



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 6, Número 1 - mayo 2019



**FLACSO**  
ECUADOR



## **mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 1, mayo 2019

### **Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

### **Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: mayo 2019



## **Índice**

Introducción ..... 5-6

## **Artículos**

---

**Estado y acción colectiva: los afiliados al Seguro Social Campesino en Ecuador, 1993-1998** ..... 9-30

Ninfa León Jiménez

**De la igualdad natural a la igualdad de oportunidades. Revisitando la teoría igualitarista frente al bienestar y la desigualdad en América Latina** ..... 31-52

Freddy Hernández Bazán

**Formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá** ..... 53-72

Diana Carolina Silva

**La sociedad del conocimiento: cantidad, categoría y género de los investigadores en Ecuador** ..... 73-92

José Luis Zambrano Mendoza

**Ciclos de protestos no Brasil: 1970-2019** ..... 93-119

Maria da Gloria Gohn

**Gobernanza del agua en comunas rurales de Santa Elena** ..... 121-143

Manuel Mera y Vicente Guamán

## Reseñas

---

**Magdalena Hadjiisky, Leslie A. Pal y Christopher Walker, Eds. 2017.**

**Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects** .....147-149

Eric Sabourin

**Jorge Luis Acanda. 2002. Sociedad civil y hegemonía** ..... 150-152

Danilo Ricardo Rosero

Política editorial.....153-156

# Gobernanza del agua en comunas rurales de Santa Elena

## *Water management in rural communities of Santa Elena*



Manuel Mera\* y Vicente Guamán\*\*

Recibido: 14/3/2018 - Aceptado: 27/11/2018

### Resumen

Como alternativa a los enfoques tradicionales de gobernanza de bienes económicos, se destaca el diseño y uso de instituciones de acción colectiva desarrolladas por comunidades y grupos que interactúan con sistemas de recursos naturales situados en sus territorios. En este contexto, la investigación analiza las interacciones entre actores comunales de Santa Elena y el Estado ecuatoriano en torno a la gestión local de la política pública del agua. La metodología es predominantemente cualitativa, combinando elementos de los análisis institucional y discursivo. Los resultados muestran cómo diversas dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales interactúan e inciden en la reconfiguración de las dinámicas institucionales en el territorio, por lo que la implementación de las políticas genera efectos diversos, fortaleciendo la acción comunal en unos casos, pero debilitándola en otros.

**Palabras clave:** acción colectiva; análisis institucional; bienes comunes; Ecuador; gobernanza; política pública.

### Abstract

As an alternative to traditional approaches of Governance of economic goods, the design and use of collective action institutions established by communities and groups that interact with natural resource systems located in their territories deserve special recognition. In this context, this paper analyzes the interactions between communal actors in Santa Elena and the Ecuadorian State, regarding local management of public water policy. The methodology used is predominantly qualitative, combining institutional and discursive analysis. The results show how various social, economic, environmental and cultural dimensions interact and influence the reconfiguration of institutional dynamics in the territory, therefore the implementation of policies generates diverse effects, strengthening community action in some cases, but weakening it in others.

**Keywords:** collective action; institutional analysis; common goods; Ecuador; governance; public policy.

\* Candidato doctoral en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. meraced.man@gmail.com

\*\* Candidato doctoral en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. viguaman@gmail.com

## Introducción

Los dilemas que enfrenta actualmente la humanidad se multiplican, se complejizan y afectan más dimensiones de la vida de las personas y sus comunidades. A escala mundial, sus efectos son más visibles y sus consecuencias inciden con mayor intensidad en las poblaciones asentadas en las áreas rurales que son parte de las minorías étnicas o corresponden a grupos poblacionales con menor acceso a diversos tipos de recursos.

Organismos internacionales han generado resoluciones orientadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas<sup>1</sup> para conservar sus manifestaciones culturales, formas institucionales de gestión y autogobierno, posesión de sus tierras y acceso a diversos tipos de recursos, reconociendo y destacando la importancia de estas poblaciones para la conservación del patrimonio cultural, la soberanía alimentaria, la protección de la biodiversidad, entre otros aspectos.

Los Estados se hacen eco de estos acuerdos y tratan de adecuar sus sistemas políticos y políticas públicas para fomentar la inclusión y ampliar los espacios de participación de estas poblaciones, propiciando el reconocimiento de sus derechos y manifestaciones culturales particulares. A la par, los pueblos indígenas han ganado protagonismo en la lucha por la reivindicación y acceso a un conjunto de derechos sociales y políticos, mientras el mercado se consolida como una fuerza que irrumpe y reconfigura prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

Aún con su larga trayectoria y riqueza organizativa, los grupos comunitarios y asociativos que interactúan en los contextos locales —que generalmente corresponden a los grupos objetivos o destinatarios de las acciones públicas— son actores con poco protagonismo en el análisis de políticas públicas. El debilitamiento organizativo y el deterioro de las formas de acción comunitaria son problemas asociados con las políticas para el desarrollo rural, donde emerge con mayor fuerza la problemática del agua y sus formas de gobernanza.

