

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Comunas y políticas públicas: una mirada desde la perspectiva de actores no estatales de la ruralidad costera ecuatoriana

Manuel José Mera Cedeño

Directora: Betty Espinoza

Co-Director: André Noël Roth

Lectores: Marco Córdova, Fernando García, Alma González

Felipe Murtinho y Myriam Paredes

Quito, junio de 2021

## **Dedicatoria**

*A mis padres y a mis hijos*

*A quienes me han acompañado y quienes  
me acompañan en este camino y alimentan con  
sus saberes y entusiasmo esa pasión por la vida,  
por lo natural y por la naturaleza*

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimiento .....	IX
Introducción.....	1
Capítulo 1 .....	15
Problemática de estudio. Los problemas de la ruralidad y la crisis del agua .....	15
1.1. Dinámicas y características de la ruralidad .....	19
1.1.1. El territorio y su dimensión rural.....	20
1.1.2. La tensión entre comunidad y organización .....	24
1.2. La crisis mundial del agua.....	28
1.2.1. Los asuntos del agua en el escenario internacional .....	32
1.2.2. Comunidades rurales y pueblos indígenas como actores de la problemática hídrica .....	33
1.2.3. Dinámicas de la disponibilidad del agua en Latinoamérica y Ecuador .....	36
1.2.4. Políticas públicas y gobernanza del Agua .....	38
1.2.4.1. El agua en la Política Pública ecuatoriana .....	41
Capítulo 2 .....	47
Construcción del marco de análisis y estrategia metodológica .....	47
2.1. El análisis de políticas públicas como un problema de Gobernanza.....	48
2.1.1. La racionalidad en los actores.....	50
2.1.2. La gestión de la política en el territorio .....	52
2.2. La Gobernanza de bienes comunes .....	54
2.2.1. Naturaleza y dinámica de los bienes comunes .....	59
2.2.2. Acción colectiva y formas de gestión.....	62
2.3. El estudio de la acción pública: enfoques de instituciones y convenciones.....	66
2.3.1. El Marco de Análisis Institucional .....	66
2.3.2. Coincidencias y retroalimentación con otros enfoques de análisis .....	73
2.3.2.1. Institucionalismo discursivo y enfoques interpretativos .....	74
2.3.3. Enfoque de Convenciones: acción de crítica y órdenes de justificación .....	79
2.4. Elección metodológica .....	83
2.4.1. El caso de estudio como método .....	84
2.4.1.1. Técnicas y etapas de la investigación .....	85
2.4.1.1.1. La revisión documental.....	89
2.4.1.1.2. La Observación .....	90

2.4.1.1.3. La Entrevista .....	92
Capítulo 3 .....	94
Marco contextual y caso de estudio .....	94
3.1. Agua, Comunas y ruralidad en Santa Elena .....	96
3.1.1. Comunas como forma de organización y sistema de autogobierno .....	101
3.1.2. La Comuna y la propiedad colectiva del territorio .....	104
3.1.3. La Federación como instancia de integración comunal.....	107
3.1.4. La relación agua tierra en Comunas de Santa Elena.....	110
3.1.5. Actores que interactúan en la Gobernanza del Agua en Santa Elena .....	112
3.2. La Represa San Vicente y su área como Caso de Estudio .....	115
Capítulo 4 .....	123
Instituciones y convenciones en la gobernanza del agua en el territorio comunal en Santa Elena.....	123
4.1. Características biofísicas del recurso .....	126
4.1.1. Dinámicas del agua y el territorio en el entorno de la Represa .....	131
4.2. Cultura local y mundos de la ruralidad peninsular .....	134
4.2.1. Normas en uso y principios de justificación.....	143
4.2.1.1. Algunas pistas y lecciones a partir del proyecto PIDAASSE.....	145
4.3. Niveles de interacción en torno a la gestión del agua en las comunas.....	151
4.3.1. Interacciones locales .....	151
4.3.2. Interacciones de actores estatales .....	152
4.4. La interacción de instituciones y convenciones en la Gobernanza del agua.....	154
Capítulo 5 .....	164
Conclusiones .....	164
Anexos.....	177
Anexo 2: Listado de comunas de la provincia de Santa Elena, ordenadas por fecha de creación .....	180
Anexo 3: Número de socios y fechas de creación de las comunas de Santa Elena.....	183
Anexo 4: Juntas y Comités de agua de la zona rural de Santa Elena .....	184
Anexo 5: Grupos Asociativos generados por el proyecto PIDAASSE en comunas de Santa Elena.....	186
Anexo 6: Mapa de ubicación geográfica de las nacionalidades y pueblos reconocidos en el Ecuador.....	187
Anexo 7: Guía de entrevistas - semiestructurada .....	188
Lista de referencias.....	190

## **Índice de ilustraciones**

Ilustración 1: Santa Elena en el mapa hidrográfico global.....	17
Ilustración 2: Disponibilidad del agua en Ecuador, Latinoamérica y el mundo .....	37
Ilustración 3: Datos referenciales de población y extensión de las Comunas en la zona de estudio. ....	116
Ilustración 4: Aspectos hidrográficos del área de estudio.....	121
Ilustración 5: Vías en mal estado y otras carencias en las comunidades de la ruralidad .....	125
Ilustración 6 El PHASE y el territorio comunal de Santa Elena .....	130
Ilustración 7: Obras complementarias a la rehabilitación de la Represa San Vicente: canales secundarios para traslado del agua desde la Represa a las comunidades.....	160

## **Índice de tablas**

Tabla 1: Convenciones según los principios de justificación (Ciudades según diferentes modos de valoración) .....	82
Tabla 2: Datos demográficos referenciales de la Provincia de Santa Elena, desglosado por Parroquias Rurales y zonas.....	95
Tabla 3: Actividades económicas en la Provincia de Santa Elena. Desglose por Ramas de actividad y zonas .....	98
Tabla 4: Imágenes referenciales de la Represa San Vicente .....	117
Tabla 5 : Mapas referenciales de la situación anterior y actual de la cobertura vegetal en la Cuenca del Guayas y la Península de Santa Elena. ....	128
Tabla 6: Caracterización de los actores participantes en la Gobernanza del Agua de Santa Elena.....	152

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Manuel José Mera Cedeño, autor de la tesis titulada “Comunas y políticas públicas: una mirada desde la perspectiva de actores no estatales de la ruralidad costera ecuatoriana” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2021.



---

Manuel José Mera Cedeño

## **Resumen**

Las áreas rurales del planeta viven la paradoja de albergar los ecosistemas naturales que dan sustento a la vida de gran parte de la población humana, pero los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión de sus habitantes superan ampliamente al de las zonas urbanas, siendo más vulnerables a los efectos del cambio climático y otras crisis que enfrenta la humanidad. La acción estatal, y en muchos casos la incidencia de intereses privados, han ido modificando aspectos esenciales de su cultura y territorio, generándose procesos de disputa en torno al manejo de elementos vitales, como la tierra y el Agua. Frente a los enfoques tradicionales de análisis de la gobernanza de los bienes económicos, en los que usualmente se basa la gestión de políticas públicas, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional despliega una perspectiva alternativa, centrada en el reconocimiento de las instituciones de acción colectiva utilizadas por comunidades rurales que participan en el gobierno de diversos sistemas de recursos naturales, con los que interactúan, y de los que generalmente dependen. Sin embargo, el uso -o no uso- de dichas instituciones atraviesa un proceso previo de crítica relacionada con un conjunto de principios de justificación que tienen los sujetos es sus diversos contextos; es decir, rol, lugar y tiempo dentro de un determinado sistema social. Utilizando una metodología cualitativa, se llevó a cabo un estudio de caso en el que se analizó las interacciones que se dan entre actores comunales de la ruralidad del cantón Santa Elena y el Estado ecuatoriano, en torno a la gobernanza del Agua. Este elemento de la naturaleza es cada vez más escaso en el territorio mencionado, donde existe un régimen de decisión compartido: el Estado como propietario y gestor de políticas en torno a los recursos hídricos y las Comunas como propietarias del territorio en el que fluyen y aterrizan las políticas relacionadas con el Agua. Los resultados muestran complejas interacciones sociales, económicas, ambientales y culturales, vinculadas al proceso local de gobernanza del Agua, lo cual plantea un conjunto de desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas en territorios de propiedad colectiva.

## **Agradecimiento**

A todos quienes me acompañaron en cada etapa de este proceso, de manera especial a mi familia.

A mis directores, Docentes y compañeros del Doctorado

A las Comunas de Santa Elena y a las comunidades académicas de FLACSO Sede Ecuador y la Universidad de Guayaquil.

## Introducción

La humanidad enfrenta problemas complejos estrechamente relacionados con la sostenibilidad de los ecosistemas necesarios su existencia. Pese a los grandes avances, innovaciones tecnológicas y la producción de todo tipo de artefactos para su desarrollo material, existe un creciente deterioro de los elementos de la naturaleza que posibilitan la vida, como el aire, los suelos y el Agua<sup>1</sup>. Los problemas asociados con el Agua, especialmente la escasez de agua dulce, adquieren cada día mayor relevancia, llegando a configurar una situación de crisis mundial que hoy representa una de las mayores preocupaciones, tanto para las poblaciones como para sus diversas instancias de gobierno.

Las manifestaciones de la crisis ambiental y las consecuencias visibles que esta genera no han sido suficientes para frenar la intensidad de los actuales patrones de producción y consumo orientados hacia la acumulación de recursos, ni tampoco el acelerado crecimiento de la población mundial, en cantidad y en sus estándares de vida. La demanda de crecientes cantidades de recursos naturales para satisfacer las necesidades humanas aumenta también la presión sobre los ecosistemas, acentuando una crisis planetaria que tiene en el cambio climático su expresión más visible y conocida, pero que se retroalimenta también de forma multidimensional con los problemas asociados al Agua.

Estos problemas se dan a escala planetaria, pero se manifiestan con diversos tipos de intensidad en distintas regiones y territorios del mundo; incluso al interior de una misma región las condiciones varían, tanto por la intensidad de los fenómenos naturales como por las características de las poblaciones que resultan afectadas. En el caso de América del Sur, su territorio continental cuenta con una de las mayores reservas de agua a nivel planetario, destacando la presencia de grandes cuencas como la del Río Amazonas; sin embargo, esta región tiene zonas altamente *secas*, incluso desérticas, y experimenta frecuentes

---

<sup>1</sup> La Real Academia Española (RAE) define al agua como “Líquido transparente, incoloro, inodoro e insípido en estado puro [...] y que constituye el componente más abundante de la superficie terrestre y el mayoritario de todos los organismos vivos” (<https://dle.rae.es/agua>). En la presente tesis, más allá de un objeto físico o recurso, concebimos al Agua (con mayúscula cuando se refiera a la generalidad del término) como una categoría central y actor, con atributos socioculturales, económicos y políticos que interactúan multidimensionalmente con otras categorías y actores del proceso de Gobernanza estudiado.

intermitencias entre periodos de abundancia de lluvias y de sequía, los que a su vez son influenciados por fenómenos climáticos como los de El Niño y La Niña.

Desde las instancias de gobernanza internacional, se generan reportes alertando sobre la magnitud de la crisis ambiental y se promueven resoluciones y programas para hacerle frente. Entre las principales preocupaciones se mencionan precisamente situaciones de abundancia (inundaciones), de escasez (sequías), y más recientemente, problemas de la calidad del agua. La vigente *Agenda 2030* de Naciones Unidas, que define los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible del mundo, enuncia como una de esas prioridades la de “*Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*”<sup>2</sup> (, en cuyo marco distintos organismos especializados diseñan estrategias para atenuar los efectos e incidir sobre las causas de la problemática expuesta.

Los Estados miembros también se hacen eco de estas directrices, y con base en ellas diseñan / implementan diversos tipos de políticas públicas; las decisiones adoptadas buscan resolver en el territorio de su jurisdicción, problemas ocasionados por las manifestaciones y efectos locales de la situación global descrita. Los arreglos institucionales que se van generando y las interacciones entre actores, varían en función de los objetivos de las políticas, del accionar de los actores estatales que la ejecutan, del modo de involucramiento de los grupos de interés, así como de las dinámicas territoriales que se configuran en la interacción con los actores no estatales destinatarios de la política.

Los reportes que generan los organismos internacionales sobre la crisis identifican que las comunidades rurales y minorías étnicas, a las que comúnmente se categoriza como pueblos *indígenas*<sup>3</sup>, son las poblaciones con mayores desventajas para hacerle frente y para lograr

---

<sup>2</sup> Objetivo 6 de la Agenda de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (2015), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

<sup>3</sup> El Artículo 1 del convenio No.169 de la OIT, que recoge la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, define que dicho instrumento de aplica a:

“a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT 2014, 19-20)

mecanismos de adaptación a los cambios que se generan. Pese a que su hábitat y sus formas de vida históricamente han estado estrechamente vinculadas a las dinámicas de la naturaleza, progresivamente han ido sufriendo la pérdida, no solo sus condiciones materiales de vida (tierra, Agua, recursos forestales), sino también de sus sistemas institucionales y de los conocimientos que les permitían adaptarse a los ciclos naturales para vivir en armonía con el entorno.

En la gestión de las políticas públicas, las comunidades locales y los pueblos indígenas, son actores con poca incidencia en los espacios de toma de decisiones relacionadas con la administración de los recursos que sostienen su vida. Los esquemas tradicionales sobre las que se han concebido e implementado las políticas tienen como eje central a la acción estatal centralizada o a la aplicación de mecanismos de mercado. La gestión de los recursos está vinculada con sistemas de derechos de propiedad -estatales o privados- asociados a una tipología de bienes, de carácter público o privado, dependiendo de sus condiciones de rivalidad en el consumo y posibilidades de exclusión para acceder a ellos. También se ha definido un tipo intermedio de bienes, denominado los bienes club o de peaje.

A fines de la década del 60, el biólogo norteamericano Garret Hardin, llamó la atención sobre la condición que caracterizaba a un conjunto de bienes de acceso abierto, sin derechos de propiedad definidos, especialmente vinculados al medio ambiente mundial, cuya problemática empezaba a ser visible a escala planetaria. Su preocupación se basaba en la premisa de que, sin el control de un actor externo, la acción de los individuos terminaría en la tragedia de sobrexplotar dichos bienes. Este razonamiento fue confrontado en la década del 90 por la politóloga Elinor Ostrom, quien cuestionó los supuestos subyacentes, como el que todos los individuos son egoístas (en la perspectiva de la teoría de la elección racional), con tendencia a la no cooperación entre ellos (teoría de juegos), por lo que no lograrían una acción colectiva exitosa (teoría de la acción colectiva).

El trabajo que lideró Ostrom fue reconocido con el Premio Nobel de Economía, y tuvo como una de sus obras destacadas “El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva”. Basada en el análisis de una diversidad de experiencias documentadas en varios lugares del mundo, Ostrom sostenía que los individuos no actúan siempre de manera racional, en el sentido económico clásico, y que bajo ciertos arreglos

institucionales no solo logran cooperar, sino que han logrado una acción colectiva exitosa para gestionar, durante mucho tiempo, sistemas de recursos de uso común (RUC), también llamados bienes comunes, entre ellos fuentes de agua, pesquerías, pastizales y bosques (Ostrom 2011).

Los esfuerzos de Ostrom, y numerosos estudios posteriores, se centraron en la comprensión de las instituciones de acción colectiva, y cómo éstas ayudan a superar los dilemas sociales que se presentan en los procesos de gobernanza de bienes, como los RUC, que se caracterizan por la dificultad de limitar el acceso a ellos, pero que un uso sin control podría congestionarlos o sobreexplotarlos. Ostrom consideraba importante dicha comprensión para "pensar críticamente las políticas públicas como experimentos, alertando contra los riesgos de la imposición de panaceas políticas o conceptuales en sociedades particulares" (Merino en Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 27). Cabe destacar que los casos inicialmente estudiados correspondían a sistemas de bienes comunes naturales, generalmente gestionados por pequeñas comunidades y pueblos indígenas.

El estudio de los bienes comunes, y su Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), han tenido gran eco en los últimos años y su aplicación se ha extendido a otros tipo de bienes como los digitales y culturales, con los que los bienes naturales guardan ciertas similitudes, aunque también importantes diferencias (Escandell 2015). Trabajando en un Taller en teoría política y análisis de políticas públicas -Workshop in Political Theory and Policy Analysis-, y con la premisa de que para problemas complejos no se podrían buscar soluciones simples, en su orientación metodológica Ostrom apelaba a una mayor colaboración para lograr una investigación interdisciplinaria, aunque reconocía las limitaciones prácticas que este planteamiento tenía (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Las orientaciones del ADI hacen énfasis en algunos aspectos relacionados con las características de las comunidades locales en las que se encuentran los RUC, los atributos físicos del recurso y las reglas en uso para su apropiación y provisión. Además, dan cuenta de un conjunto de principios de diseño de los arreglos institucionales con que se gobiernan estos sistemas, destacando el rol de las interacciones en distintos niveles (interpersonal, grupal y social); también se resalta entre otros factores, el rol de la comunicación entre los integrantes de una comunidad. Esto permite abrir las puertas a nuevos estudios con perspectivas diversas

pero complementarias, que permitan por ejemplo observar otros aspectos no monetarios y factores cognitivos que dinamizan las interacciones entre las personas.

La teoría de los bienes comunes, asociada al ADI, sugiere que la acción colectiva para superar esos dilemas requiere de interacciones basadas en arreglos institucionales adecuados; contruidos con participación de los involucrados, con buenos mecanismos de comunicación y resolución de conflictos y con respaldo del régimen estatal a los acuerdos entre actores locales. Sin embargo, no siempre los arreglos institucionales se utilizan linealmente, aun cuando algunas de esas condiciones estén presentes. Por su parte los aportes de la teoría de las convenciones dan luces que esas instituciones serán interpretadas y utilizadas por los actores en función de un sistema de equivalencias, basadas en determinados principios de justicia, los que se evidenciarían en pruebas o acciones cotidianas que desarrollan en determinadas situaciones.

Los estudios de la sociología pragmática francesa, afines a la teoría de las convenciones, ponen en relieve las capacidades cognitivas y discursivas de los actores, y observan que en la vida cotidiana los individuos viven en una pluralidad de mundos con diversos referentes de justicia y en base a los cuales ejecutan sus acciones (Espinosa 2010). Estos dispositivos cognitivos son utilizados por los actores, al momento en que se enfrentan a situaciones donde deben cooperar con otros; en base a ellos manejan las instituciones, objetos e interpretaciones, y construyen colectivamente las nociones de valor que asignan a los productos económicos. La forma en que las instituciones son interpretadas y usadas, dependerá de las convenciones que los actores apliquen en una determinada situación (Diaz-Bone 2012).

Volviendo la atención al Agua, se trata de un elemento presente en prácticamente todas las dimensiones de la vida, en todas las sociedades. Sus múltiples funciones, permiten una diversidad de usos por parte de los seres humanos para satisfacer, directa o indirectamente, todo tipo de necesidades; eso sin contar el rol del agua para la existencia de otras formas de vida y de los ecosistemas en general. En condiciones de mayor escasez, y simultáneamente de mayor demanda, surge una competencia entre diferentes usos, y entre diversos actores, lo que conlleva a la generación de conflictos y dilemas colectivos, que, al volverse problemas públicos, se constituyen en materia de nuevas políticas públicas o de ajustes de las ya

existentes. En un asunto multidimensional como el Agua, varias políticas y actores se verán involucrados, entendiendo esta interacción como un problema de gobernanza.

Por su parte la Comuna constituye una figura jurídica, creada a partir de una Ley que está vigente desde 1937, y simultáneamente es una forma de relacionamiento social y de autogobierno de un territorio, sobre el que se ejercen derechos de propiedad reconocidos por el Estado ecuatoriano. En el caso de Santa Elena, las Comunas tienen una amplia trayectoria en el manejo del agua como bien común, especialmente a través del antiguo sistema de Albarradas, y más recientemente, a través de sistemas comunitarios de agua de consumo humano denominado Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP). En este contexto los habitantes de estas comunidades suelen tener varias adscripciones organizativas, ya que generalmente son de forma simultánea integrantes de la Comuna, usuarios de la JAAP, además de pertenecer a otras organizaciones que van surgiendo en la comunidad.

El área comunal de Santa Elena al igual que otros territorios del país, y del mundo, tiene un creciente nivel de escasez de agua que afecta con cada vez más intensidad a su población. Aun cuando muchas de sus instituciones locales, con las que han gestionado los asuntos relacionados con el Agua persisten, los resultados son cada vez más desalentadores y las manifestaciones de la crisis se acentúan, teniendo que recurrir a la intervención -y gestión- estatal para tratar de superarla. En este contexto, diversos componentes de la política pública de recursos hídricos, y otras políticas relacionadas, han ampliado su incidencia en el territorio comunal en los últimos años, materializándose principalmente en discursos, presencia de agencias gubernamentales, aspectos normativos e inversión en infraestructuras.

La construcción, operación y mantenimiento de diversos activos productivos e infraestructuras instaladas en el territorio comunal<sup>4</sup>, así como la implementación de diversos programas de desarrollo -interdependientes con la gestión del agua en el territorio-, han requerido la participación conjunta de las entidades del Estado central, así como de los gobiernos autónomos descentralizados locales. Por su parte, dada la dinámica político-organizativa del territorio, las Comunas, tanto a nivel de actores individuales, o agrupadas en la Federación de Comunas de Santa Elena, han tenido un rol fundamental en el proceso de gobernanza del

---

<sup>4</sup> Sistemas de riego, equipos de bombeo, presas, represas, canales de conducción, reservorios, plantas de tratamiento, entre otros.

agua, aunque con poco protagonismo y acceso a los espacios donde se toman las principales decisiones relacionadas.

Aunque los proyectos y obras de infraestructuras relacionadas con el agua se han dado en varios lugares de la Provincia, la Represa San Vicente se constituye en un caso icónico de como el Estado ha ido interactuando con las comunidades (en un territorio de propiedad comunal). Su reconstrucción en los últimos años y el desarrollo de obras complementarias, demanda constantes visitas y reuniones de las entidades estatales con actores del territorio, lo que representa una gran oportunidad para observar la amplia dinámica que se da en su área de influencia, especialmente en parte de la cuenca del Río Javita. Se suma el hecho de que su operación se orienta a solucionar problemas de escasez de agua para el desarrollo agrícola -y de otras actividades productivas- pero también para abastecer de agua de consumo humano a comunidades de dos parroquias de la zona norte de la provincia: Colonche y Manglaralto.

### **Posicionamiento del autor frente a una realidad compleja**

En el sector campesino ecuatoriano, particularmente de la Península<sup>5</sup> de Santa Elena, la población enfrenta numerosos obstáculos para alcanzar condiciones definidas como básicas desde la perspectiva del desarrollo humano. Si bien el marco programático-normativo de la última década, ha incrementado la asignación de recursos para sostener intervenciones estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, las familias campesinas que interactúan en la ruralidad del territorio comunal parecen seguir atadas a un pasado caracterizado por capacidades debilitadas y limitadas oportunidades para lograr concretar sus proyectos de vida, lo que en el escenario actual, sigue siendo un horizonte lejano y hasta difuso en algún modo. Los asuntos vinculados con el Agua están siempre presentes como causas, síntomas y efectos de este proceso de desarrollo del territorio.

---

<sup>5</sup> El uso intencional de la palabra Península se hace virtud de ha sido el nombre tradicional que ha tenido esta parte del territorio ecuatoriano, que su mayor parte hoy conforma la Provincia de Santa Elena, generando una carga simbólica y un sentido de pertenencia que al menos parcialmente persiste hasta la actualidad. Los tres cantones que conforman esta jurisdicción desde el 2007 (Santa Elena, La Libertad y Salinas), formaban parte de la Provincia del Guayas, y junto con el cantón Playas, eran identificados como la “Península de Santa Elena”. Por ello muchas de las referencias que se hacen sobre aspectos y proyectos en el territorio comunal de Santa Elena, especialmente antes del 2007, podrían aparecer con el término *Península* o derivaciones de este (*peninsular, peninsulares*).

Haber crecido en una Comuna y ser testigo de muchos cambios experimentados por la organización comunal, generó la motivación de comprender de forma más holística esta realidad y sumarnos en la búsqueda de alternativas para cambiar el rumbo de este devenir. Fue un elemento a favor, crecer en un hogar que aseguró oportunidades de acceder a todos los niveles del sistema educativo, en gran parte en la ciudad de Guayaquil, hasta donde diariamente había que desplazarse y volver a continuar las rutinas cotidianas de la vida del campo. Más enriquecedor fue que ese constante ir y venir permitía observar la evolución dispar de la vida citadina urbana y la vida rural, lo que se retroalimentó desde una práctica profesional (Comunicador Social) al frente de un medio de comunicación comunitario y también como facilitador de espacios de trabajo comunitario en este sector.

La oportunidad brindada por FLACSO (con una Beca del Fondo de Solidaridad) para cursar una Maestría en Políticas Públicas con Mención en Gestión del Desarrollo, proporcionó un marco de teórico y un conjunto de herramientas de análisis para afinar la búsqueda de nuevas y mejores respuestas. Por un lado, se cuenta con nueva información e instrumentos, pero sobre todo se amplían las posibilidades para mirar la realidad desde otras perspectivas que interactúan entre sí, contando con nuevas herramientas de lectura en el escenario descrito, y diversos enfoques para pensar posibles explicaciones acerca del mismo fenómeno, cada vez más familiar pero también cada vez más complejo.

El ejercicio profesional en calidad de técnico de una Organización No Gubernamental (ONG), permitió nuevamente un acercamiento directo a dicha realidad, pero desde otro rol: participar en espacios de observación, planificación, toma de decisiones, seguimiento y evaluación de procesos relacionados a la asignación de recursos y definición de prioridades para la gestión de la organización. La participación en el sector no gubernamental representó un espacio intermedio, hasta cierto grado de espectador de las dinámicas interacciones que se dan entre diversos actores de un proceso de desarrollo (ciudadanos, organizaciones, Estado), y simultáneamente, de éstos con los entornos en los que se desenvuelve la acción social (ecosistemas, imaginario colectivo, instituciones).

El paso por el sector público fue más amplio y diverso, al poder interactuar en un ámbito geográfico más amplio y conociendo desde adentro una lógica de *poder* con la actúa el sector gubernamental. Fue una ventaja actuar siempre en espacios de coordinación, desde donde se

aprecia mejor el potencial de complementariedad que tienen los diversos espacios sectoriales y niveles de gobierno para resolver problemas concretos en los territorios. Pero también da la oportunidad de observar lo complejo de algunas dinámicas organizacionales, que frecuentemente terminan dificultando la efectividad de la acción estatal; por ejemplo, las disputas por protagonismo, toma de decisiones sin información, poca reflexión / retroalimentación de los procesos en marcha, mala comunicación, cambios frecuentes de funcionarios, son algunos de los aspectos visibilizados, que representan limitantes claves en todo el ciclo, pero especialmente en los procesos de implementación de las políticas públicas en el territorio.

Finalmente, el ingreso a la Universidad (y actividades personales de consultoría), en una coyuntura de grandes cambios que se dan también en la educación superior, permite sumar otra batería de conocimientos y herramientas, y otra vez sumar una nueva perspectiva para ver esa realidad descrita, combinando procesos de acción (Vinculación con la Colectividad), reflexión (Investigación) y docencia. Acceder al Doctorado representa un nuevo espacio el énfasis por diagnosticar, investigar, aplicar el método científico, analizar desde varios enfoques teóricos, mirar la interpretación de varios autores, sistematizar, difundir resultados, lo cual nuevamente, enriquece la gama de posibilidades para entender multidimensionalmente la realidad.

Este recorrido casi circular alrededor de la problemática que enfrenta la ruralidad y las Comunas santaelenenses ha generado un cúmulo de evidencias (generalmente empíricas), pero también información científica y normativa, y muchas nuevas inquietudes sobre la gobernanza y las políticas públicas que se implementan en el territorio. El Agua emerge siempre como un factor omnipresente, que de uno u otro modo influye en el proceso de desarrollo, por el cual también se ve afectado. La confluencia de varios campos de conocimiento, especialmente comunicación y las políticas públicas, plantean un primer marco de referencia donde va aterrizando esta permanente “búsqueda”. El interés se centra ahora en re-conocer la mirada de los actores comunales santaelenenses en contexto, asociado por un lado al proceso histórico de su sistema organizativo comunal (único en el país), y por otro, a miradas heterodoxas con otras epistemologías para leer y contar esta realidad.

## **Problema y Objetivos de Investigación**

Aunque el análisis de las políticas públicas ha ido evolucionando entre tendencias conductistas, institucionales y cognitivas, hay enfoques que apuestan por una integración de elementos para estudiarlas, buscando por ejemplo las relaciones que tienen entre sí los intereses, las instituciones y las ideas (Roth 2014b). Igualmente, aunque la centralidad del análisis de políticas públicas ha estado más en el rol del Estado, enfoques como el de los bienes comunes o los análisis discursivo y narrativo, dan mayor atención al rol de los actores receptores, tratando de resaltar la voz de quienes son sujetos destinatarios de las políticas. Hay también propuestas como la del enfoque pragmático, que se orientan a observar las actividades concretas -y a nivel micro- con que los actores buscan mantener o cambiar las políticas públicas (Zittoun 2016).

Por ello la presente tesis se enfoca en la interacción entre instituciones y convenciones (re) creados por actores no estatales comunitarios en la gobernanza del agua, en un contexto de creciente escasez. El territorio donde se desarrollan estas interacciones está situado en la ruralidad de la Provincia de Santa Elena, donde está vigente un régimen de propiedad colectiva y un sistema organizativo tradicionalmente vinculado al uso de bienes comunes: la Comuna. El (auto) gobierno comunal ejerce sobre el territorio derechos de propiedad e interactúa con el régimen estatal que tiene los derechos de propiedad sobre el agua, además de algunas competencias relacionadas con su uso y conservación, y que conduce las políticas públicas relacionadas.

En la interacción que se da entre estos actores diversos sobre múltiples asuntos relacionados con el Agua (riego, consumo humano, conservación, otros usos productivos, amenazas naturales, tradiciones, etc.), un conjunto de instituciones formales y no formales se van reconstruyendo, complementándose o superponiéndose en algunas ocasiones, y reemplazándose otras veces. Por otro lado, el territorio comunal posee singulares características organizativas y socioculturales, heredadas de pueblos aborígenes precolombinos y que después de 80 años de vigencia de la Ley que las ampara, se mantienen aún vigentes y se expresan en los discursos y tradiciones de su población. Por ello la pregunta central de esta investigación es:

- ¿Cómo interactúan las convenciones de los actores no estatales (comunidades) con el uso de instituciones vinculadas a las políticas públicas y a la gobernanza del agua en la ruralidad de Santa Elena, Ecuador?

Como punto de partida para el desarrollo de la investigación se prevé una recopilación y procesamiento de la información bibliográfica y documental para comprender elementos teóricos y contextuales, guiados por las siguientes interrogantes:

- ¿Qué referentes teóricos y metodológicos definen y establecen las relaciones entre políticas públicas y gobernanza de bienes comunes, como puntos de partida para el estudio relacionado con la gestión institucional del agua en condiciones de escasez y ruralidad? ¿Cómo se manifiesta la crisis del Agua a escala global, regional -de América Latina- y en el Ecuador, y cómo esto repercute en el estado del Agua durante los últimos años en la Provincia de Santa Elena? ¿Qué instituciones (aspectos normativos) enmarcan la gestión del agua en el territorio Ecuador?

A partir de la observación de la práctica y discursos cotidianos de actores locales (no estatales) para ir (re) construyendo, interpretando y utilizando los arreglos institucionales vigentes se derivan otros cuestionamientos relacionados:

- ¿Qué características biofísicas y socio productivos presenta el área de influencia de la Represa San Vicente, en la cuenca del Río Javita en la provincia de Santa Elena? ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de gobernanza del agua en la ruralidad de la provincia de Santa Elena y qué interacciones se dan entre los diferentes actores participantes? ¿Qué aspectos socioculturales destacan en el territorio rural de Santa Elena? ¿Qué críticas y principios de justificación se asocian a la participación de los actores no estatales (comunales), en el proceso de gobernanza del agua en la ruralidad de la provincia de Santa Elena?

Como derivación de estos interrogantes, el Objetivo General de la investigación se define como: Interpretar la relación entre las convenciones de los actores no estatales (comunales) con el uso de instituciones vinculadas a las políticas públicas y al proceso de gobernanza del agua en el territorio rural de Santa Elena, zona costera del Ecuador. Es necesario anotar que la utilización del término *Comuna* en este estudio se relaciona al conjunto de actores locales -no estatales- que están radicados y operan, al interior y desde el territorio comunal -rural-, en este caso particular, en procesos vinculados a las diversas dimensiones del Agua.

Para lograr este propósito mayor los Objetivos Específicos se estructuran de acuerdo con el siguiente esquema:

- Sistematizar los referentes teóricos y metodológicos que definen y establecen las relaciones entre políticas públicas y gobernanza de bienes comunes, como puntos de partida para cualquier estudio relacionado con la gestión institucional de la distribución y uso del agua en la ruralidad, en condiciones de escasez.
- Estructurar un marco analítico que vincule el estudio de las instituciones con el enfoque de convenciones, para analizar la gestión de los recursos hídricos en la República del Ecuador, así como en la ruralidad de la provincia de Santa Elena, destacando qué interacciones se evidencian entre los diferentes actores que participan en la misma.
- Caracterizar aspectos biofísicos del agua y aspectos socioculturales del territorio rural de la Provincia de Santa Elena.
- Interpretar qué principios de justificación y convenciones están asociados con la participación y uso de instituciones por parte de los actores no estatales (comunales), en el proceso de gobernanza del agua en la ruralidad de la Provincia de Santa Elena.

### **Premisa de investigación y aportes científicos de la tesis**

La premisa de la investigación es que, las políticas públicas podrían retroalimentarse y mejorar su implementación, no solo en torno a los asuntos relacionados con el Agua, sino de su proceso de gobernanza en territorios rurales con un régimen de propiedad colectiva, a partir de un análisis crítico de las interacciones entre actores estatales y no estatales (comunales) en un determinado contexto territorial. Aunque reconoce la multidimensionalidad del fenómeno, plantea punto de partida para ello es considerar que el uso de instituciones está mediado por procesos de análisis y evaluación, en los espacios de participación y comunicación, que develan un conjunto de operaciones de justificación presentes en sus interpretaciones, argumentaciones y comportamientos.

Por ello la categoría analítica principal es la de instituciones, cuyo uso -o no uso- esté relacionado con las políticas públicas implementadas y el consecuente proceso de gobernanza del agua en las Comunas de Santa Elena, provincia costera del Ecuador. Se espera que un primer aporte de la presente investigación esté dado por la sistematización de los referentes teóricos y metodológicos que enmarcan el tema y su aplicación a conflictos relacionados con

la gobernanza de bienes comunes naturales y en general de los asuntos relacionados con el Agua. En este sentido el estudio profundiza en el análisis de la gestión institucional y su interrelación con las convenciones de los actores no estatales en la zona de influencia de la Represa San Vicente y parte de la cuenca del Río Javita, territorio rural con régimen de propiedad comunal situado en la zona norte de Santa Elena.

Los estudios relacionados a los bienes comunes, desde varias perspectivas han tenido un notable desarrollo en las dos últimas décadas, y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional desarrollado para estudiarlos constituye una valiosa herramienta para comprender mejor la dinámica que caracteriza la gestión de sistema de recursos por parte de grupos y comunidades. Sin embargo, el estudio complementario desde otras perspectivas de análisis podría contribuir a entender algunas dinámicas internas que se dan al interior de estos sistemas de gobernanza, y a partir de ello retroalimentar las políticas públicas que diseña / implementa el Estado para atender los asuntos relacionados. Se intenta además pasar de la observación de la dinámica de recursos a la exploración de otras comprensiones que tienen los actores sociales no estatales, en un territorio de propiedad colectiva.

Por ello constituye también un aporte importante la metodología empleada para la obtención, el análisis y la interpretación de las instituciones, caracterizada por la aplicación de un estudio de caso con enfoque cualitativo, cuyas técnicas y supuestos son cercanos al método etnográfico. En este último predomina las valoraciones de la representación e interpretación que los propios sujetos de la comunidad dan a sus acciones e instituciones dentro del proceso de gobernanza del agua en su comunidad y las convenciones que a partir de ello se develan. Por ello en el nivel empírico y su impacto social, también es un aporte de la investigación, el diagnóstico de la situación existente y sus causales, así como algunas propuestas de solución y perfeccionamiento de las políticas relacionadas con el agua, generadas a partir del propio diálogo desarrollado entre el investigador y los actores consultados.

### **Estructura de la tesis**

El desarrollo de la investigación se estructura en 5 secciones. La primera, a manera de introducción, define y delimita el problema de investigación a resolver, sus objetivos, premisas y metodología empleada. Lo anterior incluye, por supuesto, la conceptualización de la categoría de análisis y su operacionalización de variables, con lo cual quedan cimentadas

las bases para el enmarcamiento teórico y metodológico general de la investigación, que, en los capítulos siguientes, contextualiza el problema y lo estudia a nivel desagregado por componentes.

El primer capítulo describe un marco referencial sobre la situación del problema del agua a escala regional de América Latina y nacional del Ecuador, precisando manifestaciones específicas en las cuencas de la costa ecuatoriana. En el segundo capítulo se analiza el marco analítico y metodológico del estudio, partiendo de la sistematización de los principales referentes teóricos y conceptuales, especialmente relacionados con la Política Pública y el proceso de Gobernanza, así como con los Bienes Comunes. También se conceptualizan categorías relacionadas con las instituciones e interacciones que se dan entre actores dentro de un apolítica pública, así como la variable mediadora de las convenciones, que incluye las categorías de justificación y crítica, mostrando sus posibles incidencias en los resultados de la gestión institucional.

El tercer capítulo describe la metodología de la investigación y justificación del caso, por lo que se enfoca en la caracterización de la comuna costera como un actor no estatal, complejo y multidimensional, así como un panorama histórico de la gestión del agua en el territorio comunal. El cuarto capítulo, analiza los principales resultados empíricos de la investigación, teniendo como pilares la aplicación simultánea del marco de Análisis y Desarrollo Institucional, así como del esquema de principios de justificación desarrollado dentro de la perspectiva de convenciones. Finalmente, un último capítulo está dedicado a las conclusiones y el planteamiento de algunas pistas para futuras investigaciones que profundicen en la temática abordada. Una amplia y actualizada bibliografía y fuente documental, seguida de anexos, completan el cuerpo de la tesis, como apoyo factual y evidencias de todo el material expuesto y sus conclusiones.

## Capítulo 1

### **Problemática de estudio. Los problemas de la ruralidad y la crisis del agua**

Las áreas rurales del planeta viven la paradoja de coexistir con los ecosistemas naturales que dan sustento a la vida de la mayoría de la población mundial, pero los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión de sus habitantes duplican al de las zonas urbanas, siendo más vulnerables a los efectos del cambio climático y otras crisis sociales y ambientales que enfrenta la humanidad (FAO 2018). La acción del Estado, y en muchos casos la incidencia de intereses privados, han ido modificando aspectos esenciales de la cultura local y del territorio que habitan estas poblaciones, generándose procesos de disputa en torno al acceso y manejo de elementos esenciales al desarrollo de las comunidades rurales; destacan en esta situación aspectos relacionados con la tierra y el agua.

La ONU y otras instancias internacionales han puesto énfasis en esta problemática haciendo un llamado a la comunidad internacional para resolverla; sendas resoluciones se han generado, por ejemplo, orientadas a garantizar los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas, a conservar sus manifestaciones culturales, formas institucionales de gestión y autogobierno, a garantizar la posesión de sus tierras, así como el acceso a diversos tipos de recursos. La consideración de pueblos indígenas abarca una diversidad de grupos poblacionales tradicionales, originarios de las diversas regiones en las que viven, especialmente en zonas rurales; se les reconoce su importancia para la conservación patrimonio cultural, la soberanía alimentaria, la protección de la biodiversidad, entre otros aspectos claves para la sostenibilidad de la vida en el planeta.

Los Estados se hacen eco de estos acuerdos supranacionales y tratan de adecuar sus sistemas de gobierno y políticas públicas para fomentar la inclusión de las comunidades rurales y pueblos indígenas, tratando de ampliar los espacios de participación de estos actores, propiciando el reconocimiento de sus derechos y revalorizando sus manifestaciones culturales. A la par, los pueblos indígenas han ido ganando un mayor protagonismo en su lucha por la reivindicación y acceso a un conjunto de derechos sociales y políticos, así como el reconocimiento de sus territorios e instituciones, mientras que diversos actores del mercado se siguen consolidando como una fuerza que irrumpe y va reconfigurando prácticamente todos los territorios y ámbitos de la sociedad.

El territorio comunal de Santa Elena, situado en la zona costera central del Ecuador, tiene dimensiones temporales, geográficas y contextuales muy particulares: es cuna de uno de los más antiguos asentamientos del continente americano (Kanomata et al. 2019) y actual residencia del pueblo auto reconocido como Manta Huancavilca; se afirma que este pueblo es una prolongación de los pueblos indígenas que habitaban este mismo territorio al momento de la llegada de los españoles al continente (Álvarez 2001). Aunque las fuentes de agua de la zona rural de Santa Elena abastecieron por mucho tiempo incluso a las zonas urbanas de la provincia, hoy ya resultan limitadas para abastecer a las poblaciones rurales cercanas a las diversas cuencas (Rivadeneira 2010), mientras que las condiciones climáticas y geográficas actuales aumentan el déficit hídrico de la zona (Koupermann 2014).

Las comunidades locales, están conformadas en la forma social, jurídica y organizativa de “Comunas”<sup>6</sup>, conservando un conjunto de tradiciones y manifestaciones culturales ancestrales, que las cohesionan internamente y las diferencian de otros colectivos (Álvarez 2002b). Al igual que otros territorios del mundo, experimentan un proceso de interconexión digital, que se acelera con el uso de las redes sociales y otras plataformas, por lo que algunas actividades como el turismo, el comercio y la educación han prosperado. Sin embargo, el debilitamiento organizacional, la pérdida de recursos naturales, la carencia de servicios e infraestructura básica, y los conflictos por la propiedad de la tierra, son algunos de los principales problemas que afectan el desarrollo de estas poblaciones dispersas en la ruralidad local (Tuaza and Sáenz 2014; Álvarez 2016); la escasez de agua se torna cada vez más crítica.

Si bien no son parte de la división política administrativa del Estado, las Comunas ostentan un título de propiedad -colectiva- de una determinada extensión de territorio, y goza de gran representatividad ante los actores estatales que implementan la política pública, así como de otros actores no gubernamentales que desarrollan acciones diversas en las comunidades rurales. Igualmente goza de una amplia legitimidad ante la población local, tanto a nivel de individuos como de agrupaciones comunitarias y sociales que se van conformando (Juntas de Agua, asociaciones de productores, colectivos religiosos, entre otros). Por ello, en medio de estas características geográficas y socioeconómicas, las Comunas y la Federación que las

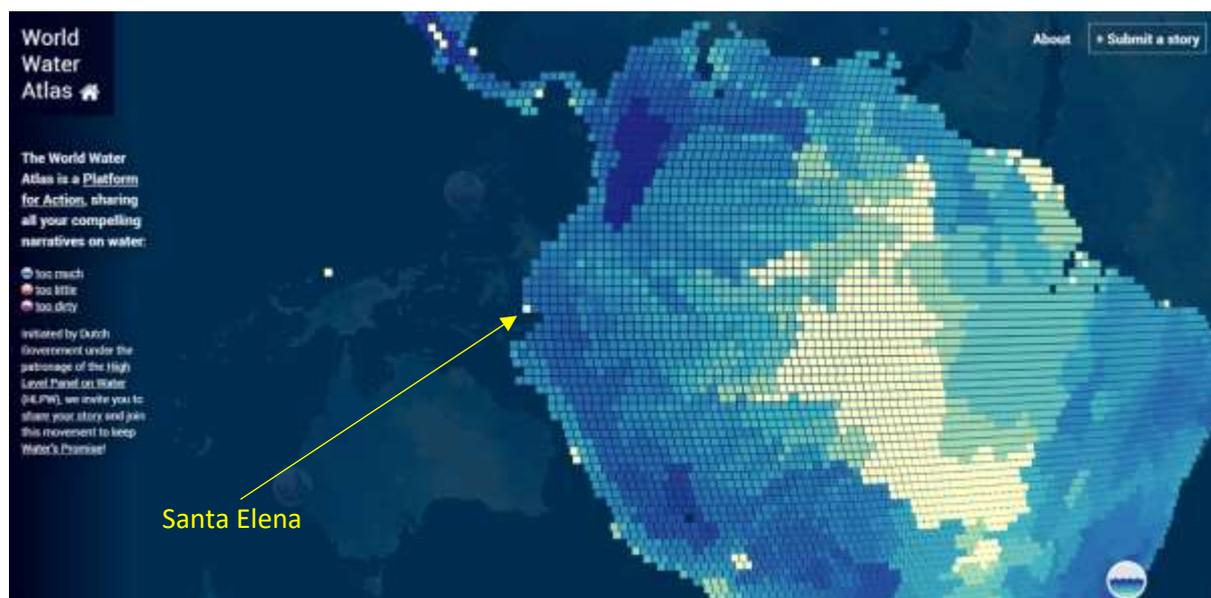
---

<sup>6</sup> Creadas al amparo de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, vigente desde 1937 (codificada por cuarta vez, sin mayores cambios, en el año 2004).

agrupa, constituyen el interlocutor y actor más importante de la ruralidad provincial, con algún grado de incidencia en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la dinámica del territorio de Santa Elena (Tuaza and Sáenz 2014).

Espacialmente, las 68 comunas existentes en Santa Elena ocupan prácticamente la totalidad del área rural, que es más del 90 % del territorio total de la provincia; este espacio geográfico está delimitado por la Cordillera Chongón-Colonche al este, y el Océano Pacífico al oeste<sup>7</sup>. Estas estribaciones corresponden a un bosque protector donde se ubican las cabeceras de los ríos, que descienden a través de la cordillera, atraviesan la zona baja (bosque seco), hasta llegar al mar. Cíclicamente el Fenómeno de *El Niño*, genera procesos de inundación -y aislamiento- de las poblaciones, mientras que los cada vez más continuos periodos de sequías limitan las posibilidades de desarrollo productivo y social; el agua es un elemento central de ambas problemáticas.

### Ilustración 1: Santa Elena en el mapa hidrográfico global



**Fuente:** Capture del sitio “World Water Atlas”. HPLW. Consultado el 11 de agosto de 2019.  
<http://www.worldwateratlas.org/>

Aunque en el Ecuador los estudios vinculados al agua se han realizado más en la sierra que en el litoral (Zapatta 2010), existen estudios sobre la región peninsular que muestran que las

<sup>7</sup> El mar también ocupa un lugar clave en la vida política y social de las poblaciones de la Costa, quienes fueron grandes pescadores, buzos y navegantes, antes y después de la llegada de los conquistadores españoles (Glave 2015). Sin embargo, este estudio se referirá a los asuntos relacionados con el agua en la zona continental.

comunidades peninsulares lograron enfrentar la escasez, gestionando colectivamente su propio sistema de almacenamiento de agua, el sistema de «albarradas», cuyos rezagos se observan hasta la actualidad (Delgado 2011; G. Álvarez Litben 2017). Ecuador es en promedio un país con agua en condiciones abundantes; sin embargo, Santa Elena es considerada una de las provincias más secas del país, con menores niveles de pluviometría, siendo una de las pocas zonas (junto con una parte de Manabí) que no recibe agua directamente desde el sistema montañoso de la Cordillera de Los Andes, como sucede con casi todo el resto del país.

En lo local, los problemas relacionados con el agua son expresiones de una problemática global, que ha venido agravándose con el tiempo y hoy a un ritmo más acelerado por el cambio climático. Entre sus manifestaciones hay dimensiones físicas, relacionadas con diversos cuerpos de agua en sus diversos estados, pero que son fuertemente influenciadas por aspectos socioeconómicos y las interacciones entre múltiples actores que desarrollan un conjunto de actividades basadas directa o indirectamente en el uso del agua. También hay aspectos político-institucionales que configuran determinados modos de gestión y de gobernanza, y factores geográfico-ambientales, constituidos por complejos contextos y aspectos naturales del territorio.

En este contexto, se realiza a continuación un recuento general en que se identifican y se describen varias categorías analíticas relacionadas directa o indirectamente con los diversos asuntos vinculados con el agua, en su condición de bien común, como un elemento de la naturaleza, necesario para la existencia / supervivencia de los seres humanos y otras formas de vida en el planeta. Se describe primero la política pública como dispositivo estatal orientado a la solución de problemas públicos, destacando algunas particularidades que se dan a nivel territorial en áreas rurales. Adicionalmente se analiza la categoría teórica de la Gobernanza, como sistema de Gobierno ampliado, específicamente en procesos relacionados con recursos de uso común, generalmente denominados bienes comunes.

Entre otros aspectos, las evidencias empíricas contradicen la suposición de que los sistemas de Recursos de Uso Común (RUC) se administran mejor con normas emanadas desde el Gobierno antes que desde sus propios usuarios. Por ello Ostrom (Ostrom 2011; Poteete, Janssen, and Ostrom 2012) se opone a la idea de que autoridades externas impongan derechos

privados o regulaciones centralizadas como única alternativa para solucionar problemas asociados a la gestión de los RUC, y más bien postula la existencia de varias posibles alternativas en función del contexto y las características de cada caso. De ahí que las recomendaciones de política pública deben considerar “la importancia de adecuar las normas institucionales a un entorno socio-ecológico específico” sin esperar vías únicas de resolver una situación (Ostrom 2013, 8).

### **1.1. Dinámicas y características de la ruralidad**

En las últimas décadas la tendencia de procesos de urbanización en todo el mundo ha ampliado las desigualdades entre zonas rurales y urbanas. Una ausente planificación, inadecuada regulación y la administración territorial, han derivado en débiles formas de gobernanza de los sistemas de tenencia de tierra (Azadi 2020), originando conflictos sociales que afectan a los sectores más vulnerables de la sociedad. La creciente migración y concentración poblacional en busca de mejores servicios básicos y sociales, altera las dinámicas sociales de las áreas rurales, genera consecuencias socioeconómicas, culturales y ambientales en las zonas urbanas, y amplía las brechas existentes entre ambos sectores. En el caso de América Latina, y particularmente en el Ecuador, los esfuerzos estatales por promover el desarrollo rural y reducir la pobreza, tienen una larga trayectoria.

El fomento productivo, el fortalecimiento de capacidades, así como la mitigación de efectos ambientales (erosión, sequía, contaminación, entre otros), han sido temas centrales en las políticas de desarrollo rural impulsadas durante las últimas 4 décadas, con procesos técnico-metodológicos que han ido variando desde un enfoque inicial de Desarrollo Rural Integral a las nuevas propuestas de Desarrollo Territorial Rural (Chiriboga and Wallis 2010). En general, los cambios promovidos desde el Estado inciden en nuevas formas de relaciones sociales y de organización y por tanto nuevas prácticas y diferenciaciones territoriales, aunque en algunos casos estas diferencias se relacionan con otras condiciones preexistentes en dichos territorios (Arce, Blanco, and Hurtado 2008). En espacios de alta complejidad, donde los conflictos se vuelven más visibles a medida que circula más información (e intereses), las formas de organización colectiva serán determinantes para el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos que se persiga (González 2013).

Así, diversos grupos humanos que habitan territorios rurales han logrado promover localmente procesos exitosos que combinan la generación de respuestas para el sostenimiento económico con valiosas alternativas de conservación, mostrando que el uso racional y sustentable de sus recursos, podría ayudar a la conservación del patrimonio natural, y al mismo tiempo, a superar la marginación social y económica de la población rural. Este tipo de aprendizajes (de tipo ensayo-error), puede ser fuente de inspiración y aprendizajes para otras experiencias relacionadas con otros diversos dilemas sociales (Ostrom 2011). Sin embargo, al momento de definir una política pública, desde el aparato estatal se sigue viendo a los individuos sin capacidad de juzgar críticamente una situación por lo que sus planes de vida no son evidenciados ni tomados en cuenta (La Valle 2013). Si bien existe un acumulado de aprendizajes y saberes locales, intereses y manifestaciones culturales que caracterizan a los grupos poblacionales indígenas, usualmente estos aspectos no son determinantes en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas de los cuales son los actores destinatarios.

### **1.1.1. El territorio y su dimensión rural**

La noción de *territorio* constituye un espacio amplio de debates e interacciones de varios aspectos relacionados con la vida de los seres humanos, que dan a lugar a visiones y conceptos de diversos grados de complejidad. Así, por ejemplo, el Diccionario de la Lengua Española, lo describe como la “Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”<sup>8</sup>. Esta definición es simple y refleja solo una dimensión física y material del territorio, la que Coraggio (1994, 46) describe con más detalle al asociar el territorio con “la usual referencia geográfica a la superficie terrestre, con todas sus rugosidades y especificidades incluidos sus elementos minerales, suelos, vida vegetal y animal, clima, topografía, etc.”

Así sucesivamente, diversos autores han ido incorporando nuevos elementos y dimensiones de análisis, que fueron desde consideraciones de tipo biofísico, económico, político administrativo, hasta los aspectos cognitivos, entre los que destaca el conjunto de visiones sociales y culturales de los actores sociales, que se integran durante el proceso de construcción de un territorio (Valarezo, Báez, and Ospina 2004). En la perspectiva de Lefebvre (1998) el territorio integra una triple dialéctica, donde la dimensión práctica espacial (es decir, el

---

<sup>8</sup> <https://dle.rae.es/territorio>

espacio percibido-físico-sensible) es complemento necesario de las representaciones del espacio (espacio concebido-abstracto-mental), así como de los diversos espacios de representación de los individuos (espacio vivido social-relacional).

Si bien los aspectos objetivos y tangibles del territorio son relevantes para comprenderlo, son las dimensiones subjetivas las que generan sentimientos de pertenencia e identificación que promueven y orientan la acción de las personas que lo habitan. Esto constituye la “territorialidad” (Tapia and Zavgorodniaya 2001), la que está siempre vinculada a un conjunto de lógicas de control del espacio, que a su vez es utilizado como medio para el control de otros procesos sociales (Haesbaert 2013). Son estos análisis los que han ido ganando presencia en las últimas décadas, dado que el territorio “cada vez es menos percibido como soporte físico y más como una construcción colectiva, como una realidad relacional” (González 2013, 271).

A los aspectos anteriores es necesario sumar la noción de gobernanza territorial, que González (2013, 273), relaciona con “la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones, dirigida a regular, gobernar y gestionar las dinámicas territoriales”. La Gobernanza del territorio no se trata de un proceso dado, sino uno en construcción, y está dinamizado por las interacciones de los actores sociales del territorio, es decir, por procesos políticos que se dan en la construcción de políticas de desarrollo (Canto 2008). Para lograr la sostenibilidad de estos procesos se requiere un amplio nivel de consenso y aprendizaje colectivo, que promueva la coordinación y el intercambio de conocimientos entre los actores de un territorio (Mera and Guamán 2019).

La perspectiva geográfica, sigue siendo predominante como base material para los procesos de implementación de la política pública, y desde esta perspectiva la noción de territorio se refiere a un espacio cuyas especificidades particulares son definidas como fines o como producto de un proceso de intervención humana orientada a su desarrollo. Esta puede darse en base a la existencia de una territorialidad que es definida por ejemplo mediante estudios que identifiquen esas especificidades (es el caso de la definición de una región o zona de planificación) o como producto de una asignación jurisdiccional (ese es el caso de la división político-administrativa de un país). En ambos casos la existencia de recursos (bienes) del territorio es un aspecto fundamental.

En algunas corrientes que abordan la dimensión territorial en procesos de desarrollo, esta se asocia mucho con la planificación urbana, relación que tuvo su auge en la década del 70, dada la afectación que en lo local producían los cambios que se dan a nivel global; estos procesos fueron relacionándose de diversas maneras en diferentes contextos, con las nociones de modernidad, riesgo, globalización o la era de la información (Duhau 2001). La globalización además se volvió un nuevo marco interpretativo, en el que las diversas dimensiones se transforman permanentemente: hay mayor fragmentación en lo político, mayor movilidad del capital y la fuerza de trabajo, y mayores interacciones a partir del desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y su uso cotidiano en casi todos los espacios y territorios (González 2013).

Lo rural por su parte, no deja de ser también un aspecto fundamental cuando se menciona la escala territorial, tanto por la extensión geográfica, por las particularidades de su población, como por la cantidad de elementos y recursos que interactúan en todo proceso de desarrollo. Las definiciones de ruralidad son diversas y obedecen a varios criterios; en el caso del Ecuador, el Sistema integrado de indicadores sociales (SIISE) establece para aspectos de planificación, que lo rural comprende la jurisdicción de las parroquias rurales, así como de otros centros poblados (barrios o caseríos), en áreas periféricas a los núcleos urbanos y las poblaciones dispersas. Otras denominaciones relacionan lo rural a la categoría campo (y en otros casos agro), que se relaciona a la población dispersa y a los centros poblados con menos de 5.000 habitantes.

En cualquiera de los casos es importante destacar los profundos cambios que se dan en el territorio rural, donde la agricultura sigue ocupando un lugar preponderante, aunque vayan emergiendo otras actividades económicas y se vayan posicionando procesos que dan mayor peso a otras dimensiones del desarrollo, más allá de lo productivo (lo social y ambiental especialmente). También es necesario destacar la alta heterogeneidad y matices del desarrollo, con experiencias de éxitos y fracasos que se dan en el espacio rural y agrario (Idrovo 2016, 3), así como la condición que tienen las poblaciones (comunidades) rurales, como dueñas y dependientes de recursos de los ecosistemas naturales, generalmente de uso común (RUC) (Sarukhan en Ostrom 2011).

Como espacio de interacciones sociales, se reconoce a lo rural como el principal espacio de florecimiento y de práctica tradicional de formas de trabajo comunal, organización colectiva y gestión de bienes comunes, las que han venido transmitiéndose durante generaciones, dado que talvez este sector es más adaptado a la manera cotidiana de “vivir, trabajar y relacionarse” (Moral 2013, 7). Aunque generalmente a lo rural se lo asocia a actividades productivas primarias, es cada vez más un escenario para desarrollo de actividades económicas secundarias y terciarias, además de que aporta a conservar el paisaje, el medioambiente y la biodiversidad. Igualmente, en lo rural se puede mantener áreas de recreación (y alimentación) para las zonas urbanas e incluso ser parte importante del patrimonio cultural de un territorio.

Los Estados no han sido ajenos al reconocimiento de la diversidad presente en sus territorios rurales y llevan adelante acciones en su favor (fortalecimiento de capacidades organizativas o el mejoramiento de aspectos técnico-productivos) generando siempre una gran influencia sobre las relaciones sociales y formas de organización local. En regiones diversas como América Latina sigue siendo común que los grupos sociales tradicionalmente relegados (zonas rurales, pueblos indígenas, pequeñas comunidades, etc.) tengan poca incidencia en decisiones públicas trascendentales. Paradójicamente, muchas de las lógicas comunitarias que se pasan por alto, y que tienden a desaparecer con el tiempo, son a veces incluidas como parte de las propuestas nacionales de los países latinoamericanos que han dado un giro a la izquierda, como una alternativa al denominado modelo económico neoliberal.

