

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Sociología Política

Administración del agua y procesos de democratización en el Ecuador: los casos de los
cantones de Cayambe y Pedro Moncayo

Alexandra Nathali Chávez Jaramillo

Asesor: Felipe Burbano de Lara Correa

Lectores: Luis Alberto Tuaza y Santiago Vallejo

Quito, abril de 2023

Índice de contenidos

Resumen	6
Introducción.....	7
Capítulo 1. Disputas por el agua: análisis jurídico, teórico y metodológico sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador	12
1.1. Gestión y administración de recursos de agua en Ecuador: de la Ley de Condominio de Aguas (1960) a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos (2014)	12
1.1.1. La Ley de Condominio de Aguas de 1960.....	14
1.1.2. Ley de Aguas de 1972.....	15
1.1.3. La Constitución de Montecristi y la nueva visión sobre la administración de recursos hídricos en Ecuador	18
1.1.4. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA)	20
1.2. Marco teórico y conceptual sobre la gestión comunitaria del agua.....	22
1.2.1. Ostrom y la teoría de los bienes comunes	23
1.2.2. La teoría neoinstitucionalista: la importancia de las instituciones en la gestión de los recursos naturales	28
1.2.3. Teoría de la democracia y el concepto de gobernanza.....	32
1.3. Metodología.....	36
1.4. Recapitulación	37
Capítulo 2. La dinámica comunitaria y la trayectoria de la administración del agua y riego en Ecuador: los casos de los cantones de Pedro Moncayo y Cayambe.....	38
2.1. Génesis del modelo de gobernanza sobre el agua en Ecuador. Transformaciones estatales legales y formación de organizaciones de usuarios del agua.....	38
2.1.1. Transformaciones en los modelos de gobernanza de los recursos hídricos en Ecuador	39
2.1.2. El sistema de riego en Ecuador. La estructura de las Juntas de Riego	50
2.1.3. La gestión de recursos hídricos en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo en la provincia de Pichincha.....	52
2.2. La organización Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente para Cayambe y Pedro Moncayo (CODEMIA C-PM).....	55
2.3. Recapitulación	61
Capítulo 3. El manejo de agua y los procesos de democratización por decreto. Las transformaciones institucionales a partir del 2014	63
3.1. Problemas y conflictos de la autogestión comunitaria sobre recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo	63
3.2. Autogestión comunitaria vs. intervención estatal: cambios institucionales en Cayambe y Pedro Moncayo sobre la gestión de recursos hídricos a partir de la Ley del 2014	71

3.2.1. Análisis del modelo de autogestión de los Recursos de Uso Común (RUC) en Cayambe y Pedro Moncayo	71
3.2.2. La implementación de la Ley de Aguas del 2014: cambios institucionales en la gestión de los RUC	74
3.3. Gobernanza democrática y solución de conflictos sobre recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo.....	82
3.4. Recapitulación	92
Referencias	98
Anexos	104

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Fase de los conflictos sociales activos	70
Figura 3.2. Resultados de la implementación de la Ley de Aguas del 2014.....	86
Figura 3.3. Percepción sobre la influencia de la Ley de Aguas del 2014 en el proceso de democratización	87

Tablas

Tabla 2.1. Organizaciones de usuarios del agua (1990-2006)	40
Tabla 2.2. Transformación normativa e institucional sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador (1966-2006).....	43
Tabla 2.3. Transformación normativa e institucional sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador (2007-2014).....	46
Tabla 2.4. Estructura administrativa de las organizaciones de la CODEMIA C-PM	56
Tabla 3.1. Diferencias ente el modelo de gestión comunitario y público	64
Tabla 3.2. Transformaciones institucionales a partir de la Ley del 2014.....	75

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Alexandra Nathali Chávez Jaramillo, autora de la tesis titulada “Administración del agua y procesos de democratización en el Ecuador: los casos de los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Sociología Política, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia 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, abril de 2023

Alexandra Nathali Chávez Jaramillo

Resumen

La presente investigación se inscribe dentro de un campo de interés asociado al tema de la administración o gestión de los recursos hídricos, específicamente, el relacionado con los principales conflictos por el agua (CpA) que atañen a cualquier gestión de dicho recurso. Se considera la aplicación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (2014) un punto de quiebre en la gestión del agua en Ecuador. Por ello, la presente investigación parte de dicho marco legal para analizar tanto la situación previa como posterior sobre la gestión del agua. Como pregunta de investigación se estableció la siguiente: ¿Qué impacto tuvo la Ley del 2014 en la gestión de los recursos hídricos en Ecuador?

Para responder a la pregunta, se plantea como hipótesis que la Ley del 2014 generó un efecto democratizador, lo cual permitió una participación más incluyente de los usuarios, y en general de los diferentes actores involucrados. Dicha participación se concretizó por medio de la instauración del voto secreto y universal. La aplicación de este nuevo marco legal no solo permitió mitigar los conflictos existentes, sino que también mejoró la eficiencia de la gestión del agua. Así, si bien hasta el momento había prevalecido la organización comunitaria, la ley del 2014 incluyó al Estado como un actor principal que interactúa junto con las comunidades.

El estudio se centró en los cantones de Cayambe-Pedro Moncayo de la provincia de Pichincha donde opera el Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente (CODEMIA-CPM). En el ámbito metodológico, la fuente principal para el estudio fue un trabajo de campo realizado entre los años 2017 y 2018 en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. Se realizó un total de 20 entrevistas que incluyeron tanto usuarios como directivos de las Juntas de Riego relativos a los dos cantones mencionados.

Se concluye que el proceso conflictivo también puede ser leído desde una perspectiva de la democratización pues los mejores niveles de gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo fueron resultado del efecto democratizador de la Ley del 2014. Se comprobó que el autogobierno de los bienes comunes (Ostrom 2015) no fue el mejor modelo para lograr la eficacia de la gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. Ello conlleva a plantear inductivamente que en Ecuador los modelos centrados en una alianza Estado-Juntas de Riego posee mayores beneficios y alcanza mejores niveles de eficiencia que modelos que restringen la gestión a un actor en particular: Estado, comunidades o empresas.

Introducción

El año 2020 marcó un hito en la historia del siglo XXI. La aparición de la pandemia por la COVID-19 modificó las formas de interactuar y socializar existentes hasta esta fecha. Ello produjo un fuerte impacto no solo en la economía mundial, sino también en las demás esferas de la vida social. No obstante, este hecho no fue el único que generó un impacto negativo. Si medimos la importancia de determinados hechos dado su impacto en el futuro lejano, el cambio climático que viene atravesando nuestro planeta es bastante preocupante. De acuerdo con el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, “el cambio climático va a influir negativamente en la cantidad y calidad del agua disponible a nivel mundial para satisfacer toda una serie de necesidades humanas básicas” (UNESCO 2020, párr. 2).