Desde la ciencia económica tradicional —y predominante—, el estudio de los grupos humanos ha centrado su atención en torno a la gestión de recursos para satisfacer sus necesidades y ese análisis se ha concentrado más en las orillas de lo público y lo privado. Asociada a esta dicotomía, existe una clasificación de bienes, formas de propiedad y mecanismos de gestión por parte del Estado o del mercado; y

---

1 La consideración de pueblos indígenas abarca una diversidad de pueblos tradicionales originarios de diversas regiones, especialmente en las zonas rurales. Algunas de las resoluciones adoptadas por organismos internacionales en favor de los pueblos indígenas son: el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que constituye una pieza clave en la acción de este organismo a favor de la justicia social; de la misma forma la *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas* fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otras.

un tercer enfoque busca dar cuenta de alternativas relacionadas con un tipo especial de bienes (comunes) que comparten ciertas características de los bienes públicos y privados (Ostrom 2011, 2013).

## Una creciente preocupación sobre los bienes comunes

La gestión de recursos para satisfacer necesidades de la población se relaciona con las etapas de producción, asignación y consumo, transformados a la forma de bienes y servicios. Se trata de un proceso dirigido por lógicas específicas de interacción de los actores involucrados y formas de gobernanza que determinan sus dinámicas y resultados. Inicialmente la atención se dirigió a los bienes públicos y privados (con base en los criterios de exclusión y rivalidad en su consumo), pero como se mencionó, un tercer enfoque busca dar cuenta de alternativas vinculadas con un tipo especial de bienes que comparten ciertas características de los dos anteriores. Así, se denominan recursos de uso común o bienes comunes, y se definen por una combinación entre la dificultad de exclusión (difícilmente se puede excluir a alguien de los beneficios que este representa) y lo que sería el equivalente a rivalidad en el consumo (su uso simultáneo o intensivo si condiciona la posibilidad de agotamiento o congestión en el uso de dicho bien). La diversidad de estos sistemas de recursos y de actores que los gestionan, así como sus particulares formas de autogestión y autogobierno,<sup>2</sup> influyen de muchas formas en los problemas que se deben considerar a la hora de diseñar instituciones para proveer, producir o consumir estos bienes, en una diversidad de situaciones en que interactúan los seres humanos (Ostrom 2011; Moral 2013).<sup>3</sup>

En torno a la gestión de los recursos de uso común y propiedad colectiva (recursos de uso común/propiedad colectiva), subyace también una serie de tensiones vinculadas con la vida social. Una de ellas es la tensión entre dos formas de interacción humana: una tradicional, relacionada con la supervivencia de la comunidad, y una moderna, vinculada al surgimiento de la organización. Ambas coexisten enlazadas por configuraciones institucionales que determinan formas diferentes de acción co-

2 Entre los bienes comunes hay muchos subtipos y varían en cuanto a atributos (movilidad, escala, extensión, cantidad de usuarios, etc.). Igualmente la escala varía, dado que pueden estar disponibles para todo el mundo o solo para un determinado sector.

3 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). En comunidades "limitadas", de pequeña escala, los bienes o recursos comunes (bienes, recursos, procesos, cosas, entre otros) se comparten casi exclusivamente entre sus miembros, quienes se organizan en torno a un sistema de recursos y tienen derecho (no necesariamente propiedad) a disfrutarlo, gestionarlo, utilizarlo o explotarlo.

lectiva y de los sistemas de gobernanza asociados con los procesos de apropiación y dominación de un determinado territorio.

Sarukhán (en Ostrom 2011) considera que, para el buen aprovechamiento de recursos de uso común, es necesario 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 existe escasez y dificultad de acceso a la información, en áreas subnacionales con poblaciones generalmente marginadas, que no son parte de las élites (Poteete et al. 2012).

Cabe destacar que la gestión de lo común no es algo nuevo, sino una forma vigente en lo rural, donde nunca ha desaparecido. La acción de los seres humanos que habitan estos territorios y planifican localmente sus acciones combina la generación de respuestas a la necesidad de sostenimiento económico con valiosas alternativas de conservación. Aunque generalmente esta gestión se asocia con actividades productivas primarias, en muchos casos aporta a conservar el paisaje, el medio ambiente y la biodiversidad (Sarukhán en Ostrom 2011; Moral 2013, 7).

