

## El Consejo de Gestión de Aguas de la cuenca del Paute Experiencias y lecciones

Edgar Molina Garate<sup>1</sup>

La cuenca del río Paute se ubica en la región del Austro de Ecuador (centro sur); tiene una extensión de 6436 km<sup>2</sup> y una población de 600.000 habitantes. El mayor potencial de esta cuenca es, precisamente, su capacidad de generación de agua; se considera una cuenca estratégica porque allí se asienta un sistema de generación hidroeléctrica vital para el país. No obstante, el territorio es muy vulnerable por la incidencia sísmica y la fuerte deforestación (3,4%), bastante superior a la media nacional (2,8%). Esta situación se agrava con la sobreexplotación de los recursos mineros que degradan los cauces y taludes del sistema hidrológico y la permanente ampliación de la frontera agrícola hasta zonas altas de páramo, consideradas como importantes áreas proveedoras de agua.

La gobernabilidad en espacios delimitados por razones naturales constituye un enorme desafío, ya que los gobiernos fueron creados para ejercer sus atribuciones sobre espacios político-administrativos. Se requiere, entonces, una nueva institucionalidad en que los múltiples actores de la cuenca participen en la construcción de sus propios escenarios a futuro y se comprometan a trabajar en forma asociada para lograr las metas compartidas. El Consejo de Gestión de Aguas de la cuenca del río Paute (CG-Paute) fue creado como organismo de cuenca para orientar el proceso de construcción de esta nueva institucionalidad basada en la cooperación entre todos los actores que intervienen en la misma.

El CG-Paute nació al sancionarse la ley correspondiente el 9 noviembre de 2005, como resultado de un sostenido proceso de negociación para llegar a acuerdos entre los actores de la cuenca hidrológica. La prioridad fue la de contar con un organismo de coordinación y concertación entre instituciones y la población de la cuenca. El CG-Paute es un organismo público descentralizado que integra a los gobiernos seccionales<sup>2</sup>, a las entidades del sector público<sup>3</sup> y privado, a los usuarios y otros actores involucrados en la gestión de la cuenca. La configuración del Consejo como una entidad eminentemente técnica para la gestión de la cuenca hidrográfica no ha sido una tarea fácil. Una serie de factores de orden interno y externo han dificultado o, al menos, han menoscabado su posicionamiento y reconocimiento en el espacio de la institucionalidad pública.

La definición de las formas de intervención en la cuenca implica la construcción de estrategias de manera participativa, ya que se deben tomar en cuenta las percepciones y deseos de los actores sociales e institucionales. Asimismo, se deben compatibilizar diversos intereses. Como telón de fondo, el patrón o modelo de desarrollo fija las orientaciones generales; por ello se debe llegar a acuerdos en cuanto a lo que se entiende por desarrollo, crecimiento, redistribución, medio ambiente, recursos naturales, gestión del agua, planificación. Interrogantes como las siguientes adquieren significados distintos y corresponden al poder real que impera en la sociedad en un momento histórico determinado: ¿Es el agua únicamente un recurso? ¿Se lo debe entender como derecho humano? ¿Las cuencas hidrográficas son únicamente espacios proveedores de recursos: agua, suelo, bosque? ¿Son espacios de vida en los que se dan relaciones bióticas, sociales, económicas, culturales, de poder? ¿Es legítimo, según las exigencias de un enfoque integral, sopesar todos estos aspectos? ¿Pensando así, alteramos lo exclusivamente técnico? ¿Detrás de los recursos naturales, y en particular del recurso hídrico, existen múltiples intereses: económicos, políticos y sociales?

---

<sup>1</sup> CG-Paute, Cuenca, Ecuador. emolina@cgpaute.gov.ec

<sup>2</sup> El Régimen Seccional Autónomo establece una división político-administrativa de Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

<sup>3</sup> Gobierno Central

El tránsito de un estado de gobierno de la cuenca a uno de gobernabilidad supone un enorme desafío. Las cuencas hidrográficas no son únicamente un referente territorial para la gestión del agua, sino más bien una forma cada vez más difundida de gestión ambiental y base para el desarrollo del ser humano en armonía con la naturaleza<sup>4</sup>.

En la experiencia del CG-Paute, la construcción de un marco de referencia orientado a la gestión integral de la cuenca es aún un objetivo por alcanzar, muy a pesar de los esfuerzos encaminados a unificar un lenguaje común: "*Ver con los mismos ojos, definir y transitar caminos como colectivo*" (CG-Paute 2008). Esta es una aspiración aún distante. Persiste una fuerte carga mediatizadora y limitante debido a la diversidad de experiencias, de formación profesional y, a nivel de actores políticos, de diversidad de intereses. El Consejo de Gestión debe ser el espacio para que los actores se encuentren, perfeccionen la cooperación y viabilicen un anchuroso cauce de participación social.

