo a este ordenamiento institucional, es necesario esclarecer los niveles de planificación y concordancia de las diferentes escalas y los enfoques de planificación que los actores relacionados deben adoptar para lograr un adecuado manejo del recurso por cuencas.

La figura a continuación representa las interrelaciones entre la generación de políticas, la gestión estratégica del recurso y la operatividad de las acciones en el territorio, atendiendo a las escalas, competencias, roles y responsabilidades de los actores involucrados en el sistema de gestión del recurso hídrico por cuenca:



El gráfico complementa de manera práctica la institucionalidad requerida y los niveles de planificación, que están claramente diferenciados de acuerdo a la escala y a la jurisdicción del ámbito territorial de operación.

La planificación a nivel de las subcuencas: está enfocada a la operatividad y ejecución de acciones en el territorio, por ello, los planes a nivel de subcuencas son operativos. En esta escala los planes deberán ser Planes Operativos Anuales (POA), lo que implica una actualización y priorización de acciones anuales para lograr un manejo efectivo del recurso. Los POA por subcuenca son la herramienta de planificación del territorio con enfoque de cuenca hídrica y por lo tanto, deberán ser construidos de forma participativa,

e insertos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de esta escala (PDOT).

La planificación a nivel de la cuenca: está enfocada a la gestión estratégica. Este enfoque se plasma en la elaboración del Plan Estratégico de Gestión de la Cuenca. Este es un documento donde confluye el cumplimiento de las normativas y políticas nacionales, las directrices de los planes intersectoriales y los acuerdos mínimos institucionales para lograr impactos de largo alcance. Para poder gestionar el territorio con enfoque de cuenca hídrica, la planificación estratégica de cuenca deberá ser un lineamiento básico de la planificación de los entes gubernamentales y no guber-



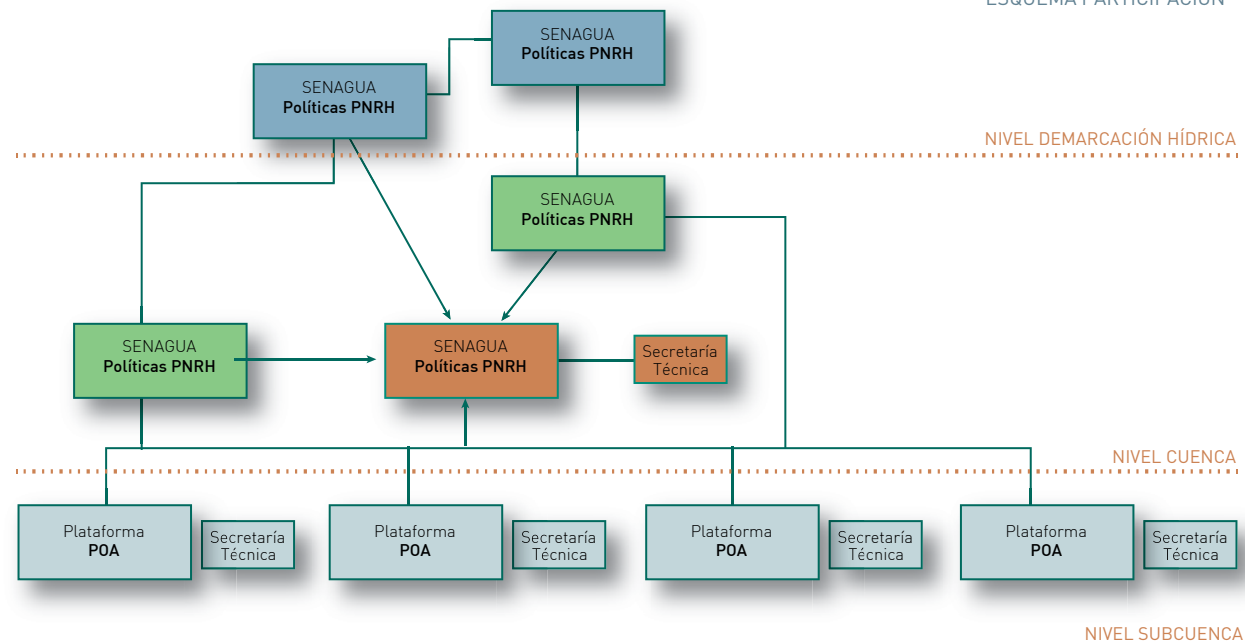
Plataforma subcuenca río Pisque, diciembre 2011.

naméntales que tienen acciones tanto en el nivel de cuenca como en el nivel de subcuencas. Es decir, el Plan de Gestión de cuenca es un lineamiento fundamental de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con ámbito en esta escala: Municipios y Gobierno Provincial; y al mismo tiempo, es base de la planificación operativa de las plataformas de subcuenca.

b) Participación y Coordinación

El esquema de gestión propuesto por la iniciativa en la cuenca del Guayllabamba es funcional para atender la necesidad de participación, requisito básico para lograr la GIRH. Complementa la toma de decisiones en el Consejo de Cuenca mediante la actuación de organizaciones públicas y de la sociedad civil, integrando los esquemas de participación institucional de ámbito nacional y cantonal; como por ejemplo los municipios, gobiernos provinciales y ministerios relacionados con la gestión del agua, con aquellos de participación local, donde existe representatividad mayoritaria de organizaciones comunitarias y de juntas de agua.

ESQUEMA PARTICIPACIÓN



Las plataformas multiactores propuestas en la cuenca se definen y constituyen de la siguiente manera:

Comité de Subcuenca: conformado por la Asamblea de Subcuenca, el Comité o Directorio y la Secretaría Coordinadora. Los tres componentes del Comité tienen como objetivo fundamental velar por la participación y el consenso para la gestión de la subcuenca.

La Asamblea es el ente de participación de la unidad hídrica correspondiente y en ella participan principal-

mente los representantes de las juntas y sistemas comunitarios de agua de consumo humano, riego y otros usos; las ONG que trabajen sobre temas relacionados, las juntas parroquiales, los municipios, las universidades y agrupaciones organizadas de la sociedad civil. Este es un espacio abierto a la participación de otros entes relacionados y no se excluye la participación de actores e instituciones de los niveles y escalas superiores. El Comité o Directorio de representantes de la Asamblea de Subcuenca, a quienes este cuerpo colegiado rinde cuentas, estará conformado principalmente por usuarios del

agua y serán los representantes y voceros de la subcuenca en la Asamblea y Consejo de Cuenca. La Secretaría Técnica de subcuenca será elegida por la Asamblea y tendrá como rol fundamental el apoyo a la elaboración y ejecución de los POA.

El Consejo de Cuenca: conformado por la Asamblea de Cuenca, el Consejo o Directorio y la Secretaría Técnica; este consejo tiene como objetivo fundamental velar por la participación y coordinación de los entes nacionales y los representantes de las subcuencas para lograr la gestión de la cuenca del Guayllabamba.

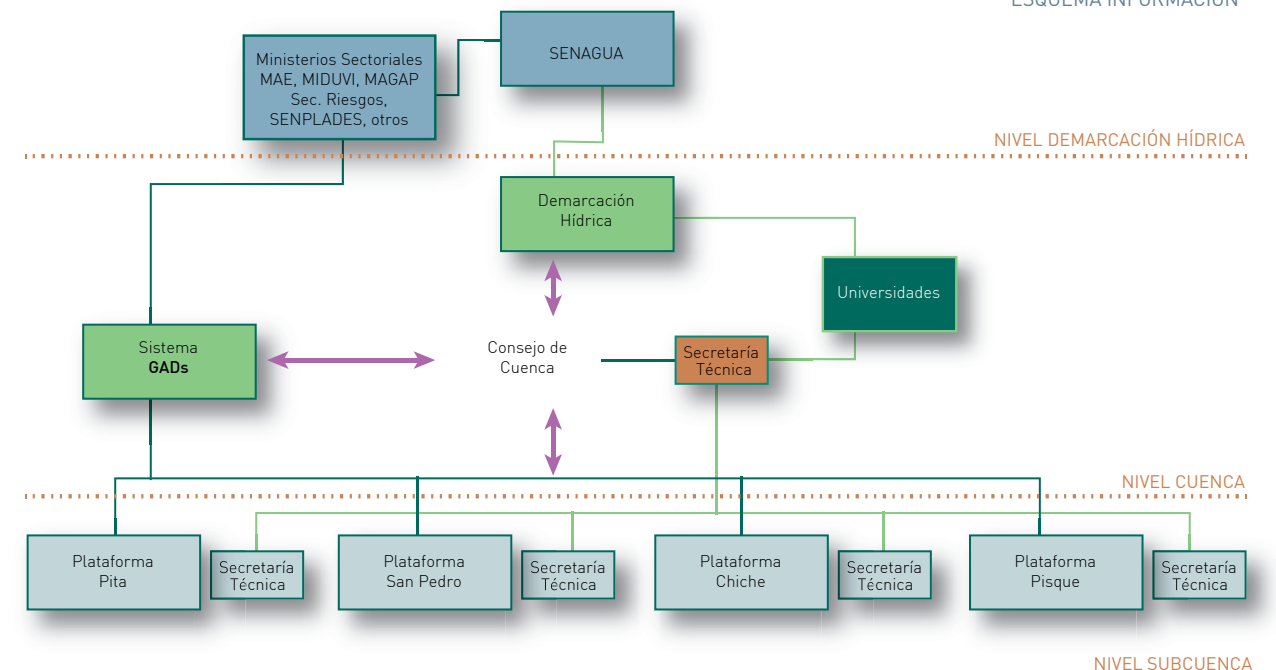
La Asamblea de Cuenca estará conformada por los representantes de cada una de las subcuencas, que se prevé serán usuarios del agua; por los representantes de los GAD de este nivel, principalmente municipios y gobierno provincial; y por los representantes de los ministerios relacionados. Asimismo, serán parte de esta Asamblea, los representantes de ONG y universidades que tengan trabajo en la cuenca. Entre tanto el Consejo

de Cuenca estará conformado de manera paritaria por representantes del sector público y representantes de los usuarios del agua provenientes de las subcuencas. El coordinador de la Demarcación Hídrica de Esmeraldas, representante de la AUA y parte del 50% de participantes del sector público, presidirá el Consejo y tendrá voto dirimente sobre las resoluciones tomadas. El Consejo rendirá cuentas a la Asamblea de Cuenca.