De manera general, el conjunto de elementos que gravita sobre las formas de interacción humana mencionados está presente en los trabajos de Ostrom sobre el “gobierno de los bienes comunes”, en el que identifica condiciones que posibilitan la gestión adecuada de un conjunto de recursos de uso común mediante lógicas diferentes a las existentes en el Estado o 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 serían asumidos por el Estado o por el mercado para conservarse (Ostrom y Ahn 2003).

Ostrom se opone a la idea de que autoridades externas impongan derechos privados o regulaciones centralizadas como única alternativa para solucionar problemas asociados a los recursos de uso común, y postula la existencia de varias posibles alternativas en función del contexto y las características de cada caso. En este sentido, las autoridades públicas pueden apoyar a los grupos comunitarios con formas propias de autogobierno, proporcionando información de calidad para que manejen sus propios arreglos institucionales y sistemas complementarios de control antes que imponer las normas desde afuera (Ostrom 2011, 26).<sup>4</sup>

4 Observa que los sistemas de administración con esquemas de mercado o de carácter estatales no han logrado tener éxitos uniformes en todos los casos ni tampoco los individuos están inexorablemente condenados a una



## La política pública como arena de acción

Aunque hay varias definiciones de política pública, se destaca en estas el rol clave que tiene el Estado en cada etapa del proceso. Medellín (2015) define como el dispositivo que tiene el Gobierno para tratar de modificar comportamientos y ejercer su influencia en una sociedad, como parte de un determinado régimen político; además de la territorialidad (presencia efectiva en el territorio), la institucionalización del orden es un pilar del régimen que posibilita formas de producción y reproducción de mecanismos e instrumentos que posibilitan el ejercicio y consolidación de la dominación en una sociedad.

Los patrones institucionales nacionales no necesariamente son compatibles o complementarios con los patrones institucionales en uso por parte de los actores comunitarios a quienes va dirigida la política. Dado que la gente vive en comunidades y espacios poblados de todos los tamaños y características a lo largo de un territorio nacional donde la política pública tiene incidencia (en la “territorialidad” de un Estado), los grupos se organizan en torno a la gestión de recursos, instituciones y formas organizativas que dan sentido a su existencia, los cuales son permeados/determinados por la “institucionalización del orden” promovida desde el Estado central. Por ello, analizar el momento actual –aunque con una perspectiva histórica– requiere considerar los factores sociales y culturales que caracterizan a nuestras sociedades, generando mejores posibilidades de participación para los diferentes actores (Roth 2014; Fontaine 2015).

Por otra parte, el Estado central no ha tenido claridad en la implementación de la política pública para el manejo de los recursos hídricos, de tal forma que aporte a solucionar los problemas para su producción; por eso los sistemas de riego han sido construidos y operados de manera distinta en la costa y sierra ecuatorianas: mientras en la sierra predomina la presencia de sistemas comunitarios enfocados a satisfacer las necesidades de producción de pequeños agricultores, en la costa prevalecen los grandes proyectos de infraestructura construidos por el Estado. Estos sistemas –que generalmente tienen el carácter de multipropósitos debido a que simultáneamente se orientan al control de las inundaciones, producción de agua potable y agua para riego– son megaproyectos públicos construidos con el apoyo económico del Estado central, pero cuya operación muchas veces beneficia más a intereses privados (Gaybor 2008; Sasso 2009).

---

“tragedia”, ya que no es imposible que logren acuerdos y mecanismos creíbles de cooperación con base en ciertos acuerdos institucionales propios. El agua es uno de los bienes comunes que más ha sido estudiado con este enfoque.

## Comunidad, organización y territorio: implicaciones para la gobernanza

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 lugar a visiones y conceptos de diversos grados de complejidad. Coraggio asocia 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” (Coraggio 1994, 47).

Sucesivamente, diversos autores han incorporado nuevos elementos y dimensiones de análisis que se integran durante el proceso de construcción de un territorio (Valarezo et al. 2004). Desde otra perspectiva, se asocia al territorio una triple dialéctica donde la dimensión práctica espacial (es decir, el 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) (Lefebvre 1998).

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 y Zavgorodniaya 2001), la que está siempre vinculada con 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). El territorio “cada vez es menos percibido como soporte físico y más como una construcción colectiva, como una realidad relacional” (González 2013, 271).

El funcionamiento del gobierno territorial es descrito por González (2013, 273) como dependiente de “la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones, dirigida a regular, gobernar y gestionar las dinámicas territoriales a través de formas compartidas e innovadoras de planificación y gestión en aras de un mayor desarrollo”. No es un proceso dado, sino uno en construcción, y para que sea exitoso y se sostenga, se requiere que las interacciones de los actores sociales logren un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo que promueva el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio.

