

**ANÁLISIS SOBRE CONFLICTIVIDAD EN TORNO AL RIEGO
PARA EL PLAN PROVINCIAL DE RIEGO**

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECUATORIANO

Paola Sánchez
Kathrin Hopfgartner
Stalin Herrera

ENERO 2014

Contenido

Introducción.....	3
1. La organización social en torno a la gestión de riego y los intereses en disputa.....	4
1.1 Caracterización de las organizaciones de riego.....	5
1.2 Recursos e intereses en disputa	11
2. Mapeo de actores en la provincia de Pichincha	16
3. Conflictos y disputas entre actores	28
4. Tipología de conflictos.....	36
5. Recomendaciones para el Plan Provincial de Riego de Pichincha	40
Bibliografía.....	43
Anexos.....	45

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es el análisis sobre los conflictos vinculados a los sistemas de riego en la provincia de Pichincha. Si bien, los conflictos en torno al agua nos son un fenómeno nuevo, sino que tienen como antecedentes importantes disputas ligadas a la lucha por la tierra durante los 60 y 70, o a los procesos de reconcentración y fragmentación institucional de los 80 y 90, el estudio se enmarca en un nuevo contexto institucional y político. Con esto nos referimos a que con la Constitución del 2008, el Ecuador vive un acelerado proceso de reformas institucionales que tienen como desafío específico, la construcción de un proyecto de Soberanía Alimentaria; es decir, la búsqueda de una estructura institucional que permita reposicionar a los pequeños agricultores como sujetos de la política agraria orientada a la producción de alimentos para el consumo interno.

En eso hay que resaltar que la Constitución en su artículo 281 plantea explícitamente la promoción de acceso campesino al agua; el artículo 282 prohíbe el acaparamiento del agua y en su artículo 318 reconoce que la gestión del agua es pública o comunitaria, planteando además:

“El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios”

Aunque, el sentido de tales avances tiene como trasfondo la enorme desigualdad de la distribución del agua¹ –un viejo problema que ha sido heredado de las fracasadas reformas agrarias de 1964 y 1973– el nuevo contexto abre las oportunidades para intervenir, desde la política pública, en la construcción de alternativas que permitan mejorar la posición de los pequeños productores en la gestión, administración y planificación, ya no solo de la producción de alimentos, sino del aprovisionamiento de recursos hídricos.

En este contexto el Gobierno Provincial, resultado del nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es un actor central en la reorganización de la gestión y construcción de políticas de riego. El desafío es enorme, no solo por la nueva institucionalidad post-constitucional que demanda ajustes de los actores vinculados al riego (Gobiernos Provinciales, SENAGUA, comunidades, haciendas e industria), sino porque históricamente el agua es un bien escaso, que condiciona radicalmente la productividad del suelo y del trabajo. En este sentido, el trabajo parte de reconocer que la “gestión” o “administración” del agua para riego o los sistemas de riego constituyen una dinámica problemática que se caracteriza por una fuerte conflictividad social asociada a la disputa de los recursos productivos de los que dependen la reproducción económica de las familias campesinas indígenas, las empresas agroindustriales y las haciendas.

¹“la población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, representan el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y lo que es más grave únicamente acceden al 13% del caudal, en tanto que el sector privado, que representa el 1% de Upas concentra el 67% del caudal según el CNRH.” (FRH, 2008:23).

En este escenario los objetivos del presente informe son:

- Realizar una caracterización de la problemática de la agricultura bajo riego en Pichincha y de las organizaciones de regantes (en prioridad de los agricultores familiares) en base a entrevistas a actores claves.
- Realizar una tipología de conflictos en función de los intereses/poderes alrededor del agua para la agricultura en las distintas zonas definidas de la provincia (incluyendo una tipología de actores).

Para ello, el presente informe se compone de 5 capítulos: 1) una descripción o caracterización de la organización social en torno al riego poniendo énfasis en los intereses en disputa; 2) un mapa de actores para describir su posiciones sobre el riego; 3) una mirada sobre los conflictos y disputas entre actores; 4) una tipología de conflictos, a partir de los cuales se plantean; 5) las recomendaciones para el Plan Provincial de Riego.

1. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN TORNO A LA GESTIÓN DE RIEGO Y LOS INTERESES EN DISPUTA

Se estima que en la provincia existen alrededor de 150 organizaciones de regantes. Sin embargo, existe un total de 314 sistemas de riego. Esto significa que no todos los sistemas disponen de una organización. En este sentido, para la diferenciación y análisis de las organizaciones de regantes es necesario ubicar la tipología oficial de los sistemas de riego que evidencia, en mucho, las dinámicas sociales en cuanto a la gestión del agua:

1. Sistemas de riego públicos
2. Sistemas de riego públicos transferidos
3. Sistemas de riego público-comunitarios
4. Sistemas de riego comunitarios
5. Sistemas de riego individuales o asociativos

Esta tipología define formas particulares de organización social. La administración, operación y mantenimiento establecido desde el Estado, no se asemeja a las formas generadas en los sistemas de riego comunitarios, y estos a su vez difieren de los sistemas individuales. Sin embargo, las experiencias en torno a los sistemas de riego público-comunitario, y a los sistemas comunitarios, dada la complejidad en mecanismos internos para tomar decisiones, la participación de los usuarios, la existencia de asambleas, los mecanismos de distribución del agua y solución de los conflictos internos, la relación con otros actores, etc. nos permiten mostrar la capacidad y fortaleza de las organizaciones para resolver los conflictos, gestionar los sistemas y organizar su estructura.

TABLA NO 1. VARIABLES DE ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS SISTEMAS DE RIEGO

Variables internas	Variables externas
Institucionalidad: presencia de estatutos y normativas internas que permitan la gestión para la AOM de los sistemas.	<p>Relación con el Estado</p> <p>Inversión: presencia del Estado con inversiones para mejoras a los sistemas de riego.</p> <p>Conflictividad: niveles de conflictos generados con el Estado.</p> <p>Dependencia: niveles de dependencia de los sistemas en relación al Estado</p> <p>Vínculo con organizaciones sociales: articulación a otras organizaciones sociales que permiten el fortalecimiento interno de las organizaciones.</p>
Democracia interna: mecanismo de participación de los usuarios y toma de decisiones (mecanismos de distribución del agua, tarifas, etc.); renovación y elección de autoridades.	
Legitimidad: reconocimiento de la importancia de la junta de regantes en las zonas.	
Conciencia política: reconocimiento de sus derechos en torno al acceso al agua.	

Elaboración: IEE, 2013

La matriz anterior tiene el objetivo de organizar las variables de análisis (externas e internas) que nos permiten hacer una caracterización de las diversas experiencias organizativas y definir mecanismos para fortalecer a las organizaciones en el marco del Plan Provincial de Riego y Drenaje.

1.1 CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE RIEGO

Los tipos de gestión del riego varían mucho dependiendo de los contextos histórico-sociales en los cuales las organizaciones han surgido. Así, por ejemplo, muchas de las organizaciones de riego comunitario, se constituyeron en la lucha histórica por la tierra, que se fue ligando a las demandas generadas en torno al agua, dado que los procesos de concentración de tierra estaban ligados a los de acaparamiento de agua. La demanda por el acceso a riego, en muchas comunidades implicó que sean estas las que construyan y administren sus propios sistemas, frente a la inexistencia de respuestas desde el Estado. En esa medida, la dinámica que guía y organiza a estos sistemas corresponde a los derechos de uso, manejo y distribución del agua, desde las propias organizaciones y comunidades:

Un caso representativo de esta forma lo constituye **el sistema de riego Guanguilquí**, que hasta la década de los 70 era posesión de la Hacienda del mismo nombre. Con la eliminación de las formas precarias de trabajo, esta acequia fue abandonada, pero dada la necesidad de acceso a riego por parte de las comunidades, en 1980 empiezan a organizarse para la rehabilitación del canal, así como para solicitar su legalización y concesión; en 1988 se le otorga el reconocimiento legal de organización de regantes con el 92% del caudal del

canal para comunidades y 8% para haciendas. Estos procesos sociales de lucha, que han definido la creación de algunas de las organizaciones de regantes comunitarias, han marcado históricamente su consolidación interna, relacionadas estrechamente con las organizaciones comunitarias. Algunos representantes de la zona de Cayambe han mencionado que uno de los problemas que existen en la gestión del riego, es la duplicación de organizaciones al interior de las comunidades: juntas de riego, cabildos comunitarios, etc., lo que genera conflictos al interior de estas. En este sentido, la experiencia del sistema de Guanguilquí, demuestra formas efectivas de gestión, ya que la Junta General, asigna el manejo de los ramales por comunidad a los propios cabildos, lo que permite además una gestión integral que ligue el riego, la producción, la situación socio-económica y cultural de las poblaciones. (Entrevista a Francisco Tipanluisa y Guillermo Churuchumbi).

De ello se desprende que el manejo de la democracia interna, en cuanto a la participación de los usuarios en la toma de decisiones, de los mecanismos de distribución, de los tipos de colaboración y de las sanciones en el caso de ser necesarias, se lo realiza en asambleas generales. Efectivamente, en este tipo de sistemas de riego comunitario, las asambleas constituyen el espacio fundamental para la toma de decisiones colectivas.

La experiencia del **CODEMIA**, como posibilidad colectiva de administración de un sistema de riego como el de Tabacundo, demuestra también este proceso. Si bien, existen marcadas diferencias entre la situación de los dos sistemas de riego mencionados, lo que los asemeja es su vínculo comunitario y asambleario. Sin desconocer que al interior de estos, existen conflictos en relación a la distribución del agua –problema que se centra en la poca infraestructura y tecnificación, así como en los caudales asignados– la legitimidad de estas organizaciones radica en la alta participación de los usuarios en las decisiones internas de las juntas.

Una de las particularidades del CODEMIA, ha sido la capacidad de negociación con las empresas florícolas. Reconociendo los niveles de conflictividad que han existido con esta actividad económica, sobre todo en el tema de concentración de agua, la posibilidad por un lado de establecer mecanismos de redistribución, y por otro, presionar a las empresas a respetar las decisiones de la asamblea, marcan un hito de gestión en la provincia (Entrevista a Manuel Castillo).

A esto se añade la perspectiva que este tipo de organizaciones –Guanguilquí y CODEMIA– tienen en relación a la problemática del riego. Estas formas de organización, han definido lineamientos importantes en torno al derecho del agua, puesto que este no hace alusión únicamente al acceso, sino, y como un elemento fundamental, al derecho a la participación en su gestión y en la toma de decisiones. La organización social y la movilización se han convertido en las estrategias para garantizar el acceso al agua. Como varios entrevistados lo han mencionado, el agua es un eje movilizador clave en las organizaciones, no solo de regantes, sino de varias organizaciones locales. (Entrevistas a Mauricio Cisneros; Carlos Zambrano).

En esa medida, es necesario reconocer que la zona de Cayambe y Pedro Moncayo en cuanto a la lucha social y a su vinculación con otras organizaciones sociales, dota de singularidades en la conformación y consolidación de las juntas de riego. Su reconocimiento como zona del Pueblo Kayambi, imprime un alto nivel de conciencia

política en relación al reconocimiento de sus derechos por el acceso de agua, tierra, al fomento de una agricultura en el marco de la soberanía alimentaria y a sus derechos como pueblo indígena. En esta medida, el riego se convierte en uno de los elementos de sus plataformas de lucha y articulación social con otros actores, de allí que esta zona se caracteriza por un alto nivel organizativo que les ha permitido posicionar sus demandas en torno al acceso y gestión del riego, elemento que no existe en todas las zonas de la provincia (Entrevista a Carlos Zambrano).

El escenario se modifica en las zonas de Mejía y San José de Minas, en donde a pesar de contar con sistemas reconocidos como comunitarios, el nivel organizativo es débil y presentan una alta dependencia de instancias del Estado.

En la zona sur, el **Cantón Mejía** se ha caracterizado por una configuración socio-territorial separada y aislada de la comuna, con escasa posibilidad de articularse a otras organizaciones y actores, en demanda tanto de tierra como de agua. (Entrevista Carlos Zambrano). Esto ha influido en que las formas organizativas, adquieran características diferentes a las mencionadas en la zona nororiente de la provincia.

En el análisis a la organización del **Sistema de Riego Panzaleo**, la historia del canal, al igual que otras zonas, no eliminó la concentración de agua. Con las múltiples demandas por parte de los parceleros se consigue, a finales de la década de los 70, el apoyo del MAGAP para la construcción de un canal abierto. Los problemas de filtración del agua motivaron a conseguir un financiamiento para entubarla en la década del 2000, cuya obra se entregó en el año 2008 con apoyo de la Universidad Politécnica Salesiana y del MAGAP. Aun cuando este es un sistema pequeño que abastece a 86 usuarios, la capacidad organizativa no logra articular un trabajo conjunto entre la población usuaria. Existen serios problemas de participación, aunque se ha logrado una gestión eficiente del agua a partir de la instalación de aspersores en los perímetros. Sin embargo, al interior de la Junta uno de los problemas evidenciados son las pugnas entre las antiguas dirigencias y las actuales, lo que genera problemas de legitimidad de la directiva para su administración.

Otro de los elementos importantes de resaltar, es que no existen tarifas permanentes, estas se realizan únicamente en épocas de verano para el pago de un “aguatero”; los dirigentes afirman que esto genera limitaciones en los presupuestos para resolver eventualidades, como daños al canal, frente a lo cual se tiene que recurrir a cuotas de los usuarios, que no siempre acceden a darlas. A esto se añade el hecho de que no cuentan con estatutos y normativas internas, por lo que los procesos de sanciones para ciertos problemas, como el incumplimiento de pago o la no asistencia a mingas, son prácticamente inexistentes. (Entrevista a Joel Castro y Humberto Heredia).

Si bien existe poca capacidad interna de participación, procesos asamblearios y toma de decisiones colectivas, se ha logrado la intervención del Estado en proyectos de mejoras, como el entubamiento del canal, el problema de esto es que se han generado niveles de dependencia hacia la intervención del Estado; se espera de su apoyo para la creación de los estatutos internos que permita gestionar de una mejor manera el sistema de riego y con ello adquirir mayor legitimidad al interior de los usuarios (Entrevista Joel Castro).

La **zona equinoccial norte**, tiene características similares. Las organizaciones de regantes, cuentan con poca participación de los usuarios y existen varios problemas en relación a la toma de decisiones y con ello al cumplimiento de ciertas normas internas. En el caso de la organización del Sistema de Pirca, la conflictividad gira en torno a la exclusión de un alto número de usuarios por incumplimiento de los acuerdos en la asamblea, a tal punto que de 106 usuarios reconocidos, apenas acceden al agua 36. En esta organización no existen tarifas de uso, se maneja más bien por el trabajo colectivo en el mantenimiento de la acequia; cuando no se ha cumplido con la cuota laboral, se realiza una multa de 10 dólares por jornal, lo que ha significado que usuarios acumulen cuotas de más de 1000 dólares, si no existe la cancelación de estas se corta el suministro del servicio. Sin embargo, un alto porcentaje de estos usuarios toman el agua sin autorización lo que genera desabastecimiento a las partes bajas (Entrevista a Miguel Hernández).