c) Gestión de Información

El Plan de Cuenca es la herramienta clave de gestión de la cuenca. Para ello se debe tener claridad sobre la esencia del documento pues es una herramienta viva y dinámica, que necesita constante actualización, retroalimentación y sobre la cual se debe realizar un ejercicio periódico de priorización de acciones. Esto implica tener información actualizada y accesible que pueda apoyar la toma de decisiones de las plataformas.

ESQUEMA INFORMACIÓN



Paralelamente, el esquema propuesto es funcional y eficiente para mantener el necesario flujo de información a partir de la relación existente entre la Secretaría Técnica del Consejo, las Secretarías Coordinadoras de las subcuencas, las unidades técnicas de los ministerios, los GAD y las universidades participantes.

4.2 ESCALA DE SUBCUENCA

Paralelamente, desde el año 2008 y de manera continua hasta la actualidad, se desarrollan una serie de actividades tendientes a la conformación y consolidación de las plataformas de subcuenca. Este trabajo ha sido realizado gracias al apoyo de instituciones que trabajan desde el rol de secretarías locales e impulsoras del proceso en esta escala y que han sido colaboradores fundamentales de FFLA en el proceso.

En la cuenca del río Pisque, FFLA cuenta con la coordinación conjunta y apoyo de la Universidad Politécnica Salesiana; para las actividades desarrolladas en las cuencas de San Pedro y Chiche, FFLA cuenta con el apoyo de Corporación Grupo Randi Randi, y de manera operativa con el soporte local del Consorcio para el Desarrollo Sostenible del Cantón Mejía, CODECAME, y de la Red Ambiental Ilaló. Los trabajos iniciales en la cuenca del Pita cuentan con alianzas con algunas juntas de agua como la Junta de Güitig y la Plataforma de Defensa de la cuenca del Pita.

La mecánica de trabajo sobre las subcuencas es diferente al de la escala de cuenca. En ellas, la flexibilidad en la planificación y el enfoque adaptativo han sido fundamentales para la obtención de resultados. Así como en la escala de cuenca, a nivel de las subcuencas es indispensable pensar en la mejor manera de conformar y luego consolidar plataformas de actores relevantes de esta escala. Paralelamente a la consolidación de los espacios de gobernanza local, se debe trabajar sobre la representatividad de esta escala y como se visibilizará su voz en la escala de cuenca.

Es importante mencionar que en el nivel de subcuenca, las juntas parroquiales forman parte importante del proceso, pues al igual que en la escala superior, los habitantes de la subcuenca no llevan interiorizado el concepto de vivir en una cuenca hídrica. Por ello, el inicio de las investigaciones

parte de la unidad político administrativa más conocida, la Junta Parroquial.

Queda claro entonces que la visión sobre cuenca en esta escala tiene varias aristas, por un lado la visión se refiere al escenario futuro que quisiera lograrse a través de una gestión adecuada y de una coordinación, que a ese nivel se percibe inexistente; y por otro, se refiere a la construcción del concepto y del posicionamiento en el imaginario de los actores locales del enfoque cuenca hidrográfica para la definición de su territorio.

Es vital empezar el proceso de diagnóstico recopilando la información local existente sobre estudios, procesos y experiencias de gobernanza local del agua o de manejo del agua. La información recopilada es la base para la redacción del documento de diagnóstico y la definición de agendas de talleres iniciales.

Tras la búsqueda de información existente, se definen los actores relevantes clave de la subcuenca. Para ello se establece contacto y relaciones con informantes clave que den guía sobre actores de la parte alta, media y baja de la subcuenca. De igual manera, el acercamiento a las autoridades locales de la Junta Parroquial o Municipio ayuda a obtener información existente y legitimidad para el trabajo por emprender. Las entrevistas semi estructuradas con cada actor identificado ayudan a obtener la información necesaria para el desarrollo del documento de diagnóstico. Una de las primeras actividades que debe cumplir el diagnóstico es la identificación de los espacios y formas de participación de la sociedad civil. Es importante establecer la diferencia entre espacios de consulta, de aquellos de participación efectiva donde los actores pueden ser parte de la toma de decisiones y del control de actividades.

rentes y por lo tanto, la composición de los actores, las reglas no formales existentes, la problemática y los conflictos varían conforme la propia dinámica local.

Por ello, es necesario identificar la red de actores locales a través de investigación basada en revisión de documentos y, especialmente, entrevistas que den información de primera mano sobre las dinámicas locales para el manejo del agua, tema que por lo general es muy poco documentado. Las entrevistas deben iniciar, como se mencionó anteriormente, a través de conversaciones con la Junta Parroquial, unidad de manejo político administrativo local e identificable por todos los actores. A partir de este primer contacto,

se construyen los mapas de actores y de relaciones que son el primer producto necesario para la conformación de las plataformas locales.

En general, los diagnósticos en las subcuencas dan cuenta de características específicas de cada subcuenca, pero también de la presencia de problemas comunes entre los que destacan:

a) Los actores locales a nivel de subcuenca no tienen una visión de cuenca hídrica.

b) Las relaciones existentes entre los actores locales están definidas de acuerdo a las unidades de manejo político administrativo y no se corresponden necesariamente a temas vinculados al agua.

c) La coordinación, comunicación y presencia de agencias gubernamentales a nivel de cuenca es escasa y no la suficiente para responder a las problemáticas locales.

d) Generalmente, no existen mecanismos locales para la participación y la toma de decisiones sobre la gestión del agua.

Tras la realización de los diagnósticos de gobernanza, es indispensable iniciar un proceso de identificación de las necesidades e intereses de los actores locales. Se debe tener claro que la motivación principal de la participación local es el apoyo que una plataforma puede llegar a dar a la satisfacción de las necesidades locales. Si no existieran necesidades y problemas en ese nivel, las plataformas resultarían poco activas e innecesarias. Las plataformas surgen a partir de la necesidad que tienen los grupos de organizarse, moverse y actuar en base a un objetivo común. Estos espacios pueden ser permanentes o pasajeros según la dinámica con la que el grupo local los creó.

Las necesidades locales identificadas pueden ser muchas y variadas, van desde la identificación de conflictos manifiestos, hasta la identificación de problemáticas globales que aterrizan en el territorio a través de muestras explícitas de cambios locales, como el caso del cambio climático y la disminución de caudales. Otras necesidades identificadas atañen a temas como la institucionalidad, la capacidad financiera de autoridades locales, el tratamiento de la contaminación, la información, el acceso a servicios básicos y acciones de desarrollo basado principalmente en temas agrícolas y pecuarios, tenencia de tierra, infraestructura necesaria o sobredimensionada, entre otros.



Día de campo, subcuenca río Chiche, agosto 2010.



Río Guachalá, subcuenca río Pisque.

4.2.1 El Diagnóstico de la Gobernanza del Agua en ámbitos locales de subcuenca

El primer paso que debe darse a nivel de subcuenca es la realización de un diagnóstico de gobernanza, estudio local que incluye temas relacionados a la identificación y mapeo de actores, a la organización local y a las reglas de juego formales y no formales que localmente se manejan para la toma de decisiones sobre el recurso, a la identificación de conflictos locales sobre el agua, a las alianzas y relaciones existentes y a los roles locales para la gestión. Es importante llevar adelante este diagnóstico pues el contexto y las dinámicas locales en cada una de las subcuencas son dife-

El ejercicio de identificación de las necesidades locales da pie a la elaboración de planes de acción locales que son la herramienta de la planificación de subcuenca. Los planes de acción deben agrupar y priorizar las acciones de manera participativa. Este mismo ejercicio es el motivo principal para la construcción de confianza y relaciones colaborativas entre los actores locales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

Los casos de gobernanza local difieren mucho de una sub-

cuenca a la otra. De hecho, la organización local y quién ejerce la secretaría técnica de la plataforma local, determina también la dinámica y los enfoques de trabajo de las plataformas.