Los cambios climáticos se aprecian en fenómenos como sequías e inundaciones. De manera paralela, no podemos dejar de lado el factor demográfico. Así, el crecimiento de la población ha generado un mayor consumo de los recursos hídricos. Por ello, se aprecia que el consumo de agua a nivel mundial se ha sextuplicado durante el último siglo. Esto, sin mencionar que el consumo sigue creciendo a una tasa anual del 1 %. La suma de ambos factores (cambio climático y crecimiento poblacional) conllevará a un futuro donde el panorama mundial será desolador respecto al acceso del recurso agua por parte de la población. Según el Banco Mundial, para el año 2050 un aproximado de mil millones de personas no dispondrán del agua suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Si analizamos ese panorama desolador por regiones, América Latina posee uno de los peores pronósticos. Si bien América Latina cuenta con aproximadamente el 31 % del agua dulce en el mundo, los cambios climáticos harían de esta región una de las más afectadas del planeta. Como ya se ha podido apreciar algunos países latinoamericanos vienen atravesando cambios climáticos severos. De manera general, el calentamiento global ha disminuido el volumen de los glaciares, y con ello la reducción de fuentes de agua dulce para sus habitantes. En nuestra región, existen alrededor de 34 millones de personas que no poseen acceso al agua potable. Los casos más preocupantes según los expertos se encuentran en los países de Haití, Guatemala, México, República Dominicana, Nicaragua, Bolivia, Perú y Ecuador (Banco Interamericano de Desarrollo 2016).

En el ámbito social, la escasez del agua –y demás recursos naturales– siempre ha estado asociada a la presencia de mayores niveles de conflicto. Ello no ha sido ajeno a la realidad

latinoamericana. En países como Bolivia o Perú los conflictos por el agua (CpA) han sido una fuente constante de enfrentamientos entre las comunidades y el Estado a fin de garantizar el acceso a los recursos hídricos por parte de la población. Si bien es necesario un trabajo coordinado entre diferentes países para evitar esta hecatombe de los recursos hídricos, algunos expertos señalan que los Estados pueden implementar estrategias que contribuyan a mitigar los problemas de escasez y los conflictos resultantes. Una de las principales medidas a adoptar se relaciona con una mejor gestión de los recursos hídricos por parte de los Gobiernos nacionales.

Según el Banco Mundial (2014), para garantizar el acceso al recurso agua en el futuro es necesario que los Estados adopten un “enfoque integrado” en la gestión de los recursos hídricos. Por un lado, dicho enfoque se refiere a la inversión en infraestructura de riego. Por otro, es necesario fortalecer actividades como la agricultura y la seguridad alimentaria. Del mismo modo, la aplicación de un enfoque integrado debe ir de la mano con una gestión más inclusiva. Esto significa que se deben atender las demandas de las poblaciones usuarias incluyendo a todos los actores partícipes. En este proceso, el Estado debe cumplir un rol fundamental: guiar la gestión para lograr los beneficios esperados. Todo ello repercutirá en una mayor eficiencia de la gestión del agua que redundará en un beneficio colectivo sin afectar los intereses propios de cada comunidad.

Tanto el Banco Mundial como las Naciones Unidas recomiendan implementar mejores estrategias de gestión a fin de mitigar los futuros efectos de la escasez del agua y sus consecuentes conflictos en América Latina. No obstante, la aplicabilidad de las recomendaciones se enfrenta a la heterogénea realidad latinoamericana respecto a la gestión de los recursos hídricos. Los Gobiernos latinoamericanos adolecen de un problema importante que dificulta la maximización de los logros respecto a la gestión del agua en la región: debilidad institucional. La debilidad institucional es un efecto de los constantes cambios apreciados en la política latinoamericana durante todo el siglo pasado. La mayoría de países afrontó cambios continuos en sus marcos constitucionales, lo cual afectó de manera directa e indirecta al establecimiento de reglas claras y firmes sobre la gestión de los recursos naturales.

La volatilidad de los marcos institucionales generó divergencias en los modelos de gestión sobre recursos naturales en los diferentes países de la región. Por lo general, en países donde la debilidad institucional tiende a ser más pronunciada (como Bolivia, Ecuador o Perú) la gestión de los recursos naturales –incluido el agua– es ante todo una tarea de carácter comunitario. Ello generó en la práctica la aparición de una serie de conflictos. A nivel

comunitario se aprecian pugnas internas que develan la complejidad del tejido social comunitario. En algunos casos como Ecuador o Perú, se aprecia que el manejo de los recursos hídricos recayó sobre todo en determinados grupos de poder como hacendados o sectores dedicados a alguna actividad comercial en particular. En ambos países, la situación se vio modificada tras la irrupción de los Gobiernos militares en los años 70. No obstante, tampoco se logró solucionar los problemas de gestión asociados al agua.

La literatura sobre gestión de recursos naturales se inclina en dos vertientes claramente definidas: autogestión o administración de agentes externos. En el primero de los casos se postula una autoorganización como la forma más eficiente de gestionar los recursos naturales. El segundo más bien señala que es necesaria la intromisión de agentes externos como el Estado o la empresa para maximizar la utilización de los recursos naturales de una determinada población. Dentro de la primera propuesta teórica resaltan las investigaciones de Ostrom (2015), quien sostiene que los miembros de una comunidad poseen las cualidades para autoorganizarse y así lograr una administración eficiente de los recursos. En la segunda propuesta predomina una perspectiva economicista según la cual los bienes son públicos o privados. Así, dependiendo de la postura adoptada el investigador se inclina por uno u otro modelo. No obstante, sí existe un elemento común: una gestión más eficiente solo puede ser ejercida por un actor externo a las comunidades.

En Ecuador –al igual que varios países de América Latina– se han registrado constantes cambios sobre el marco normativo que rige la gestión de los recursos hídricos. En 1960, el agua fue considerada un bien nacional sometida a una regulación privada bajo una perspectiva comunitaria.¹ La llegada de los militares al poder en el año 1972 modificó dicho enfoque de gestión. De esa manera, primó un enfoque más estatal que se alineaba con los intereses nacionalistas del Gobierno militar. Posteriormente, la Constitución del 2008 otorgó a la gestión del agua un carácter tanto público como estatal. Dicho enfoque no pudo ser aplicado sino hasta el establecimiento de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua del 2014.

Partiendo de lo mencionado, la presente investigación se inserta dentro de un campo de interés académico asociado al tema de la administración o gestión de los recursos hídricos. Ello implica analizar algunos de los principales conflictos por el agua (CpA) que atañen a cualquier gestión de dicho recurso. Un elemento importante que se considera un punto de

¹ Cabe destacar que en la legislación ecuatoriana lo estatal asume una subcategoría de lo público. Además, el agua es considerada un bien estatal desde el Decreto Supremo de 1936.

quiebre en la gestión de los recursos hídricos en Ecuador es la aplicación de la Ley del 2014. Por eso, la presente investigación parte de dicho marco legal para analizar tanto la situación previa como posterior sobre la gestión del agua. Así, se establece como pregunta de investigación la siguiente: ¿Qué impacto tuvo la Ley del 2014 en la gestión de los recursos hídricos en Ecuador?

