



HYDROCONSEIL

Ingenieros consultores: abastecimiento
de agua, saneamiento, servicios públicos

PROTOS – Evaluación transversal de la Estrategia GIRH y de la integración de la política de cambio climático



Estudio de caso – Ecuador

INFORME FINAL – MARZO DE 2011

FINANCIACION: DIRECCION GENERAL DE LA COOPERACION AL
DESARROLLO (DGD, BELGICA)

Titulo: Evaluación transversal de la estrategia GIRH y de la integración de la política de cambio climático de PROTOS – Estudio de caso – Ecuador

Estatuto del informe: Final

Cliente: PROTOS / Oficina regional de Quito

Consultor: HYDROCONSEIL (Francia)

Principio del contrato: 11 de Octubre de 2010

Fecha de entrega del informe: 15 de Marzo de 2011 (correo electrónico)

Numero de revisión: 3

Contributarios: Bruno Valfrey-Visser (Sr.) & Pablo Lloret (Sr.)

Coordinación, edición & control de calidad: Bruno Valfrey-Visser (Sr)

¿Usted tiene cualquier comentario sobre este informe? Escribe a: valfrey@hydroconseil.com

Tabla de contenido

A. El ámbito de esta evaluación	5
A.1. La GIRH y el CC para PROTOS.....	5
A.2. Justificación, objetivos y productos esperados de este trabajo de evaluación.....	5
A.3. Modo operativo y metodología.....	6
B. El contexto ecuatoriano en términos de GIRH y de Cambio Climático.....	8
B.1. Contexto político general	8
B.2. Contexto GIRH.....	10
B.3. Contexto Cambio Climático	12
C. Diagnostico rápido de la Cartera de proyectos de PROTOS	16
C.1. Análisis general sobre los proyectos	16
C.2. Análisis detallado de cada proyecto	17
D. Fuerzas, limitaciones y oportunidades para PROTOS	18
D.1. Fortalezas	18
D.2. Limitaciones.....	19
D.2.1. Gobernanza	19
D.2.2. Sostenibilidad.....	19
D.2.3. Capacitación	19
D.2.4. Sectorización.....	20
D.2.5. Escala y ruralidad de la intervención de PROTOS.....	20
E. ¿Cómo fortalecer y estrategizar la intervención de PROTOS?.....	21
F. Recomendaciones.....	24
F.1.1. Desarrollo de las capacidades en relación con la GIRH.....	24
F.1.2. Alianzas operacionales y estratégicas.....	24
F.1.3. Sostenibilidad	25
F.1.4. Nuevos temas de intervención	25
F.1.5. Sobre el Cambio Climático	25
G. Anexos.....	27
G.1. Personas encontradas.....	27
G.2. Documentos y otras fuentes de información	28
G.3. Resumen de las entrevistas y reuniones.....	28
G.4. Registro fotográfico	28

Abreviaciones

CC	Cambio Climático
CE	Comisión Europea
CEDIR	Centro de Desarrollo e Investigación Rural
CEFODI	Corporación Esmeraldeña para la Formación y Desarrollo Integral
CENAGRAP	Centro de Apoyo a la Gestión Rural de sistemas de Agua Potable
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CTB	Cooperación Técnica Belga
DGD	Dirección General de Cooperación al Desarrollo (Bélgica)
FABEC	Foro de Actores Belgas en Ecuador
FUNDES.....	Fundación para el Desarrollo y la creatividad
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
IDH	Indicador de Desarrollo Humano
INAR	Instituto Nacional de Riego y Drenaje
INEC.....	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JAAP	Junta Administradora de Agua Potable
MIDUVI.....	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PNBV.....	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND.....	Plan Nacional de Desarrollo
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENDAS.....	Servicio para un Desarrollo Alternativo del Sur
SENPLADES.....	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UGA.....	Unidad de Gestión Ambiental

A. El ámbito de esta evaluación

A.1. La GIRH y el CC para PROTOS

Siguiendo lógicamente su involucramiento de más de 30 años para la promoción de “un manejo justo, sostenible y participativa del agua en el Sur y en el Norte”, PROTOS ha considerado desde el principio de los años 2000 la GIRH como una dimensión fundamental e integradora de sus actividades¹. La definición del enfoque GIRH para PROTOS esta resumida en una “nota estratégica” publicada en Enero de 2005², que precisa unos elementos fundamentales: “Según la filosofía desarrollada por PROTOS, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) no constituye un objetivo en sí, sino que:

- Un marco de referencia dentro del cual las diferentes acciones de terreno están localizadas, tomando en cuenta la multifuncionalidad del agua, hoy y en el futuro;
- Una necesidad absoluta en las zonas donde las necesidades y las reivindicaciones en términos de recursos hídricos arriesgan de devenir una fuente de conflictos entre los diferentes grupos de usuarios;
- Una herramienta estratégica que permite reunir los actores del desarrollo local, de favorecer la participación y los principios de subsidiaridad, de incidencia política alrededor de los valores de equidad, de participación y de sostenibilidad.”

La toma en cuenta del cambio climático es una preocupación más reciente para PROTOS que tiene una conciencia aguda de la magnitud de esta problemática y de la necesidad para PROTOS de optimizar sus “ventajas comparativas” y de concentrarse sobre ciertos aspectos específicos, y especialmente el tema de la adaptación al cambio climático al nivel local y en primer lugar en términos de recursos hídricos. Para PROTOS, entonces existe un vínculo muy fuerte entre el cambio climático y la GIRH. PROTOS quiere hacer de la toma en cuenta del cambio climático una dimensión fundamental de su intervención en el marco del nuevo plan de acción trienal 2011-2013. La filosofía y las hipótesis de trabajo de PROTOS en relación con el cambio climático están resumidas en una nota elaborada en Junio de 2010.

A.2. Justificación, objetivos y productos esperados de este trabajo de evaluación

El punto de partida de este estudio es que si la GIRH constituye un “marco de referencia” para la intervención de PROTOS en el Norte como en el Sur, sus modalidades de concreción son muy variables de un país al otro. Esta observación representa la primera justificación de este estudio: analizar de cual manera la GIRH esta entendida y transformada en actividades en el marco de los proyectos y estudiar la toma en cuenta (implícita o afirmada) de la dimensión “cambio climático” de los proyectos de PROTOS.

¹ Una etapa muy importante de este proceso fue el congreso organizado en 2003 en Amberes.

² La mayoría de los documentos citados en este informe están listados en el anexo 2.

Globalmente, el estudio incluye cuatro objetivos principales:

- Analizar la implementación de la estrategia GIRH en algunos proyectos GIRH ejecutados por PROTOS ; se trata de analizar de manera detallada los proyectos GIRH, los factores que estimularon o frenaron la concretización de este enfoque, de comparar el valor agregado de la estrategia GIRH con un enfoque únicamente sectorial; se trata también de analizar las capacidades de PROTOS y de sus socios para implementar la GIRH en el marco de los proyectos;
- Analizar la relación entre la estrategia GIRH de PROTOS y la estrategia en relación con el cambio climático; se trata al mismo tiempo de analizar el nivel de adaptación local y los recursos para mejorar la articulación entre la GIRH y el CC;
- Analizar el vínculo entre la incidencia política lograda por PROTOS en el Norte y la estrategia en relación con el cambio climático; se trata aquí de analizar el impacto interno y externo de la participación de PROTOS en actividades sobre el CC en el Norte; también se trata de estudiar el vínculo entre la acción en el Norte y en el Sur;
- Analizar la relación explícita con la política (inter)nacional y otros programas; al nivel de un país, se trata principalmente de analizar la articulación entre el enfoque de PROTOS y la política nacional en relación con la GIRH; al nivel europeo / internacional, se trata de estudiar las sinergias potenciales con otras organizaciones.

El producto final del estudio es un informe constituido de tres partes:

- Una primera parte concernirá un análisis global de la implementación de la estrategia GIRH en los varios países de intervención de PROTOS;
- Una segunda parte tratará de los resultados de la evaluación de los proyectos GIRH por país (incluyendo Bélgica) – un informe para cada país investigado;
- Una tercera parte concernirá el informe de la evaluación como tal, con las grandes conclusiones y las recomendaciones, ilustradas por las experiencias analizadas.

