

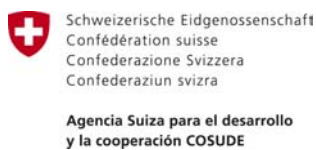
CAPITALIZACION DE EXPERIENCIAS EN AGUA TIERRA Y GENTE

**Grupo: Concertación Social para la elaboración de leyes:
El Caso de la Ley de Riego No. 2878 en Bolivia**

TESTIMONIOS

Humberto Gandarillas

**Coordinador
CAT-PRONAR**



EL DIFÍCIL CAMINO DE UNA LEY

1991 ¿Qué está pasando con el tema riego?

Quiero remitirme a un momento bastante más allá de lo que empezó Omar, me voy hasta el año 1991 cuando se empieza a través de una iniciativa de la Embajada Alemana a conformar lo que se llamó el Comité Interinstitucional de Riego. Resulta que había una gran cantidad de demandas de inversiones en riego y había una constelación enorme de actores que estaban haciendo riego, habían ONG's, habían Corporaciones, que hacían riego y las agencias de cooperación, primero bilaterales (Europeas) y luego las multilaterales, decidieron reunirse para discutir y ver *qué está pasando con el tema riego y en qué podemos ayudar para que canalicemos mejor las líneas de financiamiento*.

Aquel tiempo nosotros estábamos trabajando con Lucho en el PRIV el Programa de Riego Inter-Valles en Cochabamba, y se nos encomienda hacernos cargo de un diagnóstico. Se contrata a 3 técnicos: a Lucio Colque, Vladimir Sánchez y Luís Guzmán, para que en coordinación con equipos técnicos de las corporaciones hagan un diagnóstico de riego. Ese trabajo dura como cuatro meses y se termina con un diagnóstico que es luego discutido ampliamente con el Comité Interinstitucional de Riego.

El diagnóstico establece cuatro elementos que interfieren en el desarrollo del riego:

- 1) una anarquía institucional enorme que no permitía establecer reglamentos, establecer normativas, establecer líneas claras para hacer inversiones. Las inversiones se hacían directamente en función del interés de algunas personas;
- 2) hay una enorme demanda de inversiones en riego que no pueden ser atendidas justamente por la falta de capacidades institucionales y sistematizar cómo vienen esas demandas, esas demandas a su vez originan preocupaciones entre los regantes porque no existe claridad sobre lo que va a pasar con sus fuentes de agua, y además eso da lugar a que quieran respeto a sus derechos, y además
- 3) las agencias de cooperación plantean muy enfáticamente su preocupación de que la falta de un marco normativo legal, ocasione muchos problemas
- 4) la falta de servicios complementarios a las inversiones; es decir servicios para hacer mejores diseños, para complementar mejor servicio, etc.

El BID: “si no hay ley de Aguas no financio”

Entonces aparecen estos cuatro elementos claves del diagnóstico, uno de ellos es la falta de un marco legal, eso aparece como necesidad de parte de los regantes y de parte de las instituciones. Con esos antecedentes, el Comité Interinstitucional de Riego, propone ajustes y estructuras para impulsar el desarrollo del riego y toma contacto con el señor Marcelo Méndez de la FAO, boliviano que acepta el desafío y sistematiza el trabajo. Elabora una propuesta de financiamiento para la FAO mundial, para intentar arrancar el Programa Nacional de Riego. En ese ínterin Marcelo Méndez sale de la FAO y al poco tiempo hay un cambio de Gobierno y él es nombrado Sub-secretario de Inversión Pública y Financiamiento Externo, entonces está en la posición ideal para impulsar iniciativas relacionadas con el riego y recurre nuevamente al PRIV y nos pide trabajar en la formulación del Programa Nacional de Riego, tomando como base los cuatro puntos de diagnóstico que se había hecho antes.

Pone un fuerte apoyo y se empieza a elaborar el PRONAR, originalmente se llamaba PRONARIC Programa Nacional de Riego Campesino, luego eso cambia, por las circunstancias

se viene a llamar PRONARYD Programa Nacional de Riego y Drenaje. El hecho es que se trabaja con miras al desarrollo de riego campesino.