La relación del territorio, la ruralidad y el Agua, ha sido también abordada desde varias perspectivas. Durante varias décadas del siglo pasado predominó en América Latina el enfoque de planificación por Cuencas hidrográficas, en cuyo contexto se crearon los denominados Organismos de Desarrollo Regional. En el caso de Ecuador en la década del 60, se creó la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, que tenía jurisdicción sobre parte del territorio de nueve provincias del país; el territorio comunal de Santa Elena era entonces parte de la Provincia del Guayas y es considerado parte de esta demarcación. Sin embargo, este tipo de planificación no ha estado exenta de críticas por una diversidad de factores, y especialmente por las asimétricas relaciones de poder que se reproducen en el territorio, especialmente en torno al manejo de sus recursos naturales.

Diversos enfoques cuestionan las formas tradicionales de planificación y gestión del desarrollo, y de manera particular los asuntos relacionados con el Agua. Así por ejemplo, frente a procesos orientados a la privatización del agua -en su condición de bien económico o recurso (recursos hídricos)- en Chile, Torres et al, (2017, 150) adoptan la categoría de sujetos hídricos para referirse a la constitución de movimientos sociales por el agua opuestos al desarrollo de megaproyectos en su territorio y propugnan mejores formas de gobernanza hídrica en el país. Aunque se trata de grupos heterogéneos, la afectación sufrida y el llamado a la resistencia articula sus esfuerzos para oponerse a un modelo que consideran privilegia la dimensión económica “en desmedro de la naturaleza social del agua”.

Damonte (2015, 114), a partir de un estudio de caso en Perú reformula la categoría de territorios hidrosociales, a partir de la interacción de tres elementos: “poder hídrico, ciclo hidrosocial y territorio”. La premisa de este enfoque es que el Agua no es completamente natural o social, sino una combinación de ambos; el ciclo hidrosocial refleja la interacción entre la dinámica de la sociedad y el ciclo hidrológico, por lo que es necesario hacer un análisis de las relaciones de poder. En su proceso de gobernanza surgen disputas entre diferentes identidades y realidades culturales a partir de elementos discursivos que movilizan estrategias gubernamentales a los cuales los grupos sociales se resisten buscando “defender sus aguas y territorios” (Duarte, Yacoub, and Hoogesteger 2016, 17; Fabre, Ortiz, and Busso 2019).

Otro enfoque que llama la atención sobre las interacciones entre la dimensión natural del territorio y los aspectos sociales vinculados al manejo del Agua, es el de las cuencas sociales. El énfasis está dado en asumir la complejidad que tienen los aspectos sociales en el proceso de planificación y territorialización de una cuenca, debido a la diversidad de intereses que tiene cada uno de los actores. Se trata de un acercamiento desde las ciencias sociales para complementar una concepción tradicional que centra su definición de la cuenca a partir de sus características hidrológicas (asociadas al cauce de un río por donde circulan las aguas, y que por sus características geográficas puede ser considerada una unidad territorial (Perales 2016)

### **1.1.2. La tensión entre comunidad y organización**

Los debates en torno al binomio comunidad - organización son parte de la historia de las ciencias sociales, especialmente de la sociología. Se reconoce que la esencia natural de los

seres humanos es la vida social, pero también la búsqueda conjunta de soluciones a sus problemas y necesidades (asociándose), surgiendo una tensión entre dos formas aparentemente contrapuestas de sociabilidad: la comunidad como una instancia premoderna y la sociedad vinculada a la modernidad<sup>9</sup>. Mientras unos ven dos formas antagónicas, otros conciben un proceso gradual de transformación y continuidad desde una forma a otra; una tercera opción las ve como expresiones simultáneas y complementarias de agrupación de seres humanos, en cuyo contexto surgen y se reproducen otros elementos relacionados con las interacciones de los individuos, como es el caso de las instituciones.

La Ciudad de Dios, de San Agustín, plantea las primeras referencias de la contraposición citada, mientras que entre los evolucionistas se destacan tensiones como las de la ciudad militar con la ciudad industrial de Spencer, o entre la solidaridad mecánica (afectos, creencias) y la solidaridad orgánica (intereses, división del trabajo) de Durkheim, en base a las cuales luego Weber planteó la dicotomía entre tradición y modernidad (Ramos 2000). Otra forma de diferenciación es concebir a la comunidad y a la sociedad como dos tipos de formaciones sociales vinculadas a dos tipos de grupos: primarios y secundarios, en torno a los cuales Tönnies (Giner 2001) distingue una continuidad desde relaciones sociales reales y orgánicas (familiares, de afecto, generadas por voluntad natural), hacia otras imaginarias o mecánicas (formales, secundarias, formadas por voluntad racional).

La primera dimensión descrita es cercana a lo colectivo (que además es desarrollada en un contexto territorial) y en la otra prima la búsqueda del interés particular; en la mirada evolucionista con el tiempo la primera (comunidad) sería absorbida por la segunda (sociedad). Sin embargo, dado que ninguna de ellas existe en estado puro, Giner<sup>(2001)</sup> habla de una coexistencia entre ambas, de expresiones simultáneas de las dos: en la primera predominarían los vínculos afectivos y un conocimiento directo del otro, mientras que en la segunda los fines utilitarios y un conocimiento solo superficial. A diferencia de la comunidad, en la asociación (expresión de la sociedad moderna) el otro es visto como un medio para lograr un fin<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La organización y la asociación surgen como aspectos relacionados a la modernidad

<sup>10</sup> En el contexto posmoderno actual, la coexistencia de múltiples relaciones de integración social (convivencia, solidaridad), se relacionarían más con la idea de complejidad descrita por Edgar Morín.

En el enfoque económico, las comunidades constituyen un espacio privilegiado para la acción colectiva, ya que proporcionan un conjunto de relaciones sociales, que a su vez permiten desarrollar diversas actividades conjuntas. Bowles (2010, 3) las define como “un grupo de gente que interactúa directamente, con frecuencia y de forma multifacética”, siendo la característica determinante la conexión (antes que el afecto), la que es posible gracias a la confianza, el interés por otros y la observación de normas comunes (formales e informales, generalmente tradicionales). La repetición de las interacciones al interior del grupo es posible en escalas relativamente pequeñas donde hay mejor disponibilidad de información sobre los integrantes del grupo<sup>11</sup>.

La organización en cambio es vista por Favereau (1994) como un modo de distribución de recursos, alternativo al mercado (externo, que opera con una racionalidad sustancial); en ella se dan acciones simples y complejas de coordinación de actividades basadas en reglas. La actividad racional de los individuos está aquí relacionada con las formas de interacción entre actores<sup>12</sup>, lo que remite a una tensión entre Teoría Estándar (TS)<sup>13</sup>, que considera como actores del mercado solo a individuos (incluyendo en esta categoría a hogares o empresas) y la Teoría Estándar extendida (TSE) que a partir de los 70´ considera de manera diferenciada a la organización, no como otro individuo, sino como otro tipo de mercado. Un cambio esencial se da en torno a las *reglas*<sup>14</sup>, que en la TS se veían solo como restricciones asociadas a contratos; en la TSE se propone asumirlas más bien con la noción de dispositivos cognitivos colectivos (con racionalidad procesal).

En general la noción de organización se caracteriza por dos elementos centrales: un conjunto de reglas y una entidad colectiva (que implica un sistema de razones jurídicas), lo que se

---

<sup>11</sup> Las comunidades también suelen ser vistas como estructuras tradicionales susceptibles de ser afectadas (tarde o temprano) e incluso llegarían a desaparecer a causa de los comportamientos egoístas y otros efectos de la --modernidad.

<sup>12</sup> Esto puede relacionarse al análisis de dos tipos de mercados: externos e internos (en este último grupo están las organizaciones).

<sup>13</sup> La TS del modelo neoclásico supone dos aspectos centrales: las decisiones individuales del agente que busca maximizar beneficios en un contexto dado (más concreto) y el mercado como agregado de decisiones individuales, compatibles y que posibilitan la coordinación; la racionalidad se reduce a la optimización, mientras la coordinación se da en el mercado; la preocupación está en el resultado exterior (racionalidad sustantiva), no en el proceso que se da al interior de la organización (racionalidad procesal).

<sup>14</sup> En general la regla se entiende como una prescripción de los comportamientos deseados, permitidos o prohibidos en un determinado contexto

asocia a una idea de cooperación intencional (contraria a la no intencional del mercado)<sup>15</sup>; a diferencia del mercado, la coordinación en una organización se da en base a reglas (y accesoriamente por otros aspectos como los precios). North (1993), describe a las organizaciones (u organismos), como "grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos", una estructura de interacción humana que se crea con propósitos deliberados y tienen cierta estabilidad, jerarquía y ciertos niveles centralizados de decisión; sus estructuras de gobierno, capacidades y aprendizajes determinarán el éxito que tengan en el tiempo. Para Alonso y Garcimartín (2008), las organizaciones "diseminan las reglas, perpetúan creencias y valores e influyen en la visión social acerca de comportamientos que se consideran probables".

En medio de la tensión comunidad – organización, las Instituciones surgen como un elemento fundamental del análisis de las interacciones humanas, tanto en el ámbito privado, público y comunitario. Alonso y Garcimatín (2008) realizan un recuento del proceso de construcción de este concepto, empezando con la cita de Schomoller que ya en 1900, la define como "un conjunto de hábitos y reglas de la moral, la costumbre y el derecho que está dentro de un objetivo común, que es compartido entre todos estos elementos y constituyen un sistema". Otros autores analizados relacionan el concepto con aspectos diversos, como hábitos de pensamiento y acción, acción colectiva, emanaciones sociales, reglas, restricciones formales e informales, sistema de creencias, factores sociales, leyes y convenciones, los que en general se orientan a generar regularidades del comportamiento y afectan la conducta humana (individual o colectiva).

El análisis y desarrollo teóricos sobre las instituciones ha sido amplio y derivado en múltiples corrientes, siendo la dimensión económica la que más ha prosperado. North (1993) analiza aspectos de la colaboración humana en procesos económicos y considera que las instituciones actúan como estructuras estables de interacción para reducir incertidumbres, mientras que para Ostrom (2011; 2013; 2015) las instituciones son prescripciones usadas para organizar las diversas formas de interacciones humanas repetidas y estructuradas; en un determinado contexto, estas permiten además proveer, producir y consumir diversos bienes. Junto con la

---

<sup>15</sup> La noción de institución puede ser definida también como un tipo de organización cuya característica es la existencia de una coherencia colectiva que no implica un resultado objetivo concreto (por ejemplo, una Asamblea Nacional). Este aspecto la diferencia de otras organizaciones que buscan un fin específico como la empresa cuyo resultado a conseguir se mide en términos monetarios.

confianza, la reciprocidad, las redes y la participación, las instituciones (formales e informales), son necesarias para promover el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, y en general útiles para la política pública (Ostrom and Ahn 2003).

## 1.2. La crisis mundial del agua

La crisis mundial del agua, marcada por una creciente escasez, que afecta su disponibilidad para satisfacer las necesidades humanas -y ambientales-, constituye una de los más apremiantes desafíos de la sociedad actual (WWAP 2019; Taylor and Sonnenfeld 2017). En 1997, el Reporte “¿Hay suficiente agua en el mundo?”<sup>16</sup> destacaba ya, cómo la escasez de agua dulce aumentaba en las diversas regiones del mundo (en superficie y cantidad), representado una amenaza para toda la humanidad en los siguientes 50 años. El informe también describió las cifras que hoy se citan para graficar la magnitud de este escenario calificado desde entonces como “una cuestión de vida o muerte”: aunque la mayor parte del planeta está cubierta por cuerpos de agua, la mayoría es agua salada (97.5 %) y solo el 2.5 %, es *agua dulce*<sup>17</sup>; de esta última, la mayor parte está congelada, una fracción pequeña está condensada en forma de humedad y vapor, y solo una mínima parte está disponible para el uso humano, ya sea en fuentes superficiales o en acuíferos poco profundos (OMM-UNESCO 1997, 7–8).

Coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional del Agua, el 22 de marzo del 2003 se lanzó la primera versión del Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, denominado “*Agua para todos, agua para la vida*”. El reporte describía una crisis de “muchas caras”, y se cuestionaba la muerte de millones de personas, por diversas causas asociadas al agua, especialmente en los países en desarrollo; “Se trata de una crisis verdaderamente mundial que las simples cifras pueden deshumanizar”<sup>18</sup>. En este escenario se exhortaba a “*actuar ya*”, especialmente en los temas de la calidad y la

---

<sup>16</sup> Publicado conjuntamente por la Organización Meteorológica Mundial y la UNESCO

<sup>17</sup> Para efectos de este estudio, las siguientes referencias al *Agua*, se referirán al *agua dulce* (*Freshwater* en inglés), para lo cual se acoge una definición genérica que identifica a los cuerpos de agua de la superficie terrestre (que están libres o poseen muy pocas sales disueltas, en contraposición principalmente al agua de mar o salobre). Se incluye en esta caracterización al agua presente en ríos, esteros, lagunas, reservorios, aunque también en estuarios y manglares (cuerpos de agua salobre que se combinan con el agua dulce generando ecosistemas específicos), y el agua subterránea (conectada también al funcionamiento de diversos ecosistemas).

<sup>18</sup> Se hace referencia a notas de prensa sobre la muerte de millones de personas por inundaciones, frente a la invisibilización de otros millones “muertes silenciosas” y de personas que no acceden a sus derechos relacionados con la problemática del agua.

gestión del agua, a los que identifica como “el mayor problema del Siglo XXI” (UNESCO 2003, 4). En el 2015, el informe de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>19</sup>, destaca -entre los logros- que la proporción de la población mundial con fuentes de agua mejorada pasó del 76% al 91% entre 1990 y 2015. Sin embargo, reconoce que a pesar de los avances persisten varios tipos de desigualdad, y que la escasez del agua (considerando las dimensiones física, económica o institucional) afecta ya a más del 40% de la población mundial<sup>20</sup>, con proyecciones de seguir aumentando, lo que amenaza la sostenibilidad de los diversos sistemas naturales y socioeconómicos del mundo.

Otros documentos, como el Reporte de los Riesgos Globales (2016), alertan sobre los efectos del cambio climático, enfocando la atención en la crisis del agua, así como los eventos extremos relacionados (inundaciones y sequías) como uno de los principales riesgos mundiales en la actualidad (WEF 2016). Por su parte, un documento de la División de recursos naturales de la CEPAL, alerta sobre lo que ha significado la bonanza de recursos naturales en la competencia por el uso del agua, además de los riesgos de problemas de contaminación las actividades extractivas generan (Azqueta and Salem 2019). El último Informe Mundial sobre Recursos Hídricos (2019) denominado “*No dejar a nadie atrás*”<sup>21</sup>, se enfoca en cambio en el cumplimiento del derecho humano al agua potable y saneamiento, que debería lograrse con la inclusión de los sectores más afectados, en los procesos de toma de decisiones. Al igual que informes anteriores, se enfatiza en la recomendación de mejorar la gestión del agua, y se advierte que la crisis del agua afectará más a poblaciones pobres y marginadas, ampliando la desigualdad -social y económica- en dimensiones como la alimentación, nutrición, desastres y desplazamientos. Paralelamente, con la influencia de las

---

<sup>19</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fueron adoptados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (septiembre de 2000). En relación con el agua, el Objetivo 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) tenía como una de sus metas, lograr que la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento (considerando el periodo 1990 - 2015), se reduzca a la mitad.

<sup>20</sup> Técnicamente se estima que con un nivel de extracción inferior al 25 % del total de recursos renovables de agua dulce, se da una situación de abundancia de agua; a partir de ese umbral (hasta el 60 %) se considera una condición de “estrés hídrico”, y, entre el 60% y 75%, ya una condición de escasez de agua; después del umbral del 75%, se considera un estado de “escasez de agua grave”. Hay países en el mundo que ya han alcanzado niveles superiores al 100% y dependen de otras fuentes subterráneas no renovables (fósiles) o sistemas no convencionales de aprovisionamiento de agua (Naciones Unidas 2015).

<sup>21</sup> Las temáticas de los anteriores Informes sobre el Desarrollo Mundial del Agua fueron: 2003: “Agua para todos, agua para la vida”; 2006: “El agua, una responsabilidad compartida”; 2009: “El agua en un mundo cambiante”; 2012: “La gestión del agua en condiciones de incertidumbre y riesgo”; 2014: “Agua y energía”; 2015: “Agua para un mundo sostenible”; 2016: “El Agua y el Empleo”; 2017: “Aguas residuales: un recurso sin explotar”; 2018: “Las soluciones basadas en la naturaleza para el Agua”.

nuevas tecnologías, se multiplica la difusión de notas de prensa que alertan sobre los problemas relacionados con la escasez de agua y sus repercusiones, no solo para los seres humanos, sino también para la existencia de otras especies y funciones ecosistémicas.

En las redes sociales se propagan reportes sobre la problemática que enfrentan diversos territorios (ciudades, países, cuencas geográficas), haciendo eco de diversas advertencias generadas por organismos internacionales -intergubernamentales y no gubernamentales-, en numerosos estudios que retratan la gravedad de la crisis. En este contexto de crisis, el cambio climático se ha convertido en un paraguas para la agudización de un conjunto de causas y consecuencias de esta problemática, global y compleja, que se vincula con casi todos los aspectos de la vida humana (Deaton 2015; Thorman, Whitmarsh, and Demski 2020). Para evitar / postergar consecuencias peores, se hacen urgentes llamados a adoptar cambios de comportamientos, especialmente de los actuales patrones de consumo. El último reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático menciona al cambio en los hábitos relacionados con la alimentación, como uno de los requisitos para asegurar la sostenibilidad del planeta, la producción de nuevos alimentos y la provisión permanente de agua dulce. Un reciente estudio publicado por el Banco Mundial advierte de una amenaza adicional, a la que se denomina la crisis invisible, relacionada con los procesos de contaminación que afectan la calidad del agua (Damania et al. 2019).

A nivel global los usos principales estimados reflejan que la agricultura es la mayor actividad demandante (69 %, especialmente riego), seguido de la industria (19%) y el uso doméstico (12%). Aunque el uso de fuentes renovables de agua llega solo al 9 % a nivel mundial y al 2% nivel de América Latina y el Caribe, lo cual correspondería a una situación de abundancia, existen riesgos relacionados con la calidad y disponibilidad, además de grandes desigualdades al interior de determinadas regiones y países (Naciones Unidas 2015). Por ello, enfrentar la crisis del agua, implica tomar medidas no solo para mitigar sus efectos o adaptarse a las nuevas condiciones generadas, sino especialmente un proceso de tomar decisiones sobre sus determinantes y causas. Así por ejemplo, hay un progresivo aumento de la escasez ocasionado por el rápido crecimiento de la población y consecuentemente de las dinámicas productivas asociadas, ocasionando que en muchas cuencas fluviales aumente un desequilibrio entre los niveles de consumo y su capacidad de recarga. Por su parte, los procesos de contaminación de fuentes de agua, las degradan y/o las vuelven no aptas para el consumo humano, en un

contexto en el que tres cuartas partes de aguas residuales son vertidas en ríos o mares sin ningún tipo de tratamiento (WWAP 2019; Taylor and Sonnenfeld 2017).

Otro determinante de la crisis está relacionado con las alteraciones del ciclo hidrológico, tanto por causas naturales como por las actividades humanas, que afectará la disponibilidad actual y futura del recurso hídrico. Vinculado a estas alteraciones, está el aumento de riesgos relacionados con el agua, entre ellos sequías e inundaciones, que son los causantes de la mayor cantidad de muertes por desastres en general. También se afecta la capacidad de cubrir las necesidades hídricas de otras especies y de los ecosistemas acuáticos en general, lo que es clave para la sostenibilidad de las diversas formas de vida terrestre.

Finalmente, es necesario observar que la crisis del agua se vincula con otros problemas que afectan la calidad de vida de las personas y limitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos<sup>22</sup> (FAO et al. 2019). Garantizar el derecho humano implica asegurar condiciones de disponibilidad (superficial y subterránea, además de reciclaje y reutilización), accesibilidad (obtención física, en redes, pozos, botellas, carros cisternas), asequibilidad (posibilidad de costearla sin sacrificar otros aspectos básicos), calidad y seguridad (libre de contaminación y amenazas a la salud), y que sean culturalmente aceptables para todos (de acuerdo a diversos valores y perspectivas) (WWAP 2019, 2).

Entre las respuestas asumidas para enfrentar la crisis a nivel mundial se cuenta una gama de procesos no convencionales de siembra, conservación y recuperación de fuentes de agua. Estas medidas se relacionan por ejemplo con la recuperación de bosques para el restablecer o disminuir las alteraciones del ciclo hidrológico; la construcción de sistemas de almacenamiento y recarga de acuíferos, procesos de tratamiento y reutilización del agua, la desalinización de agua del mar, tratamiento de aguas ácidas, la aplicación de tecnologías para usos más eficientes y control de la contaminación en sistemas de riego e industrias, el uso de las TICs para la gestión y otras acciones orientadas a controlar pérdidas en los sistemas de

---

<sup>22</sup> Persisten graves carencias en cuanto al acceso de agua potable segura para un tercio de la población mundial (esta cantidad se duplica en temas de saneamiento), provocando enfermedades y afectando principalmente a grupos vulnerables como las mujeres y niñas. También se comprometen aspectos como la nutrición, el acceso a medios de vida o la educación (sitio web del Objetivo 6 de Desarrollo Sostenible: Agua limpia y Saneamiento: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>). el agua potable está relacionada con las condiciones de salud de una población, y países con menores gastos de sanidad y con menor acceso al agua, tienen mayor prevalencia de inseguridad alimentaria elevada, siendo las áreas rurales las más afectadas.

abastecimiento de agua para consumo humano. En los últimos años ha ganado protagonismo una perspectiva que llama a reconocer, las crecientes interdependencias entre el agua, la energía y la alimentación, considerando este *Nexo* un elemento central al momento definir metas sociales, económicas y ambientales, teniendo al agua como su punto de entrada (Embid and Martín 2017). Sin embargo un problema subyacente es la gran competencia de usos (doméstico, agrícola, industrial) que paradójicamente se agrava en países que cuentan con la bonanza de otros recursos naturales como la minería y necesitan de grandes cantidades de agua para desarrollar sus procesos (Azqueta and Salem 2019).

### **1.2.1. Los asuntos del agua en el escenario internacional**

A nivel global, las medidas y llamados al cambio para enfrentar la crisis del agua se refuerzan con varias resoluciones y declaratorias sucesivas relacionadas con las problemáticas descritas, las que se sintetizan actualmente en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos (ODS) adoptados por Naciones en el 2015. El sexto Objetivo textualmente se enfoca en “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”, para lo cual propone una gestión sostenible y nuevas formas de Gobernanza, tanto del agua como del saneamiento (ambos considerados derechos humanos fundamentales).

Antecedente de estos acuerdos son el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977) donde se reconoció por vez primera el agua como un derecho humano “en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas”.

Posteriormente las Convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), sobre los derechos del niño (1989) y sobre personas con discapacidad en (2006), hicieron referencias explícitas sobre la necesidad de garantizar el acceso al agua y saneamiento, como mecanismo para garantizar otros derechos específicos a estas poblaciones vulnerables.

En 1992 la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (Conferencia de Dublín) instó a reconocer el derecho al agua, y unos meses después la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río), ratificó la declaratoria de la Conferencia de Mar del Plata, y aprobó la Declaratoria del 22 de marzo como Día Mundial del Agua. En eventos posteriores, como la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Asamblea General de las

Naciones Unidas que adoptó la Resolución sobre “El Derecho al Desarrollo” (1999), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), siguieron incluyendo al agua como elemento fundamental del cumplimiento de otros derechos. A fines de ese año, se promulga la Observación General N° 15 “El derecho al agua”, como una interpretación del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado en 1966).

En 2005 el informe del Relator Especial para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas incluyó el Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento, y en 2006 el Consejo de Derechos Humanos, adoptó la Decisión 2/104, que promueve un estudio más profundo sobre la situación del agua. En 2007 se presenta el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el agua, y en 2008 el Consejo de Derechos Humanos, adopta la Resolución 7/22 nombrando un experto independiente para analizar los temas relacionados con el Derecho Humano al Agua potable y saneamiento, cuyo informe es aprobado un año más tarde en la Resolución 12/8.

En 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas, adopta la Resolución A/RES/64/292, reconociendo oficialmente el agua potable y saneamiento como un derecho humano, e instando a los Estados y organismos internacionales a tomar acciones para garantizar “servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios, accesibles y asequibles para todos”. Unos meses después, el Consejo de Derechos Humanos, mediante la Resolución A/HRC/RES/15/9, incorporó el derecho al agua, dentro de la ley internacional volviéndolo vinculante para los Estados.

### **1.2.2. Comunidades rurales y pueblos indígenas como actores de la problemática hídrica<sup>23</sup>**

A medida que los efectos de la crisis del agua se agravan, los Estados impulsan una atención diferenciada a las poblaciones locales y pueblos indígenas, generalmente con la influencia de enfoques de desarrollo promovidos por los organismos supranacionales -gubernamentales y no gubernamentales-, principalmente de las Naciones Unidas y sus organismos especializados

---

<sup>23</sup> Si bien esta tesis no profundiza necesariamente en la problemática de las Comunas peninsulares, en su condición de población indígena, si considera esta categoría debido a su autoidentificación como parte del pueblo Manta-Huancavilca-Punáe y las consecuentes implicaciones que esto genera en términos de interacción con el régimen estatal: autonomía y reconocimiento de algunas instituciones locales, implementación de políticas orientadas a la población indígena, etc..

como la UNESCO, FAO, PNUD, PNUMA, entre otros, (Naciones Unidas 2015); los Estados del mundo deben desplegar mayores esfuerzos por adaptarse y mitigar esta problemática, ensayando soluciones que a lo largo del tiempo han ido mutando en objetivos, dimensiones priorizadas, instrumentos de políticas y actores participantes (Kuyper, Linnér, and Schroeder 2017).

Adicionalmente, este tipo de respuestas a la crisis deben acoplarse a condiciones particulares, y las políticas deben tener una desagregación de información según el territorio (Embid and Martín 2017), dado que los problemas de escasez no afectan por igual a todas las regiones, y al interior de cada territorio se presentan múltiples desigualdades, que se retroalimentan con la falta de acceso al agua. Cabe destacar, que en la mayoría de los reportes y enfoques mencionados, prima una visión institucional-gubernamental y modernizante de las alternativas propuestas, donde la preservación de la naturaleza busca asegurar la sostenibilidad de la utilidad y beneficios “al servicio” de los seres humanos (La Valle 2013, 41), otorgando un rol privilegiado a la acción de los Estados.

Así por ejemplo, la hoja informativa de Naciones Unidas sobre los avances de los ODM en el 2010 menciona textualmente que “El cambio climático impone nuevos desafíos a la prestación de estos servicios, lo que torna más urgente la acción del Estado en control y regulación”<sup>24</sup>, mientras que el informe de los ODM (2015) destaca el rol de la política pública como aspecto clave que afecta la proporción de recursos hídricos utilizada en cada país. Este tipo de sesgos está presente tanto al momento de reflejar los problemas, como al proponer soluciones, aun cuando se evidencie que generalmente son las áreas rurales, minorías sociales y las poblaciones indígenas, las que mayores estragos sufren y están en mayor desventaja para enfrentar los riesgos, sus efectos actuales y sus futuras consecuencias (Naciones Unidas 2015).

En la búsqueda de alternativas para enfrentar las consecuencias del cambio climático hay una corriente creciente de estudios, informes y resoluciones que resaltan como este afecta cada día más dimensiones de la vida de las comunidades locales asentadas en territorios rurales,

---

<sup>24</sup> [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/odm7\\_hoja\\_medioambiente.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/odm7_hoja_medioambiente.pdf).

generalmente identificadas con poblaciones indígenas<sup>25</sup>, disminuyendo su capacidad de adaptación y de acceso a elementos vitales para su subsistencia y sostenibilidad. Al mismo tiempo enfatizan en la importancia de estas poblaciones en la conservación de la biodiversidad del planeta, y el rol que podrían jugar alternativas de políticas que garanticen la conservación de sus formas de vida (acceso a medios de vida, respeto a sus territorios, reconocimiento de sus instituciones, etc.) (ONU 2007; FAO 2018).

Muchos informes de los organismos internacionales coinciden en reconocer que las comunidades locales, especialmente relacionados con los pueblos indígenas, tienen una cosmovisión diferente a los enfoques tradicionales, donde se comprende a la naturaleza como un todo interdependiente, e incluso mencionan ejemplos de cómo las sociedades *modernas* podrían aprender más de la relación entre las personas, y de estas con la naturaleza. A nivel normativo, se destacan como hitos surgidos en la parte andina América Latina, la promulgación en las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), que incluyen referencias donde la Naturaleza sume condición de sujeto de derechos, por lo que el bien común ya no quedaría limitado a los humanos (La Valle 2013).

Las desigualdades en el acceso a activos como la tierra y el agua limitan también las posibilidades de una población de lograr crecimiento económico y mejorar su calidad de vida; estas desigualdades además se ven agudizadas por relaciones de género, así como por

---

<sup>25</sup> Aunque no existe una definición unificada, se asume en este trabajo la caracterización de la FAO, que identifica a los pueblos indígenas en base a su antigüedad en la ocupación / uso de un determinado territorio; la distinción cultural perpetuada de forma voluntaria (puede incluir aspectos del lenguaje, organización social, religión y valores espirituales, modos de producción, leyes e instituciones); su autoidentificación y reconocimiento por parte de otros colectivos (incluyendo el Estado); y la condición actual o anterior de experiencias de subyugación, marginación, despojo, exclusión o discriminación. Si bien la población indígena constituye solo el 5 % de la población mundial (alrededor de 370 millones de personas auto reconocidas como tal), la superficie ocupada corresponde a la cuarta parte de las zonas habitables del planeta, y su existencia está vinculada al 80 % de la biodiversidad; ya sea por que interactúan con ella, la protegen y/o de ella depende el acceso de sus principales medios de vida. Los esfuerzos en el mundo por disminuir las brechas en favor de los pueblos indígenas tienen una amplia trayectoria en Naciones Unidas, mediante acciones que buscan posicionar el reconocimiento de sus derechos humanos y colectivos en la agenda mundial. Uno de estos mecanismos es la Declaratoria de Años Internacionales, que ha tenido a las Poblaciones Indígenas, directa o indirectamente, como uno grupos poblacionales priorizados: el año 1971 estuvo dedicado a la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, 1993 a las Poblaciones Indígenas del Mundo, 2001 al Diálogo entre Civilizaciones, 2002 al Patrimonio Cultural, 2010 al Acercamiento de las Culturas y 2019 a las Lenguas Indígenas. El 2020 estará dedicado a la Erradicación de la pobreza rural en pro de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, en 2007 se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) y el periodo entre 1995 y 2014 fue Declarado el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. (Portal oficial de la FAO sobre las poblaciones indígenas, <http://www.fao.org/indigenous-peoples/es/>).

aspectos económicos y políticos que determinan que las mujeres, los pequeños productores y las minorías étnicas sean las más afectadas. El 15 % de los pobres del mundo son parte de las poblaciones indígenas, y en el Ecuador los niveles de pobreza de la población rural duplicaban al promedio nacional en el 2012 (FAO et al. 2019).

En el contexto global actual muchas brechas se mantienen y los recursos más estratégicos - como el agua- tienden a ser privatizados; se privatiza hasta la posibilidad de escapar de los desastres ocasionados por el cambio climático, describe el más reciente informe del Relator de Naciones Unidas en temas de pobreza extrema y derechos humanos, etiquetando esto como una condición de 'apartheid climático', (NU-HRC 2019). Latinoamérica es una de las regiones donde se ve la relación poblaciones indígenas – biodiversidad. Sin embargo, muchos de sus indicadores sociales solo superan a determinadas subregiones de África, a las que incluso supera en diversas formas de desigualdad.

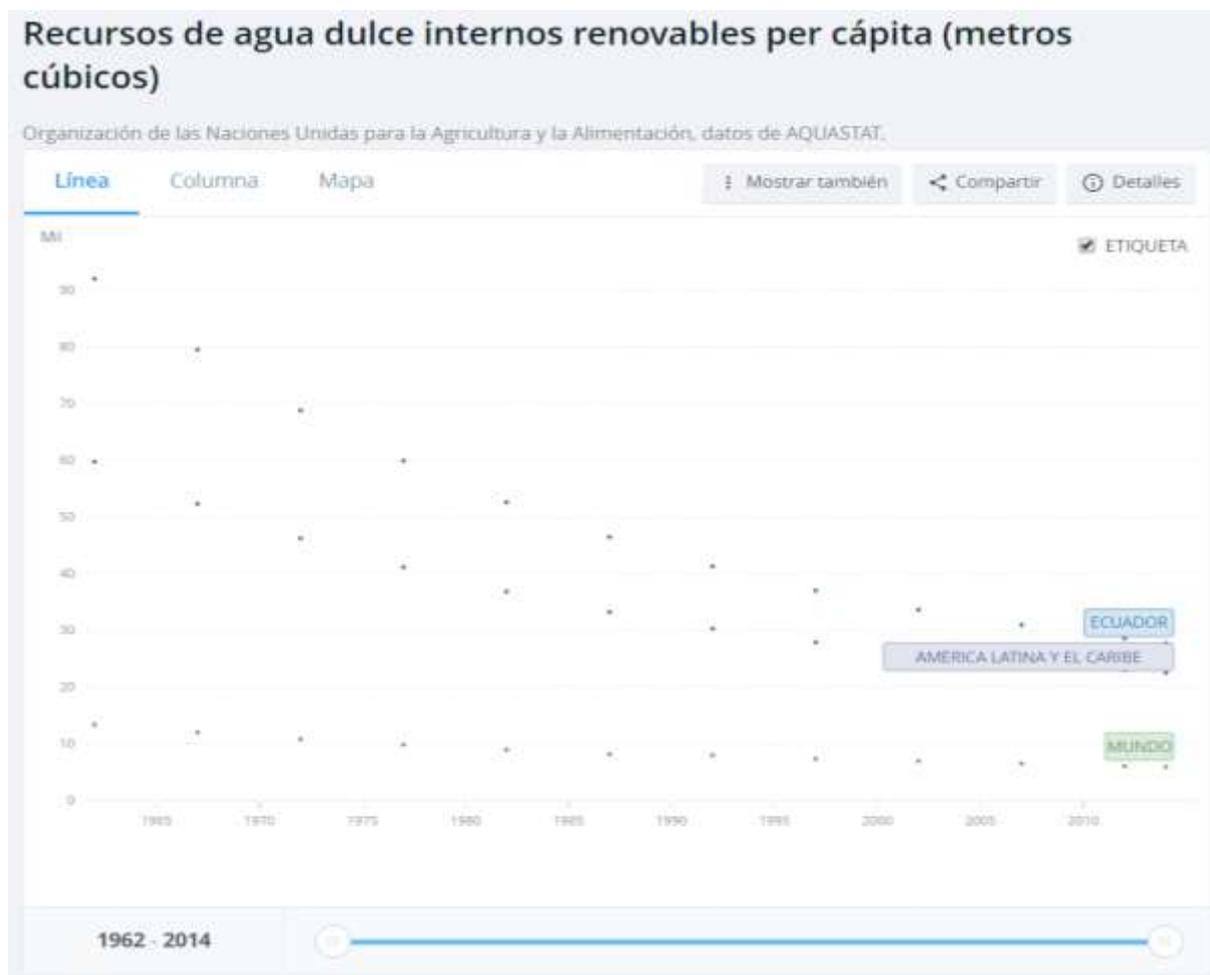
La desigualdad de ingresos de América Latina es la más alta a nivel mundial, y al interior del continente, América del Sur concentra las dos terceras partes de personas subalimentadas de la región de América Latina (FAO et al. 2019). Por ello, las problemáticas que afectan a las poblaciones indígenas, como las desiguales condiciones que se generan y se manifiestan a nivel territorial, generan un escenario más complejo para las políticas públicas que promuevan procesos de inclusión en espacios subnacionales. Los resultados estarán influenciados por las interacciones entre actores estatales y no estatales, en función de las capacidades del Estado, de los demás actores involucrados, de la geografía del territorio, del contexto socioeconómico, entre otros factores.

### **1.2.3. Dinámicas de la disponibilidad del agua en Latinoamérica y Ecuador**

En promedio, América Latina, alberga la tercera parte de las reservas de agua dulce de la tierra (Cussianovich 2019), por lo que constituye una región donde agua es un bien relativamente abundante aún. Sin embargo, en las tres últimas décadas sus niveles de consumo se han duplicado, mientras se acumulan los efectos del cambio climático y los procesos de contaminación y sobreexplotación, que profundizan y las desigualdades en la disponibilidad y distribución, limitando el acceso de grandes grupos poblacionales al agua. En el Ecuador las amenazas derivadas de la escasez del agua no tienen la misma intensidad, pero

pese a ser uno de los países más biodiversos del mundo, sus indicadores de sostenibilidad no son tan favorables.

## Ilustración 2: Disponibilidad del agua en Ecuador, Latinoamérica y el mundo<sup>26</sup>



**Fuente:** Captura de pantalla de sitio web del Banco Mundial, con datos de la FAO /AQUASTAT. (<https://datos.bancomundial.org/indicador/ER.H2O.INTR.PC?contextual=default&locations=EC-1W-ZJ>)

Según datos del Banco Mundial, en el 2015 en el Ecuador al menos una quinta parte de la población rural aún no accede plenamente a servicios básicos de agua potable (en el área urbana la cobertura llegaba al 99.5% en promedio), y su disponibilidad de recursos renovables de agua dulce per cápita han caído drásticamente. De más de 90 mil metros cúbicos ( $m^3$ ) de agua dulce disponible por habitante por año, en 1962, nuestro país ha pasado a tener algo menos de 28 mil  $m^3$  en 2014 (casi la mitad de sus vecinos Colombia y Perú). En el mismo

<sup>26</sup> Recursos de agua dulce internos renovables per cápita, (caudales de ríos internos y agua freática originada por lluvias), medido en metros cúbicos, calculados a partir de las estimaciones de población del Banco Mundial.

periodo, este indicador a nivel de América Latina disminuyó de casi 60 mil a 22 mil m<sup>3</sup>, mientras que a nivel mundial la disponibilidad promedio de agua dulce disminuyó de 13 mil a 6 mil m<sup>3</sup> por persona.

Al desagregar los niveles de extracción orientados a diversos usos, se observa una dinámica del agua asociadas con otras dinámicas socioeconómicas como la producción agropecuaria, los procesos industriales y la urbanización, que varían de acuerdo con el contexto. Así por ejemplo, el porcentaje de agua dulce que se extrae para uso doméstico en América Latina en promedio alcanza el 15% del total extraído en el 2015 (incluyendo los requerimientos ambientales), el 76% corresponde al agua para la agricultura y el 9% para la industria. En Ecuador en cambio, predomina el porcentaje de agua extraída para la agricultura, que llega al 81% (datos del 2005), mientras el 13 % se destina al consumo y el 6% para la industria. Las proporciones a nivel mundial son, 21% para la industria, 14% para el consumo y 65 % para la agricultura (Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/>).

#### **1.2.4. Políticas públicas y gobernanza del Agua**

Las condiciones de escasez del agua se generan en gran parte por problemas de gestión, y las políticas públicas que se implementan/adecúan para solucionar los problemas públicos asociados con el acceso, distribución y conservación del agua, implican un problema de Gobernanza (WWAP 2019). Sin embargo, este es un concepto polivalente, que tanto por su origen lingüístico (*governance*, en inglés, que a su vez proviene de *gouvernance*, en francés), como por la definición formal de la Real Academia Española de "acción y efecto de gobernar o gobernarse", ha dado paso a que sea utilizado indistintamente para referirse a una diversidad de temas. Usualmente es confundido con varios otros términos de raíces similares, pero con significados diferentes (Cussianovich 2019) convirtiéndose en un “concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso” (Farinós 2008, 12).

La gestión depende de ciertas dinámicas y modos de Gobernanza resultantes de la interacción de actores -individuales y colectivos, estatales y no estatales, con diversidad de intereses, instituciones e ideas- quienes buscan incidir en espacios de toma de decisiones y procesos de gobierno de estos sistemas de recursos (Thiel, Blomquist, and Garrick 2019). En la forma tradicional de solucionar los problemas públicos, la gestión de políticas públicas ha evidenciado una tensión entre modalidades de Estado, fuerte y centralizado y otras de tamaño

reducido; esto se traduce en una disputa entre visiones que propugnan un modo de gobierno de los sistemas de recursos ejercido predominantemente por el Estado y otro regulado por el mercado. No solo se ha dejado poco protagonismo a los actores no estatales, sino que asumiendo la decisión de cuáles son los temas de interés general, se invisibiliza y se amenaza otras formas de (auto) gobierno de poblaciones subnacionales y/o minorías étnicas, que históricamente han venido gestionando -con relativo éxito- sistemas naturales de bienes comunes. En este contexto, los actores comunitarios/ pueblos indígenas, que interactúan /dependen de esos sistemas en contextos territoriales rurales, y que generalmente conforman los grupos “objetivo” o destinatarios de las políticas públicas, han sido los actores (no estatales), con menor protagonismo y poder decisión en las diversas etapas de su gestión (Fernández 2016; La Valle 2013).

Detrás de las decisiones tradicionales de los Estados para adoptar decisiones y configurar una determinada forma de Gobierno de los sistemas de recursos, hay racionalidades que han sido analizadas y emergen por ejemplo de las previsiones de Hardin sobre la tragedia de los bienes comunes, la lógica de acción colectiva de Olson (Olson 1971) y las premisas de la teoría económica de la elección racional. En respuesta a ellos, los estudios vinculados a los denominados bienes comunes (o recursos de uso común) ganan relevancia en los últimos años (Ostrom 2013); en ellos se evidencia, que en determinados contextos, las comunidades locales vinculadas a estos sistemas de recursos (como el agua) pueden desarrollar internamente arreglos institucionales adecuados para gestionar sus dilemas de acción colectiva. De este modo se desvirtúa que solo los esquemas basados en modelos estatales o privados sean las únicas alternativas para evitar la “tragedia” a la que estarían condenados los sistemas que no están bajo la tutela de esquemas de gobierno conducidos desde el Estado o mediante algún mecanismo de mercado (Ostrom 2011).

Los sistemas de recursos de uso común, situados en zonas rurales y vinculados a la vida de comunidades locales/ indígenas, están fuertemente asociados también a las dinámicas del territorio y de otras manifestaciones de la cultura local. En este contexto, las nociones de comunidad y organización, como formas de relacionamiento humano están también marcadas por una tensión entre lo tradicional y lo moderno, lo cual determina importantes diferencias para dos categorías analíticas que a menudo se utilizan como equivalentes. Sin embargo, en ambas juegan un rol importante las instituciones (reglas, normas, estrategias de acción) que

regulan las interacciones y estabilizan los comportamientos de los individuos que participan en acciones colectivas (North 1993).

La acción colectiva puede describirse como el esfuerzo de dos o más agentes para realizar acciones conjuntas orientadas a lograr objetivos que se consideran deseables para todos; requiere del esfuerzo de más un individuo que de forma voluntaria tome acciones para lograr intereses comunes (F. Gómez and Guerrero 2014) lo que equivaldría a “una forma exitosa de producir el bien público” (Jordana 2007, 40). Los dilemas humanos surgen cuando se trata de conciliar los objetivos individuales y colectivos, y la búsqueda de soluciones se da mediante mecanismos institucionales generados por organizaciones formales. Sin embargo, con el auge de las TIC, los procesos de coordinación y difusión de la acción van prescindiendo de esos mecanismos y generando procesos de coordinación descentralizados, dando forma a un proceso denominado como acción conectiva. Sin embargo frente a las ventajas de coordinación que pueden lograrse, existe una debilidad de las interacciones, que surgen rápida e imprevistamente, se desvanecen de la misma manera dificultando sostener acciones colectivas de largo plazo (Jolíás 2019).

Las particularidades del agua como un tipo de bien especial con algunas características de bien público (en muchos casos, la dificultad de exclusión) y de bien privado (rivalidad en el consumo), presente en prácticamente todas las actividades humanas, requiere que su gestión sea abordada desde varias perspectivas (técnica, social, institucional y financiera), considerando además las particularidades de los entornos rurales y urbanos. Usualmente los procesos de Gobernanza del agua se han estudiado segmentadamente desde varios enfoques, que debilita una mirada integral de la problemática (Márquez, Pinto, and Toro 2017), que representa su escasez; mientras algunos estudios se refieren a usos en los aspectos productivos otros exploran aspectos relacionados con el consumo humano y otros con su función en la naturaleza; así mismo, mientras unos se concentran en aspectos técnicos, otros dan realce a condiciones legales, y otros analizan otras dimensiones culturales (asociados a instituciones, costumbres, valores, conocimientos).

En un contexto de escasez, donde una limitada cantidad de agua debe cubrir las necesidades de una creciente población, diversos usos compiten aumentando la dificultad de lograr acuerdos y con ello los riesgos de conflictos entre los usuarios (Zegarra 2014); en la búsqueda

de soluciones para evitar o resolver los conflictos, surgen los dilemas de acción colectiva, es decir la necesidad de elegir entre opciones disyuntivas como cooperar o no cooperar; en una acción colectiva, parecería obvio colaborar, pero el costo individual que supone disminuye el interés por hacerlo (Cobbaut and Espinosa 2019). Las razones son diversas, ya sea porque el costo supera el beneficio esperado, porque no se identifica claramente el beneficio futuro, porque no hay la certeza de que otros colaboren y más bien se aprovechen del esfuerzo realizado; para estos y otros posibles escenarios los actores, van institucionalizando unas normas -formales o informales- que regulen las interacciones entre individuos/grupos y contribuyan a alcanzar objetivos comunes.

Sin embargo, la definición e implementación de estos arreglos institucionales no constituyen en sí mismo soluciones exentas de problemas, porque la forma de valorar el objetivo, de utilizar las instituciones o de justificar las acciones es diferente para cada uno; los problemas de coordinación se dan al momento de hacer y cumplir las reglas. En situaciones reales los actores desarrollan sus vidas en una pluralidad de mundos (Espinosa 2010) y hacen también uso de sus capacidades cognitivas, discursivas y analíticas para evaluar las consecuencias prácticas de sus acciones y dar sentido a sus interacciones, movilizándolo para ello una pluralidad de ideas sobre lo que consideran justo. Utilizando diversos regímenes de justificación, los actores analizan el mundo que les rodea generando acuerdos y conflictos en torno a situaciones en las que se requiere su cooperación (Boltanski 2017); esta capacidad de hacer juicios críticos es determinante para la interpretación y uso (o no) de determinadas instituciones; para evaluar una situación, se generan convenciones, entendidos como dispositivos cognitivos que funcionan como procesos internos relacionados con la acción y coordinación (Diaz-Bone 2018).

#### **1.2.4.1. El agua en la Política Pública ecuatoriana**

El cambio de Gobierno producido en el año 2007 en Ecuador derivó en un conjunto de reformas normativas, en el marco de una orientación ideológica que el Gobierno de la época etiquetó como la “Revolución Ciudadana”. Esta denominación se alineó con una declaración política más amplia que sustentó en la expedición de una nueva Constitución de la República y que sirvió de referencia para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo: el *Buen Vivir*. Asociadas a esta concepción, están un conjunto de valores y principios de la cosmovisión indígena originaria de América, entre ellos las nociones de reciprocidad y cooperación, para

un relacionamiento armónico entre los seres humanos y de los seres humanos con la naturaleza, la misma que en la nueva Constitución adquirió una categoría inédita de sujeto de derechos (SENPLADES 2013; N. Gómez 2016).

La nueva Constitución vigente desde el 2008, definió al territorio como “una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales” (Art. 4) y ordenó la creación de un paquete de Leyes asociados a su gestión. Como instrumento normativo para adecuarse a la nueva organización territorial y la (re) asignación de competencias señaladas en la Constitución, en el 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) que fusionó -y derogó- los contenidos de varias leyes y Decretos que hasta la fecha eran el referente de la gestión pública estatal en los territorios, entre ellas las Leyes Orgánicas de Régimen Provincial y Municipal, y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.

En este contexto, el agua constituye uno de los asuntos de interés público que más cambios experimentó a nivel de política pública, especialmente por la formulación de su reconocimiento como un bien de uso público inalienable, imprescriptible e inembargable, como un derecho humano y fundamental a ser garantizado y como un recurso estratégico -de propiedad- del Estado. Esta última condición implica la centralización del control y la administración del agua, la que no puede ser privatizada, dado que la ley dispone que su gestión solo puede ser pública o comunitaria. Los sistemas de gestión y regulación pasaron a ser tarea de la autoridad única del agua, conformada por la Secretaría del Agua, la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) y la Empresa Pública del Agua (EPA) instancia que tiene rango de Secretaría (2008), adscrita a la Presidencia de la República (A. Martínez 2017).

Los ámbitos de acción son amplios, y se definieron en la nueva Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (2014), la que define el régimen administrativo de la gestión integrada por cuencas hidrográficas, subcuencas, la participación social en los consejos de las cuencas y además los criterios de prelación para su uso: el consumo humano, la producción orientada a la seguridad alimentaria, la conservación del caudal ecológico y luego otras actividades productivas.

Estos cambios descritos, marcan un espacio de integración en el manejo del agua (dulce), de dos ámbitos complementarios pero que históricamente se gestionaron de forma desarticulada, el consumo humano y el riego para las actividades agropecuarias. Desde los inicios de la República existieron derechos y privilegios a familias de antiguos propietarios españoles (FAO 2015); los asuntos relacionados con el agua no eran prioritarios para el Estado y por lo general los patrones de acumulación de tierra han ido de la mano del control de las fuentes de agua. Ya en el último siglo han predominado dos visiones asociadas con la gestión del Agua; primero una que podríamos llamar civilista, que duró hasta 1960, donde la administración del agua se mantuvo como propiedad privada y una posterior en que el agua comenzó a ser gestionado como un bien nacional.

El Ministerio de Previsión Social y Trabajo, que había sido creado en épocas de la Revolución Juliana, era inicialmente la instancia encargada de los temas relacionados con el bienestar social (Ojeda 1988), así como el desarrollo rural, incluyendo los temas de agua. En 1936 se había promulgado la Ley de Agua, y posteriormente la Ley de Riego y Saneamiento del Suelo en 1944, año en que se encarga a la Caja Nacional de Riego (CNR), entidad de carácter autónomo, la tarea de planificar, ejecutar y administrar obras de riego en el país. Durante ese periodo el gobierno central cumplía simplemente un rol veedor con el propósito de solución de controversias y concesiones de uso, ejerciendo sus competencias desde el Ejecutivo por medio de sus Ministerios, primero a través de Fomento y posteriormente a cargo de Agricultura.

En la década del 60, en época de los gobiernos militares se inició una nueva etapa de la regulación del Agua, ampliando la presencia estatal en el proceso de gobernanza. En este contexto se dio la creación de diversas instituciones, entre ellas el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) que fusionó la CNR con la Dirección de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), constituyéndose en la nueva instancia responsable de la administración del agua y que impulsó la creación de la mayor parte de la red pública de riego de la época. Parte de la labor de esta entidad adscrita al MAG, se fortaleció con la promulgación de la Ley de Aguas del país en 1972 (Gallardo 1987; FAO 2015).

En paralelo es necesario mencionar el funcionamiento desde 1965, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), adscrito al Ministerio de Salud, cuya labor estuvo orientada a la construcción de infraestructura y asesoría técnica, para ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento en zonas suburbanas y rurales del país. Su rol fue clave para el fortalecimiento de las nacientes Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP) a partir de 1979 (Zapatta 2010; Rivadeneira 2010), las cuales se vieron debilitadas cuando este organismo fue absorbido en 1992, por la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico del entonces recién creado Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

Cabe destacar que no se visualiza en la literatura la existencia de mayores niveles de coordinación entre ambos Institutos, INERHI y IEOS, pese a que ambos trabajaban muy de cerca en temas de agua en apoyo a poblaciones del sector rural. En medio de esta dinámica, un tercer actor, que surge en la época fueron las Corporaciones de desarrollo regional, entre ellas la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, (CEDEGE), creada por Decreto Supremo en 1965. Aunque su rol originalmente estaba enfocado a la investigación y planificación, al suprimirse el INERHI, asumió la ejecución y administración de las infraestructuras -especialmente de riego y para producción de energía- construidas y proyectadas en su región de influencia.

Un momento de cambios se da nuevamente en la década de los 90, en que el IEOS pasa a ser parte del MIDUVI y el INERHI es reemplazado por Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Desde el lado estatal, estas acciones se dan en un contexto de ajuste estructural de los Estados Latinoamericanos, con medidas de corte neoliberal que determinó la promulgación de una serie de normas favorables a un contexto de mercado, entre ellas la Ley de Desarrollo Agrario. Desde el sector no estatal, se destaca la icónica movilización de los pueblos indígenas y el accionar de actores sociales como Foro de los Recursos Hídricos y el Consorcio para la Capacitación en Manejo de Recursos Naturales Renovables (CAMAREN), quienes postulaban una serie de alternativas para evitar cambios normativos privatizadores que pudiesen afectar el acceso al agua por parte de los colectivos sociales y poblaciones indígenas.

Para el 2002 el MIDUVI lanzó formalmente la Política Nacional de Agua y Saneamiento, y el 2004 se realiza una codificación de la Ley de Aguas; las acciones de lucha en defensa del

agua como patrimonio público fueron parte de las permanentes protestas con las que los movimientos sociales se manifestaban en contra los gobiernos de turno, en un contexto de gran agitación social e inestabilidad democrática. Con la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2008, se dio la posibilidad de incluir algunas demandas ciudadanas en el texto Constitucional, del cual se derivaron en la creación o reforma a otros cuerpos normativos como la Ley de Aguas, el Código Ambiental, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y secciones de varias otras Leyes relacionadas con la producción y la propiedad de la tierra.

Si bien la Constitución ya establecía posibilidades para la gestión comunitaria del agua, entre los cambios institucionales más recientes a nivel del país, destaca el Acuerdo Ministerial N°. 2017- 0031, que abona a la generación de condiciones para ampliar la participación de los actores no estatales. En este instrumento normativo emitido por la Secretaría del Agua, en base a las disposiciones Constitucionales y la Ley de Aguas vigente, se ratifica y fortalece la gestión comunitaria del agua y sus servicios asociados, garantizando el ejercicio colectivo y comunitario del derecho humano al agua, así como, el ejercicio de los derechos colectivos; también se remarca el respeto a las formas propias de organización comunitaria y el acceso, uso y distribución del agua de calidad para todos.

Otro de los cambios expresados en la nueva visión programático-normativa del Ecuador, y que está relacionado con la participación de los actores es lo que se denominó del poder ciudadano, orientada a dar un protagonismo central a la ciudadanía (individual y colectivamente), en procesos de toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Esto se expresa en enunciados como “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Art. 95 de la Constitución). La mención de estos mecanismos merece una especial atención.

Por un lado, la democracia representativa es de algún modo el sistema tradicional en que los ciudadanos activan en el devenir cotidiano de su relación con el Estado, mientras que los mecanismos de democracia directa empiezan a ser incorporados formalmente en la legislación e institucionalidad estatal. A partir de la nueva constitución se han promovido la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la definición de la Participación Ciudadana y el Control Social

como una de las 5 funciones del Estado, la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que normativamente son importantes, aunque en la práctica el ejercicio de estos derechos por parte de los ciudadanos es aún muy limitado.

Lo comunitario, sin embargo, no tiene la misma dinámica; aun no existen acciones reglamentarias y menos aún, ejercicios prácticos de aplicación de formas de democracia comunitarias fomentadas desde el Estado. Si bien hay un reconocimiento amplio de formas comunitarias en varias partes de la norma constitucional (ej. Se reconoce las formas pública, privada y comunitaria, en varios aspectos, entre ellos la comunicación y la organización económica), así como de la Organización Colectiva (Art. 56 y 57), los reconocimientos que tienen las Comunas, Nacionalidades y Pueblos se cumplen con mucha fragilidad en la cotidianidad ciudadana aún y no tiene el mismo efecto en todos los territorios.

Las Comunas en este caso constituyen un tipo de estructura jurídicamente reconocida por el Estado como una forma ancestral de organización territorial, a la cual la Constitución les garantiza sus derechos colectivos, y al igual que otras nacionalidades y pueblos indígenas, está protegida por acuerdos e instrumentos, promovidos por organismos Internacionales como la OIT y la ONU (Acosta 2014; Álvarez 2002b). Entre otros aspectos los derechos colectivos están referidos la conservación de formas organizativas, así como derechos de posesión y propiedad de sus territorios, a mecanismos de conservación de su entorno y patrimonio natural y cultural; adicionalmente contempla aspectos relacionados con la participación y el derecho a ser consultados ante medidas que puedan afectarlos.

Otro aspecto normativo fundamental es la promulgación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que determina la existencia de un tercer sector adicional a los sectores económicos público y privado, orientado a incluir a un amplio segmento de actividades y actores tradicionalmente invisibilizados en las políticas públicas. Se promueve un tratamiento diferenciado y preferencial por parte del Estado a un grupo de actores constituido por grupos asociativos, cooperativos, comunitarios, además de Unidades Económicas Populares (UEP). En este tipo de organización económica, de manera individual o colectiva, sus integrantes impulsan “procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad” (Art. 1 de la LOEPS).

## Capítulo 2

### Construcción del marco de análisis y estrategia metodológica

El análisis de una Política Pública tiene una gran complejidad debido a la diversidad de mecanismos, dimensiones, componentes y etapas que la conforman, así como la diversidad de enfoques surgidos debido a las “diversas y conflictivas formas de investigación” (Torgerson 2000, 197) o las perspectivas epistemológicas y teóricas en que se fundamentan los marcos de análisis a utilizarse. Esta trayectoria no es un acumulado de conocimientos sino también la generación de posturas diversas y hasta antagónicas, y al igual que otros objetos de conocimiento, también han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación, por lo que “existen diversas teorías que se proponen explicar el surgimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas” (Roth 2008, 69).

Uno de los retos más importantes para quienes participan en la gestión de las políticas públicas es el de encontrar mecanismos adecuados para determinar si las acciones, proyectos o programas que forman parte de esta, logran o no alcanzar los resultados previstos y en función de ello identificar estrategias alternativas para mejorar dichos resultados. Autores como Pressman y Wildavsky (1973) observaron que la complejidad de la acción pública, se da porque al determinar su necesidad o urgencia, existen múltiples perspectivas, intereses u objetivos de los actores (en varios niveles) que están en juego. En la práctica terminan imponiéndose una serie de criterios y razones asociados con las visiones promovidas desde la acción estatal central.

Al no poder objetivarse los costos y beneficios de una decisión, como plantean las teorías de la acción racional, es necesario observar las diversas formas de definir los objetivos de la Política Pública o como participan los actores en el proceso. Por ello no se trata de ver solo a la política como un proceso de una sola vez, *one-shot*, sino también como un proceso de aprendizaje, que implica un constante redefinir de objetivos y reinterpretación de resultados, (Fontaine 2015). Yanow (en Roth 2014b) considera vital también la interpretación de los ejecutores y destinatarios de la Política Pública, en base a la cual debe darse el análisis de la implementación, identificando su compatibilidad o no con la norma existente, y en general con los objetivos que se persiguen.

Si bien las razones iniciales del estudio de las políticas públicas estaban asociadas a la búsqueda de mayor efectividad del gobierno y un fortalecimiento de la democracia, con el paso del tiempo diferentes posturas han ido pasando desde el análisis que tiene la centralidad en los datos y evidencias, pasando por destacar el rol de las ideas, llegando a una perspectiva interpretativa, que abre la oportunidad de “que todas las partes involucradas en un problema público participen y deliberen en el proceso de formulación y de decisión pública en pie de igualdad real” (Roth 2014b, 25). Es esta última orientación en la cual se inscribe la presente investigación, enfocándose en la mirada que tienen los actores no estatales de un territorio vinculados a un proceso complejo y multidimensional como la Gobernanza del Agua.