Es necesario resaltar también referencias teóricas relacionadas con la comunidad y la organización como formas de relacionamiento humano marcadas por una tensión entre lo tradicional y lo moderno. En ambas juegan un rol importante las instituciones, mismas que regulan interacciones y estabilizan los comportamientos de los individuos con base en las cuales se llevan a cabo acciones colectivas y se determinan formas de gobernanza de los recursos de propiedad colectiva y/o uso

común. 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.

Surge así una tensión entre dos formas aparentemente contrapuestas de sociabilidad: la comunidad como una instancia premoderna y la sociedad vinculada a la modernidad.<sup>5</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 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 (2001) 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.

En medio de la tensión comunidad y organización, las instituciones surgen como un elemento fundamental del análisis de las interacciones humanas, tanto en el ámbito privado, público y comunitario. Alonso y Garcimatrín (2008) recuentan el proceso de construcción de este concepto, empezando con la cita de Schomoller de 1900, donde los hábitos y reglas se relacionan con la moral, la costumbre y el derecho. 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.

El análisis y desarrollo teórico sobre las instituciones ha sido amplio y derivado en múltiples corrientes, siendo la dimensión económica la que más ha prosperado. Para Ostrom (2011, 2013 y 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 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 y Ahn 2003).

5 La organización y la asociación surgen como aspectos relacionados con la modernidad.

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. 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 del mismo, lo que podría conducir a su sobreuso, frente a lo cual se requiere una respuesta social coordinada (Alonso y 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 2014), 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 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 con la gestión de sistemas de recursos de uso común de larga supervivencia, identificando ciertos principios de diseño (factores clave que afectan la 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>6</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 pudieran surgir a partir de una determinada racionalidad.<sup>7</sup>

6 Una cuarta estructura de gobernanza es la de la familia, que tiene características similares a las comunidades.

7 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 li-

Es necesario observar que la implementación de procesos de desarrollo rural se convierte en muchos casos en espacio de complejas disputas simbólicas entre diversos actores estatales y no estatales vinculados. Muchas intervenciones estatales –relacionadas con diversas políticas públicas– suelen imponer lógicas de mercado en los territorios donde se implementan, lo que se contradice con el objetivo de fortalecer capacidades y procesos organizativos locales, generando profundos efectos a nivel cultural. Se presta más atención a generar valor de mercado, sin considerar cómo el valor relacional se podría afectar en esa búsqueda de valor de mercado. De su parte, la reflexión sobre estos procesos por parte de las poblaciones a quienes se dirige la política pública podría contribuir a ensamblar estas formas de mercado dentro de otras formas de vida social (Andolina 2012).

A nivel global existe una amplia presión por el control de recursos naturales necesarios para la vida, siendo el agua uno de esos elementos en torno a los cuales se da una disputa en términos de sus modelos de gestión y gobernanza. Así por ejemplo, cada vez más sectores privados asumen el suministro de este recurso, convirtiéndose en modelos de gestión asociados a la eficiencia, como solución frente a la imagen de ineficiencia que se ha construido sobre lo público o lo poco valoradas que son otras formas de gestión común. Son estas últimas las que, desde diversas posturas y expresiones, han florecido como alternativas a las corrientes privatizadoras del agua y en favor del derecho humano al agua, constituyendo además interesantes espacios de activismo social (Bakker 2007).

## Bienes comunes en territorios de propiedad colectiva de Santa Elena

En el caso de Santa Elena (zona costera central del Ecuador), 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).<sup>8</sup> Este régimen organizativo de las comunidades rurales representa al mismo tiempo 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

---

mitada 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).

- 8 En torno a la dinámica comunal costeña, pocos autores han desarrollado estudios a profundidad. Una de las más reconocidas es la antropóloga argentina Silvia Álvarez, quien recopila y complementa referencias más generales de otros autores. Otros estudios mencionan que en la costa está la mayor cantidad de pobres rurales y que estos son invisibilizados en las estadísticas (Chiriboga y Wallis 2010).

estatal ecuatoriano. Aunque están presentes a escala nacional, la tradición y presencia comunal está muy marcada en el territorio de Santa Elena.

La comuna es una forma de agrupación humana tradicional que desarrolla 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 auto-identificación, personería jurídica específica y un sistema formal de autogobierno, reconocidos por el Estado. También se 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), y que se dan dentro de un marco normativo e institucional (ley, estatuto jurídico, dependencias administrativas) que las legalizan.

Si bien el territorio de propiedad comunal constituye uno de los elementos cohesionadores y articuladores de la dinámica organizativa y su acción colectiva, es el agua, uno de los recursos de uso común más sensibles actualmente, que ha venido experimentando grandes cambios (por efectos naturales y antrópicos) y que por tanto influye mucho en la dinámica comunera peninsular. 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; 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.