Se empieza a trabajar en el PRONAR y se establece, en base al diagnóstico, cuatro ejes claves para desarrollar el riego: uno de ellos el marco normativo legal. Se propone al PRONAR que como parte de la ejecución del mismo se desarrolle, consultando ampliamente a los sectores, una Ley de Aguas, y se empieza a hacer las gestiones finales de financiamiento: Banco Mundial, BID, GTZ, KfW, incluso luego apareció la Unión Europea, etc.

El primero que aprueba la propuesta es la GTZ, pero luego viene un giro en el gobierno y decide que el Banco Mundial ya no entre al PRONAR, sino que todo lo que estaba programando pase a ser parte del PDCR y que incluso los fondos de riego que ya tenían previstos el Banco Mundial, sean manejados vía el PDCR; el KfW por disputas con la GTZ decide postergar momentáneamente su participación y; el BID decide evaluar la propuesta. El BID aprueba la propuesta con una excepción, que el cuarto componente decide y así lo exige, que parta de una Ley de Aguas, porque si no hay Ley de Aguas el BID no financia, porque le preocupa financiar problemas y no soluciones.

La Ley de Aguas y sus treinta y dos versiones

El Gobierno boliviano, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en aquel entonces dice que no es un problema, que ellos pueden sacar una ley, eso pasa a fines de 1995. Sacan sus primeros análisis, sacan una propuesta e incluso se contrata un grupo de consultores, y se empieza a trabajar lo que son las famosas primeras 28 propuestas de ley, que son un mito ya que en realidad se trabajó seguramente, no más de 8 meses en el tema, pero hubieron 28 versiones no porque se hubieran discutido las 28 versiones, sino porque 28 veces el encargado de escribir hacía algunas modificaciones de textos, de palabras y otros, y le iba cambiando el número de versión para mantener la secuencia de lo que se iba elaborando. Se creó un mito de que hubieron 28 versiones y de que se habían discutido a raja tabla con diversos sectores, eso no es verdad. Hubieron 28 versiones pero eran de una corrección y eso se intentó llevar a Rango de Ley.

Pero, el Presidente, Sánchez de Lozada en aquel entonces, desistió de llevar la ley al parlamento, dijo que no iba a llevar, que era un tema excesivamente complejo y que ameritaba bastante discusión. Eso salió a raíz de que empezó una disputa entre los proyectos Misicuni y Corani, entonces el Gobierno no quiso avanzar más la Ley y se pidió más bien al equipo que ya se había conformado para el CAT-PRONAR, que trabaje en la elaboración de normativas para riego.

Lucho lideró los trabajos de preparación de normas reglamentarias para riego, NORUAR, el año 1997 se hacen las primeras normas, porque reitero, el Gobierno había desistido ya de sacar una Ley. Se cierra el proceso de elaboración con la versión N° 28 y cambia el Gobierno, no se consigue lanzar una Resolución Suprema de las normas que había trabajado el PRONAR y ahí nace la mítica versión de que hubieron 28 propuestas, porque la Viceministro Neysa Roca, dice: *el Gobierno ha trabajado y gastado ingentes cantidades de plata, que ha elaborado ya 28 propuestas de Ley*, así lo pone ella y aparece como si se ya se hubiera trabajado ya años en el tema, lo cual no era evidente.

Una Resolución Bi-Ministerial para tranzar, y sus tropiezos

Ahí retomo desde la perspectiva PRONAR, ya era el año '98, el PRONAR ya fue aprobado el año '96, no podía tener plata para inversiones porque no había Ley. Entonces el nuevo Gobierno, en este caso ya era Banzer, decide retomar lo que se había formulado en el PRONAR, la norma. Se saca una Resolución Bi-Ministerial para que tenga aplicación nacional y se pide al BID que acepte esa Resolución con las Normas en reemplazo de la Ley. Se negocia

varios meses y aceptan, pero acepta un cambio transitorio, es decir, para tres grupos de condiciones: *primero te acepto esto, te voy a liberar 14 de los 20 millones, pero me vas a cumplir con la Ley cuando te falte 6 millones para hacer proyectos de riego.*