Este informe hace parte de la segunda parte del producto final de esta evaluación transversal. Constituye la síntesis del estudio de caso realizado en Ecuador (visita del 18 hasta el 28 de Noviembre de 2010 por Bruno Valfrey-Visser, Hydroconseil).

A.3. Modo operativo y metodología

Este estudio se relaciona más a una evaluación que a un trabajo de búsqueda. Después de una licitación internacional, PROTOS decidió de contratar la empresa francesa Hydroconseil que ha movilizado dos consultores internacionales (George de Gooijer y Bruno Valfrey-Visser) y un consultor nacional en cada uno de los países visitados³.

El estudio concierne los cinco países de intervención de PROTOS donde la mayoría de los proyectos están financiados por la cooperación belga durante el periodo 2008-2010: Benín, Ecuador, Haití, Uganda y Ruanda, más Bélgica para los aspectos de incidencia política.

³ Con la excepción de Haití, donde el contexto un poco complicado del fin del año 2010 no ha permitido de encontrar un consultor nacional quien corresponde a los criterios de competencia definidos por PROTOS Haití. La visita fue entonces conducida por el consultor con la encargada de programas de PROTOS.

Cada país del Sur has sido visitado por uno de los dos expertos de Hydroconseil durante 8 a 10 días. Cada visita fue una mezcla de visitas de terreno sobre las infraestructuras y los contextos locales de la intervención de PROTOS en el país; de análisis documentaria; de discusiones estructuradas con los actores directamente o indirectamente involucrados. Las conclusiones fueron presentadas y discutidas antes de la llevada del consultor.

Para analizar la estrategia global de PROTOS, Hydroconseil se apoyo sobre una análisis documentaria detallada así como sobre un cuestionario administrado a las oficinas nacionales de PROTOS (en los cinco países visitados + Mali y Madagascar), y también al equipo de la sede de PROTOS y especialmente la persona encargada de los proyectos en el Norte.

B. El contexto ecuatoriano en términos de GIRH y de Cambio Climático

B.1. Contexto político general

El contexto ecuatoriano hay que mirarlo desde una visión de un estado cada vez más fuerte y posicionado en la vida diaria de los ecuatorianos, esto se da desde el actual gobierno – enero de 2007 – que ha puesto todo su esfuerzo en recuperar lo perdido y debilitado en las últimas décadas, de ahí que la construcción de un nuevo orden jurídico – la Constitución de Montecristi, octubre de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo son elementos claves que explican y orientan el desarrollo de actividades en esta época.

Para el marco de políticas públicas en el Ecuador, se debe mencionar que el instrumento de políticas públicas más importante en Ecuador es el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 (PND)** el cual define el Objetivo 4 para *“promover un medio ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo”*.

El otro eje fundamental en la orientación de políticas públicas en Ecuador es el **Plan Nacional Para el Buen Vivir⁴** que en su objetivo estratégico *“No. 4 Garantizar los derechos de la naturaleza y proveer de un ambiente sano y saludable”* menciona la política *“Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiente”* política que se convierte en la base para una gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio Ecuatoriano,

Menciona entre los temas más importantes: Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno. Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica. Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica. Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación. Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas. Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico. Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas. Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.

Y la Política 4.4 la cual hace referencia explícita al Cambio Climático y expresa la necesidad de *“desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la pre-*

⁴ SENPLADES <http://plan.senplades.gob.ec/>

vención, reducción y mitigación, a través de la promoción de información, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional, la reducción de la vulnerabilidad social asociada y el aprovechamiento de incentivos económicos y otras herramientas de gestión". Particularmente, en relación con el tema de adaptación, la Política 4.4 establece la Estrategia 4 que indica la importancia de la *"reducción de la vulnerabilidad de sectores geográficos/sociales y ecosistemas prioritarios del país"*.

La incorporación explícita del Cambio Climático en este instrumento podría facilitar el desarrollo de programas y proyectos derivados. Además, que le otorga otra connotación al asociarlo con el desarrollo del país; sin embargo aún se lo mantiene encasillado como una cuestión exclusiva del ámbito ambiental y no económico.

Quizá el debate más importante que se da en estos momentos, en torno al cambio climático en el sector estatal y en la parte de la sociedad involucrada en la toma de decisiones, es la orientación para las inversiones y programas, apuntando a la mitigación o la adaptación. Parte de este debate se lo ha zanjado desde el Gobierno y su política en la última cumbre de Cancún al insistir con el Proyecto ITT⁵ y su Programa Socio Bosque⁶ como estrategias concretas e innovadoras de conservación de recursos y pago por servicios ambientales, que destacan del resto de Países precisamente por su innovación y originalidad. Estas dos iniciativas marcan claramente la importancia y la estrategia concreta que el Gobierno Ecuatoriano ha delimitado en este ámbito, a esto se suma lo Institucional como es la creación al más alto nivel de una oficina –subsecretaria- en el Ministerio de Ambiente para el tema.

En lo que se refiere al recurso hídrico la creación de un "Ministerio del Agua" la Secretaria nacional del Agua, en mayo del 2008, marca un hito en el desarrollo institucional del País, al intentar dar un modelo de gobernanza en donde desde el estado se da un mensaje claro de la importancia y prioridad que tiene el manejo responsable de los recursos hídricos. La tarea ha sido muy grande en estos años y esta aún muy lejos de cumplirse, sin embargo los esfuerzos van dando frutos, quizá el pasivo ambiental más grande con el que tiene que luchar SENAGUA es la baja o casi inexistente gobernabilidad en el sector, sumada a una contaminación de casi todos los ríos del País debajo de los 3.000 m.s.n.m. Se intenta que exista una autoridad única del agua, que rija, monitoree y controle todos los usos, -tarea en la actualidad dispersa en muchos ministerios y con diferentes grados de desarrollo, eficiencia y eficacia.

Se espera contar con una nueva ley de gestión de los recursos hídricos, en donde se pueda contar con herramientas y mecanismos que ayuden y se adapten a la realidad actual, sin embargo hasta que eso no suceda hay un estado de situación sumamente caótico, con mensajes diferentes y hasta contradictorios entre las instituciones del estado para con la sociedad, MIDUVI⁷, MAGAP⁸, MAE⁹ y Gobiernos Provinciales y Locales descentralizados.

Cabe mencionar que este "estado de situación" generó desde el año 2.000 varios movimientos reivindicatorios desde la sociedad unos más radicales que otros, en donde el Foro de los Recursos Hídricos¹⁰ quizá destaca como el más constante e influyente, aparte de los movimientos indígenas en donde el agua ha sido uno más de sus puntos de lucha, -no siempre el

⁵ <http://yasuni-itt.gob.ec/>

⁶ <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/125>

⁷ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

⁸ Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca.

⁹ Ministerio de Ambiente.

¹⁰ Foro de los Recursos Hídricos <http://www.camaren.org/>

principal- activados todos estos por la discusión de la nueva ley en los últimos tiempos y por la problemática de la distribución inequitativa del recurso en el pasado.

En síntesis, el contexto más fuerte en torno a la movilización social a todo nivel proviene del agua y en lo técnico del cambio climático, la unión de estos dos grupos es muy esporádica y nada orgánica, solamente se podrían citar casos muy aislados.

B.2. Contexto GIRH

Las reformas de instituciones estatales y el cambio de políticas en los años 90 fueron ocasionados por la crisis financiera que afectó al Ecuador desde 1980. En 1993 se iniciaron algunas reformas, la descentralización y transferencia de funciones a los gobiernos seccionales y al sector privado. Sin embargo, los procesos carecieron de visión y de reglas claras.