### **2.1. El análisis de políticas públicas como un problema de Gobernanza**

Las definiciones de política pública son muchas y variadas, pero destaca en ellas el rol clave que tiene el Estado en cada etapa de su gestión, tanto a nivel de la producción normativa de instituciones públicas como de actividades político administrativas para poner en práctica esa producción (Roth 2014b, 35). Otra forma de ver a las políticas es en el rol de un dispositivo que tiene un Gobierno para tratar de modificar comportamientos y ejercer su influencia en una sociedad, en el marco de un determinado régimen político, es decir, de una forma específica en la que se configura la operación de un Estado (Medellin 2004).

Al tratar de incidir en el espacio social, los actores estatales arman estrategias orientadas a modificar comportamientos y mantener o modificar algún aspecto del orden social, en sentido normativo, para mejorar el funcionamiento de la sociedad. Estas estrategias son las concreciones de Políticas Públicas que en las diversas etapas del proceso articulan redes de agentes, instituciones, ideas e intereses. Esto se constituye en una construcción social que se desarrolla por medio de programas / proyectos y tiene espacios específicos de aplicación, esto es, campos, sectores y territorios determinados (Roth 2014b).

La territorialidad (presencia efectiva en el territorio) y la "institucionalización del orden" son dos pilares que sostienen un régimen político, y van configurando formas de producción y reproducción, así como mecanismos e instrumentos que hacen posible el ejercicio y consolidación de la dominación en una sociedad (Medellin 2004). Estos patrones institucionales diseñados a nivel nacional no necesariamente son equivalentes con los arreglos

institucionales en uso por parte los diversos actores (estatales y no estatales) en los diversos territorios que conforman un Estado.

Si bien la discusión en torno al Estado era ya una cuestión fundamental hace mucho, el análisis de la Política Pública abría espacio a un primer actor no estatal protagonista en el proceso: el experto formado científicamente (en varias disciplinas) y los mismos espacios de formación (la academia) que generaban saberes tecnocráticos, que se supone, ayudarían a tomar mejores decisiones y por ende mejorar el funcionamiento del Estado. Con el tiempo en el análisis de las Política Pública, se reconoce una diversidad cada vez más amplia de actores, vinculados a sus diversas fases y relacionados con dos grandes segmentos: sector estatal y no estatal.

En el sector no estatal hay actores claramente identificados con una lógica privada de mercado, otros de la sociedad civil, entre los que destacan ONG, Universidades, asociaciones y grupos sociales diversos. En este tercer subgrupo a su vez, hay estudios generados desde el enfoque pluralista y corporativista, que los ve como “grupos de interés”, y que han sido más analizados generalmente en Europa y Estados Unidos. La importancia de actores no estatales es implícitamente destacada por algunos autores como Dunn que define a la Política Pública como “toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no estatales”, o Muller y Surel (en Fontaine 2015, 26) que la describen como un “un acervo de decisiones y actividades que resultan de las interacciones entre actores públicos y privados”.

Los enfoques predominantes en el Análisis de las Políticas Públicas (conductista, cognitivista y neo-institucionalista), con el paso del tiempo han ido incorporando diferentes aspectos relacionados con los actores. Uno de ellos es la racionalidad, que va desde una suposición de racionalidad clásica instrumental -individual- (con información completa, y una capacidad de cálculo casi perfecta para maximizar sus ganancias y minimizar sus costos), pasando por formas de racionalidad limitada (de influencia combinada entre el individuo y el entorno), hasta la influencia casi total de otros aspectos exógenos como las ideas, los valores, el contexto o las instituciones (formales o no formales) en el comportamiento de los individuos (Fontaine 2015).

### **2.1.1. La racionalidad en los actores**

De hecho, el tema de la racionalidad fue origen de una de las primeras tensiones en el campo de análisis de Políticas Públicas: la postura tecnocrática de racionalidad exhaustiva (que podía abarcar todo), partidarios de una ciencia política “científica” y positivista, opuesta a quienes veían imposible un completo conocimiento racional, afines a una ciencia política humanista. Aunque la primera tomó ventaja, apoyada por el desarrollo de metodologías cuantitativas y el desarrollo de métodos estadísticos, además de la captación de espacios claves en el gobierno por parte de numerosos economistas, luego fue blanco de críticas desde otras corrientes que concebían una racionalidad más limitada y la necesidad de dar cabida a considerar el papel de otros aspectos extra racionales, entre ellos los valores (Roth 2014b, 50–55).

La noción de racionalidad es ampliamente analizada en el ámbito de la economía, siendo una de las variantes más destacadas a la racionalidad instrumental (sustantiva), la idea de racionalidad procedimental planteada por Simon (1976), que, partiendo de análisis relacionados con las teorías de la empresa, identifica dos amplias tendencias: el determinismo de situación y el conductismo económico. En el primer caso, los comportamientos sustantivamente racionales se orientan más a metas dadas dentro de ciertas condiciones y restricciones; es decir la racionalidad depende del actor (solo en sentido de sus metas) y su comportamiento racional está condicionado por el entorno en que se da (Simon 1976).

El análisis económico tradicional, que se basa en esta racionalidad, considerando dos supuestos: la existencia de una meta particular del actor económico (generalmente relacionada con la maximización de utilidades o beneficios) y que la búsqueda de esa meta será sustantivamente racional (lo óptimo). En el otro lado, está el comportamiento procesal, que no está solo en el resultado si no que se ve como resultado de una deliberación adecuada y que depende del proceso que lo generó considerando sus respectivas limitaciones, lo que permite llegar a una mejor solución que no es necesariamente el óptimo de la racionalidad sustantiva (Simon 1976).

Basada en estas nociones, Fareveau (1994), describe el funcionamiento diferenciado de mercados externos (mercados) e internos (organizaciones), mientras que en uno de sus trabajos Sen, menciona que desde Aristóteles ya se pensaba que el futuro dependía de nuestras elecciones y razonamientos, los que son usados para mejorar la sociedad, y que esta debería

obedecer a un deseo y un fin determinado; el problema de esta “elección social” es que existen por ejemplo muchos razonamientos en base a valores y fines diversos.

Otra referencia que va en la línea procedimental de Simon, es la que utiliza Ostrom (2011), quien acoge como supuestos muchos de los planteamientos relacionados con la lógica de la acción colectiva de Olson (1971), así como ciertas premisas de la teoría de la elección racional, pero deja notar también que los comportamientos de los grupos de apropiadores (que de algún modo podrían entenderse como organizaciones), no son solamente racionales, sino que entran en juego otros aspectos (que no detalla con profundidad) y da mucho valor al aprendizaje que hacen los actores locales de sus propios procesos, lo cual de algún modo se enmarca en la cuestión de los problemas de información incompleta y costos de interacción. Otras formas de tensión entre formas diversas de racionalidad, es la que Coraggio (2011) contrapone a la racionalidad instrumental (asociada al principio de acumulación del capital): una racionalidad reproductiva, asociada a un principio de reproducción ampliada de la vida.

Las motivaciones o intereses de los actores no estarían dados solo por una mirada utilitarista, sino que como describe Callié (2010) podrían responder al menos a cuatro diferentes formas: Libertad, Obligación, Interés propio y Cuidado solidario del otro. Por otro lado, Friedman (1991), destaca que entre la múltiple tensión que se vive en la sociedad existe una oposición entre la racionalidad de mercado y la racionalidad social, entre los diversos niveles territoriales y entre las dimensiones (técnica y política), que interactúan en el proceso de planificación, instrumento por medio del cual el Estado trataría de corregir las consecuencias inesperadas de la acción bajo la racionalidad del mercado.

Además de las tensiones descritas, la planificación central (estatal) no garantiza siempre esos límites a la racionalidad de mercado. En muchas ocasiones puede ser muy difusa la frontera entre lo público, lo privado (e incluso lo comunitario), o mejor dicho se puede confundir la intencionalidad de quien la promueve y a quien se dirige una política pública, o usar supuestos equivocados para basar las decisiones. Mucho tienen que ver los intereses que estarían detrás de cada decisión, así como el poder y la diversidad de actores que se movilizan en cada proceso (Subirats 1989).

La aspiración de tener mejores resultados de una Política Pública (en la vida de las personas y sus espacios de vida), es un criterio subjetivo que va a depender del punto de vista que se privilegie; incluso, viendo desde un mismo ángulo, habrá actores afectados (positiva o negativamente) cuyas percepciones / preferencias / aprendizajes no estén suficientemente considerados en las decisiones que se tomen para un determinado sector. Por ello, una forma de resolver los dilemas que se presenten debe partir de reconocer los esfuerzos que hacen los individuos por organizarse y resolverlos (Ostrom 2011).

Ostrom considera que la "lección más importante para el análisis de las políticas públicas...es que las personas tienen una estructura motivacional más compleja y mayor capacidad de resolver los dilemas sociales de lo que se creía en el marco de la teoría de la elección racional". Por ello en vez de forzar a individuos con instituciones impuestas desde afuera, el "objetivo central de las políticas públicas debería ser el de facilitar el desarrollo de instituciones que saquen a relucir lo mejor de las personas" (Ostrom 2013, 52).

### **2.1.2. La gestión de la política en el territorio**

La implementación de una Política Pública (entendida por ahora, de forma simplificada, como el conjunto acciones públicas orientadas a resolver problemas posicionados como públicos) implica que determinadas situaciones problemáticas, que inicialmente surgen como preocupaciones a nivel privado o grupal, puedan ser promovidas en la arena política y posicionadas como una situación relevante que requiere ser incluida en la agenda de prioridades de un Estado (Roth 2014b). Pero además de la acción estatal (generalmente orientada a mejorar aspectos técnico-productivos del territorio), para la solución de estos problemas se requiere de ciertas condiciones favorables del contexto, como la disponibilidad y acceso a recursos, y adecuadas capacidades organizativas para gestionarlos.

Las características descritas serían comunes en América Latina, región en la que Acosta (2014) destaca el surgimiento de propuestas alternativas a las miradas tradicionales de desarrollo (asociadas a la acumulación). Estas concepciones surgen como construcciones o reconstrucciones colectivas en los territorios, con raíces comunitarias, con cosmovisiones diferentes a los modernos saberes occidentales, y generalmente asociados a pueblos y nacionalidades indígenas que no han sido totalmente influenciados y absorbidas por la modernidad capitalista. Sus prácticas cuestionan la base del progreso moderno y confluyen en

nociones que destacan la diversidad, que promueven cambios cualitativos y que no tienen una visión única y mecanicista de la realidad.

Desde otra perspectiva, la adaptación del Estado tradicional en América Latina se dio de forma elitista sobre la base de sociedades e instituciones coloniales, con poca participación de minorías étnicas lo que permite que persistan en el tiempo algunos espacios sociales y territoriales, así como determinadas estructuras sociales comunitarias influenciadas de forma diferente por la modernidad capitalista. Las propuestas comunitarias andinas que tienen una perspectiva crítica de “descolonizar el poder y la sociedad” con “epistemologías, culturas e instituciones más propias”, se complementan con intentos de renovación propuestos desde el Estado, los que se expresan en nociones como el “pluralismo igualitario” (mejor representación de los grupos) o la Gobernanza (gobierno compartido) (Roth 2014b, 25–28).

Pese a las alternativas mencionadas, Ostrom (2011) en la gestión de políticas relacionadas con el desarrollo de los territorios que cuentan con una dotación importante de recursos de uso común y/o propiedad colectiva, sigue predominando la influencia de tres modelos analíticos que en general prescriben la imposibilidad de la cooperación autogestionada de los individuos involucrados. Esto se debería al supuesto de que, en la identificación de las estrategias de acción, están presentes criterios egoístas e individuales, postulando de algún modo que lo colectivo termina siendo de nadie, y una paradoja de que la aplicación de una racionalidad individual siempre conduciría a una situación de irracionalidad colectiva. Por tanto, para evitar o resolver dilemas sociales en torno al aprovechamiento de dichos recursos, se prioriza como solución la asignación privada de parcelas o la intervención de una autoridad externa al grupo (Ostrom 2011; 2013).

La participación de actores no estatales en la política pública es relevante dada su creciente capacidad de “comprender y tratar los problemas colectivos, públicos”, pero el diseño de un modo de gobernanza democrática depende del “desarrollo de identidades de ciudadanos y grupos del entorno político”, es decir de capacidades para desempeñar una acción política adecuada (Fontaine 2015, 70). Ostrom (2013) analiza el tema de la gobernanza, “más allá” de (la dicotomía) mercados – Estado, planteando un análisis alternativo que debe pasar de lo simple a lo complejo y considerar varias escalas de análisis, dado que en la realidad los

individuos tienen estructuras motivacionales complejas y una amplia diversidad de acuerdos institucionales, cuyos resultados son diversos (positivos y negativos).

Precisamente en las últimas décadas existe un movimiento creciente de estudios sobre sistemas recursos de uso común y/o propiedad colectiva existentes en los territorios, en los que destaca, el redescubriendo, visibilización y promoción de una búsqueda de formas alternativas de gestión (producción, organización, consumo) que además ha sido denominada de varias maneras: bienes comunes, comunes, procomún; su importancia está en el potencial actual pero también en una tradición histórica asociada a la generación de beneficios sociales, económicos y ambientales (Moral 2013; Calle 2015). Generalmente estos sistemas de RUC están asociados a localidades y pequeñas escalas, presentes en diversas partes del mundo, donde la consideración del régimen político circundante es importante, dado que muchos sistemas exitosos son la mezcla del funcionamiento de instituciones propias apoyadas con la participación de agencias externas (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Desde los enfoques interpretativos se propone que es necesario considerar otros aspectos como las relaciones subjetivas, las tradiciones culturales o las diversas concepciones la noción de valor en varias disciplinas. Al hablar de gobernanza se considera que están implícitos una serie de juicio de valor que influyen en cada actor involucrado, lo que se suma a la complejidad propia del recurso. “Los valores pueden entenderse como principios rectores u objetivos abstractos que la gente busca mantener en la toma de decisiones” y en el caso de los recursos naturales, como “expresiones de la importancia y los significados que se les asignan” (Schulz et al. 2017, 241).

## **2.2. La Gobernanza de bienes comunes**

Un centro de análisis fundamental de la ciencia económica tradicional ha sido la gestión de recursos para satisfacer necesidades de la población, lo que pasa por un proceso de producción, asignación y consumo de estos, transformados a la forma de bienes (y servicios). A su vez, este proceso está marcado por unas lógicas específicas de interacción de los actores involucrados y formas de gobernanza que determinan sus resultados. Aunque tradicionalmente el análisis se concentró en las orillas de lo público y lo privado (relacionado con la posibilidad o no de exclusión y rivalidad en su consumo), existe un tercer enfoque busca dar cuenta de alternativas relacionadas con un tipo especial de bienes (comunes) que

comparten ciertas características de uno y otro tipo, pero que tienen una configuración de actores y formas de autogestión y autogobierno particulares.

Los tipos de sistemas de RUC son diversos también y su consideración es importante porque influyen de forma diferente en los problemas a la hora de diseñar instituciones para proveer, producir o consumirlos, en una diversidad de situaciones en que interactúan los seres humanos. Algunos sistemas pueden ser abiertos (disponibles para todo el mundo), restringidos (“sometidos a unas reglas que definen quién tiene derechos sobre ellos, y cómo y cuándo se utilizan”) o mixtos (algunos usos están abiertos y otros cerrados), pero en comunidades “limitadas”, de pequeña escala, los bienes o recursos comunes (bienes, recursos, procesos, cosas) se comparten casi exclusivamente entre sus miembros, quienes se organizan en torno a él y tienen derecho (no necesariamente propiedad) a disfrutarlo, gestionarlo, utilizarlo o explotarlo (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Sarukhán (en Ostrom 2011), considera que, para el buen aprovechamiento de recursos de uso común, es necesaria la existencia de “fuerzas más allá del mercado”, constituidas por la cooperación organizada de los grupos, las que estarían basadas en una gran cohesión social y sistemas propios de gobernanza, en los que la capacidad de comunicación es fundamental. También destaca la amplia relación que tienen estos sistemas con poblaciones (comunidades) rurales, dueñas y dependientes de recursos de los ecosistemas naturales. Por ello es necesario profundizar el estudio de situaciones de acción colectiva y la identificación de instituciones informales, en contextos donde hay escasez y dificultad de acceso a la información, en áreas subnacionales con poblaciones generalmente marginadas, que no son parte de las élites (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Cabe destacar que la gestión de lo común no es algo nuevo, sino una forma vigente en lo rural, donde nunca ha desaparecido (aunque también hay nuevas experiencias), debido tal vez a que este sector está más adaptado a la manera cotidiana de “vivir, trabajar y relacionarse”. La acción de los seres humanos que habitan estos territorios y planifican localmente sus acciones, combinan la generación de respuestas a la necesidad de sostenimiento económico con valiosas alternativas de conservación. Aunque generalmente esta gestión se asocia a actividades productivas primarias, en muchos casos aporta a conservar el paisaje, el medioambiente y la biodiversidad; además puede mantener áreas de recreación (y

alimentación) para las zonas urbanas e incluso ser parte importante del patrimonio cultural de un territorio (Sarukhan en Ostrom 2011; Moral 2013, 7).

En torno al funcionamiento de las dos formas de integración social analizadas, hay otros factores claves que además de las instituciones dinamizan las interacciones humanas. La información es uno de ellos siendo ampliamente valorado en el ámbito de las relaciones sociales, ya que representa una importante base que facilita la acción, pero su adquisición es generalmente costosa (Coleman 1988). Su disponibilidad es usualmente limitada, ya que se encuentra dispersa en “las manos privadas de millones de actores”, siendo difícil transferirlos en una autoridad central o generar condiciones ideales de mercado que logren identificar claramente las preferencias (por ejemplo, a través de los precios). Las comunidades tienen cierta ventaja aquí, ya que su forma de gobernanza hace uso de información local privada e incentivos tradicionales de uso común por parte de su población (Bowles 2010).

Otro aspecto relacionado a la dinámica de los grupos humanos es el de los vínculos. Contrario a lo que ha sido tradicional, es decir, estudiar y destacar solo los vínculos fuertes que existen entre las personas (relacionadas con la proximidad, la temporalidad, la confianza), Granovetter (2000) propone analizar el rol y fortaleza que tienen los “vínculos débiles” dado que facilitan la interacción de individuos, y por ende la circulación de la información, más allá de la red de relaciones establecida por los vínculos fuertes. A nivel comunitario este tipo de enlaces permitiría interactuar con otras redes, accediendo a otro tipo de información y nuevas relaciones, a las que no se podría llegar si solo se interactúa en la red de lazos fuertes, lo que permite una mejor capacidad de adaptación y respuesta ante diversas circunstancias.

De manera general, el conjunto de elementos que gravitan sobre las formas de interacción humana mencionados, están presentes en los trabajos de Elinor Ostrom sobre el “gobierno de los bienes comunes”, donde identifica condiciones que posibilitan la gestión adecuada de un conjunto de recursos de uso común (RUC), mediante lógicas diferentes de las existentes en el Estado o en el mercado. Se plantea así una alternativa para las opciones que la economía convencional determinaría en relación con sistemas de recursos escasos utilizados por varios individuos: que tarde o temprano sean asumidas por el Estado o por el mercado para conservarse. En este sentido, las autoridades públicas pueden apoyar a los grupos comunitarios con formas propias de autogobierno, proporcionando información de calidad

para que gestionen sus propios arreglos institucionales, y sistemas complementarios de control (como mecanismos de resolución de conflictos y de exigencia de cumplimiento de las normas) antes que imponer las normas desde afuera (Ostrom and Ahn 2003; Ostrom 2011, 26).

En el ámbito de la economía, ciencia predominante en el campo moderno de las ciencias sociales, y pilar fundamental para la gestión de políticas públicas, el concepto de bienes hace referencia a aquellos elementos (tangibles o intangibles) que contribuyen (directa o indirectamente) a satisfacer las necesidades humanas (de forma individual o colectiva), los cuales en base a sus características corresponden a una determinada tipología. Así por ejemplo, una de las divisiones más genéricas es segmentarlos en bienes libres (al alcance de todos) y bienes escasos (económicos). En general la noción de bien incluye que sea susceptible de tener en sí mismo valor, y para ello condiciones de objetividad, utilidad y accesibilidad (disponible para ser usado).

En los estudios económicos la clasificación de los tipos de bienes surge a partir de la división hecha por Samuelson de 1954 en la que caracteriza los bienes públicos a partir de la dificultad para dividirlos o racionarlos (por ser ni deseable ni posible), y a que su disponibilidad no se afecta con el consumo que se haga de él; se genera así la característica conocida como de no exclusividad y no rivalidad. A partir de esto, Musgrave en 1959 señaló una condición contraria que determina a bienes privados, es decir aquellos que son excluibles (solo accede a él quien paga por ellos) y rivales (si lo consume una persona, otra no podrá hacerlo). A esta clasificación se asociarían dos formas de asignación (y propiedad): privada y pública (del Estado) (Stiglitz 2000; Jordana 2007; Ostrom 2011; Calle 2015).

A la primera dimensión de clasificación de los bienes (condición de exclusividad), se había sumado la condición de rivalidad en el consumo, pero no bastaba para explicar los casos en que no siempre había una relación perfecta de exclusividad y rivalidad. Se origina así la existencia de bienes públicos y privados que no son puros (impuros), y sobre esta base Buchanan propuso después una clasificación diferente para identificar bienes que, aunque no son necesariamente rivales en el consumo si pueden ser excluyentes en su acceso: los denominó bienes Club, los cuales son generalmente auto provistos por asociaciones privadas a pequeña escala (Ostrom 2013; Ramis 2013).

Ostrom propuso posteriormente una tipología adicional, para describir una dificultad de exclusión cuando el uso simultáneo si afecta la disponibilidad del bien. Para llegar a esa clasificación planteó sustituir la idea de “rivalidad en el consumo” por la de “potencial de sustracción de uso”, lo cual implicó una redefinición de los conceptos de “potencial de sustracción” y “dificultad exclusión”, y un cambio en la escala de variación: en lugar del binomio “alta-baja” (rivalidad), propuso el binomio “presente- ausente” (potencial de uso). Con estas premisas identificó un cuarto tipo de bienes: denominados comunes, que son de gran importancia para la supervivencia humana, pero que tienen la condición especial (no considerada hasta entonces), de combinar el potencial de sustracción de uso (rivalidad privada) con la dificultad de exclusión (público) (Ramis 2013; Ostrom 2011).

Dado que ninguno de estos tipos existe de manera perfecta, se concibe más bien un continuum de tipos bienes que va desde los bienes públicos puros hasta los bienes privados puros; en el medio se dan diversas combinaciones de producción, asignación y consumo, en función de ciertas condiciones particulares. Los bienes comunes en este caso reflejan un tipo de bien, ampliamente relacionado a los bienes públicos, dada la dificultad o alto costo de excluir a alguien de su consumo, pero que conlleva la necesidad de controlar el consumo individual (de algún modo similar a los bienes privados), para asegurar un flujo constante del bien, dada la posibilidad de agotamiento o congestión por el aumento del uso más allá de determinados niveles (Jordana 2007; Anastacio Villanueva, Gómez-Limón, and Arriaza 2012).

Una consideración adicional que destacar es la referida por Villanueva (2014) en su estudio sobre la implementación de sistemas agrarios de riego (SAR) en España, donde identifica que a partir de la implementación de políticas públicas se producen de manera adicional a sus objetivos de desarrollo, una serie de Bienes Públicos (BPs), y también de males públicos (especialmente ambientales), como es el caso de la contaminación. Utilizando un análisis multicriterio resalta la generación de 12 tipos de bienes, entre ellos la fertilidad del suelo, la calidad visual del paisaje agrario y la biodiversidad en tierras agrarias, siendo los SAR, sistemas multifuncionales que producen tanto bienes privados como públicos, donde la dotación de agua es el elemento fundamental.

Aunque no son términos equivalentes, las nociones de posibilidad de uso y propiedad (“común”) suelen generar una confusión entre la naturaleza de un bien y régimen de

propiedad; en torno a esta última, además se debe considerar que tradicionalmente es asociada solo al derecho de disposición (a vender propiedad). Ostrom propone que debe tratarse como un sistema de derechos, no un derecho de propiedad único, pues existen al menos 5 formas en que los individuos pueden tener acumulativamente un bien: acceso, retiro, administración, exclusión y disposición (que es el derecho a vender cualquiera de los otros 4). Por ello es difícil hablar de bienes comunes puros debido a los diversos regímenes de propiedad (privada, pública, comunal) y la existencia de derechos diferenciados para su uso (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012; Ostrom 2011).

Si bien el enfoque aplicado en torno a los RUC, significa un avance fundamental para la comprensión de la gestión de sistemas de recursos gestionados por comunidades y poblaciones indígena, por los supuestos subyacentes que tiene la connotación instrumental de *recursos* y lo que eso representa en el contexto de la relación hombre naturaleza. Es importante por tanto la diferenciación entre las nociones de recursos naturales y bienes comunes naturales, más asociada a una valoración del patrimonio, lo cual se relaciona en una disputa en el plano simbólico (Ivars 2013). En una concepción más amplia surgió en décadas anteriores corrientes de pensamiento (cercanas a la Antropología) que apelan por otras formas de concebir la relación con la naturaleza cuestionando los cánones tradicionales occidentales, lo que se ha denominado el *giro ontológico*; “retomar la historicidad de las relaciones entre humanos y no humanos podría ser una clave para entender los procesos formativos de los conjuntos humanos y su relación con el entorno en el que se hallan inmersos (Lavazza 2016, 239).

### **2.2.1. Naturaleza y dinámica de los bienes comunes**

El estudio sobre bienes comunes más conocido es el desarrollado por la politóloga norteamericana Elinor Ostrom. Su trabajo de algún modo fue una réplica a un influyente artículo escrito por el biólogo -también norteamericano- Garred Hardin en 1968, en él se calificaba como una “tragedia” la condición en que se encontraban un conjunto de sistemas de recursos sobre los que no existen derechos de propiedad bien definidos y que son de uso común (por ejemplo, el medio ambiente). El artículo, que fue fuente para numerosos estudios posteriores y acciones gubernamentales a nivel de todo el mundo, planteaba que los individuos, al buscar maximizar sus intereses particulares llevarían inevitablemente a una

sobreexplotación y colapso de este tipo de recursos, por lo que era necesario que una autoridad central tenga control sobre dicho sistema (Trujillo 2016).

La definición de bienes comunes se origina en la traducción inicial de la frase “common pool resources” como “recursos de uso común”, aunque su traducción más cercana sería “recursos de acervo común” (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 103). Este tipo de bienes identifican a aquellos recursos de una comunidad (lo que podría definir a los habitantes de una comunidad o a la humanidad en su conjunto), que se producen, se heredan o se transmiten en una “situación de comunidad” (Moral 2013; Calle 2015). Una connotación especial que tienen los bienes comunes es que no son elementos aislados, sino que funcionan como sistemas complejos de recursos, que pueden ser naturales o creados por los seres humanos, y que son suficientemente grandes para volver costoso (no imposible) excluir a otros beneficiarios potenciales (Ostrom 2011).

Una característica adicional que debe tomarse en cuenta en los sistemas de RUC es su gran diversidad. Hay algunos sistemas que pueden ser abiertos, es decir que están disponibles para todo el mundo, pero también hay casos de bienes restringidos, al ser regidos por reglas donde se define quién tiene derechos, y también cómo y cuándo se utilizan. Un tercer tipo son los que se consideran mixtos, ya que algunos usos están abiertos y otros cerrados. La escala que tienen varía también, dado que puede estar disponible para todo el mundo o solo para un determinado sector.

En comunidades “limitadas”, es decir de pequeña escala, los bienes o recursos comunes (que incluyen bienes, recursos, procesos, cosas, etc.) se comparten casi exclusivamente entre sus miembros, quienes se organizan en torno a él y tienen derechos (no necesariamente propiedad) a disfrutarlo, gestionarlo, utilizarlo o explotarlo (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012; Ostrom 2011). Entre los bienes comunes hay muchos subtipos, y varían igualmente en cuanto a atributos, que pueden ser su condición de movilidad, escala, extensión, cantidad de usuarios, etc., en general el manejo de bosques, pastizales, pesquerías y sistemas de riego, son los casos más estudiados.

Considerar esta diversidad es importante porque influye de forma diferente en los problemas, y por ende son fundamentales a la hora de diseñar instituciones para proveer, producir u

consumir estos bienes, más aún en una diversidad de situaciones en las que interactúan los seres humanos. Los comportamientos de los individuos que los gestionan difieren frente a un problema, ya que las situaciones observadas no siempre se parecen a los estándares de mercado o de la jerarquía estatal (Ostrom 2011).

La gestión de bienes comunes debe analizarse como un trabajo articulado que involucra a veces a muchas personas, familias y comunidades, y es a su vez muestra de aplicación de principios de trabajo en común, organización colectiva y manejo cuidadoso de un entorno natural; mientras la existencia de un bosque puede ser visto como una prueba de aplicación de estos principios, su deterioro podría ser síntoma de que estos principios se están perdiendo. Precisamente, en el marco de determinados arreglos institucionales, existen grupos humanos que han logrado definir con éxito sus propias normas de apropiación y provisión, así como mecanismos de monitoreo para asegurar un adecuado sistema de autogobierno y conservación de los sistemas de RUC con los que interactúan, y de los que generalmente dependen (Ostrom 2011; Ramis 2014).

Entre los conceptos relacionados con los sistemas de RUC hay que destacar la noción de “flujo de recursos” que se refiere a la cantidad total de recursos que circula en el sistema, mientras que las unidades de recurso que conforman el flujo son aquellas partes de las que los individuos pueden apropiarse (acción denominada sustracción) o usar. Los apropiadores son quienes usan o consumen unidades, ya sea de forma directa (consumo), como parte de otros procesos de producción (factores productivos) o transfiriéndolas de forma inmediata (venta). Finalmente, en el proceso de gestión de los bienes existen proveedores y productores en los sistemas quienes administran y/o realizan mejoras a disposición de todos, incluso de quienes no hayan contribuido para crearlo o sostenerlo (Ostrom 2011).

La existencia de bienes comunes está muy relacionada con un conjunto de bienes y servicios ambientales, que tienen una inconmensurabilidad de su valor real. Además de no considerar aspectos relacionados con la subjetividad de los actores locales, aspectos culturales y de protección frente a eventos adversos, las estimaciones de mercado que se hacen desde el enfoque económico tradicional, los invisibilizan. Esta omisión hace que el disfrute de los mismos se lo vea como libre de costos y pueda conllevar su destrucción; incluso en la

perspectiva de capital natural, se estima que la consideración de los aspectos ambientales, puede incrementar entre 27 y 65 veces el valor económico (Mudavanhu et al. 2017).

### **2.2.2. Acción colectiva y formas de gestión**

Utilizando el concepto de capital social Ostrom y Ahn (2003) recuperan y combinan un conjunto de factores diversos relacionados con la acción colectiva<sup>27</sup>, la que a su vez se relaciona con las instituciones. Estas últimas son una respuesta para articular la acción colectiva y al mismo tiempo son un resultado o una expresión de esta. Las teorías de acción colectiva que se privilegian son las de segunda generación relacionadas con escenarios donde hay un grupo con un interés común, el mismo que entra a veces en conflicto con el interés de cada individuo, pero a diferencia de las teorías de primera generación, que ve individuos atomizados, egoístas y racionales, se parte de que no hay un único modelo de individuo, que estos interactúan en espacios complejos de relaciones diversas, y no todos son egoístas, ni lo son en el mismo nivel, tomando en cuenta en ciertos casos los intereses de otros (Ostrom and Ahn 2003).

Esta noción está muy relacionada al concepto de bien público (que no se puede excluir a nadie de los beneficios) dado que en un escenario en que todos se beneficiarían sin restricción del bien, no habrá incentivos para aportar en la provisión de este, lo que podría conducir a su subprovisión o sobreuso, frente a lo cual se requiere una respuesta social coordinada (J. Alonso and Garcimartín 2008). Las formas de acción colectiva interactúan también con el modo de gobernanza de los grupos humanos. En general la idea de gobierno compartido implica que la presencia tradicional del Estado disminuye en favor de una mejor representación de los grupos sociales (Roth 2014b), constituyendo un fenómeno social con interacciones de carácter público-privado en el que se combinan varias estructuras y tipos de gobierno (Kooiman 2005).

Ostrom es pionera en el análisis de la gobernanza, “más allá” de (la dicotomía) mercados – Estado, planteando un análisis alternativo aplicado a la gestión de recursos comunes (y bienes públicos), que asume que en la realidad los individuos tienen estructuras motivacionales

---

<sup>27</sup> Estos factores diversos han ido surgiendo al margen de la teoría económica dominante (neoclásica) y de algún modo se contraponen a los postulados teóricos de la elección racional.

complejas y una amplia diversidad de acuerdos institucionales, cuyos resultados son diversos (positivos y negativos). Con esta premisa emprende un amplio análisis de las instituciones vinculadas a la gestión de sistemas de RUC de larga supervivencia, identificando ciertos "principios de diseño" (factores claves que afectan probabilidad de supervivencia). Estas regularidades observadas en el funcionamiento de determinados grupos (aunque sin ser necesariamente conscientes), son vistas como lecciones subyacentes que caracterizan a los regímenes que sobrevivían largo tiempo y no a los que fracasaron.

Bowles (2010) identifica tres diferentes estructuras de Gobernanza: la de los Estados, la de los mercados y la de las comunidades<sup>28</sup>. Actuando de manera conjunta estas podrían solucionar problemas de coordinación de acciones deseadas en común, lo que no siempre se logra debido a que en muchos casos la racionalidad individual no coincide con la racionalidad colectiva (lo que correspondería a un fallo de la acción colectiva). En el escenario opuesto, la disposición de intervención de los integrantes en los asuntos de su grupo, se considera eficacia colectiva y sería un ejemplo de buena gobernanza comunitaria o de la comunidad. Para ello es necesaria la aplicación de normas locales, así como compartir habilidades e información que permita mejorar los resultados de un grupo y ayudar a evitar comportamientos oportunistas que puedan surgir a partir de una determinada racionalidad<sup>29</sup>.

En la mirada racional instrumental dominante (racionalidad sustantiva), los comportamientos se orientan a metas dadas dentro de ciertas condiciones y restricciones, por lo que la decisión depende del actor solo en sentido de sus metas, pero su comportamiento racional está condicionado por el entorno en que se da (Simon 1976). Sin embargo, al estudiar los sistemas de recursos de uso común, Ostrom (2011) observa que los comportamientos de los grupos de apropiadores (que de algún modo podrían entenderse como organizaciones, y en algunos casos también comunidades) no son solamente racionales, sino que entran en juego otros aspectos, dando mucho valor al aprendizaje que hacen los actores locales de sus propios

---

<sup>28</sup> Una cuarta estructura de Gobernanza es la de la familia, que tiene características similares a las comunidades

<sup>29</sup> La racionalidad instrumental da énfasis al individuo, que se supone cuenta con información completa, y una capacidad de cálculo casi perfecta para maximizar sus ganancias y minimizar sus costos. Una racionalidad limitada en cambio supone una influencia combinada entre el individuo y el entorno, e incluso se puede asumir una influencia casi total de otros aspectos exógenos como las ideas, los valores, el contexto o las instituciones (formales o no formales) en el comportamiento de los individuos (Fontaine 2015).

procesos. Polanyi (1992) rechaza también la idea del ser humano que piensa y actúa solo en función de sus intereses individuales sin ninguna otra consideración del entorno con el que interactúa<sup>30</sup>, ya que hasta por un instinto de supervivencia, requieren también tomar en cuenta un conjunto de factores relacionados con el grupo en el que vive; es decir, los individuos tienen capacidad de competir, pero también de cooperar (North 1993).

Más que buscar intereses personales, en términos de posesión de bienes, el ser humano trataría de salvaguardar su posición, los derechos y sus activos conseguidos en el grupo en términos sociales, donde los bienes representarían realmente medios para conseguir/mantener estos fines. En las formas de gestión económica de sociedades tradicionales hay grandes diferencias con la lógica predominante de la economía actual a partir de dos comportamientos claves: la reciprocidad y redistribución<sup>31</sup> (Polanyi 1992); estos se contraponen a la racionalidad instrumental (asociada al principio de acumulación del capital) y son más cercanos a la idea de una racionalidad reproductiva, relacionada con un principio de reproducción ampliada de la vida (Coraggio 2011).

En un nivel más amplio de las interacciones sociales, hay una constante oposición entre la racionalidad de mercado y una racionalidad social, así como entre los diversos niveles territoriales y entre las dimensiones técnica y política de los procesos de planificación que el Estado impulsa para corregir las consecuencias inesperadas de un modelo económico de mercado (Friedman 1991). Esta planificación central (estatal) no logra poner siempre límites a la racionalidad de mercado, siendo muy difusa la frontera entre lo público, lo privado (e incluso lo comunitario); dicho de otro modo, se puede confundir la intencionalidad de quien la promueve y a quien se dirige una política pública, o usar supuestos equivocados para basar las decisiones. Mucho tienen que ver los intereses que estarían detrás de cada decisión, así como el poder y la diversidad de actores que se movilizan en cada proceso (Subirats 1989).

---

<sup>30</sup> Estas características fueron atribuidas al “hombre económico”, caracterizado por una propensión a intercambiar

<sup>31</sup> Un tercer principio es el del hogar (o lo que correspondería a la idea de economía de los griegos clásicos), que, en la concepción de Aristóteles, haría referencia a una idea de producción para uso propio, que finalmente no excluye la venta (como mecanismo de auto-sostenimiento), pero no está relacionada con la ganancia o mercado

La condición de actor de la política pública es clave, dado que, aunque estas sean respuestas (de los gobiernos) a situaciones socialmente consideradas problemáticas, “la acción pública se desarrolla para y por medio de actores sociales” y los que deciden e implementan, así como los destinatarios (directos o indirectos) son personas<sup>32</sup>, (Roth 2014b, 37–38). El análisis de la política pública se da en un mundo complejo y tiene entre sus objetivos identificar los actores (de diversa naturaleza, individuales o colectivos) que intervienen en diversas partes del proceso, los cuales tienen distintos valores/intereses, percepciones de la situación y preferencias sobre políticas (en algunos casos contradictorias), las que suelen evidenciarse en los debates, donde las posturas generalmente responden a la búsqueda que cada actor hace de su beneficio propio (Sabatier 2010).

La inclusión de los actores depende mucho de las configuraciones de los Estados, que varían en el tiempo y en las regiones. En América Latina el Estado se conformó desde el accionar de las élites criollas, con poca participación e integración de las poblaciones locales. Sin embargo hay espacios sociales y territoriales donde no ha podido incidir completamente y algunos de estos espacios han logrado cierta autonomía para mantenerse al menos parcialmente, fuera de la influencia estatal; en la zona andina de la región es donde más surgen propuestas alternativas a los modelos de Estado liberal e intervencionista, orientadas a “descolonizar el poder y la sociedad para reconstruirlos a partir de epistemologías, culturas e instituciones más propias”, lo cual implicaría una combinación más equilibrada entre intervención estatal y participación ciudadana (Roth 2014b, 27).

En la práctica, en el actual contexto de Globalización, los Estados tratan de mantener su presencia y de aportar a los actores locales rurales, implementando políticas públicas diversas que van en desde el fortalecimiento en aspectos políticos hasta procesos técnico-productivos. Aunque la protección de la diversidad cultural y de los derechos de los pueblos indígenas es parte de los nuevos retos que tienen las agendas públicas, es común todavía que el aparato estatal al momento de definir una política, siga viendo a los ciudadanos sin capacidad de juzgar y no toma en cuenta sus planes de vida, intereses y pautas culturales (La Valle 2013), como en el caso de muchos grupos poblacionales indígenas cuyas especificidades usualmente

---

<sup>32</sup> La política pública desborda el ámbito gubernamental o estatal y trasciende lo particular o lo privado

no son consideradas en las acciones públicas orientadas a promover su desarrollo (L. Martínez 2003).

En espacios de alta complejidad, donde los conflictos se vuelven más visibles a medida que circula más información (e intereses), las formas de organización colectiva serán determinantes para el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos que se persiga; y no se puede pensar en eso como un proceso dado, sino como un proceso en construcción (González 2013). En el Ecuador, el Estado ha implementado a lo largo del tiempo una serie de políticas públicas de desarrollo rural caracterizadas por diversos objetivos, instrumentos, tipo de especialización y actores participantes; sin embargo, los resultados han sido poco efectivos dado que los problemas estructurales que afectan a la población rural se mantienen vigentes. Influyen en esta problemática, las limitaciones para estimar cifras precisas sobre la población y el número de comunidades donde hay una importante presencia de habitantes mestizos e indígenas, y el hecho de que la producción campesina se volvió cada vez más funcional e interdependiente con el mercado global (Chiriboga and Wallis 2010; L. Martínez 1998).

### **2.3. El estudio de la acción pública: enfoques de instituciones y convenciones**

#### **2.3.1. El Marco de Análisis Institucional**

El estudio sobre los sistemas de recursos de uso común tiene su primer sustento en el enfoque neo institucional; que en términos generales supondría que la acción pública y el comportamiento de los individuos ocurren dentro de unos marcos institucionales que actúan como restricciones para dicho comportamiento. En este contexto se desarrolla el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) que cuestiona las teorías de análisis tradicional originadas en teorías de mercado, por no lograr explicar resultados diferentes en ciertas situaciones, ya que consideran solo uno y no varios niveles de acción (individual, variables externas inmediatas, contexto socio ecológico más amplio). Las evidencias obtenidas por los estudios con el ADI muestran que los individuos no siempre están “buscando la maximización de sus propias ganancias materiales esperadas en el corto plazo de manera aislada de otros actores” (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 384).

En el análisis tradicional, es común la aplicación de la teoría de los juegos, basada en la teoría de la elección racional, pero suponiendo que no hay mayores posibilidades de comunicación entre los actores, lo cual no sucede en todas las situaciones de la vida real como las de los

sistemas de RUC. Aunque el ADI toma también referencias de la teoría de juegos para analizar la interacción de los grupos que autogobiernan sistemas de bienes comunes, cuestiona con el supuesto de que individuos aislados y anónimos sobreexplotan recursos, mostrando (por medio de estudios experimentales, de laboratorios y empíricos) que la comunicación por ejemplo reduce ese riesgo e incrementa ganancias. Aquí destacan como aspectos fundamentales para entender una situación estructurada de interacción entre individuos que conforman los grupos vinculados a los sistemas de RUC, las reglas en uso, las características físicas del entorno y las particularidades culturales de la comunidad (Roth 2014b).

Si bien el análisis del ADI parte de la teoría de la elección racional, se reconoce límites de la racionalidad, acorde a la línea procedimental de Simón, proponiendo una acción conductual de la acción individual considerando las “limitaciones de información, atención y procesamiento cognitivo” (Ostrom 2011, 71). Aunque no son supuestos de partida, la obra de Ostrom muestra que “La confianza, la cooperación o la capacidad de autogestión están presentes en todas las interacciones sociales en determinadas condiciones, pero no son necesariamente patrones comunes a toda interacción” (Merino en Ostrom 2011, 27). En general los esfuerzos se centran en el desarrollo de teoría más general de elección individual que reconozca el rol de la confianza en casos de dilemas sociales y destaca hallazgos a nivel micro institucional que ayudan a la comprensión de factores estructurales que darían mayor posibilidad de cooperación.

En este contexto Ostrom (2013) describe y cuestiona algunas hipótesis tradicionales básicas. La primera es que se ha considerado siempre dos formas organizativas óptimas: el mercado, como coordinador de producción e intercambio de bienes privados y el Estado que ayuda a lograr niveles eficientes de bienes públicos (no privados)<sup>33</sup>; los estudios realizados contradicen la suposición de que el Gobierno administra y protege mejor los sistemas de recursos que sus propios usuarios. Otra hipótesis es que existe un modelo de individuo, totalmente racional (acorde a la teoría económica clásica y la teoría de juegos), que conoce todas las alternativas, sus resultados en relación con el comportamiento de otros y tiene un orden jerárquico definido en términos de preferencias individuales (utilidad esperada,

---

<sup>33</sup> Este tipo de enfoque, si bien trata de explicar patrones de interacción y resultados a nivel de empresas, no es útil para ver en el interior de la misma ni para la "amplia diversidad de acuerdos institucionales que las personas desarrollan para gobernar, proveer y administrar los bienes públicos y los recursos comunes".

asociada a ganancias) (Ostrom 2011); si bien este modelo podría ser útil para ciertos mercados perfectos, no es igual en el contexto de dilemas sociales, como se muestra en numerosos estudios empíricos realizados para tratar de comprender sistemas humanos complejos.

Al definir un marco de análisis de la diversidad de situaciones humanas, se destaca la complejidad y diversidad de configuración de campos estudiados, por lo que el marco debe permitir comprender diversos entornos institucionales (interacciones humanas y resultados), cambiando la hipótesis de que los comportamientos y resultados se basan en solo unas pocas unidades irreductibles. Un cuestionamiento que se hace es el de ver si los individuos están realmente atrapados en dilemas sociales como sugieren las hipótesis clásicas (individuos racionales se enfrentan a una bifurcación entre formas organizativas y bienes), sin ver los esfuerzos de los individuos por organizarse y resolverlos; modelos como el del prisionero desconocen la capacidad de cambiar variables externas que afectan su situación, asumiendo que no hay comunicación entre sí, lo que no es igual en usuarios de recursos comunes (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Las nociones de Marco, modelo y teoría son conceptos anidados; así por ejemplo el ADI analiza interacciones en diversidad de entornos, mientras que una teoría es específica (bienes públicos /recursos comunes) y los modelos generan hipótesis sobre limitadas variables (analizar consecuencias sobre la motivación de los actores y la estructura de la situación). El núcleo del marco aquí es la “situación de acción” (“situaciones en que dos o más individuos se enfrentan a un conjunto de acciones potenciales que conjuntamente producen resultados”), que es afectada (y retroalimentada) por variables externas que generan patrones de interacciones y resultados que son evaluados por los participantes (Condiciones biofísicas; atributos de la comunidad y reglas en uso -sanciones) (Ostrom 2013).

Metodológicamente, asumiendo el marco analítico del Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)<sup>34</sup>, se ha escogido la variante de estudio de caso, entendido como un constructo teórico y empírico que permite abordar situaciones de acción colectiva en contextos donde hay escasez y dificultad de acceso a la información, dado que se trata de áreas subnacionales, relacionadas

---

<sup>34</sup> El marco de análisis y desarrollo institucional (ADI), cuestiona las teorías de análisis tradicional originadas en teorías de mercado, entre otras cosas, por no lograr explicar resultados diferentes en ciertas situaciones, ya que consideran solo uno y no varios niveles de acción (individual, variables externas inmediatas, contexto socio ecológico más amplio). (Ostrom 2011)

con la identificación de instituciones informales y con poblaciones generalmente marginadas, que no son parte de las élites. En este contexto, Para obtener la información se emplearía una triangulación de métodos como la entrevista, reuniones de grupos, la observación participante y la revisión documental de archivos, mientras que en el análisis, se considera como opciones de técnicas analíticas, las “comparaciones estructuradas, el seguimiento de procesos y secuencias, y análisis del discurso y de la identidad”, a efectos de documentar información sobre los arreglos informales no documentados y se puede apoyar en información histórica obtenida en archivos (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 89).

Algunos aspectos claves que se evidencian en los estudios relacionados con bienes comunes son (Ostrom 2011; Moral 2013; Ostrom 2015):

- Los principios de diseño identificados como claves para la supervivencia de un sistema se relacionan con: Límites de usuarios, de recursos, congruencia de condiciones locales, apropiación y provisión, acuerdos de decisión colectiva, monitoreo a los usuarios y a los recursos, sanciones graduadas, mecanismos de resolución de conflicto, reconocimiento mínimo de derechos (por parte del Estado), y estructuración de sistemas organizativos anidados<sup>35</sup>.
- Existen al menos 4 variables que influyen en la elección individual de una estrategia en una determinada situación. “beneficios anticipados, costos anticipados, normas internalizadas y tasas de descuento”
- Existen tres tipos de reglas: operativas, institucionales y constitucionales que son afectadas mutuamente por las de nivel superior; las constitucionales son afectadas por otras del contexto de la jurisdicción donde se encuentre el sistema de RUC.
- Los aspectos internos de una situación de acción (reglas internas) tienen una gran vinculación con reglas externas, destacando siete que más afectan sus partes funcionales (de límites, de posición, de elección, de información, de alcance, de agregación, de pagos) dentro de las cuales hay muchas variantes de cada tipo.
- Aunque los intereses comunes se convierten en el punto de encuentro que integra al grupo, no siempre es solo la búsqueda de beneficio económico lo que influye en las

---

<sup>35</sup> Los principales problemas que se consideran claves a enfrentar son los de provisión, compromiso creíble y monitoreo mutuo.

motivaciones, sino otros aspectos menos “convencionales” como el apego al bosque, el apego la identidad o el arraigo al pueblo, etc.

Los esfuerzos para resolver esta cuestión se han hecho desde diversas disciplinas, utilizando vocabularios y marcos teóricos diversos, pero los esfuerzos dispersos no lograron que se acumule conocimiento sobre el tema; por medio del ADI se ha identificado variables comunes y hallazgos de grupos que sí pudieron superar problemas de uso excesivo de sus recursos. Este meta-análisis de casos de recursos comunes, parte de una codificación de numerosos casos (pesquerías, sistemas de agua -manejados por gobiernos y usuarios-, etc.) donde el cumplimiento de reglas se vuelve una variable clave, además de las características de los actores, estrategias, condición de los recursos, reglas en uso; los hallazgos muestran importantes niveles de cooperación y que no siempre la administración de gobiernos era mejor que la de los propios usuarios, los que muestran capacidad de superar dilemas y generar gobernanza creativa.

Para estudiar los casos y robustecer los hallazgos se ha recurrido a numerosos experimentos. Por un lado, se hicieron en laboratorios de Universidades, en un esfuerzo por construir y probar modelos teóricos de juegos congruentes con el ADI, donde se observa que la comunicación cara a cara tenía gran impacto sobre la capacidad de sujetos para resolver dilemas sociales, incluso de ayuda en muchos casos para promover maneras formales e informales de sancionarse cuando se violaban las reglas. En los experimentos de campo en cambio, los resultados fueron congruentes con los experimentos de laboratorio, rebatiendo muchas predicciones de la teoría convencional, ya que, entre otras cosas, la "charla" incrementa la cooperación y los sujetos invierten más en la sanción de free riders, mientras se observa una heterogeneidad motivacional en las decisiones de explotación o contribución, al igual que en relación con las sanciones (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

Un tercer tipo de estudios realizados son los estudios de campo sobre problemas relacionados a bienes comunes. Así por ejemplo en los sistemas de irrigación se observa un mejor rendimiento en sistemas administrados por agricultores, mientras que bosques (importantes para el medio ambiente, biodiversidad, subsistencia rural) hay una relación positiva entre monitoreo local y mejores condiciones de bosque. En torno a desarrollos teóricos actuales, hay avances y esfuerzos por mejor comprensión del comportamiento humano e impacto de los

diversos contextos a los que se enfrentan las personas, pero también hay comprensión de que no se puede ser completamente optimista, ya que no todos los dilemas pueden ser resueltos por los involucrados, ni por las recetas de transferir fondos desde el Estado, privatizar o descentralizar.

Por un lado, se busca el desarrollo de una teoría más general del individuo, donde el estudio de fenómenos sociales, se realiza tres niveles (marco-teoría-niveles). Es necesario observar que lo que se conoce como “teoría de la elección racional” [rational choice theory] no sería una teoría amplia del comportamiento humano sino modelo para predecir el comportamiento en una situación en particular (mercado altamente competitivo de bienes privados). Se hace necesario tener nuevas propuestas e hipótesis para futuras teorías relacionadas con la capacidad de aprender más y mejor información (heurística) para la toma de decisiones y comprensión de preferencias (considerando la interdependencia con otros), ya que el trabajo en equipo genera mayor propensión a cumplir normas y más confianza, y la solidez de un compromiso depende del peso que se asigna a acciones y resultados en un entorno dado, pero también de la valoración de resultados de otros. El contexto de las interacciones también afecta el comportamiento, no solo diferencias individuales; por tanto, suponer la adopción de normas no basta para predecir comportamientos ante un dilema social, especialmente en grupos grandes, con difícil comunicación.

Se reconoce la imposibilidad de llegar a tener información completa, más aún en algunos entornos de RUC que son muy complejos. En muchas situaciones, individuos recurren a reglas empíricas –heurística– que han aprendido a lo largo del tiempo y que funcionan relativamente bien en un entorno en particular, algo así como "pescar conocimiento" y reconocer pistas que necesitan tener en cuenta para tomar decisiones. Los individuos eligen así estrategias de mejor respuesta (no óptimas) lo que se dificulta en tiempos de cambios rápidos o de shocks. La confianza tiene un rol clave para lidiar con problemas, lo cual ya era destacado por Arrow (para mejorar resultados de las transacciones), pero la teoría de la acción colectiva da más atención a los resultados antes que a la forma como se genera confianza. Los estudios realizados confirman la función de la confianza en el aumento de cooperación y beneficios, lo cual no obedece solo a la adopción de normas, sino a la generación de información sobre los otros.

Para entender mejor un dilema se debe tomar dos contextos: uno relacionado con los atributos de la “situación de acción” (microsituacional) y contexto amplio del sistema socio ecológico (contexto). A nivel del análisis microinstitucional se observa que el efecto del contexto en la confianza no es suficiente, lo cual es una ventaja en experimentos donde se diseña un microentorno y se ve por ejemplo que en la comunicación cara a cara, entran en juego gestos, expresiones, lenguaje corporal, formas de expresarse. En el contexto más amplio en el terreno la situación de acción genera interacciones y resultados que afectan y se afectan con los Sistemas de recursos y unidades de RUC, y con sistemas de gobernanza y usuarios, que a su vez afectan y se afectan con Entornos Sociales, Económicos y Políticos y los Ecosistemas Relacionados. Mientras las variables micro impactan más en incentivos, confianza y conductas, en el entorno amplio pocas variables tienen impacto directo. Es necesario vincular variables de contexto amplio con variables micro para comprender de qué forma los factores sociales y ecológicos afectan las conductas humanas.

Aunque el marco de ADI se concentra en el estudio las reglas (institucional), los textos escritos por Ostrom, que fue su principal impulsora, dejan entrever la necesidad de emprender nuevos estudios para estudiar otras dimensiones presentes en la vida cotidiana de las comunidades: aspectos no monetarios como las relaciones de la comunidad, la solidaridad, el prestigio, la reciprocidad, etc.. Si bien se reconoce que las soluciones no son simples, se postula que los seres humanos si son capaces de superar situaciones colectivas, destacando la importancia que tiene la confianza para que los miembros de un grupo puedan surgir normas de cooperación por lo que la investigación disciplinaria debería ampliarse en especial a los temas para los cuales los datos existentes son escasos y la investigación de campo requiere sensibilidad al contexto social” (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 483).

Hay que observar que los hallazgos de Ostrom si bien se asocian al estudio de la acción colectiva de grupos que gestionan RUCs (básicamente recursos naturales) tienen validez también para otras situaciones sociales, y con el tiempo la teoría de recursos comunes se ha ampliado no solo a ecosistemas naturales, sino la gestión de bienes culturales y el conocimiento, destacando que “el papel de la cooperación en su creación, preservación y gobernanza” (Merino en Ostrom 2011, 28). Hay que añadir que los estudios que sustentan la teoría sobre bienes comunes corresponden a casos de diversos lugares, algunos de ellos diferentes de las sociedades modernas y sofisticadas en términos de análisis de Políticas

Públicas, desde donde surgieron la mayoría de los modelos teóricos que se utilizan actualmente.

### **2.3.2. Coincidencias y retroalimentación con otros enfoques de análisis**

Dada la diversidad de formas de ver el mundo que tienen los seres humanos, la observación de los procesos comunicativos representa una entrada alternativa de análisis de las Políticas Públicas. Autores como Pressman y Wildavsky (en Roth 2014b) consideran que la complejidad de la acción pública aumenta porque al determinar su necesidad o urgencia de una determinada decisión, existen múltiples perspectivas, intereses u objetivos de los actores (en varios niveles) que están en juego, lo cual es necesario tomar en cuenta. Principalmente desde el Constructivismo, han ido surgiendo teorías y metodologías que orientan sus resultados, no solo a la explicación, sino a la interpretación del proceso de una política, lo que requiere el uso de procesos científicos provenientes de la ciencia de la comunicación social (Fontaine 2015).

Dado que ninguna teoría por si misma puede dar cuenta de la complejidad de la realidad (Roth 2008), es necesario resaltar el surgimiento de otros marcos analíticos como el (neo) institucionalismo discursivo que ponen su énfasis en el rol de las ideas y el discurso presente en los procesos comunicacionales de los actores, o el marco conocido como de las Tres i (Palier and Surel 2005), que proponen analizar simultáneamente el rol de las ideas y representaciones, de los intereses y las instituciones que enmarcan los comportamientos humanos. Yanow por su parte (en Roth 2014b) considera vital la interpretación de la norma (política) por parte de sus ejecutores y destinatarios (contextualización), es decir considerar que hay varias interpretaciones generadas a partir de los valores de cada actor, como base para valorar la compatibilidad que existe o no, entre el proceso de implementación con la norma existente.

Este tipo de marcos y perspectivas de análisis constituyen alternativas para complementar los estudios relacionados con la gestión de bienes comunes. Aunque basados en una perspectiva neo institucional los hallazgos del marco ADI muestran que los individuos no siempre están “buscando la maximización de sus propias ganancias materiales esperadas en el corto plazo de manera aislada de otros actores”, como trata de mostrar el análisis tradicional basado en la aplicación de la teoría de juegos, utilizando los supuestos de la teoría de la elección racional.

En dicho esquema se supone entre otras cosas, que las posibilidades de comunicación entre los actores son escasas o nulas, lo cual no sucede así en todas las situaciones de la vida real (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012, 384; Ostrom 2013).

Refiriéndose a la población rural, hace varias décadas ya Bordenave (1975, 25–26), planteaba que el verdadero motor del desarrollo rural son las decisiones individuales y de grupo, y que el entrenamiento en la problemática de la comunicación, así como la orientación de sus procesos comunicativos, son importantes, tanto para lograr “el crecimiento de la gente como seres humanos” como para “la resolución de sus problemas”. El aprendizaje es una dimensión complementaria en el proceso de comunicación, cuyo conocimiento y consideración podría permitir a los impulsores de la política pública identificar alternativas para la adopción de mejores decisiones y el logro de mejores resultados, vistos desde la perspectiva de los destinatarios (Roth 2014a).

Adicionalmente en la actualidad el internet tiene un rol especial, con un impacto que varía según el uso y el tipo de conexión que se da en cada sociedad, llegando a ser considerado como “otra forma de relacionarse y de vivir”, que no implica alteraciones sustanciales, pero que si está generando cambios en el número y configuración de los actores, en los recursos de los que disponen y en cómo los utilizan, y en sus estrategias de interacción Subirats (2011, 6). A nivel social se puede visibilizar en cambio una transición desde la acción colectiva a la acción conectiva, que permite a los actores contar con más recursos cognitivos, con menores costos operativos y con menos necesidad o dependencia de recursos externos; sin embargo, ante el incremento de la incertidumbre para el análisis de la realidad se requiere generar nuevos tipos de instrumentos más afinados a cada contexto social (Subirats 2014).