Entonces se liberan los primeros 14 millones con esas normas y se toma contacto ya con los regantes. El '98; se hacen algunos Talleres y se pretende aplicar esa normativa que consistía en hacer un registro de los sistemas de riego para asegurar los derechos de los regantes. Sin embargo, al intentar su aplicación, Omar fue un fuerte impulsor de esta norma en Cochabamba, se tropieza con problemas logísticos de lo más ridículos. Primero no había como encaminar la solicitud de registro en las Prefecturas, se tranca todo en la Prefectura, porque no había procedimientos.

Se decide entonces trabajar en los procedimientos, en los reglamentos de la Norma Reglamentaria, se empieza a trabajar en los reglamentos y se trabaja por un largo tiempo. En consulta con los regantes de Cochabamba, porque no había organizaciones en los otros departamentos, se hacen consultas, se trabaja, se definen procedimientos, etc., se decide aplicar. Pero resulta que las Prefecturas no estaban en plena disposición de hacerlo y empiezan a pedir más apoyo, instalaciones, etc. El PRONAR fracasa en su registro con enfoque de cuencas. Aparecen posiciones departamentales de que el PRONAR no podía trabajar con enfoque de cuencas, en un territorio que está marcado desde la división política. Entonces el PRONAR tiene que reordenarse y se establecen equipos regionales para intentar apoyar, además de la normativa, para la cuestión de proyectos se instala en cada Prefectura un técnico del PRONAR.

A pesar de eso no puede avanzar la normativa ni la inscripción de los registros, porque resulta que aparece un freno legal, había pasado más de dos años desde la promulgación de la Resolución y no aceptan los abogados que se aplique el registro. Fue una tremenda frustración para los regantes en Cochabamba, como 140 sistemas ya contemplaron registrarse y no pudieron hacerlo, reitero por un freno legal: *no se puede porque ya ha pasado más de 2 años.*

La Guerra del agua: toda propuesta se cuestiona

A partir de ahí, el Ministerio de Agricultura decide activar su componente de Ordenamiento de Recursos Hídricos, porque hasta ese momento casi no se había usado ni fondos, ni se habían hecho mayores intentos para la ley, para lo que se contaba con esta norma. Entonces arranca el componente de Ordenamiento de Recursos Hídricos e intenta trabajar en una ley, se empieza a trabajar con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y se contrata con el Ministerio de la Presidencia a cuatro consultores, que empiezan a trabajar en el elaboración de una Ley de Aguas, y ahí llega la versión 32, del 28 parten y llegan a la 32. Pero estas cuatro versiones adicionales si intentan hacerse ya en consulta, porque se había identificado en Cochabamba que los regantes estaban bastante organizados.

Se hacen talleres, no me acuerdo exactamente dónde, yo no participé, Lucho estaba más vinculado a eso, pero se hacen varios talleres y se presenta la propuesta de ley. Esa propuesta de ley es, como era dirigida hasta entonces por el Ministerio de la Presidencia, es retomada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible, por susceptibilidades internas y la reprocesan, yo no conozco cómo pero avanzan otra propuesta de Ley.

Esa propuesta de ley está en elaboración cuando sucede la Guerra del Agua en Cochabamba. La Guerra del Agua marca un hito muy grande en lo que es el análisis de las reglamentaciones y normativas del agua, porque empieza a crear temores. Se estaba conduciendo en aquel entonces, el Inventario del PRONAR y luego la gente ya no quería dar información, se empieza a trancar, afortunadamente era la última etapa y se concluye.

Además como efecto de red de la guerra del agua, se cuestiona cualquier propuesta de ley, la guerra del agua en realidad estigmatiza la Ley de Aguas, aunque en realidad su problema estaba ligado a la Ley de Saneamiento Básico que es la que da lugar a la guerra del agua, pero se dice que fue la Ley de Aguas. Todas las propuestas de ley relacionadas con el agua quedan trancadas y desvirtuadas. El Ministerio de Desarrollo Sostenible continúa elaborando la Ley de Aguas y la mete al Parlamento intentando resolver el problema de la guerra del agua y otros, y le va peor.