Ante la presencia de graves problemas que afectaron al país incluyendo el sector agua y a los servicios relacionados, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo presionaron al gobierno para que efectuara reformas en el sector. Así, en los años 1994-95 se iniciaron varias acciones, entre ellas, la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH, como entidad reguladora y la preparación de una reforma a la Ley de Aguas. Lamentablemente, la falta de una política nacional clara y el desmantelamiento apresurado de las entidades del sector no permitieron conformar un sistema institucional eficiente, ocasionaron el debilitamiento del desempeño institucional y una confusa asignación de los roles de las nuevas instituciones.

En 1996 se elaboró una primera versión de una estrategia de gestión del agua y se formularon propuestas de reformas a la Ley de Aguas. Estas actuaciones despertaron el interés en general. Sin embargo, los cambios de autoridades, la presencia en las instituciones de grupos con intereses particulares diferentes y prejuicios arraigados obstaculizaron el proceso de transformación y luego de un período de tres años (1997-2000), solo se aprobó un documento sobre política y estrategia en las últimas semanas del gobierno encargado y el proyecto de reforma de Ley de Aguas fue archivado por el Congreso Nacional.

Uno de los problemas más conflictivos es la reorganización de las instituciones estatales. Visiones institucionales sesgadas, intereses particulares diferentes y el desconocimiento de los principios administrativos de la gestión obstaculizan el proceso.

La reforma a la Ley de Aguas no se logró porque la crisis político-económica no permitió al Congreso dar prioridad al proyecto, no se lograron acuerdos sobre las reformas institucionales y el gobierno tampoco estuvo comprometido a finalizar el proyecto a pesar de la presión de los bancos internacionales.

De esta manera llegamos a la “época Correa” –año 2007- donde se habla no de una época de cambio sino de un “cambio de época” y en lo que se refiere al agua, a la nueva Constitución del País aprobada el 28 de septiembre del 2008, marca una diferencia sustancial con las últimas décadas.

En la Constitución de Montecristi (llamada así por el lugar en donde se realizó la Asamblea Constituyente que elaboró la carta magna) se da un papel protagónico al agua, se declara como un derecho humano fundamental, patrimonio nacional de uso público, se reconocen los derechos de la naturaleza y sus ciclos, recursos y ecosistemas deben ser protegidos, su gestión solo puede ser pública o comunitaria, la gestión integral del agua solo puede hacerse por cuencas hidrográficas, los servicios de agua potable y saneamiento solo pueden ser prestados por entidades públicas o comunitarias, de hecho se prohíbe toda privatización del agua, el orden de prelación del uso del recurso es uso humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y aprovechamiento productivo, y para su planificación,

elaboración de políticas públicas y ejecución, se garantiza la participación activa de la sociedad civil.

Este conjunto de principios y mandatos debían traducirse en una nueva Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, en un plazo de un año, (septiembre de 2009) cosa que evidentemente no sucedió, básicamente por la mala aproximación a los sectores de uso para socializar y difundir esta propuesta de marco jurídico, más los intereses económicos y políticos en juego, de los sectores “afectados” entre los más visibles, embotelladoras de agua, termales y agroindustria.

Esta situación de indefinición en torno a la nueva ley hace que se trabaje aceleradamente buscando posiciones de consenso por parte del Ejecutivo y de la Asamblea, probablemente es el cuerpo legal que más resistencia ha encontrado en lo que lleva de vida esta nueva constitución, nada bueno si se piensa en que el estado actual de cosas no ayuda a una gestión responsable del recurso, ya que se prolongan cada vez más los vicios de una mala administración, la falta de regulación y control, sumada a una gestión sectorizada.

En positivo como consecuencia directa de la nueva constitución y del nuevo protagonismo dado al agua, tenemos la creación de la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA, a nivel de ministerio que ha intentado dinamizar el sector sin embargo le ha tocado absorber otras Instituciones ligadas al sector y que en la práctica han significado un peso administrativo y burocrático muy complejo, desplazando de esta manera decisiones, y procesos de estructuración del sector necesarios a la hora de enfrentar una nueva gestión.

Se emite por parte de SENAGUA un Plan Nacional del Agua, que intenta afrontar la gestión en base a trece ejes programáticos, no hay hasta el momento un avance sustancial de este plan, pues se recurren a viejos sistemas para intentar enfrentar los nuevos retos. El peso del aparato burocrático es especialmente fuerte en esta Institución, herencia no solo del antiguo CNRH¹¹ y del INERHI¹² que por mutación sirvieron de base a la actual SENAGUA sino de todas las otras Instituciones que en estos años se han ido anexando. Todo esto en medio de una nueva estructura funcional-por demarcaciones hídricas-, que implican necesariamente un proceso de desconcentración y descentralización, tanto en lo administrativo como en lo regulatorio, reto que no se ha cumplido y que constituye una necesidad muy sentida desde las regiones.

En lo que se refiere a GIRH, es la nueva Constitución nuevamente la que genera un fuerte impulso al prever que la gestión de los recursos hídricos se la realice por cuencas hidrográficas, al impulsar la participación de la sociedad y al declarar al agua como un bien estratégico y patrimonial. Sin embargo como ya se mencionó antes, todo este marco jurídico no ha podido ser plasmado en una nueva ley que entre otras cosas tiene que derogar muchas leyes conexas que han sido elaboradas y puestas en vigencia en estos últimos 27 años.

El punto clave para la concreción de principios, políticas y estrategias para la GIRH, formas y mecanismos eficientes y prácticos para poder mediar la participación de usuarios y actores del agua en la toma de decisiones con relación a planificación, construcción y ejecución de programas y proyectos referidos a usos de agua, esto significa la creación y animación de plataformas multiactores que se corresponsabilicen de la gestión, tanto usuarios como actores y sector público y privado.

Se espera que la nueva ley de aguas – cuyo trámite de aprobación está estancado desde mayo de 2010 – provea los elementos y el marco jurídico adecuados para la formación de

¹¹ Consejo Nacional de Recursos Hídricos

¹² Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos

plataformas desde la sociedad civil – asamblea de usuarios, concejos de cuenca, consorcios- reconocidos y/o validados por la autoridad de cuenca – Secretaria Nacional del Agua – que lleven adelante planificación y ejecución de acciones de conservación, optimización de uso y disposición final segura de efluentes, entre las actividades principales para sostener las bases de la gestión integrada de los recursos hídricos.

En síntesis tal como se plantea el nuevo marco jurídico la gestión y planificación de los recursos hídricos que se destinen a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico, actividades productivas y otras, se harán a través de una autoridad única del agua que ejerza rectoría sobre la totalidad del sector hídrico, incluidos los subsectores del agua potable y saneamiento, aguas marítimas y fluviales, riego y medio ambiente y que respete el carácter plurinacional y los derechos colectivos y de la naturaleza establecidos por la Constitución.

Los dos retos más importantes tanto para la nueva ley de aguas –en trámite- como para la estructuración orgánica del sector –Gobierno, con SENAGUA, Consejos Provinciales, Gobiernos locales descentralizados, y usuarios en general- son el enfrentar la dispersión de autoridad sobre el agua desde el estado y la participación de la sociedad –usuarios- en la toma de decisiones en torno a la planificación y desarrollo del sector. La creación de plataformas de actores y usuarios –consejos de cuencas, por ejemplo- podría ser la meta, esto implica, procesos de desconcentración, descentralización, participación, capacitación, etc. Consecuencia o motivo de la compleja problemática del sector, esta necesidad de participación es quizá el motor más importante para los usuarios en general, pero con mucha más fuerza para los movimientos sociales, y grupos indígenas representando al sector rural; hasta ahora las formas innovadoras de generar espacios de gestión en este ámbito han sido muy esporádicas y se han convertido en excepciones, lo ideal es que lleguen a normarse y convertirse en regla, específicamente nos referimos a formas de participación en concejos de cuencas, en alianzas público privadas, en empresas comunitarias, en administraciones delegadas, etc.

B.3. Contexto Cambio Climático

El Ecuador es altamente vulnerable a la Variabilidad y el Cambio Climático; fenómenos locales (lluvias intensas, heladas, sequías) y regionales (El Niño) han impactado con recurrencia y de manera negativa en la situación socioeconómica del país. Aunque la sociedad ecuatoriana tiene cierto grado de conciencia sobre esta problemática – visto más en un contexto ambiental, existe la necesidad de emprender medidas inmediatas para enfrentar potenciales impactos directos e indirectos del calentamiento global.