La propuesta de este trabajo es mirar a las comunas ecuatorianas como una construcción social en la que están presentes rasgos de las dos dimensiones descritas (comunidad, organización), las que al estar estrechamente relacionadas estructuran una forma particular de gobernanza de recursos y de acción colectiva para la consecución de sus metas sociales. Su supervivencia actual está condicionada por un conjunto de instituciones formales e informales que regulan las interacciones y enmarcan intereses de los individuos, pero inmersas en una fuerte tensión entre tradición y modernidad.

Esta tensión se manifiesta en la coexistencia de una práctica comunitaria cargada de manifestaciones culturales, vínculos sociales y referentes de identidad de la población, creados en el tiempo y, simultáneamente, un régimen organizativo y de relacionamiento social construido como estrategia de adaptación a los cambios y de resistencia ante las amenazas que plantea la sociedad moderna. Los asuntos relacionados con las formas de gestión del agua y principalmente con las decisiones que deben ser adoptadas en torno a la definición de las instituciones que las rigen son aspectos centrales.

Cabe destacar que, además de ser uno de los más antiguos y extensos del país, Santa Elena se destaca porque su amplia ruralidad está prácticamente distribuida en su totalidad en comunas; es una de las “particularidades que los singulariza respecto de los demás cantones de la región” (GADMSE 2014, 70). Geográficamente 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. De esta superficie, aproximadamente el 80% del territorio es parte de la distribución original de terrenos comunales.<sup>9</sup>

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 (bosques, reserva marina y manglares), superior a las 130 000 hectáreas, las cuales están situadas en tierras comunales, y donde la mayor parte corresponde al Bosque Protector Chongón-Colonche. Cabe destacar que en la zona funciona el proyecto gubernamental Socio Bosque, que concesiona el manejo y conservación de una parte del bosque a un grupo de comunas colindantes (en la porción de territorio que les corresponde); dicho grupo ha conformado 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 formas de gestión colectiva y 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, 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>10</sup>

## El agua como determinante de los cambios en la dinámica comunal

El agua (dulce) es uno de los recursos determinantes para la vida de las poblaciones comunales; su frecuente y creciente escasez (temporalmente hay mayor disponibilidad en épocas de lluvia) ha generado una serie de conflictos, limitaciones (para la calidad de vida de las personas y para la producción) y consecuencias (migración hacia las ciudades, cambios en la vocación productiva, disminución de ingresos de

9 No se menciona como “propiedad comunal” debido a las diversas formas en que una indeterminada cantidad de terrenos comunales han pasado a ser propiedad privada (es uno de los problemas que enfrenta actualmente la organización comunal).

10 En un discurso en Santa Elena en 2016, el Presidente de la República de entonces describió al estatus actual de la propiedad comunal (indivisibilidad) como un limitante para la dinamización de los procesos productivos en la zona (Correa 2016).

las familias), siendo incluso argumento para pérdida o venta de activos de propiedad comunal.

Su limitada disponibilidad y sus formas de manejo son producto de un proceso histórico en el que han influido aspectos de carácter normativo e institucional (a nivel local y nacional), fenómenos de origen natural (sequías y salinización) y antrópico (contaminación de fuentes, nuevos usos, entre otros), mientras que aportan a acrecentar su acervo las temporadas invernales (especialmente en épocas del fenómeno de El Niño) y especialmente el denominado trasvase del río Guayas a la provincia de Santa Elena.

La sequía ha sido siempre un problema presente en las comunidades peninsulares, que en determinados períodos afectó más los modos de producción de las familias campesinas, motivando el ejercicio de trabajos temporales fuera de la comunidad; este fenómeno se incrementó desde inicios del siglo XX y se pudo observar en la ciudad de Guayaquil. Como efecto no previsto de esta interacción, se dio la generación de nuevos vínculos débiles, por medio 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 del territorio comunal.<sup>11</sup>

A partir de un proceso combinado de observación, revisión documental y entrevistas a un conjunto de actores locales (cinco comuneros) vinculados con la dinámica comunal,<sup>12</sup> se identificó y se presentan a continuación algunos factores determinantes de la lógica actual de la comunidad y de la organización, sus instituciones y tensiones, así como los problemas que afectan actualmente a sus organizaciones, de manera especial relacionados con el sistema de gobernanza del agua. Sin embargo, se observa también 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.

La mayoría de las comunas tiene a su población concentrada en núcleos comunitarios de tendencia “semiurbana”, en el que se facilita la interacción y reconocimiento de las personas. Sin embargo, en la medida en que ha crecido la población, 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 debilitado las relaciones entre individuos que cada

11 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 de 1990 era de alrededor de medio millón de hectáreas (Bazurco 2006; Álvarez 2002).