Porque ahí se la retira, como ya dijo Omar; a demanda de gente del Altiplano, se retira y se archiva toda la Ley de Aguas en su versión 32, elaborada como parte de los requerimientos del BID al PRONAR, pero que luego fue transferida al Ministerio de Desarrollo Sostenible, donde el PRONAR ya no tuvo ninguna participación, ni en costo ni en contribución, ni doctrinaria ideológica, ni nada; esa ley se archiva.

CGIAB: Alianzas para una norma

Después de eso, como el PRONAR tenía la condicionante fuerte de que iba a necesitar liberar los 6 millones después, decide activar fuertemente y les decía a su departamento, Componente de Recursos Hídricos, y acá hay unos elementos yo creo depende del ángulo de donde nos miran, decide que se disponga de los recursos BID para ese componente y se empiece a profundizar algún tipo de normativas relacionadas con el agua. No quiere involucrarse directamente, entonces aparece en el escenario el CGIAB, y pide al CGIAB ayuda; que está dispuesto a ayudar pero no tiene Personería Jurídica y no sé que tanta historia. Entonces el PRONAR decide que a través del CGIAB debería trabajar con CIPCA y ahí es que se empieza a trabajar muy activamente por el CGIAB liderado por CIPCA el trabajo, María Esther estaba a cargo de esto con los regantes, intentado resolver la problemática de falta de mecanismos legales.

Estimo que desde mediados del 2001, empieza un proceso bastante más amplio y participativo de consultas, empiezan talleres con CGIAB, con los regantes, amplia participación sobre todo en Cochabamba que sigue liderando a los regantes y se empieza a trabajar en las dos propuestas que ya explicó Omar: la reglamentación de la normativa de riego, que retoma la propuesta que yo les he descrito antes y; la ley de autoridad de aguas, porque no se quería ya trabajar en una ley de aguas.

Esto es lo que se empieza a trabajar, primero una ley de autoridad de aguas que permita contar con un paraguas y segundo la normativa que tenga sus reglamentos y permita ser utilizada en riego. Se trabaja en ellas y se entrega en septiembre del 2001 al Ministerio de Agricultura, los abogados una vez más dicen que no puede haber un reglamento para una normativa de riego sin que haya ley. Entonces ahí la archivan, ahí se tranca; entonces no sé en qué marcha los regantes continúan con el apoyo del PRONAR, el PRONAR habilita una cantidad importante de fondos y además viabiliza que otras agencias puedan contribuir a este esfuerzo que estaba haciendo normativas para el agua.

Aparece el 2002 otro problema para el PRONAR, ya se había acabado la plata que fue habilitada por el BID, entonces necesitaba habilitar otros 6 millones de dólares, que ya estaban comprometidos, ya estaban corriendo plazos, etc., y no se tenía la Ley. Se hace una consultoría, un largo análisis, y al final el BID ve que es imposible exigirle al Gobierno boliviano una Ley de Aguas, demasiados problemas, enormes dificultades, y acepta dos elementos a cambio de la Ley: la creación del CONIAG, ya se había estado discutiendo con los regantes que tal vez había que crear un foro, etc.

Lucho elabora más la propuesta, la plantea a Fernando del Carpio, quien la abre más a los actores sociales y el BID acepta que el PRONAR financie por lo menos la Secretaría Técnica

del CONIAG y que ese sea un elemento que reemplace a la Ley. Además el BID exige que se elabore, se propone un instrumento que identifique las fuentes de agua en los proyectos que van a ser construidos con el financiamiento BID.