A este se suma un problema fundamental, y es que el envejecimiento de la población dedicada a la actividad agrícola hace que no exista renovación de las dirigencias, de allí que el actual presidente lleva 10 años de gestión y no se vislumbra la posibilidad de que alguien más quiera asumir esta tarea. Los procesos migratorios de la población joven a las ciudades, sea por estudios o por trabajo, han hecho que las poblaciones de adultos mayores se queden solas a cargo del trabajo en las tierras. Este es un punto central a considerar en los procesos de fortalecimiento y trabajo organizativo por parte de las instancias estatales responsables del tema de riego.

Por otro lado, el **subsistema de Chavezpamba** forma parte del Sistema de Riego Moyal Astillero, que abastece a las parroquias de Atahualpa y Chavezpamba, sin embargo, por conflictos internos en la concesión, cada parroquia definió un directorio para la gestión del riego. Esto ha significado que no existan procesos de articulación entre los dos subsistemas, y consecuentemente se generen múltiples conflictos relacionados sobre todo con el acaparamiento del agua en la zona alta de Atahualpa, no solo porque a ésta se le haya concedido el 60% del caudal, sino porque no existe respeto a los acuerdos para la distribución en la parte baja de Chavezpamba. (Entrevista a Raúl Enríquez).

Al interior del directorio de Chavezpamba, éste actúa de forma comunitaria, las resoluciones son definidas en las asambleas generales con la participación de todos los usuarios. La directiva es elegida cada 2 años con voto unitario y los conflictos son resueltos en función de la discusión asamblearia; una junta que cuenta con una importante legitimidad al interior de la zona, pues han logrado financiar proyectos para el mejoramiento del canal con el Estado, que es sin duda, un logro para satisfacer las necesidades de los usuarios.

En el caso de los **sistemas público-transferidos de Tumbaco y El Pisque**, que tienen mayor incidencia en la zona denominada agropolitana, existe una marcada diferencia. Por un lado, la Junta de Usuarios de Tumbaco creada en el 2001 como parte del proceso de transferencia, a decir de su actual presidenta, mostró problemas desde su creación, puesto que, “más que una necesidad de los usuarios, fue una imposición desde el Estado” (Entrevista a Korina Alquina); esta dinámica impregnó de una falta de legitimidad a la organización, añadido al uso de ésta como plataforma política para algunos dirigentes, lo que generó desconfianza y poca participación entre los usuarios.

La presidenta menciona que una de las principales razones de la poca legitimidad que ha tenido históricamente la junta, han sido las denuncias por corrupción y mal manejo de fondos, que en muchos casos no han sido resueltos. Esto ha provocado que, en la actualidad con el cambio de competencias hacia el Gobierno Provincial, algunos de los sectores que forman parte de la junta planteen el retorno de la administración hacia la entidad gubernamental. Si bien, esta no es una visión de la mayoría, puesto que otros defienden el carácter comunitario que se ha logrado gestionar en estos años, estas disputas generan altos niveles de conflictividad, que la debilidad organizativa del directorio no ha logrado resolver.

Por el contrario **la Junta del Sistema El Pisque**, tiene una fuerte consolidación interna donde cada usuario cumple con las obligaciones asignadas en los estatutos, pero sin una perspectiva comunitaria, pues su forma de gestión no se construye a través de acuerdos colectivos. Además, el manejo de conflictos es distinto, los problemas habitualmente no se resuelven en las asambleas generales, sino más bien el Directorio recurre a la SENAGUA para ejecutar las sanciones directamente a los usuarios. La forma de organización interna es a partir de los 28 directorios modulares que se encargan de controlar sus ramales, pero de éstas solo 8 mantienen mecanismos eficaces de control – los mismos que estarían ligadas fundamentalmente a las grandes haciendas y a las empresas florícolas. Desde la perspectiva del presidente de la junta general, los directorios modulares con menor grado de organización serían aquellos en los que priman los pequeños campesinos (Entrevista a Santiago Duque).

Esta problemática puede responder a algunos factores; el primero es que, dada la fuerte expansión urbana en la zona de incidencia del sistema, existe un desplazamiento de la actividad económica de la agricultura hacia trabajos urbanos: servicios, construcción, o en las mismas empresas florícolas, lo que ha generado que la actividad agrícola deje de ser un espacios de subsistencia familiar, y con ello exista un mayor abandono del tema organizativo. Otro factor, es que, dada la importancia del agua para actividades como la floricultura, las empresas intentan mantener altos niveles de participación en las decisiones y gestión del sistema con lo cual garantizan su acceso al recurso, pero además adquieren legitimidad en la zona.

A continuación se resume la caracterización de los sistemas de riego en cuanto a su composición interna, los niveles organizativos, así como los mecanismos de gestión y manejo del riego:

TABLA NO. 2 CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE RIEGO

ZONA	SISTEMA	COMPOSICIÓN INTERNA	CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS	MECANISMOS DE GESTIÓN
Nororient	Guanguilquí	1 Junta General conformada por 49 comunidades y 3150 usuarios pequeños productores y 6 haciendas.	Resoluciones asamblearias. Ramal se articulan a los cabildos comunitarios.	Reparto por sectores y al interior de estos, definición comunitaria. Tarifas fija de 2 dólares. El derecho al uso por la participación activa en los trabajos (mingas) decisión comunitaria.
	Ishigto	16 Usuarios Jurídicos, comunidades, florícolas, haciendas y propietarios individuales.	Junta de riego desarticulada. Manejo de cada ramal por parte de las comunidades y articulación entre estas.	Reparto por sentencias de usuarios jurídicos, al interior de asociación por superficie. Tarifa por total de hectáreas. Derechos de agua, definición al interior de la asociación.
	CODEMIA	1 Junta General y 159 juntas comunales y 2600 usuarios pequeños productores, florícolas, haciendas.	Resoluciones Asamblearias. Articulada con los diferentes usuarios. Se Organizaciones Sociales y Comunidades, lo que ha permitido su posicionamiento en la zona.	Reparto redistribuido para los diferentes usuarios. Se pretende hacer por superficie. Tarifas diferenciadas de acuerdo a la actividad económica. Derechos de agua por sentencia de autoridad.
Sur de la Provincia	Panzaleo	1 Junta Comunal y 86 usuarios pequeños productores.	Debilidad organizativa. el directorio, con poca participación comunitaria.	Reparto por ramal (4 ramales) y con horarios. Tarifa en los meses de verano por número de hidrantes. Derecho de agua decisión comunitaria.
	Nieves Toma	1 Directorio Asociativo. 60 haciendas de medianos productores.	Decisiones desde el Directorio. funciona para la elección de representantes.	Reparto por áreas a ser regadas. Tarifas por volumen. Derechos de agua heredados por las haciendas y nuevas sentencias.
Agropolitana	Tumbaco	1 Junta General y 7 Directorios por ramal, 3100 usuarios entre pequeños productores y 3 industrias.	Desorganización de la Junta y falta de legitimidad por conflictos internos sobre el rol de la Junta.	Reparto definido por INHERI. Tarifas diferenciadas por actividad económica. Derechos de agua por sentencias.
	Pisque	1 Junta General y 28 Directorios modulares, 6500 usuarios, pequeños productores 68,8%, medianos 27,3%, grandes el 1,2%; floricultores 1,8%	Decisiones desde Directorio y Asamblea (conformada por representantes de cada sector) actualmente alta legitimidad	Reparto definido por INHERI. Tarifas diferenciadas por actividades económicas y hectáreas de la propiedad. Derechos de agua con sentencia.

Equinoccial Norte	Pirca	1 Junta General, 106 usuarios con derechos pero solo 36 efectivos. Pequeños y medianos productores	Existen asambleas generales pero con poca efectividad, por lo que el directorio asume toda la gestión.	Reparto paralelo para dos sectores, por horas. No existen tarifas, único ingreso multas por no asistir a mingas. Derechos de agua por sentencia previa.
	Chavezpamba	1 Junta General del Subsector de Chavezpamba con 34 usuarios pequeños productores	Directorio del subsistema, existen asambleas desde donde se toman decisiones. Debilidad para articularse con el otro subsistema de Atahualpa.	Reparto cada 8 días. Tarifas por hectáreas de propiedad. Derechos de agua por sentencia.

Elaboración: IEE, 2013

A manera de conclusión, los procesos y formas de organización nos permiten plantear:

La necesidad de reconocer las particularidades en la gestión de riego, sean estos comunitarios, público comunitarios o público transferidos. Con esto nos referimos a la necesidad de reconocer que las formas de gestión que actualmente existen en la provincia, aunque tienen elementos comunes, son distintas unas de otras y exigen del Gobierno Provincial crear políticas específicas para lograr una mejor gestión interna de los sistemas de riego.

1.2 RECURSOS E INTERESES EN DISPUTA

A partir de la caracterización de las organizaciones de regantes, que si bien, constituyen solamente algunos casos, podemos sin embargo tener una noción de las características de las organizaciones a nivel territorial, de acuerdo a las zonas definidas para la elaboración del Plan Provincial de Riego.

Zona de análisis	Características internas de las organizaciones	Relación con actores económicos	Relación con el Estado
Sur de la provincia	Organizaciones débiles con mucha dependencia del Estado. No se articulan a otras organizaciones que potencien su acción y su nivel organizativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte presencia de actividades de haciendas ganaderas con mayor acceso a riego. - Presencia de actividades industriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de inversión en sistemas comunitarios. - Declaratoria municipal de zona industrial que afectaría el uso de suelo y con ello a la actividad agrícola.
Nororiente	Las organizaciones cuentan con un alto reconocimiento social. Se encuentran articuladas a organizaciones locales y nacionales lo que define que el riego sea una parte de sus agendas. Sin embargo existen pugnas internas por representación al	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte presencia de empresas florícolas y ganaderas que concentran grandes cantidades de agua. - Se ha iniciado un proceso de venta de tierras campesinas a grandes haciendas. Reconcentración 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de los sistemas de riego comunitarios. - Falta de inversión del Estado en mejoramiento y tecnificación de los sistemas. - Manejo y conservación de los

	interior de las de la tierra. organizaciones.	recursos hídricos de la zona. - Contaminación de fuentes de agua por parte de las empresas, pero condicionamiento por ser proveedoras de fuentes de trabajo.	- Manejo y administración del nuevo sistema de riego Cayambe-Pedro Moncayo.
Agropolitana	Organizaciones débiles en su propio surgimiento, pues fueron creadas en el proceso de transferencia de los sistemas públicos.	- Expansión urbana y presencia del nuevo aeropuerto que ha modificado el uso del suelo.	- Inversión estatal equitativa para los sistemas de riego de la provincia. - Falta de claridad en los nuevos mecanismos de AOM de los sistemas.

Elaboración: IEE, 2013

Precisamente con esta caracterización y con la relación que las organizaciones establecen con los otros actores, nos interesa en este acápite analizar la disputa en torno a los recursos que involucra el tema de riego en la provincia de Pichincha.

Para ello hemos definido seis variables de análisis: reparto de medios de producción (agua y tierra); manejo de sistemas de riego (organización); infraestructura (inversión y ampliación de sistemas); marco legal que hace alusión a las reformas en el ámbito normativo e institucional; medioambiente relacionado con la contaminación y conservación de fuentes de agua; y enfoque económico de agricultura y uso de riego que tiene relación con las condiciones socioeconómicas para la reproducción de la población. A partir de estas variables o ejes problemáticos realizamos un análisis sobre las perspectivas que cada uno de los actores ha asumido y las disputas generadas en torno a estas. (Ver matriz de análisis Anexo 1).

El análisis en torno a los *medios de producción*: agua y tierra, parte del reconocimiento de que existe una distribución inequitativa entre la población rural, lo que se visibiliza por ejemplo en el índice de GINI en acceso a la tierra. Además, el agua como medio de producción está profundamente ligado a la tenencia de tierra, por lo tanto el acceso al riego también varía mucho según la superficie de las UPAs. La relación cercana entre acceso a tierra y acceso a agua también se manifiesta en la lucha histórica para una distribución equitativa de los bienes, tomando en cuenta que tener tierra sin tener agua en la mayoría de los casos solamente permite una agricultura limitada, dependiente del clima, la altura, etc.

De esto se desprende la importancia de considerar el papel que ha jugado cada uno de los actores en torno a los medios de producción, ya sea para generar procesos de redistribución o por el contrario en la concentración de estos, lo que nos permitirá ubicar las posiciones y disputas existentes en la provincia.

Así, en cuanto a los directorios de las Juntas de Riego, si bien, están conscientes de esta problemática, lo que hace que en algunos sectores con mejores niveles organizativos, logren posicionar el tema del riego de forma integral ligándolo a la necesaria distribución de la tierra, a la propia producción y con ello a la comercialización, existen muchas

limitantes internas que no han permitido generar decisiones que garanticen una distribución equitativa al interior de los sistemas del riego, añadido a las propias restricciones en cuanto a la autosostenibilidad de los sistemas que permita mejorar la propia infraestructura.

En este sentido, según información generada en el levantamiento de datos de AVSF 2013, **la repartición de agua dentro de los perímetros de riego es el mayor motivo de conflictos (26,53%)**. No obstante hay otros ejemplos, como el sistema de riego Tabacundo, bajo la directiva de CODEMIA, que además de implementar un calendario de turnos y tarifas graduales logró integrar florícolas y haciendas en la organización interna. Esto permite afrontar la repartición inequitativa que históricamente ha sido impuesta desde los grandes propietarios.

Motivos de Conflictos ²	Perímetro	
	Número	Porcentaje
Caudal insuficiente	42	21,43%
Falta de respeto por usuarios	11	5,61%
Infraestructura	19	9,69%
Mantenimiento	30	15,31%
Otros	15	7,65%
Repartición del agua	52	26,53%
"Robo de agua"	27	13,78%

Fuente: AVSF, 2013

Como ya se ha señalado, y al contrario de las comunidades campesinas, los actores económicamente fuertes como las haciendas (sobre todo lecheras) y las agroindustrias (sobre todo florícolas en la zona de Cayambe y Pedro Moncayo) cuentan con acceso al agua y con terrenos amplios de buena calidad en zonas planas.

Desde la perspectiva del Estado, concretamente desde el MAGAP, en este escenario, una de las grandes deudas generadas en este último proceso ha sido la formulación de una reforma agraria que permita una redistribución de la tierra, al igual que la ejecución del mandato generado en el proceso de transferencia a la SENAGUA en cuanto a la redistribución de las concesiones.

En cuanto al *nivel organizativo*, de acuerdo a la naturaleza de la entidad gestora del sistema (comunitarios, público-comunitario, privado), depende en mucho los intereses en pugna generados desde los diversos actores. Para el caso de Pichincha se puede manifestar que la gestión de los sistemas de riego se centra fundamentalmente un modelo de gestión comunitario, es decir manejado por una organización de regantes (aunque la construcción del sistema haya sido por el Estado) o individual/asociativo, es decir manejado por una junta de cinco personas como máximo.