En la subcuenca del Pisque, por ejemplo, la secretaría técnica es ejercida por la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). Por ello, el trabajo se enfocó, en un primer momento, en la obtención de información validada y coherente sobre el estado de la subcuenca; en un segundo momento,



Subcuenca río Chiche.

se priorizó el trabajo sobre investigación de la calidad del agua. Esto da cuenta del trabajo académico, investigativo y sistemático que la Secretaría promueve.

En otro caso, en la subcuenca del San Pedro, la Secretaría ejercida por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible del Cantón Mejía (CODECAME), tiende a tener trabajos de suma practicidad y de empoderamiento del recurso humano local. Siendo este consorcio un grupo de líderes ambientales locales, el trabajo de la Secretaría fomenta la operatividad de las acciones locales tendientes a la solución de las problemáticas ambientales locales, y durante este ejercicio, no es fácil trazar la línea divisoria entre el trabajo desde la sociedad civil organizada y la necesidad de incidir políticamente sobre las decisiones de las autoridades locales. En este caso particular, el rol político del consorcio es mucho más complejo de manejar, mientras que en el caso de la universidad, su carácter académico hace que la Secretaría ejerza un rol más imparcial.

En el caso de la Red Ambiental del Ilaló, siendo este un grupo promotor local, de no usuarios del agua de la cuenca, la condición de su trabajo es realmente interesante en términos de su legitimidad y accionar frente a la dinámica de la cuenca. Para muchos, no serían los llamados a ejercer un rol protagónico por no ser usuarios oficiales de agua, sin embargo, para otros, son justamente quienes deben levan-

tar la voz de los habitantes de la subcuenca para visualizar la problemática local de inequidad de acceso al recurso, al no tener un interés directamente vinculado con el recurso.

De lo expuesto, queda clara la necesidad de analizar los pros y contras del fortalecimiento de las secretarías de las plataformas locales. Sin embargo, en muchos casos la falta de organización interna en las subcuencas, hace necesario relevar el criterio de fortalecimiento de las experiencias locales y de sus actores clave, con miras a la construcción de nuevos roles y responsabilidades con enfoque más amplio y conciliador para la gestión local del agua. Por ello, el fortalecimiento de los grupos locales existentes, organizados previamente por experiencias de trabajo pasadas, suele ser el mejor camino hacia la consolidación de una secretaría local.

Así como la dinámica impuesta por la secretaría técnica local puede conducir con enfoques diferentes a la plataforma local, la composición de dicha plataforma también puede diferir de acuerdo al contexto local de cada subcuenca. Es decir, son las dinámicas locales las que determinan la relevancia de uno u otro actor para la gestión local. Así, las empresas, las juntas o sistemas comunitarios de gestión del agua, las ONG o las Universidades pueden tener mayor o menor incidencia local de acuerdo a las características específicas de cada subcuenca.

actores y relaciones locales, se deberá pensar en convocar a una primera reunión que tiene como objetivo realizar un diagnóstico participativo y organización local e identificar las necesidades locales de coordinación con los entes gubernamentales que por competencia deben ejecutar acciones con miras a la satisfacción de los intereses locales y de gestión del recurso.

b) La Convocatoria: Es importante recalcar que el inicio del trabajo debe contar con el apoyo de las juntas parroquiales como ente articulador local. La información existente, la identificación de actores relevantes y la convocatoria inicial pueden llevarse adelante junto a la autoridad parroquial, ente de gobierno de escala territorial más local. Si existiera algún tipo de organización local que trabaja sobre el tema del agua, es conveniente realizar una co-convocatoria entre ambos actores relevantes.

c) El Plan de Acción: El ejercicio de visualizar el estado de situación de la subcuenca genera la inmediata necesidad de contar con información sistemática de los intereses y nece-

sidades locales, de la información requerida y de la definición de responsabilidades y roles; se abre así la posibilidad de trabajo sobre los planes de acción de las subcuencas. El proceso no suele ser espontáneo y normalmente requiere de una facilitación adecuada y de metodologías que aporten a la conducción del proceso. Normalmente se requieren algunas reuniones para la obtención de estos resultados y cada uno de los espacios de discusión necesita ser planificado. Hacia el final del proceso, la evidente necesidad de conformar un espacio multi-actores da paso a la conformación de las plataformas locales de apoyo a la GIRH en las subcuencas.

4.2.3 La Consolidación de las Plataformas Multi-actores en las Subcuencas

El ejercicio concertado y participativo de obtención de información sobre las necesidades y problemas locales es una herramienta de generación de voluntad, interés y motivación para emprender un trabajo conjunto hacia la solución de problemas. Mismo efecto causa la visualización de convergencia de los actores bajo problemáticas similares, pues se tiene la percepción de mayor visualización desde los tomadores de decisiones.

Es esta energía de cambio la que conduce a una activación de alianzas y a la construcción de relaciones. Las plataformas locales existen en la medida en que sus actores sienten posibilidades de beneficios generados por la gestión del recurso que sin la existencia de un espacio de coordinación y consenso, serían muy complicados de obtener.

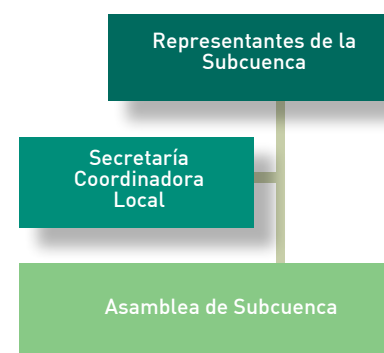
Si los beneficios de la gestión no se perciben en un lapso prudencial de tiempo, la motivación local para participar de las plataformas empieza a decrecer, y con ello, la representatividad de los usuarios del agua dentro de la estructura. El atender de manera práctica alguna de las necesidades locales evidencia el beneficio de la inversión de conformación del colectivo. Por lo tanto, es importante que el Plan

d) Generación de Capacidades: El proceso de conformación de las plataformas normalmente se acompaña de un proceso de capacitación que enriquece la generación de capacidades y criterios para los participantes locales. Hay que recordar que la visión de habitar en una cuenca, la visión de los efectos de acciones cuenca arriba o cuenca abajo, el concepto de GIRH y de buena gobernanza del agua son muy débiles o inexistentes en los usuarios del agua, estos nuevos criterios deben construirse y fortalecerse como parte del proceso.

de Acción local se ejecute tan pronto como sea posible, al menos en un pilotaje local sobre temas identificados como prioridades entre los participantes de la plataforma multi actores. En el caso de la subcuenca del Pisque, por ejemplo, la necesidad de trabajo local sobre calidad del agua se opera en una propuesta de trabajo conjunta entre la UPS y las juntas de usuarios de agua potable para la realización de un monitoreo participativo de calidad del agua. En San Pedro, mientras tanto, la necesidad de mejorar la administración de las juntas de usuarios de agua de riego y de agua potable se volcó en una propuesta de organización local y de capacitación para los representantes de los usuarios.

En las plataformas locales, y al igual que en la estructura de cuenca, se deben tomar en cuenta ciertos aspectos que determinarán la consolidación de la estructura local:

a) Estructura: Si bien las plataformas locales tienen una flexibilidad mayor en la representatividad de los actores y son espacios abiertos y sin restricciones para la participación local, es indispensable contar con el aporte de una secretaría local. La estructura de subcuenca conserva la conformación de la estructura de cuenca; sin embargo, pueden haber variantes en cuanto a quienes conforman la Asamblea o a quienes representan a la subcuenca en el espacio de cuenca dada la propia dinámica local.



b) Participación y organización interna: Los espacios de participación local a nivel de subcuencas tienen la particularidad de ser espacios donde los actores locales acuden en representación de colectivos o personas. Por ello se define a este espacio como el núcleo fundamental de participación de los usuarios y sistemas comunitarios de agua en el sistema de gobernanza de una cuenca. Evidentemente, si bien el número de representantes de usuarios es normalmente mayor, otras instancias de organización local, de autoridades y organizaciones no gubernamentales también forman parte de este colectivo. El proceso de participación a escala local fomenta también la organización interna y la definición de líderes locales que cuentan con legitimidad para la representación.

c) Roles locales: A este nivel, el rol más claro será siempre el de la secretaría coordinadora local, ente que impulsará la convocatoria, la planificación con enfoque práctico y el flujo de información entre los actores de la Asamblea y la coordinación local necesaria. Los actores mantendrán su expectativa inicial de participación en un rol de vocería de la problemática local. Conforme el proceso avanza en la socialización de información y fortalecimiento de capacidades, y con ello, en la creación de participación crítica de los actores locales, se desarrollará un criterio de corresponsabilidad en la gestión del recurso. No se puede esperar tener este criterio al inicio de un proceso local. Tampoco se puede esperar que la corresponsabilidad por el manejo del agua surja de manera espontánea sin un previo trabajo de gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades.



Plataforma subcuenca río Chiche, agosto 2010.