En este contexto, el Ecuador suscribió y ratificó – bajo el “principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas” – la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kioto de la CMCC. Acuerdos que enmarcan la urgencia de emprender globalmente la mitigación de y la adaptación al Cambio Climático de una manera congruente con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible. Más allá de ello, instrumentos que se desprenden del proceso de negociación climática constituyen para el Ecuador una oportunidad para canalizar externa e internamente recursos y capacidades que apoyen política, económica y técnicamente la implementación de medidas de mitigación y adaptación, que a la vez estén orientadas a favorecer las prioridades de desarrollo nacional.

En la **Política Ambiental Nacional (PAN¹³)** del Ministerio del Ambiente, se establece la Política 3 la cual indica que hay que “*gestionar la adaptación de ecosistemas y poblaciones frente al cambio climático*”. En el marco de la Política, se han priorizado planes, medidas y acciones para la adaptación:

- Mitigar los impactos del cambio climático y otros eventos naturales y antrópicos en la población y en los ecosistemas.
- Implementar el manejo integral del riesgo para hacer frente a los eventos extremos asociados al cambio climático. Actualmente, también está en proceso de desarrollo la **Estrategia Nacional de Cambio Climático**, que atraviesa por una fase de actualización y validación¹⁴. La Estrategia incluye un componente principal alrededor de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD) y tiene como ejes principales:
 - Fortalecimiento de la capacidad científica nacional para la investigación del sistema climático, las emisiones de GEI¹⁵ y la vulnerabilidad del país ante el cambio climático.
 - Vigilancia del sistema del clima, registro de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y análisis de vulnerabilidad al cambio climático.
 - Mitigación de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático.
 - Fomento de capacidades institucionales y concienciación ciudadana sobre el cambio climático.

Adicionalmente, directamente ligados a la Estrategia – indica el Ministerio del Ambiente – se desarrollarán los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación, que se encuentran descritos dentro de la política 3 de la PAN.

En 1999, se conformó el **Comité Nacional sobre el Clima (CNC)**¹⁶ con el objetivo central de establecer una plataforma política y operativa, requerida para el desarrollo, la concertación y la aplicación de estrategias y medidas, que permitan: (i) enfrentar los elementos transversales - sectores, regiones, tiempo - de la mitigación del y adaptación al Cambio Climático en el Ecuador, (ii) integrando consistentemente las dimensiones económicas, sociales y ambientales de las prioridades y objetivos de un desarrollo sostenible nacional. De acuerdo a su decreto de creación, el CNC pasaría a ser el brazo asesor del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS)¹⁷ en materia de Cambio Climático.

Las acciones del CNC abarcaban los siguientes ejes de gestión relacionados al CC:

- La generación de conocimiento;

¹³ Ministerio de Ambiente Ecuador, 2006.

¹⁴ Documento presentado a discusión en junio de 2010, última versión Sub Secretaria de Cambio Climático.

¹⁵ GEI Gases de efecto invernadero

¹⁶ El CNC se creó por decreto ejecutivo de julio 1999. Estaba integrado por el Ministerio del Ambiente, que lo presidía; el Ministerio de Energía y Minas; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP); la Cámara de la Producción de la Sierra; la Cámara de la Producción de la Costa; el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (entidad que aglutina las ONGs ambientalistas nacionales); y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI).

¹⁷ El Consejo Nacional del Desarrollo Sostenible, previsto en la Ley de Gestión Ambiental de 1998, se conformó por decreto ejecutivo de diciembre del 2001.

- La concertación de políticas y normativas nacionales/sectoriales;
- El fortalecimiento institucional y la formación de capacidades;
- El soporte al desarrollo y la transferencia de tecnología;
- La gestión de financiamiento y la potenciación de mercados;
- La identificación y promoción de programas y proyectos de alcance nacional.

En el ámbito internacional, el objetivo del CNC era el de fortalecer la capacidad nacional para la comprensión y participación en los procesos de negociaciones y estudios internacionales sobre CC, en razón de que ellos marcan significativamente la viabilidad de medidas de respuesta al Cambio Climático en el Ecuador. Esto implicaba, por ejemplo, el seguimiento y la participación en las negociaciones políticas del régimen internacional de protección climática bajo la CMCC y en los procesos científico-técnicos del IPCC, además de la búsqueda de consensos y la gestión de cooperación técnica con países de intereses comunes.

El CNC definió tres áreas temáticas, que coinciden con los componentes básicos que se abordan en el tratamiento integral del calentamiento global:

- Ciencia del Cambio Climático
- Vulnerabilidad y adaptación al Cambio Climático
- Mitigación del Cambio Climático

Cada una de estas áreas se relacionó, en razón del carácter transversal de la problemática del CC, con diversos sectores de la socio economía. Correspondientemente, en el CNC se intentó formar los Grupos Sectoriales de Trabajo (en energía, forestal, agrícola, marino-costero, recursos hídricos, salud humana, asentamientos humanos y obras de infraestructura, entre otros temas sectoriales y trans-sectoriales) en los que participaban, acorde al sector, organismos clave de los diversos estamentos de la sociedad ecuatoriana. Los Grupos de Trabajo del CNC orientarían su labor sectorial de generación de conocimiento y formulación de lineamientos en el marco de los referidos ejes de acción y áreas temáticas.

Tal como se mencionó, aunque la conformación de este Comité buscaba la transversalización de la temática del Cambio Climático, la gestión de este se vio limitada por diversos factores; tales como: falta de soporte político, limitado interés de los participantes, casi nulo direccionamiento de recursos técnicos y económicos. Además, al interior del Comité no se entendió la importancia de incluir la temática dentro de sus agendas – sea como generadores del problema como energía, agricultura o receptores de los impactos energía, agricultura, salud, recursos hídricos – y confinaron el tema a una cuestión meramente ambiental.

La limitada acción del Comité culminó con su eliminación con el **Decreto Ejecutivo No. 1815** del 1ero de Julio del 2009, el cual deja sin efecto el decreto de creación del CNC y dispone que todas las competencias, funciones, representaciones y delegaciones de este sean asumidas por el Ministerio del Ambiente a través de su recientemente creada Dirección de Cambio Climático, Producción y Consumo Sustentable – ahora convertida en Subsecretaría de Cambio Climático.

Por otra parte, el Decreto No. 1815 declara como Política de Estado la mitigación y adaptación al Cambio Climático e indica que *“el Ministerio del Ambiente estará a cargo de la formulación y ejecución de la estrategia nacional y el plan que permita generar e implementar acciones y medidas tendientes a concienciar en el país la importancia de la lucha contra este proceso natural y antropogénico y que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado”*. Cabe señalar que estas acciones serán responsabilidad de la Subsecretaría de Cambio Climático, cuyo decreto de creación fue expedido en junio de 2009.

Cabe mencionar a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, que con rango ministerial fue creada en el año 2008, para acoger en su interior a diversas instituciones que trabajaban en el sector de la prevención del riesgo.

Su labor ha sido cada vez más creciente, con un fuerte vínculo con gobiernos regionales y gobiernos locales descentralizados; sus tareas en torno a fenómenos naturales extremos, se ha enfocado básicamente en la prevención y remediación de inundaciones. Sin embargo y dada la magnitud de tareas asignadas a esta secretaria sus resultados en torno a la prevención son muy escasos y puntuales, -mesas situacionales- y quizá su fuerte trabajo es la remediación.

C. Diagnostico rápido de la Cartera de proyectos de PROTOS

C.1. Análisis general sobre los proyectos

La dimensión GIRH aparece ahora en la mayoría de proyectos de PROTOS y especialmente en el Sur del Ecuador, que ha constituido el área privilegiada de intervención de PROTOS por más de 15 años. La GIRH fue un tema de discusiones intensas y el equipo de PROTOS Ecuador, lo tiene claro, que los proyectos en el Ecuador son los más desarrollados en términos de GIRH y en torno a estas discusiones surgió el aporte que desde el equipo y desde PROTOS Ecuador se ha venido dando a la discusión nacional, -foro de los Recursos Hídricos y otros espacios- más desde la práctica, -caso Cañar- y desde el sector de agua y saneamiento y riego.