El análisis de la gestión comunitaria de los sistemas de riego permite detallar la problemática interna de las organizaciones. Primero, existen diferentes niveles de participación en las Juntas de Riego. En el manejo comunitario con frecuencia existe un

² Hay que tomar en cuenta que en las encuestas realizadas solo una parte de los perímetros (187 de 574) ha facilitado estas informaciones por lo tanto estos datos conforman solamente una muestra. A parte de eso, algunos perímetros señalaron más de un motivo de conflictos.

desinterés en asumir cargos en la directiva, participar en las mingas, etc., sobre todo en los casos donde no hay mecanismos fuertes para la integración de los usuarios. Hay que destacar sin embargo, la importancia de asambleas tanto a nivel de cada perímetro como a nivel del sistema entero.

Frecuencia de asambleas ³	Sistema		Perímetro	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Cada 15 días	1	2,22%		
Cada mes	19	42,22%	83	44,39%
Cada 2 meses	2	4,44%	41	21,93%
Cada 3 meses	6	13,33%	22	11,76%
Cada 4 meses			2	1,07%
Cada 6 meses	13	28,89%	6	3,21%
Cada 12 meses	3	6,67%	33	17,65%
Cada 24 meses	1	2,22%		

Fuente: AVSF, 2013

De parte de las entidades estatales, el manejo de los sistemas de riego es un punto de gran disputa, sobre todo cuando tiene que ver con la gestión comunitaria. El Gobierno Provincial si bien reconoce la importancia de la gestión comunitaria del riego, aún no ha definido con claridad el tipo -o los tipos de modelo- que implementará en la provincia, con lo cual se han generado grandes incertidumbres sobre todo al interior de los sistemas comunitarios; a esto se añade las opiniones generadas al interior del Estado en torno al necesario involucramiento de este en la gestión comunitaria, a lo cual varias organizaciones se oponen. Reconociendo que las organizaciones de regantes mantienen, o han mantenido, ciertos niveles de relación con el Estado, sobre todo en temas de inversiones para infraestructura o capacitación técnica, reclaman el reconocimiento del trabajo organizativo que se ha realizado, frente a la ausencia estatal, así como su independencia en cuanto a los mecanismos democráticos que se han generado internamente. El Estado, a la vez, aún carece de recursos (tanto financieras como de personal) para lograr un manejo eficiente de todos los sistemas comunitarios.

El tema de la *infraestructura* y su mantenimiento es otro aspecto conflictivo, sobre todo en los sistemas comunitarios donde hay una amplia demanda. En general, el estado de la infraestructura varía mucho entre los sistemas, en algunos casos donde no habido inversión estatal o no se han logrado gestionar recursos internos carecen de infraestructura adecuada que permita una mayor eficiencia y tecnificación en el riego. En otros casos, las inversiones han sido selectivas como el entubamiento de los canales que podrían mejorar la calidad y eficiencia del riego e impedir los habituales “robos de agua” o la contaminación de los canales, sin embargo se demandan otro tipo de inversiones que tendrían relación sobre todo con la tecnificación dentro de los perímetros.

El Estado ha tenido un papel importante en la distribución de fondos para la construcción de infraestructura. Históricamente han existido altas inversiones, sin embargo, en la

³ Hay que tomar en cuenta que en las encuestas realizadas solo una parte de los sistemas (45 de 331) respectivamente los perímetros (187 de 574) ha facilitado estas informaciones por lo tanto estos datos conforman solamente una muestra.

mayoría de los casos, para los sistemas públicos-transferidos, como el sistema del Pisque y Tabacundo. Entre los sistemas comunitarios que fueron construidos y manejados solamente por las comunidades hay un nivel muy desigual de inversiones y muchas Juntas de Riego reclaman que no hay transparencia en la toma de estas decisiones. Efectivamente, como plantea el propio MAGAP, existe una relación fundamentalmente con los sistemas públicos-transferidos, pero además existe una sobre-determinación en inversiones de gran infraestructura (de allí que a nivel provincial la principal inversión se la ha realizado en la construcción del sistema Cayambe-Pedro Moncayo), pero no existe una priorización, que se realice en conjunto con la población directamente beneficiada, de las necesidades concretas que los sistemas comunitarios demandan para una mayor eficiencia.

Por otro lado, en cuanto al *marco legal*, existe una gran incertidumbre desde las juntas de riego comunitario sobre el reconocimiento y permanencia de este tipo de sistemas, y sobre todo, por la forma de gestión, pues aun cuando en la Constitución se define que la gestión del riego debe ser pública y/o comunitaria, desde las políticas y lineamientos de la SENAGUA, en tanto ente rector, no existe una definición clara del papel que éstas deben mantener. De allí que incluso para esta entidad, los sistemas comunitarios deben adscribirse a la regulación territorial de las juntas parroquiales y estas a su vez a los GAD provinciales (Entrevista a Cristóbal Punina), con el objetivo de cumplir con los lineamientos nacionales, tanto en el tema de riego y drenaje como en el ámbito agropecuario, considerando los planteamientos del cambio de la matriz productiva.

En el mismo marco de la Constitución, al priorizar los sistemas públicos y/o comunitarios, desde las instancias estatales establecen una priorización sobre estos sistemas, en cuanto a la inversión tanto de infraestructura como de capacitación y apoyo técnico, en ese sentido, no intervienen sobre los sistemas privados. Sin embargo, y en concordancia con el primer ítem tratado en este acápite, una de las grandes deudas pendientes desde los organismos reguladores es llevar a cabo un proceso de revisión del acceso al agua de riego, con el objetivo de reorganizar las concesiones frente a las amplias inequidades en torno a esta. Desde la SENAGUA la deficiencia para lograr esto se debe sobre todo a la inexistencia de información; la institucionalidad previa no ha generado información histórica que dé cuenta de los procesos de concesiones previas, por lo que en la actualidad recién se encuentra en estudios para la actualización de datos.

En relación a la conservación y gestión del *medio ambiente*, más allá de los procesos ejecutados en torno a los páramos, ha sido a menudo disonante: por un lado muchos de los pequeños productores siguen fortaleciendo sus maneras ancestrales de practicar la agricultura, y también se incorporan a movimientos como la agroecología. No obstante también se ve una tendencia desde ya varias décadas (ahora de nuevo promovida por el MAGAP) que hay una necesidad de usar agro-químicos y fortalecer los monocultivos para poder competir con los productos industriales que se venden en el mercado nacional.

De parte de las agroindustrias hay un efecto aún más dañino, sobre todo por la contaminación del agua que se usa para la producción de alimentos y flores. Como las empresas (sobre todo florícolas) carecen de un tratamiento de las aguas residuales, se devuelve el agua con agroquímicos produciendo serias consecuencias para el medio ambiente y la población de los alrededores. Al mismo tiempo las haciendas y monocultivos tienen graves efectos de deterioro de los suelos pues se pierde mucha fertilidad.

Los municipios y entidades estatales que deberían controlar y amortiguar estos efectos al medioambiente muchas veces se quedan en silencio o no tienen los recursos suficientes para cumplir con esta tarea. Además, los propios municipios contribuyen en gran magnitud a la contaminación de los recursos hídricos porque no existe ningún tratamiento de las aguas residuales de las zonas urbanas. La SENAGUA plantea que efectivamente uno de los serios problemas que afronta actualmente el recurso hídrico en el país, es la poca conservación y cuidado de las fuentes hídricas, por lo que consideran que una política integral debe contemplar como fundamental este elemento.

Finalmente, uno de los elementos claves para comprender la conflictividad en torno al riego, tiene que ver con los *enfoques económicos y el uso del riego* definidos a nivel territorial. Desde sectores estatales, contemplando los Planes Nacionales del Buen Vivir, han definido como prioritario la intervención sobre la producción que garantice la soberanía alimentaria, lo que implica que uno de los sujetos centrales son los pequeños y medianos productores. Precisamente los varios entrevistados desde instancias estatales, han recalcado este objetivo dentro de los lineamientos tanto de la gestión del riego, como en el ámbito del fomento productivo.

Sin embargo, aun cuando ha existido una alta inversión en temas agropecuarios para pequeños y medianos campesinos, el enfoque del cambio de la matriz productiva que se ha posicionado con fuerza en los últimos años, no evidencia con claridad la apuesta hacia estas economías, por el contrario, existe una priorización de la gran producción centrada en la agroindustria: producción de palma africana, de maíz duro, por lo que resulta complejo mirar el escenario en cuanto al empate entre la perspectiva productiva a largo plazo a nivel nacional, y la priorización en cuanto al riego.

2. MAPEO DE ACTORES EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA

En el presente acápite se elabora un mapeo de actores vinculados a la gestión del riego. La intención es recoger y ubicar, a partir de entrevistas e información secundaria, a los actores más importantes en torno al riego, reconocer sus competencias, roles e intereses en torno a la gestión y administración de este. La entrada de análisis tiene como sentido, establecer los campos de articulación (consensos, acuerdos, complementariedad, etc.) y los puntos de desacuerdo (antagonismos, desacuerdos, contradicciones, etc.).

El presente “mapa”, no constituye una propuesta acabada o una mirada completa sobre todos los actores que participan (directa e indirectamente) en la gestión y administración del riego, sino que recoge a los actores institucionales que han sido mencionados por nuestros entrevistados o que han aparecido en los talleres realizados en el marco de la elaboración del Plan Provincial de Riego.

A partir de las entrevistas se ha ubicado a los siguientes actores:

- **Instituciones públicas:** actores estatales caracterizados a partir de las competencias definidas en el nuevo marco institucional y normativo. Estos actores tienen como incidencia central la definición de políticas públicas, el manejo, administración y organización del riego, tanto a nivel nacional como territorial.

- Organizaciones de **administración colectiva** de los sistemas de riego: Juntas de Riego / Usuarios y comunidades indígenas-campesinas. Con el reconocimiento de la importancia de su función en la gestión social del riego, tanto las juntas como las comunidades constituyen actores claves en el ámbito del riego.
- Organizaciones de la **sociedad “civil”** que aun cuando no estén consideradas en el marco normativo, cumplen con funciones de acompañamiento tanto a los procesos organizativos de las juntas de riego y las comunidades, como en el financiamiento de infraestructura y de capacitación técnica para el mantenimiento, administración y operación de los sistemas.
- Empresas y haciendas en tanto **actores privados** que intervienen en la administración de los sistemas privados de riego, así como en la disputa en los procesos de distribución de las fuentes.

Instituciones Públicas

En la actualidad existen tres instituciones que tienen un rol central en la gestión y administración de los sistemas de riego: La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), el MAGAP y los Gobiernos Provinciales –y vale mencionar que las Juntas Parroquiales tienen competencias relacionadas con la conservación de cuencas hídricas–.

SENAGUA

La Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) es la autoridad única del agua y fue creada en Mayo de 2008, tiene la competencia en torno a la gestión de los recursos hídricos nacionales, tanto para el consumo humano como para el riego, como señala la Constitución de 2008:

Artículo 318.-El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. [...] (República del Ecuador, 2008: Art. 318)

A parte de esto, y mediante la aprobación del Decreto Presidencial No. 5 en Mayo de 2013, se transfirieron tanto las competencias y funciones del MIDUVI en torno al agua potable y saneamiento, como las competencias del MAGAP en torno al riego y drenaje, lo cual promueve una reconcentración de las competencias en torno al agua.

En el caso del MAGAP, este Decreto con respecto al riego y drenaje, *“transfiere todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas, exceptuando las competencias vinculados al uso agrícola y productivo del agua; y la participación en el seguimiento del Plan Nacional de Riego donde es el órgano rector”*. Este cambio de competencias significa una ampliación de las responsabilidades desde la SENAGUA incluyendo todas las funciones de planificación,

gestión, regulación y control en torno al agua, pero marca una ambigüedad en torno a las competencias del MAGAP sobre el uso agrícola y productivo del agua.

Tomando en cuenta estas condiciones legales, los roles que debe cumplir la SENAGUA son los siguientes:

1. Ejercer la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos, lo que incluye otorgar las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua (concesiones);
2. Desarrollar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, quiere decir, un manejo eficiente y sustentable de las cuencas hidrográficas, mediante la protección de las fuentes de agua (p.ej. conservación de los páramos), el control y la prevención de la contaminación del agua, entre otros, para garantizar el derecho ciudadano al agua;
3. Todos los proyectos de infraestructura que salen del ámbito provincial y la responsabilidad de los GADs (proyectos bi-provinciales, bi-nacionales y multipropósitos) son por competencia única de la SENAGUA (Entrevista a Cristóbal Punina; MAGAP, 2013).
4. Por último, la SENAGUA tiene la responsabilidad de reorganizar las concesiones de riego para democratizar su distribución, lo que beneficiaría fundamentalmente a pequeños y medianos productores agropecuarios. Esa problemática también se ha fijado en la Disposición Transitoria No. 27 de la Constitución que destaca lo siguiente: El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios (República del Ecuador, 2008).

Sin embargo, hasta hoy no se ha cumplido con este requerimiento, lo que significa un gran déficit con respecto a la redistribución del agua. El Subsecretario de Riego y Drenaje del MAGAP, Denis García subraya que “allí, el Gobierno Nacional tiene una deuda muy grande” (Entrevista a Denis García) y el Subsecretario Nacional de Agua, Cristóbal Punina, asienta el comentario, señalando que hay un incumplimiento que se debe a la falta de información a nivel nacional en función de las cuencas hidrográficas: “Ese antecedente histórico limita las capacidades del Estado en tener información para la planificación” (Entrevista a Cristóbal Punina). Para cumplir con esta deuda, se ha contratado a un instituto chino que está desarrollando el Plan Nacional de Recursos Hídricos que se espera finalizará en el 2015.

MAGAP

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) ejerce sus funciones sobre riego y drenaje mediante la Subsecretaría de Riego y Drenaje (SRD) la cual se gestiona a través de tres direcciones nacionales técnicas: la Dirección de Políticas de Riego y Drenaje, la Dirección de Estudios y Proyectos de Riego y Drenaje, y la Dirección de Coordinación Descentralizada y Tecnificación del Riego y Drenaje.

Las competencias que debe cumplir el MAGAP se definen en la Constitución de 2008 y son las siguientes:

Artículo 282.-El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental. (República del Ecuador, 2008: Art. 282).

El MAGAP como ente rector de la política agropecuaria nacional, es responsable de asegurar el uso del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, quiere decir para los pequeños y medianos productores. Antes de la aprobación del Decreto 5 en Mayo de 2013, el MAGAP tenía una amplia responsabilidad en cuanto al ejercicio de la rectoría, planificación, regulación, seguimiento y evaluación de la gestión integral del riego y drenaje a nivel nacional (MAGAP, 2013). Sin embargo, la transferencia de varias competencias a la SENAGUA implicó profundos cambios en el manejo del riego, por lo que en la actualidad el MAGAP pone su enfoque en dos aspectos, como explicó el Subsecretario de Riego y Drenaje, Denis García: por un lado cumple con el seguimiento al Plan Nacional de Riego y Drenaje; y por otro lado, la Subsecretaría posee las competencias “que tienen que ver con el uso y el aprovechamiento del agua en la agricultura”, quiere decir el riego parcelario y su uso en la agricultura, sobre todo de pequeños y medianos productores. Esto significa que se excluye la construcción de infraestructura desde la captación del agua hasta la construcción de los canales principales y secundarios, mientras se prioriza la tecnificación del riego parcelario para el uso agrícola. (Entrevista a Denis García)

Además, el MAGAP está ejecutando proyectos en conjunto con los GAD los cuales buscan alianzas con esta institución, porque sus fondos en muchos casos no son suficientes para la ejecución de proyectos en las provincias. Así que los GAD establecen sus proyectos con la ayuda del MAGAP (Entrevista Denis García).