Como respuesta a la pregunta de investigación, se plantea como hipótesis que la Ley del 2014 generó un efecto democratizador, lo cual permitió una participación más incluyente de los usuarios, y en general de los diferentes actores involucrados. Dicha participación se concretizó por medio de la instauración del voto secreto y universal. La aplicación de este nuevo marco legal no solo permitió mitigar los conflictos existentes, sino también ayudó a mejorar la eficiencia de la gestión del agua. Así, si bien hasta el momento había prevalecido la organización comunitaria, la ley del 2014 incluyó al Estado como un actor principal que interactúa junto con las comunidades.

Para demostrar empíricamente la hipótesis de estudio la presente investigación se centró en los cantones de Cayambe-Pedro Moncayo de la provincia de Pichincha donde opera el Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente (CODEMIA-CPM). El canal Cayambe-Pedro Moncayo se compone de 49 óvalos (49 comunidades y juntas de regantes de las cinco organizaciones). En ese sentido, el radio de acción de CODEMIA-CPM llega a 2535 usuarios que incluye a familias, florícolas, haciendas ganaderas y pequeños agricultores que hacen un total de 10 000 personas.

En el ámbito metodológico, la fuente principal de esta investigación es un trabajo de campo realizado entre los años 2017 y 2018 en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. Se realizó un total de 20 entrevistas que incluyeron tanto usuarios como directivos de las Juntas de Riego relativos a los dos cantones mencionados. Las entrevistas realizadas a diferentes autoridades y pobladores permiten concluir que el proceso conflictivo también puede ser leído desde una perspectiva de la democratización.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. El primer capítulo da cuenta del marco jurídico, teórico y conceptual que guía la presente investigación. En ese sentido, se recorre brevemente las principales leyes que sustentan la gestión de recursos hídricos en Ecuador desde la Ley de Condominio de Aguas de 1960 hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua del 2014. Del mismo modo, se plantean los principales marcos teóricos y conceptuales sobre gestión de recursos de uso común (RUC). En este punto

resalta la investigación de Ostrom (2015) y su teoría sobre los bienes comunes. Dado que se considera que uno de los principales problemas en la gestión de los recursos hídricos es de naturaleza institucional, también se incluye teoría del neoinstitucionalismo. Por último, se incluye también teoría de la democracia a fin de entender mejor el proceso de democratización apreciado en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo tras la implementación de la ley del 2014.

El segundo capítulo posee un enfoque histórico-contextual. Así, se busca introducir el contexto sociopolítico ocasionado por los diferentes marcos institucionales sobre recursos hídricos en Ecuador. En un primer momento, se apreciará de manera general la repercusión de la implementación de dichos marcos a nivel nacional. Posteriormente, el análisis se centrará en evidenciar los cambios ocasionados por los marcos normativos a nivel de los casos de estudio. Es decir, el impacto será analizado en el ámbito de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo. De manera transversal, se demostrará la importancia del agua como factor de las relaciones políticas y sociales de los miembros de la comunidad.

En el tercer capítulo se demuestra empíricamente los cambios generados en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo tras la aplicación de la ley del 2014. En ese sentido, se busca corroborar la hipótesis del efecto democratizador acaecido en ambos cantones por la ley. El efecto democratizador será analizado tanto a nivel institucional como a nivel de gobernanza. Finalmente, se establecerán las conclusiones del estudio y se reflexionará sobre futuras agendas de investigación.

Capítulo 1. Disputas por el agua: análisis jurídico, teórico y metodológico sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador

La gestión de los recursos naturales es un tema de análisis recurrente dentro de las ciencias sociales. La variedad de actores e instituciones involucrados en este proceso orientan el estudio de esta problemática hacia un enfoque multidisciplinario. Uno de los temas más importantes en este campo de estudio es la existencia de conflictos resultado de múltiples factores (técnicos, tecnológicos, culturales, políticos, ideológicos, etc.). Para identificar dichos problemas, es necesario partir de un análisis jurídico-contextual que permita rastrear el marco legal sobre el cual recae la gestión de los recursos hídricos en Ecuador. Luego, se debe identificar el marco teórico propicio a fin de poder responder las preguntas de investigación planteadas.

En este primer capítulo se describe tanto el contexto como el marco teórico usados en la presente investigación. Para ello, el primer acápite se encarga de la descripción del marco legal sobre el cual se sustenta la gestión y administración del agua en Ecuador. El análisis jurídico comprende desde 1960, cuando se promulga la Ley de Condominio de Aguas, hasta el año 2014, cuando se promulga la Ley Orgánica de Recursos Hídricos. En un segundo acápite se analizan dos marcos teóricos: el neoinstitucionalismo y las teorías provenientes del análisis de la democracia. En el primer punto, resalta la teoría del análisis de la gestión y administración de los RUC propuesto por Ostrom (2015); en el segundo, se usan diversos autores para contrastar lo propuesto por la autora con respecto a la eficiencia de la autogestión de los RUC. En ese sentido, se busca resaltar la importancia del proceso de democratización en torno a la administración del agua como un factor preponderante en la eficiencia del uso de los recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo.

1.1. Gestión y administración de recursos de agua en Ecuador: de la Ley de Condominio de Aguas (1960) a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos (2014)

Ecuador, al igual que muchos países de América Latina, posee problemas relacionados con la administración de los recursos naturales. Entre estos destaca uno de suma importancia dado su carácter vital: el agua. La administración de este recurso a nivel mundial atraviesa por una situación crítica. El número de personas que no poseen acceso al agua podría ampliarse considerablemente hacia el último cuarto del presente siglo (Cholango 2011, 89). La situación actual del agua en el mundo se origina por diversos problemas como la escasez de agua física que genera una oferta menor a los volúmenes requeridos. Esto se conoce con el nombre de

estrés hídrico (UNESCO 2021). Del mismo modo, se experimentan problemas de almacenamiento. Todo ello conlleva a que el agua en la actualidad sea apreciada como un recurso mercantil (Méndez Urich 2021) que atrae una creciente atención de las empresas transnacionales. El agua como recurso indispensable adquiere más importancia en contextos actuales, como el desatado por la pandemia del COVID-19.