En Esmeraldas (Norte, costa pacífica) la GIRH está prevista, y en vías de implementación – dado el corto tiempo de intervención aún – en el marco del nuevo proyecto parcialmente financiado por la cooperación belga. Se espera volcar aquí todo el bagaje de conocimientos desarrollados en otras zonas del País.

PROTOS tiene una excelente reputación en cuanto a la ejecución de proyectos de abastecimiento de agua (y más recientemente de saneamiento básico) con un enfoque comunitario fuerte y una calidad reconocida en términos de cualidad de las obras (diseño y control) desde donde se desarrollo el concepto de ingeniería social –ingeniería para infraestructura con un alta participación social, en donde se prioriza la opinión de la gente, la rendición de cuentas y las decisiones por consenso- Es el punto de entrada histórico de PROTOS en el Ecuador (también con el apoyo al riego) y esto sigue siendo una gran parte de los proyectos ejecutados por PROTOS.

PROTOS y su red de aliados (CEDIR, SENDAS, CEFOFI, etc.) también tienen una verdadera capacidad para construir la capacidad de los socios locales (asociaciones de usuarios del agua, asociaciones de regantes, comités de gestión de cuenca con diferentes socios), para dialogar con el nivel municipal y el nivel regional y resolver los conflictos relacionados a la gestión del agua, especialmente en las cuencas aguas arriba (mesetas secas donde el acceso al agua es muy competitivo entre regantes y usuarios domésticos).

El enfoque GIRH al nivel de PROTOS sigue dudando entre el “gran” y el “pequeño” ciclo del agua. La historia de PROTOS llevó la organización a permanecer cerca del pequeño ciclo del agua, lo que significa que el enfoque sigue siendo muy sectorial y esto se explica en parte por los abordajes que se han tenido que enfrentar, soluciones desde lo sectorial hacia lo multisectorial –responsabilidad que en principio no puede ser parte de una ONG de de cooperación- pero que en la mayoría de los casos ha sido reconocida, enfrentada y con buenos resultados la mayoría de las veces, a esto se suma la indefinición de políticas y estrategias del gobierno, la situación del marco jurídico – en espera de la nueva ley – que en todo caso no abona para contar con un espacio idóneo de desarrollo de la GIRH.

Se debe mencionar que las soluciones en el pequeño círculo, -gestión integral en un uso determinado- han sido innovadoras e ingeniosas, sin embargo no necesariamente han apuntado a la GIRH –por las razones descritas. El gran círculo, es el gran reto, y con las cartas de presentación de PROTOS –experiencia, solvencia en el campo, ingeniería social etc.- sus probabilidades de éxito en lograr influenciar o generar espacios y/o plataformas multiactores son muy altas, y en algunos casos ya están en proceso.

Por ahora el tema “cambio climático” no es abordado en los proyectos de PROTOS en el Ecuador, aunque el equipo está muy interesado por el tema al nivel “teórico”. La demanda no es muy fuerte sobre CC de parte de los interlocutores tradicionales de PROTOS, o es aún una demanda no muy bien direccionada, se quiere, pero aún no se sabe muy bien que se quiere, probablemente se aborda de manera indirecta y desde el análisis de la vulnerabilidad de los sistemas el vínculo es el más concreto y fuerte.

Esto se entiende y explica desde un escenario más bien similar en el resto de instituciones del País, tal como lo mencionamos anteriormente, pues desde el mismo Gobierno aún están en construcción estrategias e intervenciones basadas en una política estatal frente al cambio climático.

Las intervenciones de PROTOS se enmarcan en estos escenarios, tratando de construir una política de adaptación a partir de la solución de ingeniería y social para sus actividades.

C.2. Análisis detallado de cada proyecto

Ver archivo Excel “Auto evaluación GIRH global.xls”

D. Fuerzas, limitaciones y oportunidades para PROTOS

D.1. Fortalezas

El desarrollo de una “ingeniería social” engloba mucho de lo que en la práctica se ve como fortaleza de PROTOS. Un relacionamiento muy horizontal y humanista como concepción misma de la cooperación, un respeto a saberes y procesos locales y nacionales, seguido por una construcción compartida, son características muy notables de la intervención.

La relación con socios ejecutores ha posibilitado el fortalecimiento de organizaciones nacionales que entre los aportes más importantes han tenido la producción de talentos humanos muy capacitados, mismos que en la actualidad – por razones laborales normales – se encuentran en otras organizaciones y en cargos públicos de toma de decisión. La formación de estos líderes es un aporte importante y que probablemente no fue diseñado como tal.

La incidencia técnica y política en los sectores de actuación – agua potable, saneamiento y riego – ha sido un aporte que de manera continua ha fortalecido e impulsado mejores prácticas en estos ámbitos, PROTOS ha sabido de manera sistemática llevar adelante en sus campos de trabajo estas propuestas.

La búsqueda de tecnologías apropiadas no solo ha sido un aporte técnico importante sino que también ha incidido en una optimización considerable del uso de recursos económicos, generando un beneficio notable; hay una política de ahorro y eficiencia muy importante.

La credibilidad y confianza generada en la sociedad ha creado un nombre, PROTOS es percibida como una organización con valores y con formas de intervención sumamente respetuosas, existe un alto valor agregado al momento de presentarse ante un posible aliado o beneficiario por esta confianza ganada.

Se ha generado una estrategia de intervención en agua potable – los “24 pasos” – acoplada al medio, validada durante largo tiempo.

Fortalezas de PROTOS – resumen:

- Calidad del trabajo de terreno (infraestructuras)
- Enfoque comunitario y toma en cuenta de los aspectos sociales
- Capacidad de ubicar la teoría GIRH en la práctica del terreno
- Intervención a través de socios con una larga historia de trabajo con PROTOS
- Capital humano muy importante y también material en proveniencia del terreno
- Capacidad de llevar experiencias e ideas al nivel más político

D.2. Limitaciones

D.2.1. Gobernanza

Tanto al actuar de manera aislada como en alianza con otros socios, PROTOS no aborda la creación o impulso de plataformas para GIRH, las que se han dado son producto de circunstancias generadas desde los actores o los problemas. Los comités ambientales y multisectoriales, quizá son el esfuerzo más consolidado pero están aún muy lejos de convertirse en una plataforma de toma de decisiones para el agua; es necesario en este sentido recalcar que PROTOS se inserta en la realidad nacional y esto implica que su responsabilidad e incidencia no pueden ir más allá de lo que el contexto de desarrollo del País se lo permita, añadido también el rol que debe jugar como una ONG de cooperación.

Tanto como principio general como en lo estrictamente funcional es necesario “abrirse” para la formación de alianzas, privadas, públicas y como sector especial académicas – por ejemplo universidades y centros de capacitación, en este sentido se explican que las alianzas con los socios son importantes pero no necesariamente las únicas, esto a pesar de la inequidad en cuanto a tamaño -Ministerios, Universidades, etc.- que se compensa con la experiencia y permanencia en el campo.

D.2.2. Sostenibilidad

No se aborda de manera directa la “retirada” de las intervenciones, se asume que el acompañamiento es de largo plazo y eso induce a un estado de letargo en cuanto a que las organizaciones locales deben asumir su papel protagónico. Es crucial en la intervención 2011-2013 en Cañar que será la fase de retiro, de salida, de consolidación y de trabajo en mecanismo que garantizan la sostenibilidad. En sí, el trabajo durante años en estructuras como por ejemplo CENAGRAP, se ha hecho justo desde el punto de vista de la sostenibilidad. Ahora hay que analizar lo que fue logrado en terminos de sostenibilidad.