GAD Pichincha

El tercer actor con un papel crucial en el manejo del riego son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Sus competencias han cambiado en gran medida por la aprobación de la Constitución de 2008 y del COOTAD -Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011) que señalan lo siguiente:

Artículo 133.- (COOTAD) Ejercicio de la competencia de riego.- La competencia constitucional de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, está asignada constitucionalmente a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (Ministerio de Coordinación de la Política y GADs, 2011: Art. 133).

Artículo 263.- (Constitución del Ecuador): Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: [...] 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. [...](República del Ecuador, 2008: Art. 263)

Los GAD Provinciales son por lo tanto los responsables de la planificación, construcción, operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de riego y drenaje a nivel de la provincia. Sus funciones incluyen sobre todo la presentación y ejecución de proyectos de inversión en los sistemas de riego; el ejercicio de la administración, operación y mantenimiento (AOM) de los sistemas de riego; el fortalecimiento y la capacitación de las organizaciones de regantes; y la cogestión en sistemas públicos transferidos a los usuarios / sistemas públicos-comunitarios como el acompañamiento y apoyo a sistemas comunitarios de riego. Además, es responsabilidad de cada uno de los GAD construir un plan provincial de riego y drenaje en coordinación con la autoridad única del agua, las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión y uso de los recursos hídricos y los gobiernos parroquiales rurales (MAGAP, 2013).

En este sentido, el Director de Gestión de Riego de Pichincha, Ing. Eduardo Toscano, señala que se está trabajando sobre todo en los temas de capacitación de las organizaciones de regantes y la ejecución de proyectos de infraestructura. Sin embargo, los avances son limitados, tomando en cuenta que el monto de dinero que se transfiere al GAD Pichincha es escaso y no permite inversiones muy altas sin el apoyo de la SENAGUA, el MAGAP, etc. (Entrevista a Eduardo Toscano).

En general, uno de los principales problemas en la transferencia de competencias de riego y drenaje a los GAD ha sido que muchos de estos no posean las suficientes capacidades (en el ámbito técnico, su equipamiento, etc.), por lo que sus acciones se ven limitadas. Aunque Pichincha es una de las excepciones entre las provincias del país, donde la transferencia ha tenido un proceso ordenado, aun cuando permanezcan ciertos déficits. (Entrevista a David Ortiz y Cristóbal Punina)

Otra problemática que el GAD enfrenta, está relacionada con la cogestión de los sistemas público-comunitarios, pues hasta ahora no se han generado mecanismos adecuados para negociar con las organizaciones, así como involucrarse en una redistribución de los caudales, etc. (Entrevista a Eduardo Toscano). Este aspecto ha sido conflictivo, sobre todo por la larga historia de algunos sistemas comunitarios que no quieren una cogestión con el GAD, aun cuando el COOTAD es claro en esto y destaca la importancia de establecer una alianza entre lo público y lo comunitario:

El servicio de riego será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias, para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar la gestión de mantenimiento y operación de los sistemas de riego al gobierno parroquial rural o a las organizaciones comunitarias legalmente constituidas en su circunscripción, coordinarán con los sistemas comunitarios de riego y establecerán alianzas entre lo público y comunitario para fortalecer su gestión y funcionamiento (Ministerio de Coordinación de la Política y GADs, 2011: Art. 133).

Esto pone de manifiesto que, la gestión comunitaria que ha tenido un papel históricamente importante, por lo que no puede ser dejada al lado, y por el contrario se debe buscar una articulación entre las Juntas de Riego y los GAD, tanto a nivel de la provincia como a nivel de la parroquia, y actuar en conjunto. (Entrevista a Cristóbal Punina).

Organizaciones de administración directa

Con organizaciones de administración directa nos referimos a aquellas que están relacionadas con la gestión y administración directa de los sistemas de riego, así como la distribución del agua. Entre estas, encontramos dos: las juntas de Riego y Usuarios, así como las comunidades que constituyen sus integrantes y usuarios.

Juntas de Riego y Usuarios

Según la Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE), las juntas de agua existen casi desde que existen los sistemas de riego, pero se formalizan entre los setenta y ochenta; y según la base de datos de la SENAGUA, estiman que existen 9952 sistemas que gestionan el agua comunitariamente, de estos, 6603 son de agua para consumo, 124 de agua potable, 3225 sistemas de riego (JAAPRE, 2009)⁴; y según el Foro de Recursos Hídricos, en el Ecuador existen 4800 juntas de riego (Foro de Recursos hídricos,

Las Juntas o Directorios de Riego, en la mayoría de los casos, han construido y manejado los sistemas de riego, muchas veces sin tener apoyo estatal e incluso sin contar con una base legal, sin embargo con la Constitución de 2008, esto se modifica pues se reconoce la necesidad de la gestión comunitaria:

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. (República del Ecuador, 2008: Art. 318).

Este elemento es considerado también en el Artículo 133 del COOTAD, por lo que se puede destacar que el Estado ha aceptado la importancia que tienen los sistemas comunitarios sobre todo en zonas donde no ha habido intervenciones estatales. Sin embargo, como se ha señalado, la relación sigue siendo conflictiva, por intentos de instituciones públicas de implementar sus propias ideas sobre la gestión comunitaria y que no acepten las estructuras y mecanismos comunitarios (sobre los derechos de uso, el manejo y la distribución interna del agua) que se han desarrollado a lo largo de los años de ausencia estatal y que han ido formando un derecho consuetudinario.

En el caso de las Juntas de Riego, las organizaciones tienen el control social del agua (y de la infraestructura) y además hay estrategias de manejo sostenible de las fuentes de agua, como el cuidado del páramo que constituye un aspecto importante para las Juntas. A esto se añade el hecho de que son las comunidades campesinas/indígenas las que habitualmente establecieron las Juntas de Riego, y las que al mismo tiempo, hasta hoy día, son los principales actores en la provisión de alimentos para la soberanía alimentaria. (MAGAP, 2013).

La organización interna de las Juntas, se basa en la mayoría de casos en procesos asamblearios, donde se definen los mecanismos y formas de resolución de conflictos y de

⁴En http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=39265&lang=ES.

toma de decisiones fundamentales para el funcionamiento de los sistemas; la directiva es elegida por la misma asamblea para varios años. Esta directiva se hace responsable de gestionar el sistema de riego, sobre todo en términos de administración, operación y mantenimiento (AOM).

En el caso de Pichincha existen dos tipos de sistemas de riego con gestión comunitaria. Por un lado, los sistemas públicos-comunitarios o sistemas públicos transferidos (a organizaciones de regantes) los cuales tienen un papel especial por su historia. En su mayoría mantienen buenas relaciones con las instituciones públicas y también reciben mayor apoyo (financiero y administrativo). Y por otro lado, los sistemas comunitarios donde las organizaciones de regantes desde siempre han sido los únicos responsables de la gestión y del AOM de sus sistemas. Estos sistemas en su mayoría son más pequeños, tanto en el número de sus usuarios como en la extensión del sistema en hectáreas, y muchas veces hacen falta inversiones en la infraestructura.

Comunidades

La competencia de las comunidades que forman parte de sistemas de riego, se concentra en la participación social como lo dispone la Constitución:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (República del Ecuador, 2008: Art. 95)

En zonas fundamentalmente indígenas, las comunidades no pueden ser entendidas por separado de los sistemas de riego comunitarios, pues sus formas organizativas permiten una interrelación entre las varias esferas que componen su existencia: temas culturales, de producción, sociales, económicas, etc., por lo que la comunidad tiene una gran relevancia en los mecanismos de la gestión social del riego. De allí que, por ejemplo, representantes del Pueblo Kayambi planteen que una de las principales problemáticas que las comunidades deben afrontar, en el tema organizativo, es la duplicación de instancias decisionales; en el caso del riego, la creación de juntas o directorios que se terminan por desligar de los cabildos comunales, y que generarán conflictos y disputas internas.

Instituciones Civiles

Aun cuando las instituciones civiles no estén consideradas como actores importantes en la gestión del riego, es importante considerarlos, pues han cumplido un rol clave en los

procesos de acompañamiento y asistencia a las organizaciones de regantes a nivel no solo de la provincia, sino nacional.

En este sentido, frente a la ausencia del Estado durante la década de los noventa e inicios de los dos mil, como parte del proceso de desregulación del Estado, las ONG asumieron muchas de las funciones que le correspondían a las instituciones estatales, asumiendo no solo procesos de inversión a nivel territorial, sino en un compromiso con el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígena-campesinas.

Así instituciones como el Foro de Recursos Hídricos, CESA, IEDECA y AVSF han realizado varios aportes a la discusión sobre temas ligados no solo al riego, sino a los enfoques de la agricultura familiar campesina, posicionando a nivel nacional importantes debates sobre las problemática en torno a la agricultura, a los procesos de concentración y acaparamiento tanto de tierra y agua, así como en la influencia que en han tenido para la definición de políticas públicas.

En la misma línea, es importante resaltar el papel que han jugado las organizaciones de segundo grado, una de ellos ha sido el Pueblo Kayambi. Si bien, la gestión del riego se encuentra ligada directamente con las juntas de regantes, estas organizaciones, al tener una influencia territorial más amplia, han logrado articular las diversas problemáticas del mundo rural: producción, procesos culturales, tierra, agua, en agendas políticas que disputan con el Estado, no solo su intervención en cuanto a inversión y políticas públicas, sino en el propio sentido que están deben tener en los contextos particulares en los cuales se los ejecuta.

Quizá uno de los elementos centrales de recuperar, es que a pesar del nivel organizativo que existe en algunas zonas, sobre todo en la zona norte de la provincia, no existe hasta la actualidad una organización que aglutine a las diversas juntas comunitarias de regantes. La JAAPRE, creada en el 2009 como instancia organizativa que pretendía posicionarse desde las comunidades en torno al debate de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, no ha logrado un fortalecimiento, ni un nivel de representación amplio dentro de la provincia. Su accionar se ha limitado más al tema de agua potable y su incidencia en temas de riego ha sido mínima. Sin embargo, y como se mencionó líneas arriba, la presencia de OSG si ha jugado un papel central en el posicionamiento de las demandas de las comunidades en torno a la problemática del riego y del agro en general.

Instituciones Privadas

Sin duda alguna, las instituciones privadas representadas fundamentalmente por empresas y haciendas, juegan un papel central en las disputas y conflictos en relación al riego. La provincia de Pichincha, de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial del GAD provincial, tiene definido entre sus actividades económicas centrales: la producción de lácteos, el turismo, el desarrollo florícola, la agroindustria de palmito, y el tema de servicios. (PDOT-Pichincha, 2007-2013). Frente a lo cual se evidencia la incidencia que ciertos actores económicos tienen sobre el territorio.

Considerando el contexto histórico que no solo la provincia sino el Ecuador en general ha tenido, es importante considerar que los procesos de acaparamiento y concentración de tierra por parte de las haciendas han generado fuertes confrontaciones entre éstas y las comunidades indígenas-campesinas que han demandado procesos de redistribución tanto de la tierra como del agua. Esto se evidencia con mayor fuerza en la zona norte de la provincia, aun cuando en otros territorios el panorama no ha sido distinto.

En este sentido, el papel de las haciendas en los procesos de negociación con el Estado para la permanencia de esta inequitativa distribución, debe ser considerada como fundamental, pues de esta se desprenden los múltiples conflictos generados al interior de la provincia. De igual manera, el papel que las empresas, sobre todo florícolas tienen sobre el acaparamiento del riego, incluido los procesos ilegales de acceso al agua a través de pozos clandestinos, que les posibilita no establecer negociaciones con las comunidades aledañas.

Matriz de influencia, competencias y ámbitos de intervención

	Instituciones	Espacios de influencia	Competencias	Definición normativa	Definición de política pública	Gestión de sobre cuencas	Gestión del sistema y canales
PUBLICAS	SENAGUA	Regulación y control nacional	Gestión de los recursos hídricos nacionales, tanto para el consumo humano como para el riego	Definición de normas, planes y proyectos a nivel nacional. Autoridad única sobre el agua	Los proyectos de infraestructura	La gestión integral e integrada de los recursos hídricos	Administración y organización de las concesiones de agua
	MAGAP	Regulación y control sectorial	Uso del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria		Seguimiento al Plan Nacional de Riego y Drenaje		Tecnificación del riego parcelario para el uso agrícola Articulación con GAD para la construcción de infraestructura
	Gobierno provincial	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego a nivel provincial	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego	Ordenanzas provinciales	Plan provincial de riego y drenaje en coordinación con la autoridad única del agua, las organizaciones comunitarias involucradas Presentación y ejecución de proyectos de inversión en los sistemas de riego		Administración, operación y mantenimiento Fortalecimiento y la capacitación de las organizaciones de regantes Cogestión en sistemas públicos transferidos a los usuarios / sistemas públicos-comunitarios como el acompañamiento y apoyo a sistemas comunitarios de riego

	Instituciones	Espacios de influencia	Competencias	Definición normativa	Definición de política pública	Gestión de sobre cuencas	Gestión del sistema y canales
ADMINISTRACIÓN COLECTIVA	Juntas de riego y usuarios (comunitarias y público transferidos)	La gestión y administración local y territorial	La gestión de facto y consuetudinaria sobre los sistemas			Manejo sostenible de fuentes de agua y cuencas	Control social del agua Resolución de conflictos y de toma de decisiones para el funcionamiento de los sistemas Administración, operación y mantenimiento Control colectiva y mixta sobre concesiones de agua
	Comunidades	Administración comunitaria del sistema de riego				Control territorial donde es posible ejercerla	Control comunitario del agua Administración, mantenimiento y operación Resolución de conflictos
CIVILES	Foro de Recursos Hídricos	Espacio de articulación y de debate nacional	Acompañamiento y asesoramiento sobre la gestión de riego		Observancia del debate público	Capacitación de organizaciones y GAD	Capacitación de organizaciones de regantes
	CESA	ONG de influencia territorial	Acompañamiento, asesoramiento y capacitación técnica		Observancia del debate público	Capacitación y acompañamiento a organizaciones y GAD	Apoyo a la gestión de los sistemas de producción y comercialización campesinas, manejo técnico y social del agua y de los recursos naturales.
	IEDECA	ONG de influencia territorial	Acompañamiento, asesoramiento y capacitación técnica		Observancia del debate público	Capacitación y acompañamiento a organizaciones	Capacitación y apoyo técnico a las organizaciones de regantes
	AVSF	ONG de influencia Territorial	Acompañamiento, asesoramiento y capacitación técnica		Elaboración del Plan Provincial de Riego		

	Instituciones	Espacios de influencia	Competencias	Definición normativa	Definición de política pública	Gestión de sobre cuencas	Gestión del sistema y canales
	Coaliciones organizativas (Pueblo Kayambi y JAAPRE)	Espacio de articulación de las organizaciones de carácter territorial	Debate y diálogo socio-organizativo y político. El Pueblo Kayambi es una articulación más amplia y su debate no se restringe a los temas de agua (riego o potable)			Control territorial y disputa por manejo comunitario.	Resolución de conflictos Asesoramiento y acompañamiento legal a las organizaciones locales Representación política
PRIVADOS ⁵	Empresas	Local	Gestión privada del agua de riego			Control privado sobre fuentes de agua.	Control privada y mayoritaria de concesiones de agua Mayor participación en el caudal o concesión de agua de riego
	Haciendas	Local	Gestión privada del agua de riego			Control privado sobre extensas zonas de páramos o captación natural de agua	Control privada y mayoritaria de concesiones de agua Mayor participación del caudal de riego

⁵Vale mencionar que no logramos hacer entrevistas a los actores privados, pero la información que usamos se relaciona con información secundaria.