### **2.3.2.1. Institucionalismo discursivo y enfoques interpretativos**

Desde hace casi tres décadas el neo institucionalismo constituye uno de los discursos de mayor y creciente impacto en las ciencias sociales; sus tres grandes líneas de análisis nacen relativamente al mismo tiempo, aunque desde disciplinas diferentes; primero fue el institucionalismo sociológico, cuyas bases fueron luego retomadas por las visiones desde la economía y la historia. De manera general este marco de análisis se caracteriza por considerar que la acción pública y los comportamientos humanos ocurren en marcos de instituciones, las cuales restringen las posibilidades de elección y condicionan la acción de los individuos; es

decir plantean restricciones para el comportamiento de los seres humanos (Roth 2008; Fontaine 2015).

A los tres enfoques neo institucionalistas tradicionales se suma una cuarta tendencia, denominada por muchos como (neo) institucionalismo discursivo, el mismo que se inscribe en la corriente denominada el “giro argumentativo” o “interpretativo” del análisis de las políticas públicas, que buscaba superar la perspectiva tradicional basada en datos y evidencias. Sus esfuerzos se orientan a generar un marco analítico amplio que abarque un variado grupo de enfoques que ven a las ideas y el discurso como referentes para interpretar la realidad social y política (Roth 2014a). De algún modo es una crítica a la posición neo institucionalista tradicional, en la que han predominado las formas economicistas (elección racional), histórica y sociológica, y se propone disputar un espacio para posicionar otras dimensiones de análisis (de tipo más cualitativo).

Si bien hay diversidad de énfasis, autores y perspectivas teóricas para abordar el análisis, destacan tres elementos que se agrupan e interactúan en esta forma de institucionalismo: en torno al contenido sustantivo de las ideas, en torno a los procesos interactivos del discurso, y la consideración de los contextos institucionales de la argumentación política (formalizada y no formalizada). Los autores que se vinculan a este enfoque, aunque difieran las definiciones de ideas y discursos, coinciden en darles un peso importante, enmarcándolos en un contexto institucional (a manera de un “background” de información relacionado con los otros neo institucionalismo), mientras el discurso sigue una línea de comunicación (independientemente del contenido), y el cambio es visto de una forma más dinámica (Schmidt 2008, 304).

El neo institucionalismo discursivo, supondría analizar “los marcos de significación, ideas y narrativas utilizadas para explicar, deliberar o legitimar la acción política”, considerando que las instituciones tienen dos dimensiones claves: una cultural (“resultan de un acervo de valores y creencias”) y una estructural (“generan formas de relacionarse en la sociedad, y entre los individuos y el Estado”). Desde la mirada sociológica, las instituciones proveen a los individuos “una visión común del entorno y de los distintos factores (subjetivos y culturales) que afectan su situación”; por ello los individuos buscarían más una satisfacción que una maximización de sus beneficios, puesto que sus conductas dependen de su “visión del mundo y de su cultura” (Fontaine 2015, 102).

Los enfoques interpretativos por su parte, se proponen lograr una lectura subjetiva y contextual de la realidad, maximizando el papel de las ideas, sobreponiéndolo a la racionalidad (intereses y pruebas científicas), lo que para muchos está relacionado o contribuye al fomento de la democracia. Por su parte el análisis de la Política Pública como discurso permitiría identificar, describir una construcción de la realidad en el que juegan un rol factores históricos y de contexto, y en el que se destaca la búsqueda de credibilidad social de la Política Pública y no solo de evidencias y pruebas científicas de su desempeño (Roth 2014a; 2014b). Esto tiene también elementos comunes con uno los paradigmas que se describen como base para la realización de los análisis de Políticas Públicas, el constructivismo, que supone que “la realidad es socialmente construida, el individuo construye el mundo y reflexiona sobre él, su representación de este depende de procesos sociales, políticos y culturales” (Fontaine 2015, 15).

Este marco de desarrollo conceptual considera a las ideas y al discurso como instituciones en sí mismo, es decir, que tienen fuerza propia y que son un factor de cambio a partir de su propio contenido; unas tendencias dan más énfasis al contenido de las ideas, y otras, al contexto en que estas se dan. Las diversas corrientes argumentativas discursivas agrupadas (“instituciones discursivas”), estructuran una perspectiva que da unidad, sentido y una forma práctica de analizar estas instituciones. Sin embargo, sus diferencias se acentúan en torno a tres aspectos: a) Las formas (marcos, narrativas, prácticas discursivas, etc.); b) Los tipos de argumentos (guías cognitivas para la acción pública; aspectos normativos); y, c) Los tiempos de cambios (políticas de rápido cambio, programas de políticas; cambios filosóficos-larga duración) (Schmidt 2012; Hawkesworth 2012).

Un aspecto central en este enfoque es la noción del agente “sensible”, dado que las ideas deben ser generadas y transportadas por alguien. Estos agentes “sensibles”, piensan, comunican, deliberan y logran llegar a acciones colectivas y que tienen básicamente dos características. Para ello poseen unas habilidades ideacionales de trasfondo, o de segundo plano, que son internas a los agentes, les permiten pensar, argumentar y actuar en base a reglas externas, (instituciones); los límites en esta parte están dados por qué no se explican cómo las instituciones cambian (¿cómo se crean y como persisten en el tiempo?) y se da poca atención a las interacciones humanas que permiten explicar el cambio. Por su parte, las

habilidades discursivas de primer plano, que dan al agente capacidad de pensar, argumentar y actuar por fuera de las instituciones en las que actúan; se ve a las instituciones de forma crítica llegando a acciones individuales o colectivas para cambiar ciertas instituciones (¿Por qué cambian o permanecen las instituciones?). También hay un cuestionamiento acerca de la certeza de saber realmente lo que sabemos (el mundo vs imágenes del mundo), ya que desde diversos enfoques se pueden ver respuestas diferentes (Schmidt 2012).

En términos de las interacciones discursivas se identifica una esfera donde predomina un discurso coordinativo entre los actores, como el caso de las coaliciones discursivas, se menciona que más que compartir ideas o creencias se identifican con el anhelo de cambios en torno a un programa de política común, mientras que las comunidades discursivas están definidas como un grupo de expertos técnicos que generan su propia información sin la participación de otros actores. Por su parte en la esfera caracterizada por un discurso comunicativo entre los actores políticos, que incluyen al público, los medios de comunicación, pero con el limitante de que la discusión sigue concentrada en el discurso de las élites. Sin embargo, el público igual tiene formas de respuesta (como los medios de comunicación), dado que el poder no está dado, sino que se puede construir mediante el discurso, ya que tienen fuerza comunicativa, y la acción colectiva puede lograr cambios, dependiendo de cuanto las ideas, la argumentación y el discurso, tengan sentido para la gente que los recibe.

Las instituciones discursivas se incluirían como un elemento del análisis entre el determinismo y el individualismo metodológico, a partir de la existencia en el individuo de las ideas (habilidades) de segundo plano, que de algún modo determinan su comportamiento, pero al mismo tiempo con la noción de las habilidades de primer plano que le permiten actuar de modo diferente, para aportar a algo nuevo y transformar. Se plantea de algún modo que un individuo puede conscientemente querer cambiar una institución y salir del determinismo que implicaría el hecho de que solo una institución es la que puede imprimirle una determinada orientación (Schmidt 2012).

En general un marco discursivo puede ser entendido como una institución de segundo plano (background), que influye en los comportamientos; por un lado, a través de la “fuerza” misma del discurso, y por otro por la influencia que tiene el contexto en que se desarrolla el discurso;

sin embargo, las dos dimensiones interactúan: la una capacidad de fondo que condiciona a la capacidad propia, sensible (que da capacidad de habla y actuar). Dado que las instituciones y los agentes no son elementos fijos sino procesos (se van construyendo a través de los discursos), es posible generar cambios, donde la gente tiene un rol activo.

Ya sea en la perspectiva del análisis interpretativo o desde el neo institucionalismo discursivo, la comunicación es un elemento esencial para analizar, tanto el nivel de relacionamiento entre los individuos destinatarios de una política (entre ellos quienes hacen el manejo colectivo de los sistemas de RUC/PC) como de las estrategias utilizadas para la “justificación y legitimación” de las mismas por parte de quienes la promueven. Las políticas son vistas por este institucionalismo como construcciones discursivas (a manera de narraciones o relatos), de las que se analizan los argumentos y otros elementos retóricos que las constituyen (Roth 2008, 67–68). Es decir, se destaca el rol de las ideas o factores cognitivos por encima de los intereses o de la racionalidad, lo cual se relaciona con la observación de Majone (1997, 35), de que las políticas están hechas de palabras.

En este sentido, Roe (1994), quien promueve el denominado Análisis Narrativo de Políticas (ANP), este debería orientarse ante todo a los actores que no toman la decisión, lo cual podría constituir un mecanismo de fomento de la participación de los actores no-estatales, tomando atención a sus percepciones e interpretaciones sobre las decisiones que son tomadas por los respectivos actores estatales (más que al análisis científico de las deliberaciones técnicas que se realizan). La característica principal del Análisis Narrativo de Políticas es que se enfoca en la función que tiene la narrativa dentro de la interacción de los individuos, considerando la historia (más que la interacción en sí mismo), dado que esta describe una práctica política y la creación de un sentido (mediante la conexión lenguaje-acciones); se retoma en este enfoque un conjunto de herramientas bastante tradicionales en el mundo de la comunicación y la literatura (van Eeten 2006).

El punto de partida, como unidad de análisis más directa se denomina el “texto existente”, que puede ser un documento, discurso, historia y otros artefactos no verbales (edificios, fotografías, etc.). posteriormente, sobre la existencia de varios textos se construye una narrativa, “texto construido”, que se atribuye a un actor en una cuestión de política (posición de un grupo, una organización, o incluso una coalición de organizaciones); y se construye

sobre una idea (presumiblemente) compartida sobre el tema. Quienes lo promueven reconocen sus límites y destacan su rol complementario y no sustitutivo de otros enfoques y marcos de análisis. Una de las aplicaciones metodológicas derivadas de este enfoque de análisis es la denominada Metodología Q (van Eeten 2006; Roe 1994).

Fischer (2003) también destaca el papel de la narrativa como explicación contextual, indicando que esta debe ser entendida tanto como fenómeno y como proceso, cuyo modo lógico-analítico está dado por su énfasis en el contexto de la acción. Como un proceso básico de interpretación la narrativa permite considerar el papel de las intenciones y motivaciones que pueden ser en sí mismas, una fuerza causal o cuasi-causal; dado que no es posible observar directamente las motivaciones (aunque pueden ser explícitos en forma de textos y documentos históricos), se puede reconstruir las intenciones y motivos mediante el examen de las acciones en contextos sociales particulares (reinterpretación). El uso de la narrativa no desconoce que existen también otras explicaciones más racionales, mecanicistas, pero da lugar a situaciones impredecibles que no pueden ser interpretadas solo desde la mirada del empirismo.

### **2.3.3. Enfoque de Convenciones: acción de crítica y órdenes de justificación**

Una fortaleza de las corrientes epistemológicas y teóricas dominantes, su robustez conceptual y rigor metodológico, pero sus pretensiones de generalización y universalidad, han opacado la diversidad de realidades, sensibilidades e interpretaciones existentes en otras regiones diferentes de los lugares donde surgieron. Ese es el caso de América Latina, cuya producción académica local, transitó entre la asimilación de estas teorías foráneas y el análisis de realidades periféricas con pocas posibilidades de replicabilidad (Nardacchione and Acevedo 2013). Por ello la importancia de explorar enfoques teóricos sólidos, pero que den cuenta de la diversidad presente en la realidad latinoamericana; entre ellos se destacan en esta investigación posturas relacionadas con la denominada sociología pragmática.

En los años ochenta surgió en Francia un enfoque económico y sociológico que es considerado por muchos como una variante más pragmática de un enfoque neo institucionalistas, pero que marca una diferencia entre dos fenómenos que suelen ser vistos como equivalentes Convenciones e Instituciones. El uso extendido del concepto “institución” para denominar una amplia gama de fenómenos y la preponderancia que ha tenido el enfoque

económico en el estudio institucionalista (en el que importan las reglas como un mecanismo para corregir fallos del mercado) había venido dejando de lado a la cultura y a las capacidades cognitivas de los actores como un contexto predeterminado para el funcionamiento de las instituciones<sup>36</sup> (Diaz-Bone 2012).

En la Economía de las Convenciones (EC), en lugar de considerar los hechos, propiedades y cualidades como predeterminados, la atención se centra en cómo operan estos factores (cultura y conocimientos) en las situaciones reales donde los individuos necesitan cooperar, es decir, el proceso de construir colectivamente acuerdos basados en instituciones, objetos e interpretaciones. Aquí no importan solo los macro-procesos sino la relación que estos tienen con las micro-situaciones, en que un conjunto de objetos se enlaza con formas de actuar y de evaluar, esto es, el análisis de las prácticas de coordinación en lo micro, que frecuentemente no se dan solas, sino que coexisten en una pluralidad de lógicas institucionales. Las convenciones son vistas como anteriores a las instituciones (Diaz-Bone 2012).

Más que agentes o entidades actuantes, las instituciones son consideradas dispositivos que los individuos utilizan en situaciones que requieren coordinación; su uso no está determinado, sino que se requiere de convenciones que determinen su uso pragmático; “la forma de interpretar y usar las instituciones depende de las convenciones, que los actores aplican de manera situacional”. Las convenciones entonces operan como un tipo de recursos que se establecen en un determinado contexto cultural, buscando alcanzar un objetivo común. Eso implica poner en práctica un mecanismo de coordinación para “interpretar situaciones y evaluar personas, objetos y procesos”, es decir un juicio realizado por los actores que son capaces de realizar una crítica sobre el funcionamiento de una institución (Diaz-Bone 2012, 70).

La relación entre instituciones y convenciones no es estable ni coincidente, sino que puede tener posibilidades de coherencia o no coherencia, mientras que el funcionamiento de una institución puede considerarse crítico o no crítico, dando lugar a cuatro posibles situaciones percibidas por los actores. Una primera situación de coherencia y estado no crítico reflejaría

---

<sup>36</sup> Aunque en la mirada económica las convenciones son confundidas con instituciones informales, desde la disciplina sociológica se da más peso a lo cognitivo y de algún modo se establece un puente entre lo económico y la cultura.

una situación de normalidad, contraria a una situación de crisis total por la discordancia entre las convenciones e instituciones, las que además son vistas como críticas. En el medio hay dos situaciones en que solo se observa una situación de discordancia y en otra una situación crítica de la institución Aunque estas configuraciones podrían ser útiles para analizar cambios en las dinámicas institucionales, aún se debe enfrentar la complejidad que tiene la pluralidad de formas que puede tomar una convención, ya que no son tipos puros, sino tipos ideales que surgen en una diversidad de situaciones y niveles de interacción (Diaz-Bone 2012).

Las coincidencias y complementariedad de enfoques, ha sido destacada por Zittoun (2016), quien promueve un enfoque pragmático de análisis de la acción pública, sobre la base de los desarrollos de enfoques cognitivos y los desarrollos de la sociología crítica francesa. La teoría del valor recoge estos postulados de la crítica y la justificación de la sociología pragmática francesa. Estos autores establecen regímenes de justificación a los que se denomina Ciudades<sup>37</sup>, las cuales están vinculadas a principios que tienen una validez general reconocida y que permiten someter a los juicios a una crítica pública. Los regímenes establecidos inicialmente se relacionan con: la ciudad inspirada, la ciudad doméstica, la ciudad del renombre, la ciudad cívica, la ciudad mercantil y la ciudad industrial (Boltanski and Thévenot 2006; Boltanski 2017).

La consideración del enfoque de convenciones tiene la particularidad de que no se centra solamente en los individuos sino en los procesos y situaciones; se considera que las instituciones son internas a las acciones y sus significados pueden ser incompletos, y un proceso de aprendizaje organizacional tiene que ver con la implementación de acciones de interpretación, evacuación y coordinación que son la base de formas cognitivas y procedimientos utilizados para estabilizar procesos de coordinación en determinadas situaciones de acción. La interacción entre competencias, convenciones y predisposición de los actores estructuran procesos de los cuales depende el conocimiento de las convenciones (Diaz-Bone 2018).

Los regímenes mencionados se constituyen en ordenes legítimos que posibilitan tanto el acuerdo como la crítica, puesto que a partir de ellos los individuos desarrollan argumentos en

---

<sup>37</sup> Esta denominación retoma la idea de filósofos clásicos como San Agustín, de lograr un orden legítimo que descansa sobre un principio de justicia.

forma crítica o a manera de justificación frente a tales cuestionamientos. La complejidad se da por la coexistencia en las sociedades modernas de diversos regímenes de justificación, asociados a determinadas situaciones en las que intervienen objetos pertinentes para el orden considerado, ya sea materiales o simbólicos, y de diversa naturaleza (Boltanski and Thevenot 1999). Esto marca también una diferencia con el giro lingüístico al analizar no solo los argumentos verbales sino también las pruebas, que contrastan las aspiraciones de las personas con la realidad. Los conflictos cumplen un rol fundamental en el análisis institucional y también en el enfoque de convenciones, siendo considerados “una herramienta metodológica para acceder a las justificaciones que los informantes utilizan para apoyar sus argumentos y justificar sus acciones” (Frow 2019, 207).

En el corazón del enfoque de convenciones, hay una referencia a situaciones de la vida real en la que existen una pluralidad de convenciones, por lo que no hay una única mejor forma de coordinación en “situaciones de producción, distribución y consumo económicos”; los actores son competentes para realizar juicios sobre las convenciones, determinar su conveniencia, para cambiarlas y “forjar compromisos estables”. Las convenciones se constituyen en referentes para la acción orientada al bien común por lo que se asocia a la calidad de procesos de interacción, constituyéndose en como “órdenes de valor y como lógicas de interpretación, evaluación y coordinación”. En general se identifican un conjunto de criterios asociados con formas socioculturales de vida de la sociedad occidental, que permiten concebir ocho de estas “lógicas” (Diaz-Bone 2018, 72), denominadas anteriormente por otros autores como ciudades o mundos.

**Tabla 1: Convenciones según los principios de justificación (Ciudades según diferentes modos de valoración)**

<b>Convención</b>	<b>Valor / Calidad</b>	<b>Criterios de evaluación</b>	<b>Formato de información</b>	<b>Calificación de las personas</b>	<b>Relación interpersonal</b>
<b>Doméstica</b>	Tradicición, artesanía	Estimación, reputación	Oral, ejemplar	Autoridad y flexibilidad	Confianza
<b>Mercado</b>	Orientación a la demanda, libre intercambio	Precio	Unidades de dinero	Deseo, poder adquisitivo	intercambiar
<b>Industrial</b>	Planificación y estandarización	Eficiencia, productividad	Criterios medibles, estadísticas	Profesional, experto	Enlace funcional

Convención	Valor / Calidad	Criterios de evaluación	Formato de información	Calificación de las personas	Relación interpersonal
<b>Inspirado</b>	Gracia, inconformidad, creatividad	Originalidad, capacidad innovadora	Novedad, emocionalidad	Creatividad, ingenio	Pasión
<b>Opinión</b>	Renombre	Cantidad de reconocimiento	Semiótica	Celebridad	Reconocimiento
<b>Cívico</b>	Interés colectivo	Relevancia para la colectividad	Formal, oficial	Igualdad	Solidaridad
<b>Verde</b>	Ecología (su integridad)	Compatibilidad medioambiental	Narrativa	Conocimiento ecológico	Responsabilidad
<b>Red</b>	Actividad, autogestión	Proyectos exitosos	Reuniones	Capacidad para el trabajo en equipo	Orientación de proyectos

Fuente: (Díaz-Bone 2018, 73)

## 2.4. Elección metodológica

La presente investigación busca interpretar cómo interactúan los modos de justificación de los actores no estatales (comunas) con la gestión institucional de las políticas públicas, en la gobernanza del agua en la ruralidad de Santa Elena, zona costera central del Ecuador. Es de tipo interpretativo, ya que indaga críticamente acerca de las causas de los problemas y conflictos, que se producen en la interrelación de los diferentes actores que participan en los procesos de gobernanza del agua, en el territorio seleccionado como caso de estudio. Ello conllevará el posicionamiento del autor desde el *paradigma hermenéutico o interpretativo*, así como la búsqueda de datos y su interpretación, empleando un *enfoque cualitativo* (Hernández Sampieri, Fernández, and Baptista 2014).

Partiendo de ese marco metodológico general, la investigación pone en práctica los métodos teóricos que guían el razonamiento lógico, situando en primer plano la *inducción*, yendo del fenómeno y sus manifestaciones empíricas a la interpretación y relacionamiento teórico de los resultados obtenidos. Ello implica a su vez, el *análisis* de los detalles y procesos y su *síntesis*; así como su descripción *lógica e histórica*, ubicando en tiempo y espacio la situación actual del objeto de estudio y sus antecedentes (Hernández Sampieri, Fernández, and Baptista 2014), especialmente aquellos relacionado con la evolución natural de los recursos hídricos del territorio, en constante interacción con los demás elementos del ecosistema geo-social en que se desarrolla.

Entre las perspectivas metodológicas se reivindica algunos elementos cercanos al interaccionismo simbólico, en el sentido del relevamiento de atributos individuales de sentido y los significados subjetivos, así como con la etnometodología, en lo relacionado a las rutinas de la vida cotidiana y producción de sentidos de la comunidad. En la búsqueda por comprender los significados de la acción y de las relaciones sociales (Tarrés 2004), la interpretación aporta conceptos sensibilizadores que develan la agenda oculta de la modernidad; su reconocimiento y análisis desde perspectivas diferentes implica triangular la investigación, con apertura y capacidad de reflexión por parte del investigador (Flick 2007).

#### **2.4.1. El caso de estudio como método**

En el orden empírico, por su parte, predomina el método de estudio de caso (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012) y la búsqueda e interpretación de datos cualitativos. El primero toma como eje central de la investigación a las áreas de influencia de la Represa San Vicente, considerada uno de los tres principales macroproyectos impulsados en la Provincia de Santa Elena luego de su creación en 2007<sup>38</sup>. Especialmente se analiza una parte de la Cuenca del Río Javita, caracterizada por ser una cuenca extensa que discurre desde las estribaciones de la Cordillera Chongón Colonche hasta la zona costera, atravesando en su totalidad territorios comunales. De manera general, es una zona donde se producen los mayores espacios de coincidencia, cooperación y conflicto entre actores estatales y no estatales, debido a la construcción de obras de infraestructura, movilización de activos productivos relacionados con el abastecimiento y uso del agua.

La metodología de estudio de caso es entendida aquí como un constructo teórico y empírico que permite abordar situaciones de acción colectiva en contextos donde hay escasez y dificultad de acceso a la información, dado que se trata de áreas subnacionales, relacionadas con la identificación de instituciones informales y con poblaciones generalmente marginadas, que no son parte de las élites. Para ello se tendrán en cuenta a su vez algunos aportes técnicos del método etnográfico, sobre todo durante las entrevistas en profundidad con informantes clave y la observación directa de la actuación de los actores protagonistas. Esto implica el uso de diversas formas de recolección de la información y triangulación de métodos lo cual es una de las características de los estudios de caso (Poteete, Janssen, and Ostrom 2012).

---

<sup>38</sup> Las otras dos obras así consideradas fueron el Aeropuerto provincial y la ampliación de la vía que une la capital provincial de Santa Elena con Guayaquil

#### **2.4.1.1. Técnicas y etapas de la investigación**

Dado el enfoque predominantemente cualitativo del estudio, se requiere del manejo de técnicas específicas e instrumentos para la obtención, registro e interpretación de los datos, con predominio de la observación directa del ambiente natural (aspectos biofísicos) y los espacios cotidianos de desenvolvimiento e interacción entre los actores estatales y no estatales del territorio. Esta comprensión se dará tanto en el marco de sus instituciones, como desde su propia visión e interpretación personal de los hechos, normas y comportamientos, que inciden sobre la gestión institucional (expresada en este caso en el uso o no uso de instituciones) y el sistema de gobernanza del agua que se genera, distribuye y consume en la zona de estudio.

La utilización de las técnicas del estudio, toma en cuenta algunas recomendaciones generalmente aplicadas con al método etnográfico, al que Foley (2005; citado en Denzin and Lincoln 2012) atribuye algunas características como el estilo coloquial de la entrevista que incentiva la participación, las relaciones personales o íntimas del investigador con los informantes, la revisión de algunos apuntes clave con actores no estatales y el lenguaje sencillo, que favorece la creación de una comunidad lingüística entre todos los participantes del diálogo. Se privilegió así el estudio de dimensiones presentes en la vida cotidiana de ciertas comunidades, mediante un análisis interpretativo, que busca aproximarse lo más posible a la mirada que tienen los actores no estatales sobre el despliegue de la política pública, observando específicamente su participación como actor clave en la gobernanza del agua en el territorio. Las técnicas señaladas implican la elaboración de instrumentos adecuados para la recogida de datos, como son las guías de observación y narraciones biográficas, así como del cuestionario de preguntas, en el caso de las entrevistas.

Se toma como universo de la investigación al conjunto de actores estatales y no estatales, que participan en el proceso de Gobernanza del Agua en la ruralidad costera de la provincia de Santa Elena, esto es sujetos individuales o colectivos, que se vinculan a la gestión de políticas públicas que directa o indirectamente se relacionan con el Agua en la zona de estudio. A partir de ello, se seleccionó como unidades de análisis, a los actores comunitarios que son parte de los actores no estatales participantes y comuneros representativos de la población no estatal de la cuenca. Para seleccionar las unidades de observación se utilizó un muestreo teórico por conveniencia, en función de la información disponible, las referencias que se tenía sobre el rol

de cada actor identificado y la apertura mostrada por los actores locales, tratando de en lo posible de no afectar la realización de sus actividades cotidiana.

En este contexto, la investigación se llevó a cabo en cinco fases bien definidas, teniendo como fuente bibliográfica principal la obra de Hernández Sampieri, R. et. al (2014). Estas fases son las siguientes:

a) Exploratoria: La observación participante, revisión de documentos y algunos contactos personales con actores, ofrecieron los datos iniciales que dieron lugar al diseño del proyecto e inicio de toda la investigación llevada a cabo. Para esta primera etapa de generación y análisis de la información empírica, se adoptó el enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional - ADI (marco analítico muy relacionado con la teoría de los bienes comunes).

Durante esta fase se sistematizó un conjunto de documentos, recopilados durante la etapa de diseño de la investigación, así como memorias de espacios de trabajo mantenidos anteriormente por el autor (desde otros roles, periodista, funcionario público, técnico de ONG, etc.). Complementariamente se realizó visitas de campo y los primeros contactos con actores locales que permitieron completar una mejor perspectiva de los cambios que se habían dado en los últimos años en diversos aspectos relacionados con el Agua. Una interrogante que (re) surgía permanentemente era si el énfasis de la investigación debería darse en el agua utilizada para consumo humano, para riego u algún otro propósito, frente a lo cual se optó por mantener una mirada amplia del proceso de gobernanza. Esta definición se mantuvo por considerar que las limitadas fuentes que abastecen el territorio son frecuentemente utilizadas por los mismos actores, ejerciendo diversos roles, para usos diferentes.

b) Trabajo bibliográfico y documental y elaboración de los marcos teórico, metodológico y referencial: Aquí fue particularmente útil la consulta de la obra de Elinor Ostrom (1990), en la cual se plantean muchas pistas acerca del tema de la gobernanza de bienes comunes, y se señalan lo que la autora considera ocho “principios de diseño” de una gestión estable de recursos comunes. Tales principios se analizan de manera detallada en el marco teórico (primer capítulo) de la presente tesis. Un proceso similar se dio con la sistematización de información sobre el enfoque de convenciones, particularmente del modelo basado en las

ciudades (o mundos) vinculados a determinados modos de evaluación y valoración (principios de justificación).

Uno de los pilares de esta etapa del proceso fue el uso del gestor bibliográfico Mendeley, que permitió el almacenamiento de las referencias que se iban obteniendo y simultáneamente la gestión de los respectivos archivos físicos, los que fueron analizados utilizando las herramientas de resaltado (varios colores) y comentarios que tiene el programa. Se utilizó una codificación de colores, donde el amarillo se referían a temas generales, el azul marcaba el inicio de una tipología o listado de elementos mientras que los rojos más intensos fueron asociados a contenidos de mayor relevancia relacionados con alguno de los ámbitos de investigación. Finalmente, se utilizó el *Plugin* de Mendeley para el editor de textos Word que permitió la colocación y edición de las respectivas citas.

c) Trabajo de campo para la obtención de la información: para ello se empleó una triangulación de técnicas como la entrevista, la observación no participante y la revisión documental de archivos. En esta dimensión empírica, la observación directa se centró en la calidad de los diálogos y otras formas de comunicación en eventos públicos, así como los escenarios naturales de la cuenca objeto de estudio. También se trabajaron entrevistas en profundidad, tomando como fuentes a comuneros adultos mayores, cuyas representaciones ayudaron a comprender mejor las interpretaciones o justificaciones y convenciones que argumentan, con respecto a su posición y actuación en los conflictos de gobernanza del agua, que se manifiestan en la cuenca estudiada.

El trabajo documental, por último, aportó así mismo muchos datos extraídos del análisis de la legislación, acuerdos y otros materiales referenciales necesarios para la debida contextualización del tema. Como registro para la fase de recuperación de información de campo, se utilizó una libreta de apuntes y una Tablet con la que se fue haciendo grabaciones y simultáneamente tomando apuntes mediante la App Fii Note que se sincroniza en línea y permite consultar los apuntes desde el computador personal. La memoria fotográfica que se fue generando a partir del uso del teléfono celular personal.

La obtención de la información se fue desarrollando por fases. Inicialmente se efectuó una visita de observación a los territorios comunales cercanos a la Represa San Vicente, luego de

los cual se trató de ubicar a contactos en las diversas dependencias mayormente vinculadas a las políticas directa o indirectamente relacionadas con el agua. Se identificó y se entrevistó a 4 líderes comunales que han tenido roles activos en espacios de representación y toma de decisiones, de las Comunas, la Federación de Comunas o las Juntas de Agua, con algún tipo de conocimiento o experiencia de trabajo en el área de estudio.

Se incluyó en esta etapa la realización de una entrevista a 4 funcionarios públicos oriundos de varias comunas, que ocupaban cargos estrechamente relacionados a la problemática del agua en la provincia: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP (actualmente MAG), Secretaría Nacional del Agua (2), y Gobierno Provincial de Santa Elena (Jefatura de Recursos Hídricos). Es una limitación del proceso, la incorporación más voces, de la población juvenil y mujeres, dada la poca participación en los espacios de trabajo a los que se asistió; sin embargo, se considera un aspecto central a ser abordado y una perspectiva a ser comprendida en un futuro y complementario estudio.

Un tercer espacio correspondió a la participación en una amplia agenda de encuentros propiciados por las entidades de gobierno provincial y nacional, conjuntamente con la Federación de Comunas, para analizar y planificar la ejecución de las obras complementarias que deberían realizarse para que el agua de la Represa llegue a los sitios de producción en las Comunas. La asistencia como observador de encuentros se complementaba con diálogos individuales mantenidos con diversos comuneros participantes. Un último momento fue la entrevista a 5 agricultores de la zona que han tenido roles activos en espacios de representación y toma de decisiones de las instancias comunitarias a las que pertenecían (agricultores, junta de agua y junta de regantes) entre los cuales hay adultos mayores cuya mirada se buscó comprender con más profundidad en las entrevistas.

d) Interpretación de los datos: Aquí primó el análisis de los cambios en las dimensiones de intereses e instituciones mediante la aplicación comparativa de los principios de diseño que caracterizan a los sistemas de Recursos de Uso Común de larga duración. Se asume que las comunas corresponden a un tipo de actores no estatales, de la zona rural, vinculados de manera simultánea a las nociones de autogobierno de un sistema de organización-comunidad-territorio, dentro de los cuales autogestionan un conjunto de bienes comunes (además de la cogestión de bienes públicos). Un nuevo momento estuvo relacionado con el análisis de los

discursos y justificaciones subyacentes al uso de dichas instituciones, y de cómo estas se fueron (re) creando a partir de la interacción con los actores estatales impulsores de la política.

Para la revisión sistemática de las entrevistas y documentos fue de gran utilidad el uso del programa Atlas ti, que permitió establecer un sistema de citas y codificación amigable y práctico. Los resultados de ese proceso constituyen la síntesis que se expone en nuestras conclusiones, dando así respuesta a los objetivos planteados.

e) Elaboración de las conclusiones y recomendaciones: Esta última etapa se desprende de la anterior. En ella se toman como puntos de referencia los diferentes ejes metodológicos que guían la tesis (problema, objetivos y premisas), por un lado; y, por otro, la información e interpretación sintetizada de los datos obtenidos.

#### **2.4.1.1.1. La revisión documental**

Una primera parte de la investigación se realizó mediante la investigación bibliográfica y documental, entendida como ese conjunto de procesos tecno operacionales para explorar los datos obtenidos en documentos y que sirven de base y orientación para las formulaciones y que delimitan las posibilidades de análisis (Balestrini 1998, 6). El objetivo en el uso de esta técnica fue poder identificar contenidos normativos, técnicos y contextuales generados, referidos y/o utilizados de los diversos actores que interactúan en la zona de estudio, tomando como referencia los argumentos y formas de justificación planteados por los comuneros (actores no estatales en la/s política/s pública/s) en diferentes momentos del proceso de Gobernanza del agua en el territorio comunal.

Este análisis se orientó a recuperar información sobre las condiciones biofísicas/ materiales del agua, en su condición de bien de uso común, así como de los atributos de las comunidades locales. También se buscó pistas sobre las representaciones sociales que tienen los diversos actores sociales que interactúan en la gobernanza a efectos de identificar órdenes de justificación la percepción que tienen la efectividad y legitimidad de las normas en uso. La documentación identificada se agrupó en 3 segmentos:

a) Tipo 1: Cuerpos normativos relacionados con el uso del agua en las escalas nacional, local y comunitaria, con potencial incidencia, directa o indirecta, en los diversos momentos de

decisión, gestión y uso del agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente, especialmente en la cuenca del Río Javita.

- b) Tipo 2: Textos de Planes, Informes oficiales, publicaciones de prensa y Publicaciones temáticas generados por o en referencia a los actores estatales y no estatales relacionados con los diversos momentos de decisión, gestión y uso del agua en la Provincia, especialmente en las zonas de influencia de la Represa San Vicente. Entre los documentos de base de este grupo constan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de cada nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD): Provincial, Cantonal y Parroquiales; también se hizo una revisión del Plan de Recursos Hídricos del GADPSE, Reglamentos Internos de las organizaciones comunales e informes relacionados con el Plan Hidráulico de la Península de Santa Elena (PHASE).
- c) Tipo 3: Textos de Memorias, sistematizaciones, actas, material audiovisual y contenidos digitales generados por o en referencia a los actores estatales y no estatales relacionados con los diversos momentos de decisión, gestión y uso del agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente. En este grupo constan actas de reuniones, contenidos publicados en sitios webs de las instituciones o en medios de comunicación, e interacciones en redes sociales.

#### **2.4.1.1.2. La Observación**

Una segunda técnica utilizada fue la de la Observación, desarrollada con el propósito de contrastar la mirada de los diversos actores que interactúan en la zona de estudio, tomando como referencia los argumentos y formas de justificación planteados por los comuneros (actores no estatales en la/s política/s pública/s) en diferentes momentos del proceso de Gobernanza del agua en el territorio comunal, desde la perspectiva del análisis institucional y de los principios de justificación. Se ha considerado el tipo observación participativa, donde el investigador busca comprender mejor su objeto de estudio, teniendo claro dos niveles analíticos sobre los cuales se necesita tener una fusión equilibrada: Observar los fenómenos sociales desde una perspectiva sistemática y controlada, y Participar siendo parte de las actividades de los habitantes locales (Guber 2004).

Puntualmente se procedió a anotar información relevante sobre las condiciones biofísicas/materiales del agua (en su calidad de bien de uso común), a conocer la valoración que se tiene sobre los atributos de la/s comunidad/es local/es y los mundos de la ruralidad, y a

identificar las Instituciones en Uso y la percepción que tienen los actores sobre su efectividad y legitimidad. Para ello se identificó dos tipos de escenarios; uno en el que se concreta la interacción de actores locales no estatales con actores estatales, en encuentros vinculados directa e indirectamente a los diversos momentos de decisión, gestión y uso del agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente, especialmente en la cuenca del Río Javita. La segunda situación observada se dio en espacios naturales de desarrollo de vida de los comuneros y de desarrollo de las actividades vinculadas con el agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente.

Los espacios de trabajo interinstitucional donde se cumplió la observación se dieron entre los meses de octubre y diciembre de 2017, y estuvieron relacionados con los siguientes procesos:

- Propuesta de Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
- Socialización de Estudio para el almacenamiento de agua en la Cuenca del Valle California-Valdivia
- Inauguración del Proyecto de Planta de Bambú y Presentación del Plan de riego
- Talleres de elaboración del Plan de Gestión Integral de la UPHL del Javita
- Conformación de Asociación de las Juntas de Agua de la Zona Norte

La Observación realizada se centró en recabar información relacionadas a las Interacciones verbales y no verbales, símbolos y prácticas cotidianas relacionadas con el agua, así como una valoración / interpretación sobre el mundo y principio/s de justificación invocados por los actores. De este modo se puso especial atención en las representaciones de los actores sobre el agua y su valoración jerarquizada de los diversos usos / funciones del agua en el territorio. También se tomó nota acerca de la memoria sobre la transformación de las fuentes de agua en el territorio comunal, la perspectiva de relevancia sobre hitos relacionados con el agua, y la Valoración de las perspectivas a futuro que se avizoran.

En torno a las características de la comunidad, la observación se centró en las representaciones que tienen los actores sobre la organización comunal peninsular, sus roles y tipos de participación en los asuntos del agua, así como los tipos de conflictos que se generan. Sobre las instituciones en cambio se puso énfasis en la memoria social relacionadas con la transformación de las normas relacionadas a la gestión de agua, así como la identificación de instituciones en uso, formales y no formales, y los argumentos a favor o en contra del uso de

las instituciones vigentes. Cabe destacar que un espacio adicional de observación no participante fue la revisión de perfiles en la red social Facebook, de entidades vinculadas a la gestión del agua, utilizando para ello criterios generales del trabajo etnográfico virtual o netnografía (Llantada, González, and Servin 2013).

#### **2.4.1.1.3. La Entrevista**

Para complementar a indagación sobre aspectos no observables de la realidad local, se utilizó también la técnica de entrevistas semiestructuradas, la que se aplicó a personas adultas con experiencia y vinculadas directa e indirectamente en diversos momentos de la gestión (y uso) del agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente, especialmente en la cuenca del Río Javita. El objetivo fue captar la mirada de los comuneros (actores no estatales en la/s política/s pública/s) sobre el proceso de Gobernanza del agua (interacciones de actores estatales y no estatales en los espacios de gobierno -dirección, conducción- y de toma de decisiones) en el territorio comunal, desde la perspectiva del análisis institucional y de crítica.

Partiendo de la premisa de que el método cualitativo permite explorar a profundidad los significados de los fenómenos sociales (Hernández Sampieri, Fernández, and Baptista 2014), y reflexionar sobre ellos (Tarrés 2001) se utilizó la técnica de la entrevista concebido como ese proceso comunicativo, donde un investigador recupera información, que es generada partir de la conversación y del intercambio de sentidos con las personas entrevistadas. Es a partir de sus expresiones directas donde se obtienen pistas sobre la construcción del sentido social de un individuo o de la colectividad, dado que, a través de sus prácticas individuales, los sujetos reconstruyen el sistema de representaciones sociales en el que se desenvuelven. En este sentido, el proceso se vuelve un constructo comunicativo, donde tanto el entrevistado y el entrevistador construyen el discurso (L. Alonso 1999).

Por medio de esta técnica se buscó obtener información directamente de los actores, sobre las condiciones biofísicas /materiales del agua (en su calidad de bien de uso común), conocer su valoración sobre los atributos de la/s comunidad/es local/es y los mundos de la ruralidad, e identificar las Instituciones en Uso, y la percepción que tienen los actores sobre su efectividad y legitimidad. Se seleccionó para ello en una fase exploratoria, entrevistas a un grupo de funcionarios públicos de las entidades públicas con mayor vinculación a los asuntos del agua en la provincia, esto es MAGAP, MAE, SENAGUA y la Prefectura. También se estableció un

diálogo con el presidente de la Federación de Comunas de la Provincia de Santa Elena. Los diálogos se desarrollaron en las respectivas oficinas de los entrevistados a mediados de 2017.

En un segundo momento se realizó entrevistas a un grupo de personas con experiencia en la gestión o vinculadas a Juntas Administradoras de Agua Potable y de las organizaciones que están iniciando gestiones para constituirse en Juntas de regantes; estos encuentros se desarrollaron en los espacios cotidianos de vida y de trabajo de las personas entrevistadas. En este período de la investigación a inicios del 2018, se amplió el diálogo con funcionarios de las dependencias estatales, que adicionalmente son usuarios de los sistemas rurales de abastecimiento de agua.

Entre los criterios que guiaron la conversación se buscó detectar palabras, actividades, sentimientos, experiencias y recuerdos que destacan en relación con el agua, así como los usos y funciones que se consideran más importantes, tanto para los seres humanos como para otras especies y para la vida natural. Otro de los objetivos fue recuperar una mirada histórica del contexto, indagando como ha variado el abastecimiento de agua, obtenida de diversas fuentes en el territorio comunal, tanto en cantidad, calidad, acceso y formas de administración. Igualmente se buscó información sobre los hitos que se consideran más importantes en la dinámica del agua en el territorio y las percepciones que se tiene a futuro.

## Capítulo 3

### Marco contextual y caso de estudio

La Provincia de Santa Elena, es la provincia de la más reciente creación en el Ecuador, luego de que tres cantones situados en el territorio costero ecuatoriano, identificado como la Península de Santa Elena optaran por separarse de la Provincia del Guayas. Reportes periodísticos y los diagnósticos de los PDOT locales, dan cuenta que este cambio de la división político-administrativa del Ecuador tuvo una fuerte oposición de las élites guayaquileñas y se dio luego de una lucha de décadas impulsada por actores locales de los tres cantones. Aunque en numerosas gestiones para lograr la provincialización, generalmente lideradas por las municipalidades peninsulares, estuvieron frecuentemente los delegados del cantón General Villamil (Playas), este Cantón no formó parte de las últimas etapas del proceso, y finalmente se quedó conformando parte de la Provincia del Guayas. Los movimientos y negociaciones políticas relacionados con la creación de la nueva provincia en el 2007, dio paso para que Santo Domingo también se movilizara y obtuviera su provincialización.

La revisión documental en fuentes periodísticas y los PDOT locales permite anotar que, aunque los cantones de la Provincia comparten un conjunto de características comunes y que muchos de los problemas y potenciales soluciones dependen de la acción coordinada entre sus diferentes instancias de gobierno (tránsito, promoción turística, entre otros aspectos), también tienen entre sí marcadas diferencias. Salinas fue por mucho tiempo uno de los destinos turísticos más importantes del país, lo que atrajo la instalación de importantes inversiones inmobiliarias, y es hasta la actualidad sede de los dos principales puertos pesqueros de la provincia. Actualmente, gran parte del flujo turístico de la Provincia opta por dirigirse a las playas de la zona norte, en lo que se conoce como el corredor turístico Ruta del Spondylus (anteriormente posicionado con el nombre de Ruta del Sol). La Libertad por su parte, es un cantón pequeño, netamente urbano, y por su dinamismo comercial es considerada la capital económica santaelenense; su densidad poblacional es una de las más altas del país.

Santa Elena es el nombre también de la capital provincial, es uno de los cantones más extensos y antiguos del país (su densidad poblacional es una de las más bajas en Ecuador). La extensión territorial le permite a Santa Elena contar con una diversidad de actividades

productivas que se despliegan a lo largo de todo su territorio. Otro rasgo destacado del cantón es que ocupa más del 97 % del territorio provincial -casi 3600 Km<sup>2</sup>- y en su mayoría -más del 85 %- es área rural, donde habita más del 72% de la población cantonal. La ruralidad cantonal está prácticamente distribuida en su totalidad en Comunas (Anexo 1), lo que es una de las “particularidades que lo singulariza respecto de los demás cantones de la región” (GADMSE 2014, 70)<sup>39</sup>.

La provincia en su conjunto tiene una superficie de aproximadamente 3.690 km<sup>2</sup>, lo que significan 369.000 hectáreas. Está constituida por 3 cantones y 9 parroquias rurales. Está conformado por 7 parroquias rurales. Es importante mencionar que la parroquia de Santa Elena, por ser capital provincial, no corresponde a parroquia rural, por lo que no existe una Junta Parroquial. Un dato demográfico adicional que llama la atención en la Provincia es la categorización de parroquia rural que aún tiene José Luis Tamayo (Muey), Salinas; esto se da pese a que es parte ya del conurbado de las tres cabeceras cantonales y en su jurisdicción se encuentran importantes espacios de servicios privados y públicos como el Centro de Atención Ciudadana (CAC) de la provincia. Anconcito (Salinas) y Ancón (Santa Elena) están cerca de tener esas características, dada la gran expansión urbana de las cabeceras cantonales. Otra situación similar se da con el caso de algunas comunas como Prosperidad y El Tambo (Parroquia Ancón) y un poco hacia el norte San Pablo, que nominalmente es parte de la cabecera cantonal de Santa Elena.

**Tabla 2: Datos demográficos referenciales de la Provincia de Santa Elena, desglosado por Parroquias Rurales y zonas**

Cantón	Parroquia	Población (Hab.)	Urbano (Hab.)	Rural (Hab.)	Superf. (km <sup>2</sup> )	Densidad (hab /km <sup>2</sup> )	Número de Centros Poblados (Parroquias rurales)
<b>LA LIBERTAD</b>	<b>La Libertad</b>	95.942	95.942	0	25	3.838	
<b>Subtotal cantón</b>		95942			25	3.838	
<b>SALINAS</b>	<b>Salinas</b>	34.789	34.719	70	26	1.338	1
	<b>Anconcito</b>	11.822	0	11.822	9	1.314	1
	<b>José Luis Tamayo</b>	22.064	0	22.064	34	649	

<sup>39</sup> La amplia riqueza cultural y natural rural, contrasta con grandes carencias y déficits que tiene, al punto que tres sus parroquias rurales tienen niveles de pobreza por Necesidades básicas insatisfechas (NBI) superiores al 90 % (Chanduy 96%, Manglaralto 91% y Simón Bolívar 100 %).

Cantón	Parroquia	Población (Hab.)	Urbano (Hab.)	Rural (Hab.)	Superf. (km <sup>2</sup> )	Densidad (hab /km <sup>2</sup> )	Número de Centros Poblados (Parroquias rurales)
<b>Subtotal cantón</b>		68675	34719	33956	69	995	
<b>SANTA ELENA</b>	Ancón	6.877	0	6.877	66	104	3
	Atahualpa	3.532	0	3.532	78	45	1
	Chanduy	16.363	0	16.363	769	21	16
	Colonche	31.322	0	31.322	1.149	27	56
	Manglaralto	29.512	0	29.512	426	69	27
	Santa Elena	53.174	39.681	13.493	535	99	12
	Simón Bolívar	3.296	0	3.296	573	6	9
<b>Subtotal cantón</b>		144076	39681	<b>104395</b>	3.596	40	
<b>Total provincia</b>		<b>308.693</b>	<b>74.400</b>	<b>138.351</b>	<b>3.690</b>	<b>4.873</b>	<b>126</b>

Fuente: INEC (2010), GADCSE (2014), GADPSE (2015).

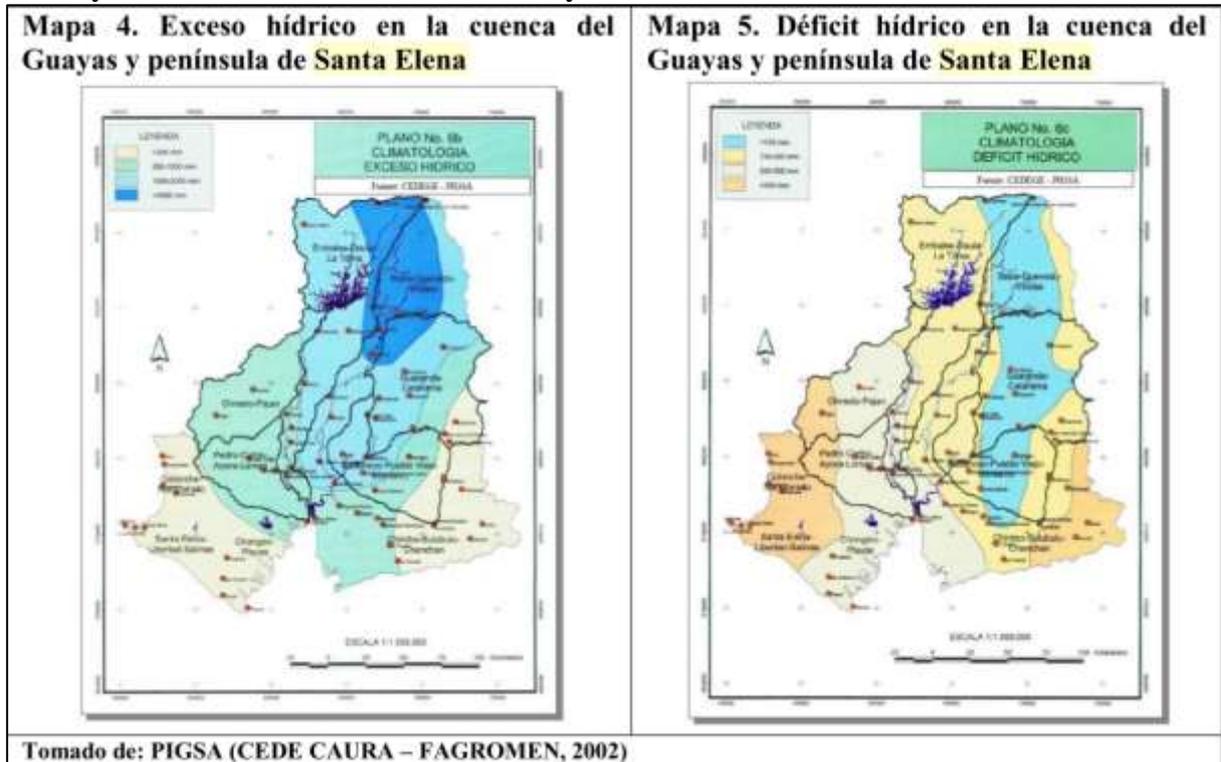
### 3.1. Agua, Comunas y ruralidad en Santa Elena

La Provincia de Santa Elena es identificada desde hace varias décadas como una de las áreas con mayores déficits hídricos del Ecuador, siendo uno de los pocos sectores de la geografía ecuatoriana que no está directamente conectada a las cuencas que nacen en las estribaciones de la Cordillera de la Andes. Diversos estudios dan cuenta de sus condiciones climatológicas, obtenidas a partir de elementos meteorológicos como la precipitación y la temperatura, y lo caracterizan como un territorio mayoritariamente seco y árido, con niveles de lluvias que van de 150 mms. anuales en la zona sur, hasta 500 mms. en la zona norte, cerca de la cordillera Chongón Colonche. En determinadas temporadas, durante periodo lluvioso de enero-abril podrían llegar hasta 800 en esta última zona (GADPSE 2015). El reconocimiento de esta condición fue la base para el desarrollo de grandes obras de infraestructura en el territorio peninsular, que es considerado en los más hidrológicos del país como parte integrante de la cuenca del (Río) Guayas.

Pese a su connotación de territorio seco Santa Elena es también una de las zonas del país más afectadas en épocas de fuertes inviernos, debido a los daños que la abundancia de agua ocasiona a la infraestructura y al desarrollo de sus actividades productivas. Sin embargo, históricamente sus pueblos originarios, incluso antes de la conquista española, han estado ligado a una forma ancestral del manejo comunitario del agua, y existe una amplia documentación relacionada con el manejo de esta que poblaciones locales hicieron en épocas antiguas mediante el sistema de reservorios denominados *albarradas* (Álvarez et al. 2005;

Álvarez 2001; 2002b; 2002a; Zulaica and Álvarez 2016; Bazurco 2006; G. Álvarez Litben 2017; Ayerza 2019; Rivadeneira 2010; Delgado 2011).

**Ilustración 3: Mapas referenciales de la situación de Santa Elena en relación con las zonas con exceso y déficit hídrico de la Cuenca del Guayas.**



Fuente: Hurtado et al. (2012, 43)

De acuerdo con la información obtenida en los planes de desarrollo cantonal, las principales actividades productivas están relacionadas con la producción primaria agropecuaria, actividades artesanales y de manufactura, construcción y comercio; este último está fuertemente relacionado con el desarrollo del sector turístico que caracteriza a la Provincia. De acuerdo con los datos del INEC, con datos del último censo, en la zona rural predomina como rama de actividad la de *Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*, en la zona urbana tiene mayor presencia la de *Comercio al por mayor y menor*.

Muchas de esas actividades de la ruralidad, han ido incrementando su dependencia del abastecimiento permanente y sostenido de recursos hídricos, particularmente la agricultura y el turismo en la franja costera. También hay estudios que dan cuenta de una serie de otros cambios relacionados con procesos de transformación de los patrones de producción y consumo; particularmente en la zona, destaca el trabajo de Bermeo (2017) aplicado con el

enfoque de nueva ruralidad en 3 Comunas involucradas en la zona de incidencia de este estudio.

**Tabla 3: Actividades económicas en la Provincia de Santa Elena. Desglose por Ramas de actividad y zonas**

Rama de actividad (Primer nivel)	Área Urbana	%	Área Rural	%	Total
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5.344	27	<b>14.104</b>	73	19.448
Industrias manufactureras	5.297	51	5.180	49	10.477
Comercio al por mayor y menor	<b>14.622</b>	76	4.530	24	19.152
Construcción	5.172	56	4.063	44	9.235
No declarado	4.173	56	3.276	44	7.449
Trabajador nuevo	4.240	58	3.113	42	7.353
Transporte y almacenamiento	4.177	73	1.544	27	5.721
Enseñanza	3.337	69	1.472	31	4.809
Actividades de los hogares como empleadores	2.348	62	1.456	38	3.804
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	3.057	68	1.413	32	4.470
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2.129	64	1.207	36	3.336
Administración pública y defensa	4.435	82	995	18	5.430
Otras actividades de servicios	1.431	72	564	28	1.995
Actividades de la atención de la salud humana	1.023	66	525	34	1.548
Explotación de minas y canteras	451	48	491	52	942
Información y comunicación	772	78	220	22	992
Actividades profesionales, científicas y técnicas	585	77	171	23	756
Artes, entretenimiento y recreación	534	79	140	21	674
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	334	71	139	29	473
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	318	75	105	25	423
Actividades financieras y de seguros	308	81	71	19	379
Actividades inmobiliarias	118	72	45	28	163
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	4	100			4
<b>Total</b>	<b>64.209</b>		<b>44.824</b>		<b>109.033</b>

Fuente: INEC (2010).

Aproximadamente el 80 % del territorio cantonal (casi la totalidad de la zona rural) es parte de la distribución original de terrenos comunales por parte del Estado; no se describe como “propiedad comunal” debido a las diversas formas en que una indeterminada cantidad de

terrenos comunales han pasado a ser propiedad privada, lo cual es uno de los problemas que enfrenta actualmente la población. La organización comunal creada al amparo de una Ley vigente desde hace más de 80 años constituye el principal nivel de representación de las comunidades rurales ante los diversos niveles de Gobierno (del nivel central y del nivel descentralizado), ante otras organizaciones comunitarias, así como ante diversos organismos no gubernamentales que intervienen en casi la totalidad del territorio rural cantonal.

A pesar de muchas Comunas fueron creadas a partir de 1937 (Anexo 2), hasta la actualidad siguen constituyendo la principal forma de organización comunitaria rural del país, representando en algunos casos la continuación de antiguas formas de organización colectiva cuyas manifestaciones, incluyendo gestión comunitaria de recursos y posesión de tierras comunales, estuvieron presentes tanto en la época aborígen como en la colonia. Cabe mencionar sin embargo, que en la época independentista y durante un amplio periodo de tiempo la forma de propiedad colectiva en el Ecuador fue formalmente suprimida y dio paso al afianzamiento de la propiedad individual, la que perduró y fue clave en la dinamización económica de fines del siglo XIX e inicios de siglo XX (Álvarez 2001; Bazurco 2006; Miño 2013), como parte de un modelo liberal imperante en la época republicana promovía la libertad y la propiedad de los individuos (Roth 2014b).

El auge de las exportaciones (de cacao especialmente) y el crecimiento (desregulado) del sector y el poder bancario privado, derivaron en un estado de inestabilidad política, económica y social, en cuya respuesta emergieron organizaciones sociales multclasistas (trabajadores, empleados, artesanos). La difusión de ideas que propendían a la recuperación del rol del Estado (especialmente en la costa), desembocó en la Revolución Juliana, constituyendo un periodo de ruptura que dio paso a leyes y reivindicaciones, con las que se institucionalizó el tratamiento de muchos de los problemas y conflictos sociales existentes. También este proceso político determinó el reconocimiento de los derechos colectivos de sectores de la población indígena, obreros y campesinos, en cuyo contexto se promulgó la Ley Orgánica del Régimen de Comunas (LORC) en 1937 (Miño 2013; Bazurco 2006).

El establecimiento de formas de propiedad social, materializado en la expedición de la LORC, tuvo entre sus efectos iniciales la creación inicial de más de mil nuevas organizaciones, y adjudicación de más de 20 mil hectáreas de tierras, entre cultivables y baldías, siendo muestra

de un gran "reconocimiento y apertura del Estado hacia el sector indígena de los campos y mestizo de las poblaciones, caseríos y anejos rurales". Aunque el nivel de apoyo estatal no se mantuvo estable, y los principios y prácticas de organización colectiva se fueron debilitando con el tiempo, si hubo ciertos espacios para mantener formas de cooperación y movilización social (con y sin apoyo del Estado), que incidieron en la posterior adopción de políticas de transformación agraria<sup>40</sup> (Miño 2013, 43).

Sin embargo, mirada desde otra perspectiva, la expedición de esta norma estatal (a cargo del entonces nuevo Ministerio de Previsión Social y Trabajo) habría tenido un carácter de ordenamiento y dominio territorial para "tomar control administrativo sobre la territorialidad indígena, regida hasta entonces todavía por la legislación colonial y republicana"; como argumentos para esta postura se cita que la nueva Ley no incluía la posesión de "bienes comunales" como requisito para la constitución de las Comunas, ni tampoco hacía mayores referencias a características culturales de la población que las integraba (Álvarez 2002b, 7–8). En algunas partes se da a notar más bien cierto énfasis de la Ley en el desarrollo de aspectos económico-productivos de las organizaciones (Bazurco 2006).

Los estudios en torno a la dinámica de las organizaciones comunales -representadas como poblaciones indígenas- han sido menos desarrollados en la costa, en comparación con la investigación realizada en comunidades de la sierra (y Amazonía) ecuatoriana. Uno de los estudios más extensos y trascendentes sobre las Comunas de Santa Elena ha sido el trabajo realizado por Silvia Álvarez, como parte de su proceso de tesis doctoral y vinculada a estudios sobre las albarradas ancestralmente construidas en la costa ecuatoriana<sup>41</sup>. Bazurco (2006) referencia y complementa estos estudios, poniendo énfasis en el problema de la etnicidad, planteando que las comunas ponen en práctica un proceso de resignificación étnica como parte de una estrategia de defensa de la organización y propiedad territorial comunal<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Se identifican tres procesos de reforma agraria impulsados: en los triunviratos militares de 1964 (Castro Jijón) y 1973 (Rodríguez Lara), y en el gobierno de Velasco Ibarra de 1970. En general, permitir el acceso a la tierra a campesinos y grupos sociales rurales de acuerdo con el nuevo modelo desarrollista de industrialización nacional, tampoco logró afianzar un sistema alternativo al modelo hacendario anterior.