4.3 ESCALA NACIONAL

Paralelamente a los trabajos a nivel de la cuenca y las subcuencas, en los diferentes momentos del proceso tanto FFLA como FONAG han trabajado de cerca con la Autoridad Única del Agua (AUA) para generar condiciones que favorezcan la institucionalidad del trabajo interescalas emprendido en la cuenca del Guayllabamba. Es importante resaltar que esta experiencia se desarrolló en un contexto nacional de cambio continuo y de construcción de normativas y reglas para la gestión de los recursos hídricos. Un proceso de construcción social no puede desvincularse de la autoridad y del sistema formal de toma de decisiones. Si esta ruptura llega a darse, el proceso no tendría los resultados esperados y las inversiones realizadas terminarían por disolverse en el tiempo.

Para lograr la construcción de relaciones de colaboración mutua con la AUA, se destinaron recursos direccionados hacia la ejecución de varias actividades, principalmente a aquellas de generación de capacidades sobre temas relacionados a gobernanza del agua, al manejo de conflictos y a la GIRH.

Los cursos desarrollados y las actividades emprendidas en colaboración con los personeros de la AUA procuraban establecer nuevos parámetros para la definición de la participación ciudadana, el diálogo multi-actores, la coordinación interinstitucional, la gestión de información y la planificación interescalas.

El proceso del Guayllabamba trabajó muy de cerca con los diferentes niveles de gobierno para tratar de disminuir los impactos de las difíciles dinámicas de relacionamiento del sector gubernamental, como la desconexión entre las oficinas nacionales y las oficinas regionales, la poca comunicación entre los entes pertenecientes al sistema de Gobiernos

Autónomos Descentralizados (GAD), el débil flujo de información y la poca claridad sobre competencias y procedimientos.

Esta problemática se trató de manera amplia en la serie de talleres realizados para el personal de planta central y de regionales de la AUA, espacio en el que se analizó de manera detallada el impacto que este tipo de dinámicas podría tener sobre la gestión del recurso. Los resultados esperados de esta acción de capacitación se volcaron en la visualización de la problemática, en la construcción de una visión crítica de la gobernanza del agua dentro de la institución y en la motivación hacia la construcción de definiciones desde el interior de la autoridad rectora.

Paralelamente, los representantes de la AUA y de los otros ministerios sectoriales vinculados con la gestión del agua han sido partícipes del proceso a nivel de cuenca. El espacio del Pre Consejo ha servido para la interacción de los representantes estatales de diferentes niveles y jurisdicciones que de otra forma no tendrían posibilidades de comunicación directa.

A continuación una serie de temas que por su relevancia en el desarrollo de esta iniciativa podrían ser tomados en cuenta como hallazgos y posibles principios a ser replicados en experiencias similares.

5.1 GOBERNANZA INTERESCALAS

La gestión del agua debe atender la existencia de diferentes niveles de acción, diferentes escalas, diferentes enfoques de planificación, existencia limitada de información para tomar decisiones y poca participación, que no suele ser ni continua y ni vinculante, de los actores involucrados.

El modelo de gobernanza interescalas está basado en la reflexión de Susan Poats (2006), quien definió, en su investigación sobre la Visión Social del Agua en los Andes, el concepto de cuenca social, donde se establece como parte del análisis, una relación directa entre la escala de la cuenca y la frecuencia de reuniones de las plataformas conformadas.

La iniciativa de Gobernanza del Agua de FFLA, complementa y amplía el concepto indicando que la escala de cuenca tiene incidencia directa sobre el tipo de actores involucrados, sus relaciones y su participación, la institucionalidad requerida, la funcionalidad de las plataformas multi-actores creadas para apoyar la gestión, el tipo de planificación necesaria para el manejo de la cuenca, el enfoque de manejo de conflictos relacionados con el agua y las capacidades que los actores necesitan para poderlos atender.

El modelo FFLA plantea la necesidad de definir interacciones y mecanismos de coordinación entre las diferentes escalas de cuenca y las autoridades que emiten políticas de gestión del recurso a nivel nacional. Estas interacciones se fundamentan en deliberaciones sobre la escala en la que se trabaja y la institucionalidad requerida.

Así, en una escala de cuenca pequeña (subcuenca o microcuenca, dependiendo del caso), a nivel local, los actores pueden trabajar de manera cercana pues existen relaciones profundas y muchas veces históricas para la gestión del agua; las posibilidades de reunirse y coordinar acciones son varias en un lapso de tiempo determinado, dada la cercanía y el conocimiento de las dinámicas locales. En este contexto, las plataformas de actores deben atender la solución práctica de sus necesidades y problemas. En esta escala es importante lograr un consenso sobre qué acciones realizar, qué problemas atender de manera prioritaria y qué recur-

sos invertir en función de la priorización realizada.

La participación a este nivel está caracterizada por una gran presencia de actores locales vinculados a la gestión del recurso, es decir, por juntas de agua potable, juntas de agua de riego, directorios de agua y sistemas comunitarios. Estos son actores preponderantes en esta escala y la resolución de sus necesidades e intereses es el tema fundamental y determinante de los esfuerzos de gestión. Al mismo tiempo, otros actores pueden y deben formar parte de las plataformas de actores que se conformarían en esta escala, las autoridades locales como las juntas parroquiales y municipios, las ONG, las universidades y otras entidades de la sociedad civil organizada son parte fundamental de las plataformas, pues apoyan a la gestión y cumplen acciones por competencia o por misión institucional, aportando con ello a la resolución de la problemática local.

En esta escala los actores organizados deben poder plantear y establecer sus necesidades y preocupaciones a través del diálogo y la negociación colaborativa. Los niveles de consenso requeridos son más oportunos y factibles de obtener que en escalas superiores, pero requieren esfuerzo y acompañamiento de facilitación para lograrlos. Por ello, la estructura de las plataformas locales deberá contemplar el apoyo de una secretaría coordinadora que cumpla funciones de facilitación del proceso local.

Esta estructura organizativa local podrá variar conforme la dinámica y contexto local de la escala de trabajo. En Guayllabamba, cada subcuenca tiene problemáticas diferentes, actores relevantes que difieren conforme los contextos variantes y dinámicas de trabajo diferentes con tiempos, recursos y planificaciones distintas. Sin embargo, el principio de contar con estructuras similares puede obtenerse planteando estructuras generales como la de contar con una Asamblea, donde los actores varían conforme la organización y dinámicas locales, una Secretaría Coordinadora que apoya con la facilitación y un Directorio que se escoge entre los actores de la asamblea. El Directorio deberá representar las necesidades de las subcuencas en las escalas superiores.



Subcuenca río Pita.

En la escala inmediata superior de la cuenca, es decir en la escala de cuencas, la dinámica de participación es diferente. En esa escala es imposible tener representatividad de todos los actores de la cuenca, por ello, y porque en esa escala los actores gubernamentales empiezan a tener mayor injerencia por su jurisdicción y ámbitos de acción, la representación de los actores es institucional. Esto cambia diametralmente la funcionalidad de la plataforma. Si bien en la escala menor el objetivo fundamental era el de satisfacer las necesidades de los actores locales, en esta escala, el eje fundamental se centra en la conjunción de las políticas nacionales y de la demarcación hídrica con la estrategia de gestión de la cuenca.

La construcción de la gestión estratégica de cuenca implica la elaboración de un Plan Estratégico de Gestión, herramienta que requiere de información técnica base sobre el estado hidrológico de la cuenca y de las subcuencas,

información sobre las necesidades de los actores de las subcuencas e información sobre las políticas y normas que rigen la gestión del recurso en el país. La complejidad de necesidades e intereses inmersos en la gestión del agua hacen que se requiera la construcción de una visión única y de consenso de lo que se quiere lograr con el manejo de la cuenca en el futuro, como punto de partida para una planificación conjunta.

En un momento en el que el país está atravesando por un cambio en el ordenamiento territorial local y en el establecimiento de metas de desarrollo de sus escalas de gobierno, es importante vincular el enfoque de manejo de cuenca a la planificación de los gobiernos seccionales, pues en ellos también existen competencias para la gestión del agua. Esto implica hacer una reflexión sobre el aporte de los gobiernos locales a la gestión de la cuenca, donde existen definiciones diferentes de zonificación y ordenamiento y

eficiente, y tampoco podría tener enfoque de planificación estratégica, dado que por su ámbito geográfico un plan general para una zona con diversos ecosistemas, diversas realidades políticas, diversidades culturales amplias y diversos problemas ambientales es muy complejo de construir. En esta escala, cabe entonces tener representatividad institucional y política, cuya funcionalidad recae en la generación de lineamientos de una política de Demarcación Hídrica.

Estos lineamientos deberán ser acogidos y trasladados a la planificación de las cuencas (alta, media y baja) y finalmente operados y ejecutados en el nivel de las diversas subcuencas atendiendo a las características específicas de cada una.

Por lo descrito anteriormente, se resalta la necesidad de tener diferente tipo de organizaciones en las diferentes escalas, y diferentes funciones y herramientas de gestión. En la escala de subcuencas, la herramienta de apoyo a la gestión será el Plan Operativo Anual, que deberá ser actualizado y priorizado por los actores locales transcurrido un periodo de 12 meses. En el nivel de la cuenca, los planes de gestión estratégicos deberán ser revisados y actualiza-

dos en periodos mayores, posiblemente de manera trienal, mientras las políticas de la demarcación hídrica podrían ser revisadas cada cinco años.