La importancia del agua como recurso vital conlleva a la participación de diversos actores y sectores con intereses particulares en el proceso de gestión (UNESCO 2021, 10). En algunos casos, dichos intereses son excluyentes. Como ejemplo, podemos mencionar los intereses de los usuarios contrapuesto a intereses de índole comercial. Por ello, es común que la gestión del agua se vea afectada por conflictos de diferente índole. De acuerdo con Merlinsky, “el agua es un bien natural de primera necesidad para el consumo y supervivencia del ser humano y su administración está atravesada por conflictos que se originan a partir de disputas políticas en torno a los modos diferenciados de apropiación, uso y significado de dicho recurso” (2017, 224). La realidad latinoamericana no es ajena a dichos conflictos por el agua, como lo demuestra el presente estudio de caso de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo en Ecuador.

El problema sobre la gestión de los recursos hídricos es de larga data en la región. En el mundo andino, el agua además de ser un bien natural rodeado de disputas, también construye identidades y las orientaciones socioculturales a nivel territorial, además que constituye un patrimonio estratégico por su función ecológica y social (Boelens y Guevara Gil 2010, 84; Coloma 2018). Ello puede ser apreciado en países como Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Por estas razones la disputa por la administración del agua, especialmente para el riego, es un tema de investigación social y político de mucho interés para las ciencias sociales en general.

La participación de las comunidades respecto a la administración del agua para riego ha tenido a lo largo de varias décadas consecuencias en la formación de arenas públicas de conflicto y deliberación. Así mismo, incidió en la elaboración de nuevas legislaciones y en la aplicación de nuevos marcos normativos. Esto impulsó la generación de nuevos dispositivos de gestión territorial respecto a la gestión de los recursos hídricos. Por ello, es importante recapitular el marco legal que soporta la gestión del agua en Ecuador. De ese modo, se podrá observar cómo los cambios institucionales en materia de recursos hídricos abrieron nuevos caminos para la deliberación. La presente investigación considera que la Ley Orgánica de Recursos Hídricos del 2014 marca un punto de inflexión con respecto a la eficiencia y resolución de conflictos en torno a los recursos hídricos. Ello debido a que imprime un

carácter democratizador en la gestión de los recursos hídricos. No obstante, es necesario analizar la Ley de Aguas de 1972, ya que en este punto se impone una visión estatal sobre la propiedad del agua. Como señala Merlisky (2017), en este tipo de problemas es necesario considerar su dinámica y evolución respecto a un estado de cosas que solo puede leerse a mediano y largo plazo.

1.1.1. La Ley de Condominio de Aguas de 1960

Los problemas relacionados a la administración del agua en Ecuador son de larga data. Los inconvenientes y conflictos asociados a la mala gestión de los recursos hídricos se fueron agudizando con la instauración de la República durante el siglo XIX. No obstante, adquieren un mayor grado de problematización durante el siguiente siglo dado el carácter cambiante del marco institucional. En el siglo XX, el agua –junto con la tierra– afrontó un proceso de concentración en torno a los propietarios de las grandes haciendas. En ese sentido, el agua se usó preponderantemente para la producción de tipo extensiva, además de los monocultivos (Cholango 2011, 89). La problemática del agua se vio fortalecida debido a la ambigüedad de un marco legal que regule tanto la propiedad como el acceso a dicho recurso natural.² Los primeros intentos para resolver problemas relacionados con la gestión del agua empezaron a manifestarse en la segunda mitad del siglo XX.

Dentro del análisis de la legislación sobre recursos hídricos en Ecuador se considera la Ley de Condominio de Aguas de 1960 como un hito importante en la administración de este recurso. Como se mencionó, la Ley de 1972 modifica lo señalado por la Ley de 1960. De esa manera, restringe la regulación privada sobre recursos hídricos que primaba en el marco legal anterior. En ese documento, los recursos hídricos del país fueron regulados como bienes nacionales (Martínez 2019, 36). Así, se elevaron a rango de ley un conjunto de disposiciones establecidas previamente sobre el uso y provecho del agua en acequias y regadíos para agricultura. La regulación sobre la propiedad y el uso del agua se extendió a diversos repositorios acuíferos. Así, el Estado se atribuyó la propiedad sobre el sistema lacustre y las aguas remanentes. Del mismo modo, ejerció la regulación tanto de los derechos como también de los deberes relacionados con los propietarios de los recursos hídricos.

La Ley de Condominio de Aguas de 1960 buscó regular la propiedad comunal, sobre todo en lo relativo a la administración de los canales de riego (Vallejo 2008). El sistema

² El Código Civil de 1860 estableció el estatus legal del agua en lo que respecta a su propiedad. Posteriormente, se emitió un decreto supremo en 1936 que estableció una nueva Ley de Aguas. No obstante, esta ley fue ambigua dado que otorgaba la titularidad de las fuentes al Estado.

implementado por esta ley se basó en la presencia de los condóminos o condueños. Así, la administración de los recursos hídricos se encontraba sujeta a la participación de estos actores. En algunos casos, la administración de los recursos se encontraba sujeta a la creación de un Directorio de Aguas. Esto sucedía cuando los condueños superaban el número de ocho miembros. La estructura administrativa estaba conformada por los accionistas que conformaban la Junta General. De igual forma que en una junta de accionistas, los condueños se encargaban del nombramiento de los directorios y de la aprobación del presupuesto. Para Vallejo (2008, 112), esta ley generó “una forma de regulación privada del agua, bajo una perspectiva comunitaria”.

Un punto intermedio entre la Ley de 1960 y la Ley de 1972 fue la creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI),³ mediante el Decreto 1551 en 1966 y durante el mandato del presidente interino Clemente Yeroivi. Esta nueva institución reemplazó a la antigua Caja de Riego. La finalidad de esta institución era “propender al mejor aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país como condición esencial para el desarrollo económico de este” (Ley del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos 1966, art. 2, 25). Entre sus múltiples funciones se pueden mencionar la proyección, la construcción y la explotación de los sistemas de riego en el país. Del mismo modo, fue el ente encargado de incentivar la creación de empresas particulares o mixtas en lo que respecta a obras de riego. Los cambios políticos acaecidos durante la siguiente década influenciarían en las políticas sobre la gestión de los recursos hídricos en Ecuador.

1.1.2. Ley de Aguas de 1972

La llegada de los militares al poder en 1972 ocasionó un giro en la orientación del marco normativo de los recursos naturales. Bajo la ejecución de políticas de nacionalización, diversos recursos naturales como el petróleo pasaron a ser administrados directamente por el Estado.⁴ Los recursos hídricos no fueron la excepción. El 28 de mayo de 1972 se emitió el Decreto Supremo n.º 369 por el cual se estableció la Ley de Aguas. La Ley funcionó como el soporte jurídico para nacionalizar todas las aguas pertenecientes al territorio ecuatoriano. Como lo señala Martínez (2019, 36), la ley “declaró a todas las aguas continentales del país

³ Es importante mencionar instituciones como la Caja Nacional de Riego y la Dirección de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería como antecedentes del INHERI.