<sup>41</sup> Este proyecto estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario, liderados por el Doctor Jorge Marcos, con financiamiento del Banco Mundial y apoyo local de la ESPOL

<sup>42</sup> Otros documentos se han elaborado en torno a las comunas como tesis de grado y maestría, que no han profundizado en la comprensión de la comuna como actor de la Política Pública sino más bien se centran en aspectos específicos de la realidad de alguna de estas comunidades.

### **3.1.1. Comunas como forma de organización y sistema de autogobierno**

Aunque existe una diversidad de acepciones y variadas referencias históricas del término Comuna, esta sección se refiere a la forma organizativa de diversos grupos humanos asentados en la zona rural del Ecuador, a partir de la interacción con un contexto, natural, geográfico, cultural e institucional determinado. Las Comunas constituyen un tipo de organización formal, jurídicamente reconocida por el Estado como una forma ancestral de organización territorial, a la cual la Constitución le garantiza sus derechos colectivos, los mismos “que al igual que los otros derechos constitucionales son: interdependientes, están interrelacionados y son de igual jerarquía”, y que podrían ser clasificados en tres segmentos: de carácter identitario; de carácter socio-organizativo; y, de carácter territorial (Andrade 2016, 26–28).

De manera general, la LORC define como criterio para la constitución de una Comuna la existencia de un mínimo de 50 habitantes (en comunidades, parcialidades, anejos y caseríos), los que administrativamente formarían parte de una parroquia (implicando de algún modo una supervisión estatal a través de los tenientes políticos). Adicionalmente, la Ley define aspectos que configuran a la Comuna como una estructura local con gobierno propio elegido democráticamente cada año, con propiedad comunal de los territorios ancestrales y de los bienes que adquieran en común, con representatividad aceptada en los espacios sociales, y con una amplia capacidad de administración, sanción y gestión interinstitucional.

La mayor parte de los contenidos de Ley con que fueron creadas las Comunas ecuatorianas se mantienen vigentes desde 1937, siendo levemente reformados por la Ley de Reforma Agraria de 1973 y dos Decretos Supremos de 1974 y 1975; posteriormente fue codificada en 1976 (recogiendo las reformas producidas hasta la fecha) y en 2004 (en base a disposiciones de la Constitución de 1998). En años recientes la Asamblea Nacional avanzó en el debate de una nueva “Ley Orgánica de Comunas”, propuesta por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), con el propósito de adecuar esta forma organizativa al nuevo contexto constitucional que vive el país.

Cabe destacar que, en la Constitución ecuatoriana de 1998, las Nacionalidades y Pueblos Indígenas<sup>43</sup>, son recién visibilizados como una de las formas de organización social y territorial, y posteriormente, en la Constitución del 2008 (Art. 56, Capítulo de Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades) se extendió el reconocimiento explícito a las Comunas junto con los pueblos Afroecuatoriano y Montubio. Lo comunitario está ahora presente en varias partes de la norma constitucional, junto con lo público y privado, como una forma de organización y ejercicio de aspectos esenciales como la comunicación, la organización económica, la participación ciudadana, entre otras; la economía popular y solidaria es una de esas referencias.

Al igual que otras comunidades locales y pueblos y nacionalidades indígenas, las Comunas están protegidas por acuerdos e instrumentos de los cuales el país es signatario, promovidos por organismos Internacionales (Acosta 2014; Álvarez 2001). Destacan en entre estos instrumentos, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007; y, el Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en junio de 1989. Actualmente no existe una organización comunera de alcance nacional, pero las organizaciones comunales son parte de las diversas instancias del movimiento indígena ecuatoriano.

Mientras que la LORC se convirtió para muchas agrupaciones del país en un mecanismo de acceso privilegiado a la tierra, para las comunas de la costa representó un mecanismo para mantener la posesión, asegurar la propiedad y en general proteger su tierra de invasiones. De algún modo la expedición de la Ley institucionalizó un nuevo marco de relacionamiento entre el Estado nacional y grupos étnicos locales, asignando un estatus con relativa autonomía y reconociendo ciertas instituciones propias, como el cabildo, pero sin llegarlo a incluir como parte de la división política administrativa del país, pese a que actualmente existe más de 1500 comunas conformadas. Si bien hay un sentido proteccionista de la propiedad comunal, incluyendo límite a la posibilidad de venta, por otro lado, como se mencionó ya, hay cierto énfasis en lo económico-productivo en sus contenidos.

---

<sup>43</sup> No había una referencia específica de las Comunas; en el caso de las Comunas de Santa Elena, territorialmente estas se consideraban parte del pueblo Manta Huancavilca (Ver anexo 1).

Aspectos como estos, marcan ya una tensión entre una concepción moderna y una tradicional, con una normatividad que viene impuesta desde afuera, y una desvalorización de las actividades no industriales. También hay una tensión entre la dimensión social y la económica en la construcción de un territorio, pasando desde una posesión dinámica a una propiedad más rígida, que limitó la posibilidad de gestionar la expansión de los territorios y de desplegar estrategias territoriales de supervivencia frente a problemas socioeconómicos o ambientales. Al limitarse la movilidad estacional al interior de una gran extensión territorial, se fue imponiendo una sedentarización de las familias, que derivó en una mayor presión sobre los ecosistemas con los que interactuaban. La extracción de carbón fue una de las actividades, cuyos efectos ambientales (especialmente la deforestación) derivaron luego en problemas sociales como la migración y en general del debilitamiento comunal (Álvarez 2002b).

Al igual que otras las áreas rurales, los habitantes están expuestos a problemas asociados con la pobreza y la desigualdad, y los efectos crecientes del cambio climático, que a nivel global afectan más intensamente a minorías étnicas y grupos indígenas (Tuaza and Sáenz 2014). Estos impactos contrastan con la importancia que estas poblaciones tienen para garantizar la soberanía alimentaria, la conservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural, y con su aporte en otros aspectos esenciales para la humanidad. En la búsqueda de soluciones a sus problemas, las Comunas se constituyen en un tipo de actores no estatales que interactúan en los procesos de las políticas públicas, valorando de forma particular las decisiones y los efectos que se alcanzan. El logro de estas soluciones depende, además de la acción estatal, de una forma específica de gobernanza y de ciertas condiciones favorables del contexto, como la disponibilidad y acceso a recursos y adecuadas capacidades organizativas para gestionarlos<sup>44</sup>.

En el proceso de construcción sociohistórica de las Comunas y su dinámica actual como comunidades y como organizaciones, destaca el territorio comunal como un elemento fundamental de esa dinámica. Por su naturaleza y constitución, la Comuna es una organización comunitaria de múltiples propósitos ya que está vinculada a la existencia de una comunidad rural y a una dinámica de gestión de recursos presentes en el territorio comunal. Su población se cohesionan en torno a un conjunto de aspectos que le confieren identidad

---

<sup>44</sup> Lenin Mera Cedeño, Director Provincial Agropecuario de Santa Elena (MAGAP) y Comunero de la zona sur, entrevistado por el autor, junio 2016

(historia común, manifestaciones culturales, entorno ecológico, etc.), y en conjunto sus habitantes deben gestionar un patrimonio de propiedad colectiva, utilizando normas de interacción (formales e informales) creadas e institucionalizadas para tal efecto, pero sin estar exentas de tensiones, problemas y amenazas a su supervivencia. La vida comunitaria se ha visto transformada y el funcionamiento de sus organizaciones se ve constantemente amenazado por la pérdida de un contexto favorable para la re-creación y fortalecimiento de principios y prácticas que han dado sentido a sus procesos sociales y productivos durante mucho tiempo.

Esta tendencia se da incluso en los últimos años en que han sido explícitamente reconocidos/visibilizados en el mapa de actores sociales y económicos del país (especialmente su reconocimiento en la Constitución de la República). Los pueblos y nacionalidades originarios del Ecuador (tradicionalmente identificados como población indígena), desde su creación han sostenido su existencia en un conjunto de instituciones y capacidades propias, retroalimentadas desde su cotidianidad e interacción con el entorno económico, social, cultural, económico y político. La influencia del Estado moderno incide en una permanente reconfiguración de estas comunidades y ha ido hibridando un conjunto de modos de valores y principios tradicionales con otros producidos en la modernidad, generando diversos niveles de protagonismo e interacción de las comunas en diversos contextos territoriales del país.

En el caso de la ruralidad de Santa Elena (zona costera central del país), las Comunas representan una prolongación histórica cultural de pueblos ancestrales, que han logrado adaptarse a las dinámicas históricas y conservar un conjunto de sus rasgos socio-organizativos tradicionales que perduran hasta la actualidad (Álvarez 2001). Pese a las dificultades y problemas que las acechan (debilidad organizacional, desmembramiento territorial, problemas sociales, económicos, ambientales), se encuentran activas las 68 organizaciones comunales conformadas progresivamente desde 1937, las cuales están legalmente reconocidas y tienen título de propiedad del territorio asignado por el Estado, ocupando alrededor del 80 % del territorio provincial de Santa Elena (Tuaza and Sáenz 2014).

### **3.1.2. La Comuna y la propiedad colectiva del territorio**

Los estudios en torno a la dinámica de las organizaciones comunales (indígenas) han sido poco desarrollados en la costa, en comparación con la amplia investigación realizada en

comunidades de la sierra (y Amazonía) ecuatoriana. Entre los estudios más destacados sobre Comunas constan los efectuados por la Antropóloga argentina Silvia Álvarez, como parte de su proceso de tesis doctoral y vinculada a estudios sobre las albarradas (ancestralmente construidas) en la costa ecuatoriana. Bazurco (2006) referencia y complementa estos estudios, poniendo énfasis en la etnicidad, planteando que las comunas ponen en práctica un proceso de resignificación étnica como parte de una estrategia de defensa de la organización y propiedad territorial comunal.

Tradicionalmente las Comuna desarrollan su cotidianidad en espacios nucleados (de forma urbana) y a diferencia de otro tipo de comunidades rurales del Ecuador, se caracteriza por la existencia de una autoidentificación étnica, una personería jurídica específica y un sistema formal de autogobierno (asamblea general de socios y cabildo), reconocidos por el Estado. También destaca la propiedad colectiva de un territorio y un grupo de bienes, que son gestionados de acuerdo con un conjunto de normas e instituciones específicas legitimadas a lo largo del tiempo (reglamento interno, comisiones, actividades sociales, etc.), y que se dan dentro de un marco normativo e institucional (Ley, Estatuto Jurídico, dependencias administrativas, etc.) que las legalizan.

Históricamente, la presencia de algunos factores geográficos y culturales ha diferenciado las trayectorias en el desarrollo comunal en las diversas regiones del país. En la zona costera, por ejemplo, se dio la adopción del idioma castellano y de la vestimenta española; pero a diferencia de la sierra, donde el sistema de dominación de la hacienda ya había consolidado, la población “indígena” costera se mantuvo en sus pueblos sin mezclarse mayormente con los españoles y/o mestizos. La tradición cultural vinculada al comercio, especialmente de productos del mar, les había permitido negociar un grado de autonomía relativa respecto a los conquistadores del incario y luego de los colonizadores españoles, mientras que el desarrollo de aptitudes para el uso de recursos jurídicos, especialmente relacionados con la compra o defensa de la propiedad comunal de la tierra y el control de sus territorios, se hizo parte de la dinámica comunal costeña (Álvarez 2002a; Bazurco 2006).

Por ello a diferencia de otras comunidades que buscaban acceder a un territorio comunal en el siglo pasado, existía en la región peninsular una tradición e instituciones generadas durante generaciones ampliamente vinculadas al territorio. Las formas locales de relacionamiento

social que los españoles encontraron en la zona peninsular soportaron durante la colonia los cambios provocados por su condición de *Reducciones*, y transformaron ese estatus en una estrategia de organización, adaptación, resistencia y recreación étnica. La unión de varias localidades de este modo aisladas, con el tiempo se fueron conformando en grandes comunidades (autodenominadas) indígenas, que interactuaban en un territorio dinámico y diverso, en el que desarrollaban sus estrategias de supervivencia y desarrollo como pueblo (Álvarez 2002a; Bazurco 2006; Chisaguano 2006).

Con la vigencia de la LORC las grandes comunidades conformadas debieron dividirse en unidades territoriales más pequeñas nuevamente vinculadas solo a cada localidad, condición en la que mantienen hasta la actualidad. Esto afectó las formas de relacionamiento primario dentro del territorio, y fue recreando nuevas dinámicas de interacción social en cada población, las que a su vez fueron afectadas por nuevas condiciones que la sociedad y la naturaleza les iba presentando. Los problemas en el aprovisionamiento de recursos, debido a ciclos y fenómenos naturales empujaron a muchas poblaciones a encontrar estrategias de supervivencia en la migración (temporal o permanente) y una mayor presión sobre los recursos naturales, generando un círculo vicioso de afectación de su patrimonio natural y cultural<sup>45</sup> (Álvarez 2001; 2002b).

La pérdida progresiva de “marcadores étnicos”, sumada a la adopción (hacia 1857) de la categoría homogenizante de “ciudadanos” (que inducía la idea de propiedad privada individual), representó una desventaja para la población costera y radicalizó la representación negativa del “indio”. Aunque lo étnico como una construcción social se volvió un mecanismo de diferenciación de la población también fue aprovechado como una estrategia de protección, de representación social, incluso de acceso a oportunidades políticas y económicas; hacia adentro permitía pensar un proyecto colectivo de vida, y hacia afuera, un mejor posicionamiento para relacionarse y constituirse como un actor colectivo relevante. En el caso de las comunas de Santa Elena, éstas se fueron asociando a la existencia del pueblo Manta-Huancavilca-Puná (Bazurco 2006; Chisaguano 2006).

---

<sup>45</sup> La deforestación, cambios de patrones culturales y prácticas productivas, son algunos de estos efectos

Pese a ser el único pueblo del Ecuador que ha perdido completamente su idioma, muchas de sus otras características socioculturales se mantienen<sup>46</sup>. Hasta la actualidad este particular tipo de comunidad ejerce su propia forma autogobierno (representado por el cabildo) y al mismo tiempo de autogestión de sus recursos colectivos; de forma regular (mensual) en casi todas las Comunas, las asambleas generales de socios se convierten en espacios de integración, debates y rendición de cuentas. Muchas de las instituciones tradicionales se mantienen y otras han ido hibridándose a partir de la interacción con grupos comunitarios y organizacionales diversos, en muchos casos como mecanismos de adaptación a las condiciones ambientales, económicas, sociales y políticas del contexto (Álvarez 2002b; Bazurco 2006).

### **3.1.3. La Federación como instancia de integración comunal**

Las Comunas de Santa Elena a la vez de pertenecer a la jurisdicción de una parroquia rural, están asociadas en la Federación de Comunas de la Provincia de Santa Elena (FEDECOMSE), organización de segundo grado<sup>47</sup> destacada tanto por el nivel de cohesión que ha dado a las organizaciones filiales como por el poder de negociación que confiere a la institucionalidad comunal en su relación con otros actores estatales y no gubernamentales; “ni el Estado por sí solo, ni los organismos de cooperación intervienen en el medio rural directamente, sin que haya una gestión previa de las organizaciones comunales y las OSG” (Tuaza and Sáenz 2014, 27).

El origen de esta organización de segundo grado se puede identificar en el debilitamiento experimentado por la organización comunal en los años 60´ y la proyección de nuevas obras de infraestructura (vialidad, riego, etc.) en su territorio, lo que dio paso al cuestionamiento de las élites guayaquileñas sobre la pertinencia de la propiedad comunal. Una respuesta a esta amenaza fue conformar la Federación de Comunas del Guayas<sup>48</sup> en 1965, la que fue reconocida jurídicamente recién 11 años después y tuvo su acción de movilización más amplia en 1981, cuando empezó a discutirse en el país una propuesta de municipalización de las tierras comunales. Este acontecimiento constituyó un punto de quiebre, que produjo una reacción generalizada de la población comunera y fue en parte detonante para forzar el

---

<sup>46</sup> Ver anexos 2 y 3

<sup>47</sup> El Art. 22 de la LORC faculta a las Comunas integrarse en órganos de segundo grado

<sup>48</sup> La actual provincia de Santa Elena, que en ese entonces formaba parte de la provincia del Guayas, tenía la mayor cantidad de Comunas existentes a la fecha; actualmente 68 de las 78 comunas que se contaban en 1982, están situadas en Santa Elena.

reconocimiento de la propiedad comunal (entrega de títulos de propiedad a las Comunas) por parte del Estado en 1982.

De acuerdo con los estatutos de creación, el objeto de la Federación sería la agrupación de las comunidades para mejorar el nivel de vida de los habitantes y el desarrollo de las organizaciones mediante la implementación de planes, programas y proyectos. Entre los fines destacan la promoción de aspectos como la unidad y solidaridad entre comunas, la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, la capacitación y formación humana, la vinculación con otros espacios organizativos, el fortalecimiento de la identidad y la organización social, la gestión de acciones y normas para la defensa y fortalecimiento de los derechos comuneros, entre otros. Su estructura organizativa es similar a la de las Comunas afiliadas: un cabildo tradicional (presidente, vicepresidente, secretario, Tesorero y Síndico), un conjunto de comisiones, y una Asamblea General de socios que se reúne periódicamente, en este caso, cada tres meses (MAGAP 2010).

Esta instancia de integración actual, creada en el 2010, tiene su sede en la ciudad de Santa Elena<sup>49</sup> y está integrada 56 comunas (de las 68 existentes); otras 3 se encuentran en trámite de afiliación. A pesar de la variedad de ámbitos de posible incidencia, la gestión se enfoca primordialmente en la resolución de conflictos de tierra (además de la gestión de proyectos que aporten a fortalecer capacidades<sup>50</sup> y fuentes de trabajo en las comunidades), lo cual se ve debilitado por limitaciones de todo tipo de recursos y personal especializado para llevar a cabo dichas tareas. En años recientes, se han podido sumar a los cabildos comunales y desde ahí como delegados a la Federación, algunos profesionales que lograron obtener un título profesional, en su mayoría en la Universidad Estatal Península de Santa Elena (creada en 1998).

A nivel de integración superior la Federación Santaelenense tiene acercamientos con otras Federaciones Provinciales, pero poco con instancias regionales y nacionales como la

---

<sup>49</sup> A raíz de la Provincialización, la antigua Federación de Comunas del Guayas, se quedó solo integrada por unas pocas comunas y perdió la dinámica que tenía, en razón que la mayoría de las Comunas están situadas en el territorio santaelenense.

<sup>50</sup> "...capacidad es la aptitud de las personas, las organizaciones y la sociedad de gestionar acertadamente sus asuntos...Esta incluye la aptitud de crear, comprender, analizar, desarrollar, planear, conseguir objetivos establecidos, avanzar hacia una visión, cambiar y transformar...". (FAO 2010)

CONAIE (a la que sí estuvo más integrada la Federación del Guayas). Localmente las Comunas, y en particular la Federación, han sido siempre un “aliado estratégico en la ejecución de las políticas públicas tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales en el medio rural” siendo descritas por diversas autoridades locales por su potencial de proporcionar información de primera mano y la capacidad de gestión (Tuaza and Sáenz 2014, 27);

La gestión del organismo ha continuado el formato de su antecesora, siendo sostenida por el aporte de las Comunas asociadas y apoyos puntuales gestionados antes entidades gubernamentales principalmente<sup>51</sup>. El Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), por medio de su Oficina Regional de Costa Sur (entre 2002 y 2004), fue una de las instancias públicas que más ejecutó proyectos a través de Federación, mientras que el Centro de Promoción Rural (CPR), ha sido una de las instancias no gubernamentales que más ha aportado al funcionamiento de este organismo comunal de segundo grado (en ambos casos como parte de la provincia del Guayas aún).

A la fecha del levantamiento de la información exploratoria, los principales vínculos de cooperación interinstitucional de la Federación están dados con la Dirección Provincial Agropecuaria, que es la dependencia local del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP). Recientemente, a través del Programa del Buen Vivir Rural (UET Santa Elena), se ha aprobado un financiamiento a la Federación para la ejecución del Proyecto “Escuela de formación de líderes y lideresas Guancavilcas de las Comunas de la Provincia de Santa Elena”. El proyecto pretende ampliar las capacidades de 100 líderes comunales (50 hombres y 50 mujeres) “en temas de desarrollo de comunas, organizaciones, asociaciones, cooperativas, etc.”, a fin de plantear estrategias y acciones para el desarrollo y la transformación de la realidad actual del territorio. Utilizando una propuesta formativa sustentada en un diálogo de saberes, el proyecto se propone fortalecer “la organización, el desarrollo local y la identidad cultural” (FEDECOMSE 2015).

---

<sup>51</sup> Desde su creación, la Federación de Comunas recibió un fuerte impulso de ONG que trabajaban en la zona peninsular, más aún en las décadas de los 80 y 90 en que había una muy limitada la presencia del Estado en las áreas rurales

### **3.1.4. La relación agua tierra en Comunas de Santa Elena**

La Provincia de Santa Elena, nace como una separación de tres cantones de la Provincia del Guayas, cuyo proceso de gestión política tenía una amplia trayectoria a nivel de la población peninsular. También había oposición, especialmente de la élite guayaquileña, que tenía -y tiene- importantes inversiones y propiedades en el territorio peninsular. Edificaciones de descanso y turismo en las zonas de playa (Salinas y la denominada Ruta del Sol), propiedades y procesos productivos en terrenos comunales, son algunas de esas inversiones, donde el acceso al agua ha sido un factor determinante para esas inversiones. Igualmente, ha jugado un rol importante en la consolidación de este poder económico, la cercanía a las vías principales, como la carretera Guayaquil-Salinas y la anteriormente denominada Ruta del Sol, hoy Ruta del Spondyllus.

Si bien el territorio de propiedad comunal constituye uno de los principales elementos cohesionadores y articuladores de la dinámica organizativa y de la acción colectiva en las Comunas (Álvarez 2001), es el agua uno de los recursos de uso común más sensibles actualmente. Se experimenta cada vez cambios significativos (por causas naturales y antrópicas) y que por tanto influye mucho en la intensidad y formas de uso de la tierra, y en general, en toda la dinámica comunera peninsular. Deforestación en las cabeceras de las cuencas, contaminación y sobreexplotación del agua, alteración de los ciclos climáticos (presumiblemente agravados por el cambio climático), escasez del recurso frente un aumento de las necesidades de consumo, son algunos de los principales retos que enfrenta la población comunera.

Durante las décadas anteriores, la falta de condiciones para la producción, además de las carencias de servicios básicos y sociales, determinaron que como en muchas áreas rurales, se dé un proceso de migración del campo a las ciudades cercanas (Guayaquil, La Libertad y Santa Elena, especialmente), dejando no solo sin uso, sino también sin posesión extensas áreas comunales. Quienes optaron por quedarse, debieron limitarse a producir solo en épocas de lluvia e ir encontrando fuentes de empleo diferentes a la producción agropecuaria tradicional, generando procesos de migración temporal (diaria o semanal), especializándose en diversas ocupaciones como la construcción, la manufactura y el comercio.

En la zona sur y este, el territorio irrigado por las obras del Tránsito de aguas del Río Daule a la Península de Santa Elena ha estado sometido a fuertes disputas y conflictos en los que las Comunas han perdido la propiedad en favor de propietarios privados no residentes ni nativos del sector. En este sector existen grandes plantaciones orientadas principalmente a la exportación (banano, uva, etc.), que representan una competencia también sobre el uso del agua, dado que el recurso hídrico que proviene de la misma fuente de la cual se provee la población para su consumo (en unos casos el caudal del trasvase y en otros las fuentes subterráneas); en otros casos la disputa se da con unidades productivas familiares que aún se mantienen o parcelas comunitarias que han sido implementadas últimamente con apoyo del Estado.

Hacia la zona central y norte de la provincia (más cercanas a la cordillera Chongón Colonche), donde el agua del trasvase no había llegado, ni para uso en el riego ni para consumo humano, la población mantiene el aprovisionamiento de agua desde fuentes subterráneas, limitando la mayor parte de la producción agrícola a las épocas de invierno en que se aprovecha el agua de la lluvia y de los ríos. Dado que los periodos de lluvia son cada vez más escasos en la zona, la escasez de agua se constituye en uno de los mayores desafíos que enfrenta la población de la zona, constituyendo las obras complementarias del trasvase la alternativa de solución que se implementa. Estas soluciones deben ir acompañadas además de acciones para ampliar la infraestructura existente (de bombeo, conducción y almacenamiento), de lo contrario no habrá abastecimiento suficiente y sostenido para suplir todas las necesidades hídricas de la provincia (GADPSE 2015).

En lo organizativo, para el consumo humano el sistema de distribución surgido hace varias décadas se organiza mediante la figura de Juntas Administradoras de Agua Potable<sup>52</sup> (JAAP), Juntas Regionales (que dan servicio a varias comunidades) y Comités que funcionan en comunidades más pequeñas (Anexo 3). Estos organismos comunitarios cuentan con el reconocimiento estatal y están regidos por una Ley y reglamento específico. Las JAAP tienen una importante trayectoria de funcionamiento en el territorio comunal de Santa Elena, y subsisten incluso en la zona sur (y parte de la zona), donde el aprovisionamiento se hace ahora

---

<sup>52</sup> Aunque su denominación es de agua potable, en la práctica la mayoría de Juntas de Agua distribuyen agua con poco o nulo tratamiento, salvo aquellas que compran agua a la empresa mancomunada AGUAPEN; estas últimas reciben un suministro del líquido que es potabilizado en la Planta de tratamiento situada en la Parroquia Atahualpa en la zona sur del territorio.

desde la planta potabilizadora de Atahualpa, que procesa agua del trasvase y está bajo la administración de la empresa mancomunada Aguas de la Península (AGUAPEN). Sin embargo uno de los desafíos que enfrentan estos organismos comunitarios está relacionado con su sostenibilidad financiera (A. Martínez 2017).

Otros usuarios del agua, vinculados a otras actividades productivas que se dan en el territorio (Anexo 4), han conformado espacios organizativos para la gestión de sus emprendimientos y no necesariamente para la gestión del recurso. Un segmento importante es el de los *toquilleros*, personas dedicadas a la cadena productiva de la paja toquilla, recurso forestal no maderable obtenido en las estribaciones medias y altas de la Cordillera Chongón-Colonche, que es materia prima de diversos tipos de artesanías, entre ellos los sombreros; es durante el proceso de cocinado el momento en que mayor uso hacen del recurso hídrico. Las actividades económicas de este grupo de productores se han visto favorecidas por la asociatividad, pero su consumo de agua depende de las posibilidades de obtenerla sin mayores dificultades, generalmente en el río o por redes de domiciliarias <sup>53</sup>.

En el caso del agua para riego, tradicionalmente no ha tenido una organización formal que regule su gestión, siendo la Comuna la instancia local donde se tratan los asuntos de interés colectivo. Pese a la vigencia de la Ley, el agua había sido motivo de mayores controles o regulaciones, en unos casos por que se presentaba como un recurso sino abundante o al menos suficiente y en otros por la carencia de una fuente común para gestionar; en unos casos no había ninguna gestión colectiva y en otros se gestionaba por medio de normas informales que muy poco se usan en la actualidad. Por ejemplo, un modelo de gestión vigente desde hace unos pocos años es el del Proyecto integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental, sostenible de Santa Elena (PIDAASSE), que implica la entrega de un sistema de riego y otros activos productivos a grupos de usuarios comuneros en las zonas donde se ejecuta el proyecto.

### **3.1.5. Actores que interactúan en la Gobernanza del Agua en Santa Elena**

La red de relaciones e interacciones relacionadas con el agua que se dan al interior de la provincia tiene como principales protagonistas a dos sectores, lo público y lo comunitario. El primero está liderado por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y sus dos instancias

---

<sup>53</sup> Una situación similar se da también con otros gremios -formales o informales- como los evisceradores de pescado o servidores turísticos en zonas cercanas a las zonas de playas.

operativas: la EPA (Empresa Pública del Agua) y el ARCA (Agencia de Regulación y Control del Agua). De esta instancia de dependen los trámites legales y administrativos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua en su conjunto, retomando un conjunto de competencias anteriormente dispersas en otros Ministerios, especialmente el de Agricultura y Ganadería (riego) y de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI (consumo humano). Otras entidades que se vinculan a la temática son la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, los Ministerios de Turismo, de Ambiente, de Industrias, de Salud y de Inclusión Económica y Social.

Un segundo espacio público está relacionado con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provincial y Cantonal, los cuales de acuerdo con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) tienen las competencias relacionadas con el agua de riego y consumo humano, respectivamente. Sin embargo, aspectos relacionados con la (in) capacidad de financiamiento de las obras requeridas, y los traslapes con otras entidades gubernamentales (como el MAG) en temas de riego, impiden que estos actores públicos tengan una participación más decisiva en el sistema de Gobernanza local del agua. Influye en el caso del municipio la condición de ser terreno comunal y el rol que han tenido las Juntas Administradoras de Agua “Potable” (JAAP) en muchas comunidades rurales. Los GAD parroquiales, aunque con una menor participación son parte de la red de actores locales relacionados con el agua.

Entre los espacios comunitarios destaca la organización comunal, cuyo régimen estructura una representación conjunta y simultánea de 3 elementos fundamentales: comunidad-organización-territorio. La Comuna constituye el principal referente de identidad y acción colectiva, y a su vez, de relacionamiento de los comuneros con el régimen estatal; esto se extiende prácticamente a todos los miembros de una comunidad, aunque formalmente no estén inscritos como socios. Aunque no haya una definición específica de acciones en torno al agua, las Comunas tienen la propiedad de sus territorios por lo que, en mayor o menor grado, es un actor protagonista en cualquier proceso de gestión o gobernanza de este bien común.

Los actores comunitarios más vinculados a la temática del agua para consumo humano son las JAAP, las que operan desde hace varias décadas gestionando sistemas que abastecen de agua a sus respectivas poblaciones. Existen dos grupos principales de ellas: las Juntas, que dan

servicio a una sola comunidad, y las Juntas Regionales, que dan servicio a un grupo de comunidades vecinas. Existe también un grupo de organizaciones de hecho o en proceso de legalización que administran los sistemas de sus comunidades, las que son identificadas como Comités de agua. A la fecha existen 45 organizaciones comunitarias (19 en la zona de estudio) que administran sistemas de agua para consumo humano: 4 Juntas Regionales (en la zona norte), 19 Juntas y 22 Comités.

Otros grupos de usuarios vinculados a la gestión del agua son los Comité de usuarios conformados por productores participantes en el PIDAASSE (Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola Ambiental Sostenible de Santa Elena), implementado por el MAG, los cuales gestionan colectivamente los sistemas de riego de sus parcelas. Otro tipo de actor está constituido por los integrantes de varias organizaciones de productores, menos estructurados que los grupos de PIDAASSE), así como pequeños productores independientes ubicados en parcelas familiares situadas cerca de los ríos de la zona. De manera similar hay un importante número de pequeños servidores turísticos asentados especialmente en las zonas de playa, y artesanos que utilizan importantes cantidades de agua para procesar materias primas obtenidas a partir de recursos forestales no maderables del entorno, especialmente la Paja Toquilla.

Fuera del entorno comunitario, existe un conjunto de actores no gubernamentales y académicos que se vinculan de varias maneras con la gestión del agua, como la Escuela Superior Politécnica que ha desarrollado algunos estudios sobre aspectos de manejo ancestral del agua y estudios geotécnicos para estimar caudales en ciertos lugares del cantón. De esta misma Universidad, así como de otras ubicadas en Santa Elena o Guayaquil, existen un significativo número de trabajos de titulación (tesis, estudios, proyectos, etc.) realizados en relación con el uso o la gestión del recurso en la Península.

La ausencia del Estado en décadas pasadas fue suplida por algunas ONG, como Fundación Natura, Pro Pueblo, Centro de Promoción Rural, Plan Internacional, Programa de Pequeñas Donaciones, Salud Para el Pueblo, Brethen y Unitas, CIIFEN, algunas iglesias, entre otros actores no estatales, que funcionaron mucho con financiamiento de la Cooperación Internacional; algunos de los programas que se implementaban, se vinculaban directamente a la gestión del uso del agua, tanto de consumo humano como para riego, conservación entre otras actividades. A nivel comunitario, fueron las Comunas, la Federación de Comunas y las

Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP), así como algunas asociaciones de productores, las entidades de gestión y/o contrapartes comunitarias para la ejecución de dichos proyectos.

Aunque no existe un número tan amplio de actores privados, es necesario destacar el grupo de productores agrícolas y ganaderos asentados en varias comunas, así como algunos servidores turísticos y propietarios de camaroneras que hacen uso de importantes cantidades de agua para sus procesos productivos. Finalmente es necesario destacar un segmento particular conformado por trabajadores agrícolas que han llegado desde varias regiones del país a trabajar en las nuevas haciendas privadas del sector, lo que ha incidido en otros cambios culturales, como la hibridación de saberes y prácticas, más aún cuando muchos de ellos han contraído matrimonio con personas nativas de las Comunas peninsulares.

### **3.2. La Represa San Vicente y su área como Caso de Estudio**

Luego de revisar la cartografía incluida en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia y del Cantón Santa Elena, así como las referencias de zonificación realizadas por algunas dependencias estatales, se delimitó en el territorio comunal de Santa Elena tres sectores: 1. La zona nor-occidental que involucra poblaciones de costa y comunas del interior localizadas al pie de la cordillera Chongón-Colonche, y que corresponden a las Parroquias rurales Colonche y Manglaralto; 2. Las poblaciones de la zona sur-oriental, básicamente pertenecientes a las Parroquias rurales Chanduy y Simón Bolívar (Julio Moreno); y, 3. Las comunidades situadas cerca del conurbano de las cabeceras cantonales de Santa Elena, La Libertad y Salinas, que están fuertemente dinamizadas por un significativo crecimiento urbano (Parroquia urbana Santa Elena).

La investigación se enfoca en un segmento de este primer sector, situado hacia el norte de Santa Elena, uno de los cantones ecuatorianos con mayor proporción de su población rural. En el área rural Colonche es la Parroquia Rural más poblada (31 mil habitantes en el 2010), seguida de Manglaralto (más de 29 mil habitantes); entre estas dos jurisdicciones suman 29 comunas donde habita más de la mitad de la población rural cantonal, y equivalen a más del 40 % de la población de todo el cantón. Aunque la Represa San Vicente está situada en la parroquia Colonche, se proyecta la implementación de una nueva planta potabilizadora para abastecer a 21 comunidades de la zona norte de la Provincia.

**Ilustración 3: Datos referenciales de población y extensión de las Comunas en la zona de estudio.**

**Cuadro 36: Población y superficie de las áreas identificadas por comuna de la Zona Central Norte**

Zona	Comuna	Población	%	Superficie (has)	%	Índice Sup/ hab
<b>CENTRAL NORTE</b>	San Marcos	3.800	9%	6.501,60	29%	1,71
	Cerezal Bellavista	2.740	6%	3.331,00	15%	1,22
	Las Balsas	1.500	3%	2.377,80	10%	1,59
	Colonche	800	2%	2.030,60	9%	2,54
	Aguadita	250	1%	1.853,10	8%	7,41
	Manantial de Guangala	3.100	7%	1.802,80	8%	0,58
	Manantial de Colonche	5.000	11%	1.431,80	6%	0,29
	Bajadita de Colonche	156	0%	765,4	3%	4,91
	Salanguillo	750	2%	528,5	2%	0,7
	Palmar	9.000	21%	395,8	2%	0,04
	Jambeli	2.080	5%	380,3	2%	0,18
	Bambil Desecho	1.500	3%	285,1	1%	0,19
	Bambil Collao	4.200	10%	245,5	1%	0,06
	Río Seco	1.000	2%	226,4	1%	0,23
	Calicanto	100	0,20%	209,2	1%	2,09
	Ayangue	2.500	6%	147,6	1%	0,06
	Febres Cordero	2.300	5%	101,5	0,40%	0,04
	Monteverde	2.800	6%	51,1	0,20%	0,02
<b>TOTAL</b>		<b>43.576</b>	<b>100%</b>	<b>22.665,10</b>	<b>100%</b>	<b>0,52</b>

Fuente: IEE, 2012, 1:25.000, Censos Comunales 2012-2013.  
Elaborado por: Autor

Fuente: Koupermann (2014, 111)

A partir del 2007, con la llegada de un nuevo gobierno nacional, la presencia del Estado se intensificó a nivel territorial; en Santa Elena en particular, - al igual que en Santo Domingo- la conformación de la nueva provincia determinó la creación de dependencias estatales, entre ellas un GAD Provincial y Direcciones Provinciales de los diversos Ministerios, que empezaron a operar con fuerte presencia a partir del 2008. Las representaciones que se tejen sobre la zona rural giran mucho en torno a lo agropecuario como la actividad primordial de las Comunas, además de lo pesquero en la zona costera. En esa línea, los principales proyectos implementados en territorios comunales estaban dirigidos a fomentar la producción

agropecuaria<sup>54</sup>, destacando en las zonas con mayor potencial productivo, el Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola Ambiental y Social de forma Sostenible en el Ecuador (PIDAASSE).



**Tabla 4: Imágenes referenciales de la Represa San Vicente. Fuente: Collage de imágenes captadas por el autor (marzo de 2017)**

De manera complementaria se abordó la gestión del riego para sostener la producción, constituyéndose la obra más emblemática la culminación de la construcción y habilitación de la Represa San Vicente, situada en territorios comunales de la Parroquia rural más poblada de Santa Elena -Colonche- y que se asienta en la segunda cuenca más grande de la Provincia: Río Javita. A las preocupaciones relacionadas con la provisión de agua para riego, se han sumado en los últimos 4 años demandas de las comunidades y ofrecimientos de las entidades estatales de generar el abastecimiento de agua para el consumo humano. Igualmente, en la zona declarada como reserva del Bosque Protector Chongón-Colonche, se desarrollan proyectos de conservación del patrimonio forestal existente, destacando entre ellos el Proyecto Socio

---

<sup>54</sup> Smeling Suárez, Presidente de la Federación de Comunas de Santa Elena y dirigente de Comunas en la zona norte, entrevistado por el autor, febrero 2016

Bosque, que, en el caso de Santa Elena, es implementado teniendo como contraparte a las Comunas<sup>55</sup>.

Es por ello se ha elegido como caso de estudio, la zona de influencia de la Represa San Vicente, infraestructura que pese a haber sido construida hace varias décadas (1977) ha concentrado en los últimos años esfuerzos de la institucionalidad pública para su (re)habilitación, generando una amplia dinámica de interacciones entre actores estatales y los actores comunales especialmente. La Represa fue posteriormente incorporada como parte del denominado Plan Hidráulico de la Península de Santa Elena (PHASE), como sitio de almacenamiento de agua destinada a la irrigación de varios miles de hectáreas en sectores aledaños, especialmente en el *Valle del Javita*, planicie de gran potencial productivo, que es parte de la cuenca del río del mismo nombre.

La cuenca del Río Javita está situada completamente en la Parroquia Colonche, recorriendo territorios comunales, desde su origen en la parte alta de la Comuna interior Las Balsas hasta su desembocadura en el Océano Pacífico en el límite, entre las Comunas costeras Jambelí y Palmar. Sin embargo, su ubicación proyectaba también un potencial para alimentar procesos productivos en dos cuencas vecinas: en los ríos Grande y California o Valdivia, éste último que nace en la zona alta de la Parroquia Colonche, pero discurre mayormente por territorios comunales ubicados en la Jurisdicción de la Parroquia Manglaralto, hasta desembocar en el Océano, muy cerca de la comunidad de Valdivia. Además de las actividades agrícolas prosperan también en la zona, otras actividades pecuarias, artesanales y turísticas.

Frente a las históricas condiciones de escasez de agua en la zona, el Estado, a través del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) emprendió la construcción de la Represa San Vicente en 1977. Aspectos relacionados con la conservación, la contaminación y las infraestructuras fueron designadas a los organismos -corporaciones- de desarrollo regional (ODR) que también se crearon en esas fechas, mientras que la información cartográfica oficial estuvo a cargo del Instituto Geográfico Militar (IGM). En el caso, por su proximidad con la Cuenca del Río Guayas, la ODR responsable de la gestión hídrica en esta zona era CEDEGE.

---

<sup>55</sup> Rómulo Méndez, Agricultor y Dirigente Comunitario de la Zona Norte - Loma Alta y ex Delegado de la Federación de Comunas a la CONAIE, entrevistado por el autor, mayo 2016

Es interesante observar que estas intervenciones se dieron más con una concepción del agua como un recurso para la producción y la generación de energía, aunque con el tiempo las preocupaciones por el abastecimiento de agua para consumo humano han ido cobrando protagonismo.

Pese a la creciente sequía en la zona, en sus inicios la Represa construida en 1977 no fue habilitada completamente y muy poco contribuyó al desarrollo productivo de la zona. Adicionalmente, las décadas de los 80 y 90 se caracterizaron por una débil intervención del Estado en la gestión hídrica de la zona, mientras que la acción del entonces Consejo Provincial del Guayas era muy limitada. Fue la presencia de varias ONG, vinculadas a la conservación de la Cordillera Chongón-Colonche y al desarrollo social de las comunidades, la que mayor incidencia tuvo, especialmente a través de la construcción de pozos, el mejoramiento de sistemas de agua para consumo humano y la dotación de activos e insumos productivos. En todos estos procesos las organizaciones comunales cumplieron un rol destacado como gestores y contrapartes de los proyectos implementados.

En el contexto de las estrategias de desarrollo regional impulsadas en Latinoamérica, a fines de 1965 se había conformado la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), entidad que en conjunto con el Centro de Estudios Estratégicos de España (CEDEX)<sup>56</sup>, desarrolló los estudios para dotar de agua dulce a extensas áreas de Santa Elena, con altos niveles de sequía, pero de gran potencial productivo. Surge así el denominado Plan Hidráulico de la Península de Santa Elena (PHASE), que incluyó el Trasvase del Río Daule a la Península de Santa Elena, estructurando un complejo sistema de infraestructuras para conducción, de agua por medio de varios sistemas de bombeo, canales abiertos, túneles y lechos naturales de ríos locales, habitualmente secos, salvo en breves periodos de tiempo en épocas de invierno.

De acuerdo con los datos obtenidos de los testimonios recopilados, la participación de la comunidad en el proceso de planificación del PHASE, cuyo diseño se realizó entre 1975 y 1984, solo llegó al nivel de socialización, y la información de los avances se obtenía por

---

<sup>56</sup> El acercamiento con dicho organismo se dio en virtud de su experiencia en procesos similares, dado que se había implementado ya en España una obra de ingeniería hidráulica avanzada, trasvasando agua de un río hacia una zona seca con grandes necesidades de riego.

referencias de los trabajadores de las obras que fueron construidas, aunque destaca la figura del Ingeniero peninsular Absalón Ordóñez Gómez, como uno de los diseñadores e impulsores para lograr que se concrete el gran proyecto del Trasvase. No solo es una obra de gran dimensión y determinante para el abastecimiento de agua, sino que constituye el único antecedente de un proceso de planificación en temas hídricos en el territorio peninsular; sin embargo, se estima que solo el 7 % de las obras originalmente previstas han sido construidas y que la provincia recibe apenas 4.6 m<sup>3</sup>/s, de los 27,5 m<sup>3</sup>/s previstos lo que es insuficiente para satisfacer las necesidades de la población (GADPSE 2015).

La construcción progresiva de las obras del PHASE que si se construyeron, coincidieron con una concentración de la propiedad de las tierras con mejores condiciones para la producción en manos privadas, quienes se favorecieron de la asimetría de información sobre el potencial que tenía este gran proyecto (Candell et al. 2016). Sin embargo, se puede reconocer también que la dinámica comunal en defensa de la tierra si tuvo un amplio despliegue a partir de la necesidad de lograr el reconocimiento de la propiedad de los territorios en los que estaban posesionadas las Comunas, el cual fue otorgado finalmente en 1982 por el entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería; igual ha sucedido con los conflictos posteriores originados luego de la construcción de obras del trasvase<sup>57</sup>.

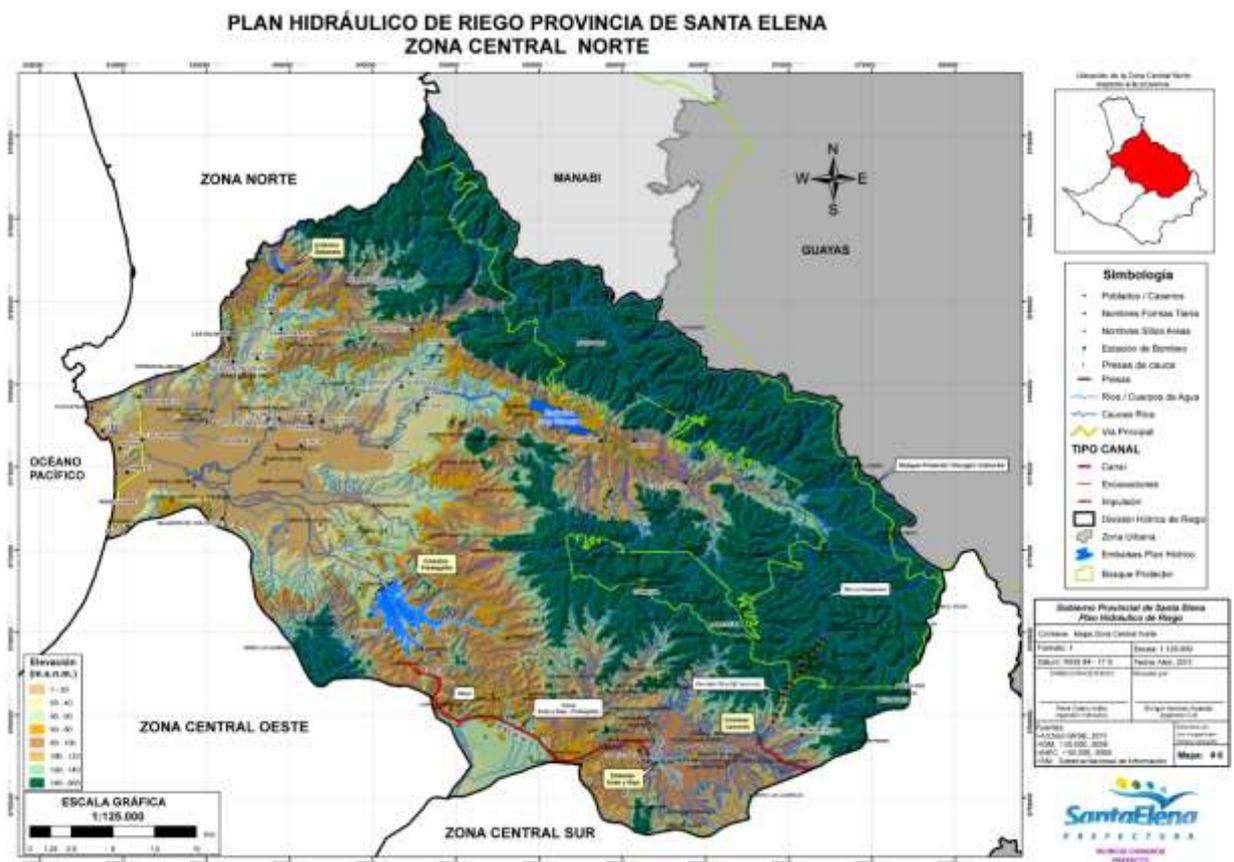
A pesar de que la propiedad del territorio está bajo un régimen comunal, existen de lotes de terreno que son propiedad privada, o que son disputados por personas no nativas ni residentes en las Comunas, conflictos que se han incrementado en cantidad y extensión a partir de las obras relacionadas con el trasvase. A diferencia de la zona sur, en la Cuenca del Río Zapotal, donde actores privados ocupan gran parte de los territorios irrigados por el trasvase, en las zonas cercanas a la Represa San Vicente, los propietarios privados no constituyen aun un actor muy destacado en la dinámica de la Gobernanza del agua – de riego-; su presencia es más fuerte en las zonas de desembocadura al mar, donde se encuentran instaladas una creciente extensión de piscinas camaroneras estatales e infraestructuras para la garantizar el aprovisionamiento de recursos hídricos.

---

<sup>57</sup> Lenin Mera Cedeño, Director Provincial Agropecuario de Santa Elena, en conversación con el autor, junio de 2016

El Agua como elemento vital para la vida tiene una particular importancia para el desarrollo de las comunidades y la conservación del entorno ambiental en cada uno de los sectores. En virtud de que esta investigación se centra en comprender la dinámica de participación de los actores no estatales rurales en el proceso de gobernanza del agua, se identificó los espacios de mayor interacción con otros actores en cada uno de los tres sectores. Se enfatiza esta descripción de los espacios de gobernanza cuya dinámica actual depende y se relaciona más ampliamente con la política pública implementada por el Estado ecuatoriano en el territorio comunal. Frente a la creciente escasez, en los últimos años ha sido necesaria la implementación de importantes inversiones

#### Ilustración 4: Aspectos hidrográficos del área de estudio



Fuente: Plan Provincial de Riego y Drenaje para la Producción y Desarrollo de Santa Elena (Versión preliminar). GADPSE 2016.

Por ello análisis de este espacio se da en la posibilidad de contar con una dinámica diversa, en un territorio que está mayoritariamente en posesión y uso por parte de campesinos comuneros, lo cual no sucede igual en la zona sur de la Provincia. Geográficamente el estudio se sitúa en

la zona central norte de la provincia, un espacio territorial cuyos límites laterales están constituidos por el Océano Pacífico, al oeste, y las estribaciones occidentales de la Cordillera Chongón Colonche, al este (Ver Ilustración 4). Ambos componentes geográficos confluyen al en la parte norte en el sector “5 Cerros” que es el límite de Santa Elena con la Provincia de Manabí. Hacia el sur y peste se toma como referencia el trayecto que sigue de la Cuenca del Río Javita desde su nacimiento en la parte alta de la Cordillera hasta su desembocadura en el Océano Pacífico.

## Capítulo 4

### Instituciones y convenciones en la gobernanza del agua en el territorio comunal en Santa Elena

Los problemas relacionados con el agua a nivel global tienen diversas expresiones locales en los territorios del planeta. Sus efectos varían en función de las diversas condiciones geográficas y ambientales, así como aspectos sociales y económicos de los grupos humanos que interactúan con el entorno natural. Como se mencionó anteriormente Ecuador es considerado un país rico en recursos hídricos, a partir de una estimación que relaciona el volumen total de sus recursos hídricos respecto al tamaño de su población; sin embargo, al interior del país existe zonas que enfrentan crecientes restricciones para acceder a este elemento de la naturaleza (A. Martínez 2017), siendo una de las más críticas, la Península de Santa Elena. En el territorio de la actual Provincia se distinguen dos zonas claramente diferenciadas: una zona urbana muy densamente poblada, que concentra más de la mitad de la población provincial, y una extensa área rural, que es la mayor parte del territorio provincial.

La zona rural es casi en su totalidad de propiedad comunal, y acoge a más de 100 comunidades de diversos tamaños y dispersas en el territorio, por lo que muchas enfrentan carencias y restricciones para el acceso a servicios básicos y a los activos productivos, así como procesos de deterioro ambiental<sup>58</sup>, el Agua en todos estos casos tiene un rol fundamental, especialmente por las condiciones de escasez que tiene la Santa Elena. Ante el aumento de la población y de sus necesidades de consumo de agua, y frente a la imposibilidad de abastecerse del líquido vital, la población ha debido recurrir a estrategias más intensivas de búsqueda de agua. Por un lado, se ha dado una mayor extracción de agua subterránea, y paralelamente se gestiona apoyo ante los diversos niveles de Gobierno y ante organismos no gubernamentales e instancias de cooperación internacional. Fruto de estas interacciones, desde hace varios años se han venido implementando acciones orientadas a mejorar el acopio, almacenamiento y distribución de agua en el territorio, siendo el proyecto más grande el Trasvase del Río Daule a la Provincia de Santa Elena, construido por el Estado ecuatoriano, financiados con préstamos internacionales.

---

<sup>58</sup> Lenin Mera Cedeño, Director Provincial Agropecuario de Santa Elena (MAGAP) y Comunero de la zona sur, entrevistado por el autor, junio 2016

Desde su concepción e implementación inicial, este proyecto desplegado en el territorio de la entonces Provincia del Guayas implicó una serie de arreglos institucionales e interacción de actores estatales y no estatales, siendo las Comunas una buena parte de la población destinataria de la acción pública estatal en materia de agua. Posteriormente con la creación de la Provincia de Santa Elena, que implicó la emergencia de nuevos actores estatales a nivel local, y con la implementación de nuevas obras relacionadas con el proyecto -unas ya previstas, otras complementarias y otras concebidas como alternativas al diseño original- se dinamizó la interacción entre actores y la reconfiguración de arreglos institucionales dentro del proceso de Gobernanza del agua en el territorio comunal de Santa Elena.

En esta zona se conjugan un conjunto de factores que favorecen la observación de procesos de gobernanza del agua, en su rol de recurso de uso común, pero destacando su vinculación multidimensional a la vida social y natural de un territorio que tiene propiedad colectiva. Por un lado, existe una población con derechos de propiedad sobre su territorio, que históricamente interactúa y depende de los ecosistemas donde el agua ha sido gestionada colectivamente por la población para diversos usos, consumo y riego agrícola, principalmente, y por una dinámica natural que ha permitido también que el agua sustente otras formas de vida del entorno natural.<sup>59</sup>

Por otro lado, este espacio geográfico corresponde a la zona donde, desde la década del 70, los actores estatales han ido proyectando y desarrollando infraestructuras de almacenamiento y distribución de agua para garantizar el abastecimiento del líquido a las zonas más bajas, con énfasis en el riego para el desarrollo de amplias extensiones de producción agrícola. En los últimos años, debido a la creciente escasez de agua para todo tipo de usos, el Estado confirió al proyecto del trasvase un carácter de multipropósito, dado que se enfoca también en la dotación de agua potable para consumo humano de una extensa área geográfica que incluye prácticamente toda la zona norte de la Provincia (Parroquias Colonche y Manglaralto).

La sequía ha sido siempre un problema presente en las comunidades peninsulares, y en determinados periodos afectó más los modos de producción de las familias campesinas,

---

<sup>59</sup> Vicente Quimí, Promotor de Proyectos en la Federación de Comunas y ex Dirigente Comunal, Zona Sur-San Rafael, entrevistado por el autor, agosto 2016

motivando el ejercicio de trabajos temporales fuera de la comunidad; desde inicios del siglo XX se pusieron en auge en Guayaquil (cuyas actividades productivas empezaban a presionar sobre la propiedad comunal). El efecto no previsto es que esa interacción, permitió la generación de nuevos vínculos débiles, a través de los cuales los comuneros migrantes empezaron a articularse a las luchas obreras de la ciudad, actualizando un discurso político que después fue adaptado para la defensa de la del territorio comunal<sup>60</sup>. Pese a ser un territorio poseedor de una gran riqueza ecológica, con recursos naturales de costa y bosque, una gran tradición socio-organizativa y una amplia gama de manifestaciones culturales ancestrales, como en la mayoría de los territorios rurales del país, su población enfrenta aun una serie de necesidades y déficits acumulados durante décadas de ausencia de la acción estatal.



**Ilustración 5:** Vías en mal estado y otras carencias en las comunidades de la ruralidad.  
Fuente: Imagen captada por el autor (marzo de 2017)

A partir de la creación de la nueva provincia la implementación en el territorio de toda la estructura organizacional dependiente del Estado (central y nivel provincial autónomo), permitió una mayor incidencia de la acción pública y un mayor flujo de recursos vía programas y proyectos de desarrollo que han aporta a mejorar las condiciones de la población, pero que aún están lejos de solucionar definitivamente los problemas estructurales que afectan a la ruralidad nacional. La falta de vías de acceso en buenas condiciones para transitar durante todo el año, son solo un reflejo de otras necesidades que tienen las poblaciones “del interior”

---

<sup>60</sup> La extensión de propiedad comunal estimada a nivel geográfico de la Península de Santa Elena (incluye el cantón Playas, y parte del cantón Guayaquil, de la Provincia del Guayas), en la década del 90 era de alrededor de medio millón de hectáreas (Bazurco 2006; Álvarez 2002b).

para mejorar sus condiciones de vida; “en verano tragamos polvo cuando pasan los carros y en invierno tenemos que caminar en lodo, porque los carros no llegan” menciona uno de los productores que asistieron a la reunión en la Comuna Las Balsas, en cuyo territorio está situada la Represa San Vicente.

#### **4.1. Características biofísicas del recurso**

Geográficamente la Provincia de Santa Elena, ocupa un amplio territorio rural en la zona costera central del Ecuador, siendo la puntilla del mismo nombre el punto más saliente del territorio continental ecuatoriano y uno de los más salientes de todo el continente. Por ello se mantienen en varios pasajes del estudio la denominación tradicional de Península de Santa Elena (PSE), dado que constituye aun un referente geográfico, histórico y cultural, así reconocido a nivel nacional. Esta característica geográfica determina al menos dos aspectos de interés para la presente investigación. Por un lado, es que divide a la provincia en el dos zonas costeras (norte y sur) con importantes diferencias entre sí, pero manteniendo la condición general de que la zona rural está constituida, prácticamente en su totalidad, por Comunas.

Por otro posibilita la formación geográfica del Golfo de Guayaquil, que se une con en la zona baja del Río Guayas, y genera las condiciones para el desarrollo de la ciudad de Guayaquil, polo socioeconómico vinculado históricamente de muchas maneras al desarrollo de la Península de Santa Elena. Como espacio, tiene en la Cordillera Chongón-Colonche y el Océano Pacífico, dos límites y factores determinantes de su dinámica social y ambiental. En la zona norte del territorio comunal, las fuentes de recarga de agua para consumo humano y para riego están dadas por afluentes que nacen en la Cordillera Chongón Colonche, dado que no se alimenta de forma directa desde la Cordillera de Los Andes. Esta condición explica la existencia de varias cuencas de diferentes órdenes de cauce que discurren hacia el mar atravesando territorios comunales; en torno a ellas se asientan las comunidades y se han constituido las diferentes Juntas y Comité, que gestionan el abastecimiento de agua para consumo humano.

Dado que la investigación se centró en las áreas de influencia de la Represa San Vicente, esto involucra especialmente la Cuenca del Río Javita, situada en el Parroquia Colonche. Sin embargo, al ser Loma Alta parte de la misma parroquia, pero en la parte de alta de otra Cuenca (del Río Javita o California), en la que además se han desarrollado esfuerzos pioneros

para implementación de acciones conjunta entre diversos actores, se realizó parte del trabajo de campo también en este sector. En general estas dos cuencas comparten elementos comunes como su nacimiento en las estribaciones de la Cordillera Chongón Colonche y su recorrido completo en territorios de propiedad comunal; sin embargo, también existen entre ellas algunas diferencias que son parte de la gran diversidad geo-socio-económica existente al interior del territorio comunal (Ayerza 2019).

La zona alta y media, corresponde a un piso ecológico caracterizado como bosque húmedo tropical, donde están asentadas las cabeceras de los ríos Javita y California, que involucran áreas de conservación natural; una parte corresponde a zona declarada Bosque protector por el Estado ecuatoriano, y otras están incluidas en el programa de protección ambiental Socio Bosque que implementa el Ministerio del Ambiente, en asocio con las organizaciones comunales que tienen títulos de propiedad (colectiva) de dichos territorios<sup>61</sup>. Un segundo piso ecológico involucrado es el denominado bosque seco tropical que cubre buena parte de las zonas bajas y llanuras de la provincia, aunque con diversos estados de conservación; si bien una parte de este ecosistema está incluido en el Programa Socio Bosque, la mayor parte no es a veces ni siquiera identificado como tal, debido a su configuración y dinámica natural, así como a los procesos de deforestación a los que está expuesto; en épocas de verano y más aún en sequía, suele ser confundido como una de las áreas desérticas que tiene la provincia<sup>62</sup>.