No se debe perder de vista que quienes integran cada una de las plataformas por escala son todos actores de la DH, pero que tienen relevancia mayor conforme cambia la escala de la cuenca; mientras a nivel de las subcuencas los actores locales de juntas de agua y sistemas comunitarios de manejo tienen mayor preponderancia, en el nivel de la cuenca son los gobiernos seccionales y las organizaciones y asociaciones de usuarios representantes de subcuencas.

El nivel de DH tendrá una representatividad más limitada de usuarios y una mayor representatividad de entidades del gobierno central y seccional. Su conformación deberá atender también a la representatividad de las cuencas alta, media y baja. Puede decirse que será una plataforma de plataformas.

En el siguiente gráfico se explica de manera esquemática la interacción de escalas, tipos de institucionalidad requerida, representatividad y funcionalidad.



Asamblea del Guayllabamba, diciembre 2009.



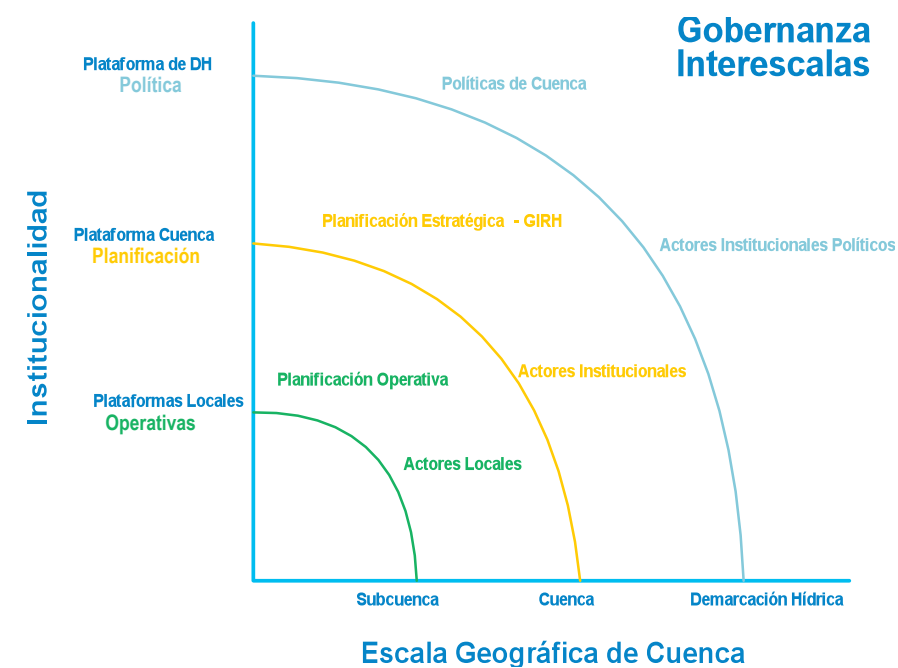
Subcuenca río Pita.

donde los niveles de planificación y las estrategias de trabajo sobre temas ambientales son distintos. En este contexto de cambio y heterogeneidad, la plataforma de actores de la cuenca juega un rol preponderante para la coordinación interinstitucional, la planificación y la búsqueda de consenso.

Es la plataforma de cuenca el espacio que debe apoyar la construcción del Plan Estratégico, a través de un proceso facilitado donde la información, el establecimiento de metas y de indicadores es clave. Cabe recalcar que normalmente, el paso de una gestión sectorizada a una gestión integral del recurso tiene varios retos que deben sortearse, uno de ellos es el de la información existente y el acceso a ella. Se deben tomar en cuenta recursos para compilar información que se encontrará en diferentes fuentes, con diferentes niveles de análisis y muchas veces, con diferente codificación.

Este proceso de planificación debe ir acompañado de una estrategia que fortalezca las iniciativas locales emprendidas con anticipación y que recupere las lecciones aprendidas desde estas experiencias. Este enfoque permite fortalecer a los actores locales que se vuelven parte importante de la gestión. Por el contrario, no promover y resaltar las acciones realizadas en el pasado, des-empodera y transmite un mensaje negativo a los actores que no participarán del proceso de forma plena y efectiva.

Entre tanto, en la escala más alta, la de cuenca (denominada Demarcación Hídrica - DH - en Ecuador), el territorio es tan amplio que lograr representatividad de actores de toda la DH sería imposible; es incluso complicado tener una representatividad de actores gubernamentales, más complejo aun obtenerla de la sociedad civil. Por ello, la plataforma en esta escala no puede ser operativa, pues resultaría poco



Este esquema de gestión de cuencas tiene algunos retos importantes para trabajar y sobre ello no existe una receta para aplicar en cada caso. Uno de estos retos es la representatividad, que se analiza a continuación.



Subcuenca río Pita.

5.2 REPRESENTATIVIDAD

La representatividad de los actores involucrados en la gestión debe construirse a partir de la conformación en secuencia, de las diferentes plataformas por niveles de la cuenca, tomando en cuenta las particularidades de los territorios y la representatividad de los actores de acuerdo a la prelación de uso del agua que, en el caso de Ecuador, se establece en la Constitución de la República. Otro criterio a tomar en cuenta es el alineamiento de ciertos actores a tendencias políticas relacionadas con la gestión de recursos que pueden culminar en una auto marginación de los procesos emprendidos.

Esto abre una discusión compleja sobre diferentes temas relacionados con la representatividad de los actores en las diferentes escalas. La primera discusión clave es aquella relacionada a la prelación de usos. Para muchos la prelación dada, que prioriza el uso del recurso para consumo humano por sobre el riego para seguridad alimentaria y caudal ecológico y que deja a los usos industriales y de entretenimiento hacia el final, es la regla que debería primar en la representatividad de los actores en las plataformas multi-actores. Esta prelación podría ser efectivamente un criterio para la definición de los representantes; sin embargo, hay otros que podrían ser más prácticos y legítimos. ¿Qué pasaría, por ejemplo, con la representatividad de una subcuenca en donde priman las autorizaciones estatales para uso de riego, o uso industrial? ¿Serían los representantes de las juntas de agua potable aquellos que reflejan fielmente la situación de la subcuenca? O en aquellos casos en donde los caudales más importantes están destinados a otros usos menores en el rango de prelación, ¿qué usos deberían tener mayor representación? La Constitución, además, determina que la gestión del agua debe ser pública o comunitaria. ¿Significa esto entonces que las únicas voces representativas de una demarcación hídrica son las comunitarias? ¿Cómo aseguraría el sector privado una representación acorde con sus intereses, también legítimos?

La flexibilidad en la representación es clave para resolver estas preguntas. En muchos casos, la representatividad comunitaria proveniente de juntas de agua para consumo o agua para riego podrá, efectivamente, ser una voz legítima y ejemplificadora de la situación en una unidad hídrica, sin embargo, no puede partirse de una regla general en donde la voz proveniente de uno solo de los sectores es legítima y veraz. La representatividad deberá responder al contexto y dinámica de cada una de las unidades hídricas y será variable en función de los usos que priman en el ámbito local.

La rotación de autoridades gubernamentales y liderazgos locales es también un factor para tomar en cuenta. Los representantes de los colectivos locales suelen cambiar en un plazo determinado que puede ser anual o bianual. Este hecho implica un cambio en la dinámica de la representación, pues los cambios a menudo tienen impactos sobre el uso y disponibilidad de las capacidades, los conocimientos y las herramientas requeridas para la toma de decisiones dentro de una plataforma.

Es importante contar con recursos disponibles para ser usados en los momentos de transición de representantes, de manera adecuada y oportuna, a fin de poder intercambiar toda la información necesaria y con ello procurar una nivelación de lenguaje y conocimiento de quienes asumirán roles y responsabilidades dentro de la plataforma. Este procedimiento debe contemplarse no solamente para quienes son representantes de las organizaciones locales sino para aquellos nuevos representantes institucionales y de gobierno.

Es importante mencionar también que la escala tiene relación directa con la representatividad de usuarios, pues mientras menor es la escala, mayor es representatividad que tienen los usuarios del agua y mientras mayor es la escala, otros actores institucionales, de gobierno y organizaciones de otras escalas empiezan a tener mayor relevancia dentro de las plataformas multi actores. El principio fundamental será el de mantener la representatividad local dentro de la toma de decisiones para la gestión de la cuenca, más allá del número de representantes que participen activamente de las plataformas multi-actores en las diferentes escalas.

La representación de los diversos actores del agua dentro de los directorios o consejos de cuenca deberá ser valorada de acuerdo a la dinámica del territorio y para su determinación deberán contemplarse criterios como la representación de las unidades de gestión hídrica, el uso del agua en la unidad hídrica y la organización de los sectores. No se debe dar por hecho que la organización local está consolidada; al contrario, generalmente se requiere de mucha inversión para lograr afianzar una plataforma local que permita una participación adecuada para la GIRH. Las inversiones deberán dirigirse a capacitación local, organización interna, y facilitación de procesos para el cumplimiento de hitos dentro de la gestión.