En la coyuntura actual del Ecuador, entre las diversas instancias involucradas en el manejo del agua y de los recursos naturales se debaten roles, competencias, atribuciones; se procuran diferentes formas y estructuras para la relación hombre - naturaleza, que superen el concepto de proveedora de recursos para explotación y lucro. Se plantea el concepto del '*buen vivir*': los derechos de la naturaleza, la soberanía alimentaria, la democracia participativa. "*El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir*" (Congreso... 2008).

A decir del consultor Axel C. Dourojeanni "*El camino que se tiene que transitar para posicionar y consolidar al CG-Paute es aún largo, pues la creación de los escenarios adecuados que le permitan cumplir las funciones que le asigna su Ley de Creación, y particularmente los medios para "racionalizar" las formas de ejercitar las "competencias" de los Miembros del Consejo de Gestión, exige la concertación y compromiso de ejecución de varias acciones previas. Se debe partir de la necesidad de que todos los miembros del Consejo tengan una visión compartida de lo que significa el Consejo, del escenario que desean para la cuenca del río Paute y para cada una de las subcuencas y microcuencas y lo que en ese campo se podrá lograr si cumple a cabalidad sus funciones*" (Dourojeanni 2006).

El CG-Paute apuesta por la planificación; por ello se ha formulado de manera participativa el **Plan Maestro de Desarrollo** de la cuenca, concebido como una herramienta de desarrollo en el marco de su visión, misión y objetivos. La problemática de la cuenca es compleja y amerita una solución integral expresada por medio de las acciones propuestas: *acciones vitales*, que ejercen una gran influencia sobre el buen manejo de la cuenca; *acciones necesarias*, que optimizan el uso de los recursos naturales y *acciones complementarias*, que mejoran los procesos productivos, de control y gestión ambiental. Estas acciones se constituyen en escenarios para prever las opciones de desarrollo.

"*Todos merecen igualdad de oportunidades, derecho que tienen las personas de decidir sobre aquellas cosas que le influyen sobre sus intereses y bienestar*" (CG-Paute 2008). El Plan Maestro de Desarrollo orienta la definición de políticas y lineamientos estratégicos e identifica programas, proyectos y acciones prioritarias debidamente jerarquizadas que coadyuvan a la gobernabilidad de este espacio de vida, en el que confluyen interacciones ecológicas, dinámicas económico-ambientales, aspectos relacionados con la cultura, el poder y lo político (*Plan de Ordenamiento y Plan de Acciones Estratégicas*). En este mismo contexto, pero en la geografía de subcuencas y microcuencas, los planes de gestión previstos con un sentido más operativo y detallado tienen el propósito de que sirvan como instrumentos para inducir la participación comunitaria y procurar del buen vivir.

---

<sup>4</sup> Sociedad y naturaleza constituyen una totalidad. No se concibe al ser humano separado de la naturaleza. La naturaleza no es un recurso sino la Pachamama, la "madre". Abya Ayala no era un continente rico, sino "la tierra de abundante vida" (Floresmilo 2008).

La cuenca del río Paute es un sistema hidrográfico complejo; por ello, el *ordenamiento territorial* (físico, socioeconómico y ambiental) propuesto en el Plan Maestro busca interpretar la distribución espacial de las diferentes actividades productivas, la infraestructura existente y la ubicación de los asentamientos humanos, así como las formas de beneficio y uso del agua y de los demás recursos naturales. También se consideran las principales relaciones de interdependencia que se producen entre los componentes hidrogeográficos de las cuencas de diverso orden, por un lado, y las corrientes, depósitos y cuerpos naturales de agua y clima, por el otro.

El manejo ambiental no puede ser visto como un acto de buena voluntad, sino como un acto responsable de aquellos que se benefician de las bondades de los recursos naturales y de aquellos que ponen en peligro su equilibrio. Solo se podrá garantizar un manejo sustentable de la cuenca si se logra el compromiso entre los beneficiarios de la explotación de los recursos naturales, quienes al requerir condiciones favorables para mejorar su propia productividad, están obligados a realizar sus procesos de manera tal que se mejoren, o al menos se mantengan condiciones aceptables.

El CG-Paute cuenta con un *financiamiento* base proveniente del Presupuesto General del Estado, pero además procura fomentar las posibilidades de obtener financiamiento adicional a partir de proyectos, convenios y emprendimientos conjuntos con otras organizaciones nacionales e internacionales para la ejecución del Plan Maestro y planes de manejo de microcuencas. Una de las estrategias del CG-Paute es la creación de una contabilidad económica, social y ambiental con el fin de informar, cuando sea requerido, sobre las actividades que se realizan en la cuenca, tanto directas como en coordinación con otros. Esto permitirá demostrar los impactos positivos de sus acciones y legitimar el rol del Consejo, en la medida en que se muestren resultados en el mantenimiento del espacio natural y mejoramiento de condiciones de vida (*buen vivir*) de la población de la cuenca. En el contexto descrito, el CG-Paute persigue la autogestión financiera a mediano plazo, a través de los aportes de los grandes usuarios del recurso hídrico: convenios, acuerdos de cooperación, inversiones en tareas de mitigación y reposición medioambiental, reconocimiento de servicios ambientales (Molina 2006).