La extensión de cada cuenca es un elemento fundamental de diferenciación, ya que a medida que se aleja de la fuente (zona húmeda) y se acerca a la costa (zona seca y de mayor salinidad), altera la geografía y consecuentemente la dinámica social, productiva y cultural de la población. Aunque la vocación principal es la actividad agropecuaria, la intensidad de esta, el tipo de cultivos y/o especies, el surgimiento de otras actividades sustitutivas o complementarias -como el turismo en la zona norte-, y los relacionamientos sociales, son aspectos que se ven ampliamente modificados. Igualmente, los prolongados periodos de sequía han determinado que el agua ya no fluya superficialmente como antes, y los acuíferos subterráneos se vayan agotando. Por ello cada vez más lugares quedan supeditados al

---

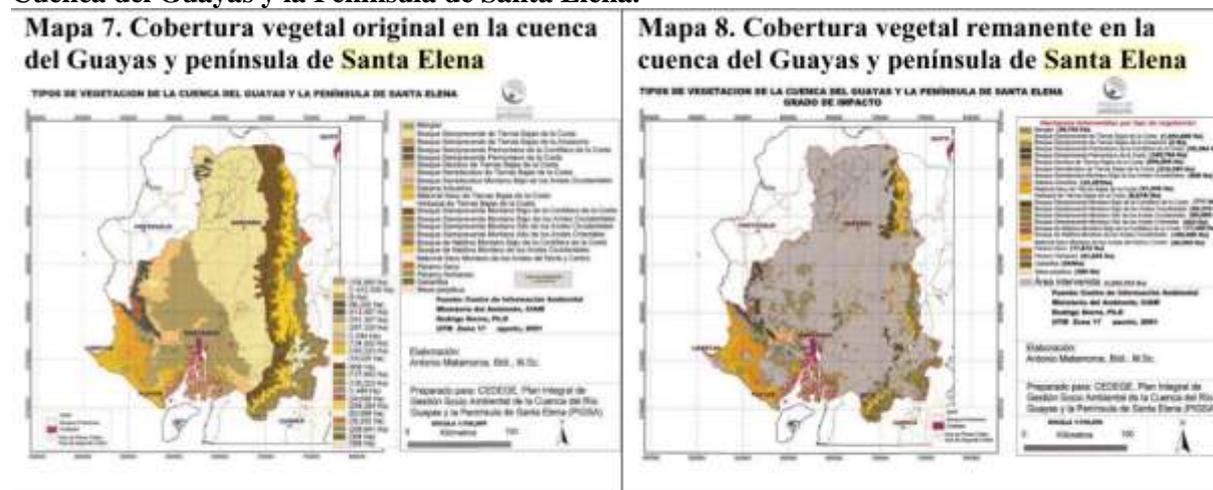
<sup>61</sup> Rómulo Méndez, Agricultor y Dirigente Comunitario de la Zona Norte - Loma Alta y ex Delegado de la Federación de Comunas a la CONAIE, entrevistado por el autor, mayo 2016

<sup>62</sup> Pablo Velasco, Director de Recursos Hídricos del Gobierno Provincial y Comunero de la zona norte, entrevistado por el autor, mayo 2018

abastecimiento que pueda llegar desde la Cuenca del Río Guayas por medio del Trasvase, lo que genera costos elevados por el traslado del líquido, además de riesgos para la infraestructura por fenómenos naturales y mayores exposición a factores de contaminación a lo largo del trayecto recorrido, que en buena parte se hace a través de canales abiertos (GADPSE 2015; GADCSE 2014).

El abastecimiento de la zona rural, tradicionalmente se ha dado desde fuentes superficiales (ríos y albarradas) y subterráneas (por medio de pozos) naturales; sin embargo es notorio un desequilibrio creciente entre el incremento de la población, y por ende de la demanda para usos doméstico y productivo, en relación con la capacidad de recuperación de los acuíferos, lo que se agrava por los efectos de la deforestación a los que estuvieron expuestos los bosques locales, los efectos del cambio climático, etc.. En este sentido se ha dependido mucho de las estaciones invernales para nivelar en algo la situación, siendo la zona norte del territorio que es siempre más húmeda que la zona sur<sup>63</sup>.

**Tabla 5 : Mapas referenciales de la situación anterior y actual de la cobertura vegetal en la Cuenca del Guayas y la Península de Santa Elena.**



Tomado de: Hurtado *et al.* (2001) en PIGSA, CEDEGE - CAURA - FAGROMEN (2002).

Fuente: Hurtado et al. (2012, 65)

Otros problemas asociados a la conservación del agua en la zona se relacionan con la extracción de ripio (especialmente para la construcción de vías), lo que afecta la capacidad de mantener el agua en la superficie de los lechos de los ríos. Un estudio auspiciado por el BID

<sup>63</sup> Pablo Velasco, Director de Recursos Hídricos del Gobierno Provincial y Comunero de la zona norte, entrevistado por el autor, mayo 2018

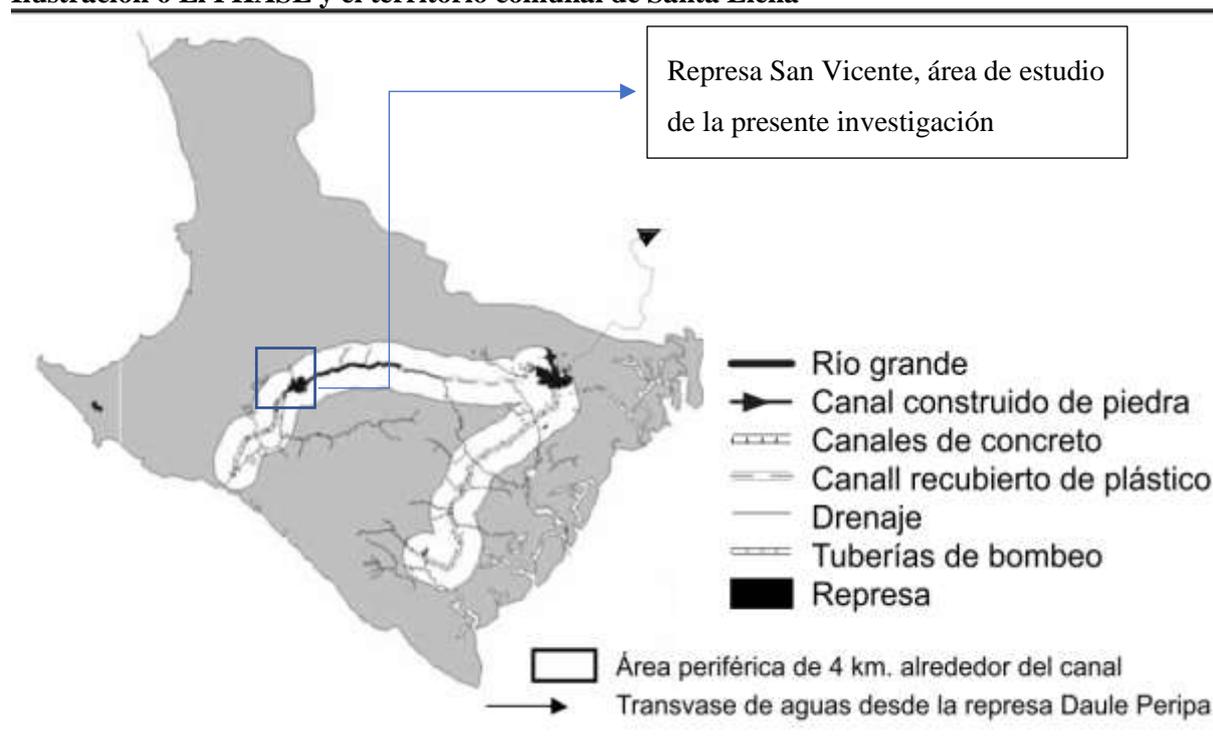
analiza algunas estrategias de conservación del agua en la zona de estudio mencionando la importancia de evitar la pérdida de dicho material. “... Tenemos inconvenientes con las empresas que construyen carreteras, porque quieren llevarse el material. No dejamos porque es el filtro y hace que tengamos agua, porque si se llevan el ripio el agua se va más profundo y hay sequedad” es parte del testimonio textual de un dirigente del Comité de Agua de la comunidad Clementina, Comuna Manantial de Guangala, que consta en el estudio (Acosta Maldonado, Basani, and Solís 2019, 46).

La característica de sequía que ha tenido la provincia determinó la construcción del trasvase hace varias décadas, como parte de un macro plan denominado Proyecto Hidráulico Acueducto de la Península de Santa Elena (PHASE). El Plan originalmente proyectaba la construcción de espacios intermedios de almacenamiento y bombeo, uno en Chongón (a la salida de Guayaquil), desde donde debería alimentarse un gran embalse en la parte más alta de la zona rural central, Sube y Baja, desde donde a su vez, se alimentarían por gravedad los embalses situados hacia la parte sur, El Azúcar, y hacia el norte, San Vicente. Cabe mencionar que la rehabilitación de San Vicente constituyó una variante del PHASE que activó un tramo directo desde Chongón hasta San Vicente (Trasvase Chongón -San Vicente); a futuro esto permitirá la construcción de una nueva planta potabilizadora para abastecer las dos parroquias de la zona norte santaelenense, Colonche y Manglaralto<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Lenin Mera Cedeño, Director Provincial Agropecuario de Santa Elena (MAGAP) y Comunero de la zona sur, entrevistado por el autor, junio 2016.

## Ilustración 6 El PHASE y el territorio comunal de Santa Elena



Fuente: (Herrera and Espinel 2008, 55)

Cabe mencionar que el abastecimiento de la zona urbana, ha dependido en las últimas décadas de la conducción de agua desde el Río Daule, anteriormente a través del acueducto de la empresa municipal de agua de Guayaquil, y posteriormente por medio del trasvase, que alimenta desde hace varios años a la actual planta potabilizadora de Atahualpa; también hay otras pequeñas plantas potabilizadoras funcionan cerca del canal del trasvase, abasteciendo a pequeñas comunidades ubicadas a lo largo de su trayecto. En las zonas más alejadas de las cabederas cantonales, la escasez presentada en zonas que anteriormente se abastecieron por medio de pozos, ha hecho que el abastecimiento desde la planta potabilizadora de Atahualpa (a cargo de la empresa mancomunada AGUAPEN) llegue a muchas otras comunidades rurales, con los consiguientes problemas de aumento de la demanda, costos y riesgos mencionados<sup>65</sup>.

Aunque pocas, se observó en los recorridos que, como parte de las estrategias de abastecimiento, especialmente a nivel productivo consta la (re) construcción de reservorios en diferentes sectores, entre ellos algunas infraestructuras ancestrales (albarradas) construidas

<sup>65</sup> Vicente Quimí, Promotor de Proyectos en la Federación de Comunas y ex Dirigente Comunal, Zona Sur-San Rafael, entrevistado por el autor, agosto 2016

por poblaciones locales como parte de un sistema de manejo que existía en el territorio. Sin embargo, debe tomarse en cuenta la presencia en la zona de periodos de sequía prolongados, aunque cíclicamente se dan periodos de inviernos muy fuertes, que generan efectos totalmente contrarios, y que se vuelven más graves cuando coinciden con la llegada del Fenómeno de “El Niño”. También genera una alerta la gran cantidad de nuevas grandes extensiones de bananeras, que son visibles en la carretera Guayaquil-Salinas, en la zona sur de la provincia; el agua que consume este tipo de plantaciones es parte del caudal que alimenta a la Planta potabilizadora, por lo que ya ha habido los primeros desajustes en el abastecimiento ya sea por problemas relacionados con el bombeo o por el sustancial incremento de turistas que suelen llegar en los feriados nacionales que decreta el gobierno<sup>66</sup>.

#### **4.1.1. Dinámicas del agua y el territorio en el entorno de la Represa**

Los límites que asumió la nueva provincia tienen una clara demarcación geográfica, especialmente al oeste, con el Océano Pacífico, y al norte y este, la Cordillera Chongón Colonche). También tiene como característica geopolítica, que la zona urbana de sus tres cantones (Salinas, La Libertad y la capital provincial Santa Elena), conforman un solo conurbano cuyas diferencias son más bien marcadas con el territorio rural (aproximadamente el 90 % del territorio provincial), que en su mayor parte es de propiedad comunal y está situado casi en su totalidad en el cantón Santa Elena. Como se ha mencionado, en su conjunto, la provincia está considerada como una de las zonas más secas, con menores niveles de precipitación en el país por lo que obras como el trasvase han tenido siempre un carácter de prioridad, y una connotación de esperanza, para sus habitantes.

La Cordillera Chongón Colonche, cuyas elevaciones llegan hasta algo más de 800 msnm, no solo es el límite oriental del Cantón y la provincia de Santa Elena, si no que en ella se encuentran ubicadas las cabeceras de las cuencas principales de la provincia, las que discurren por territorios comunales y desembocan en diversos puntos de la zona costera (en el límite occidental del territorio). Este hecho marca un fenómeno fundamental en la investigación, dado que como se ha explicado ya, Santa Elena, y una parte de la Provincia de Manabí, constituyen las únicas áreas del país que no reciben naturalmente agua proveniente de la

---

<sup>66</sup> Marino Matías, Técnico del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA y Comunero de la zona norte, entrevistado por el autor, mayo 2018

Cordillera de los Andes, aunque para efectos de planificación está identificada como parte de la Demarcación Hidrográfica del Guayas.

El régimen de lluvias en la zona peninsular, que dura los meses entre enero y abril, no alcanza los 500 mm, por lo que, aunque se identifican 44 unidades hidrográficas de diversos ordenes de cauce (7 de ellas principales), la disponibilidad superficial es limitada y se debe recurrir al uso de pozos subterráneos (CADS-ESPOL 2012, 11–12). Las dos cuencas más grandes y representativas, que reciben agua, y que reciben la mayor cantidad de agua del trasvase a Santa Elena son las cuencas de los ríos Javita y Zapotal, con 80.590 y 102.412 hectáreas respectivamente (GADPSE 2015). La sequía y la creciente demanda, debido al incremento poblacional, y consecuentemente de las actividades productivas en la zona, demandó desde hace varias décadas la construcción de obras de infraestructura para proveer de agua al territorio, a través de un sistema de trasvase desde el Río Guayas.

En este contexto, las Comunas Peninsulares son un espacio de complejas relaciones (reconstruidas) y efectos producidos en este devenir histórico. En el siglo pasado, la poca disponibilidad de agua permitió que el territorio de las actuales Comunas, conformadas a partir de 1937, estén de algún modo al margen de las grandes disputas y del proceso de acaparamiento de tierras, que sufrió el resto de los sectores de la Costa ecuatoriana, especialmente las zonas aledañas a la cuenca baja del Río Guayas. Sin embargo, la planificación y posterior implementación de obras de irrigación a extensas zonas de agrícolas, incluyó a la Península en el mapa del mercado de tierras que en décadas anteriores había sido común en otras áreas del país<sup>67</sup>.

La llegada del agua, si bien ayudó a resolver algunos problemas vitales para la población peninsular<sup>68</sup>, trajo consigo una serie de problemáticas y desafíos para el régimen comunal peninsular, especialmente en las zonas con mayor potencial productivo. Como había sucedido

---

<sup>67</sup> Guadalupe Rivadeneira, Directora del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena, de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA, Investigador en temas de manejo Comunitario del Agua y Comunera de la zona norte, entrevistada por el autor, mayo 2018

<sup>68</sup> Especialmente garantiza en la actualidad la provisión permanente de agua para consumo humano para la zona urbana, y cada vez más comunidades rurales; adicionalmente contribuye a la dinamización de la economía local al proveer de este recurso a los diversos sectores productivos y de servicios en las zonas cubiertas por la red de conducción y distribución. A futuro se espera que el trasvase ayude a resolver los problemas de escasez en otras zonas rurales más alejadas (al norte y este de la provincia, especialmente).

en otras partes del país, pese a la vigencia de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, el problema de la tierra se volvió cada vez más complejo y demandó mayores recursos (capacidades, tiempo, dinero) de las administraciones comunales, destinados a la defensa del territorio comunal<sup>69</sup>. Los conflictos internos en las comunas, entre comunas vecinas y con terceros, así como denuncias de casos de corrupción florecieron también, muchos de los cuales son materia de conflictos hasta la actualidad.

Por un lado, está la aparición de numerosos títulos de cuestionable legalidad y acciones de los supuestos propietarios particulares en el territorio, y de manera complementaria, presunciones de acuerdos informales entre dirigentes y los supuestos dueños particulares. También hubo muchos casos de venta de tierras -igualmente de cuestionable legalidad- por parte de los propios comuneros, ya sea directamente desde la entidad comunal o medio de escrituras de propiedad a las que se había elevado la posesión de terrenos otorgada por la Comuna en su calidad de socios<sup>70</sup>. Esto último fue posible gracias a la expedición de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, que daba la posibilidad de fraccionamientos a los socios, pese a la que contradecía lo dispuesto en la Ley de Comunas vigente, de que la propiedad comunal era indivisible.

Es clave destacar que el agua juega un papel fundamental en esta dinámica, dado que las zonas con mayores problemas de tierras fueron aquellos donde el agua iba a llegar por medio del trasvase, cerca de las vías comunicación, en zonas privilegiadas de la parte costera o en las cercanías del bosque húmedo de la Cordillera Chongón Colonche. Con la ejecución de las obras de riego, en la zonas este y sur, grandes extensiones de tierras productivas pasaron a manos privadas foráneas, mientras la población local empezó a laborar como jornaleros en la antigua propiedad colectiva. En la zona noreste las obras de infraestructura comenzaron a ejecutarse hace varias décadas, pero recientemente el agua llegó a la Represa San Vicente y actualmente se encuentran en ejecución las obras de implementación de una tubería de conducción hacia las comunas de la cuenca baja del Río Javita<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Rómulo Méndez, Agricultor y Dirigente Comunitario de la Zona Norte - Loma Alta, ex Delegado de la Federación de Comunas a la CONAIE, entrevistado por el autor, mayo 2016

<sup>70</sup> Smeling Suárez, Presidente de la Federación de Comunas de Santa Elena, Dirigente de Comunas en la zona norte, entrevistado por el autor, febrero 2016

<sup>71</sup> Marino Matías, Técnico del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA, Comunero de la zona norte, entrevistado por el autor, mayo 2018

#### 4.2. Cultura local y mundos de la ruralidad peninsular

Hasta la creación de la nueva provincia de Santa Elena, en el año 2007, la denominación usual de su territorio era el de Península de Santa Elena (PSE<sup>72</sup>), considerado un importante sector de la entonces provincia del Guayas, de amplia vocación pesquera y turística especialmente, aunque destacaba su actividad, y especialmente su potencial agrícola. Desde el punto de vista geográfico, y por algunos aspectos socioculturales, se consideraba parte de la Península a un espacio que abarcaba desde el límite con Manabí, al norte; la Cordillera Chongón-Colonche, al este; zonas peri-urbanas y rurales del Cantón Guayaquil, al este y al sur y el Océano Pacífico al sur y este.

El proceso de revisión documental, los diálogos escuchados en la fase de observación y los testimonios de varios actores entrevistados dan cuenta de lo arraigado que estuvo durante las últimas décadas el término Península en prácticamente todas las dimensiones y dinámicas del territorio. Por un lado, la caracterización geográfica dio origen a la denominación formal y no formal de grandes proyectos de infraestructura y las siglas PSE, actualmente referidas a la Provincia de Santa Elena, fueron hasta la época de provincialización comunes para mencionar cualquiera de las actividades o referencias de este territorio. El PHASE, el *trasvase a la Península de Santa Elena*, el proyecto de Obras Complementarias de Infraestructura de la Península de Santa Elena (OCIPSE), el Plan para el Desarrollo de la Península de Santa Elena (PDPSE), la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE), Cooperativa Libertad Peninsular (CLP), entre otros, son algunos ejemplos.

La referencia derivada de esta característica geográfica funcionaba como un gentilicio de los habitantes del sector o los lugares que habitaban, indistintamente del cantón en que estuvieran ubicados, siendo el turismo y la pesca actividades productivas con amplia presencia en el imaginario local y nacional. Además de la conmemoración cada año de las fiestas de cantonización de los 4 cantones (incluyendo Playas), el 18 de Agosto, fecha en que se habría producido el avistamiento de esta micro región por parte de los españoles, era considerada la festividad más importante del territorio. Las municipalidades locales eran las encargadas de la programación de actividades que tenían como punto central los desfiles y la sesión solemne, en las que participaban masivamente delegaciones de la sociedad civil y también delegaciones

---

<sup>72</sup> Dichas siglas que fueron de uso como *Península*; actualmente identifican a la Provincia de Santa Elena.

de los Gobiernos de turno; la ocasión fue propicia para la suscripción de convenios, entrega de recursos e inauguración de obras.

Un aspecto bastante relacionado a la connotación *peninsular* fue el régimen organizativo de las comunidades rurales de la actual Provincia de Santa Elena, que tiene a la Comuna al mismo tiempo como una forma de organización, que constituye el principal referente de identidad colectiva local y de relacionamiento de los comuneros (socios de las Comunas) con el régimen estatal ecuatoriano. Aunque están presentes a nivel nacional, la tradición y presencia comunal está muy marcada en el territorio santaelenense<sup>73</sup>; “las Comunas son organizaciones muy activas en la zona rural, con un nivel importante de convocatoria y que se relacionan activamente con los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados” (GADMSE 2014, 50). También cumple un rol especial la Federación de Comunas como instancia de integración y de posicionamiento como un actor colectivo de las políticas públicas impulsadas en el territorio peninsular. De acuerdo con la caracterización oficial de nacionalidades y pueblos ecuatorianos, la población comunera santaelenense corresponde al Pueblo (Manta-) Huancavilca (Anexo 5).

Sin embargo, a pesar de que la población posee todas características que menciona la OIT en el Art. 1 del Convenio 169, menos del 1 % de la población provincial declaró serlo en el último Censo de Población y Vivienda, adoptando como forma para autodefinirse, la categoría de “mestizo”. Esta brecha en la representación identitaria de las comunas costeras estaría influenciada por un doble fenómeno; por un lado, la autonegación de mucha gente de su condición indígena, debido a que este término está fuertemente asociado a las formas culturales de comunidades de la serranía y oriente. El otro factor se relaciona con la negación por parte de diversas instancias externas, entre ellos otros sectores poblacionales, debido a la pérdida de marcadores étnicos, como la vestimenta y otras manifestaciones culturales (Bazurco 2006; Álvarez 2016). Aun así, con esas limitaciones, el proceso de reconstitución como pueblo indígena ha venido siendo impulsado desde varias instancias, especialmente a través de la Federación de Comunas.

---

<sup>73</sup> Colindando con el Cantón Santa Elena, formando parte del Cantón Playas, se encuentra la Comuna de Engabao, que mantiene fuertes vínculos con la Comuna limítrofe de Engunga y otras de la zona sur de Santa Elena.

La llegada de las lluvias altera la percepción sobre los problemas (inundaciones, aislamientos, lodo, afectaciones a la actividad turística, daño en la infraestructura básica que deriva en interrupciones en la movilidad y/o del suministro de energía eléctrica, etc.), y consiguientemente las prioridades, ya sea para aprovechar las ventajas que llegan con el agua o para prepararse para las amenazas que esta puede llegar a representar. También se altera las percepciones sobre la escasez, pues los suelos de tono desértico se vuelven en pocos días una especie de manto verde cubre todo entorno. Los árboles adaptados a la sequía se mantienen solo sus ramas y vuelven a llenarse de hojas cuando llegan las lluvias, cambiando la tonalidad del paisaje y debilitando la percepción de escasez; un efecto similar se da cuando los ciudadanos se organizan para demandar ante las instituciones atención al problema de la escasez, procesos que se ven debilitados e interrumpidos con la llegada de las lluvias.

Con la lluvia también salen a flote una serie de problemas o medidas que tanto la población como los organismos estatales deben o debieron adoptar. Así construcciones en zonas de riesgo, edificaciones en mal estado, cauces obstaculizados suelen surgir como evidencias de las situaciones que se presentan. Un ex directivo de un programa estatal de manejo costero describía por ejemplo que el Fenómeno de El Niño funcionaba como una especie de agente ordenador del territorio costero en Santa Elena<sup>74</sup>, mientras que coloquialmente en el argot político se dice que las lluvias constituyen el mejor fiscalizador natural de la gestión de los gobiernos locales y una evaluación del cumplimiento de las respectivas ofertas de campaña<sup>75</sup>.

Los colores presentes en diversos fenómenos naturales han estado asociados a las formas tradicionales con que los habitantes comuneros predicen el clima o sus efectos. Los soles con tonalidades rojizas significaban agua, las algas pegadas a las piedras -lama- de tonalidad verde oscura son vista como un indicador de que el invierno venidero, será fuerte. Este tipo de expresiones ya no son tan usuales, pero aún se escuchan entre los comuneros de mayor edad, quienes incluso ahora muestran mayor grado de incertidumbre ya que los “inviernos ya no son como antes” y “porque el clima ha cambiado”<sup>76</sup>. Ostrom (2011; 2013) menciona este tipo de

---

<sup>74</sup> Referencia realizada al Dr. Guillermo Santamaría, quien dirigió el Programa de Manejo de Recursos Costeros en la década del 2000.

<sup>75</sup> Especialmente en épocas de lluvias es una frase cotidiana que se repite en las comunidades que suelen verse afectadas por inundaciones o por el daño en sus vías de acceso

<sup>76</sup> Testimonio de uno de los comuneros durante uno de los talleres realizados en torno a la planificación de las obras complementarias en el Valle del Río Javita

cambios del entorno, afectan a la organización y disminuyen las capacidades de predicción de los actores locales vinculados al manejo de recursos de uso común, lo cual sucede con mayor frecuencia en el territorio comunal.

También los aspectos religiosos han desempeñado un rol fundamental en la construcción de la memoria colectiva peninsular, y la referencia al Agua es un elemento fundamental.

Particularmente, cerca de la zona de estudio -en la cabecera Parroquial de Colonche- se vivió con intensidad el culto al Señor de las Aguas, al que se le atribuía milagros especialmente relacionados con la lluvia, lo cual era agradecido por medio de importantes donaciones a la iglesia; la Iglesia antigua (actualmente reconstruida) Santa Catalina de Colonche era el punto de encuentro donde comuneros de varias localidades se encontraban en sendas festividades que se realizaban a fines de mayo, coincidiendo con el aniversario parroquial<sup>77</sup>. Un evento similar se daba en comunas de la zona sur, particularmente Sacachún, donde el traslado de un monolito conocido como San Biritute es asociado por la población a un periodo de tiempo de sequías que afectaron al sector. Su retorno a la comunidad en 2011 ha sido valorado positivamente por los pobladores y motivo una gran intervención estatal en el territorio<sup>78</sup>.

Rastreando la pista de algunos estudios de trabajos de titulación universitaria, tienen el énfasis en el uso de agua para riego, denotando un principio de justificación del mundo industrial y por proyecto; otras amplían el análisis a los aspectos financieros de los cultivos centrándose en el mundo mercantil. En otras publicaciones orientadas a destacar la organización comunera, y el uso del agua a través del tiempo, tienen una connotación del mundo doméstico y natural. Las publicaciones científicas se refleja el mundo natural, mientras que la normativa y planificación estatal nacional se guía predominantemente por los principios del mundo cívico e industrial. A nivel local la planificación y acción predomina el mundo industrial y un sesgo mercantil. A nivel de los actores estatales y también de organizaciones locales destacan órdenes del mundo del renombre, puesto que predominan los letreros y eventos pomposos y eventos festivos en los que se resalta la presencia y rol del gobernante de turno.

---

<sup>77</sup> El fervor religioso que se tenía a la imagen era tal que desde otras comunidades pedían prestado al santo para que haga milagros en otras zonas; un posible cambio de la imagen del santo fue motivo de intensas disputas con otra comunidad manabita.

<sup>78</sup> Mario Quimí, Técnico Comunitario de Agua y ex asesor del Consorcio de Juntas de agua, entrevista con el autor, enero 2017

Las disputas no solo son por la cantidad de agua disponible actualmente, sino también por los recursos disponibles para garantizar el suministro a futuro. Colonche es la segunda parroquia con más presencia de camaroneras, con más de mil Has, después de Chanduy, lo cual genera un factor más de presión sobre los recursos hídricos. Algunos factores determinantes de la lógica actual de la comunidad y de la organización, son sus instituciones y tensiones, así como de los problemas que más afectan actualmente a sus organizaciones. Destacan entre ellos, aspectos asociados con el liderazgo, el debilitamiento de la participación y la pérdida de territorio comunal, lo que incide a su vez en un cambio de las formas de relacionamiento social y del tipo de actividades productivas que desarrolla su población.

A partir de los testimonios de diversos actores entrevistados, se ha ido construyendo una caracterización de las Comunas, las que por su propia naturaleza, como organización y como comunidad, pueden ser vistas a manera de un campo de relaciones sociales y de poder, con una serie de vínculos relativamente estables y útiles; al mismo tiempo las interacciones de sus individuos están mediadas por un conjunto de mecanismos de compromiso (obligaciones y expectativas), canales de información y normas (formales e informales). Las redes, normas y confianza existentes entre comuneros, facilitan (relativamente) formas de cooperación y coordinación para alcanzar determinados propósitos; las interacciones bastante frecuentes y la aplicación de ciertos incentivos “tradicionales”, al darse generalmente a pequeña escala, permiten circular la información y recrear formas propias de gobernanza comunitaria.

La mayoría de las Comunas tienen a su población concentrada en núcleos comunitarios de tendencia “semiurbana”, en el que facilita la interacción y reconocimiento de las personas. Sin embargo, a medida que ha crecido la población (en espacio y en habitantes), el manejo de la información se dificulta, su acceso se vuelve más limitado y costoso, y aspectos como la confianza y reciprocidad son menos frecuentes en ciertos sectores o con ciertos grupos. El crecimiento poco ordenado y la adopción de ciertos patrones culturales externos, ha ido debilitando las relaciones entre individuos que cada vez más diluyen sus vínculos familiares y vecinales. Esto vuelve más complejas las condiciones de organización y coordinación de las reuniones y actividades colectivas, y resta posibilidades de responder adecuadamente a las demandas e intereses (y por tanto a las expectativas) de los comuneros.

El debilitamiento de la organización comunal tiene como contraste la creación y fortalecimiento de grupos sociales diversos (asociaciones, clubes, microempresas, comités barriales, etc.) que interactúan ampliamente con fuertes vínculos entre sí, pero poco integrados en actividades comunitarias, que van quedando de lado para una gran mayoría. La participación disminuye tanto en los trabajos cooperativos, comisiones para gestionar cosas a nombre de la comunidad, etc., como en los espacios de reunión y toma de decisiones. Frente a ello se ha adoptado estrategias orientadas a fortalecer las convocatorias a actividades colectivas, especialmente a las Asambleas generales de socios, las mismas que incluyen advertencias sobre las sanciones establecidas en los reglamentos internos, la difusión de la convocatoria por altoparlantes, o la realización de asambleas “comunitarias” por sectores barriales.

El amplio sentido de pertenencia que ha habido a la Comuna (como grupo mayor) y la presencia de vínculos débiles, permiten que la existencia de varias organizaciones conformadas al interior de la comunidad no afecte aun completamente las relaciones comunitarias, existiendo una relación relativamente orgánica, conservando la Comuna, el liderazgo y la representación mayor en casi todos los ámbitos. La existencia de vínculos débiles ha jugado un rol importante también en la integración a nivel de comunidades, dado que permite contactos y circulación de información relacionada con la solución de problemas o aprovechamiento de oportunidades, lo que se traduce en la gestión de asuntos comunes como los conflictos de tierra, el abastecimiento de agua, el funcionamiento de la Federación de Comunas, etc..

Aunque no sea el factor determinante, el mejoramiento de las condiciones educativas en la provincia (en cobertura y calidad) genera expectativas favorables sobre el futuro de las Comunas. Además de las mejoras generales en planteles educativos existentes en las comunidades, la implementación de dos Unidades Educativas del Milenio, en zonas de gran potencial productivo, pero con altos niveles de pobreza (Limoncito y Cerezal-Bellavista), es vista como un hito importante en el proceso educativo y posicionamiento de las Comunas peninsulares en la política pública nacional. La posibilidad de acceso a la educación superior es otro factor de esperanza, dado que “existen dirigentes y exdirigentes comunales que

terminaron la secundaria hace mucho tiempo” (décadas en algunos casos), y hoy están terminando de formarse en carreras de tercer nivel<sup>79</sup>.

Existen muchas comunas donde los dirigentes (generalmente varones adultos) han durado décadas rotando en cargos directivos, mientras ha sido lenta la renovación de cuadros e incorporación de jóvenes y mujeres. Por otro lado, el perfil de los directivos comunales ha estado más cercano a la gestión de obras para la comunidad y seguimiento de trámites administrativos, antes que a acciones en la línea de un liderazgo social y político de la comunidad; “los dirigentes se vuelven más gestores que líderes”<sup>80</sup>. Sin embargo, la amplia tradición organizacional (“aprendizaje de generación en generación”), la interacción entre dirigentes de diversas comunas para resolver problemas similares (“intercambio de aprendizajes”) y algunos espacios de fortalecimiento de capacidades promovidas por diversas instituciones (“nuevos aprendizajes”), ayudan en el desempeño de sus funciones a la dirigencia actual<sup>81</sup>.

El desempeño participativo, que fue una fortaleza de las organizaciones, y que hoy es una aspiración normativa de la política pública, es también hoy una problemática clave de las organizaciones comunales, lo que se evidencia principalmente en la cada vez más escasa asistencia a las Asambleas Generales de socios, y en general de muchas actividades colectivas de la comunidad. En el caso de Colonche, el debilitamiento de la participación, así como desconocimiento de normativas y reglamentos son destacados como problemas, pero reconociendo la forma de democracia de forma directa que se ejerce en los cabildos comunales (GADP-Colonche 2014). Por lo general no todos los habitantes de las comunidades son socios de la organización comunal y no todos los socios asisten a las Asambleas que se convocan, sin que eso afecte del (auto) reconocimiento y sentido de pertenencia a la Comuna.

---

<sup>79</sup> En la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE), la Licenciatura en Organización y Desarrollo Comunitario es una de las áreas de formación más comunes; otros líderes y socios comunales, especialmente los más jóvenes, han optado por carreras como Turismo, Biología Marina, Ingeniería Agropecuaria, Comunicación Social, Ingeniería Comercial, entre otras. Quienes cuentan con mejores posibilidades económicas se desplazan a continuar sus estudios en Universidades de la ciudad de Guayaquil.

<sup>80</sup> Rómulo Méndez, Agricultor y Dirigente Comunitario de la Zona Norte - Loma Alta y ex Delegado de la Federación de Comunas a la CONAIE, entrevistado por el autor, mayo 2016

<sup>81</sup> Vicente Quimí, Promotor de Proyectos en la Federación de Comunas y ex Dirigente Comunal, Zona Sur-San Rafael, entrevistado por el autor, agosto 2016

La implementación de proyectos de desarrollo y programas sociales en el territorio comunal ha representado en muchas ocasiones un mecanismo de fortalecimiento para la organización, ya que al considerar a la Comuna como el interlocutor de la gestión muchos habitantes de la comunidad optan por afiliarse y participar más activamente en las instancias comunitarias. Las entidades ejecutoras de todo tipo de proyectos reconocen la autoridad local de la Comuna, con la que establece el convenio marco de implementación. Es en el seno de la organización comunal, en convocatorias abiertas con la población donde se socializan las acciones a desarrollarse en el territorio de la comunidad. Sin embargo, este reconocimiento tiene sus límites, dado que solo el reconocimiento se vuelve efectivo al momento de establecer los acuerdos macro.

En los procesos de implementación de los proyectos, aunque se mantiene la referencia de la Comuna, en la práctica se establece relaciones directas (de apoyo, seguimiento, coordinación) con grupos de participantes; incluso las actividades productivas que se promueven se desarrollan generalmente de forma individual o familiar. La existencia de la comuna, representa sin duda una ventaja en la conformación de la organización de los comuneros participantes, pero la asignación del proyecto a grupos de trabajo vinculados directamente a cada proceso productivo, y la asignación de parcelas individuales, constituyen de algún modo una tensión entre lo grupal y lo comunal, además de las tensiones propias entre lo individual y grupal; la combinación de varios mecanismos y lógicas de acción, en algunos casos enriquece / dinamiza las actividades y en otros casos las limita o complica.

Aunque el reconocimiento del patrimonio comunal se mantiene vigente, el territorio es objeto de grandes disputas y arremetidas de modelo de producción capitalista moderna, que permea prácticamente todos los espacios comunales y se expresa en una serie de cambios como el tipo de uso del suelo en el territorio comunal. Hay Comunas, cuya dinámica experimenta cambios drásticos por el turismo (Montañita es el caso más extremo<sup>82</sup>), por la migración (especialmente atraída por actividades agrícolas y comerciales afines), y por su cercanía a las carreteras principales (que facilita el traslado desde y hacia las comunidades)<sup>83</sup>. La creación

---

<sup>82</sup> El Plan de desarrollo cantonal, describe como uno de los problemas de contaminación al “Ruido sin control en las vías, en eventos, y fiestas de privadas en la Comuna Montañita” (GADMSE 2014)

<sup>83</sup> Otro tipo de actividades poco comunes provocan también algunos cambios en la rutina de las comunidades, así por ejemplo hay habitantes que han asumido el ejercicio de formas de medicina alternativa (Jambelí, Dos

de cooperativas de transportes ha dinamizado la vida de muchas comunidades interiores, en algunas de las cuales incluso la gente ha regresado a residir al haber disponibilidad de traslado (especialmente en la zona sur, Comunas de las Parroquias de Chanduy y Julio Moreno)<sup>84</sup>.

El régimen organizativo de las Comunas (con numerosas salvedades), desde la época de su creación ha ido debilitándose. Entre los factores que incidirían en este debilitamiento constan precisamente, las acciones del Estado, mediante la implementación políticas públicas, que no consideran las particularidades y contextos locales. Pero esa referencia del Estado está también presente por la ausencia de este, ya que en su momento dio lugar la presencia de otros actores (ONG, instancias del mercado) que impusieron su propia agenda y fueron transformando las instituciones que sostenían la organización comunal. Igualmente, la ausencia se sintió en forma de falta de oportunidades y servicios básicos que tuvo como consecuencia una amplia ola de migración (a nivel nacional e internacional).

Las pugnas de poderes al interior de las organizaciones, y en algunos casos la influencia del Estado apoyando a sectores afines a los regímenes comunales han contribuido al debilitamiento de la institucionalidad y representan espacios para el ejercicio de la dominación del poder Estatal; puede verse incluso como una barrera menos frente a la arremetida de las lógicas de mercado, que ha usufructuado permanentemente del divorcio e incompatibilidades institucionales entre Estado y Comunas. En muchos casos los movimientos políticos a los que pertenecen los gobiernos locales tratan de incidir en las elecciones de los cabildos comunales, y de este modo ampliar su influencia política en el territorio; el efecto es que se pierde la capacidad de gestión y negociación de forma conjunta, ya que en determinadas ocasiones los dirigentes optan por no sumarse para evitar conflictos con las autoridades de turno.

En un periodo en que el régimen Estado nacional estaba ausente, permitió penetración del sector privado (compra de tierras ahora cultivadas) a partir de la información privilegiada sobre recursos claves (tierra, agua, mercado); además de la falta de tierras para la producción, se produjeron grandes pérdidas cognitivas y cambios en la vocación productiva ancestral de

---

Mangas), se trata de “curanderos” “espiritistas” que tendrían contacto con personajes religiosos (católicos), y cuya fama atrae a personas que llegan de todas partes del país en busca de una cura a sus complejas dolencias.  
<sup>84</sup> A ello se suma el incentivo que brindan los programas de fomento productivo del gobierno nacional, que viabilizan el uso productivo de la tierra, y facilitan oportunidades de empleo e ingresos para la población.

los comuneros. Por su parte, los principales efectos que se han destacado desde los impulsores de la Política Pública son la nueva producción lograda y un importante aumento de la productividad respecto a las formas tradicionales de cultivo que se dan en el sector. Sin embargo, uno de los aspectos que resalta en la observación y diálogo con los comuneros es la recuperación de la vocación agrícola y la (re) creación de saberes a partir de la interacción entre la experiencia y la formación técnica recibida. También se destaca el aumento de la cohesión social y la revalorización del patrimonio comunal en sus dimensiones económicas, cultural y ambiental (expresada por ejemplo revalorización de la tierra en términos monetarios y como fuente de oportunidades laborales y de ingresos familiares). Hay Comunas donde la gente que ha migrado vuelve a sus territorios (la inversión en torno al agua es un tema clave), lo cual es una oportunidad para promover y potenciar formas de autogestión de recursos.

Pese a los grandes cambios que vive la sociedad actual, las Comunas representan un tipo de comunidades donde sus integrantes hacen uso regular de recursos de uso común, aplicando mecanismos diversos que interactúan y podrían explicar otras dimensiones de la vida comunitaria; el manejo del territorio, la organización, la coordinación de actividades, los saberes, se presentan como instituciones que con el paso del tiempo han ido mutando, desapareciendo unas y surgiendo otras. Identificarlas, (re) valorizarlas serían por tanto elementos esenciales para el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan o fortalezcan mejores proyectos colectivos de vida en las mismas comunidades, y frenen la pérdida de sus manifestaciones ancestrales que han sido debilitadas por las dinámicas que afectan a la ruralidad, como la migración, la concentración de las tierras productivas en manos privadas.

#### **4.2.1. Normas en uso y principios de justificación**

A nivel de la ruralidad peninsular, la presencia del Estado en la última década estuvo marcada por varios cambios institucionales y ampliación del espectro organizativo a nivel local, especialmente vinculados al agua y a las competencias para su gestión. Por un lado, destaca una mayor de la organización estatal, dado que, al crearse la nueva provincia, se dio la creación de una Prefectura y de Direcciones Provinciales de los Ministerios que tienen gestión desconcentrada. Por otro lado, se puso en marcha la implementación de los contenidos normativos creados o reformados en los últimos años, con gran influencia en la dinámica rural. Un tercer grupo de cambios corresponde a la implementación de programas y proyectos

productivos que alteraron la dinámica socioeconómica del territorio, destacando, por ejemplo, el Proyecto PIDAASSE y la (re) construcción de la Represa San Vicente.

Durante las últimas décadas, la forma de manejo tradicional del Agua se fue construyendo de manera hasta cierto modo “espontáneo”; ya sea por etapas de abastecimiento regular o de escasez recurrente, las interacciones se han dado generalmente en el marco de las instituciones formales e informales presentes en las comunidades, con poca o nula intervención de entes externos (básicamente estatales). Con el paso del tiempo se desarrolló la gestión colectiva del agua de consumo humano, a través de las Juntas Administradoras de Agua -Potable- JAAP, mientras que se mantuvo una gestión individual del agua de riego. Aunque se ha expedido una nueva Ley relacionada con el agua, actores locales consideran que no están claros los mecanismos y procesos de asignación de cupos de agua de riego o para concesiones solicitadas por diversos tipos de usuarios.

La regulación ha tenido un efecto para la organización de los espacios de gestión antes que para el manejo del recurso en sí mismo. El PDOT provincial describe que “más allá de que efectúan un manejo espontáneo y no planificado de estos recursos, aún no han logrado desarrollar capacidades para poner en marcha estrategias y acciones orientadas al manejo y conservación de los recursos naturales de sus respectivas cuencas” (GADPSE 2015, 13). En la zona de estudio (zona norte de la provincia), el crecimiento poblacional y los nuevos / mayores usos (entre ellos turismo), ha generado una serie de cambios en los sistemas locales de gestión del recurso, que van desde una mayor sensibilidad en relación con los procesos de conservación de los ecosistemas, la búsqueda de financiamiento para obras de mantenimiento y/o ampliación de los sistemas, hasta la demanda de grandes obras de infraestructura para garantizar la provisión suficiente de agua en la zona. En este proceso participaron inicialmente algunas ONG y Gobiernos locales que accedieron a financiamiento de organismos internacionales.

En los últimos años ha existido más bien una fuerte inversión pública desde el gobierno central, lo que ha ido acompañado con serie de cambios institucionales, especialmente la incorporación explícita del agua en varios pasajes de la norma constitucional, la expedición de la nueva Ley de Aguas, y la creación de la Secretaría Nacional del Agua. Los aspectos centrales relacionados con la conformación de Juntas Administradoras de Agua (consumo) y

de Regantes (riego), se mantienen sin mayor variación, pero si hay cambios en relación con el uso (debe contar con una autorización estatal a través de la Empresa Pública del Agua) y los procesos de administración del recurso. Otros aspectos que deben ser considerados aún se relacionan con la asignación de turnos o la aplicación de tarifas diferenciadas por tipo de usuario<sup>85</sup>.

Por la dinámica territorial y el marco jurídico vigente, el régimen organizativo de las Comunas en Santa Elena tiene una fuerte presencia en la gestión (junto con el Estado) de otros sistemas que podrían considerarse como sistemas de recursos de uso común o bienes comunes (RUC): playas cercanas a las poblaciones, caletas pesqueras, bosques, manglares, etc., en torno a los cuales hay ciertas dinámicas particulares que varían de Comuna en Comuna. Con el sector privado en cambio existen fuertes tensiones relacionadas con la propiedad, aprovechamiento y acceso a determinados espacios (especialmente playas, caminos y zonas de bosques). En cada caso las organizaciones comunales mantienen vigente una amplia tradición y normas institucionales que configuran una forma de gobernanza particular de esos sistemas.

#### **4.2.1.1. Algunas pistas y lecciones a partir del proyecto PIDAASSE**

La mayor presencia del Estado que trata de promover a los actores locales rurales, implica un constante ir y venir de políticas públicas diversas que van en desde el fortalecimiento en aspectos políticos hasta procesos técnico productivos; los temas orientados a recursos como agua, tierra, capital y servicios son fundamentales, aunque en los últimos tiempos se promueve también aspectos como el conocimiento, la innovación y otros aspectos a veces vinculados a las TIC (Arce, Blanco y Hurtado, 2008). La política de desarrollo rural sería en este caso la más relacionada con la dinámica de las Comunas (tanto a través de la Ley de Comunas, así como de otras leyes expedidas en torno el sector agrario), siendo el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, la instancia competente para su implementación. En este contexto, se conoció detalles la implementación del Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE) en el cantón Santa Elena (y parte de la Provincia del Guayas).

---

<sup>85</sup> Guadalupe Rivadeneira, Directora del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena, de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA, Investigadora en temas de manejo Comunitario del Agua y Comunera de la zona norte, entrevistada por el autor, mayo 2018

Se incorpora esta referencia no prevista acerca de del proyecto, dada que integra varios de los componentes que se abordan en esta investigación, y es fue un espacio que ha generado grandes interacciones y cambios institucionales en varios sectores, incluyendo zonas cercanas a la Represa San Vicente. El proyecto está ampliamente relacionado con la gobernanza del agua en el territorio, ya que se orienta a la reactivación productiva de tierras comunales de Santa Elena mediante la entrega de un conjunto de beneficios a las Comunas (semillas, sistemas de riego, comercialización, etc.), las que a su vez escogen la población beneficiaria.

De forma general, se observa que la implementación del proyecto ha tenido importantes repercusiones, en la dinamización económica y productiva comunal y en la generación y gestión de distintos tipos de bienes; se destacan entre ellas:

- La utilización efectiva de un importante número de hectáreas de terrenos de propiedad comunal, que, aunque han estado disponibles por mucho tiempo, no se habían podido explotar por falta de recursos, pero también por falta de una acción colectiva que permita superar las limitaciones que se presentarían a cada productor por separado (inversión en el sistema de riego, por ejemplo).
- Existe una diversidad de condiciones en las que interactúa la rivalidad del consumo con la posibilidad de exclusión de los beneficios a los participantes. Así por ejemplo hay una condición de bien común de aspectos como el sistema de riego (equipo de bombeo, líneas de conducción, reservorio, redes de distribución) que debe ser utilizado por todos los agricultores del grupo, sobre la base de acuerdos institucionales definidos por los participantes. Si bien no se puede excluir de los beneficios del sistema de riego a los participantes, es necesario que todos participen de las actividades de transformación y provisión del mismo.
- Una diversidad de tipos de bienes se generan en el proceso, además de los recursos de uso común (como el agua de riego y los caminos internos), y otros bienes públicos como el paisaje, el mejoramiento de los suelos, aumento de la biodiversidad. Adicionalmente se identifica que son parte del proceso algunos bienes de peaje, como la prestación de algún servicio por parte de la organización (ejemplo alguna certificación) o bienes privados que se generan (como la cosecha) o se incorporan por parte de algunos propietarios (como el uso de vehículos, bombas de fumigación, etc.).

- La operación del proyecto implica la entrega de otros bienes que se vuelven parte del patrimonio común del grupo conformado (instalaciones del sistema de riego, reservorio, equipos de bombeo, tuberías de conducción, etc.). Sin embargo, las actividades productivas se dan en parcelas que son gestionadas de forma grupal, algunas, y otras de forma individual o familiar. Los comuneros que se han decidido participar en el proceso, conforman un grupo de trabajo, en el que como usuarios (apropiadores) deben coordinar acciones para que el sistema funcione. Las unidades de recurso (horas de riego) se asignan mediante un calendario de abastecimiento por sectores, para lo cual el grupo contrata un operador que se encarga de la provisión respectiva.
  
- Al comparar los principios de diseño que Ostrom asocia a la supervivencia de Sistemas de RUC de larga duración, se observa que, en los sistemas de riego, generados y aperados como parte del proyecto PIDAASSE, estos se cumplen de forma parcial.
  - o Los límites se encuentran claramente definidos en la medida que existe un listado definido de usuarios que hacen uso del sistema.
  - o Hay equivalencia proporcional entre beneficios y costos, en base a los acuerdos sobre la cantidad de agua recibida y el aporte que cada usuario debe dar para la operación del sistema.
  - o Los arreglos de elección colectiva funcionan de forma que todos los usuarios son parte de los grupos que pueden modificar las respectivas reglas; sin embargo, esta condición no es totalmente ejercida por todos los comuneros participantes en sus respectivos grupos.
  - o La supervisión está realizada por sistemas de seguimiento, a cargo de la organización de los propios usuarios como de los técnicos de seguimiento del proyecto.
  - o Las sanciones no están muy claramente definidas ni graduadas, y su cumplimiento es una de las debilidades de la organización, aunque la presión de la organización generalmente consigue el cumplimiento de las reglas.
  - o No se cuenta con mecanismos formales ni claramente definidos para la resolución de conflictos, aunque nuevamente la organización (con apoyo de los técnicos) logra por lo general resolver las diferencias que se presentan entre los usuarios.
  - o El derecho de los grupos a organizarse (de hecho) está reconocido tanto por la organización comunal local como por las instancias técnicas y administrativas que fomentan en el proyecto.

oLa organización de los grupos se estructura a partir de usuarios que se integran al proyecto, no como empresas integradas, pero con una relativa experiencia organizativa como parte de su participación en sus respectivas Comunas.

Algunas otras reflexiones que surgen a partir de este proceso de estudio son:

- Los efectos que se han destacado desde los impulsores de la Política Pública, son la nueva producción lograda y un importante aumento de la productividad respecto a las formas tradicionales de cultivo que se dan en el sector. Sin embargo, destaca también en la observación y diálogo con los comuneros la importancia recuperación de la vocación agrícola y la (re) creación de saberes a partir de la interacción entre la experiencia y la formación técnica recibida. Igualmente resaltan, un aumento de la cohesión social y la revalorización del patrimonio comunal en sus dimensiones económicas, cultural y ambiental (expresada por ejemplo revalorización de la tierra en términos monetarios y como fuente de oportunidades laborales y de ingresos familiares).
- Hay Comunas donde la gente que ha migrado vuelve a sus territorios (la inversión en torno al agua es un tema clave), lo cual es una oportunidad para promover y potenciar diversas formas de autogestión de recursos. En otros casos, aún existen consecuencias de la acción estatal que permitió la penetración del sector privado (compra de tierras ahora cultivadas) a partir de la información privilegiada sobre recursos claves (tierra, agua, mercado); esto provocó, además de la falta de tierras para la producción, pérdidas cognitivas y cambios en la vocación productiva ancestral de los comuneros.
- Las entidades ejecutoras de proyectos en Santa Elena, reconocen la autoridad local de la Comuna, con la que establece el convenio marco de implementación. Es en el seno de la organización comunal, con presencia de la comunidad, en que se socializan las acciones a desarrollarse en el territorio de la comunidad. Cabe destacar que el proyecto se desarrolla en un espacio de propiedad comunal, que sea parte de la superficie asignada por el Estado (como propiedad comunal); esto implica que hay un reconocimiento sobre el manejo comunal de determinados bienes comunes (bosques, suelos, pastizales, caminos, playas, mar-pesquería, acuíferos-ríos, albarradas).

- La existencia de la comuna, representa sin duda una ventaja en la conformación de la organización de los comuneros participantes, pero la asignación del proyecto a grupos de trabajo vinculados directamente a cada proceso productivo, y la asignación de parcelas individuales, constituyen de algún modo una tensión entre lo grupal y lo comunal, además de las tensiones propias entre lo individual y grupal; se combinan varios mecanismos y lógicas de acción, que en algunos casos enriquece / dinamiza las actividades y en otros casos las limita o las complica.
  
- El funcionamiento de los sistemas en general ha tenido desempeños diferentes en función de ciertas características. Así por ejemplo se destaca que hay comunidades donde la vocación agrícola ha estado de forma permanente interiorizada en la cotidianidad de los campesinos, mientras que, en otras, por efectos de la sequía, la agricultura había dejado de ser una alternativa económica y las familias se habían especializado en otro tipo de actividades como el comercio o la construcción. La velocidad de adaptación a la rutina productiva y la asimilación de saberes necesarios para el desarrollo de las diversas actividades, varían; en este sentido hay diferencias de aptitudes desarrolladas en diversos participantes en torno a actividades agrícolas, logísticas y administrativas.
  
- En la dinámica comunal actual, juega un rol importante la migración (desde y hacia las comunidades); en algunos casos habitantes de las Comunas que habían salido en busca de mejores oportunidades están volviendo a aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan con el proyecto, mientras que es común también en algunos lugares la llegada de personas procedentes de otras provincias (generalmente hombres). Muchos llegaron como trabajadores de haciendas cercanas y hoy se han unido a personas residentes en las comunidades, lo que ha contribuido a ampliar/enriquecer las manifestaciones culturales de cada localidad. Estas diferencias se expresan también al momento de interactuar en el proyecto.
  
- Para los grupos más nuevos ha sido de gran ayuda, aunque no determinante de su éxito o fracaso, la comunicación y el aprendizaje desarrollado por los primeros grupos conformados, más aún porque la operación del sistema incluye aspectos no directamente relacionados con la actividad productiva o el funcionamiento de la organización (como permisos para el traslado del combustible requerido por el equipo de bombeo, la necesidad de

tener un registro tributario y la declaración de esos movimientos financieros, etc.). Igualmente hay aprendizajes similares relacionados con la adquisición de los insumos, el proceso productivo, la comercialización de la cosecha, etc.

A febrero de 2018, al menos seis comunidades rurales de la zona de estudio (Manantial de Guangala, Cerezal – Bellavista, San Marcos, Bajadita de Colonche, Asociación Agropecuaria, Manantial de Colonche) habían iniciado el proceso de conformación de Juntas de riego y Drenaje, proceso nuevo en el territorio comunal de Santa Elena. Otras dos Comunas, Las Balsas y Salanguillo, no habían empezado el trámite debido a la incertidumbre de poder contar efectivamente con el agua en su territorio. Cabe destacar que integrantes fundamentales de las nuevas Juntas son los integrantes de los denominados banquitos comunales conformados a partir de la implementación del Proyecto PIDAASSE.

En el caso del agua para consumo humano, aunque algunas comunidades más pequeñas no han conformado Juntas Administradoras de Agua Potable, funcionan mediante Comités, algunos de ellos que son de hecho, y que replican los patrones de gestión de las JAAP, las cuales a su vez se retroalimentan del sistema organizativo de las Comunas. Cuando hay algún tipo de disputas que no pueden ser resueltas al interior de la organización, las entidades rectoras suelen recurrir a reuniones con la comunidad a través de la Comuna.

Cabe destacar que en el territorio del cantón Santa Elena están presentes varias formas de autogestión y cogestión de recursos de uso común. Existe una amplia extensión de áreas de conservación, correspondientes a bosques, reservas marinas y manglares, que en total suman más de 130 mil Has, todas las cuales están situadas en tierras comunales. La mayor parte de estas reservas corresponde al Bosque Protector Chongón-Colonche, donde la Comunas desarrollan acciones de conservación bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente, que impulsa el proyecto gubernamental Socio Bosque. De ahí que el manejo y conservación de una parte del Bosque está concesionado a un grupo de comunas colindantes -en la porción de territorio que les corresponde- las cuales conforman la Asociación de Comunas Protectoras del Bosque (GADMSE 2014).

La Comuna como un territorio de propiedad colectiva, incluyendo recursos de uso común, experimenta otras tensiones como la contraposición de lógicas de gestión colectiva a formas

de manejo de recursos de forma grupal o individual. El carácter de indivisibilidad de la propiedad comunal es visto como un límite a la posibilidad de respuestas operativas para promover la producción (que sea utilizada por ejemplo como garantía de crédito), lo cual ha sido cuestionado tanto desde actores comunales como desde actores externos de todos los niveles, no solo vinculados al mercado sino también al sector estatal<sup>86</sup>. Desde esa perspectiva se necesitaría una reforma que permita una forma de manejo de los recursos comunales como medio para mejorar las condiciones de vida para la población comunera. Sin embargo, este tipo de posturas también tiene oposición radical desde otro grupo de actores locales.

### **4.3. Niveles de interacción en torno a la gestión del agua en las comunas**

#### **4.3.1. Interacciones locales**

La Comuna, como espacio comunitario, organizacional y de organización del territorio, permanece como el representante legítimo en el territorio, y es la esfera de interacción regular entre los comuneros y el régimen estatal. Sin embargo, el análisis de sistemas de agua implica considerar las cuencas como unidades de análisis, en las cuales cuáles interactúan un conjunto de ellas con una gestión heterogénea entre una y otra. Mientras el manejo para riego está regido directamente por el ente estatal, el agua de consumo está a cargo de las JAAP (comunitarias y regionales) que tienen una gestión independiente pero que están de algún modo “articuladas” a las Comunas. En conjunto la Federación de Comunas, funciona como un elemento de integración.

La existencia de la propiedad comunal ha cumplido un importante rol en la conservación de la propiedad comunal del territorio rural de Santa Elena y el uso de sus recursos, lo cual se ve influenciado de varios modos por la política pública; así el Programa Socio Bosque limita el fraccionamiento del territorio (ya que el convenio se da con la organización comunal), lo cual tiene además implicaciones para la “producción” de agua. Por su parte, los proyectos productivos agropecuarios que promueven la organización comunal (convenios), aunque su operación se da con lógicas asociativas (grupales), y familiares (individualidad); esto tiene implicaciones diferentes para los usos del agua. Existe una serie de otras acciones particulares, otros usos y cambios en los patrones productivos como la extracción de ripio, turismo,

---

<sup>86</sup> En un discurso realizado en Santa Elena, el Presidente de la República describió al estatus actual de la propiedad comunal (indivisibilidad) como un limitante para la dinamización de los procesos productivos en la zona (Correa 2016)

distribución de agua a industrias, etc., que tienen un efecto menos favorable para la gestión del agua en el territorio.