La sostenibilidad funcional y económica es colateral a la intervención y depende mucho de las circunstancias, no existe una estrategia sostenida que busque impulsar procesos o mecanismos financieros e institucionales para autogestión luego de la retirada. El trabajo de fortalecimiento de los comités, con un apoyo cada vez menos importante a por ejemplo la elaboración de su POA, a la diversificación de sus interlocutores... todo eso hace parte del trabajo sobre el tema de la sostenibilidad.

La continua presencia de PROTOS (y también su estrategia de no suplantar los actores locales) ha permitido crear una plataforma de sostenibilidad a través de sus mejores logros, ingeniería social, CENAGRAP, creación de alianzas, sin embargo es necesario visibilizar más la sostenibilidad desde el inicio mismo de los proyectos (caso Esmeraldas) de manera que los aliados y beneficiarios tengan muy claro los roles y las fases de intervención.

D.2.3. Capacitación

Cuándo se habla de GIRH, las formas y conceptos son muy variados dependiendo de cada técnico, no existe un “discurso común” se nota una falta de fundamentos en el equipo y en los socios, lo cual redundo en que los proyectos y actuaciones carezcan de un eje o un componente en este sentido – conceptual metodológico. Parece claro que hay una necesidad de tener como equipo de Protos un solo discurso, y con los aliados un mínimo común. Es importante en relación con los aspectos GIRH y es fundamental cuando hablamos de definir la intervención de PROTOS en relación con el cambio climático, considerando la complejidad conceptual del tema y la riqueza de las implicaciones de un punto de vista operacional. Parece que esta armonización necesita un programa de trabajo.

En relación con la capacitación, esta capitalización debe estar centrada en lo integral (pequeño círculo) que es donde PROTOS tiene las mayores fortalezas y en lo Integrado (gran círculo) fortaleciendo las interrelaciones entre estos dos grandes campos.

D.2.4. Sectorización

El encargo y el reto de PROTOS ha sido desde lo sectorial, sin embargo han existido avances hacia lo multisectorial con la finalidad de hacer una GIRH, es importante destacar esto sin embargo, tanto en el componente riego como en agua potable hay un marcado manejo y concepción del sector como único, si bien se quiere trabajar de manera integral – fuentes, uso, tratamiento – no se plantea un relacionamiento con otros usos. Si se busca relación con lo estatal tanto en lo regional como en lo local, no así en lo nacional (PROTOS participo en el foro nacional de RRHH, en otros espacios como FABEC, CIASE – cuando existía).

D.2.5. Escala y ruralidad de la intervención de PROTOS

Es importante reconocer que las intervenciones de PROTOS, han sido en su mayoría en escalas y contextos de microcuencas, desde donde es más complejo abordar la GIRH, y que ha habido intenciones de “subir” de escala, precisamente buscando la integración de actores y usuarios de otros usos. Es un mecanismo complejo de articular la intervención de PROTOS con otros niveles y de este punto de vista el caso del río Jubones (donde una mancomunidad bastante fuerte y organizada ya juega un papel significativo).

En el marco de los proyectos “GIRH”, PROTOS trabaja el nivel de una sub-cuenca, que siempre representa un territorio muy limitado en su extensión geográfica. Además, PROTOS interviene de manera casi exclusiva en zonas rurales – un enfoque que se puede explicar por la historia de intervención de PROTOS en Ecuador, que empezó por proyectos de agua potable o de riego – en los dos casos al nivel de una comunidad. La consecuencia de este enfoque es que PROTOS, en ciertos casos y en ciertos contextos no tiene una visión amplia de los problemas y de los diferentes usos, especialmente en medio urbano, aun que existe una demanda de los socios (por ejemplo las municipalidades) para una intervención más importante de PROTOS en contextos y sobre temas más urbanos. El mismo problema se plantea con el tema del CC, que afecta más agudamente las zonas urbanas.

E. ¿Cómo fortalecer y estrategizar la intervención de PROTOS?

Para la aplicación responsable de la GIRH es necesario partir de unos principios, traducirlos a políticas y estrategias, que son – estas últimas – las que se visibilizan como acciones. En esto en nuestra región se han dado avances significativos, tal es el caso de un marco que por el momento esta en consultas, y del que se espera dentro de poco se convierta en vinculante como es la Agenda Ambiental Andina y que incluye la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos¹⁸ de donde podemos a manera de ejemplo extraer los principios básicos que deben existir para crear y formular políticas y estrategias de intervención en GIRH.

Respeto: Reconoce la autonomía de los usuarios y actores en la planeación y manejo del agua y en el cumplimiento de sus compromisos y metas, y de las tradiciones, derechos y usos consuetudinarios de las comunidades y de los pueblos originarios y propende por el acceso al agua de buena calidad y al saneamiento básico de toda la población.

Solidaridad: Implica la colaboración armónica de todos los actores del agua, tanto gubernamentales, como comunitarios y privados, y la gestión de las cuencas compartidas, para lograr decisiones basadas en consensos equitativos para su manejo y uso. La participación pública es esencial para una gestión equitativa y sostenible del agua.

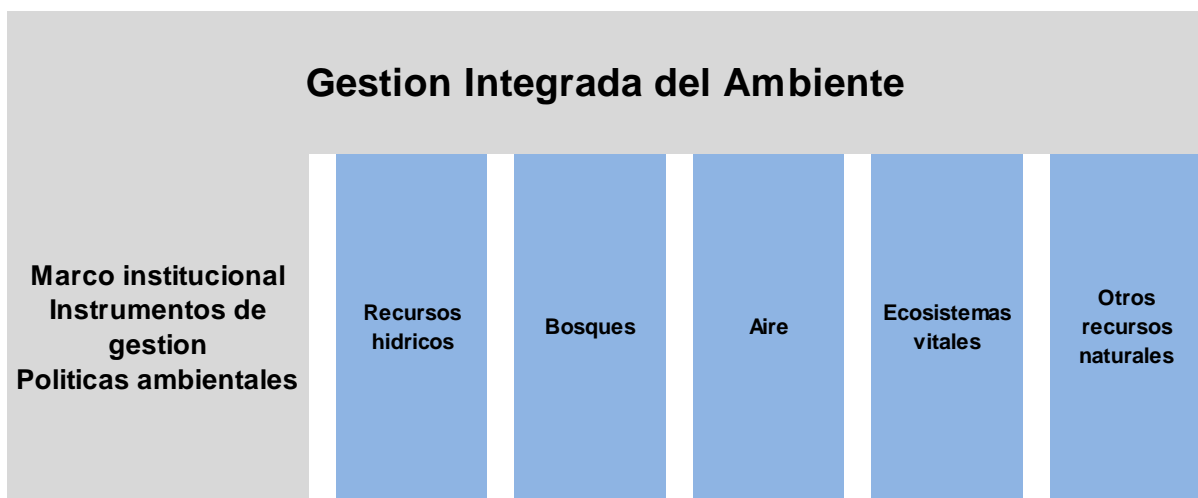
Conocimiento: Se basa en la investigación del funcionamiento de los ecosistemas productores y protectores y de su restauración, propiciando el diálogo de saberes científico y tradicional; en la generación de información sobre el ciclo hidrológico de la región y los factores que lo afectan y en la difusión de prácticas y tecnologías para el uso racional y eficiente por parte de sus diversos usuarios.

Cooperación y complementariedad: Se apoya en la cooperación horizontal entre las autoridades y los usuarios del agua, para compartir experiencias, conocimiento e información para su mejor gobernanza y utilización y en la promoción de proyectos regionales para el manejo sostenible del agua.

Flexibilidad y transparencia: Debe focalizarse en la atención de los problemas prioritarios y adaptarse para atender problemas emergentes, buscando que los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros, sean eficientes y eficaces.