Ahí Lucho trabaja con los equipos del CAT-PRONAR y elabora la ficha, la discute con los consultores del BID, y el BID acepta. Es una ficha suficientemente clara para definir quiénes tienen derecho sobre una determinada fuente de agua y cómo va a ser reajustado el tema de los derechos de agua por parte de los regantes; acepta eliminar finalmente su exigencia de que se cumpla con una Ley de Aguas. El PRONAR continúa con su ejecución, por otro lado, el PRONAR y la Secretaría Técnica del CONIAG facilita medios para que se lleve a cabo un proceso de consulta mucho más amplio, que ya Omar lo explicó. Se habilitaron más recursos para la realización de los Talleres y se empieza a revisar una vez más la Ley de Autoridad de Aguas y a ver qué se podía hacer con el Reglamento de la Normativa de Riego, porque los jurisperitos habían decidido que era inaplicable, que no tenía paraguas.

Finalmente una ley de riego

Entonces, el primer esfuerzo fue, en aquel entonces, intentar que se apruebe la Ley de Autoridad de Aguas. La Ley de Autoridad de Aguas era una suerte de subterfugio para no decir Ley de Aguas, se estaba intentando establecer mecanismos que abran una propuesta marco de reglamentación para el sector.

Después de eso, lo que yo conozco, el 2003 yo prácticamente no tuve ninguna relación con lo que iba pasando; el 2004 más o menos a mediados de año, esto es anecdótico, se venía la evaluación del PRONAR, todos los componentes iban a ser evaluados, y el componente de Ordenamiento de Recursos Hídricos, que se había convertido en la Secretaría Técnica del CONIAG, no había conseguido ningún producto. Entonces negocia con los regantes hacer una Ley de Riego, sobre la base de todo lo que ya se había trabajado. Entonces, se reorienta todo lo trabajado hacia una nueva propuesta que se llama la Ley de Riego; se utiliza el Reglamento de la Normativa de Riego, como base, y se utiliza todo lo analizado ya en los Talleres previos, etc., de la Ley de Autoridad de Aguas, para confeccionar la nueva Ley de Riego. Ahí viene lo que ya Omar ha contado, que por lo controversial del asunto, lo que hacen estratégicamente es meter al Parlamento aprovechando las fiestas cívicas de Cochabamba para que se facilite la promulgación y se consigue la promulgación.

Después de promulgada la Ley, que es cuestionada en muchos casos, dentro del mismo Ministerio porque resulta que aunque el PRONAR a través de su componente de Recursos Hídricos a través del CONIAG participaba, la gente misma del Ministerio, gente de línea, no estaba en conocimiento de la Ley ni de lo que se había elaborado. Eso da lugar a muchas fricciones, Omar ya lo ha contado, lo ha vivido más directamente, hace un lobby, encuentran a ex ministros en el Parlamento, los convencen y al final la Ley es promulgada, el Ejecutivo pasado su tiempo límite decide no vetarla y se empieza a trabajar en los reglamentos.

En los reglamentos sí me ha tocado participar, en la fase inicial no, pero ya en las revisiones de parte intenso sí me ha tocado participar, hemos trabajado fuertemente con los colegas Oso, Omar, Lucho, María Esther en Cochabamba y La Paz. Yo creo que el reglamento además, esto sí doy absoluta fe, haciendo una amplia consulta en todos los departamentos se ha discutido con representantes de los regantes, etc.

Tengo yo una curiosidad, si tú recuerdas Humberto, yo te fui a buscar más o menos el '98, se optó invitar al PRONAR que sea parte de la Mesa Técnica del Agua, ¿Cuáles fueron las razones por las que no se integró en ese momento el PRONAR a ese espacio, que tenía precisamente el objetivo de articular estas instancias de, vamos a decir en este caso, estatales, ejecutivo, legislativo, las

organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales; que era para trabajar en ese momento una ley marco donde el riego era un tema central ¿Cuáles fueron las razones por las que el PRONAR no participó?

El PRONAR sí tenía interés de participar, ya te había comentado, pero nosotros recibimos instrucciones de que el Ministerio de Agricultura no tomaba más parte de la formulación de la ley de riego. Aquella época, era el Ministerio de la Presidencia el que estaba en la preparación de la ley, eso ya lo había explicado antes, había un abogado de apellido Carpio, no sé el resto de su equipo, pero eran 3 ó 4 personas que estaban encargadas del tema de la ley de agua, por eso el PRONAR no participó en forma más directa. El PRONAR contribuyó a financiar en parte a estos consultores para que trabajen esas propuestas de ley, que fueron como te decía, de la 29 a la 32.