12 Dinámica comunal es la interacción de los actores estatales y gubernamentales dentro de un territorio comunal para la implementación de las políticas públicas en una determinada temática.



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 de los comuneros (entrevista a Smeling Suárez, 2017).

En varias ocasiones, el debilitamiento de la organización comunal tiene como contraste la creación y fortalecimiento de grupos sociales diversos. Organizaciones como las juntas de agua, asociaciones, clubes, microempresas, comités barriales, entre otros, interactúan ampliamente con fuertes vínculos entre sí, pero poco integrados en actividades comunitarias. La participación disminuye tanto en los trabajos cooperativos, como a nivel de comisiones para gestionar proyectos a nombre de la comunidad, o en la participación en los espacios de reunión y toma de decisiones. Frente a este debilitamiento de la comuna, se han adoptado estrategias orientadas a fortalecer la convocatoria a actividades colectivas, especialmente a las asambleas generales de socios; se incluyen, por ejemplo, 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 (entrevista a Vicente Quimí, 2017).

El amplio sentido de pertenencia a la comuna y la presencia de vínculos débiles<sup>13</sup> permiten que la existencia de varias organizaciones conformadas al interior de la comunidad no afecte 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 y el funcionamiento de la Federación de Comunas.

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 desarro-

13 Según Granovetter (2000), se refiere a los nexos de unión que existen entre la realidad micro de las interacciones personales y el paisaje sociológico macro –como la agregación de aquellas– mediante el análisis de las redes o vínculos que emergen en el contexto social. Los fenómenos macro que busca explicar son la difusión y transmisión de la información, la movilidad social, la organización política y la cohesión social.

llarse 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 establecen relaciones directas 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 con cada proceso productivo y la asignación de parcelas individuales constituyen de algún modo una tensión entre lo grupal y lo comunal, adicionales a 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.

Las pugnas de poderes al interior de las organizaciones, y en ocasiones 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 han usufructuado permanentemente del divorcio e incompatibilidades institucionales entre Estado y comunas. En un período en que el régimen estaba ausente, permitió penetración del sector privado (compra de tierras ahora cultivadas) a partir de la información privilegiada sobre recursos clave (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 los comuneros.

Los principales efectos que se han destacado desde los impulsores de las políticas públicas 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 el resurgimiento 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, culturales y ambientales (expresadas por ejemplo en la 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, lo cual es una oportunidad para promover y potenciar formas de autogestión de recursos, combinando diversas formas de valoración de sus procesos de desarrollo.

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 mutado, 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.

## Gobernanza del agua en el territorio comunal

### *Atributos biofísicos del recurso*

Las fuentes de recarga de agua para consumo humano y para riego están dadas por afluentes que nacen en la cordillera Chongón Colonche, siendo prácticamente la única provincia continental del país (al igual que una parte de Manabí) que no se alimenta de forma directa desde la cordillera de Los Andes; el abastecimiento complementario se hace mediante el trasvase del río Daule a la provincia de Santa Elena, lo que genera costos elevados por el traslado del líquido, además de riesgos para la infraestructura por fenómenos naturales y mayor exposición a factores de contaminación a lo largo del trayecto recorrido (en buena parte son canales abiertos).

El abastecimiento del agua hacia las zonas rurales tradicionalmente se ha dado desde fuentes naturales subterráneas y superficiales (ríos y albarradas). 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, entre otros. En este sentido, se ha dependido en gran parte de las estaciones invernales para nivelar en algo la situación, siendo la zona norte del territorio siempre más húmeda que la zona sur.

El abastecimiento de la zona urbana ha dependido en las últimas décadas de la conducción de agua desde el río Daule, antes por medio 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. Otras plantas potabilizadoras funcionan cerca del canal del trasvase, abasteciendo a pequeñas comunidades ubicadas a lo largo del trayecto. La escasez presentada

en zonas que anteriormente se abastecieron por medio de pozos ha hecho que el abastecimiento desde la planta de Atahualpa (a cargo de la empresa mancomunada AGUAPEN) llegue a otras comunidades rurales, con los consiguientes problemas de aumento de la demanda, costos y riesgos mencionados.

### **Características de la comunidad**

Es necesario anotar que el territorio rural de Santa Elena es uno de los espacios más grandes del país que cuenta con un régimen continuo de propiedad comunal, siendo una unidad geográficamente delimitada por la cordillera Chongón-Colonche y el océano Pacífico, con un sistema político de autogobierno propio reconocido por el Estado (Ley de Comunas de 1937).