**Tabla 6: Caracterización de los actores participantes en la Gobernanza del Agua de Santa Elena**

CATEGORÍA	ACTOR
<b>PÚBLICOS</b>	DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL
	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
	EMPRESA PÚBLICA AGUAPEN
	ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
<b>PRIVADOS</b>	EMPRESARIOS INDIVIDUALES
	EMPRESAS AGROINDUSTRIALES
<b>COMUNITARIOS</b>	FEDERACIÓN DE COMUNAS
	COMUNAS
	ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE AGUA
	JUNTAS ADMINISTRADORAS DE AGUA POTABLE
	JUNTAS DE REGANTES (en fase de conformación)
	ASOCIACIONES DE PRODUCTORES
	COMITÉS PIDAASSE
<b>ONG</b>	NACIONALES
	INTERNACIONALES

**Fuente:** información recopilada en el trabajo de campo.

#### 4.3.2. Interacciones de actores estatales

Las interacciones entre entidades públicas han aumentado en el territorio, a partir de la implementación de la nueva normativa. Así por ejemplo, la construcción y administración de obras de infraestructura está a cargo del Servicio Ecuatoriano de Contratación de Obras (SECOB), que debe coordinar acciones con la entidad encargada de la regulación y administración del recurso (SENAGUA); por su parte esta debe coordinar con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) los temas relacionados con la gestión del agua de consumo humano y con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) los aspectos relacionados a la reactivación de la producción agropecuaria. Otros actores que intervienen en el territorio son los ministerios de Turismo y de Industria, así como el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), así como varias ONG.

Otras expresiones de lo estatal se dan a nivel local; por un lado está la empresa AGUAPEN (conformada por la Prefectura y los municipios), que amplía su rol productor y administrador

de agua para consumo y llega cada vez a más comunidades rurales que tradicionalmente se abastecieron de fuentes naturales del entorno y se organizaban en torno a una Junta de Agua; esta ha tenido grandes implicaciones en la dinámica local, ya que si bien las Comunas (y los actores que contiene, como las Juntas) han tenido un rol preponderante en el territorio, actualmente ciertas decisiones fundamentales se toman en centros de poder fuera de las comunidades, en espacios estatales distintos del Gobierno central.

Entre estos espacios públicos, denominados formalmente como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que operan a nivel provincial, cantonal y parroquial, existe un bajo nivel de coordinación, y lo mismo entre ellos y el Gobierno central. Las relaciones son más a nivel coyuntural, en las que detrás de los objetivos de desarrollo que se persiguen, emergen intereses de posicionamiento político electoral. Si bien las competencias, atribuciones y recursos están definidas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) estas no son necesariamente la guía de acción de los GAD en el territorio ni de mecanismos de coordinación efectiva entre ellos. Uno de los desencuentros más comunes se a nivel de decisiones en torno al sistema de riego, entre el GAD Provincial (que tiene las competencias) y SENAGUA (actor principal de la política pública del agua).

Existe en las comunidades locales aprendizajes acumulados en torno a los ciclos naturales, pero también creciente incertidumbre por las alteraciones que estos tienen como consecuencia del cambio climático. También existe una amplia resistencia a ceder el control sobre la gestión del recurso, por lo que se analiza alternativas de acción política, como el caso de la conformación de la Asociación de Juntas Administradoras de Agua de Colonche y Manglaralto como mecanismo para asumir la gestión de la futura planta potabilizadora que se construiría en la Represa San Vicente. En cuanto al uso de agua para riego, que se hace de forma individual, lo que para algunos representa una ausencia de coordinación es asumido por otros como un sistema de coordinación espontánea y regular por parte de los comuneros, que obedece a patrones culturales de las comunidades.

Aunque la Ley vigente establece claramente un orden de prelación en cuanto el uso del agua (a. para consumo, b. para la producción que garantice la soberanía alimentaria, c. para la conservación del caudal ecológico, y d. para otros usos productivos) los usos y acciones que se dan son interdependientes; entran en disputas varios tipos de usos de la misma fuente de

agua por parte de los mismos usuarios, que por lo general son a su vez usuarios de una misma Junta y al mismo tiempo productores agrícolas de una misma cuenca en donde se ubican los pozos para el abastecimiento. Recientemente se ha empezado el proceso de conformación de Juntas de regantes que hasta ahora no existían en el territorio comunal de Santa Elena.

#### **4.4. La interacción de instituciones y convenciones en la Gobernanza del agua**

El desarrollo de las comunidades rurales enfrenta numerosos desafíos y un contexto de creciente complejidad. Por un lado, el aumento de la población trae consigo el surgimiento de problemas de coordinación entre los individuos para lograr objetivos colectivos, así como mayores requerimientos de recursos para satisfacer sus necesidades. Por otro lado, se incrementan las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, de origen natural o antrópico, especialmente aquellos asociados al cambio climático, sus causas, manifestaciones y consecuencias, así como el agotamiento de elementos naturales que hacen posible la vida, como la pérdida de fertilidad de los suelos o la escasez de agua apta para el uso humano y para la supervivencia de otras especies de flora y fauna. En el caso de Santa Elena tiene un alto grado de dependencia de cuencas vecinas, de donde proviene gran parte del agua que actualmente se consume, en sus distintos usos (GADPSE 2015).

Las políticas públicas que se diseñan se deciden ejecutar y se implementan para conservar el patrimonio cultural y natural de una nación, y para garantizar los derechos de las personas, especialmente de los pueblos indígenas y minorías sociales, enfrentan numerosos retos asociados con la dificultad de conciliar diversos intereses de los actores involucrados. Aun cuando existan objetivos e instituciones comunes para todas las partes interesadas, la percepción, representación e interpretación de esos contenidos puede variar a partir de un conjunto de convenciones que los individuos re-configuran en la vida social, y a partir de las cuales justifican sus comportamientos, en un ejercicio de crítica sobre las condiciones que el mundo les plantea para desplegar sus acciones.

Frecuentemente no se logra conexión entre los objetivos de una política pública y sus resultados, debido a una diversidad de factores, y frente a esa realidad es necesario enriquecer sus mecanismos de comprensión. Si bien, el origen, proceso y naturaleza de las instituciones proveen importantes pistas para identificar las potenciales oportunidades y restricciones que pueden presentarse para la implementación de la política, es necesario ampliar la mirada hacia

la comprensión de criterios de justicia en base a los cuales cada actor cuestiona, acepta o se rehúsa a actuar frente a determinada situación. Esta comprensión es también necesaria al generar espacios de participación para el diseño de los arreglos institucionales locales que regulen los comportamientos de los grupos humanos que interactúen en torno a un sistema de bienes comunes.

El desarrollo de la investigación permite observar frecuentes desencuentros entre lo comunitario y lo estatal, pese a que hay acuerdos de base que permiten una interacción más o menos fluida entre los actores no estatales comunitarios (diversos actores que la conforman) y las entidades del Estado (nacional y local), basada en el reconocimiento del régimen organizativo de las Comunas. Estas divergencias suelen verse influenciadas por aspectos políticos electorales, y por la alta rotación de personas en los puestos directivos (tanto en las comunidades como en las entidades públicas), pero se agudizan en determinados contextos y momentos en que no concuerdan los principios con el que justifican sus decisiones y acciones, incluyendo el uso o no de instituciones relacionadas con los bienes comunes como el agua. Para comprender los conflictos y acuerdos entre comunas y demás actores de las PP, se presenta un análisis las justificaciones que argumentan los diversos actores.

A nivel de sentidos y representaciones, existe la percepción de que el agua representa una herencia de las generaciones pasadas, siendo un patrimonio del que se está haciendo un “mal uso” en la actualidad. Dado que los periodos de sequía se agudizan, comienza a evidenciarse una mayor conciencia sobre la importancia de la protección del bosque. Si bien destaca la sequía como característica del territorio, es un fenómeno recurrente, la presencia del Fenómeno El Niño, que además de generar una buena dotación de agua, actúa como un “ordenador del territorio”.

Al ser el agua el elemento clave para vivir y el insumo más importante para producir, la normativa de producción, distribución, uso y conservación debería tener en cuenta estas particularidades que influirán en la ponderación de prioridades. La conservación va a ser de mayor interés para quienes proveen y regulen los sistemas, mientras que el manejo y uso, será de mayor interés para los usuarios. Aspectos relacionados con calidad y cantidad de agua requieren también ser analizados, ya que, a pesar de existir normas y parámetros de uso, la amplia variabilidad de ecosistemas puede ocasionar afectaciones sociales o económicas que

inciden en la organización de todo el sistema de Gobernanza. Partiendo de la premisa de que tanto los actores locales como los actores estatales se mueven en una pluralidad de mundos, se revisa un conjunto de contextos e interacciones que se dan en el proceso de Gobernanza del agua en la zona alta de las cuencas del Río Javita y Valdivia:

Entre los actores no estatales (comunitarios) que directa o indirectamente se vinculan a los procesos de Gobernanza del Agua, destaca la organización Comunal, como propietaria del territorio comunal y representante legal de la respectiva comunidad. Adicionalmente se cuenta el rol de las Juntas y Comités de Agua Potable de las Comunas involucradas, así como Asociaciones de productores que aglutinan familias e individuos dedicados a diversas actividades: agricultura, ganadería, apicultura, artesanías y guianza turística. Es necesario mencionar que los habitantes de estas comunidades generalmente son simultáneamente parte de las diversas organizaciones mencionadas; un individuo puede ser al mismo integrante de la Comuna, usuario de la Junta de Agua, integrante de la Asociación de productores, aunque frecuentemente ejerce un rol más activo en alguna de ellas. En este contexto, la coordinación directa entre vecinos ha sido la norma más utilizada en cuanto al uso del agua (ubicación de algún predio, construcción de pozos, etc.); cuando la situación de acción involucra a más personas de la comunidad, la Asamblea General de socios de la Comuna o de la Junta de Agua, son los espacios donde se construyen los arreglos institucionales, enmarcados en los reglamentos internos respectivos y las resoluciones de sus diversas sesiones.

Santa Elena tiene en su ruralidad un conjunto de bienes comunes, es decir, sistemas naturales en los que hay dificultad de excluir a usuarios, pero también la necesidad de organización de su uso para evitar congestión o sobreexplotación, y sobre los que es necesario replantear estrategias de gobernanza. Además de las fuentes de agua analizadas en esta investigación, es necesario analizar con más profundidad otros bienes comunes estrechamente relacionados, como los bosques, tanto el bosque húmedo o de garúa, asentado en la Cordillera Chongón-Colonche, así como el bosque seco, presente en la zona baja, y que enfrenta mayores problemas porque en épocas de verano, debido a su apariencia, ni siquiera es siempre considerado como tal. Interdependiente con los bosques, están también las fuentes de materias primas, tales como los recursos forestales maderables y no maderables -caña, semillas, fibras-, o elementos comunes como caminos o paisajes particulares.

Los mundos en los que transitan los comuneros van cambiando e integrándose: por un lado, se valora mucho la tradición (ciudad doméstica), pero progresivamente se ha ido imponiendo una visión utilitarista del agua, como recurso esencial tanto para satisfacer necesidades y para generar producción (ciudad mercantil). De la mano con los discursos de los actores externos que financian activos y sistemas de aprovisionamiento de agua, así como la evidente escasez que se manifiesta, hay nuevas argumentaciones que justifican la construcción y uso de nuevos arreglos institucionales, como las tarifas, enmarcados en una visión de ahorro del agua (por costos). En cuanto al consumo humano las premisas son las medidas de ahorro de agua, así como la implementación de multas y cortes del servicio cuando el usuario desperdicia agua o no está al día en los pagos; en lo productivo se expresa en el cambio de técnicas de riego, que implica el cambio de riego por surcos (inundación) a riego por aspersión o por goteo (ciudad industrial). En ambos casos las justificaciones se relacionan más al costo económico del agua (ahorro de dinero de las personas), antes que, en una valoración del agua como parte del patrimonio natural o cultural, o como aspecto clave de la vida del ecosistema local: *“ahora si nos toca ahorrar agua porque si no nos va a salir cara la planilla”*<sup>87</sup>.

Sin embargo, al profundizar en la observación de otros elementos, muchas veces subjetivos, las personas de mayor edad utilizan otro tipo de argumentos más centrados en los aspectos subjetivos o religiosos (ciudad inspirada), así como en la costumbre (ciudad doméstica), cuestionando los nuevos reglamentos generados no solo por el costo sino por criterios de justicia sobre la legitimidad de dicho cobro: *“Porqué debemos pagar ahora, por algo que siempre hemos tenido y que un regalo que Diosito siempre nos ha dado”*<sup>88</sup>. De manera general se puede decir que en las comunidades rurales predomina la idea del agua como un derecho, y detrás de eso está la noción de un recurso que necesita ser conservado, y al que se debe tener acceso oportunamente y con calidad. Sin embargo, hay una pluralidad de visiones al interior de los grupos poblacionales que marcan visiones diferentes entre adultos mayores, adultos y jóvenes; hombres entre y mujeres; entre productores ganaderos y agricultores, etc.

Geográficamente, las particularidades ecológicas de cada sector son resaltadas por los comuneros al momento de priorizar determinados componentes de la aplicación de la política

---

<sup>87</sup> Comentario de integrante de la asociación de agricultores, en recorrido de campo por parte de grupo de trabajo interinstitucional, verificando las zonas donde se implementaría el reservorio en la parroquia Colonche.

<sup>88</sup> Testimonio de comunero en reunión de grupo de trabajo interinstitucional realizado en la Comuna Las Balsas en el 2018

pública. En comunidades de la zona baja, los comuneros priorizan medidas que garanticen la disponibilidad y calidad del agua, tanto para el consumo como para el desarrollo productivo. En las comunidades del interior los comuneros priorizan acciones de conservación de las fuentes de agua; en zonas donde el agua es un recurso abundante, la gente está pendiente de evitar inundaciones, mientras que en zonas áridas las expectativas están en tener disponibilidad de agua de forma permanente. “*El agua es un elemento, como lo es la tierra y el fuego, vital para la supervivencia humana, nuestros ancestros supieron cuidarla ahora nos toca a nosotros*”<sup>89</sup>; este mensaje replicado en un chat de gestores locales, resume varios elementos de la cosmovisión comunera, resaltando la interrelación entre el agua y otros elementos de la naturaleza, y dando una percepción de ‘ crisis ’ (implícita en la idea de lucha por la *supervivencia*), pero también una valoración del agua como patrimonio, que sugiere referencias a una responsabilidad, una ética y unas formas de gestionarla. El canal tecnológico utilizado, pone en evidencia además un nuevo contexto de las interacciones comunicativas utilizadas por los actores en la cotidianidad para abordar los asuntos de interés colectivo.

Para lograr trascender de los acuerdos internos a espacios de concertación entre actores estatales y no estatales se ha promovido en los últimos años la conformación de una Mesa Interinstitucional del Agua, al interior de la Federación de Comunas, o la integración de un Grupo de trabajo para programar la implementación de las obras complementarias para asegurar que el agua de la Represa San Vicente (cuenca alta del Río Javita) llegue a las parcelas de los productores de las Comunas y comunidades de la zona baja de la cuenca (Las Balsas, Manantial de Guangala, Salanguillo, San Marcos, Colonche, Bajadita de Colonche, Manantial de Colonche, Bambil Collao, Bambil Desecho, Febres Cordero y Río Seco). Posteriormente para impulsar y monitorear desde las comunidades, el avance del proyecto de implementación de una planta potabilizadora en la Represa San Vicente, que abastezca a las Comunas de la zona norte (Parroquias Colonche y Manglaralto), se conformó una Asociación de Juntas Administradoras de Agua Potable, denominada COLMAGUA, que amplía el rango de acción y por tanto de actores involucrados en el proyecto de obras complementarias del trasvase denominado PHASE 2.

---

<sup>89</sup> Mensaje de Whats App, de un ex dirigente en un grupo de difusión, 6 de octubre de 2017

En la otra orilla, la vinculación poco articulada con otros actores estatales hace que en muchos casos las orientaciones de la gestión, descuiden aspectos normativos de partida, delineando una acción colectiva enmarcada en un mundo mercantil, pues basándose en la priorización de elementos discursivos relacionados con las necesidades económicas que refieren los actores comunales en sus intervenciones, se valida la agenda de Ministerios asociados a los procesos productivos como el MAGAP o la Prefectura (incremento de la producción agrícola). En este contexto, proyecta el binomio agua-suelo como medios de producción orientado a la generación de recursos económicos de la familia. Las voces disidentes o distintas, o que podrían asociarse, por ejemplo, a la recuperación del entorno natural y consecuente la generación de otros servicios ecosistémicos ambientales y/o culturales, no son resaltadas en la misma dimensión; en el mejor de los casos se utilizan como argumentos retóricos a manera de “valor agregado de la propuesta” que no tienen el mismo peso al momento de proponer soluciones, adoptar decisiones y ejecutar las acciones acordadas.

Al analizar el rol de los actores estatales, se identifica que SENAGUA transita entre los mundos cívico e industrial, donde sus motivaciones están vinculadas al cumplimiento de la Ley y la aplicación de los reglamentos vigentes para el uso del agua; en la práctica sus discursos se orientan a promover un uso eficiente del agua, el cuidado de la infraestructura relacionada y eventualmente la conservación de sus fuentes de abastecimiento. El contexto va determinando el nivel de prioridad asumido; la recuperación de la Represa San Vicente (iniciada en la década del 70), tenía como orientación la ampliación de las áreas irrigadas y consecuentemente de la producción agropecuaria, que a su vez contribuiría a la generación de fuentes de empleo e ingresos para las familias comuneras. Para ello se necesitó un programa de obras complementarias de conducción del agua desde otro reservorio ubicado al otro lado de la Cordillera en la Provincia del Guayas (Lago Chongón); eso implicó la construcción de un embalse intermedio (Leoncito) y un sistema de doble bombeo, que encarece el costo del agua y motivó al Estado a asignar un costo por la utilización del recurso.



**Ilustración 7:** Obras complementarias a la rehabilitación de la Represa San Vicente: canales secundarios para traslado del agua desde la Represa a las comunidades. Fuente: Imagen captada por el autor (marzo de 2017)

El recorrido que realiza el agua para llegar hasta la Represa San Vicente y luego a las demás zonas de producción, incluye tramos de conducción por canales abiertos, por tubería y por uno de los ríos que desemboca en la Represa, asentada en la cuenca alta del Río Javita. Por ello los arreglos institucionales que se generan para la utilización del agua son más complejos ya que implican la estimación de un costo para el agua que se utiliza; la tarifa no solo debe estimar los costos de traslado del agua, valorando el uso de la infraestructura (costo fijo) y el caudal utilizado, sino que además debe corresponderse con la realidad económica y productiva del territorio. Las instituciones que se generan, así como las visiones relacionadas con el agua, entran en conflicto con los comuneros quienes tradicionalmente utilizaban solamente mecanismos informales de coordinación al interior de la comunidad, y frente a esta nueva reglamentación, argumentan que solo ha sido comunicada y no discutida con ellos; en el fondo hay muchas incertidumbres sobre el trasfondo de la nueva reglamentación, sobre todo por la amenaza sobre la propiedad del territorio comunal: *“estamos obligados a pagar porque la necesitamos... nos dan agua y de esa forma el Estado nos controlará... dirán que no producimos la tierra y permitirán que otras personas vengan de afuera a sembrar”*<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Testimonio de comunero en reunión de grupo de trabajo interinstitucional realizado en la Comuna San Marcos en el 2018

En relación con la cuenca del Río California, o también conocido como Valdivia, aunque es un río de menor longitud, y más mayor presencia de agua en los inviernos, también ha comenzado a evidenciar problemas de escasez de agua para consumo humano, como para riego, que afecta especialmente a las comunas de la cuenca media y baja. Como solución al problema el Gobierno provincial, diseñó una propuesta de pequeñas presas en el río en varios tramos, que ha funcionado con algunos altibajos para los productores. Como solución de largo plazo se propuso el represamiento del Río en la parte alta de la cuenca, junto a la comunidad El Suspiro de la Comuna Loma Alta, a efectos de contener el agua que se produce naturalmente en la parte alta de la cordillera, y aportar de esta manera a la recuperación de los acuíferos subterráneos que alimentan los pozos de las Juntas de agua y de los agricultores. Para el 2018 la Prefectura había contratado ya los estudios y estaba proyectando la asignación de recursos para el presupuesto del siguiente año fiscal, por lo que acudió a la comunidad involucrada a socializar el proyecto, con resultados no favorables, ya que la comunidad se opuso a la obra.

Actores de las Comunas de la zona baja (Valdivia, Sinchal y Barcelona) ven como positiva y necesaria esa acción, sus justificaciones están vinculadas a criterios económicos de mejorar a economía y asegurar el agua, disminuyendo sus costos (ciudades mercantil e industrial), hasta que esté en operación la planta en la Represa San Vicente. En la Comuna Loma Alta, zona intermedia y alta, hay cierta indiferencia hacia el proyecto, debido a que, aunque se empieza a sentir la escasez de agua (no tan grave como en la zona baja), hay una mayor interdependencia con el bosque protector. Incluso en uno de los textos de Elinor Ostrom, hace referencia a la experiencia de esa Comuna en torno a los procesos de conservación, mencionando que la población tomó conciencia de la importancia de la conservación cuando se empezaron a notar los efectos de la sequía. La comunidad de El Suspiro en cambio se opuso ampliamente a la implementación del proyecto. Aunque hubo voces a favor como la de uno de los jóvenes que cursaba estudios universitarios que veía en el proyecto una oportunidad para desarrollar el turismo y el comercio (ciudad mercantil), la mayoría hizo cuestionamientos de forma y fondo a la propuesta: no había habido la adecuada socialización previa y no estaba claro cómo se iba a desarrollar el proyecto.

Pero los cuestionamientos de fondo iban en el sentido de lo que el río representa para sus moradores: “es el camino por donde vamos a la montaña a ver la toquilla” expresaba uno de

los moradores más antiguos, mientras otro habitante mencionaba que “en el río la gente se baña, se pesca, es parte de la vida de la comunidad”. También surgieron voces respecto a que los posibles beneficios llegarían acompañados de inseguridad para las personas y amenazas para el medio ambiente, aspectos que poco destacaron en la presentación realizada por la autoridad del gobierno provincial. Finalmente, a manera de sentencia, el comunero citado primero en este párrafo indicó: “no hay estudio que sirva para represar este río, nadie conoce la furia que tiene cuando crece”, alertando el peligro que representaría en caso de desbordarse. No hay un camino único al desarrollo ni una sola forma de entenderlo, aun cuando haya puntos de vista comunes sobre los problemas que afectan a una sociedad, y eventualmente de cómo podrían resolverse, la mirada de los actores no estatales, destinatarios de las políticas públicas tendrá siempre un conocimiento de las causas y consecuencias. Los arreglos institucionales que se construyan deberían tomar en cuenta la pluralidad de mundos en los que se desarrolla la vida de las personas.

Las dinámicas del agua como bien común enfrentan desafíos no solo en lo físico, sino también en las representaciones que se tiene de ella. En un contexto de mayor escasez los diversos usos entran en mayor competencia, ya que las mismas fuentes de agua tienen que abastecer a diferentes actores vinculados más directamente a cada uno de ellos, por ejemplo, productores agrícolas con gestores de los sistemas de agua para consumo humano. Esto nos plantea la necesidad de mapear y armonizar los requerimientos de distribución para los diversos usos posibles, articular las diversas formas de administración de sistemas orientados a abastecer hogares y a procesos productivos, con formas de conservación del patrimonio natural. Especialmente es un desafío poder identificar y optimizar las diferentes fuentes de abastecimiento y procesos de recuperación de agua utilizada.

Con relación a las representaciones sobre la problemática y los aspectos prioritarios de la misma, existe una amplia influencia de los aspectos visibles en desmedro de los aspectos menos explícitos. Así, por ejemplo, predomina la percepción de cuidado a las fuentes de agua en la superficie, como el río o la albarrada, pero no sucede igual con las aguas subterráneas que en gran parte son las que abastecen los sistemas comunitarios de agua de consumo humano, y que están expuestos a procesos de contaminación y / o salinización, de los cuales se tiene poca información. Igual efecto sucede con el efecto de los colores, importa más lo que está verde, porque está asociado a la vida y a la naturaleza, y por tanto es un incentivo para

buscar su conservación, por lo que el Bosque seco, especialmente de la zona sur queda en gran desventaja. En general sucede mucho con algunos elementos del patrimonio natural y cultural local.

Las políticas públicas locales relacionadas a bienes comunes del territorio enfrentan el desafío de armonizar los objetivos planteados por los diversos actores, no solo a nivel de contenidos, sino también de significados. En el terreno, un objetivo genérico como promover el desarrollo rural, podría significar diferentes cosas para los diversos actores, y aun cuando haya mejores consensos, los mecanismos con los que se puede lograrlo también van a diferir. Incluso al interior de un mismo grupo de actores, influyen las representaciones sociales y la racionalidad con que se involucran en el proceso de gobernanza, al igual que otros factores del entorno como la ubicación geográfica, la cercanía a las vías de acceso, el acceso a internet, el nivel educativo, y la evolución de la dinámica económica productiva.

## Capítulo 5

### Conclusiones

#### **Pertinencia del Marco Analítico para comprender la problemática del agua**

La comprensión del agua como idea de investigación, se inscribe en una trayectoria de tensiones resumidas en esta investigación en la idea de una lucha permanente entre el mundo (como una construcción y representación social) y la naturaleza (como interdependencia de todas las formas de vida). Así por ejemplo destacan, el continuum entre lo moderno y tradicional, que no está agotado, que más bien retoma su vigencia y se refleja principalmente en las macro representaciones de las sociedades *modernas* con la de comunidades locales y pueblos indígenas, en torno a los problemas del cambio climático y el agua; subyacen a estas representaciones una confrontación de ideas, discursos y valores: la Naturaleza al servicio de los Humanos, una mirada intermedia de reciprocidad e interdependencia mutua, o los seres Humanos como (solo) una parte de la Naturaleza.

En la dimensión antropocéntrica, asociadas a este balanceo, están las tensiones entre comunidad-organización, naturaleza-sociedad y una diversidad de racionalidades y justificaciones a las que los seres humanos recurren para soportar sus interacciones con otros individuos en un contexto determinado. Asociadas más específicamente con el territorio, se cuentan las tensiones entre las dimensiones materiales, simbólicas y relacionales; y en lo referente al agua, la representación predominante como un recurso, un patrimonio, un derecho humano, o un elemento central de la vida natural. La crisis del agua debe ser comprendida como un problema multidimensional, y las políticas públicas que se dan como respuesta, deben partir de ese supuesto, promoviendo una mayor interacción entre diversas políticas sectoriales.

La política pública no es estática sino un proceso de cambios, que deben darse a partir de un conjunto articulado de acciones públicas para dar respuestas a situaciones que han sido posicionadas como problemas públicos. En este proceso de gobernanza debe promoverse la participación de los actores no estatales en los espacios de toma de decisiones, recuperando su mirada muchas veces diferente de cómo estas políticas se conciben y se implementan, así como de los efectos que se alcanzan. Esta participación debe estar contextualizada a los espacios subnacionales, ya que las configuraciones de resultados dependerán también de las

características del territorio en el que se materializan, en función de una serie de aspectos biofísicos, económicos, sociales, políticos y culturales (recursos naturales, relaciones sociales, sentido de pertenencia e identidad, etc.). Los resultados que se proyecten deberían estar condicionados a esa articulación entre políticas y desde su diseño, sus contenidos (objetivos, técnicas, medios) y su implementación (material y discursiva) se deben dar mayor peso a las voces a los actores locales.

Dar protagonismo a los actores no estatales que se verán afectados por la política y que cuentan con menores recursos (en términos de poder) dentro del proceso y sistema (acción y efecto) de Gobernanza (gobernar) resultante, implica conocer, respetar y fortalecer sus formas de participación y arreglos institucionales. En torno a los asuntos del agua coexiste un entramado de arreglos institucionales, formales e informales, generadas en diversas épocas y que rigen en diversas escalas territoriales. En lo formal, por un lado, están los instrumentos públicos de planificación y normativos, a escala nacional (Constitución, Plan Nacional de Desarrollo, Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, Agenda de los Recursos Hídricos) y local (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Riego, Ordenanzas, Estatutos de creación de Aguapen). Por otro lado, existe un conjunto de reglamentos internos y acuerdos de creación de organizaciones comunitarias locales, FEDECOMSE, Comunas, Juntas de Agua, Asociaciones productivas, etc.).

Los individuos que viven en comunidades y espacios poblados -de todos los tamaños y características- a lo largo de un territorio nacional, reciben necesariamente algún tipo de influencia de la Política Pública (asociado a la territorialidad de un régimen político). A pesar de que históricamente los grupos que interactúan y dependen de la gestión de sus recursos comunes, van desarrollando instituciones y formas de relacionamiento social con relativo éxito, estos son permanentemente (re) configurados por la institucionalización del orden, promovida desde el Estado, además de estar expuestos a crecientes amenazas del mercado. Existe un conjunto de normativas relacionadas con el cumplimiento de derechos de la población y el fomento de actividades productivas en las que el agua juega un rol importante: programas de salud, educativos, culturales, de mejoramiento de vivienda, programas de apoyo a la economía popular y solidaria, a la agricultura, la ganadería, la artesanía, el turismo, la pesca; actividades de reforestación y conservación ambiental, entre otras.

Al implementarse en el territorio, los diversos programas/proyectos enmarcados en las diversas políticas (nacionales y/o locales), en muchos casos toman carriles separados, desconocen las particularidades de otras intervenciones (objetivos, cobertura y contenidos) y hasta proyectan resultados incompatibles entre uno y otro. Por ejemplo, la gestión de sistemas comunitarios de agua de consumo humano (gestionada por los comuneros y regidas actualmente por el MIDUVI) suele verse afectada por actividades productivas agrícolas (ejercidas por productores, que son apoyados por el MAGAP); en este caso se da una competencia por la disponibilidad del agua, o se generan procesos de contaminación, sin que existe acercamientos entre uno y otro Ministerio. En otro caso, nuevas obras de interés productivo para las zonas bajas, como embalses en el río, se encuentran con la resistencia de comunidades asentadas aguas arriba, sin que se logre establecer una planificación integral a nivel de la cuenca, que articule los intereses y visiones de actores estatales con los actores locales.

La pluralidad de valoraciones que se pone de manifiesto en torno a la gobernanza del agua hace que frente a condiciones de escasez (temporal o estructural), los actores que gestionan diversas etapas o están vinculados a diversas dimensiones de la relación agua-seres humanos, se sitúen en diversos mundos desde donde interpretan y usan (o no) las instituciones que regulan sus interacciones. De igual manera estos mundos influyen en la crítica que hacen los actores al proceso de implementación de las políticas orientadas a solucionar asuntos relacionados -directa o indirectamente- con la escasez del agua. En muchos casos los acuerdos o conflictos que se generan están relacionados no solo con el cumplimiento de normativas, sino que evidencian juicios críticos que se imponen al momento de tomar decisiones y aceptar su ejecución. Así mientras los productores de las zonas bajas interpretan la utilidad del agua desde un mundo mercantil, las autoridades desde el mundo industrial (y del renombre), los comuneros de la zona alta valoran el agua (en un todo con el río) desde el mundo doméstico.

### **Tensiones entre diversos regímenes de propiedad y gestión**

Uno de los aspectos centrales del proceso de implementación de la política pública en los territorios rurales está dado por el diseño de instituciones a través de las cuales se busca enmarcar el comportamiento de los individuos para promover, entre otras cosas, la acción de colectiva relacionada con el manejo de los sistemas de recursos de los que dependen para su subsistencia. Las alternativas de las que se dispone tradicionalmente están relacionadas con la

centralización del control de las decisiones que se toman en cuanto a la gestión de dichos sistemas, manteniendo la propiedad pública, o por el contrario la asignación particular de la propiedad y por tanto del control a cada individuo sobre la parte del sistema; una forma intermedia de propiedad suele ser descartada por considerar que deja en el aire la gestión y el sistema corre el riesgo de ser sobreexplotado o destruido.

Sin embargo, en la acción colectiva de grupos vinculados a la gestión de sistemas de RUC que tienen una larga supervivencia, se identifica ciertos "principios de diseño" (factores claves que afectan probabilidad de supervivencia). Más que reglas específicas, estos principios caracterizan regularidades observadas en el funcionamiento de determinados grupos (aunque sin ser necesariamente conscientes), y que son lecciones subyacentes que caracterizaban a los regímenes que sobrevivieron largo tiempo y no a los que fracasaban. La comunicación y el aprendizaje (como proceso incremental y autotransformador de los individuos y grupos), juegan un rol importante, lo que no es suficientemente considerado en modelos tradicionales en los que se fundamenta el análisis de Políticas públicas (Ostrom 2011; Moral 2013).

Se parte de la premisa de que la gestión de bienes comunes es un trabajo articulado que involucra a veces a muchas personas, familias y comunidades, que son a su vez muestra de un trabajo en común, organización colectiva y manejo cuidadoso de un entorno natural; la existencia de un bosque sería prueba de la existencia de estos principios y su deterioro sería también prueba de que se van perdiendo. Existe la necesidad de resaltar la identidad de un tipo de prácticas, diversas, permanentes, amenazadas por las dinámicas individualistas y competitivas del mercado, que son habituales (especialmente en el mundo rural) y que llaman poco la atención ya; con ello se visibilizará también un modelo de organización y de gestión colectiva, más justo y sostenible no solo para el mundo rural sino también para otros sectores, y se propiciaría la conservación del patrimonio y acervo cultural.

La aplicación complementaria de enfoques de diversos análisis (ADI y discursivo) permite evidenciar de mejor forma las motivaciones y la concepción que tienen los actores (principalmente no estatales) sobre dichos recursos. La dimensión racional de las personas está influenciada por unos aspectos del entorno -más fácilmente identificables- pero también cargados de una subjetividad que motiva comportamientos poco racionales desde la perspectiva tradicional. Esto es más relevante en actores cuyo contexto y características

propias marca una propia dinámica en la forma de acceder y participar en los espacios de toma de decisión o de evaluación de los efectos de una política, por ejemplo, su nivel educativo, las condiciones de interacción y de recepción de información, etc.

La acción estatal tiene un efecto simultáneo de fortalecimiento y debilitamiento en la organización comunal, debido a la superposición de lógicas institucionales (modos de interpretación de objetivos y efectos) y el poco énfasis en arreglos institucionales relacionados con el sistema organizacional y las relaciones sociales de la comunidad generadas en torno a la gobernanza del agua. Los casos de estudio seleccionados son dos cuencas situadas completamente dentro del territorio de las Comunas de Santa Elena (zona centro norte), donde se observa como las diversas políticas sectoriales han ido re-configurando la dinámica comunitaria, en unos casos fortaleciendo las capacidades organizativas, pero en otros, debilitando el tejido social de las mismas.

Si bien la reforma agraria no tuvo mayores implicaciones en cuanto a la propiedad de las tierras en Santa Elena rural (en parte por la condición de comunas y parte por la falta de agua para desarrollar el riego y vías para dinamizar los intercambios productivos), si tuvo una incidencia fuerte desde sus objetivos modernizadores de desarrollo industrial, difusión tecnológica, integración de lo rural al mercado agrícola y a la dinámica económica nacional. Estos aspectos influyeron en el cambio de lógicas económicas y racionalidad de los campesinos y han provocado mayor presión sobre los recursos de propiedad comunal, especialmente el agua y la tierra.

Las dinámicas naturales inciden de forma definitiva en los procesos organizativo, en parte debido a que amortigua el impacto de ciertas problemáticas como la sequía o la escasez de recursos para la provisión de recurso, y genera oportunidades de emprendimiento a la población como la siembra. Pero por otro lado la lluvia origina otros problemas o es fuente de nuevas preocupaciones; la interrupción de vías de comunicación a las poblaciones, o de acceso a los espacios productivos (por efecto de la crecida de los ríos que, aunque suelen ser temporales, ocasionan la rotura de tramos de vías). Igualmente, aunque representa un alivio para las fuentes de abastecimiento, suele representar una de las mayores amenazas por la afectación a los pozos, daño en los equipos de bombeo (interrupciones en el suministro de energía) o la rotura de tuberías de conducción.

La gestión de sistemas de agua como recursos de uso común tiene un conjunto de dinámicas particulares que han sido estudiadas ampliamente y destacan la importancia de las características del entorno, los atributos del recurso y las normas en uso; en el caso de espacios donde los usuarios tienen los derechos de propiedad del recurso, se dan condiciones favorables para los procesos de gobierno del recurso. Sin embargo, las características del territorio, más allá de su dimensión física, constituyen un aspecto fundamental para el análisis de las interacciones entre los actores públicos y no estatales, dado que son el espacio donde se materializan las políticas públicas que se constituyen en arenas de acción donde se dan estas interacciones.

La condición del agua como un elemento cuyo acceso es un derecho que a su vez facilita el acceso a ejercer otros derechos, la convierte en un factor determinante que vincula varias áreas de acción de los gobiernos (aspectos sociales, económicos, culturales etc.). sin embargo, solo a nivel de la gobernanza del recurso, la política pública del Agua tiene fuertes interacciones e interdependencia con otras políticas como la ambiental y productiva (agropecuaria - turística), que no solo inciden en el sistema de manejo de las fuentes naturales y la administración de las obras de infraestructura que las proveen, sino que reconfiguran las dinámicas institucionales existentes en el territorio; en determinados aspectos fortalecen y en otros casos debilitan la acción comunal.

Las crecientes y recurrentes alteraciones climáticas y de los ciclos naturales disminuyen capacidad de predictibilidad (heurística) de los actores locales, que ven mermadas sus capacidades de aprendizaje y por tanto sus posibilidades de adaptación, quedando más expuestos y vulnerables a los efectos del cambio climático. La necesidad que tienen los actores comunales de acceder a mayores conocimientos especializados sobre ciclo hidrológico contrasta con la limitada disponibilidad la dificultad de acceso y los costos que implican. En este sentido relaciones horizontales de cooperación desde entidades académicas, ONG o entidades públicas es un mecanismo de fortalecimiento de las organizaciones local relacionadas con el manejo del agua.

La serie de drásticos y multidimensionales cambios que se dan en el territorio comunal (climáticos, antrópicos y organizacionales) están debilitando los sistemas de gestión comunitaria de agua de consumo humano, así como los espacios organizativos de las

Comunas; paradójicamente la adversidad está representando una oportunidad de reacción de estos espacios que se movilizan en la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con la escasez del recurso. Aunque los cambios normativos, si regularían de algún modo los usos productivos (riego especialmente), la relación directa que para ciertos trámites se establece entre productores individuales con la entidad pública reguladora debilita aún más el sistema de gobernanza local.

### **Desafíos relacionados con la Gobernanza del agua en territorios de propiedad colectiva**

El desarrollo de la investigación evidencia varios desafíos en cuanto a acciones y decisiones que deben tomarse para superar los dilemas relacionados con la escasez agua. Los cambios que históricamente se han venido generando se extienden a otros aspectos y recursos relacionados, especialmente la propiedad y uso de la tierra (suelo), dado que uso del agua y su consumo está ligado en gran parte a la actividad productiva. Prevalecen las actividades vinculadas a la producción agrícola, turística, manufactura e industrialización de recursos naturales. Frente a esta diversidad, su consumo y aprovechamiento es variable en cuanto a calidad y cantidad, y de acuerdo con la zona geográfica. Sin embargo, existe una sola política y normativa general, cuya aplicación en el territorio se ve influenciadas por factores culturales, sociales, ambientales, y también a aspectos operativos.

La superación de los dilemas sociales es una tarea compleja debido a las variaciones en el comportamiento del ser humano, del accionar del Estado y de los cambios en la naturaleza. Diversos enfoques socioculturales y económico-productivos que se van imponiendo, entran en tensión con enfoques de conservación o de gestión colectiva del agua, debido al cambio de las instituciones y lógicas de acción que las caracterizan. Detrás de este cambio, destaca el incremento poblacional y el desarrollo más intensivo de las actividades productivas, que provoca un des-ordenamiento territorial y una mayor utilización de agua y desgaste de suelos. Los cambios en la producción, manejo, uso y aprovechamiento del agua en el territorio comunal, está condicionada por factores económicos sociales y ambientales que interactúan, y en muchos casos generan tensiones entre diversos aspectos incluidos en la política y la normativa establecida con relación al agua, especialmente en sus roles de derecho humano y de recurso productivo.

Así, por ejemplo, el cultivo de banano en Santa Elena tiene extensas áreas sembradas en los últimos, gracias a la demanda de banano orgánico en el mercado que genera una gran expectativa económica para los inversionistas (generalmente foráneos). Sin embargo, al ser un cultivo altamente demandante de agua, causaría un desbalance entre la demanda hídrica de los cultivos versus la capacidad de recarga de la infraestructura de almacenamiento y de conducción de agua hacia las zonas de producción. Si bien, desde la política productiva hay argumentos en favor de la productividad y el empleo, este tipo de cultivos afecta la distribución del recurso agua (y suelo) en otras áreas destinadas a otros cultivos, principalmente en épocas de mayor austeridad de agua; indirectamente esto afecta directa o indirectamente, los resultados que son objetivos de otras políticas como la nutrición, la salud, la provisión de servicios básicos, entre otros aspectos.

Si bien las personas habitan en una pluralidad de mundos, estableciendo complejas configuraciones en las que soportan sus justificaciones, no se puede desconocer el avance progresivo que ha tenido una concepción económica (de mercado) del agua, vinculada a los mundos mercantil e industrial, en desmedro de los mundos cívico y doméstico; de la mano de esta relación hay una predominancia también del mundo del renombre frente al debilitamiento del mundo inspirado. La conectividad, a través de las carreteras y la tecnología, especialmente en el área de la información y comunicación, ha influido fuertemente en este cambio, pero paradójicamente hay menos conocimiento disponible para tomar decisiones y adaptarse a los permanentes cambios. Los ocasionales desabastecimientos de agua o interrupciones en el servicio, que son responsabilidad de las instituciones públicas o comunitarias, generan espacios de crítica entre los usuarios, al considerar que su derecho al agua se ve afectado. Sin embargo, el mismo argumento se manifiesta cuando existen cortes de agua por deudas, donde se mezclan situaciones de incumplimientos como usuarios, con otros reclamos por insatisfacción del servicio recibido.

A los aspectos económicos, se suman factores ambientales y fenómenos naturales o antrópicos, que generan dilemas en torno a la priorización del agua para uno u otro uso, además de su rol como elemento dinamizador de otras formas de vida en los ecosistemas. El uso como consumo humano es priorizado en el momento en que la disponibilidad de agua se limita y es deficiente, a causa de eventos o situaciones no planificadas. En estos casos el cumplimiento de la norma (priorizar el uso para el consumo humano), puede restringir el

derecho al agua de otros usuarios como los agricultores, ocasionando pérdidas económicas considerables para la industria agrícola y potencialmente para los trabajadores que dependen de ella; en comunidades locales los beneficiarios y perjudicados en esta dicotomía podrían ser las mismas personas en diferentes roles (usuarios y productores). Una situación de este tipo sucedió con el derrumbe de una fracción del túnel del trasvase de agua desde el Río Daule a la Península, que ocasionó un desabastecimiento de agua y obligó a suspender el uso de agua para riego durante varios días, perjudicando considerablemente la producción agrícola del sector.

La responsabilidad en la conservación del agua tiene diferentes grados y formas de manifestarse. En comunidades donde el abastecimiento hídrico es de autoabastecimiento, como en las Comunas cercanas a la cordillera Chongón-Colonche, la conservación del agua es prioridad y es voluntaria, con una connotación de un bien especial, mientras que en zonas donde el agua llega desde otras fuentes como el trasvase, el cuidado se asocia más a la conservación y optimización de un producto del mercado. Existen otros dilemas más indirectos también afectan al manejo y conservación del agua. Ocurre con frecuencia que quienes tienen la oportunidad de liderar las organizaciones comunales, deben tomar decisiones sobre variables económicas que generan recursos para la comunidad, pero inciden negativamente en la conservación del agua; una sobreexplotación del material pétreo de los cauces de los ríos o la decisión de convertir zonas forestales en tierras para uso agrícola, disminuyen la capacidad de retención de agua en los acuíferos ocasionando sequías más pronunciadas en la zona.

La disponibilidad de agua de acuerdo con su cantidad, calidad y posibilidades de autosostenibilidad dependen del entorno geográfico, con combinaciones complejas entre estas características. Existe una extensa superficie que está influenciada por la cordillera Chongón-Colonche, donde existen limitaciones en cuanto a cantidad de agua; sin embargo, con una buena gestión de conservación esta zona constituye la de mayores posibilidades de autosostenibilidad del agua. Por el contrario, en la zona seca influenciada por el trasvase, aun cuando se dispone de agua suficiente para el consumo humano e industria agrícola, su abastecimiento y recarga responde a procesos operativos antrópicos externos, que no garantizan su sostenibilidad, generan altos costos, y en caso de verse afectados por factores externos, causarían un efecto muy grave para el consumo y la producción local; lo que es peor

no se tiene provisiones de abastecimiento para hacer frente a un eventual escenario adverso que pueda afectar el sistema de conducción, tratamiento y distribución.

Acorde con tendencias supra territoriales, han emergido patrones productivos extractivistas, donde premisa principal es la producción para la exportación o al menos el abastecimiento a otros mercados externos, dando muy poco peso a la producción para el autoconsumo. En sentido contrario, las fuentes locales de agua disminuyen su capacidad de abastecimiento, se agotan o se contaminan progresivamente, por lo que aumenta la dependencia de fuentes externas sobre las cuales se tiene aún menos control; el agua llega al territorio a través de canales de conducción, y luego de costosos procesos de bombeo, que tampoco dependen administrativamente de decisiones de los actores políticos locales. De este modo el enfoque de las Políticas Públicas relacionadas con los asuntos del agua en el territorio comunal de Santa Elena ha venido cambiando desde solo una respuesta a la carencia de agua para el desarrollo agropecuario, hacia una mayor preocupación por las carencias que impiden satisfacer las necesidades de consumo de agua de la población. La competencia entre usos que se genera en el territorio se ve actualmente arbitrada en la nueva Ley de Recursos Hídricos y una nueva institucionalidad, por medio de la cual el Estado ejerce una creciente presencia en el proceso de Gobernanza.

En el despliegue de la política pública en Santa Elena no se hace una diferenciación entre las lógicas institucionales de los diversos actores involucrados, imponiéndose la visión estatal a la de los actores destinatarios, lo cual se expresa en modos de interpretación sobre las normas, los objetivos o los efectos de la política. Adicionalmente hay poca compatibilidad entre los supuestos teórico que se enuncian en los textos normativos, donde suele promoverse una lógica alternativa a la de mercado, en su implementación, sus instrumentos y objetivos son de corte “racional” tradicional. En este contexto, las especificidades culturales de la población comunera no son debidamente consideradas en la implementación de programas y proyectos, donde se concibe a los productores, por ejemplo, como actores racionales en igualdad de condiciones para participar en los espacios de mercado convencional, desconociendo además aspectos estructurales como el nivel educativo, condiciones geográficas y culturales, acceso a la tecnología, entre otros.

Aunque individualmente los actores locales tienen poca participación y presencia en los espacios de decisión de manera agregada los comuneros de Santa Elena tienen un peso importante dentro de la dinámica demográfica provincial.

### **Pistas para futuras investigaciones**

El presente documento destaca en la primera parte, una revisión de diversas trayectorias institucionales estatales y supranacionales, en las que se han privilegiado miradas teórico-epistemológicas surgidas en otras realidades (Nardacchione and Acevedo 2013). Sin embargo, dado que usualmente no se explora en la misma medida las trayectorias de otros actores locales vinculados a los hechos sociales, se esboza un primer acercamiento a la mirada de los actores no estatales de la ruralidad costera ecuatoriana sobre el proceso de gobernanza, a través de la observación de varios componentes de la política pública relacionada con los asuntos del Agua en el territorio comunal de Santa Elena. Sin embargo, queda un amplio campo de estudios para profundizar en el análisis y los debates inter y transdisciplinarios en torno a la superación de dilemas colectivos, la re-creación de acuerdos institucionales y la comprensión de formas de justificación y crítica planteada por los actores en sus interacciones diarias para enfrentar las condiciones de escasez hídrica que afecta a las comunidades rurales.

El incremento de las oportunidades educativas en el nivel superior y el creciente acceso a nuevas tecnologías podría favorecer la generación de nuevos espacios de producción de información y de realización de estudios relacionados con la Gobernanza del agua, desde diversos ámbitos y en varias escalas. En muchos estudios revisados para desarrollar esta investigación el Agua se presenta como uno de los aspectos que, de manera directa o indirecta, es eje central de las problemáticas, de la situación actual observada y/o de las potenciales soluciones propuestas. Por ello se presenta como una potencialidad la estructuración de una agenda de investigación en torno a los asuntos relacionados con el Agua, como elemento destacado de la dinámica del territorio comunal y en general de toda la Provincia de Santa Elena.

En este sentido se estima conveniente la generación de sistemas de gestión de información que recuperen y articulen los avances científicos alcanzados desde distintas disciplinas en torno al Agua, de manera especial en territorios rurales y áreas de propiedad colectiva. Sobre esa base se podría clasificar aspectos relevantes mencionados en dichos estudios (datos

utilizados como línea base o diagnóstico, como caracterización del estado actual del tema estudiado o como potencial de solución del problema), destacando los principales elementos discursivos, aspectos normativos, cifras generadas, así como los actores vinculados a las diversas etapas del ciclo hidrológico.

Un elemento dinamizador de las interacciones en el proceso de Gobernanza es la comunicación, por lo que es necesario observar la naturaleza, contexto y dinámicas de las interacciones comunicativas entre los actores (en sus roles de emisor y/o receptor), así como de los demás elementos del proceso (mensaje, canal, código, respuesta, ruidos), en sus diversas categorías discursivas y de representación social. La comunicación sobre el cambio climático es una arista relacionada y complementaria sobre la que se hace necesario ampliar redes de investigación que describan, predigan e incidan sobre la comunicación de los factores que afectan y son afectados por el cambio climático (Deaton 2015). Las diversas representaciones del Agua, la revalorización del patrimonio y otras perspectivas de comprender los bienes comunes naturales y repensar las relaciones hombre – naturaleza, son aspectos que podrían estudiarse desde la perspectiva comunicacional.

En esta línea, la articulación multidimensional entre políticas vinculadas a los diversos asuntos relacionados con el Agua es también un elemento importante: políticas del sector productivo (agropecuaria, pesquera, artesanal, agrícola, turística, industrial), deberían armonizarse con otras orientadas a garantizar los derechos de la población (salud, educación, seguridad, participación; del sector de la conservación ambiental, de acceso al derecho humano al agua). Para ello es necesario ampliar la comprensión y representaciones que se tiene acerca de los problemas relacionados con el Agua, y por otro lado, es necesario identificar los condicionantes de la participación y mecanismos de comunicación entre organizaciones. Se requiere ir retroalimentando un lenguaje y un repertorio de categorías de uso común entre diferentes actores y dinamizar el intercambio de información entre ellos.

La amplitud conceptual que tienen algunos términos como el de servicios ecosistémicos, a los que se suele denominar objetos límites (Ainscough et al. 2019), representa una ventaja para su interpretación y utilización en distintos ámbitos; sin embargo, representa también una limitación al momento de usarlos en un campo más específico, dado que están relacionados con espacios de toma de decisiones, relaciones de poder y procesos de institucionalización;

incluso se da el riesgo de su utilización para soportar actividades que pueden afectar a los mismos ecosistemas o las comunidades. El concepto de servicios ecosistémicos, y otras categorías relacionadas, están ampliamente relacionados a la problemática del Agua, por lo que se hace necesaria una mejor definición de criterios de evaluación para su aplicabilidad más efectiva en contextos afines a los actores no estatales. Similar necesidad de (re)definición se aplicaría a otros términos como el de Gobernanza e Instituciones, para lo cual el enfoque de convenciones podría resultar muy útil.

## **Anexos**

Anexo 1: Fuentes primarias para la obtención de la información

### **ENTREVISTAS**

1. Entrevista 1: Smeling Suárez, Presidente de la Federación de Comunas de Santa Elena, Dirigente de Comunas en la zona norte, febrero 2016
2. Entrevista 2; Rómulo Méndez, Agricultor y Dirigente Comunitario de la Zona Norte - Loma Alta, ex Delegado de la Federación de Comunas a la CONAIE, mayo 2016
3. Entrevista 3: Lenin Mera Cedeño, Director Provincial Agropecuario de Santa Elena (MAGAP), Comunero de la zona sur, junio 2016
4. Entrevista 4: Vicente Quimí, Promotor de Proyectos en la Federación de Comunas, ex Dirigente Comunal, Zona Sur-San Rafael, agosto 2016
5. Entrevista 5; Mario Quimí, Técnico Comunitario de Agua, ex asesor del Consorcio de Juntas de agua, enero 2017
6. Entrevista 6: Pablo Velasco, Director de Recursos Hídricos del Gobierno Provincial, Comunero de la zona norte, mayo 2018
7. Entrevista 7: Guadalupe Rivadeneira, Directora del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena, de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA, Investigadora en temas de manejo Comunitario del Agua, Comunera de la zona norte, mayo 2018
8. Entrevista 8: Marino Matías, Técnico del Centro de Atención al Ciudadano Santa Elena de la Demarcación Hidrográfica del Guayas de SENAGUA, Comunero de la zona norte, mayo 2018

#### **Otros Actores entrevistados**

9. Entrevista 9: ex Dirigente Comunal, Agricultor Zona Norte-Salanguillo, agosto 2018
10. Entrevista 10: Directivo de Junta Regional de Agua de San Marcos, agosto 2018
11. Entrevista 11: Directivo Junta de Regantes de “Valle del Javita” San Marcos, agosto 2018
12. Entrevista 12: Presidente Junta de Regantes “Regalo de Dios” de Cerezal-Bellavista, agosto 2018
13. Entrevista 13: Directivo Junta de Regantes de “Regalo de Dios” de Cerezal-Bellavista, agosto 2018

### **ESPACIOS DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL DONDE SE REALIZÓ EL PROCESO DE OBSERVACIÓN Y RECOPIACIÓN DE TESTIMONIOS**

<b>No.</b>	<b>FECHA</b>	<b>LUGAR</b>	<b>ACTORES E INSTITUCIONES EXTERNOS</b>	<b>ASUNTO DE LA REUNIÓN</b>
1	Miércoles 11 de octubre de 2017	GAD Parroquial de Colonche	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prefectura</li><li>• Federación de Comunas</li><li>• SENAGUA.</li></ul>	Propuesta de Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte

<b>No.</b>	<b>FECHA</b>	<b>LUGAR</b>	<b>ACTORES E INSTITUCIONES EXTERNOS</b>	<b>ASUNTO DE LA REUNIÓN</b>
2	Jueves, 19 de octubre del 2017	Comuna Las Balsas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA)</li> <li>• Prefectura</li> <li>• SENAGUA.</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
3	Sábado, 21 de octubre del 2017	Comuna El Suspiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefectura</li> </ul>	Socialización de Estudio para el almacenamiento de agua en la Cuenca del Valle California-Valdivia
4	Lunes, 23 de octubre del 2017	Comuna Febres Cordero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
5	Martes, 24 de octubre del 2017	Asociación Agropecuaria de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
6	Miércoles, 25 de octubre del 2017	Comuna Salanguillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> <li>• MAGAP</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
7	Jueves, 26 de octubre del 2017	Comuna Bajadita de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> <li>• MAGAP</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
8	Viernes, 27 de octubre del 2017	Comuna Dos Mangas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefectura</li> </ul>	Inauguración del Proyecto de Planta de Bambú y Presentación del Plan de riego
9	Lunes, 30 de octubre del 2017	Comuna Manantial de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
10	Domingo, 12 de noviembre del 2017	Comuna San Marcos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
11	Martes, 14 de noviembre del 2017	Comuna Manantial de Guangala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte

No.	FECHA	LUGAR	ACTORES E INSTITUCIONES EXTERNOS	ASUNTO DE LA REUNIÓN
12	Jueves, 16 de noviembre del 2017	Comuna Bambil Desecho (Participación de delegados de las Comunas Bambil Desecho, Bambil Collao, Febres Cordero, Río Seco, Aguadita)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte
13	Viernes, 24 de noviembre del 2017	Comuna Valdivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Talleres de elaboración del Plan de Gestión Integral de la UPHL del Javita
14	Miércoles, 29 de noviembre del 2017	Comuna Palmar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntas de Agua de Manglaralto y Colonche</li> </ul>	Conformación de Asociación de las Juntas de Agua de la Zona Norte
15	Jueves, 30 de noviembre del 2017	Comuna Palmar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Talleres de elaboración del Plan de Gestión Integral de la UPHL del Javita
16	Viernes, 1 de diciembre del 2017	Cabecera Parroquial de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> </ul>	Talleres de elaboración del Plan de Gestión Integral de la UPHL del Javita
17	Jueves, 14 de diciembre del 2017	Cabecera Parroquial de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> <li>• Empresa Pública del Agua (EPA).</li> <li>• Prefectura</li> <li>• ARCA</li> <li>• AGUAPEN</li> </ul>	Talleres de elaboración del Plan de Gestión Integral de la UPHL del Javita
18	Martes, 19 de diciembre del 2017	Comuna Manantial de Colonche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENAGUA.</li> </ul>	Mesa de Riego y Fomento Agropecuario: Zona Central Norte

\* La asistencia a los espacios de trabajo institucional se combinó con la realización de varias visitas al territorio durante el periodo de estudio. Adicionalmente, como se ha explicado anteriormente, el autor ha desarrollado su labor profesional durante varios años en zonas cercanas, por lo que se cuenta con una importante base de fuentes documentales, testimonios e imágenes recopiladas.