⁴ Cabe resaltar que mientras el petróleo es considerado un bien nacional de uso estatal, el agua es un bien nacional de uso público.

de dominio público”. Ese nuevo enfoque estatal sobre la propiedad de agua se aprecia de manera explícita en el mencionado documento:

Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación. No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta Ley (art. 2, 4).

Del mismo modo, el artículo 3 señala que “para los fines de esta Ley, declárense también bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular”. En ese sentido, la Ley de 1972 manifiesta explícitamente que el agua pasa a ser un bien nacional de uso público. Una modificación importante con respecto a la legislación previa sobre aguas en Ecuador es la aparición del sistema de concesiones. Bajo esta nueva modalidad los derechos sobre los recursos hídricos fueron concesionados a las comunidades. Este giro sobre la propiedad de los recursos refleja la orientación ideológica y la postura antioligárquica del Gobierno militar. De esta manera, la propiedad y gestión sobre el agua en Ecuador atravesó un cambio importante: los terratenientes dejaron de ser los dueños exclusivos de los recursos hídricos en el país (Tuaza 2019, 96).

Bajo esta ley, el INERHI asumió funciones en pro de los objetivos del Gobierno nacionalista de Guillermo Rodríguez Lara. Como lo señala el artículo 100, el INERHI se facultó para “proporcionar a las entidades encargadas de preparar o ejecutar programas de desarrollo, la cooperación y la ayuda necesarias para el cabal cumplimiento de sus fines”. De ese modo, el INERHI no solo se ocupó del proceso de concesión, sino también de la parte relacionada con la construcción de infraestructura para el uso del agua. Incluso, asumió funciones relativas a la capacitación y asesoría técnica. Como menciona Tuaza (2019), la participación del INERHI también consistió en la entrega de alimentos a los indígenas para promover la participación indígena en las faenas laborales comunitarias conocidas como mingas.

La Ley de Aguas de 1972 generó un punto de quiebre frente a la propiedad y la administración de los recursos hídricos –pues si bien existía previamente una perspectiva comunitaria– dicha ley estableció el agua como un bien nacional de uso público dotando a las comunidades de mayor inherencia en la gestión del agua. Por ello, la presente investigación considera dicha ley como un hito que debe ser considerado para el análisis de la problemática

sobre la gestión del agua en Ecuador. No solo se modificó la tenencia de este recurso, sino también la forma de organización para el uso y explotación. El nuevo marco legal privilegió la asociatividad como mecanismo de cooperación en el sistema de gestión hídrico (Martínez 2019, 36). A pesar de la nueva propuesta basada en el acceso y la participación comunitaria sobre la propiedad y los derechos del agua, problemas como la distribución injusta, la falta de acceso a turnos equitativos, o la escasa participación de la población en el proceso de toma de decisiones no fueron resueltos.

Uno de los principales logros que se adjudica a las reformas del agua durante el Gobierno militar fue facilitar el acceso de las comunidades a dicho recurso. No obstante, se plantean algunos problemas al respecto. Uno de los principales problemas de la ley fue que no logró implementar una distribución igualitaria sobre los recursos hídricos. En ese sentido, se apreciaron problemas de redistribución del agua ocasionando la concentración del recurso en un grupo minoritario de propietarios. Si bien, las reformas militares buscaban eliminar a los grandes propietarios –es decir, a aquellos terratenientes que disponían de mayor acceso y poder sobre los recursos hídricos–, en la práctica, la Ley de Aguas de 1972 terminó consolidando legalmente a los grandes terratenientes.

Los problemas de redistribución se aprecian en el favorecimiento que tuvieron las haciendas localizadas en zonas llanas “o a las tierras con menos del 12% de gradiente” (Cholango 2011, 89). Esto dejó sin acceso al recurso hídrico a las comunidades que se encontraban en zonas con características geográficas diferentes, como es el caso de terrenos con pendientes pronunciadas. Teniendo en cuenta que la población indígena campesina se concentraba mayoritariamente en estas zonas, se entiende por qué en la práctica la Ley de Aguas de 1972 favoreció a los antiguos dueños relacionados tradicionalmente con los grupos de poder en el ámbito rural.

La nueva administración del agua favoreció a las grandes haciendas situadas tanto en la Costa como en la Sierra. Los sistemas de riego implementados bajo el nuevo marco legal fueron financiados con ayuda de préstamos externos. Según Cholango (2011), el fracaso de estas nuevas políticas sobre recursos hídricos se debió a que fueron reformas impulsadas por el Banco Mundial. Pues si bien, el Gobierno militar proponía un modelo estatista con una mayor presencia y regulación del Estado, en la práctica paulatinamente terminó por imponerse un modelo económico neoliberal en la gestión de recursos hídricos. Sumado a los problemas de redistribución, también fue posible hallar inconvenientes relacionados con la calidad del agua (Martínez 2019, 36).

La Ley de Aguas de 1972 fue modificada en el año 2004. La reforma no logró cambiar el carácter neoliberal respecto a la tenencia y uso de los recursos hídricos en Ecuador. Se mantuvieron los mismos puntos relativos a la concesión de la administración del agua. Es decir, se siguió privilegiando el uso la distribución y del agua con fines comerciales. En ese sentido “posibilitó el acaparamiento de agua en pocas manos” (Isch 2012, 88).⁵ Dicho marco legal será modificado con la introducción de la Ley de Aguas del 2014. Previamente, es necesario observar un sustento jurídico importante para las posteriores reformas sobre recursos hídricos en Ecuador: la Constitución de Montecristi del año 2008.

1.1.3. La Constitución de Montecristi y la nueva visión sobre la administración de recursos hídricos en Ecuador

El ascenso de Rafael Correa al poder en el año 2007 generó un nuevo rumbo en la política ecuatoriana. Su Gobierno se enmarcó dentro del llamado “giro a la izquierda” en América Latina (Panizza 2005; Stoessel 2014; Weyland 2009). Este giro a la izquierda se expresó en la llegada al poder de líderes como Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Lula Da Silva en Brasil, Daniel Ortega en Nicaragua, Tabaré Vázquez en Uruguay, y Hugo Chávez en Venezuela.

En la academia, el llamado “giro a la izquierda” generó un debate conceptual. No obstante, se consideró que un elemento importante para definir el viraje político de un gobierno hacia la izquierda era el análisis de sus respectivas agendas políticas. Dos ejes permiten identificar un gobierno dentro esta tendencia: “políticas orientadas a quebrar los postulados centrales del Consenso de Washington y la recuperación de las capacidades estatales” (Stoessel 2014, 2). En ese sentido, lo que caracteriza a un gobierno dentro del giro a la izquierda es su postura frente al modelo neoliberal. Así, impulsan modelos llamados “postneoliberales”. Del mismo modo, el Estado asume un papel protagónico dentro del desarrollo económico del país. Este nuevo enfoque sobre el manejo de la economía afectó la gestión de los recursos naturales incluyendo el agua. La expresión más clara de esta nueva visión sobre la administración de los recursos hídricos se aprecia en la Constitución del 2008.