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 de la Península de Santa Elena (PHASE), que implicó la construcción de dos grandes embalses en la zona rural central, una hacia la parte sur, denominada El Azúcar, y otra más al norte, denominada San Vicente, que entró en plena operación en años recientes y en torno a la cual se construirá una nueva planta potabilizadora para abastecer las dos parroquias de la zona norte de Santa Elena, Colonche y Manglaralto.

Otras estrategias de abastecimiento, especialmente a nivel productivo, están dadas por la reconstrucción de reservorios en diferentes sectores, entre ellos, algunas infraestructuras ancestrales (albarradas) construidas por poblaciones locales como parte de un sistema de manejo que existía en el territorio. Cabe destacar la presencia en la zona de períodos de sequía prolongados y algunos lluviosos (como en 2017) que llegaron incluso a la categoría de fenómeno de El Niño.

### **Reglas en uso**

La forma de manejo tradicional del agua se construyó de manera “espontánea”, 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 comunas, con poca o nula intervención de entes externos (estatales). Con el paso del tiempo colectivizó la gestión del agua de consumo por medio de las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP), mientras que se mantuvo una gestión individual del agua de riego. La regulación estatal tuvo un efecto para

la organización de los espacios de gestión antes que para el manejo del recurso en sí mismo.

En la zona de estudio, el crecimiento poblacional y los nuevos/mayores usos (entre ellos turismo) han 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 organizaciones no gubernamentales (ONG) y gobiernos locales que accedieron a financiamiento de organismos internacionales.

Desde inicios del siglo XXI ha existido una fuerte inversión pública desde el Gobierno central, acompañada de una serie de cambios institucionales y normativos, especialmente la incorporación explícita del agua en varios pasajes de la norma constitucional, la expedición de la Ley de Aguas y la creación de la Secretaría Nacional del Agua. Los aspectos centrales relacionados con la conformación de JAAP (consumo) y de Regantes (riego) se mantienen sin mayor variación, pero sí hay cambios en relación al uso (debe contar con una autorización estatal de la Empresa Pública del Agua) y los procesos de administración del recurso.

## Niveles de interacción

### *Interacciones locales*

La comuna, como espacio comunitario, organizacional y de organización del territorio, sigue siendo la representante legítima en el territorio como el espacio 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, con una gestión heterogénea entre una y otra. Mientras el manejo para riego está regido directamente por el ente estatal y el agua de consumo está a cargo de las JAAP (comunitarias y regionales) que tienen una gestión independiente, pero articuladas a las comunas.

La existencia de la propiedad comunal ha cumplido un importante rol en la conservación de la propiedad comunal del territorio rural de Santa Elena, lo cual se ve influenciado de varios modos por la política pública; así por ejemplo el Programa Socio Bosque limita el fraccionamiento del territorio, lo cual tiene implicaciones para la producción de agua. Por su parte, los proyectos productivos agropecua-

rios que promueven la organización comunal (convenios a nivel interinstitucional), aunque su operación se da de forma asociativa (grupales), y familiares (individualidad); esto tiene implicaciones diferentes para los usos del agua. Existe una serie de otras acciones particulares, usos y cambios en los patrones productivos como la extracción de ripio, turismo, distribución de agua a industrias, que tienen un efecto menos favorable para la gestión del agua en el territorio.

### **Interacciones entre actores estatales diversos**

Las interacciones entre diversas instituciones públicas se han incrementado en el territorio peninsular a partir de la implementación de nuevas normativas y políticas relacionadas con el agua. Un ejemplo es la construcción y administración de obras de infraestructura a cargo del Servicio Ecuatoriano de Contratación de Obras (SECOB), que debe coordinar acciones con la Secretaría Nacional del Agua; por su parte esta debe coordinar con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) los temas relacionadas 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 e Industria, así como el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y varias ONG.

Hay otras expresiones de lo estatal a nivel local. La empresa AGUAPEN, que cumple 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 o Comité de Agua. La operación de esta empresa mancomunada (a escala municipal) ha influido mucho en las dinámicas comunitarias, ya que si bien las comunas han tenido un rol preponderante en casi todos los asuntos del territorio, actualmente ciertas decisiones fundamentales sobre la distribución o uso del agua se toman en centros de poder fuera de las comunas, en espacios estatales distintos al 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 coyunturales, 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 definidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), estas no son necesariamente la guía de acción de los GAD en el territorio ni mecanismos

de coordinación efectiva entre ellos. Uno de los desencuentros más comunes para la toma de decisiones en torno al sistema de riego se da entre el GAD Provincial y la Secretaría Nacional del Agua (actor principal de la política pública del agua).