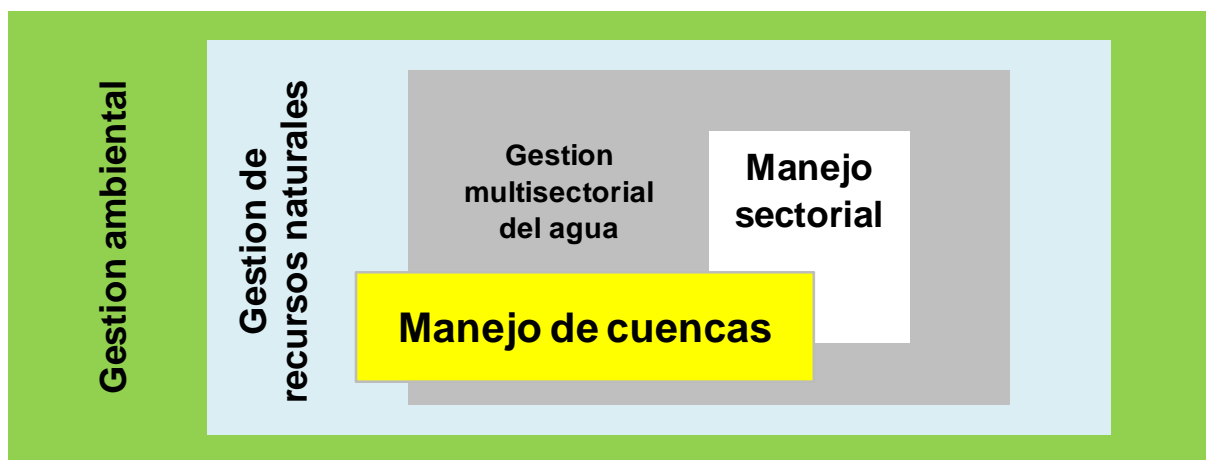
La GIRH busca intervenciones coordinadas y concertadas entre los diversos actores del agua, una forma tradicional de graficar esto es la del “peine” en donde se nota rápidamente la integración o plataforma que se busca, que además da una dimensión de los recursos hídricos con respecto al ambiente.

¹⁸ CAN Comunidad Andina de Naciones 2010.



Fuente: M. Garcia World Bank 2000

Otra forma tradicional de describir a la GIRH es la empleada por Dourojeanni en la que se establece la relación entre el manejo sectorial y su evolución en el tiempo, para llegar a una GIRH y después a una gestión ambiental.



Fuente: A. Dourojeanni CEPAL

Para promover la GIRH, es indispensable partir de varias líneas estratégicas, estar conscientes de que es un proceso y de que los resultados no solo están al final, sino en el proceso mismo, como tareas principales podemos enumerar las siguientes:

PROMOVER LA CAPACITACIÓN. Agrupa las Acciones orientadas a divulgar la GIRH, a apoyar a los aliados o socios en el cumplimiento de sus compromisos relativos al agua, a capacitar en la GIRH a los actores públicos y privados relacionados con el manejo y uso del agua, y a crear una nueva cultura del agua en la población para estimular su uso sostenible.

FORTALECER LA GOBERNANZA. Agrupa las Acciones que buscan desarrollar las capacidades de los actores institucionales de los aliados y socios en la cuenca, para implementar la GIRH, propiciar el acceso al agua para toda la población y fomentar la cooperación horizontal y la coordinación intersectorial entre las autoridades y usuarios del agua.

GENERAR CONOCIMIENTO. Concentra las Acciones orientadas a conocer el funcionamiento de los ecosistemas productores y protectores, a identificar y analizar las fuerzas y fenómenos antrópicos y naturales que los afectan y a generar información sobre el ciclo hidrológico de la región, para construir modelos y escenarios que contribuyan a definir recomendaciones para apoyar la sostenibilidad del recurso hídrico.

PROMOVER EL USO SOSTENIBLE. Comprende las Acciones encaminadas a la formulación de criterios y lineamientos para el uso racional del agua, la difusión de prácticas y tecnologías para su manejo y uso eficiente y la realización de proyectos piloto, con participación social y carácter eco sistémico para la gestión sostenible de cuencas.

ENFRENTAR EL CAMBIO AMBIENTAL GLOBAL. Está compuesta por las Acciones que buscan reducir la incertidumbre y la vulnerabilidad de los recursos hídricos en relación con los efectos del Cambio Ambiental Global y apoyar a las autoridades, aliados y socios en la cuenca para incorporar en sus proyectos, variables y acciones de gestión integral del riesgo y adaptación al cambio climático.

MANEJAR LAS CUENCAS COMPARTIDAS. Abarca las acciones para contribuir a la integración regional mediante la formulación de lineamientos de política, mecanismos y proyectos piloto para la conservación y el manejo sostenible de cuencas compartidas.

Partiendo de este marco conceptual, es necesario que PROTOS priorice su actuación en el sentido de realizar actividades y programas que si bien logren impacto en su misión dedicada al uso de agua y saneamiento o riego, su enfoque debe crecer justamente a apuntalar la GIRH entendida como el gran círculo. La definición exacta y el alcance de estas intervenciones deben responder a una lógica de intervención basada en capacidades propias y en las de los aliados, siempre pensando en la GIRH como un proceso en construcción.

F. Recomendaciones

Con el marco descrito es recomendable asumir en el futuro de la lógica de intervención de PROTOS, algunas recomendaciones, mismas que deben ser desarrolladas de manera exhaustiva para contar con una política que desemboque en la estrategia de intervención.

F.1.1. Desarrollo de las capacidades en relación con la GIRH

El equipo de PROTOS no comparte una visión única y consolidada de lo que es la GIRH. En primer lugar, parece muy importante de desarrollar las capacidades de PROTOS y este trabajo debería hacerse a diferentes niveles:

- Al nivel del equipo de PROTOS por si (hay diferencias significativas entre las varias zonas geográficas de intervención de PROTOS en el país)
- Al nivel de los socios de PROTOS y especialmente las organizaciones (por ejemplo CEFODI) que no tienen una larga experiencia sobre la GIRH
- Al nivel de las organizaciones comunitarias que benefician de los proyectos (y notablemente las estructuras de manejo de cuencas o de sub-cuencas)
- Al nivel mundial – se necesita fortalecer los intercambios entre los países de intervención de PROTOS – por el momento no existe un mecanismo estructurado que permite organizar esta circulación de conocimiento y de experiencias y las oportunidades de intercambio son demasiado raras y escasas (también con el problema del idioma que contribuye a aislar el equipo de PROTOS Ecuador de los otros equipos).

F.1.2. Alianzas operacionales y estratégicas

Es necesario potenciar alianzas a nivel local, regional, nacional e internacional; “hay que dar el ejemplo, si se quiere predicar la GIRH”. Las alianzas con otros socios ejecutores son recomendables y también las alianzas con otros organismos públicos – mancomunidades por ejemplo – o privados, las redes temáticas, las agencias, etc.

Los niveles de las alianzas están detallados como sigue:

- Nivel local (ejecución y socios de tipo comunitario)
- Nivel regional y nacional (socios de tipo CEFODI, SENDAS, CEDIR, etc. + municipios, mancomunidades, etc.) – nuevo tipo de alianza con los municipios sobre un tema como los 24 pasos para ejecutar un proyecto de AAP – alianzas estratégicas con el mundo académico y los institutos de búsqueda
- Nivel mundial / internacional
 - Dentro de PROTOS (intercambio entre los países)
 - Fuera de PROTOS (Foro mundial del agua, promoción de las experiencias de terreno de PROTOS de una manera estructurada).
 - GWP, FAO, CEPAL y en general agencias de UN referidas a la temática

Lo importante en estas alianzas es que se logre que PROTOS Ecuador se convierta en un multiplicador de conocimientos, tecnologías, hacia el interior y sobre todo hacia sus aliados, de manera que se genere conocimiento, mezclando lo académico, lo internacional y la práctica de campo. El Foro de los Recursos Hídricos es un ámbito en el que PROTOS

Ecuador ya tiene presencia y es valorada su opinión, quizá es el primer espacio para multiplicar conocimientos.