La Constitución de Montecristi dotó al Estado de un nuevo rol dentro de la administración de los recursos naturales. En esta nueva etapa el Estado reafirma el control total de dichos recursos.⁶ Como lo señala el artículo 261, numeral 10, el Estado central tendrá las

⁵ Es necesario indicar que dicha información no se encuentra sustentada por datos estadísticos.

⁶ En el caso del agua, el Estado ya poseía un control tal como lo señala el Código Civil de 1960.

competencias exclusivas sobre “los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”. Del mismo modo, el artículo 318 menciona que “el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado”. En el mismo artículo, también se afirma la prohibición de cualquier forma de privatización del agua. Además, se ratifica que la administración de los recursos hídricos será “exclusivamente pública o comunitaria”.

El nuevo rol del Estado asume la función de dirección en la gestión del agua. De esa manera, busca limitar el poder ejercido por determinados sectores o grupos de poder (Cholango 2011). Si bien la Constitución señala que “el Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico” (art. 411, 147), la gestión del agua se cede a las autoridades comunitarias o locales. Por ende, la autoridad del agua “cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico” (art. 412, 147). De este modo, se establece jurídicamente una gestión compartida entre el Estado y las Juntas de Riego a nivel cantonal.

La designación de los nuevos gestores de los recursos hídricos responde al enfoque propuesto por la Constitución del 2008 respecto a los movimientos indígenas en Ecuador. Como lo menciona Cholango (2011, 91), esta propuesta tenía por finalidad solucionar los problemas de carácter estructural que aquejaban al sector agrícola ecuatoriano. En ese sentido, se buscaba combatir problemas como la debilidad institucional y la exclusión que sufrían determinados sectores de la población ecuatoriana en el ámbito político y social. De esa manera, el nuevo marco legal buscó generar una mayor participación de los actores involucrados dentro de la administración de los recursos naturales. Por ello, se otorgó jurídicamente mayor participación a los sectores indígenas y campesinos. La administración se limitó en el ámbito estatal al nivel municipal. Con ello, se buscó reforzar la presencia estatal a nivel local a fin de tener un mejor contacto de la realidad y la problemática del agua. Así, la participación del sector privado en la gestión del agua quedó reducida a situaciones excepcionales (Martínez 2019, 37). El nuevo destino de la gestión de recursos hídricos también sirvió para resaltar el enfoque del buen vivir o *sumak kawsay* propuesto por el Gobierno de Rafael Correa.

Para reforzar lo propuesto por la Constitución en los artículos mencionados, la primera disposición transitoria de la Constitución establecía la creación de una ley “que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y

auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio”. Esta disposición debía ser aprobada en un plazo máximo de 360 días. El plazo establecido se venció sin la creación de ninguna ley específica que regule los recursos hídricos en Ecuador. En ese sentido, el Gobierno no plasmó en una ley específica el interés mostrado en la Constitución hacia una mejora en el aprovechamiento de los recursos hídricos en Ecuador.

A pesar de lo mencionado en la Constitución del 2008, las comunidades indígenas no percibieron los beneficios sostenidos en lo referente a la gestión de recursos hídricos. La falta de compromiso por parte del Gobierno de Rafael Correa para hacer efectiva la ley de recursos hídricos generó protestas por parte de los sectores indígenas. Dichas protestas se vieron agudizadas por la situación en la cual se mantenía la gestión del agua: distribución injusta, posesión del recurso en empresas privadas, etc. (Cholango 2011, 91). Esto ocasionó una confrontación directa entre el Estado y las comunidades indígenas que se expresó en movilizaciones sociales (Zapatta 2017, 72). Uno de los enfrentamientos más importantes se dio en el 2010 cuando una movilización indígena de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) frustró la aprobación de la ley. El objetivo era evitar la creación de una ley que no reivindicara lo propuesto por el buen vivir. Como resultado de la presión social, finalmente se establece la ley en el año 2014.

1.1.4. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA)

La situación en la cual se encontraba la gestión del agua en Ecuador motivó la creación de una ley que regule la administración de dicho recurso. De acuerdo con Zapatta y Gasselin (2005), el total de la superficie actualmente regada es de 853 332 ha, de las cuales 201 000 ha son sistemas de riego construidos por el Estado (73 sistema de riego, 51 de los cuales se encuentran en la Sierra y 22 en la Costa) y 653 332 ha están cubiertos por sistemas de riego empresariales, particulares y comunitarios. Uno de los principales problemas con el sistema de riego es la escasa disponibilidad de agua y el acceso desigual. Esto se debe a la estructura agraria del país que se encuentra concentrada en grandes propietarios. Las unidades de producción agropecuaria (UPAs) que tienen 50 o más hectáreas concentran más del 51% del total de la superficie bajo riego, mientras que campesinos y pequeños propietarios disponen del 25,69% de la superficie bajo riego. Este tipo de distribución inequitativa profundiza las diferencias en el sector agrícola del Ecuador.

Lo mencionado representa los problemas de riego que afrontaba la gestión del agua. Por ende, era necesario implementar la ley de recursos hídricos a fin de solucionar el problema del acceso inequitativo del agua. A pesar de lo señalado, dicha ley recién fue aprobada en el año 2014. En el periodo comprendido entre la primera versión de la ley (2008) y su aprobación (2014) se elaboraron 18 versiones del mencionado documento (Zapatta 2017, 72). Los constantes cambios y el retroceso en cuanto a la búsqueda de mejores condiciones en favor de los sectores menos favorecidos sumergieron el debate en una suerte de limbo (Quimbiamba 2011). Finalmente, la LORHUAA fue promulgada en agosto del 2014.

A diferencia del marco legal previo, la LORHUAA generó modificaciones importantes. Uno de los efectos más significativos se dio en torno a los procesos de toma de decisiones que afrontaron las comunidades en la mejora de la administración de los recursos hídricos. Según el artículo 12 de la LORHUAA, “el Estado, los sistemas comunitarios, juntas de agua potable y juntas de riego, los consumidores y usuarios, son corresponsables en la protección, recuperación y conservación de las fuentes de agua” (art. 12, 6). Del mismo modo, la ley señala que la corresponsabilidad también se extiende hacia la “participación en el uso y administración de las fuentes de aguas”.

El artículo 32 señala que la gestión del agua es “exclusivamente pública o comunitaria”. En lo que respecta a la gestión comunitaria es realizada por “las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego” (art. 32, 12). Así, todos los actores involucrados en este tipo de gestión deben velar no solo por la administración de los recursos hídricos, sino también por la “operación y mantenimiento de la infraestructura de la que se benefician los miembros (...)”. En ese sentido, la Ley de Recursos Hídricos del 2014 democratizó los espacios de deliberación en lo relativo a la gestión comunitaria. Uno de los principales efectos fue una mayor participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones.