*La participación social* constituye uno de los ejes de la gestión del CG-Paute. Desde la definición misma de su ley de creación se garantizó la representación de los usuarios del agua. Para ello se ha puesto en marcha un proceso de consolidación de una red social que articule las intervenciones en la cuenca a nivel de microcuencas. Esta estructura responde a un programa de fortalecimiento socio-organizativo cuyo eje conductor se centró en la búsqueda de políticas, reglamentaciones y líneas de acción sostenibles. La participación pública toma en cuenta la generación de alianzas con universidades, centros de investigación, ONG y organizaciones sociales de base.

El CG-Paute toma a la cuenca como base de la gestión del agua. Así, se busca implementar la red hidrometeorológica que permitirá tener un balance hídrico permanentemente actualizado, un sistema de gestión y planificación de recursos hídricos y el desarrollo de investigaciones en Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH). También se vienen elaborando programas de información, comunicación y educativos que ofrezcan información sustancial necesaria para la toma de decisiones y puesta en marcha de políticas públicas de gestión del agua y de los recursos naturales y gobernabilidad de la cuenca. Este proceso busca sentar las bases de acción para el cabal cumplimiento del fin primordial del Consejo de Gestión de Aguas de la cuenca del río Paute: *"propiciar la coordinación de acciones e intervenciones que se realizan en la cuenca, con el fin de mejorar la eficiencia del accionar de cada uno de los actores, buscando eficiencia, eficacia e integralidad en el alcance de sus propósitos"*.

Con el fin de sistematizar lecciones y aprendizajes a partir de la experiencia y accionar cotidiano del CG-Paute, se conformó el Grupo Interno de Pensamiento Estratégico, que reflexiona en torno a los temas y prioridades que debe atender el Consejo de Gestión.

## Aprendizajes y lecciones

1. La urgencia de contar con una nueva institucionalidad para la intervención en un territorio delimitado por el agua. La intervención en una cuenca requiere que la población e instituciones hayan definido metas compartidas mediante una visión colectiva de futuro, y hayan asumido socialmente la responsabilidad colectiva. La gestión del agua es responsabilidad social.
2. La importancia de planificar. El Plan Maestro de la cuenca es la herramienta básica para el manejo del territorio.
3. La necesidad de contar con suficiente información (hidrometeorológica, cartográfica, zonas de inundaciones, inestabilidad geológica, inventarios hídricos).
4. La protección de las zonas proveedoras de agua. Los páramos son los lugares geográficos que actúan como colchones de agua y se convierten en las principales fuentes de un recurso que hoy está en peligro por diversas causas; una de ellas, el pastoreo.
5. La reintroducción de alpacas en zonas altas para mitigar la degradación del suelo. Asimismo, han dado un gran impulso a la revaloración de la cultura andina ancestral, en la que los camélidos eran parte de un entorno natural en el que se coexistía en armonía con la naturaleza, con la sagrada Pachamama, señora del tiempo y del espacio.
6. La necesaria participación pública y el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, la conformación de comités de microcuenca, la capacitación y fortalecimiento del talento humano.
7. La atención a los problemas socioeconómicos urgentes; el apoyo a iniciativas productivas en diferentes lugares de la región del Paute para mejorar los ingresos familiares, garantizar la seguridad alimentaria de la población y contribuir a la disminución de la migración en los lugares intervenidos.
8. El concepto de la cuenca hidrográfica como unidad territorial básica de gestión y planificación del agua, incluyendo el sistema hidrogeológico que abastece a los acuíferos.
9. El desarrollo y ejecución de medidas para enfrentar los impactos del cambio climático en los recursos hídricos y los ecosistemas.
10. La acción coordinada de las entidades que participan en la gestión de los recursos hídricos, tanto del sector público como del sector privado.
11. La descentralización, desconcentración y participación ciudadana en lo atinente a la gestión de los recursos hídricos.
12. El desarrollo e implementación de estrategias para reducir la vulnerabilidad a los riesgos generados por las inundaciones, sequías y riesgos fluviomorfológicos.
13. La creación de un modelo de referencia para la conformación de consejos de gestión de cuencas.

## Bibliografía

- CG-Paute (Consejo de Gestión de Aguas de la cuenca del río Paute). 2008. Plan Maestro de Desarrollo. Cuenca, E.C. 68 p.
- Durojeanni, A. 2006. Informe de misión de asesoría. Cuenca, Ecuador, Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute . 75 p.
- Floresmilo, S. 2008. Los desafíos del Sumak Kawsay. El Telégrafo, Guayaquil, EC. Ago.14: 10 (Opinión).
- Molina, E. 2006. Aspectos generales a considerar en la definición del orgánico funcional y reglamento a la Ley de Creación del Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute. Cuenca, EC. 30 p.
- Congreso de la República de Ecuador. 2008. Proyecto de nueva constitución del Ecuador. Quito, EC.