Si observamos la matriz que resume los campos de influencia y “competencias” de las instituciones o actores vinculados a los sistemas de riego. En la medida en que el proceso de organización no se ha acabado, no es raro que exista una conflictividad “institucional” relacionada con los ajustes institucionales y que se ve expresada en la falta de recursos humanos, el reciente desarrollo de capacidades, la ausencia de roles y procedimientos claros, etc.

Sin embargo, son visibles otros procesos de importancia:

1) en tanto que SENAGUA legalmente se ha constituido en la autoridad única del agua y el MAGAP reestructura sus competencias, los actores carecen de la posibilidad de definir las estructuras normativas y leyes. Sin embargo, aunque limitadas, **las competencias de los gobiernos locales se convierten en los espacios de influencia más cercanos.**

2) Al mismo tiempo el espacio de mayor intervención institucional y disputa los constituyen los sistemas de riego. En función de este último punto, vale observar que contradictoriamente a lo que ocurre, **la mayor parte de competencias o intervenciones son “complementarias”**; es decir, si bien, la concentración de las competencias en el SENAGUA amenaza las competencias del resto de actores públicos, en términos reales las esferas de intervención están “bien” definidas; la SENAGUA a nivel nacional, el MAGAP en el ámbito sectorial, el Concejo Provincial en la provincia y las Juntas de Riego sobre los sistemas de riego.

3) El problema más claro es la **falta de normativas y reglas claras** que definan, en el marco del reconocimiento de la gestión pública y comunitaria, los roles de las Juntas de Riego y el Concejo Provincial, dos actores que comparten “competencias”.

4) Finalmente, la acción de las organizaciones civiles mantienen un rol importante en el asesoramiento a las organizaciones y juntas de riego.

5) En el caso de los actores privados, sus roles o “competencias” no son muy claros. Aunque son parte de los sistemas de riego, en la mayor parte de entrevistas se presentan como una relación conflictiva; tienen la mayor parte del caudal, en algunos casos canalizan recursos para el mantenimiento de la infraestructura, tienen disputas por linderos y concesiones de agua con las comunidades indígenas, en el caso de las haciendas mantienen relaciones autoritarias sobre las comunidades indígenas (se niegan a compartir el caudal, participar de las reuniones y el trabajo comunitarios, etc.). En este escenario se conoce poco sobre sus relaciones con las instituciones públicas, pero históricamente han sido los mayores beneficiarios de las políticas públicas.

3. CONFLICTOS Y DISPUTAS ENTRE ACTORES

Históricamente el campo se ha construido sobre relaciones de subordinación y explotación de las haciendas hacia las comunidades indígenas-campesinas, no es sino hasta hace pocos años –con la ley de reforma agraria de 1964 y 1973– que se genera un proceso

democratizador. Sin embargo, es necesario decir que las relaciones de hacienda existen o persisten como estructuras propias del *colonialismo interno*, relaciones de segregación y opresión racial, segregación territorial, racismo estructural, etc. Relaciones sociales que, sujetan a las comunidades indígenas y campesinas frente a las haciendas, las empresas, los sectores urbanos y el propio Estado.

En este sentido el agua, desde una perspectiva integral que involucra los medios de producción y la reproducción económica de los modelos productivos existentes (haciendas, empresas, agricultura familiar campesina y comunidades indígena-campesinas), ha sido un elemento en disputa. Las formas en las que se han producido, resuelto o superado estas disputas, define en mucho las relaciones que se establecen entre los distintos actores sociales y con ello los niveles de conflictividad que se generan al interior de los territorios. Sin embargo, la distribución del agua constituye un problema de carácter estructural y que en mucho depende de la capacidad de negociación entre los distintos actores, que disponen de distintas dotaciones de poder para negociarlas.

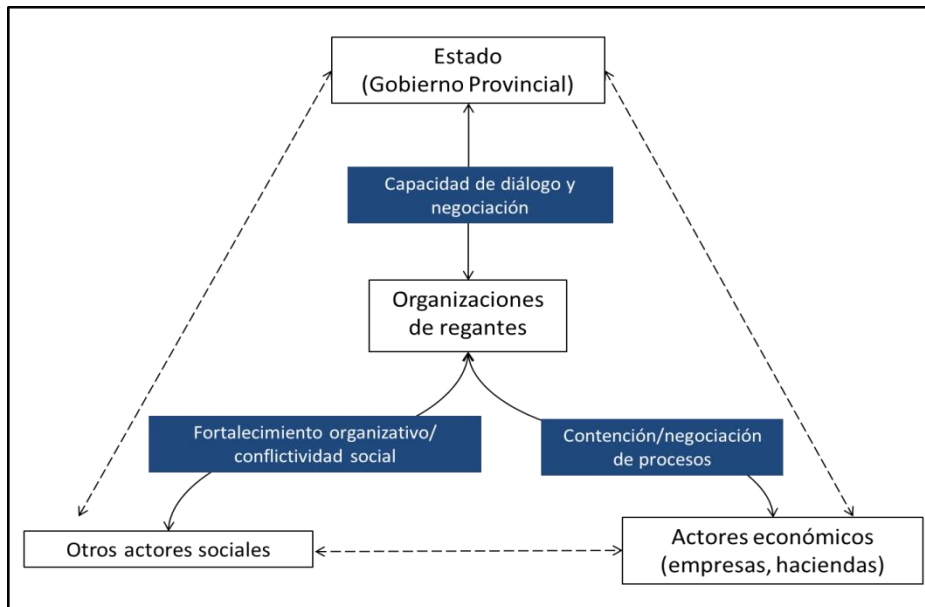
Frente a la permanente desigualdad en la distribución de las concesiones de agua, la organización social se ha convertido en un mecanismo para que los sectores menos favorecidos puedan ganar espacio y visibilizar sus demandas. Lo cual hace evidente que a mayor nivel organizativo existe una mayor conciencia sobre la problemática del acceso, distribución y gestión del riego, y al mismo tiempo, mayor demanda hacia el Estado y mayor confrontación hacia actividades económicas que van en contradicción con la propuesta de soberanía alimentaria (la expansión de monocultivos intensivos en los usos de agrotóxicos).

Por el contrario, a menor capacidad organizativa, los conflictos terminan limitados en las esferas privadas de las disputas entre las comunidades y otros actores (otras comunidades, empresas y haciendas); la aplicación de la ley y la resolución de conflictos se convierte en un tema de carácter privado; las organizaciones demandan de mayor protección o intervención de las instituciones estatales y se genera mayor dependencia del Estado; y con ello se produce una menor capacidad de “gestión” democrática del riego.

De esto se desprende que las zonas de mayor conflictividad coinciden con las zonas de mayor tradición organizativa. Con esto vale resaltar que, si bien existen zonas que evidencian menores conflictos en torno al riego, no quiere decir que no exista una conflictividad, sino que esta se presenta de manera “latente” o “pasiva”.

Por ello, hemos considerado fundamental ubicar en el centro de la dinámica del conflicto a las organizaciones, tal como se observa en gráfico 1, que evidencia las relaciones que están establecen con el resto de actores o sectores. Con el **gobierno provincial** en cuanto a la negociación de recursos públicos vistos como recursos prácticos e inmediatos (obras) o como recursos estratégicos (planes, programas, proyectos, ordenanzas, reconocimiento político). Frente a las organizaciones civiles, demandan asesoramiento técnico, capacitación, fortalecimiento organizativo, etc. Y frente los sectores **económicos** y **privados** (haciendas y empresas), por el contrario es un posición de contención, defensa y negociación.

Gráfico No.1: Esquema de análisis



Elaboración: IEE, 2013

El gráfico muestra las “posiciones” de las organizaciones frente a los actores, al mismo tiempo el contenido más general de los conflictos y de las demandas frente a los actores involucrados. Pero en función de los distintos actores podemos ver que las posiciones y demandas de los actores cambian:

Actores	Organizaciones de regantes	Estado	Actores Económicos	Sociedad civil
Organizaciones de regantes	Unidad organizativa de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego.	Recursos públicos. Políticas de protección. Obras de infraestructura. Reconocimiento como interlocutores válidos.	Democratización de sus derechos de agua. Respeto de las normas comunitarias de gestión. Limitación de sus actividades.	Apoyo técnico y organizativo
Estado	Respeto de las normas y leyes. Reconocimiento de su autoridad frente a la administración y gestión del agua. Articulación de actividades.	Respeto de competencias entre instituciones. Coordinación de acciones e inversiones.	Respeto de las normas y leyes. Reconocimiento de su autoridad frente a la administración y gestión del agua. Articulación y coordinación de las actividades.	Asesoramiento técnico e interlocución con las organizaciones.

Actores	Organizaciones de regantes	Estado	Actores Económicos	Sociedad civil
Actores económicos	Respeto de su propiedad sobre los recursos. Reproducción de derechos privados que aseguran sus privilegios. Mantenimiento del estatus. Integración (subordinada) a sus actividades económicas.	Respetos de los derechos de propiedad. Políticas de promoción de sus actividades económicas. Protección o seguridad legal.	Articulación y encadenamiento de sus actividades económicas	No hay registros.
Sociedad civil	Mejor posición y capacidad de negociación frente al resto de actores. Articulación organizativa.	Respeto de la ley y de la normas. Democratización de los recursos productivos. Apoyo a los actores menos favorecidos.	Limitación y control de sus actividades económicas.	Articulaciones de apoyo y debate público.

Los conflictos y disputas entre los distintos actores tiene una amplia gama de problemas y demandas en las que se expresan (ver matriz: Conflictos y disputas entre actores Anexo 2); pero como intentamos mostrar, esto está relacionado con las competencias o capacidad de influencia y los intereses de los distintos actores sobre los recursos escasos en disputa.

En este acápite, nos interesa observar los conflictos desde ejes de disputa que nos permitan avanzar en la construcción de tipos de conflicto para luego construir ciertos esquemas de intervención. Así, siguiendo con la reflexión, nos interesa mostrar la “configuración” de los conflictos desde dos ejes: por un lado, su distribución “espacial territorial”, entendida no como su distribución geográfica, sino por los campos de intervención territorial de los actores (local, regional, sectorial, nacional) sobre las conflictos; y por otro lado, las disputas entre los distintos actores.

En este sentido, la idea central que organiza el documento es pensar los conflictos desde las organizaciones de regantes y el carácter de sus relaciones con el resto de actores (Grafico No. 1), o al menos dos grandes grupos de actores (Estado y los sectores económicos). Para esto proponemos 3 ejes de conflicto: 1) Al interior de las organizaciones de regantes, entendiendo que no son organizaciones homogéneas e iguales; 2) En relación con el Estado y las instituciones públicas dado que son estas las que tienen las competencias y las organizaciones enfilan sus demandas; 3) frente a los procesos económicos que, a lo largo del documento, aparecen como actores frente a los cuales disputan los recursos y se enfrentan.

Al interior de las organizaciones (ámbitos locales)

La gestión local o comunitaria del agua es o son procesos complejos que están sujetos a la capacidad de las organizaciones sociales para enfrentar tres grandes problemas: las demandas internas de las organizaciones que las componen (usuarios, comunidades, organizaciones de regantes, y en algunos casos, incluso, las haciendas); las demandas externas que demanda la gestión (relación con el Estado, búsqueda de apoyo o financiamiento con ONG, haciendas, empresas, etc.); y la construcción de la unidad interna para mantener y fortalecer la estructura organizativa y la negociación (alianzas, contenciones, articulaciones) con los actores o procesos externos que le permitan a la organización mejorar su posición frente a su contexto. A esto se suman los complejos procesos de diferenciación económica, fragmentación social o comunitaria que su propia integración al desarrollo del capitalismo produce (mayor integración al mercado, procesos de urbanización, individualización social, migración económica, etc.).

Esos procesos hacen que el interior o la unidad de las organizaciones no sea un proceso homogéneo y armonioso, al contrario de esto, existen distintas disputas por la representación y la organización del sistema, en los que podemos mencionar:

- El irrespeto de los turnos o abuso de los turnos de agua
- Conflictos entre usuarios y las directivas de las organizaciones por incumplimiento de normas y reglamentos
- Conflictos por demanda de agua o infraestructura
- Conflictos por demanda de agua de otros sectores por fuera del sistema de riego.
- La falta de respeto a las exigencias comunitarias de la gestión del agua (mingas, cuotas, aportes materiales, reuniones, talleres, etc.).

Por lo general la solución de estos conflictos depende en mucho de la unidad y fortaleza organizativa: gran parte de estas demandas y conflictos son resueltos por las propias organizaciones, sus estructuras de participación y toma de decisiones, así como sus reglamentos. Es decir, existe una capacidad de las organizaciones para solucionar los conflictos, pero esta capacidad depende de la legitimidad de sus dirigentes y la consolidación de una “democracia interna”; esta se define por los mecanismos de participación que posibilitan la construcción de acuerdos y consensos en torno, fundamentalmente, a la gestión, operación y mantenimiento del sistema, así como a las sanciones por los incumplimientos de estos acuerdos.

En este sentido, hemos observado que la debilidad organizativa influye de forma importante en la gestión de los sistemas, que se traduce en la poca participación de los usuarios en las tomas de decisiones, el control restringido de las decisiones en unos pocos, la persistencia de una inadecuada o desigual distribución de los turnos, la falta de recursos humanos y materiales para el mantenimiento, etc. De hecho, aun cuando existen estatutos que establecen con claridad las formas de reparto y distribución –que en la mayoría de casos han sido consensuadas entre los usuarios–, se dan incumplimientos de los acuerdos establecidos previamente.

Lo contrario ocurre en las organizaciones con una identidad y estructura fuerte que les posibilita crear lazos de solidaridad y correspondencia, definir acuerdos más duraderos,

contener las diferencias políticas o de visiones sobre la gestión de agua, mantener la unidad del grupo frente a las amenazas, conseguir recursos colectivos para el mantenimiento del sistema; es decir, logran canalizar muchos más recursos y elementos que los establecidos exclusivamente por normativas o reglamentos internos. Al mismo tiempo, pueden fortalecer el control social desde las comunidades y juntas de agua sobre la gestión y funcionamiento de los sistemas de riego, y en algunos casos, aunque no logren, intentan construir una propuesta para la producción y comercialización de los productos (Entrevista Guillermo Churuchumbi).