Como se pudo apreciar en esta breve revisión, el marco normativo que regula la gestión de los recursos hídricos en Ecuador atraviesa por una primera etapa (Ley de Aguas de 1972) en la cual se beneficia a los grupos de poder excluyendo a sectores mayoritarios como son los indígenas y campesinos. Ello implicó una contradicción dado que jurídicamente la Ley de 1972 dotaba al Estado como principal ente rector de la administración del agua. Como ya se mencionó, en la práctica, no sucedió de esa forma. Después de más de tres décadas, el ascenso del Gobierno de Rafael Correa brindó un nuevo marco institucional para la gestión de los recursos naturales. Bajo los lineamientos ideológicos del llamado “giro a la izquierda”, se

buscó otorgar mayor participación de sectores excluidos históricamente. En esta nueva etapa, se brindó importancia a la gestión comunitaria como un elemento importante en el manejo de los recursos hídricos. No obstante, el interés de determinados sectores económicos por mantener la vigencia del modelo de gestión del agua generó la respuesta de las organizaciones indígenas materializadas en marchas y protestas. El conflicto generado no permitió la pronta implementación de la Ley de Recursos Hídricos. Finalmente, como resultado de la presión social ejercida por las comunidades indígenas, la Ley fue establecida en el año 2014.

La evidencia empírica mostrada en el capítulo tres demuestra que los efectos de la LORHUAA del 2014 fueron positivos. Se aprecia un mayor espacio de deliberación en la toma de decisiones respecto a los procesos de gestión anteriores. Como se apreciará, la instauración de nuevos mecanismos de consulta y de toma de decisiones generaron no solo una mayor transparencia en la gestión del agua, sino también resultados más eficientes. Como se señala la hipótesis principal de la presente investigación, dichos efectos son el producto de la implementación de instituciones democráticas en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, la gestión comunitaria se vio favorecida por el ingreso de mecanismos institucionales que mejoraron la gobernanza local. A continuación, se explicará el marco teórico que respalda esta investigación. La finalidad es exponer tanto las teorías como los conceptos que permitan entender los cambios ocasionados en la gestión comunitaria del agua posterior a la Ley de recursos Hídricos del 2014.

1.2.Marco teórico y conceptual sobre la gestión comunitaria del agua

Para entender los cambios ocasionados en materia de gestión de recursos hídricos tras el establecimiento de la Ley del 2014 es necesario partir de un marco teórico y conceptual que pueda captar la problemática relacionada con la gestión comunitaria del agua. Por ello, en un primer momento se parte de la teoría neoinstitucionalista propuesta por Ostrom (2015). Su propuesta parte de la teoría de la acción colectiva para demostrar la eficiencia de la gestión comunitaria sobre los recursos de uso común (RUC). Contrariamente a la eficiencia de la autogestión señalada por Ostrom (2015), la evidencia empírica analizada en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo demuestran que la autogestión comunitaria no necesariamente genera una forma de administración eficiente. En ese sentido, se destaca la importancia del Estado en la inclusión de mecanismos institucionales democráticos como una forma de producir resultados más eficientes a nivel comunitario. Por ende, este acápite introduce teoría relativa a la democracia, así como a otras vertientes del neoinstitucionalismo a fin de entender mejor los cambios ocasionados en la gestión del agua en los dos cantones mencionados.

1.2.1. Ostrom y la teoría de los bienes comunes

Ostrom (2015, 20) parte de la teoría neoinstitucionalista para entender cómo la existencia de instituciones dota a los usuarios de los RUC de herramientas para sobrellevar los problemas relacionados con la gestión comunitaria de este tipo de recursos. El recurso de uso común (RUC) es “un sistema de recursos naturales o creados por el hombre, lo suficientemente grande como para volver costoso excluir a beneficiarios potenciales” (Ostrom 2015, 77). Dichos sistemas son utilizados por múltiples individuos o empresas y contienen dos elementos principales: a) los sistemas de recursos como canales de riego, áreas de pesca, cuencas subterráneas, etc.; b) las unidades de recurso referentes a la cantidad de agua que se obtenga de un sistema de riego o las toneladas de peces que se extraigan de un área de pesca. Los RUC van desde modelos privados hasta estatales y comunitarios.

Para Ostrom (2000), el debate sobre el manejo y la pertenencia de los recursos naturales ha estado muy presente en países con abundantes recursos naturales, como los de América Latina. Dadas las malas administraciones se ha concebido que existen dos formas de manejar este recurso: por un lado, la protección de la propiedad privada (teoría de la empresa); y, por otro, el Estado como eje central en la administración de estos (teoría del Estado). La primera teoría plantea que los empresarios identifican oportunidades de ganancia “cuando los individuos están potencialmente involucrados en una relación de interdependencia” (Ostrom 2015, 79). Por su parte, en la teoría del Estado las relaciones de interdependencia son “supervisadas” por un agente que es la entidad estatal. Un elemento común en ambas teorías es que la organización de la acción colectiva es ejercida por un agente externo o una persona ajena al sistema (Ostrom 2015, 81).

Es necesario ahondar en algunos puntos relativos a la teoría del Estado, pues como se apreciará la resolución de los problemas y conflictos ligados a la gestión de los recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo se da por la intervención estatal mediante la incorporación de instituciones democráticas como el voto secreto. Los conflictos extractivos, o aquellos vinculados al control y gestión pública de recursos naturales de uso común, han caracterizado la construcción de los Estados modernos. Tilly (2004) reconoce la capacidad (o necesidad) extractiva de los centros de autoridad enfrentados en guerras por constituirse como Estados. El siglo XXI no es para nada ajeno a esta compulsión estatal. La contienda extractiva (Dietz y Engels 2017) puede enfrentar a corporaciones y desafiantes populares, pero como bien se conoce, el Estado siempre se vincula a dichos conflictos, ya sea para regularlos o participar directamente en el enfrentamiento (Tilly 2008, 9).

La asignación autoritaria de valores es una propiedad definitoria de todo centro de autoridad (Easton 1992), pero ello depende de la capacidad del Estado para controlar las actividades, recursos y relaciones que se desarrollan en el régimen que gobierna. La capacidad estatal, en ese sentido, se define en función de

la medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran las distribuciones existentes de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones (Tilly 2010, 48).