Tanto en las plataformas locales como en las plataformas de cuenca, es conveniente pensar en porcentajes de representación y no en números predeterminados de representantes. La Asamblea de la unidad hídrica correspondiente debería ser la encargada de definir su representatividad tomando en cuenta la participación de entes del sector público y de la sociedad civil en porcentajes equitativos.

Dentro de las plataformas de múltiples actores a nivel de subcuenca y de cuenca, deberán incluirse y participar los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los representantes de los ministerios correspondientes. Al respecto se debe aclarar que, si esta participación no se llega a dar, las plataformas se convertirían en espacios de discusión entre pares, donde no podrían llegar a tomarse decisiones

claves para la satisfacción de necesidades locales, por ausencia de las autoridades que tienen las capacidades para hacerlo. Los consejos de cuenca se convertirían en espacios de constante queja, pero de acción nula. Lo otro consiste en que la participación de los entes gubernamentales en las diferentes escalas no abre de ninguna manera la posibilidad de duplicación de participación ni representatividad, pues normalmente, los temas y agendas tratados en las plataformas difieren y se complementan. De la misma manera sucede con los representantes institucionales, pues las agendas de trabajo direccionan la participación de uno u otro técnico o autoridad de los GAD o ministerios.

5.3 ROLES Y RESPONSABILIDADES DE LAS ESTRUCTURAS CONFORMADAS POR NIVELES

El principio de participación para la GIRH se cumple en la medida en que las plataformas de actores tengan la posibilidad de ser operativas y de tomar decisiones sobre ciertos aspectos de la gestión. Una plataforma consultiva no moviliza ni motiva la participación de los actores involucrados y por tanto, no se convierte en el espacio de apoyo y consenso para la GIRH.

Es esencial tener claridad sobre los roles y las responsabilidades de cada miembro del consejo. La participación de todos los actores debe estar coordinada y organizada de forma tal que todos cumplan con las acciones necesarias para la GIRH atendiendo a sus propias competencias y funciones. Las herramientas de planificación deben tomar en cuenta estas particularidades tanto para las acciones estratégicas a nivel de cuenca como para las acciones operativas en las subcuencas, evitando así duplicaciones y aparición de espacios de gestión sin atender.

Para que esto se logre se requiere un manejo adaptativo del proceso, fomentado desde las estructuras del consejo de cuenca. La adaptación debe estar concebida como la posibilidad de planificar acciones al interior del consejo considerando todos aquellos imponderables que podrían afectar la correcta articulación que el consejo y la GIRH requiere. Los imponderables pueden ser temas técnicos, normativos o políticos. El consejo deberá tener la capacidad de amoldarse continuamente al contexto sin perder de vista los resultados esperados y promoviendo, de manera paralela, la ejecución de acciones de coordinadas entre quienes son actores miembros de la Asamblea.

Para reconocer si la labor del consejo de la unidad hídrica correspondiente y si los resultados que se esperan de la GIRH están obteniéndose, es necesario que la secretaría técnica pueda elaborar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación simple y oportuno.

5.4 INSTITUCIONALIDAD

El contexto actual de la gestión del agua en el Ecuador ha ejercido su dinámica dentro de la iniciativa de Guayllabamba. La falta de normas claras que definan responsabilidades y competencias, el largo periodo de transición y la debilidad gubernamental sobre el tema han impactado negativamente en la institucionalización de este espacio.

En teoría, un proceso de construcción social como este debe estar conectado desde su inicio al sistema formal de toma de decisiones; en este caso, a los procedimientos emprendidos desde la AUA para poder lograr su aprobación y

pilotaje de funcionamiento. A pesar de los esfuerzos realizados, esta conexión ha debido ser continuamente actualizada y recompuesta.

Es comprensible que varias decisiones que deben tomarse para la GIRH atraviesan por análisis gubernamentales que se realizan en contextos de funcionamientos lentos, engorrosos y que suelen estar influenciados por los constantes cambios del contexto político. Este es el escenario de gobernanza actual en el Ecuador. Por ello, quienes representan procesos sociales de gestión del recurso deben tener

completo entendimiento de la dinámica gubernamental para poder atender el objetivo final de GIRH. La institucionalización de espacios de toma de decisiones deberá lidiar con retos como:

- a) la constante rotación de representantes institucionales gubernamentales,
- b) el constante esfuerzo por tratar de nivelar y socializar los detalles del proceso a los delegados,
- c) los recursos destinados a una capacitación en ejercicio para comprender los conceptos, preceptos y estrategias

utilizadas,

d) la constante inversión de tiempo y recursos financieros para lograr el manejo adaptativo requerido bajo estas circunstancias.

Prever este tipo de escenarios puede resultar complejo, pero es fundamental visualizar el largo proceso de acomodo institucional requerido para la adopción de un modelo de gestión de cuencas, sus costos y riesgos.

5.5 SUBSIDIARIDAD Y RESILIENCIA

Ambos conceptos son relativamente nuevos en la palestra global. El primero, la subsidiaridad, hace referencia a la necesidad de tomar decisiones y ejecutar acciones concertadas en el nivel más bajo posible. El segundo concepto, el de la resiliencia, se entiende como la capacidad de recuperación de las condiciones óptimas de un sistema vivo (ecológico o social) luego de producido un cambio.

Resulta indispensable aclarar que una participación adecuada dentro de las plataformas de actores para la GIRH se da en la medida en que intereses y necesidades de los participantes son atendidos de manera oportuna. Ésto tiene implicancias dentro del enfoque con el que las estructuras deben construirse y funcionar.

Plataformas que se conforman para asegurar un espacio de consulta del nivel gubernamental sin atender la satisfacción de necesidades de los actores respecto al manejo y gestión del recurso, o sin atender la posibilidad de tomar decisiones sobre los cambios requeridos; se convierten en poco tiempo en espacios poco operativos de recepción de quejas que no contribuyen a la gestión del recurso.

Es por ello prioritario que los actores en todos los niveles puedan tener acceso a participar de la toma de decisiones respecto a la gestión, asegurando de esta manera su vinculación con las plataformas, dando sostenibilidad a los acuerdos y construyendo un sistema sólido de gobernanza para el agua. Las decisiones y acciones deben tomarse en la escala más baja posible para atender de manera oportuna, necesidades e intereses de los actores relevantes de ese nivel.

Las decisiones tomadas deberán ser acompañadas de información que pueda avalar los pasos dados. Se debe reconocer que se identificarán reiteradamente vacíos de información, pero que el proceso de toma de decisiones deberá resolver problemáticas tomando el cuenta el riesgo de asumir las acciones. La información existente debe ser trasladada hacia los actores que forman parte de las plataformas de manera eficiente y oportuna, procurando que pueda llegar a las escalas más bajas de la cuenca, donde los medios digitales no suelen ser las herramientas más adecuadas dado el poco acceso que existe a estas tecnologías.

La difusión de información es uno de los roles importantes de la plataforma de actores y normalmente, en las escalas más locales, se realiza con gran eficiencia por medios como la radio y los medios impresos, pues éstos siguen siendo herramientas claves para la difusión de información que soporte la toma de decisiones.

El involucramiento en el proceso, en la toma de decisiones informada y en la gestión por escalas dará a los actores locales de las subcuencas o unidades hídricas correspondientes, la posibilidad de crear criterios propios y de participar con un bagaje de experiencias acumuladas que les permiten solventar impasses y cambios que puedan aparecer de forma imprevista en el camino hacia conseguir una GIRH. El tejido social construido desde el funcionamiento de las plataformas también permite la cohesión social necesaria para crear agendas consensuadas para el manejo integral del agua en la unidad hídrica correspondiente.

5.6 GINRH: LA GESTIÓN INTEGRADA Y NEGOCIADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El proceso para lograr una GIRH en una cuenca es un camino complejo en donde se deberán dialogar y negociar co-

laborativamente varios acuerdos que faciliten la adecuada gestión y manejo del recurso. Estas negociaciones se pro-

ducirán entre distintos actores, por ejemplo, entre usuarios del agua, entre gobiernos y sociedad civil, entre usuarios y organizaciones de cooperación, entre representantes del sector privado y comunitario. El constante diálogo y las capacidades de negociación que el proceso requiere, hacen pensar en la necesidad de enfocar el proceso de gestión integrada vinculando de manera explícita el concepto y enfoque de negociación colaborativa.

Se entiende como negociación colaborativa aquella en la que se ponen de manifiesto las necesidades de las partes y a través de un proceso de conocimiento mutuo, de entendimiento, de construcción de relaciones, se llega a acuerdos de consenso que satisfacen a los involucrados.

La planificación consensuada de una cuenca implica un acuerdo de satisfacción de diversas necesidades e intereses. Esta planificación no es rígida y deberá ser actualizada y priorizada de manera cíclica y continua. La priorización de acciones tendientes a lograr una gestión deberá contener de por medio un acuerdo de criterios para clasificar y categorizar las acciones y definir dónde y por qué se iniciarán inversiones y esfuerzos. Es decir, negociaciones y acuerdos son base para lograr la GIRH en la cuenca y por tanto, es indispensable enfocarse en el fortalecimiento de las formas colaborativas de obtener acuerdos.