A esto, sin duda se añaden otros factores como la poca posibilidad de *inversión* en la mejora de los sistemas que permita realizar procesos más eficientes, no solo en la distribución, sino en el propio uso que los productores realizan dentro de sus terrenos. Las organizaciones de regantes están constantemente interpeladas por sus usuarios que demandan más agua o la ampliación del riego hacia otras superficies; o se ven interpeladas por organizaciones y familias que están fuera de los sistemas, pero que demandan su incorporación al sistema. La falta de recursos para la inversión tendría una doble causa, por un lado, la poca inversión que el Estado ha realizado en los canales de riego comunitarios para mejorar la infraestructura y tecnificación de riego; y por otro, la poca capacidad de autofinanciamiento de las juntas para realizar por sí solas estas mejoras –sin con ello desconocer la responsabilidad que el Estado tiene para con estas–, o para la contratación de personal capacitado en la operación y mantenimiento.

En síntesis, si pudiéramos agrupar los conflictos internos, nos encontramos con dos tipos de conflictos; los conflictos “*administrativo organizativos*” relacionados con la capacidad de las juntas para la gestión y operación del sistema de riego y que están relacionados con su fortaleza organizativa (legitimidad de sus dirigentes y democracia interna); y los “*técnico distributivos*” relacionados con la capacidad de cubrir las demandas de agua, lo cual incluye las demandas de obra para ampliar o mejorar la cobertura, así como las demandas de tecnología para mejorar la eficiencia del sistema y la ampliación técnica de su cobertura.

En relación con el Estado y las instituciones públicas

En función de este eje creemos que hay que establecer una diferencia entre los conflictos relacionados con el *cambio institucional* resultado de la nueva constitución del 2008; y los *conflictos “históricos”* de las juntas de riego con el Estado.

En relación al primero, en la actualidad uno de los ejes centrales en los conflictos es el cambio de competencias hacia la SENAGUA y en especial hacia los Gobiernos Provinciales. Una reforma y organización de competencias permitiría una mejor gestión de riego en el territorio, pero el proceso provoca incertidumbre al interior de las organizaciones de regantes; muchos representantes han manifestado que no existe claridad en los roles que el Estado (Gobierno Provincial) asumirá en este proceso, y hay poca información y socialización hacia las comunidades y organizaciones sobre lo que significa el cambio de competencias.

De momento, no hay intervenciones, acciones o instrumentos claros que permitan cambiar la desconfianza de las organizaciones; sus competencias, posibilidad de decisión, control

social sobre el agua, etc. no están amparados en las normativas que instrumentan los mandatos constitucionales, con lo cual no hay signos de que el contexto implique una mejor posición de éstas frente a la histórica gestión y control de los recursos hídricos que han realizado. Un problema que refuerza los históricos problemas entre las instituciones del Estado y las organizaciones de regantes, es que la relación con el Estado, sea por su intervención o ausencia –en las diversas problemáticas en torno al acceso, distribución y gestión del riego en los territorios– ha sido una relación conflictiva puesto que son acciones que tienden a favorecer a las haciendas y empresas, y desconocen el rol de las organizaciones de regantes.

Así, mientras las organizaciones de regantes y usuarios, comunitarios o transferidos, demandan su reconocimiento como interlocutores frente al Estado y sujetos de nueva estructura institucional, los funcionarios estatales plantean “*la gestión del riego comunitario es ineficiente y sugieren la necesidad de transferir la gestión de estos sistemas hacia la entidad competente*”. Este hecho muestra el carácter de las relaciones entre las instituciones del Estado y las organizaciones de regantes que, en tanto tienen una posición en desventaja frente al resto de actores, mantienen una relación que se caracteriza por la “desconfianza institucional”.

Sin embargo, más allá de las declaraciones de ciertas autoridades o técnicos, o de las intenciones reales del Gobierno Provincial para asumir las competencias de los sistemas de riego, los problemas que surgen del abandono de años que las entidades estatales han tenido hacia los sistemas se expresan en dos polos:

Por un lado, los *conflictos por inversión* en infraestructura, tecnología y recursos para mejorar y mantener los sistemas o crear nuevos canales, asistencia técnica, recursos para el mantenimiento del personal y de equipo, etc. Y por otro lado, los *conflictos por reconocimiento* y generación de políticas que apoyen la gestión de las juntas, su reconocimiento como administradores e interlocutores del sistema, el reconocimiento de sus prácticas institucionales, su propiedad sobre los sistemas, su aporte humano y económico sobre los canales, su control social sobre el agua, etc. No es concebible que ahora se desconozcan las múltiples experiencias y las capacidades alcanzadas durante años de gestión comunitaria, que han permitido crear mecanismos participativos en las tomas de decisión y más equitativos en cuanto a la distribución de riego en las comunidades.

A esto se suman los *conflictos redistributivos* relacionados con la presión o demanda de las organizaciones por “agua”, la construcción de nuevos canales de riego, la desprivatización o intermediación en la propiedad de las concesiones de agua frente a otras comunidades, haciendas y empresas. Es decir, las organizaciones de regantes –expresadas muchas veces en organizaciones sociales de segundo o primer grado–, no solo que deben negociar las demandas internas de sus miembros por agua, sino que canalizan las demandas hacia las instituciones públicas, bajo una demanda de redistribución.

A esto valdría decir que las respuestas institucionales a los conflictos tienden a fortalecer una mirada técnica, donde los conflictos y deficiencias de los sistemas de riego son vistos únicamente desde la “dotación de infraestructura” o el acompañamiento técnico. Pero, si bien, las comunidades demandan mayor inversión en este tema, exigen también políticas integrales que garanticen no solo su acceso al agua, sino la permanencia de una gestión

comunitaria, así como la redistribución del recurso. Y además, paralelamente, las organizaciones demandan también una atención integral del riego, lo cual implica incorporar en la gestión una mirada sobre el desarrollo rural, garantizar la producción de la agricultura familiar campesina, políticas de fomento productivo y de comercialización, etc.

En relación con procesos y actores económicos

Aunque existen otros procesos económicos que afectan a las zonas de influencia de los sistemas de riego y sus organizaciones, nos parece que para el proceso de análisis es necesario simplificarlos en dos; uno relacionado con el desarrollo agroindustrial (especialmente flores, aunque existen otros), y el otro, con los procesos de urbanización, que no se restringen solamente a la expansión de Quito como ciudad región.

Sobre el primero se observa una tendencia creciente de conflictividad entre los pequeños productores y el crecimiento de la agroindustria. Los ejes centrales de la disputa se relacionan: por un lado, con conflictos “redistributivos” debido a la concentración y acaparamiento de agua, así como el control territorial de los recursos y que se ven expresados como:

- Demandas por la redistribución o mayor participación de las concesiones de agua
- En la medida en que las haciendas controlan las concesiones, las fuentes de agua o las zonas de amortiguamiento de páramos, se producen conflictos por el acceso o preservación de los acuerdos de uso de los recursos⁶
- En la medida en que la agroindustria crece, su expansión genera nuevos conflictos por acaparamiento de tierra y agua.

Y por otro lado, con conflictos “*socio-ambientales*” relacionadas con el uso intensivo de agro-tóxicos:

- Demanda por control de su crecimiento y contaminación en zonas pobladas.
- Denuncias o demandas por la contaminación del agua

Lo cierto es que la expansión de la agroindustria marca el ritmo de la disputa de los recursos productivos porque ejerce una fuerte presión sobre la agricultura y la política pública, con lo cual se esperaría mayor reacción y demanda de las organizaciones sobre el problema. Sin embargo, dada la complejidad de las condiciones socio-económicas de las zonas (pobreza, falta de recursos, escasa diversificación económica de la región, etc.) la población indígena y campesina se ve desplazada hacia procesos de asalarización al interior de las mismas empresas, lo cual produce una relación ambivalente entre estos actores.

Si, por un lado persisten conflictos por el acceso y control del agua y la tierra, la población ve en estas actividades una de sus principales fuentes de ingresos económicos. Incluso, se

⁶Esto último es una herencia de la hacienda que, para poder extraer trabajo gratuito de los indígenas, mantenía acuerdos de uso sobre ciertos recursos (zonas de pastoreo, uso de leña, distribución de agua, etc.) que a lo largo de historia terminaron constituyéndose como instituciones no formales sobre la administración de los recursos; no es extraño que las comunidades defiendan “territorios” y o recursos que están al interior de la propiedad privada de las haciendas.

ha mencionado que, a pesar de que el propio Gobierno Cantonal ha elevado controles en torno a la contaminación, ha debido replegarse debido a las “amenazas” de las empresas de trasladarse a otro lugar, frente a lo cual el Gobierno debería enfrentar la reducción de fuentes de trabajo (Entrevista Mauricio Cisneros).

A estas condiciones sociales, se añade otro elemento fundamental, y es que las organizaciones y comunidades han adquirido una importante consciencia sobre la necesaria conservación de los recursos hídricos. De allí que uno de los conflictos con las actividades agroindustriales e industriales, es precisamente los niveles de contaminación que generan; frente a esto se recae nuevamente en la relación con el Estado, pues las comunidades exigen de éste mayor control y garantías para la preservación de los ecosistemas; un conflicto en el cual intervienen otras instituciones como el MAE.

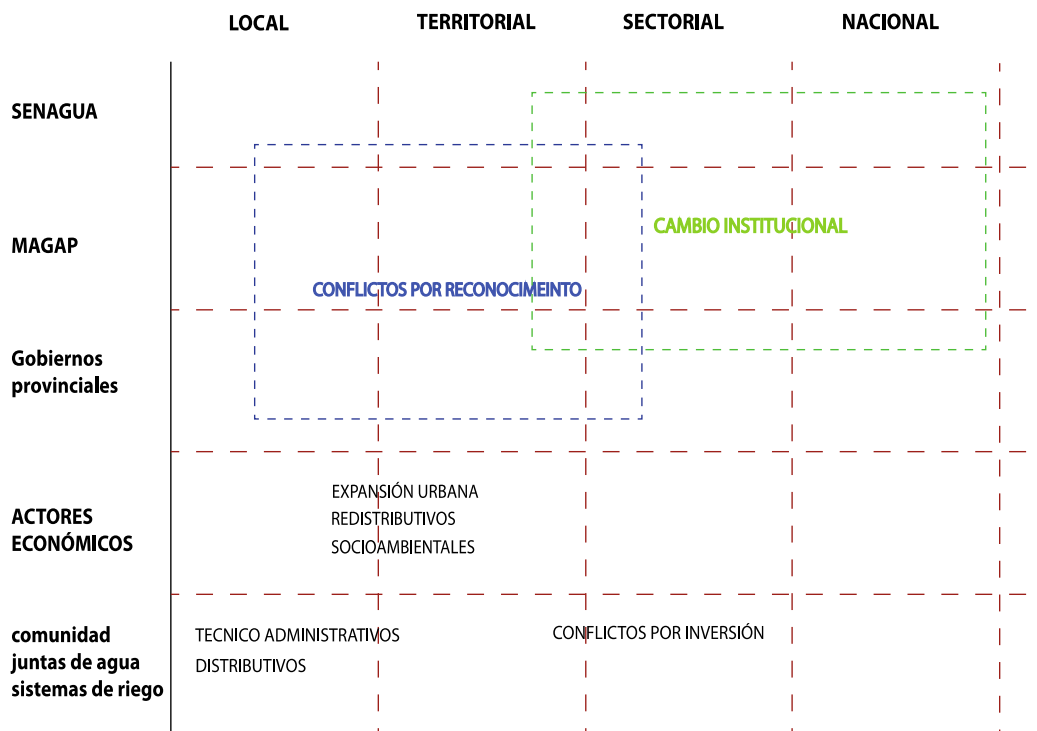
Finalmente, existen conflictos relacionados con la *expansión urbana* y el cambio en el uso del suelo. Este proceso, a diferencia de que lo se cree, no se reduce a la expulsión de campesinos resultado del crecimiento urbano –que también existe–, sino que además se evidencia, sobre todo en las zonas periurbanas de Quito, en Cayambe y Machachi, en la expansión de lo urbano como nueva forma de organización de lo rural. La expansión de la ciudad implica: primero, el crecimiento de la mancha urbana que disputa, desde los actores inmobiliarios, la propiedad de la tierra y el paisaje (hay varios casos de disputas de comunidades indígenas frente a los intereses inmobiliarios de actores privados y de los municipios); segundo, el crecimiento de la ciudad demanda el control de recursos para su abastecimiento de agua y energía, los municipios, los gobiernos provinciales y el gobierno central deben planificar la construcción de proyectos para cubrir la demanda urbana (energía, agua y alimentos); tercero, los pueblos rurales modifican sus formas de vida y consumo, en muchas zonas los pueblos se han convertido en ciudades dormitorio para trabajadores agrícolas, son sectores que ya no viven exclusivamente de la agricultura sino que dependen de sus relaciones laborales en las ciudades –a larga son zonas que van transformando sus hábitos de consumo y reproducción material hacia lógicas más urbanas–.

El conjunto de procesos terminan siendo una gran presión para las zonas o territorios indígenas campesinos.

4. TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS

Así, visto los conflictos desde las relaciones y demandas entre los distintos actores podríamos organizarlos de la siguiente forma:

Grafico No. 2: Tipología de conflictos



Elaboración: IEE, 2013

En el gráfico 2, hemos intentado construir una representación de los conflictos existentes en una relación que va de los actores a los espacios de influencia (locales y nacionales). Con esto intentamos mostrar que los conflictos tienen diversas dimensiones y demandan distintas intervenciones dependiendo de los actores.

Conflictos de **cambio institucional**: se refieren, como ya se ha dicho, al proceso de reformas y cambios en las competencias de las instituciones que, si bien afecta el resto de estructuras, tienen una dimensión más bien nacional. En este sentido, son conflictos que dependen de la dirección en la que se ordenen las instituciones (leyes, normas, instrumentos, reglamentos, etc.), pero al mismo tiempo son conflictos coyunturales que tenderían a desaparecer o a transformarse en la medida en que se definen e implementen las competencias de los distintos actores.

Sin embargo, de su definición y formas de resolución, mecanismos de inclusión, etc., dependen en buena parte de las formas de organización y resolución de los posteriores conflictos, por tanto demandan de una observancia detallada, pero que depende en poco de las organizaciones de regantes.

Conflictos por **reconocimiento**: se refieren a la demanda de las organizaciones de regantes (juntas de agua, comunidades indígena-campesino) por el reconocimiento de su

importancia en la gestión de riego. Esta demanda no solo implica el reconocimiento de las organizaciones como administradoras de los sistemas, sino como sujetos de políticas públicas. Es decir, las organizaciones no solo demandan la “propiedad” sobre el sistema, sino su participación en las decisiones de política pública y normativas que afectan a los sistemas de riego.

El reconocimiento en este sentido, implica la ampliación y debate sobre los marcos normativos existentes para definir los roles y funciones de las organizaciones de regantes, no solo en el administración del sistema, sino en la organización de una nueva estructura institucional que exige la coordinación y debate del conjunto de actores. Con lo cual, su demanda o el reconocimiento de las organizaciones de regantes, implica un debate que supera los márgenes locales de la gestión y operación de los sistemas, sino que exige de un debate de carácter regional y provincial.