La Resolución Ministerial del '98 ¿por qué tenía esas características? ¿Ustedes lo plantearon o lo planteó el Ministerio o los dos vice-ministerios? Pusieron un tiempo muy corto como plazo como para poder hacer las resoluciones para registrar fuentes de agua. Nosotros queríamos a entrar a esa institución que es el CGIAB y hemos organizado carpetas de usos y costumbres. Yo tengo cantidad de estas carpetas en mi oficina, hasta organizar esas carpetas no nos ha dado el tiempo para cumplir con el tiempo que estaba establecido en la Resolución Bi-Ministerial, ¿Por qué salió así este proceso? ¿Quiénes la plantearon?

La propuesta de las Normativas fue elaborada por el CAT-PRONAR y fue iniciada su elaboración el año '97; el Ministerio de Agricultura nos notificó que no iba a promulgar una Ley de Aguas, que busquemos alternativas, se trabajó un semestre en esto, se hizo consultas a ustedes sobre el contenido de la normativa. El año 1997 ya salió la Resolución Ministerial que la promulgaba y el BID exigió que sea de aplicación nacional, para que sea de aplicación nacional se necesitaba un Decreto Supremo y otro Resolución Bi-Ministerial, se encontró que la Resolución Bi-Ministerial era más fácil y se hizo una Resolución Bi-Ministerial.

Para la aplicación de esta normativa no contábamos que habría enormes interferencias en las mismas prefecturas y que abogados y otros actores interfirieran en su aplicación. Cuando se intentó aplicar, primero en las prefecturas no querían recibir, segundo, no tenían la logística para producir esos registros, que cómo iban a recibir tantos sistemas de riego.

Después aparecen un sinnúmero de problemas que no habían sido dimensionados por nosotros. Nos exigió trabajar un reglamento de uso y procedimiento de esas normas, pero tardan un año en hacer el procedimiento porque tenían que conciliar con la prefectura cómo se iba a hacer; incluso el PRONAR estaba disposición de cubrir los costos de instalación en computadores y otros para que se hagan estos registros, pero el problema no eran las computadoras, sino un técnico, pero las prefecturas no querían asignar personal específico que se haga cargo de esto; entonces ahí se murió y se pasó el tiempo que había dado para aplicar la normativa.

Esa fue la piedra que pusieron los entendidos en el asunto para que no se pueda aplicar. A nosotros, a mí personalmente me parece que esa normativa fue muy bien pensada, creo que fue base para que se prepare el Reglamento de lo que había hablado Omar, la base para todo eso. Pero lamentablemente no se pudo aplicar y eso dio lugar a unas y otras cosas. Cuando trabajamos en el PRONAR el tema de la ley de agua, como un producto, pero eso ya al final del PRONAR, ciclo propuesto y así se planteó el PRONAR.

Cuando vino la evaluación del BID para darle el visto bueno, que entre al directorio, etc., hizo consultas interministeriales y consultó a toda la gente de Desarrollo Sostenible, qué opinan de la ley de aguas y ellos estaban amparados en que podían cambiar cualquier cosa, *no, nosotros la promulgamos en menos de 6 meses está esa ley* y se comprometieron el año '95, aquí iba a

haber una ley de aguas. Luego apareció el tema Misicuni que se volvió un tema de campaña política, no sé si se acuerdan, Sanchez de Lozada, apareció con la propuesta Corani y en Cochabamba grupos opositores a él, y además por tradición que tenía Misicuni tanto tiempo, entonces se entabló una competencia sobre quién va primero; eso hizo al gobierno del MNR declinase cualquier ley de aguas porque iba a ser extremadamente conflictivo, ya que habían encendido la mecha con el tema Corani-Misicuni, entonces decidieron ya no hacer la ley. El Presidente instruyó al Ministerio de Desarrollo Sostenible *no va ninguna ley*. Pero ya se había comprometido la promulgación de la ley.