El proceso colaborativo de planificación debe ser complementado con el fortalecimiento de capacidades técnicas sobre gestión, pero principalmente, sobre técnicas y herramientas de negociación colaborativa que favorezcan la consolidación del sistema participativo de toma de decisiones. Para ello, la iniciativa ha capacitado a varios miembros de la AUA, de las plataformas locales de subcuenca y de la plataforma de cuenca. La capacitación es el inicio de un proceso de fortalecimiento de capacidades que deberá consolidarse como paso primordial hacia la gestión integral del recurso.

Desde la perspectiva de un proceso de negociación colaborativa, la implementación de una GIRH por cuenca contiene elementos comunes que se analizan a continuación:

a) Concepto de Negociación: Lejos de ser un proceso de negociación en donde dos partes confrontan por la satisfacción de sus intereses y necesidades propias, la negociación colaborativa propuesta es un proceso a través del cual se construyen relaciones entre las partes y al mismo tiempo se discuten los temas que son de su interés. El proceso implica participación activa, generación y gestión de la información existente, entendimiento mutuo, análisis, deliberación, creación de opciones, acuerdos, planificación multi-sectorial y seguimiento. En concepto de FFLA, este proceso colaborativo es justamente la búsqueda de consensos.



Río Pisque.



Plataforma del río Chiche, diciembre 2011.

La aplicación del concepto de negociación colaborativa en el ámbito de la GIRH se concreta en el trabajo conjunto de creación de una visión común, como primer paso, en la cual se junta a las diferentes partes con interés en el acceso al agua, se construye un diagnóstico participativo de la situación de la cuenca a través de la confrontación y análisis de la información existente, se plantean las necesidades de cada una de las partes, tanto técnicas como sociales y políticas, y finalmente, se construye un plan participativo de cuenca que refleja el consenso de lo que los actores locales esbo-

zan como ruta futura hacia un cambio compartido. La búsqueda de este consenso es un ejercicio de negociación, de reconocimiento de las necesidades propias y de los otros, de análisis de las opciones que favorecen la satisfacción de necesidades y de entendimiento de la corresponsabilidad que implica el trabajo por el bienestar común y de la cuenca.

b) Facilitación: Este proceso, como otros de negociación colaborativa, implica el trabajo consciente sobre las percepciones de los actores de la cuenca, y el manejo inteligente



Embalse La Mica, Reserva Ecológica Antisana.

de las emociones en la plataforma de actores. Asimismo, implica un trabajo de facilitación para lograr salir de posiciones rígidas sobre ciertos temas, hacia el entendimiento mutuo de intereses propios y de los otros en relación al manejo de la unidad hídrica, y de las necesidades del y sobre el recurso.

El trabajo especializado de facilitación dentro del proceso se vuelve de trascendental importancia a la hora de obtener resultados. Dialogar sin una meta de proceso y sin metodología para alcanzar acuerdos puede resultar frustrante y hay varios ejemplos donde la ausencia de un tercero neutral, que facilite los procesos de gestión negociada, ha determinado el fracaso de los esfuerzos de GIRH. El facilitador, entonces, es un actor clave para enrumbar, mediante su técnica y metodología, el proceso de GINRH en una cuenca. Parte del trabajo de este facilitador es realizar inicialmente un análisis previo de la gobernanza de la cuenca y de los conflictos existentes. Este análisis contiene información detallada del estado de situación de la cuenca desde un punto de vista diferente, el de los actores, las relaciones, las reglas de juego, los conflictos existentes, los arreglos institucionales y tradicionales para el manejo del recurso y los conflictos, la participación y las alianzas.

De la misma forma, desde la facilitación se deben generar las condiciones necesarias para el diálogo y los espacios de negociación. Ésto es, asegurar que quienes deben tomar decisiones estén presentes; asegurar que la información necesaria para tomar las decisiones esté a disposición de los tomadores de decisiones de manera oportuna; formular objetivos comunes y claros para el proceso, y que quienes participan de éste tengan claridad de los resultados esperados y del proceso que se debe conducir hasta llegar a ellos; asegurar la participación activa de todos los convocados al diálogo colaborativo; coordinar temas de logística y plantear las metodologías necesarias para lograr los resultados esperados.

c) De las Posiciones al Acuerdo: Como en casos de negociación colaborativa sobre temas socioambientales, en la construcción de la GIRH por cuenca, es necesario plantear un primer espacio de catarsis sobre las necesidades de los actores de la cuenca. Este primer escalón de la negociación es la base para la construcción de una visión común de cuenca y consiste en realidad en un proceso que inicia con el planteamiento de posiciones de los actores, que en medida de las conversaciones, información entregada y análisis de metas comunes, avanza hacia la definición de necesidades e intereses para la gestión y manejo de la cuenca.

Los intereses y necesidades se identifican a través de la realización de un diagnóstico participativo que muestra la problemática de la cuenca, posteriormente se traslada a planes participativos de cuenca que deberán definir metas claras, responsabilidades, tiempos de ejecución y posibles

fuentes de financiamiento para acciones que asegurarán los cambios anhelados.

El proceso debe asegurar que lo discutido en la plataforma multi-actores sea difundido por los representantes, entre los representados y sus bases. Por ello, es importante generar materiales y documentos que puedan ayudar a socializar los avances con lenguaje claro y de manera concisa.

En el cumplimiento de los planes es donde se hace tangible la GIRH y donde efectivamente se producen los cambios. Si la ejecución de los planes no llega a cumplirse, los esfuerzos de GIRH por cuenca se verán obstaculizados. La facilitación, ejercida para ese momento por una secretaría técnica de cuenca, deberá dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de los planes. Asimismo, deberá velar por el fortalecimiento de capacidades de quienes deben tomar las decisiones dentro del proceso, asegurando la capacitación y entrenamiento en tópicos como herramientas de negociación, conceptos de GIRH, normas legales e institucionales, funcionamiento de cuencas hídricas y herramientas de administración, evaluación y monitoreo.



Hacienda Antisana, subcuenca río Pita.

6.1 LA GIRH Y SU IMPLEMENTACIÓN

La GIRH es un concepto fuerte, lógico y entendible, que sin embargo, tiene muchas debilidades para su implementación. Esto, debido a varios factores entre los que se mencionan:

a) Las agencias gubernamentales, en muchos casos, no están preparadas para internalizar los elementos y enfoques de la gestión integrada. Por ejemplo: el involucramiento de los actores de base en la toma de decisiones; el planeamiento multisectorial como una dinámica regular e institucionalizada; los planes de cuenca como herramientas de gestión y manejo más allá de las visiones político administrativas del territorio; y la corresponsabilidad de varios sectores para el manejo. En el Ecuador, y se podría decir que en general, lograr una GIRH implica coordinación entre sectores, escalas y niveles que es compleja y no siempre fácil de obtener.

b) Los gobiernos no logran salir de la gestión sectorizada del agua debido a que su estructura está organizada para trabajar de manera fragmentada. Así, los ministerios tienen objetivos institucionales propios y no vinculados con ministerios de otras áreas, tienen una organización y personal cuyas funciones son limitadas y específicas y cuyas capacidades se limitan a obtener los resultados específicos que requieren sus funciones; al mismo tiempo, las normas legales existentes tampoco fomentan la integralidad, y por

el contrario, constituyen limitantes en cuanto a la aplicación de los elementos de la GIRH.

c) Las decisiones para la GIRH deben tomarse en un contexto en donde la información, generalmente, es limitada e incompleta, de difícil acceso y muchas veces inconsistente. Las capacidades gubernamentales y de los actores locales son muy limitadas y la participación para la toma de decisiones tiene todavía muchas resistencias.

d) El financiamiento requerido no es fácil de obtener y las alianzas público privadas para captar obtener fondos para la gestión no son comunes, y las existentes, no logran cubrir los objetivos de la GIRH por cuenca. Adicionalmente, los instrumentos económicos necesarios para la GIRH tienen una limitante en la medida en que tarifas reales de distribución de agua y de su tratamiento son muy complicadas de aplicar. Es fundamental marcar una tendencia hacia la diversificación del financiamiento requerido y al establecimiento de nuevas alianzas.

e) Los esfuerzos para la gestión del agua se centralizan en sectores urbanos donde las instituciones tienen mayor acceso y jurisdicción. Aquellas acciones requeridas para lograr una adecuada gestión y manejo de la cuenca en sectores rurales y alejados, por lo general, no se llevan adelante.

6.2 LA GIRH Y LA TOMA DE DECISIÓN

La GIRH implica tomar decisiones conjuntas entre todos los actores de la cuenca, tanto de la sociedad civil como del sector público, y por lo tanto, es necesaria la participación efectiva, la coordinación interinstitucional, la comunicación efectiva y la gestión eficiente de la información. La GIRH es por definición, un proceso que se debe trabajar con la gente y esto implica un trabajo cercano con personas de diferente

procedencia, experiencia y conocimiento. Una de las herramientas que este tipo de procesos debe utilizar es el manejo y uso de información gráfica y de fácil entendimiento.