F.1.3. Sostenibilidad

Si PROTOS considera que la sostenibilidad es una dimensión fundamental de la GIRH, es necesario desarrollar una reflexión más profunda sobre esta sostenibilidad en el marco de los proyectos de PROTOS. Esta reflexión se refiere a la sostenibilidad de PROTOS como institución, pero también a la sostenibilidad de los proyectos y de los servicios al nivel local, notablemente las JAAP y los comités de manejo de cuencas (debilidad de los recursos humanos de tales organizaciones en el contexto de trabajo voluntario integral) y de la estructuras de apoyo armadas por PROTOS como CENAGRAP por ejemplo.

Es necesario releer a PROTOS desde esta línea de sostenibilidad y hacer aportes menos generales que puedan trazar un camino por donde continuar reforzar lo actuado. Se recomienda crear una línea de trabajo transversal en cada proyecto o zona de intervención, que aborde de manera sistemática y continua la sostenibilidad de las intervenciones de PROTOS, esta línea incluirá modelos de gobernanza, mecanismos financieros, y sociales que aseguren el objetivo de alcanzar la sostenibilidad.

F.1.4. Nuevos temas de intervención

En respecto a los nuevos temas de intervención, se puede identificar tres aéreas:

- Calidad del agua / saneamiento / contaminación (sólido/líquido). El manejo de los residuos sólidos, por ejemplo, tiene un vínculo muy fuerte con el tema CC y nuevos mecanismos de financiación específicos al tema del CC.
- Intervención en las zonas urbanas, con usuarios industriales y problemáticas muy diferentes de las de la parte alta de la cuenca. Se plantea también el problema de la intervención en los barrios periféricos, donde la incidencia de la pobreza es más alta. Una intervención en las zonas urbanas no significa un enfoque único sobre los aspectos infraestructuras – la intervención de PROTOS y de sus socios puede perfectamente focalizar en denunciar los casos de contaminación, acaparamiento, corrupción en la gestión del agua mediante estudios de caso y anclaje en plataformas.
- Articulación entre el tema GIRH y el enfoque sobre el “dueño de obra”: esta articulación supone que PROTOS trabaje con nuevos tipos de maestros de obra – por ejemplo las entidades legalmente establecidas para manejar las cuencas.

La contaminación por aguas residuales no tratadas es un pasivo ambiental muy fuerte y probablemente el factor restrictivo más fuerte para una GIRH; se tiene que intervenir en este campo, tanto en lo rural –campo natural de trabajo de PROTOS- como en áreas periurbanas –mayor impacto.

Es necesario trabajar para crear, consolidar o formar una cultura de respeto hacia el ambiente en general con énfasis en el agua. La creación de programas de sensibilización, concienciación y creación ciudadanía con énfasis en “cultura del agua” es altamente recomendable como nuevo eje de trabajo para una organización como PROTOS.

F.1.5. Sobre el Cambio Climático

La intervención de PROTOS sobre el tema del CC supone que PROTOS se posicione a una escala de intervención que no corresponde al enfoque actual. Mientras tanto muchas cosas pueden estructurar la toma en cuenta del CC en los proyectos de PROTOS:

Se puede identificar dos niveles:

- Demostrar que los proyectos de PROTOS cumplen / toman en consideración el cambio climático y sus consecuencias
 - Línea de base sobre cambio climático para todos los proyectos
 - Seguimiento de los RH en el marco de los proyectos actuales para determinar implicaciones en términos de diseño de las obras
 - Alianzas estratégicas con instituciones que tienen una verdadera capacidad de apoyo sobre los aspectos científicos
 - Medición los caudales (antes, durante, después de la construcción) y monitoreo de la cualidad del agua
 - Paso 25 – carbono cero, balance carbono de los proyectos (y no de PROTOS)
- Desarrollar actividades específicas en relación con el cambio climático:
 - Optimización energética de las redes de distribución de agua y de riego (desarrollo de nuevos enfoques como “el agua verde” – la toma en cuenta de la humedad del suelo y de la medidas de mejorar el balance hidráulico de una cuenca / de un territorio con acciones específicas sobre este tema¹⁹)
 - Mejora de la colecta de basura como servicio municipal (uso del sistema de créditos carbonos para financiar nuevos proyectos)
 - Manejo de las aguas lluvias (dentro de un contexto urbano o semiurbano) como consecuencia del cambio climático.

¹⁹ Para mas informaciones y referencias sobre este tema, cf. el informe sintético del estudio.

G. Anexos

G.1. Personas encontradas

Nombre	Institución
Juan Montaña	Director de Departamento de Gestión Ambiental, Esmeraldas
Jhonny Villafuerte	Director Ejecutivo de CEFODI
Javier Rojas	Responsable del tema de agua, CEFODI
Betto Estupiñán	Consultor local para programa ONU Hábitat, Esmeraldas
Ernesto Estupiñán	Alcalde, Cantón de Esmeraldas
Edgar Preciado	Responsable de Sala Situacional de Río Verde
Edmundo Rivas	Presidente de la Junta Parroquial de Chomunde
Evergito Tenorio	Presidente de la Junta de Agua Potable de Chomunde
Holger Vera	Operario de la Junta de Agua Potable de Chomunde
Zaida	Usuaría del sistema de agua de Chontaduro
Anne Coutteel	Representante residente de PROTOS en Ecuador
Helder Solís	PROTOS, encargado del tema GIRH
Piedad Ortiz	PROTOS, proyecto en Esmeraldas
Remigio Ojeda	PROTOS
Victor Idrovo	Consortio SENDAS VECO PROTOS
Mariela Robles	SENAGRAP
Mary Cabrera	SENDAS
Lorena Escobar	PROTOS
María Solís	CEDIR
Félix Morocho	CEDIR
René Inga	Gobierno Provincial del Azuay
Pablo Martines	Subsecretario de la Demarcación Hídrica del Santiago
Belisario Chimborazo	Alcalde de Cañar
Francisco Quindi	Director de Planificación
Luis Tacuri	Comité de la cuenca del Río Tambo
María Narváez	Comité de la cuenca del Río Tambo
Carmelina Muñoz	CENAGRAP
Nora Mayancela	CENAGRAP
José Loja	Alcalde de Suscal
Chuya Mikuna	Comité de gestión ambiental de la cuenca alta del Bulubulu
María Antonia Loja	Comité de gestión ambiental de la cuenca alta del Bulubulu
Franklin Bermeo	Comité de gestión ambiental de la cuenca alta del Bulubulu
Jairo Montaña	Alcalde de Saraguro
Roque Berrú	Mancomunidad del Río Jubones
Edison Mejía	Mancomunidad del Río Jubones
Dennis García	Foro del Agua, Quito

G.2. Documentos y otras fuentes de información

- 2010. Octubre. Le changement climatique. Académie des sciences. Paris.
- 2010, Junio. PROTOS. Nota estratégica PROTOS Ecuador 2011-2015. Quito.
- 2010. Abril. El sector riego en la sierra Sur del Ecuador y perspectivas de actuación para PROTOS. Borrador N°2. Bernita Doornbos.
- 2009. Agosto. Los caminos del agua: protección de microcuencas en Cañar (primer borrador). Consorcio PROTOS / SENDAS / CEDIR.
- 2010. Marzo. Yakuñan – participación y gestión concertada de microcuencas. Coordinación Dennis García. PROTOS / CEDIR / SENDAS.
- 2009. Noviembre. El Riego, participación y financiamiento: lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas. Foro de los Recursos Hídricos.
- 2009. Julio. Manual para la administración de sistemas de agua potable. Ilustre Municipalidad de Esmeraldas, CTB, CEFODI, PROTOS, MIDUVI Esmeraldas.
- 2008. Diciembre. Una ley que garantice el derecho al agua. Foro de los Recursos Hídricos. Quito, Ecuador.
- 2008. Diciembre. Una aproximación a los conflictos por el agua en el Ecuador. Foro de los Recursos Hídricos. Quito, Ecuador.
- 2008. Foro de los Recursos Hídricos. Quinto encuentro nacional. Documentos de discusión. Foro / CAMAREN, Quito, Ecuador.

G.3. Resumen de las entrevistas y reuniones

Ver archivo separado “Informe visitas de campo Ecuador.doc”

G.4. Registro fotográfico

Ver archivo separado “Registro fotografico Ecuador Protos.doc”