En cuanto a 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 períodos de sequía se agudizan, comienza a evidenciarse una mayor conciencia sobre la importancia de la protección del bosque. Si bien se destaca la sequía como característica del territorio, es un fenómeno recurrente la presencia del fenómeno de El Niño que, además de generar una buena dotación de agua, actúa como un ordenador del territorio.

Existe en las comunas 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 reguladora por parte de los comuneros, que obedece a patrones culturales de las comunidades.

Aunque la nueva Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (vigente en el Ecuador desde 2014) establece 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 usuarios de una misma Junta y al mismo tiempo productores agrícolas de una misma cuenca, en donde se ubican los pozos para el abastecimiento.

## Conclusiones

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.

Desde el punto de vista teórico, el marco denominado de análisis y desarrollo institucional (ADI) se convierte en un sólido encuadre analítico para analizar las interacciones de los recursos comunes en contextos donde las instituciones afectan el comportamiento de individuos mediante incentivos, y combinado con los elementos de la gobernanza, permite realizar un mejor análisis cuando se trabaja con bienes de uso común, en este caso el agua.

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). 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 (agropecuario-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, fortaleciendo en unos casos y debilitando en otros la acción comunal.

El enfoque de las políticas públicas relacionadas con los asuntos del agua en el territorio comunal de Santa Elena ha cambiado 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.

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).



## Bibliografía

- Alonso, José y Carlos Garcimartín. 2008. *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.
- Álvarez, Silvia. 2002. *Etnicidades en la costa ecuatoriana*. Quito: Abya Yala.
- \_\_\_\_\_. 2001. *De huancavilcas a comuneros: relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena, Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Andolina, Robert. 2012. "The values of water: Development cultures and indigenous cultures in highland Ecuador". *Latin American Research Review* 47 (2): 3-26. <http://doi.org/10.1353/lar.2012.0015>
- Bakker, Karen. 2007. "The 'commons' versus the 'commodity': Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global south". *Antipode* 39 (3): 430-455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x>
- 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 2*. Quito: Abya Yala.
- Bowles, Samuel. 2010. "Gobernanza económica: mercados, Estados y comunidades". En *Microeconomía. Comportamiento, instituciones y evolución*. Santa Fe, Nuevo México. <https://bit.ly/2ZkY4I9>
- Chiriboga, Manuel y Brian Wallis. 2010. "Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública". *Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural*. Quito. <https://bit.ly/38PUc5p>
- Coraggio, José Luis. 1994. *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Correa, Rafael. 2016. "Discurso de inauguración de la Unidad Educativa del Milenio Cerezal de Bellavista". *Santa Elena, Ecuador: Canal YouTube de Ciudadano TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=Lg2tlfnBUW0>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- GADMSE (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena). 2014. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón Santa Elena 2014-2019*. Guayaquil.
- Gaybor, Antonio. 2008. *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de Recursos Hídricos.
- Giner, Salvador. 2001. *Teoría sociológica clásica*. Barcelona: Ariel. <https://bit.ly/2AQ8KVR>
- 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): 271-291.  
[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* 33: 41-56. <https://bit.ly/3iX9Lww>
- Haesbaert, Rogério. 2013. "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". *Cultura y Representaciones Sociales* 8 (15): 9-42.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo, 57-82. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lefebvre, Henri. 1998. *Production de l'espace*. Londres: Universidad de Sussex Brighton.
- Medellín, Pedro. 2015. "Gobierno y políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. De cómo se gobierna en países de frágil institucionalidad. Materiales del curso de Estado y administración pública. Doctorado en Políticas Públicas". FLACSO Ecuador, sin publicar
- Moral, Beatriz. 2013. *Un acercamiento a la gestión de los bienes comunes y las organizaciones colectivas en el primer sector en Euskadi*. Álava: Katilu.  
<https://bit.ly/2WeqJwC>
- Ostrom, Elinor. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- \_\_\_\_\_. 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. <https://bit.ly/3focXt>
- \_\_\_\_\_. 2011. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: FCE / UNAM / CRIM.  
<https://bit.ly/2WdDbwF>
- Ostrom, Elinor y TK Ahn. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233. <https://bit.ly/38M9GY2>
- Poteete, Amy, Marco Janssen y Elinor Ostrom. 2012. *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México DF: FCE.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sasso, María. 2009. *El proyecto multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*. Quito: Abya Yala. <https://bit.ly/2ZjDWq4>
- Tapia, Luis y 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.

Valarezo, Galo, Sara Báez y Pablo Ospina. 2004. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Consorcio CAMAREN. <https://bit.ly/2Cq50uI>

## Entrevistas

Entrevista a Smeling Suárez sobre la dinámica de las comunas de Santa Elena, 2017.

Entrevista a Vicente Quimí sobre la dinámica de las comunas de Santa Elena, 2017.