6.3 LA GIRH Y LA GOBERNANZA

Los elementos de gobernanza para la GIRH no son acciones espontáneas que se generan a partir de la conformación de una plataforma multi-actores. Para su consolidación es necesaria la motivación generada por la satisfacción de necesidades, y la posibilidad de todos los actores de incidir directamente en los cambios que se requieren para mejorar su calidad de vida dentro de la cuenca. Por ello, es importante determinar que las plataformas multi-actores deben constituirse como espacios vinculantes para la toma de decisiones, y no como espacios consultivos o informativos. El proceso de lograr la GIRH por cuenca toma tiempo y sus resultados se obtienen en mediano y largo plazo. Se debe tener claridad sobre la complejidad que implica la construcción colectiva de un sistema de gobernanza del agua.

El análisis sobre esta experiencia ayuda a comprender que las relaciones y coordinación necesarias para una GIRH no dependen solo de las competencias dadas por una Ley de

Agua o por las capacidades técnicas o financieras de los actores públicos o de la sociedad civil para la GIRH, sino en gran medida, por las dinámicas de interacción social, institucional y personal que se logren construir. Es decir, el proceso social de gobernanza que se logre cimentar, dependerá para su sostenibilidad, de la medida en que se consoliden las relaciones entre los actores y de esa manera, no se afecte el correcto funcionamiento del sistema de toma de decisiones.

Dado que las relaciones entre actores son dinámicas y evolutivas, es necesario emprender un proceso con enfoque adaptativo, para poder reaccionar y redirigir acciones en un contexto cambiante, sin dejar de lado las metas finales y los resultados esperados. La flexibilidad es una condición indispensable para llevar adelante el proceso de lograr la GIRH en una cuenca.



Río Guayllabamba.



Día de campo, subcuenca río Chiche, agosto 2010.

6.4 LA GIRH Y EL TRABAJO INTERESCALAS

La GIRH debe tener en cuenta el enfoque de trabajo multi-sectorial e interescalas. Esta visión y enfoque del proceso recae en los roles de la facilitación del mismo, que debe visualizar el sistema de gobernanza priorizando la necesaria conexión de las escalas y unidades hídricas, y de los sectores involucrados. Esto implica trabajar con estos enfoques, tomando como ejes la participación efectiva para la toma de decisiones, la representatividad adecuada, la consolidación de un flujo de información efectivo, la generación y el fortalecimiento de capacidades, y la institucionalización de las plataformas multiactores que se conformarán como parte del afianzamiento del sistema de toma de decisiones.

Es fundamental rescatar y respetar las dinámicas locales diferenciadas y la disponibilidad de los actores en cada subcuenca y de manera paralela, guiar y establecer lineamientos con enfoque de cuenca.

El enfoque interescalas se mantiene debido al interés de los actores de la subcuenca en participar en espacios de mayor escala para llevar su voz hacia los actores institucionales con quienes no tienen relacionamiento directo. El trabajo de las plataformas es paralelo, complementario y autónomo y el proceso no puede generar dependencias entre las plataformas, ni entre estas y las secretarías de apoyo.

6.5 LA GIRH Y LA PLANIFICACIÓN

La planificación multisectorial deberá basarse en indicadores de gestión de la cuenca y en metas realizables que expresen los cambios que se quieran lograr en la unidad hídrica. La participación con enfoque interescalas tiene diferentes finalidades, es operativa a nivel de subcuenca y es

estratégica a nivel de cuenca. Para lograr esta planificación diferenciada se debe tener apoyo de secretarías técnicas y coordinadoras con habilidad y capacidad de relacionarse con actores públicos y de la sociedad civil.

6.6 LA GIRH Y LA INFORMACIÓN

La información generada para la GIRH en la cuenca debe procurar la articulación de lo técnico y lo social, poniendo los conocimientos científicos obtenidos a través de los estudios, a disposición de la toma de decisiones de los actores

locales, quienes deberán poder tener acceso a información presentada en formatos de fácil entendimiento y que debe ser validada con las plataformas multi-actores de las diferentes escalas.

6.7 LA GIRH Y LA VISIÓN DE CUENCA

Los actores no se identifican con las unidades hídricas para su manejo. Es fundamental iniciar este tipo de procesos construyendo una visión de cuenca, que tiene dos connotaciones, la primera es una visión mental de pertenencia a una cuenca, más allá del espacio territorial concreto que se

ocupa; la segunda, es una visión de futuro y de desarrollo del territorio y del mejoramiento de la calidad de vida que está implícito en el ejercicio. La visión de cuenca debe tender a construir puentes entre escalas y a eliminar tensiones entre lo rural y lo urbano.

6.8 LA GINRH

Siendo este un proceso de negociación colaborativa en fases y escalas, es importante establecer una necesaria facilitación por parte de un tercero imparcial que favorezca la escucha e intercambio entre los actores, la participación y representación adecuada y el trabajo sobre las asimetrías de poder existentes, logrado a través de la organización local y un flujo de información adecuado y oportuno. Los

conflictos que puedan existir sobre el acceso, uso y gestión del agua deberán atenderse por las instancias y estructuras de la escala correspondiente, una vez cumplida la etapa de consolidación de las plataformas. El trabajo de identificación de intereses comunes entre los actores de las plataformas requerirá de una facilitación con capacidades probadas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Carlos, 2007. *Gobernabilidad y Gestión del Agua en el Ecuador*. Quito.

De Bievre Bert y Coello Xavier, 2008. *Caracterización de la Demanda Hídrica, Proyecto Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en la Hoya de Quito*. UICN-Sur, Ecuador.

De Bievre Bert, Coello Xavier y De Keizer Otto, 2008. *Caracterización de la Oferta Hídrica, Proyecto Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en la Hoya de Quito*. UICN-Sur, Ecuador.

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), 2007. *Diagnóstico y Mapeo de Actores, Relaciones y Conflictividad de la Hoya de Quito*. Quito.

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), y Programa en la Frontera Norte del Ecuador (PDP-FN), 2010. *Técnicas y Herramientas para un Enfoque sensible a la Conflictividad*. Quito.

ANEXO 1

LISTADO DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN EL PROCESO

Diversas organizaciones sociales, juntas de agua, comunidades de las subcuencas del Pisque, San Pedro, Chiche y Pita: Junta General de Usuarios del Sistema de Riego El Pisque, Plataforma El Pisque, Directorio de Aguas Unión Paschoa, Pueblo Kitukara, Canal de Riego Ishigto, Asamblea Cantonal Cayambe, Unión de Organizaciones Populares de Ayora-Cayambe-UNOPAC, Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral del Agua y Ambiente-CODEMIA, PreAsociación de Juntas de Agua Potable de Mejía, Directorio de Aguas Unión del Paschoa, Veeduría Ambiental Valle de los Chillos, Red Ambiental, Juntas de Alcantarillado y Agua Potable de Ayora, Tambillo, Juan Montalvo, La Esperanza, Uyumbicho, San Vicente de Andoas, Oyambarillo, La Vaquería, La Chimba, entre otros.

Diversas organizaciones sociales de la cuenca del Guayllabamba: Foro Nacional de Recursos Hídricos Mesa Pichincha, Unión de Juntas y Organizaciones de Agua de Pichincha.

Organismos gubernamentales: Secretaría Nacional del Agua-SENAGUA, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-MIDUVI, Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología-INAMHI, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES, Consejo Nacional de Electricidad-CONELEC, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario-INDA, Ministerio de Ambiente-MAE, Instituto Nacional de Riego-INAR, Secretaría Técnica de Gestión de Riegos.

Organismos gubernamentales locales: Gobierno Provincial de Pichincha, Secretarías de Planificación y Ambiente del Municipio Metropolitano de Quito, Alcaldías de los cantones Mejía, Rumiñahui, Cayambe y Pedro Moncayo. Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento-EPMAPS, Empresa Eléctrica Quito-EEQ, Agencia de Aguas Quito, Ministerio de Ambiente Regional Cayambe.

Universidades e institutos de investigación: Politécnica Salesiana Sede Cayambe, FLACSO, Instituto de Investigación para el Desarrollo-IRD Ecuador.

Organismos no gubernamentales: Corporación Grupo Randi Randi, Consorcio CAMAREN, Fundación Brethren y Unida, Fundación Heifer, Consorcio para el Desarrollo del Cantón Mejía-CODECAME, Red Ambiental del Ilaló, Hidroequinoccio, The Nature Conservancy-TNC, Ayuda en Acción, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras- AVSF, Ecobiotec, entre otros.

Organizaciones cooperantes: Tinker Foundation, The Overbrook Foundation, Asociación DOCUMENTA, AECID, Gobierno de Cantabria, Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Fondo para la Protección del Agua-FONAG y Fundación Futuro Latinoamericano-FFLA.

Es importante indicar que esta sistematización es un documento vivo, que deberá incorporar nuevos aprendizajes y que seguirá generando nuevas reflexiones y lecciones aprendidas en la medida en que la experiencia en la cuenca siga su rumbo.

Lograr GIRH por cuencas es un tema complejo que está en medio de una construcción conceptual-práctica a nivel mundial y que se vislumbra como una alternativa viable bajo las aristas de un contexto venidero que cambia rápidamente y donde temas como el cambio climático, obligan a emprender nuevas formas de atender a la sustentabilidad.



Ciudad de Quito

www.ffla.net