Conflictos de la **expansión urbana**: se refieren a los conflictos ligados específicamente al crecimiento de las ciudades sobre los sectores rurales. En este caso nos restringimos a los conflictos resultados de la expansión de la mancha urbana sobre el campo y que se expresan sobre todo como conflictos inmobiliarios resultado de los cambios del uso del suelo. Sobre estos conflictos, aunque es una preocupación de las organizaciones indígenas y campesinas, hay poca información y tienden a restringirse a las competencias de los municipios sobre el uso del suelo.

Conflictos **socio-ambientales**: se refieren fundamentalmente a conflictos resultados de la contaminación, pero existen también conflictos en torno a la construcción de infraestructura y megaproyectos que ponen en el centro del debate la propiedad, gestión y calidad de los recursos naturales en disputa. Aunque esto puede incluir el uso intensivo de tóxicos por parte de pequeños productores e integrantes de la comunidad, se ha observado que estos son más permeables al control social. Por lo general estos conflictos están relacionados con la contaminación asociada al uso intensivo o abuso de agro-tóxicos y el mal manejo de desechos por parte de las empresas y haciendas –estos se registran con mucha fuerza en la zona de Cayambe frente a las florícolas, pero existen casos de denuncia frente a productores de cerdos y aves–.

Por lo general son conflictos entre las comunidades afectadas y las empresas, terminan en negociaciones locales en los ámbitos privados de las empresas, pero aquí hay roles y funciones que deben cumplir los municipios en relación al uso del suelo y del ministerio del ambiente en relación a los permisos ambientales.

Los conflictos **redistributivos**: se refieren a conflictos en donde el eje central de la demanda es la redistribución de tierra y agua. Estos conflictos tienen una herencia histórica que hemos dicho se relacionan con los límites de las reformas agrarias realizados en 1964 y 1973. Sin embargo, vale mencionar que, si bien la demanda existe y el conflicto está presente, no necesariamente es “urgente” en la agenda de las juntas de riego, aun cuando ha sido una demanda de las organizaciones nacionales y una razón movilizadora de los últimos años, no necesariamente es la agenda más importante de las organizaciones locales, debido a que los ingresos de un sector importante de la población (rural y periurbana) depende su trabajo en la agroindustria, o depende de otras actividades que no están ligadas a la tierra.

Sin embargo, es un problema creciente que se manifiesta de mayor claridad en relación a las empresas y los agro-negocios.

Así, como se observa en gráfico, estos tres conflictos están asociados con la dinámica del desarrollo económico en el campo, donde las organizaciones de regantes (indígenas y campesinas) se ven sujetas a un importante proceso de transformación que tiende a subordinar a los sectores rurales a las dinámicas más importantes de exportación, explotación de recursos y urbanización. Y con esto, descampesinización, descomunalización, diferenciación económica e individuación de los sectores rurales.

Conflictos por inversión: se relacionan con la demanda de inversión en infraestructura y tecnología por parte de las organizaciones de regantes. Constituyen los conflictos más comunes frente a las instituciones estatales. Sin embargo, son conflictos que tienden a limitarse a la dotación de obras sin una propuesta más integral sobre el riego, es decir, carecen de enlaces con una proyección territorial, no solo de la infraestructura sino del rol de los campesinos y su producción en la economía regional. A esto se suma el carácter discrecional y personalista de las instituciones en la dotación de obras de riego, en algunos casos las autoridades locales usan la dotación de infraestructura o construcción de los sistemas de riego para ampliar las relaciones clientelares o proselitistas.

Sin embargo, más allá de las formas de procesar los conflictos por inversión, existe una demanda concreta de los sistemas en torno a la ampliación y tecnificación de los sistemas de riego como resultado del abandono neoliberal. Y en la actualidad, dada las nuevas competencias, es un problema que se canaliza hacia el Gobierno Provincial.

Conflictos **técnico administrativos y distributivos:** se refieren a los conflictos que se expresan al interior de las organizaciones de regantes. Los primeros hacen referencia a los problemas de la organización (dirección, representación y articulación organizativa) y los segundos a los conflictos internos por las formas o límites de distribución del agua (control sobre los turnos, demanda de acceso a agua). Pero, no es conveniente separarlos porque, por lo general, son conflictos sobre los cuales las organizaciones han desarrollado instituciones y prácticas formales para solucionarlos al interior.

Sin embargo, habría que resaltar que las demandas distributivas de agua (demandas de otros sectores por acceso al agua o demanda de miembros por más agua) imprime en la organización un debate que tiene límites físicos. Con esto queremos decir que los sistemas de riego, no pueden ampliar la distribución de agua por dos razones: porque no disponen de infraestructura y tecnología adecuada y suficiente; o porque, no disponen del caudal suficiente para abastecer las demandas locales. En el primer caso, los conflictos se resuelven demandando mayor atención e inversión por parte de las instituciones estatales, pero en el segundo caso, termina en una disputa frente a la distribución inequitativa del agua –pero al mismo tiempo es una demanda que parece canalizarse a través de las organizaciones socio-políticas de primer grado antes que a través de los sistemas de riego.

Por lo general son conflictos internos que dependen en mucho de la fortaleza organizativa y la legitimidad de sus dirigentes para fortalecer herramientas democráticas (asambleas, sistemas de rotación de cargos, rendición de cuentas, etc.) de la gestión del riego y el control de los recursos.

5. RECOMENDACIONES PARA EL PLAN PROVINCIAL DE RIEGO DE PICHINCHA

En la perspectiva del Gobierno Provincia y sus nuevas competencias la primera recomendación es reconocer los conflictos en torno al agua como un fenómeno complejo que exige intervenciones múltiples y diferenciadas; como lo hemos visto, los conflictos tienen actores e intereses distintos, instituciones y competencias diferenciadas, actores y espacios de influencia distintos.

Sin embargo, para las recomendaciones es necesario recuperar dos puntos de partida: poner al centro las organizaciones de regantes, y considerar los conflictos como desafíos para la gestión del Gobierno Provincial:

Conflictos	Recomendaciones
Cambio institucional	<p>Si bien el cambio institucional no está en el campo de intervención de las organizaciones de regantes sino que se resuelven en los arreglos gubernamentales y estatales, las nuevas competencias obligan a las organizaciones a recomponer los arreglos con el estado e institucionalizar nuevas acciones. En ese proceso, las organizaciones demandan de información y de espacios donde puedan expresar sus demandas y necesidades. En este sentido, el plan provincial del riego constituye una herramienta para la formulación de la política pública que debe incluir espacios y esferas de participación.</p> <p>Esto exige la definición clara de las normativas y reglamentos a través de los cuales se implementan las nuevas competencias, para luego difundirlos entre las organizaciones.</p>
Reconocimiento	<p>En el contexto hay una confluencia entre la búsqueda de legitimidad de las competencias del GP y el reconocimiento de las organizaciones de regantes, esto facilita y promueve la demanda de espacios de debate y de participación de los distintos actores. En este sentido, las organizaciones de regantes demandan de la definición de normas y procedimientos en los cuales se exprese con claridad ¿cuáles son sus roles o competencias sobre los sistemas de riego?</p> <p>En esta perspectiva, el trabajo muestra que la gestión de las juntas, siempre que tengan fortalezas organizativas, puede resultar muy eficiente. Esta característica de los sistemas comunitarios debería considerarse como una potencialidad puesto que la gestión compartida del sistema mejora las inversiones del CP sobre el riego.</p>
Expansión urbana	<p>Estos conflictos, en apariencia escapan a las organizaciones de regantes y las competencias del CP, pero la nueva estructura de los GAD establece espacios de coordinación y articulación, en los cuales pueden definirse los ejes de expansión urbana. Sin embargo, en la actualidad, estos conflictos demandan de la acción de proyección de los GAD a los pequeños agricultores; mesas de concertación y planificación urbana, definición de mapas de uso del suelo, control inmobiliario, proyección y promoción la</p>

	<p>tierra comunitaria.</p> <p>Hacia los Gobiernos Provinciales y Municipios la expansión urbana siempre es competencia de los departamentos de planificación, con lo que estos necesitan un proceso de formación o capacitación que integre en su debate o planificación, a los sectores rurales. Pero previamente, los GAD necesitan debatir y construir un proyecto de desarrollo rural que defina cuál es el papel de los sectores rurales en el desarrollo territorial.</p>
Socio-ambientales	<p>Estos demandan de nuevas estrategias de los GAD frente a los problemas de contaminación resultado de la expansión agro industrial. Probablemente es uno de los problemas más complejos dado que en el problema intervienen muchos actores y fenómenos, las competencias sobre el control está en manos del MAE. Sin embargo, las competencias les permiten organizar una estrategia que se plantee la articulación de los departamentos de medio ambiente y planificación con el MAE.</p> <p>Pero el problema es que, sobre el conflicto, los GP tienen competencias limitadas y su intervención se limita a la medición y seguimiento de ciertos criterios establecidos en planes de manejo. Sin embargo, pueden establecer la reglamentación de los usos de suelo, seguimiento del control ambiental territorial, recuperación y protección de fuentes, desarrollo de departamentos especializados para la promoción de estudios para el apoyo al control, y la intermediación de conflictos.</p> <p>Las acciones más interesantes han sido la construcción de ordenanzas de protección de medioambiente y reglamentación de su uso y aprovechamiento.</p>
Redistributivos	<p>La demanda en torno a la redistribución de activos o recursos productivos, no es competencia de los GP. Las acciones más exitosas desde los GAD sobre el problema han enfatizado la mejora de las condiciones productivas a través de los procesos de tecnificación, la ampliación de la infraestructura de riego parcelario, el fomento de la participación de las organizaciones de regantes en mesas provinciales de riego para la definición de prioridades.</p> <p>Existen pocos esfuerzos en la construcción de oficinas de medición de conflictos y legalización de juntas de riego.</p>
Inversión	<p>Esta probablemente es la competencia más importante y clara de los GP, pero tienen pocas experticias y el trabajo institucional para dotarlos de experiencia está por construirse. Sin embargo, vale reconocer el que el Plan Provincial del Riego es un instrumento que debe adaptarse a las demandas de las organizaciones.</p> <p>Definir prioridades de inversión y mecanismos o instituciones para la producción de información necesaria.</p> <p>Recuperar y fortalecer la experiencia de las organizaciones en la gestión y administración de los sistemas.</p> <p>Definición de una estructura de participación y dotación de recursos</p>

	para las organizaciones
Técnico administrativos y distributivos	<p>En la medida en que estos conflictos dependen en mucho de las fortalezas de las organizativas, las experiencias de las organizaciones promueven que el GP enfatice acciones que: por un lado, fortalezcan a las organizaciones (capacitación, dotación de recursos, promoción de estructuras participativas), por otro lado, promuevan la gestión compartida del sistema en una alianza público comunitaria.</p> <p>En este sentido el Plan Provincial debe promover espacios de articulación que permitan mejorar la eficiencia y autonomía de las organizaciones, así como la legitimidad de la intervención de GP sobre la gestión.</p> <p>Una propuesta que no es posible sin la construcción de espacios de planificación y coordinación entre las organizaciones de regantes y los Gobiernos Provinciales, sin olvidar las relaciones de poder que terminan desplazando a las organizaciones.</p>

Elaborado: IEE, 2013

Así, el conjunto de recomendaciones no constituyen mecanismos de intervención directa, sino líneas de negociación y de construcción que permitan por un lado: fortalecer la legitimidad, que las nuevas competencias y estructuras legales han redefinido del GP frente a la gestión y administración de los sistemas de riego, al tiempo que permitan mejorar la posición de las organizaciones de regantes en este escenario –una demanda históricamente construida por las mismas organizaciones-.

BIBLIOGRAFÍA

- Apollin, F; Eberhart, C. (1998). *Metodología de análisis y diagnóstico de sistemas de riego campesino*. CAMAREN. Quito.
- Cisneros, I; Zapatta, A; Sánchez, O; Narváez, E. (1999). *Organización campesina y gestión del riego*. CAMAREN, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi.
- Flores, J.; Quevedo, T; Rodríguez, E. (2010), *Concentración de tierra y agua: el caso del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo*. En: Isch, Edgar; Zapatta, Alex [eds.]: *Tierra y Agua. Interrelaciones de un acceso inequitativo*. Quito: SIPAE, pag. 131-158.
- Foro de Recursos Hídricos. (2011). *Gestión compartida del riego*. FRH. Quito.
- Foro de Recursos Hídricos.(2010).*Séptimo encuentro nacional*, Camaren–FRH, Quito.
- Gaibor Antonio. (2008). *Despojo del Agua y la necesidad de una transformación urgente*. En Documentos de discusión del V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Quito, mayo 2008.
- Isch, Edgar (2010). *La acumulación en el agro: una realidad presente que no queremos en el futuro*. En: Isch, Edgar; Zapatta, Alex [eds.]: *Tierra y Agua. Interrelaciones de un acceso inequitativo*. Quito: SIPAE, pag. 25-36.
- MAGAP, (2013)*Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027*. Subsecretaría de Riego y Drenaje, MAGAP. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Coordinación de la Política y GADs, (2011).*COOTAD. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador.
- Muñoz, Darío Fernando (2012), *Impacto del Riego en los Sistemas de Producción de la Subcuenca alta del río San Pedro, Mejía. Pichincha*. Tesis. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Agrícolas. Quito.
- Plan de Ordenamiento Territorial de Pichincha (2007). Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha. Quito.
- Plan Nacional de Riego 2012-2027. (2013) Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Entrevistas realizadas:

Korina Alquina. Presidenta de la Junta de Riego de Tumbaco. DMQ

Santiago Duque. Presidente de la Junta de Riego del Pisque.

Manuel Castillo. Presidente de CODEMIA. Pedro Moncayo-Cayambe.

Francisco Tipanluisa, Presidente de la Junta de Riego de Guanguilquí. Catón Cayambe

Patricio Imbaquingo. Representante de la Junta de Riego de Ishigto. Catón Cayambe

Humberto Heredia. Ex-Presidente de la Junta de Riego Panzaleo. Catón Mejía.

Joel Castro. Presidente Junta de Riego de Panzaleo. Catón Mejía.

Patricio Enríquez. Presidente de la Junta de Riego de Nieves Toma. Cantón Mejía.

Miguel Hernández. Presidente de la Junta de Riego de Pirca. San José de Minas.

Raúl Enríquez. Presidente de la Junta de Riego del Subsistema de Chavezpamba.

Mauricio Cisneros. Presidente del Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas. IEDECA. Cantón Mejía.

Ramiro Barros. Representante del Consorcio para el Desarrollo sostenible. CODECAME. Cantón Mejía.

Rosa Casamen. Junta de Riego de Amaguaña.

Jorge Tipantuna. Asociación Agrícola de Ninamburo San José de Minas.

Vinicio Ayala. Asociación de Agricultores de Perucho.

Guillermo Churuchumbi. Presidente del Pueblo Kayambi.

Carlos Zambrano. CAMAREN-Foro Nacional de Recursos Hídricos.

Ing. Denis García. Subsecretario de Riego y Drenaje. MAGAP

Ing. Eduardo Toscano. Director de Gestión de Riego de Pichincha. Gobierno Provincial de Pichincha.

Ing. David Ortiz. Gerente del Proyecto Chongón - San Vicente. SENAGUA.

Cristóbal Punina. Subsecretario Nacional del Agua. SENAGUA.