Anexo 2: Listado de comunas de la provincia de Santa Elena, ordenadas por fecha de creación

#	Comuna	PARROQUIA	Acuerdo Ministerial	Fecha (Acuerdo Min.)	No. Socios actuales
1	Bajadita de Colonche	Colonche	3	6-ene-04	63
2	Curia	Manglaralto	38	9-feb-01	100
3	San Miguel	Santa Elena	169	27-nov-98	61
4	Juntas del Pacífico	Simón Bolívar	217	28-jun-96	761
5	Calicanto	Colonche	105	13-dic-95	111
6	Entre Ríos	Atahualpa	403	3-ago-92	172
7	Puerto de Chanduy	Chanduy	373	17-abr-92	380
8	Tambo	San José de Ancón	609	12-nov-90	467
9	Cerro Alto	Santa Elena	459	7-ago-90	193
10	Las Balsas	Colonche	385	21-jun-90	450
11	Río Seco	Colonche	224	6-mar-89	276
12	Prosperidad	San José de Ancón	401	24-sep-85	388
13	Morrillo	Santa Elena	173	23-may-85	208
14	San Vicente	Santa Elena	399	27-jul-84	390
15	Bambil Collao	Colonche	10	13-ene-83	426
16	Cerezal Bellavista	Colonche	60	19-oct-79	222
17	Juan Montalvo	Santa Elena	10887	7-mar-68	264
18	Rio Verde	Santa Elena	8794	13-abr-67	543
19	Jambelí	Colonche	3728	10-abr-62	471
20	El Real	Chanduy	4417	12-jun-59	327
21	Saya	Santa Elena	3155	23-sep-58	201
22	Olmedo	Chanduy	1200	24-abr-57	194
23	Limoncito	Simón Bolívar	232	5-dic-53	142
24	Tugaduaja	Chanduy	2305	28-feb-53	286
25	Ciénega	Chanduy	2304	27-feb-53	224
26	Sucre	Chanduy	2304	27-feb-53	152
27	Azúcar	Santa Elena	3640	3-jul-51	403
28	Zapotal	Chanduy	1814	20-jul-50	455
29	Villingota	Chanduy	4239	17-abr-50	222

#	Comuna	PARROQUIA	Acuerdo Ministerial	Fecha (Acuerdo Min.)	No. Socios actuales
30	San Rafael	Chanduy	1821	25-abr-49	718
31	Pechiche	Chanduy	1692	1-abr-44	1325
32	La Barranca de Julio Moreno	Simón Bolívar	1057	27-jun-42	267
33	Baños Termales de San Vicente	Santa Elena	214	20-ene-41	60
34	Loma Alta	Colonche	224	6-mar-39	384
35	Manantial de Guangala	Colonche	221	1-mar-39	312
36	Bellavista del Cerro	Simón Bolívar	198	24-feb-39	65
37	Engunga	Chanduy	25	20-ago-38	799
38	Sube y Baja	Simón Bolívar	194	24-feb-38	654
39	Caimito	Chanduy	198	24-feb-38	190
40	Sacachún	Simón Bolívar	198	24-feb-38	158
41	Ayangué	Colonche	186	23-feb-38	342
42	San Pablo	Santa Elena	175	22-feb-38	975
43	Sitio Nuevo	Manglaralto	175	22-feb-38	99
44	Aguadita	Colonche	185	22-feb-38	207
45	Bambil Deshecho	Colonche	185	22-feb-38	239
46	Febres Cordero	Colonche	185	22-feb-38	431
47	Manantial de Colonche	Colonche	185	22-feb-38	414
48	Monteverde	Manglaralto	185	22-feb-38	605
49	Palmar	Colonche	185	22-feb-38	1769
50	Salanguillo	Colonche	185	22-feb-38	209
51	San Marcos	Colonche	185	22-feb-38	97
52	Atravesado	Manglaralto	15	7-ene-38	474
53	Barcelona	Manglaralto	15	7-ene-38	455
54	Cadeate	Manglaralto	15	7-ene-38	356
55	Dos Mangas	Manglaralto	15	7-ene-38	193
56	La Entrada	Manglaralto	15	7-ene-38	116
57	Montañita	Manglaralto	15	7-ene-38	590
58	Olón	Manglaralto	15	7-ene-38	545
59	Pajiza	Manglaralto	15	7-ene-38	68

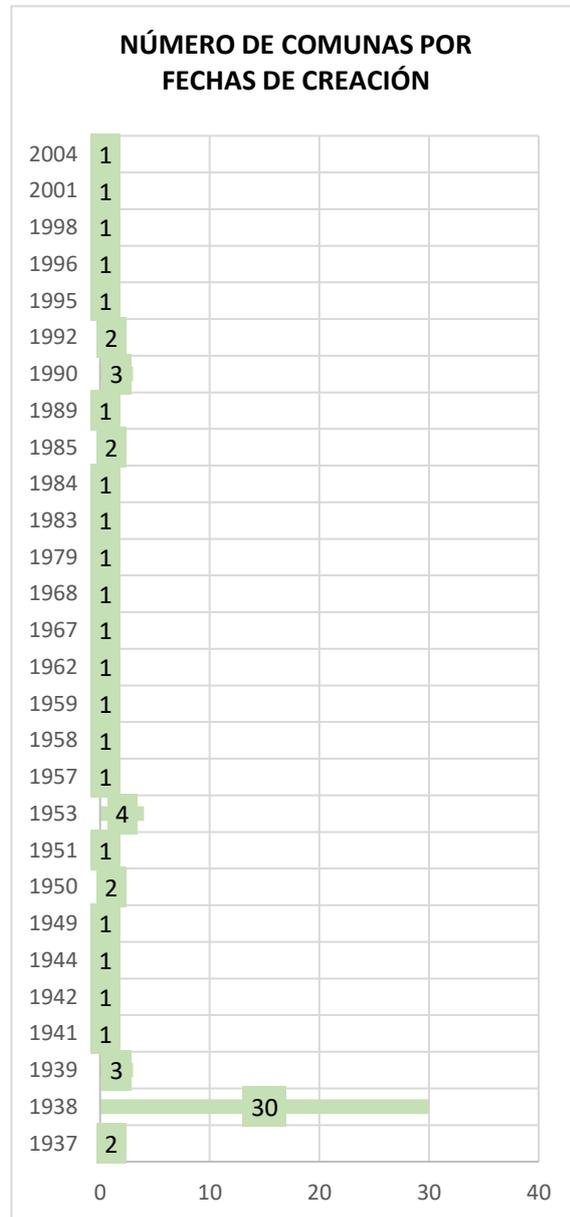
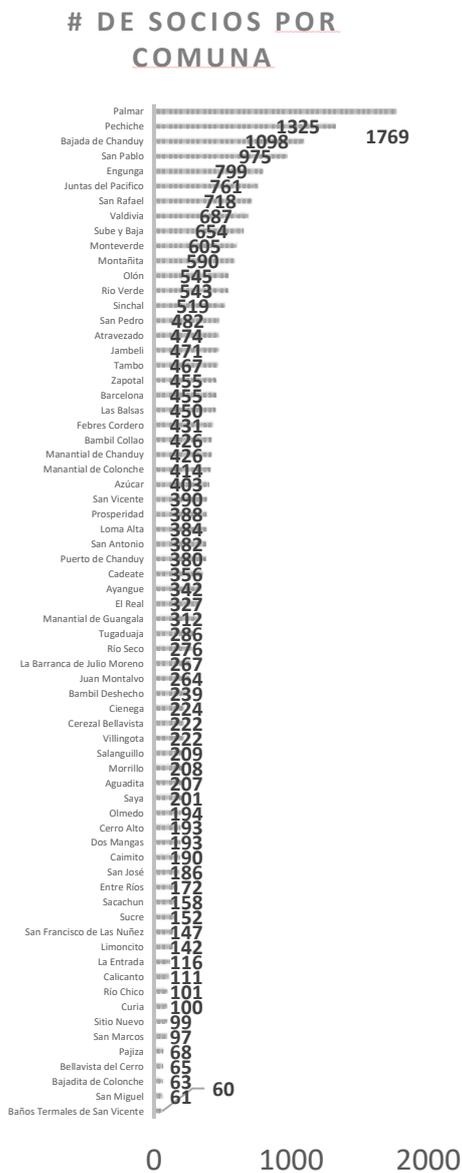
#	Comuna	PARROQUIA	Acuerdo Ministerial	Fecha (Acuerdo Min.)	No. Socios actuales
60	Río Chico	Manglaralto	15	7-ene-38	101
61	San Antonio	Manglaralto	15	7-ene-38	382
62	San Francisco de Las Núñez	Manglaralto	15	7-ene-38	147
63	San José	Manglaralto	15	7-ene-38	186
64	San Pedro	Manglaralto	15	7-ene-38	482
65	Sinchal	Manglaralto	15	7-ene-38	519
66	Valdivia	Manglaralto	15	7-ene-38	687
67	Bajada de Chanduy	Chanduy	127	15-dic-37	1098
68	Manantial de Chanduy	Chanduy	127	15-dic-37	426

**Fuente:** Dirección Provincial Agropecuaria de Santa Elena, 2017

---

### Anexo 3: Número de socios y fechas de creación de las comunas de Santa Elena

Las Comunas en Santa Elena comparten un alto grado de integración y proximidad geográfica; sin embargo, hay una alta heterogeneidad en cuanto a fechas de creación, extensión y número de socios.



Fuente: (MAGAP-DPASE 2016)

Anexo 4: Juntas y Comités de agua de la zona rural de Santa Elena

N°	ZONA HÍDRICA	COMUNIDAD	TIPO DE ORGANIZACIÓN	FUENTE DE AGUA
1	NORTE	MANGLARALTO	JUNTA REGIONAL DE AGUA	POZO
2	NORTE	OLÓN	JUNTA REGIONAL DE AGUA	POZO
3	NORTE	VALDIVIA	JUNTA REGIONAL DE AGUA	POZO
4	NORTE	AYANGUE	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
5	NORTE	SITIO NUEVO	COMITÉ DE AGUA	POZO
6	NORTE	EL SUSPIRO	COMITÉ DE AGUA	POZO
7	NORTE	LA UNIÓN	COMITÉ DE AGUA	POZO
8	NORTE	LOMA ALTA	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
9	NORTE	DOS MANGAS	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
10	NORTE	PAJIZA	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
11	NORTE	RINCONADA	COMITÉ DE AGUA	POZO
12	NORTE	SAN VICENTE DE LOJA	COMITÉ DE AGUA	POZO
13	CENTRAL NORTE	FEBRES CORDERO	JUNTA REGIONAL DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
14	CENTRAL NORTE	JAMBELÍ	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
15	CENTRAL NORTE	PALMAR	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
16	CENTRAL NORTE	MANANTIAL DE GUANGALA	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
17	CENTRAL NORTE	SAN MARCOS	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
18	CENTRAL NORTE	CEREZAL-BELLAVISTA	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
19	CENTRAL NORTE	GUANGALA	COMITÉ DE AGUA	POZO
20	CENTRAL NORTE	LAS BALSAS	COMITÉ DE AGUA	POZO
21	CENTRAL NORTE	SAN VICENTE DE LAS BALSAS	COMITÉ DE AGUA	REPRESA-PLANTA
22	CENTRAL NORTE	EL COROZO DE LAS BALSAS	COMITÉ DE AGUA	POZO
23	CENTRAL NORTE	BAJADA DE COLONCHE	COMITÉ DE AGUA	POZO
24	CENTRAL NORTE	CLEMENTINA	COMITÉ DE AGUA	POZO
25	CENTRAL NORTE	EL SALADO	COMITÉ DE AGUA	POZO
26	CENTRAL NORTE	SALANGUILLO	COMITÉ DE AGUA	POZO

N°	ZONA HÍDRICA	COMUNIDAD	TIPO DE ORGANIZACIÓN	FUENTE DE AGUA
27	CENTRAL NORTE	INEAS	COMITÉ DE AGUA	POZO
28	CENTRAL NORTE	LOS CEIBITOS	COMITÉ DE AGUA	POZO
29	SUR	ZAPOTAL	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	CANAL- PLANTA
30	SUR	SAN RAFAEL	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
31	SUR	PECHICHE UNIÓN Y PROGRESO	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	POZO
32	SUR	BAJADA DE CHANDUY	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	INTERAGUA
33	SUR	CAIMITO	COMITÉ DE AGUA	POZO
34	SUR	MAMEY	COMITÉ DE AGUA	POZO
35	OESTE	MORRILLO	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN
36	OESTE	MONTEVERDE	JUNTA ADMINISTRADORA DE AGUA POTABLE	AGUAPEN

**Fuente:** Información recopilada en el trabajo de campo, varias fuentes 2017.

Anexo 5: Grupos Asociativos generados por el proyecto PIDAASSE en comunas de Santa Elena

<b>N°</b>	<b>COMUNAS</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ZONAS</b>	
1	SINCHAL	ASOCIACIÓN PIDAASSE	NORTE HÚMEDA	
2	SITIO NUEVO	ASOCIACIÓN PIDAASSE		
3	LOMA ALTA	ASOCIACIÓN PIDAASSE		
4	CALICANTO	ASOCIACIÓN PIDAASSE		
5	CEREZAL-BELLAVISTA	ASOCIACIÓN PIDAASSE CEREZAL	CENTRAL NORTE	
		ASOCIACIÓN PIDAASSE RIO NUEVO		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE ICERAS		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE BELLAVISTA		
6	LAS BALSAS	ASOCIACIÓN PIDAASSE LAS BALSAS		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE ICERAS		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE SAN VICENTE		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE COROZO		
7	MANANTIAL DE GUANGALA	ASOCIACIÓN PIDAASSE MANANTIAL		
		ASOCIACIÓN PIDAASSE CLEMENTINA		
8	MANANTIAL DE COLONCHE	ASOCIACIÓN PIDAASSE		
9	SALANGUILLO	ASOCIACIÓN PIDAASSE		
10	EL AZÚCAR	PIDAASSE AZÚCAR		CENTRAL SUR
11	PECHICHE	ASOCIACIÓN de Agricultores PIDAASSE		
12	ZAPOTAL	ASOCIACIÓN Grupo N° 1 PIDAASSE		
		ASOCIACIÓN 8 de Enero 2 PIDAASSE		
13	SAN RAFAEL	PIDAASSE Grupo N°1		
		PIDAASSE Grupo N° 2		
		PIDAASSE Grupo N° 3		
14	RIO VERDE	ASOCIACIÓN PIDAASSE	CENTRAL OESTE	



## Anexo 7: Guía de entrevistas - semiestructurada

**Entrevistados:** Personas adultas con experiencia y vinculadas directa e indirectamente en diversos momentos de la gestión (y uso) del agua en las zonas de influencia de la Represa San Vicente, especialmente en la cuenca del Río Javita.

**Objetivo:** Captar la mirada de los comuneros (actores no estatales en la/s política/s pública/s) sobre el proceso de Gobernanza del agua (interacciones de actores estatales y no estatales en los espacios de gobierno -dirección, conducción- y de toma de decisiones) en el territorio comunal, desde la perspectiva del análisis institucional y de crítica.

- Recuperar información sobre las condiciones biofísicas/materiales del agua (en su calidad de bien de uso común)
- Conocer su valoración sobre los atributos de la/s comunidad/es local/es y los mundos de la ruralidad
- Identificar las Instituciones en Uso, y la percepción que tienen los actores sobre su efectividad y legitimidad

### SOBRE ASPECTOS BIOFÍSICOS/MATERIALES DEL AGUA

- ¿Que representa el agua para Usted?  
(Detectar palabras, actividades, sentimientos, experiencias, recuerdos, destacan)
- Qué usos tiene el agua en su sector; ¿cuáles de esas funciones son las más importantes? (para los seres humanos, para otras especies, para la vida natural)
- ¿Cómo ha variado la presencia del agua (diversas fuentes) en el territorio (comunal)?  
(En cantidad, calidad, acceso, uso, tipos de fuentes, formas de administración)
- ¿Qué hitos son los más importantes en la dinámica del agua en el territorio?  
(Fechas, construcciones, leyes, organizaciones, etc.)
- Cómo visualiza el futuro del agua en el territorio; ¿qué hacer frente a ello?  
(Se mantendrán condiciones actuales, mejorará con las medidas que se están tomando, se acentuará la escasez)

### SOBRE LOS ATRIBUTOS DE LA COMUNIDAD

- ¿Cómo describiría a la comunidad y al territorio comunal rural peninsular?  
(Principales características socio económicas y culturales, geográficos, ambientales)
- ¿Qué actores están más involucrados en la vida comunitaria, con qué roles?  
(Actores locales y externos, en lo organizativo, social, cultural, productivo, etc.)
- ¿Qué actores y de qué forma están relacionados con la gestión y el uso del agua?  
(Internos y externos, tienen una relación es positiva, negativa o neutra)

- ¿Cuáles son los principales desacuerdos y conflictos (desacuerdos sin posibilidades de solución interna) más comunes que se presentan al momento de tomar decisiones relacionadas con el agua?  
(Entre los individuos de una comunidad, entre comunidades y con otros actores externos, públicos y privados)
- ¿Frente a un problema relacionado con el agua, como hacen las personas para buscar acuerdos y llegar a consensos?  
(Se logra o no acuerdos, a qué o a quién recurren, algún caso emblemático que recuerde)

### SOBRE LAS INSTITUCIONES

- ¿Cómo se han ido transformando las normas (comportamientos deseables) y reglas (sujetas a sanciones) relacionadas con la gestión del agua?  
(Se mantienen, han desaparecido, han cambiado, se han creado otras nuevas, se aplicaron o no)
- Qué tipo de instituciones formales (escritas, “legalizadas”) e informales (no escritas, costumbres) existen para tratar en los asuntos relacionados con el agua actualmente  
(Ley, ordenanza, reglamento interno, acuerdos verbales, tradiciones, etc.).
- Cuáles son las instituciones (formales e informales) que más se usan; ¿por qué otras no se usan?  
(Desconocimiento, desacuerdo, incompatibilidad, desactualización, factores culturales, etc.)

### SOBRE LOS PRINCIPIOS DE JUSTIFICACIÓN

- ¿Las instituciones que se usan generan los resultados esperados en torno a los asuntos del agua?  
(Controles, permisos, trámites, precios, roles asignados, etc.)
- ¿Son legítimas (justas, adecuadas) todas las instituciones que se usan, cuáles no lo son, por qué?  
(No ayudan al control, precio muy elevado, no genera compromiso, beneficia más a unos, no considera a otros, etc.)
- Al priorizar una decisión o acción en relación con el agua en su comunidad, ¿qué elementos están más presentes en los actores?
  - Lo particular, lo creativo, lo divino
  - La estima, la tradición, la familia
  - La ley, el interés colectivo, lo correcto
  - La fama, el renombre, la trascendencia
  - La ganancia, el precio, el comercio
  - La producción, la eficacia, el uso adecuado
  - La vida natural, el equilibrio con la naturaleza

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2014. "El Buen Vivir Como Alternativa Al Desarrollo. Reflexiones Desde La Periferia de La Periferia." In *Reinventar La Izquierda En El Siglo XXI. Hacia Un Diálogo Norte-Sur*, edited by José Luis Coraggio and Jean Louis Laville, 1st ed., 299–312. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140918020441/ReinventarLaIzquierda.pdf>.
- Acosta Maldonado, María Elena, Marcello Basani, and Helder Solís. 2019. "Prácticas y Saberes En La Gestión Comunitaria Del Agua Para Consumo Humano y Saneamiento En Las Zonas Rurales de Ecuador." Washington, D.C. <https://doi.org/10.18235/0002022>.
- Ainscough, Jacob, Aster de Vries Lentsch, Marc Metzger, Mark Rounsevell, Matthias Schröter, Ben Delbaere, Rudolf de Groot, and Jan Staes. 2019. "Navigating Pluralism: Understanding Perceptions of the Ecosystem Services Concept." *Ecosystem Services* 36 (January 2017): 100892. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2019.01.004>.
- Alonso, José, and Carlos Garcimartín. 2008. *Acción Colectiva y Desarrollo. El Papel de Las Instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.  
[http://www.unizar.es/departamentos/estructura\\_economica/personal/dgallego/documents/0J.A.AlonsoyC.Garcimartin.pdf](http://www.unizar.es/departamentos/estructura_economica/personal/dgallego/documents/0J.A.AlonsoyC.Garcimartin.pdf).
- Alonso, Luis. 1999. "Sujeto y Discurso: El Lugar de La Entrevista Abierta En Las Prácticas de La Sociología Cualitativa." In *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación En Ciencias Sociales*, edited by Juan Manuel Delgado and Juan Gutiérrez, 225–40. Madrid: Síntesis.
- Álvarez, Silvia. 2001. *De Huancavilcas a Comuneros: Relaciones Interétnicas En La Península de Santa Elena, Ecuador*. Segunda Ed. Quito: Abya Yala.  
[https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10778/De\\_huancavilcas\\_a\\_comuneros.pdf?sequence=1](https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10778/De_huancavilcas_a_comuneros.pdf?sequence=1).
- . 2002a. "De Reducciones a Comunas Transformaciones Legales de Las Tierras Comunes En La Península de Santa Elena, Ecuador." In *Dpto de Antropología Social y Prehistoria, Universidad Autónoma de Barcelona*, 37.  
<http://www.raco.cat/index.php/QuadernsICA/article/viewFile/95524/163844>.
- . 2002b. *Etnicidades En La Costa Ecuatoriana*. Primera Ed. Quito: Abya Yala.  
[https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11665/Etnicidades\\_en\\_la\\_costa\\_ecuatoriana.pdf](https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11665/Etnicidades_en_la_costa_ecuatoriana.pdf).

- . 2016. “La Importancia de Tener Nombre: Identidad y Derechos Territoriales Para Las Comunas de Santa Elena, Ecuador.” *Revista de Antropología Experimental*, no. 16. <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae>.
- Álvarez, Silvia, Martín Bazurco, Mónica Burmester, Claudia González, and Pía Escobar. 2005. *Comunas y Comunidades Con Sistemas de Albarradas. Descripciones Etnográficas*. Edited by Silvia Álvarez. Vol. Tomo I. Abya Yala. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03085147.2019.1620026>.
- Andrade, Gustavo. 2016. *Las Comunas Ancestrales de Quito. Retos y Desafíos En La Planificación Urbanística*. Primera Ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador - Corporación Editora Nacional. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5933/1/SM209-Andrade-Las-comunas.pdf>.
- Arce, Alberto, Gustavo Blanco, and Margarita Hurtado, eds. 2008. *Políticas Públicas Como Objeto Social: Imaginando El Bien Público En El Desarrollo Rural Latinoamericano*. Primera Ed. Guatemala, Guatemala: FLACSO Guatemala. [http://www.biblioteca.uach.cl/biblioteca\\_virtual/libros/2008/307.72CON2008.pdf](http://www.biblioteca.uach.cl/biblioteca_virtual/libros/2008/307.72CON2008.pdf).
- Ayerza, Ricardo. 2019. “Importancia Hídrica de Los Bosques de La Cordillera Chongón-Colonche Para Las Tierras Áridas Del Noroeste de Santa Elena.” *Revista Ambiente* 9 (1): 16–30.
- Azadi, Hossein. 2020. “Monitoring Land Governance: Understanding Roots and Shoots.” *Land Use Policy* 94 (May 2019): 104530. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104530>.
- Azqueta, Diego, and Daniel Salem. 2019. “Recursos Minerales: Capacidad de Carga y Desarrollo Sostenible.” In *La Bonanza de Los Recursos Naturales Para El Desarrollo: Dilemas de Gobernanza*, edited by Ricardo Sánchez, 29–58. Santiago: CEPAL.
- Balestrini, Mirian. 1998. *Estudios Documentales, Teóricos, Análisis de Discurso y Las Historias de Vida: Una Propuesta Metodológica Para La Elaboración de Sus Proyectos*. Caracas: BL Consultores Asociados-Servicio Editorial.
- Bazurco, Martín. 2006. *Yo Soy Más Indio Que Tú Resignificando La Etnicidad. Exploración Teórica e Introducción Al Proceso de Reconstrucción Étnica En Las Comunas de La Península de Santa Elena, Ecuador*. Vol. Tomo II. Quito: Abya Yala. <https://books.google.com.ec/books?id=HhKSeZpCtgc&pg=PA179&dq=Los+Comuneros+de+Santa+Elena.+Tierra,+Familia+y+Propiedad&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwic3u>

vs6PzKAhWDuB4KHfoCA1wQ6AEIMTAE#v=onepage&q&f=false.

- Bermeo, María José. 2017. “La Pluriactividad y Su Contribución a La Calidad de Vida de Los Territorios Rurales: El Caso de La Parroquia de Colonche En La Provincia de Santa Elena.” Tesis de Maestría Desarrollo Territorial Rural. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Boltanski, Luc. 2017. “Un Nuevo Régimen de Justificación: La Ciudad Por Proyecto.” *Entramados y Perspectivas* 7 (7).  
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/2599/2221>.
- Boltanski, Luc, and Laurent Thevenot. 1999. “The Sociology of Critical Capacity LK - <https://Bris.on.Worldcat.Org/Oclc/438253061>.” *European Journal of Social Theory* 2 (3): 359–77.
- Boltanski, Luc, and Laurent Thévenot. 2006. “On Justification.” *Economies of Worth*.  
<https://doi.org/10.1080/14753634.2011.587638>.
- Bordenave, Juan Díaz. 1975. “El Entrenamiento En La Comunicación Para El Personal Del Desarrollo Rural.” *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* 1 (8): 25–41.  
<http://www.revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2386/2384>.
- Bowles, Samuel. 2010. “Governanza Económica: Mercados, Estados y Comunidades.” In *Microeconomía. Comportamiento, Instituciones y Evolución*, Edición vi. Santa Fe, New México: Edición virtual.  
[http://bowlesmicroeconomia.uniandes.edu.co/capitulos/Microeconomia\\_Bowles\\_Completo.pdf](http://bowlesmicroeconomia.uniandes.edu.co/capitulos/Microeconomia_Bowles_Completo.pdf).
- CADS-ESPOL, Centro del Agua y Desarrollo Sustentable. 2012. *Análisis de Vulnerabilidad Del Cantón Santa Elena. Perfil Territorial 2013*. Primera ed. Proyecto de “Estimación de Vulnerabilidades y Reducción de Riesgos de Desastres a Nivel Municipal En El Ecuador” ECHO/DIP/BUD/2011/91002, VII Plan de Acción DIPECHO. Quito: DIGITAL CENTER. <http://dspace.cedia.org.ec/handle/123456789/859>.
- Calle, Ángel. 2015. “La Relevancia Económica y Política Del Enfoque de Los Bienes Comunes.” *Kult-Ur Revista Interdisciplinària Sobre La Cultura de La Ciutat* 2 (3): 55–76. <https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2015.2.3.2>.
- Callié, Alain. 2010. *Teoría Antiutilitarista de La Acción*. Buenos Aires: Waldhuter Editorial.
- Candell, Jimmy, Julio Alegre, Hugo Soplín, Salomón Helfgot, and Jaris Veneros. 2016. “Tipificación de Fincas En El Área de Influencia Del Trasvase Santa Elena. Ecuador.”

- Revista Científica y Tecnológica UPSE* 3 (2): 144–52.  
<https://doi.org/10.26423/rctu.v3i2.171>.
- Canto, Manuel. 2008. “Gobernanza y Participación Ciudadana En Las Políticas Públicas Frente Al Reto Del Desarrollo.” *Política y Cultura*, no. 30: 9–37.  
<http://www.redalyc.org/pdf/267/26711160002.pdf>.
- Chiriboga, Manuel, and Brian Wallis. 2010. “Diagnóstico de La Pobreza Rural En Ecuador y Respuestas de Política Pública.” Grupo de Trabajo Sobre Pobreza Rural. Quito: Versión digital. [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366317392Diagnosti...pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1366317392Diagnosti...pdf).
- Chisaguano, Silverio. 2006. “La Población Indígena Del Ecuador.” Quito: INEC.  
[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios\\_Socio-demograficos/Poblacion\\_Indigena\\_del\\_Ecuador.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios_Socio-demograficos/Poblacion_Indigena_del_Ecuador.pdf).
- Cobbaut, Robert, and Betty Espinosa. 2019. “La Gobernanza de La Acción Colectiva: Un Enfoque Transdisciplinario.” *Revista Mundos Plurales* 5 (1): 1–60.
- Coleman, James S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* 94 (January): S95–120. <https://doi.org/10.1086/228943>.
- Coraggio, José Luis. 1994. *Territorios En Transición. Crítica a La Planificación Regional En América Latina*. Tercera Ed. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.  
[https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos\\_para\\_descargar/ECONOMIA\\_URBANA\\_LIBRO/TerritoriosenTransicin\\_JLC.DOC.pdf](https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos_para_descargar/ECONOMIA_URBANA_LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf).
- . 2011. “Principios, Instituciones y Prácticas de La Economía Social y Solidaria.” In *Economía Social y Solidaria. El Trabajo Antes Que El Capital*, 345–406. Quito: Abya Yala.
- Correa, Rafael. 2016. “Discurso de Inauguración de La Unidad Educativa Del Milenio ‘Cereza de Bellavista.’” In . Santa Elena, Ecuador: Canal You Tube de Ciudadano TV.  
<https://www.youtube.com/watch?v=Lg2tlfBUW0>.
- Cussianovich, Ernesto. 2019. “La Gobernanza de Los Recursos Naturales Desde La Mirada de Los Ciudadanos.” In *La Bonanza de Los Recursos Naturales Para El Desarrollo: Dilemas de Gobernanza*, edited by Ricardo Sánchez, 257–76. CEPAL.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44709-la-bonanza-recursos-naturales-desarrollo-dilemas-gobernanza>.
- Damania, Richard, Sébastien Desbureaux, Aude-Sophie Rodella, Jason Russ, and Esha Zaveri. 2019. *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis*. Washington, D.C.: World

- Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1459-4>.
- Damonte Valencia, Gerardo Héctor. 2015. “Redefiniendo Territorios Hidrosociales: Control Hídrico En El Valle de Ica, Perú (1993-2013).” *Cuadernos de Desarrollo Rural* 12 (76): 109. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.rthc>.
- Deaton, Jeremy. 2015. “Climate Change Communication.” *The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses* 7 (2): 41–52. <https://doi.org/10.18848/1835-7156/CGP/v07i02/37239>.
- Delgado, Florencio. 2011. “Los Sistemas Precolombinos de Manejo Del Agua En La Costa Del Ecuador.” *Antropología: Cuadernos de Investigación* 11: 14–30. <http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigacion/cuadernos-de-investigacion-11/262-los-sistemas-precolombinos-de-manejo-del-agua-en-la-costa-del-ecuador>.
- Denzin, Norman K, and Yvonna S Lincoln. 2012. *Manual de Investigación Cualitativa: Paradigmas y Perspectivas En Disputa*. Gedisa.
- Diaz-Bone, Rainer. 2012. “Elaborating the Conceptual Difference between Conventions and Institutions.” *Historical Social Research* 37 (4): 64–75. <https://doi.org/10.2307/41756474>.
- . 2018. “Economics of Convention and Its Perspective on Knowledge and Institutions.” In *Knowledge and Institutions*, edited by Johannes Glückler, Roy Suddaby, and Regina Lenz, 13:69–88. Knowledge and Space. Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-75328-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-75328-7_4).
- Duarte, Bibiana, Cristina Yacoub, and Jaime Hoogesteger, eds. 2016. “Gobernanza Del Agua. Una Mirada Desde La Ecología Política y La Justicia Hídrica.” 24. Primera. Agua y Sociedad. Quito. [https://www.researchgate.net/profile/Bibiana\\_Duarte\\_Abadia/publication/326479956\\_Gobernanza\\_del\\_agua\\_Una\\_mirada\\_desde\\_la\\_ecologia\\_politica\\_y\\_la\\_justicia\\_hidrica/links/5c125e18a6fdcc494ff16195/Gobernanza-del-agua-Una-mirada-desde-la-ecologia-politica-y-la-](https://www.researchgate.net/profile/Bibiana_Duarte_Abadia/publication/326479956_Gobernanza_del_agua_Una_mirada_desde_la_ecologia_politica_y_la_justicia_hidrica/links/5c125e18a6fdcc494ff16195/Gobernanza-del-agua-Una-mirada-desde-la-ecologia-politica-y-la-)
- Duhau, Emilio. 2001. “Las Metrópolis Latinoamericanas En El Siglo XXI: De La Modernidad Inconclusa a La Crisis Del Espacio Público.” *Cadernos IPPUR* Año XV (1).
- Eeten, Michel J G van. 2006. “18 Narrative Policy Analysis.” In *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by F. Fischer, G. Miller, and M Sidney, 251–69. Boca Raton: CRC. <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=vAbOBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA>

- 251&dq=Van+Eeten+“Narrative+Policy+Analysis&ots=QqJ55hXFIZ&sig=m3Wl3vgrwM5jgfvypuPH73qoIBE#v=onepage&q=Van+Eeten+“Narrative+Policy+Analysis&f=false.
- Embid, Antonio, and Liber Martín. 2017. “El Nexa Entre El Agua, La Energía y La Alimentación En América Latina y El Caribe Planificación, Marco Normativo e Identificación de Interconexiones Prioritarias.” 179. Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41069/1/S1700077\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41069/1/S1700077_es.pdf).
- Escandell, Bru Laín. 2015. “Bienes Comunes , Nuevos Cercamientos y Economía Política Popular.” *Política y Sociedad* 52 (1): 99–124.  
[https://www.academia.edu/17509718/Bienes\\_comunes\\_nuevos\\_cercamientos\\_y\\_economía\\_política\\_popular?auto=download](https://www.academia.edu/17509718/Bienes_comunes_nuevos_cercamientos_y_economía_política_popular?auto=download).
- Espinosa, Betty. 2010. “Actuar En Una Pluralidad de Mundos: Caso Comercio Justo En Ecuador.” Universidad Católica de Lovaina. [http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-publication-907\\_es.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-907_es.html).
- Fabre, Danú, Irene Ortiz, and Gustavo Busso, eds. 2019. *Agua: Territorialidades y Dimensiones de Análisis*. Primera Ed. Mazatlán.  
[http://www.rtv.org.mx/Agua\\_TyDA\\_2019\\_ManoVuelta\\_v3.5.pdf?fbclid=IwAR2g0k9HEtV\\_0Io5hjoF0FVtO6KcPPQnaGJMjrfLxLPRboX5szth9qnQGug](http://www.rtv.org.mx/Agua_TyDA_2019_ManoVuelta_v3.5.pdf?fbclid=IwAR2g0k9HEtV_0Io5hjoF0FVtO6KcPPQnaGJMjrfLxLPRboX5szth9qnQGug).
- FAO. 2010. “Módulo de Aprendizaje: Mejorar Las Prácticas de Apoyo de La FAO Al Fortalecimiento de Las Capacidades de Los Países Miembros.” Roma.  
[http://www.fao.org/docs/eims/upload/297989/0911\\_fcd\\_booklet\\_sp\\_webversion.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/297989/0911_fcd_booklet_sp_webversion.pdf).
- . 2015. “AQUASTAT Perfil de País - Ecuador.” Roma.
- . 2018. “Las Vías Forestales Hacia El Desarrollo Sostenible de Los Bosques Del Mundo-Las Vías Forestales Hacia El Desarrollo Sostenible.” *El Estado Del Mundo*. Roma. <http://www.fao.org/publications/es>.
- FAO, FIDA, OMS, PMA, and UNICEF. 2019. *El Estado de La Seguridad Alimentaria y La Nutrición En El Mundo 2019. Protegerse Frente a La Desaceleración y El Debilitamiento de La Economía*. Versión el. Roma: FAO.  
<http://www.fao.org/publications/es>.
- Farinós, Joaquín. 2008. “Gobernanza Territorial Para El Desarrollo Sostenible: Estado de La Cuestión y Agenda.” *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, no. 46: 11–32.  
<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>.
- Favereau, Olivier. 1994. “Mercados Internos, Mercados Externos.” In *Economía de Las Convenciones*, edited by Francois Eymard-Duvernay, 29–91. Asociación Trabajo y

Sociedad.

- FEDECOMSE. 2015. “Proyecto Escuela de Formación de Líderes y Lideresas Guancavilcas de Las Comunas de La Provincia de Santa Elena.” Santa Elena.
- Fernández, Lisandro. 2016. “El Desarrollo Territorial Rural y Su Influencia En Las Políticas Para La Agricultura Familiar.” *Cuestiones de Sociología* 15 (e018).
- Fischer, Frank. 2003. “Public Policy as Narrative: Stories, Frames and Metanarratives.” In *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 161–80. Oxford: Oxford University Press.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a La Investigación Cualitativa*. Segunda Ed. Madrid: Ediciones Morata - PAIDEIA GALIZA.
- Foley, Douglas, and Angela Valenzuela. 2005. “Critical Ethnography. The Politics of Collaboration.” In *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, edited by Norman K Denzin and Yvonna S Lincoln, Tercera, 217–34. SAGE Publications, Inc.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Primera Ed. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Friedman, John. 1991. *Planificación En El Ámbito Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Frow, John. 2019. *On Interpretive Conflict*. University of Chicago Press.  
<https://doi.org/10.7208/chicago/9780226614144.001.0001>.
- G. Álvarez Litben, Silvia. 2017. “Territorio Comunal En La Costa de Ecuador: Buscando Caminos de Entendimiento Entre El Buen Vivir y El Principio de Bien Común.” *Revista de Antropología Social* 26 (2): 355–78. <https://doi.org/10.5209/RASO.57610>.
- GADCSE. 2014. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial 2014-2019.” PDOT.
- GADMSE. 2014. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón Santa Elena 2014-2019.” Guayaquil.  
[http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/0960001540001\\_PLAN\\_DE\\_DESARROLLO\\_Y\\_ORDENAMIENTO\\_TERRITORIAL\\_30-01-2015-2\\_fin\\_19-02-2015\\_09-41-20.pdf](http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/0960001540001_PLAN_DE_DESARROLLO_Y_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL_30-01-2015-2_fin_19-02-2015_09-41-20.pdf).
- GADPSE. 2015. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial 2015-2019.” PDOT.
- Gallardo, Guillermo. 1987. “Políticas de Riego En El Ecuador.” *Ecuador Debate. Fuego En Los Andes Ecuatorianos* 14: 87–98.

- Giner, Salvador. 2001. *Teoría Sociológica Clásica*. Primera Ed. Barcelona: Editorial Ariel.  
<https://docs.google.com/file/d/0B11OVOlpcC1qSFVpeTlvZWRjMmM/edit>.
- Glave, Luis Miguel. 2015. “Hombres de Mar. Caciques de La Costa Ecuatoriana En Los Inicios de La Época Colonial.” *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 1 (40): 9–36.  
<https://doi.org/10.29078/rp.v1i40.524>.
- Gómez, Faustino, and Hilda Guerrero. 2014. “El Análisis Institucional En El Campo de La Gestión de Los Recursos Naturales: Bienes Comunes e Instituciones.” *Economía y Sociedad* 18 (30): 67–86. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51032370005>.
- Gómez, Nicolás. 2016. “Reciprocidad y Cooperación En Las Economías Latinoamericanas.” *Polis [En Línea]*, no. 45. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682016000300004>.
- González, Moneyba. 2013. “La Planificación Estratégica de ‘Nueva Generación’: ¿Cómo Evaluar Su Impacto Como Instrumento de Gobernanza Territorial?” *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder* 3 (2): 271–91.  
[https://doi.org/10.5209/REV\\_GEOP.2012.V3.N2.40400](https://doi.org/10.5209/REV_GEOP.2012.V3.N2.40400).
- Granovetter, Mark. 2000. “La Fuerza de Los Vínculos Débiles.” *Política y Sociedad*, no. 33: 41–56. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154588&orden=1&info=link>.
- Guber, Rosana. 2004. *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción Del Conocimiento Social En El Trabajo de Campo*. Buenos Aires: PAIDOS.
- Haesbaert, Rogério. 2013. “Del Mito de La Desterritorialización a La Multiterritorialidad.” *Cultura y Representaciones Sociales* 8 (15): 9–42.
- Hawkesworth, Mary. 2012. “From Policy Frames to Discursive Politics: Feminist Approaches to Development Policy and Planning in an Era of Globalization.” In *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, edited by F Fischer and H Gottweis, 114–48. Durham: Duke University Press.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández, and Pilar Baptista. 2014. *Metodología de La Investigación. Metodología de La Investigacion*. <https://doi.org/>- ISBN 978-92-75-32913-9.
- Herrera, Paúl, and Ramón Espinel. 2008. “Acumulación Perversa: Comuneros, Agua y Tierra En La Península Santa Elena.” In *¿Reforma Agraria En El Ecuador? Viejos Temas, Nuevos Argumentos*, edited by Frank Brassel, Stalin Herrera, and Michel Laforge, 49–64. Quito: SIPAE.
- Hurtado, Mario, Alvaro Dahik, Mario Hurtado, and María José Marín. 2012. “Fondo de Agua Para La Cuenca Del Guayas.” Informe. Guayaquil.

- [http://www.guayas.gob.ec/dmdocuments/medio-ambiente/publicaciones-ambientales/2013/2013-abril/INFORME\\_FINAL\\_FONDO\\_AGUA\\_GUAYAS-ABRIL-rev-mhg-tnc-gpg.pdf](http://www.guayas.gob.ec/dmdocuments/medio-ambiente/publicaciones-ambientales/2013/2013-abril/INFORME_FINAL_FONDO_AGUA_GUAYAS-ABRIL-rev-mhg-tnc-gpg.pdf).
- INEC. 2010. “VII Censo de Población y VI de Vivienda.” Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>.
- Ivars, Jorge. 2013. “¿Recursos Naturales o Bienes Comunes Naturales?: Algunas Reflexiones.” *Papeles de Trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios En Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, no. 26: 88–97.
- Jolíás, Lucas. 2019. “Acción Conectiva y Participación Distribuida En La Era de Internet.” In *Soluciones de Gobernanza Electrónica Para La Participación Ciudadana*, 154–94. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediusn.
- Jordana, Jacint. 2007. “Producción y percepción de bienes públicos en la lógica de la acción colectiva.” *Revista Internacional de Sociología* LXV (46): 37–61. <https://doi.org/10.3989/ris.2007.i46.3>.
- Kanomata, Yoshitaka, Jorge Marcos, Alexander Popov, Boris Lazin, and Andrey Tabarev. 2019. “New Data on Early Pottery Traditions in South America: The San Pedro Complex, Ecuador.” *Antiquity* 93 (369): e17. <https://doi.org/10.15184/aqy.2019.56>.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar En Gobernanza.” In *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, edited by Agustí Cerrillo, Primera ed, 57–82. Madrid: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf#page=57>.
- Koupermann, Joel. 2014. “Determinación y Mapeo de Las Áreas Potencialmente Incorporables Al Desarrollo Sustentable, a Partir de La Implementación Del Plan Hidráulico En La Provincia de Santa Elena.” Tesis de Ingeniería Geográfica y Desarrollo Sustentable Con Mención En Ordenamiento Territorial. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Kuyper, Jonathan W., Björn-Ola Linnér, and Heike Schroeder. 2017. “Non-State Actors in Hybrid Global Climate Governance: Justice, Legitimacy, and Effectiveness in a Post-Paris Era.” *WIREs Climate Change* 9 (e497): 1–18. <https://doi.org/10.1002/wcc.497>.
- Lavazza, Hugo. 2016. “Más Allá de La Naturaleza y La Cultura.” *Apuntes de Investigación Del CECYP* 27 (27): 233–39.
- Lefebvre, Henri. 1998. *Production de L'espace*. Edited by Rob Shields. Londres: Universidad

de Sussex Brighton.

- Llantada, Marcos, Luis González, and Alejandro Servin. 2013. “Redes Sociales: La Nueva Era En La Investigación Interpretativa.” *Versión, Estudios de Comunicación y Política* 22 (31): 570–73. <https://doi.org/10.1016/B978-84-9022-433-5.00090-X>.
- MAGAP-DPASE. 2016. “Bases de Datos Con Referencia Sobre Comunas de Santa Elena.” Santa Elena: Información digital proporcionada por la Dirección Provincial Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca en Santa Elena.
- MAGAP. 2010. “Estatutos de La Federación de Comunas de La Provincia de Santa Elena.” Quito: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, Argumentación y Persuasión En La Formulación de Políticas*. Primera ed. México DF: Fondo de Cultura Económica. <https://books.google.com.ec/books?id=STFkCgAAQBAJ&pg=PP1&dq=majone+Evidencia,+argumentación+y+persuasión+en+la+formulación+de+políticas&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjJir-Bpf3NAhUGGx4KHQXHDbwQ6AEIHDA#v=onepage&q=majone Evidencia, argumentac.>
- Márquez, Ricardo, Adelita Pinto, and Daniel Toro. 2017. “La Gobernanza Del Agua Para Riego En El Ecuador Contemporáneo.” *Mikarimin. Revista Científica Multidisciplinaria* 3 (1): 9–24. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/mikarimin/article/view/562>.
- Martínez, Andrés. 2017. *El Derecho Al Agua En El Ecuador. Un Análisis Desde La Ciencia Política y El Derecho Público*. Primera ed. Cuenca: Universidad de Cuenca. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/28582>.
- Martínez, Luciano. 1998. “Comunidades y Tierra En El Ecuador.” *Ecuador Debate* 45: 173–88. [http://www.flacso.org.ec/docs/lm\\_comunidades.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/lm_comunidades.pdf).
- . 2003. “Los Nuevos Modelos de Intervención Sobre La Sociedad Rural: De La Sostenibilidad Al Capital Social.” In *Estado, Etnicidad y Movimientos Sociales En América Latina. Ecuador En Crisis.*, edited by Bretón Víctor, 20. <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/artlmcapital.pdf>.
- Medellin, Pedro. 2004. *La Política de Las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica Para El Estudio de Las Políticas Públicas En Países de Frágil Institucionalidad. Series de La CEPAL*. Vol. 93. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566\\_es.pdf%5Cnwww.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-de-las-politicas-publicas-propuesta-teorica-y-](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf%5Cnwww.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-de-las-politicas-publicas-propuesta-teorica-y-)

metodologica-para-el.

- Mera, Manuel, and Vicente Guamán. 2019. "Gobernanza Del Agua En Comunas Rurales de Santa Elena Water Management in Rural" 6 (1): 121–43.  
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2018.3309>.
- Miño, Wilson. 2013. *Historia Del Cooperativismo En El Ecuador*. Primera Ed. Quito: Ministerio de Coordinación de Política Económica.  
<http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Libro-Cooperativismo-Final-op2-Alta-resolucion.pdf>.
- Moral, Beatriz. 2013. "Un Acercamiento a La Gestión de Los Bienes Comunes y Las Organizaciones Colectivas En El Primer Sector En Euskadi." Katilu: Disponible en <http://base.socioeco.org/docs/bcc.pdf>. <http://base.socioeco.org/docs/bcc.pdf>.
- Mudavanhu, Shepherd, James Blignaut, Nerine Stegmann, Garth Barnes, Willem Prinsloo, and Alistair Tuckett. 2017. "The Economic Value of Ecosystem Goods and Services: The Case of Mogale's Gate Biodiversity Centre, South Africa." *Ecosystem Services* 26 (August): 127–36. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.06.005>.
- Naciones Unidas. 2015. "Objetivos de Desarrollo Del Milenio: Informe de 2015." Versión electrónica. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>.
- Nardacchione, Gabriel, and Mariela Acevedo. 2013. "Las Sociologías Pragmático-Pragmatistas Puestas a Prueba En América Latina." *Revista Argentina de Sociología* 9–10 (17–18): 87–118.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Edición en. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- NU-HRC. 2019. "Climate Change and Poverty. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights." Versión electrónica.  
<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32912>.
- OIT. 2014. *Convenio Núm. 169 de La OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de Los Pueblos Indígenas. Oficina Internacional Del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf).
- Ojeda, Lautaro. 1988. *Políticas de Bienestar Social y Participación Popular En El Ecuador*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

- <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=51282>.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OMM-UNESCO. 1997. “¿Hay Suficiente Agua En El Mundo?” Versión electrónica.  
[http://www7.uc.cl/sw\\_educ/hidrologia/Capitulo\\_1/aguamundo.pdf](http://www7.uc.cl/sw_educ/hidrologia/Capitulo_1/aguamundo.pdf).
- ONU. 2007. *Declaración de Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de Los Pueblos Indígenas*. A/RES/61/295 (13 de septiembre de 2007). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/pdf/N0651210.pdf?OpenElement>.
- Ostrom, Elinor. 2011. *El Gobierno de Los Bienes Comunes: La Evolución de Las Instituciones de Acción Colectiva*. Última Edi. México DF: FCE; UNAM; CRIM.  
[https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/El gobierno de los bienes comunes.pdf](https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/El_gobierno_de_los_bienes_comunes.pdf).
- . 2013. “Más Allá de Los Mercados y Los Estados: Gobernanza Policéntrica de Sistemas Económicos Complejos.” *Revista de Derecho Ambiental de La Universidad de Palermo* 2 (1): 5–72.  
[http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA\\_N2\\_01.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA_N2_01.pdf).
- . 2015. *Comprender La Diversidad Institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.  
[https://books.google.com.ec/books/about/Comprender\\_la\\_diversidad\\_institucional.html?id=gQZ8AQAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.ec/books/about/Comprender_la_diversidad_institucional.html?id=gQZ8AQAACAAJ&redir_esc=y).
- Ostrom, Elinor, and T.K. Ahn. 2003. “Una Perspectiva Del Capital Social Desde Las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva.” *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155–233. <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2003-1/RMS03105.pdf>.
- Palier, Bruno, and Yves Surel. 2005. “Les «trois I» et l’analyse de l’État En Action.” *Presses de Sciences Po | Revue Française de Science Politique* 55: 7–32.  
<http://www.atelierpolitique.fr/wp-content/uploads/2013/09/Article-Surel-Palier.pdf>.
- Perales, Víctor. 2016. “La Cuenca Social Como Aproximación Sociológica a Las Intervenciones En Cuencas Hidrográficas.” *Temas Sociales* 39: 221–40.
- Polanyi, Karl. 1992. *La Gran Transformación. Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Poteete, Amy, Marco Janssen, and Elinor Ostrom. 2012. *Trabajar Juntos. Acción Colectiva, Bienes Comunes y Múltiples Métodos En La Práctica*. México: Fondo de Cultura Económica. [http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4415/1/Trabajar juntos. Accion colectiva bienes comunes.pdf](http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4415/1/Trabajar_juntos_Accion_colectiva_bienes_comunes.pdf).

- Pressman, Jeffrey L, and Aaron B Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. The Oakland Project Series*. Berkeley: University of California Press.
- Ramis, Álvaro. 2013. “El Concepto de Bienes Comunes En La Obra de Elinor Ostrom.” *Ecología Política* 45 (45): 116–21. <http://www.jstor.org/stable/43526869>.
- . 2014. “Los Bienes Comunes Intangibles En El Capitalismo Cognitivo.” *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi* 15: 109–29. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca15.6>.
- Ramos, Clarisa. 2000. “Enfoque comunitario, modernidad y postmodernidad: el trabajo social con la comunidad en tiempos de la globalización.” *Alternativas. Cuadernos de trabajo social*, no. 8 (October): 185–204. <https://doi.org/10.14198/ALTERN2000.8.8>.
- Rivadeneira, Guadalupe. 2010. “Derechos Colectivos y La Gestión Del Agua En La Provincia de Santa Elena.” In *Lo Colectivo y El Agua: Entre Los Derechos y Las Prácticas*, edited by Rocío Bustamante. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Concertación. [http://justiciahidrica.org/wp-content/bibtex/pdf/07\\_Parte\\_II\\_Cap6\\_Bustamante.pdf](http://justiciahidrica.org/wp-content/bibtex/pdf/07_Parte_II_Cap6_Bustamante.pdf).
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press. <https://books.google.com.ec/books?id=-Jgvv-k1SfAC&printsec=frontcover&dq=roe+“Narrative+Policy+Analysis&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi70tnkpf3NAhXIGx4KHZ-IDNwQ6AEIJTAA#v=onepage&q=roe+“Narrative+Policy+Analysis&f=false”>.
- Roth, André-Noël. 2008. “Perspectivas Teóricas Para El Análisis de Las Políticas Públicas: ¿de La Razón Científica Al Arte Retórico?” *Estudios Políticos*, no. 33: 67–91. <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>.
- . 2014a. “La Investigación En Políticas Públicas: ¿ingeniería Social, Argumentación o Experimentación Democrática?” *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 1 (1): 11–27.
- . 2014b. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Décima Edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paúl. 2010. *Teorías de Los Procesos de Políticas Públicas*. Edited by Paúl Sabatier. 1a ed. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación.
- Schmidt, Vivien A. 2008. “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303–26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.

- . 2012. “Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings.” In *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, edited by F. Fischer and H. Gottweis, 85–113. Durham: Duke University Press.  
[https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=r-Q8hDsB92IC&oi=fnd&pg=PA85&dq=Discursive+institutionalism:+scope,+dynamics+and+philosophical+underpinnings+Schmidt&ots=jn2blnC\\_1d&sig=oZDDKjNfrffm3-9kf5Wal9LqrGA#v=onepage&q=Discursive+institutionalism:sc](https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=r-Q8hDsB92IC&oi=fnd&pg=PA85&dq=Discursive+institutionalism:+scope,+dynamics+and+philosophical+underpinnings+Schmidt&ots=jn2blnC_1d&sig=oZDDKjNfrffm3-9kf5Wal9LqrGA#v=onepage&q=Discursive+institutionalism:sc).
- Schulz, Christopher, Julia Martin-Ortega, Klaus Glenk, and Antonio A.R. Ioris. 2017. “The Value Base of Water Governance: A Multi-Disciplinary Perspective.” *Ecological Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.09.009>.
- SENPLADES. 2013. *Plan Nacional Para El Buen Vivir 2013 -2017*. , Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. [www.buenvivir.gob.ec](http://www.buenvivir.gob.ec).
- Simon, Herbert. 1976. “From Substantive to Procedural Rationality.” In *Method and Appraisal in Economics*, edited by S.J. Latsis, 129–48. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *La Economía Del Sector Público*. Edited by Antoni Bosch. Tercera Ed. Barcelona: Antoni Bosch.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de La Administración*. Madrid: Instituto nacional de Administración Pública.
- . 2011. *Otra Sociedad; Otra Política?: De «no Nos Representan» a La Democracia de Lo Común*. Barcelona: Icaria Asaco.  
[http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/564/1/otra\\_sociedad\\_otra\\_politica.pdf](http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/564/1/otra_sociedad_otra_politica.pdf).
- . 2014. “Postscriptum. Cambio Social, Cambio Tecnológico. ¿Efectos En Los Procesos de Toma de Decisiones Públicas?” In *Decisiones Públicas*, 329–46. Barcelona: Ariel.
- Tapia, Luis, and Svetlana Zavgorodniaya. 2001. *Región, Regionalización y Descentralización. Análisis Del Funcionamiento Integrado de Las Regiones Del Territorio Ecuatoriano*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador-GTZ.
- Tarrés, María Luisa. 2001. ““Lo Cualitativo Como Tradición.” In *Observar, Escuchar y Comprender, Sobre La Tradición Cualitativa En La Investigación Social*, edited by María Luisa Tarrés, 35–60. México: FLACSO.
- . 2004. “Lo Cualitativo Como Tradición.” *Observar, Escuchar y Comprender Sobre La Tradición Cualitativa En La Investigación Social*, 35–60.

- [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YMIWAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Lo+Cualitativo+como+Tradición+Tarres&ots=C2jf9HhAoZ&sig=8r61seE5lpAC8ph\\_7IH2vcF9gYs#v=onepage&q=Lo+Cualitativo+como+Tradición+Tarres&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YMIWAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Lo+Cualitativo+como+Tradición+Tarres&ots=C2jf9HhAoZ&sig=8r61seE5lpAC8ph_7IH2vcF9gYs#v=onepage&q=Lo+Cualitativo+como+Tradición+Tarres&f=false).
- Taylor, Peter Leigh, and David A. Sonnenfeld. 2017. "Water Crises and Institutions: Inventing and Reinventing Governance in an Era of Uncertainty." *Society & Natural Resources*, no. Online. <https://doi.org/10.1080/08941920.2017.1274208>.
- Thiel, Andreas, William Blomquist, and Dustin Garrick. 2019. *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity*. Edited by Andreas Thiel, William Blomquist, and Dustin Garrick. *Cambridge Studies in Economics, Choice, and Society*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/governing-complexity/25F8891FABEB6B35A2D2008D71967823>.
- Thorman, Dan, Lorraine Whitmarsh, and Christina Demski. 2020. "Policy Acceptance of Low-Consumption Governance Approaches: The Effect of Social Norms and Hypocrisy." *Sustainability* 12 (3): 1247. <https://doi.org/10.3390/su12031247>.
- Torgerson, Douglas. 2000. "Entre El Conocimiento y La Política: Tres Caras Del Análisis de Políticas." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, 197–238. Porrúa.
- Torres, Robinson, Alfredo García, and Jorge Rojas. 2017. "Privatizando El Agua, Produciendo Sujetos Hídricos: Análisis de Las Políticas de Escala En La Movilización Socio-Hídrica Contra Pascua Lama e HidroAysén En Chile." *Agua y Territorio*, no. 10 (December): 149. <https://doi.org/10.17561/at.10.3615>.
- Trujillo, María. 2016. "Recursos Naturales de Uso Común: Aproximaciones Teóricas Para Su Análisis." *Mundo Amazónico* 7 (1–2): 71. <https://doi.org/10.15446/ma.v7.57253>.
- Tuaza, Luis, and Carlos Sáenz. 2014. "Federación de Las Comunas de La Provincia de Santa Elena: Capacidad de Agencia y Conflictos." *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación* II (1): 25–32.  
[http://upse.edu.ec/rcpi/images/articulosvol4.1/3\\_FEDERACION\\_DE\\_LAS\\_COMUNAS\\_DE\\_LA\\_PROVINCIA.pdf](http://upse.edu.ec/rcpi/images/articulosvol4.1/3_FEDERACION_DE_LAS_COMUNAS_DE_LA_PROVINCIA.pdf).
- UNESCO. 2003. *Agua Para Todos Agua Para La Vida. Informe de Las Naciones Unidas Sobre El Desarrollo de Los Recursos Hídricos En El Mundo*. Edited by Ministerio de Medio Ambiente - España. Versión en. UNESCO. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. <https://www.unwater.org/publications/water-people-water-life/>.
- Valarezo, Galo, Sara Báez, and Pablo Ospina. 2004. *Una Breve Historia Del Espacio Ecuatoriano*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos - Consorcio CAMAREN.

- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Ecuador/iee/20121116022503/modulo2.pdf>.
- Valle, María Teresa La. 2013. “Gestión de Bienes Comunes: Cooperación y Reciprocidad.” *Logos, Revista de La Facultad de Filosofía y Humanidades*, Proyecto Desigualdad de ingresos, justicia y bienestar social, 23 (enero-junio): 39–52.  
<http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/lo/article/view/2407/2146>.
- Villanueva, Anastasio, José Gómez-Limón, and Manuel Arriaza. 2012. “Bienes Públicos En Los Sistemas Agrarios de Regadío.” *Cuides, Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible* 9: 135–52. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/9/9-454.pdf>.
- Villanueva, Anastasio. 2014. “Análisis de La Producción de Bienes Públicos En Los Sistemas Agrarios de Regadío Para El Apoyo En La Toma de Decisiones Relativas Al Diseño de Políticas Públicas: El Caso Del Olivar En Andalucía.” Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones.
- WEF. 2016. “The Global Risks Report 2016.” 11th Edition. Insight Report. Génova.  
<http://wef.ch/risks2016>.
- WWAP. 2019. “Informe Mundial de Las Naciones Unidas Sobre El Desarrollo de Los Recursos Hídricos 2019: No Dejar a Nadie Atrás.” UNESCO.  
<http://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2019/>.
- Zapatta, Alex. 2010. “Derechos de Agua: Estudios y Particularidades En Ecuador.” In *Lo Colectivo y El Agua: Entre Los Derechos y Las Prácticas*, edited by Rocío Bustamante, 109–25. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Concertación.  
[http://justiciahidrica.org/wp-content/bibtex/pdf/05\\_Parte\\_I\\_Cap4\\_Bustamante.pdf](http://justiciahidrica.org/wp-content/bibtex/pdf/05_Parte_I_Cap4_Bustamante.pdf).
- Zegarra, Eduardo. 2014. *Economía Del Agua: Conceptos y Aplicaciones Para Una Mejor Gestión*. Lima: GRADE. <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADEECONOMIAAGUA.pdf>.
- Zittoun, Philippe. 2016. “Hacia Un Enfoque Pragmático de La Acción Pública.” *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 3 (1): 9–32.  
[http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8825/1/RFLACSO-MP3\(1\)-02-Zittoun.pdf](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8825/1/RFLACSO-MP3(1)-02-Zittoun.pdf).
- Zulaica, Laura, and Silvia Álvarez. 2016. “Servicios Ecosistémicos de Las Albarradas En La Península de Santa Elena, Ecuador.” *Revista Etnobiología* 14 (2): 5–19.