ANEXOS

Anexo 1

Matriz de Actores y disputa por recursos

RECURSOS ACTORES	REPARTO DE MEDIOS DE PRODUCCIÓN (AGUA + TIERRA)	MANEJO DEL SISTEMA DE RIEGO (ORGANIZACIÓN)	INFRAESTRUCTURA	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	MEDIOAMBIENTE	ENFOQUE DE AGRICULTURA Y USO DE RIEGO
Usuarios	<ul style="list-style-type: none"> * Distribución de la tierra y agua * Mejorara su acceso al agua, en especial en el verano * Terrenos de tamaño insuficiente para lograr ingresos constantes * Repartición interna inequitativa del agua * Mantener sus derechos o propiedad de agua frente a otros usuarios y otras comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> * mantener su control sobre la gestión del Sistema * Asegurar niveles de participación (en mingas, etc.) * Mantener cierta integración en las Juntas de Riego. 	<ul style="list-style-type: none"> * Dotación y mejoramiento de la infraestructura * Capacitación para incrementar la eficiencia de riego (y de agricultura) en parcelas * Tecnificación del riego (ahora riego por gravedad, algunos por aspersión) 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento y participación formal y legal en la gestión del sistema * Claridad normativa para legalizar Juntas de Riego * Estructuras y formas de participación 	<ul style="list-style-type: none"> * Protección de paramos y cuencas * Ampliación de las zonas de cultivo (frontera agrícola) * Incremento de la rentabilidad (Uso de agro-químicos) * Agroecología * Control de la contaminación de cuencas, canales, etc. * Recuperación de Suelos 	<ul style="list-style-type: none"> * Soberanía Alimentaria: permite conservar la agricultura familiar campesina (en algunos casos agricultura agroecológica) * Riego para uso exclusivo de producción de alimentos
Directorio	<ul style="list-style-type: none"> * Redistribución de las concesiones y reducir la inequidad entre comunas, haciendas y empresas * Control sobre el caudal y concesiones de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> * Control de la organización interna y posibilidades de mantener sus normativas internas * Coordinación entre Directorios de diferentes niveles difícil * Articulación con otras 	<ul style="list-style-type: none"> * Presupuesto para mantenimiento y tecnificación (entubamiento, medidores) * Personal técnico para el manejo del sistema (aguateros) * Asistencia técnica (determinar capacidades y necesidades reales del 	<ul style="list-style-type: none"> * Competencias de Junta de Riego en la administración del sistema * Control sobre las concesiones de agua y distribución de caudales 	<ul style="list-style-type: none"> * Reforestación y manejo de páramos * Control social sobre los problemas de contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> * Especialización de algunos productos para aumentar sus ingresos * Industrialización campesina como alternativa laboral para las familias

RECURSOS ACTORES	REPARTO DE MEDIOS DE PRODUCCIÓN (AGUA + TIERRA)	MANEJO DEL SISTEMA DE RIEGO (ORGANIZACIÓN)	INFRAESTRUCTURA	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	MEDIOAMBIENTE	ENFOQUE DE AGRICULTURA Y USO DE RIEGO
		organizaciones de riego	suelo, etc.)			
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> * Redistribución de la tierra * Acceso a agua * Tierra y agua suficiente para mantener ingresos estables * Control territorial 	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso adecuado e igualitario al sistema de riego 	<ul style="list-style-type: none"> * Ampliación y tecnificación de los sistemas de riego 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento legal y formal de sus roles en la gestión del riego * Mantenimiento de sus normativas e instituciones de control 	<ul style="list-style-type: none"> * Control territorial de páramos y cuencas * Control de la contaminación * Recuperación del paisaje y de los suelos 	
Haciendas	<ul style="list-style-type: none"> * Propiedad sobre la tierra (amplias extensiones de tierra como eje central de su renta) * Tierras de mejor calidad * Acceso seguro y abundante al agua 	<ul style="list-style-type: none"> * Control privado del sistema (Sistemas individuales) * No se involucran en la organización del riego a nivel territorial * No se comparta recursos con sistemas comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> * Participación mayoritaria en nuevos proyectos de riego * Control privado vía inversión propia sobre sistemas de riego * Riego con técnicas modernas y costosas (riego por aspersión y por goteo) con alta eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> * Concesiones con caudales altos para mantener la concentración de agua 	<ul style="list-style-type: none"> * Nuevas áreas de cultivo (frontera agrícola) * propiedad privada de los recursos naturales * Exclusión de responsabilidades por contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconversión o integración con agroempresas (sobre todo empresas lecheras): * Producción de alimentos para la venta en el mercado nacional y de exportación * Riego para pasto, agricultura convencional
Industrias (Florícolas)	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso y control abundante al agua 	<ul style="list-style-type: none"> * Control del caudal * Administración privada de los sistemas 		<ul style="list-style-type: none"> * Protección de sus concesiones y la concentración del agua 	<ul style="list-style-type: none"> * Desligarse de su responsabilidad * Evitar hacer pagos por remediación 	<ul style="list-style-type: none"> * Modelo agro-exportador
Municipios	<ul style="list-style-type: none"> * Seguridad en el abastecimiento de agua para la ciudad * Control territorial de cuencas y fuentes 	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión municipal y cobro de tarifas (hoy limitado por el 		<ul style="list-style-type: none"> * Competencias para la construcción de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> * Tratamiento de aguas residuales * Reglamentos para el control permisos ambientales para ciertas 	<ul style="list-style-type: none"> * Modelo agro industrial con aportación de impuestos territoriales * Producción de

RECURSOS ACTORES	REPARTO DE MEDIOS DE PRODUCCIÓN (AGUA + TIERRA)	MANEJO DEL SISTEMA DE RIEGO (ORGANIZACIÓN)	INFRAESTRUCTURA	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	MEDIOAMBIENTE	ENFOQUE DE AGRICULTURA Y USO DE RIEGO
	de agua para la ciudad	COOTAD)			actividades urbanas	alimentos sanos para la ciudad ⁷
Gobierno Provincial	<ul style="list-style-type: none"> * Cobro de impuestos y tasas por la propiedad * La construcción y ampliación de nuevos sistemas de riego * Control electoral de la población 	<ul style="list-style-type: none"> * Aumentar su influencia y control en sistemas de riego (PT, PC, COM). 	<ul style="list-style-type: none"> * Recurso económicos y humanos para ampliar sus servicios * Inversiones inequitativas entre sistemas de riego (PT vs. COM) * Control de las decisiones sobre la obra pública 	<ul style="list-style-type: none"> * Competencias de las Junta de Riego / SENAGUA * Presupuesto para gestión de acuerdo a nuevas competencias * Claridad sobre quien legaliza las Juntas de Riego 	<ul style="list-style-type: none"> * Protección de fuentes 	<ul style="list-style-type: none"> * Agroindustria para la provincia * Agroecología como alternativa, pero no se ha concretado claramente.
MAGAP (Subsecretaría de Riego y Drenaje)	<ul style="list-style-type: none"> * El desarrollo de programas de producción agrícola (integración horizontal a cadenas de valor). * Redistribución de tierra y agua, tecnificación de los modelos productivos 	<ul style="list-style-type: none"> * Asesoría técnica, organizativa, de gestión, de operación y mantenimiento de sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> * Tecnificación y ampliación de los sistemas de riego 	<ul style="list-style-type: none"> * Traslado de competencias al SENAGUA * Revisión y clarificación de las funciones de los tres órganos vinculados al riego: SENAGUA, MAGAP, GP. 	<ul style="list-style-type: none"> * Control o seguimiento de permisos ambientales * Capacidad técnica para la proyección de futura escases de agua por cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> * Alta importancia de agroindustria (exportaciones) para el país. * Discurso de soberanía alimentaria pero políticas que no necesariamente han apoyado a la pequeña producción. * Reducir la deuda desde del Estado por una reforma agraria y una redistribución del agua para riego.
SENAGUA	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> * El riego como un 	<ul style="list-style-type: none"> * Definición de las 	<ul style="list-style-type: none"> * El control de la 	<ul style="list-style-type: none"> * No existen políticas 	<ul style="list-style-type: none"> * El riego como obra

⁷ Esta es una posición compleja, los municipios en general se quejan de que las agroindustrias no pagan impuestos y los que pagan terminan en las ciudades o territorios donde tienen la sede de las empresas. Por otro lado, existen demandas de organizaciones de consumidores para el abastecimiento de alimentos sanos y el control de la contaminación, este es el caso de las normativas por la agroecología elaborada por el Concejo Provincial y los programas de producción de alimentos y huertos urbanos desde el municipio.

RECURSOS ACTORES	REPARTO DE MEDIOS DE PRODUCCIÓN (AGUA + TIERRA)	MANEJO DEL SISTEMA DE RIEGO (ORGANIZACIÓN)	INFRAESTRUCTURA	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	MEDIOAMBIENTE	ENFOQUE DE AGRICULTURA Y USO DE RIEGO
	<p>como autoridad única del agua. * Organización y control de la distribución de concesiones * Cumplimiento de mandato constitucional para la desprivatización de agua * Información y “mapeo” de la distribución del riego.</p>	<p>servicio público, eso implica intervención del Estado para garantizarlo. * Control de los sistemas</p>	<p>prioridades de inversiones en infraestructura * Recursos para las inversiones y conservación de la infraestructura</p>	<p>definición normativa y reglamentaria sobre la estructura del riego * Ordenamiento de la oferta u demanda de agua * Información sistemática sobre situación de concesiones * Supresión de conflictos interinstitucionales por nuevas competencias.</p>	<p>para el tratamiento integral de las cuencas</p>	<p>pública * La construcción y evaluación de las inversiones vista de la eficiencia económica * Orientación productivista de gran infraestructura para la exportación * Hay una claridad con el cambio de la matriz productiva y los lineamientos deben ser definidos por el MAGAP</p>

Anexo No. 2

Matriz Conflictos y disputas entre actores

Actores	Usuarios	Directorio	Comunidad	Gobierno Provincial	MAGAP	SENAGUA
Usuarios	* Irrespeto por otros usuarios (“robos de agua”, abusos de tiempos)	* Irrespeto a las normas de gestión	* Incumplimiento de normas comunitarias	* Demanda de obras de infraestructura * Quejas sobre la atención y respeto de los derechos de usuarios	* Complicidad de las inversiones con la agroindustria * Retrasos en las obras, falta de asistencia técnico y tecnificación	* Reconocimiento de competencias o de la propiedad de los usuarios sobre el sistema
Directorio	* Falta de participación * Falta de normativa y legitimidad * Repartición inequitativa * Falta de mantenimiento * Contaminación de sistemas * Incumplimiento de pagos y sanciones * “Robos de agua”	* Falta de articulación y coordinación entre Directorio general y Directorios sectoriales * Pugnas internas por representación * Falta de articulación entre sistemas	* Falta Claridad en los roles de las instituciones comunales (cabildos vs Juntas de Agua)	* Falta de coordinación con algunos sistemas transferidos * Muchas juntas se reservan información importante para coordinación de acciones * Uso del riego como plataforma política	* Existe una priorización por riego para pequeños productores, pero existe poca participación de los usuarios.	* Necesidad de mayor articulación de las juntas de riego con los gobiernos descentralizados: Juntas Parroquiales y Gobierno Provincial
Comunidad	* “Robos de agua” * Creciente demanda de acceso por otros grupos	* Duplicación de organizaciones responsables para el riego.	* Dirección se la organizaciones y normas	* Falta de obras y recursos	* Existe una deuda de una reforma agraria que no se ha planteado dentro del Estado.	

Actores	Usuarios	Directorio	Comunidad	Gobierno Provincial	MAGAP	SENAGUA
Haciendas	* Reconcentración de tierras * Fuentes hídricas en terrenos privados, derecho de paso	* Fuentes hídricas en terrenos privados, derecho de paso * Falta de interés para participar en decisiones comunitarias	* Aparcamiento de agua y reconcentración de tierras	* Sin conflictividad	* Existe una prioridad por lo pequeños productores, pero no se ha tocado el modelo de acumulación. * Priorización de inversión a sistemas comunitarios, los privados no entran.	* No existen conflictos porque las grandes asociaciones han sabido manejarse políticamente con el Gobierno Provincial
Industrias (Florícolas)	* Reconcentración de tierras * Dependencia laboral	* Contaminación * Falta de interés para participar en decisiones comunitarias	* Aparcamiento de agua & reconcentración de tierras * Contaminación de recursos hídricos * Dependencia laboral			
Municipios	* Desplazamiento de sistemas de riego por sistemas de agua potable * Urbanización & desplazamiento de agricultura familiar	* Pugnas por reconocimiento de sistemas comunitarios	* Urbanización & cambio del uso del suelo * Falta de apoyo a parroquias rurales	* No mantienen ningún tipo de relación		
Gobierno Provincial	* Usuarios cuentan con / dependen del Estado para resolver sus problemas * Falta de espacios de	* Inversiones inequitativas entre sistemas de riego & falta de transparencia en torno a la toma de decisiones * Falta de claridad	* Falta de claridad para legalizar las Juntas de Riego * Falta de política integral de riego (producción y comercialización) * Apoyo al modelo	* Falta de articulación interna con otros departamentos	* Bajo presupuesto para inversión por lo que requieren de apoyo para complementar grandes inversiones.	* Muchos GAD no están en la capacidad de manejar el riego, aunque Pichincha tiene mayores fortalezas. * Falta de aceptación que proyectos

Actores	Usuarios	Directorio	Comunidad	Gobierno Provincial	MAGAP	SENAGUA
	diálogo	para legalizar las Juntas de Riego * Falta de definir competencias * Debilitamiento de Juntas en vez de fortalecerlas * Falta de espacios de diálogo	agro-exportador en vez de agricultura familiar * Falta de espacios de diálogo			Multipropósitos son competencia de SENAGUA y no del GAD. * No existe articulación entre la definición territorial del GAD y las demarcaciones hidrográficas de la SENAGUA
MAGAP (Subsecretaría de Riego y Drenaje)	* Usuarios cuentan con / dependen del Estado para resolver sus problemas * Falta de espacios de diálogo	* Inversiones inequitativas entre sistemas de riego & falta de transparencia en torno a la toma de decisiones * Falta de espacios de diálogo	* Apoyo al modelo agro-exportador en vez de agricultura familiar * Falta de espacios de diálogo	* Falta de claridad en algunas funciones		* Falta de voluntad política para realizar la transferencia de competencias. * Existe todavía una Subsecretaría de riego en el MAGAP cuando ya no es su competencia.
SENAGUA	* Usuarios cuentan con / dependen del Estado para resolver sus problemas	* Inversiones inequitativas entre sistemas de riego & falta de transparencia en torno a la toma de decisiones * Sobre-concesiones * Conflictos por caudal de	* Falta de claridad para legalizar las Juntas de Riego	* Falta de experiencia en el tema de riego.	* Debe existir una revisión de las funciones. No puede ser un ente regulador y ejecutor. * Existen varias interpretaciones sobre el Decreto 5	

Actores	Usuarios	Directorio	Comunidad	Gobierno Provincial	MAGAP	SENAGUA
		concesiones * Falta de claridad para legalizar las Juntas de Riego			que define sus funciones.	