Este comportamiento estatal compulsivo⁷ por controlar o regular –además de nuestras actividades y relaciones– las diversas fuentes y tipos de recursos tiene asidero recurrentemente en relación con los recursos naturales. Si los centros de autoridad no concentran suficientemente el control sobre dichas asignaciones, estos pierden su posición de centro en el sistema político que connota la dinámica del régimen. En ese sentido, la competencia política por el control o regulación de recursos es característica de conflictos internos en que el Estado se encuentra en una disputa frente a desafiantes, normalmente armados o propensos a desarrollar la lucha política con mayores niveles de violencia (Tilly 2004b; Hough 2011). Ello significa que la capacidad del Estado debe ser suficiente para desarrollar intervenciones extractivas que le permitan afianzarse como centros de autoridad. Los valores asignados autoritariamente por el Estado provienen de fuentes de capital diversas (simbólico, económico, político y social) y condicionan la producción de bienes y males colectivos. Asimismo, su acumulación habilita las condiciones de posibilidad para la mejora de la posición estructural de quien o quienes controlan o regulan determinados recursos en un campo social particular (Bourdieu 1985, 2001).

Para quienes amparan el modelo de gestión estatal no es posible resolver los problemas de la administración del agua mediante la cooperación comunitaria. Por ende, es necesario dotar al Estado de un rol central en la gestión de dichos recursos. Ophuls (citado en Ostrom 2015) supone que para evitar las *tragedias de los comunes* se necesita incorporar la vía del *Leviatán* externo, recomendando a los Gobiernos centrales que controlan la mayoría de los recursos naturales. De la misma manera, Heilbroner (1974) incorpora el elemento de los *Gobiernos de hierro*, asumiendo que podrían ser incluso los Gobiernos militares quienes logren una mayor eficacia en el control de los problemas ecológicos (Ostrom 2015, 47).

⁷ Esta lógica de compulsión se encuentra en Marshall (1997, 2009).

Otros autores como Ehrenfeld (1972) han propuesto que, dado que los sistemas privados no pueden manejar bienes comunes, por ser propiedad comunal, se requiere actores externos como las instituciones públicas, los Gobiernos y otras autoridades centralizadas. La mayoría de estos argumentos se han centrado en la idea de que, si no existe un control centralizado del Estado, pueden presentarse problemas como el excesivo uso de los recursos, mala distribución, impacto ambiental negativo, etc. (Ostrom 2015, 48). La teoría del Estado por tanto supone que, si las empresas no pueden ser dueñas de recursos, dado que son bienes comunes, los Gobiernos identifican que pueden obtener beneficios sustanciales si logran poner en orden algunas actividades. Ostrom (2015), analizando la teoría de Hobbes, identifica que, si los gobernantes logran manipular el uso de los recursos, también pueden hacer uso de la fuerza con el fin de mantener estables los objetivos planteados desde los Gobiernos y así evitar que existan personas o grupos que alteren este orden establecido, a través de la implementación de sanciones (Ostrom 2015, 93).

Para Ostrom (2015), tanto los gobernantes como los empresarios conservan los excedentes. No obstante, dado que el Estado ha asumido las competencias y es el único encargado del manejo de recursos, este no tiene un mercado de competencia que lo motive a crear instituciones eficientes. A partir de estos elementos, Ostrom (2015, 94) identifica que en la teoría del Estado al igual que en la de empresa, “el peso de la organización de la acción colectiva recae sobre un individuo cuyas ganancias están directamente relacionadas con el excedente generado”. Finalmente, dado que el Estado adquiere los excedentes de los recursos administrados, tiende a controlar las acciones de sus agentes con el fin de garantizar el cumplimiento de los convenios generados. Del mismo modo, pensará cómo generar los nuevos arreglos institucionales con el fin de que dichos convenios sean creíbles en los agentes para generar los compromisos y legitimar el control (Ostrom 2015, 94; Arellano, Sánchez y Retana 2014). Con respecto a la teoría de la Empresa, esta sostiene que la intervención privada posee mejores incentivos para optimizar la eficiencia de los recursos naturales.

Ambas teorías explican diferentes formas de lograr la acción colectiva dentro de un determinado grupo o comunidad. No obstante, existe un problema en las dos: ninguna “resuelve el problema de la acción independiente en una situación de interdependencia” (Ostrom 2015, 79). Ambas teorías excluyen mecanismos de resolución sustentados en la autoorganización de los individuos. Por ello, frente a lo propuesto en los dos marcos teóricos, Ostrom (2000, 9) formula una tercera vía que implica la implantación de “instituciones de propiedad comunal” las cuales son consideradas como el armazón de tenencia de la tierra.

Así, enfatiza la importancia de la articulación de estas instituciones con el sistema legal que las dota de reconocimiento formal. Por ello, afirma que “no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un recurso de uso común que los propios implicados” (Ostrom 2000, 25).

Ostrom (2005) rescata la importancia de las instituciones de propiedad comunal bajo algunos ejemplos de modelos funcionales de manejo de recursos como la tenencia comunal en las praderas, los bosques de las altas montañas en Suiza, las instituciones de irrigación de huertas en Valencia, Murcia, Alicante y las comunidades de irrigación en Filipinas. A su vez, parte de varios estudios empíricos realizados en países como México (bosques de México). A partir de estos elementos propone que las instituciones de propiedad comunal son relevantes dentro del manejo de los recursos naturales, ya que han demostrado que los seres humanos son capaces de autoorganizarse y cooperar. Por ello, se refiere a las instituciones de propiedad comunal como el armazón de tenencia de la tierra, las cuales deben articularse al sistema legal como fundamento de un reconocimiento (Ostrom 2005, 9). Al modelo de gobernanza comunitaria (instituciones de propiedad comunal), Ostrom (2005) lo denomina *instituciones de larga duración de los RUC*.

El modelo de instituciones de larga duración de los RUC implica ocho elementos básicos a través de los cuales se puede medir la eficiencia de una institución (Ostrom 2015, 148). Así, estos sistemas deben contener algunos acuerdos: límites claramente definidos (delimitación de usuarios y de recursos); coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales; arreglos de elección colectiva, supervisión y sanciones graduadas; mecanismos para la resolución de conflictos; reconocimiento mínimo de derechos de organización y la presencia de entidades anidadas (múltiples niveles de entidades). Para Ostrom (2015), el cumplimiento de dichas características garantiza el éxito de la autoorganización de las comunidades como lo demuestra el análisis de los casos empíricos mencionados en su investigación. El éxito se garantiza debido a que dichas condiciones influyen en los incentivos para que apropiadores⁸ se comprometan en el cumplimiento de las reglas (Ostrom 2015, 149).

Los casos analizados por Ostrom (2015) demuestran que los seres humanos son capaces de autoorganizarse y crear iniciativas de cooperación que sobreviven por largos periodos. En su trabajo analiza cómo los bienes comunes pueden ser administrados de forma efectiva por comunidades usuarias locales sin la participación de los Gobiernos o del sector privado. A

⁸ Ostrom (2015, 67) se refiere a los apropiadores como los “pastores, pescadores, regadores, así como a cualquiera que se apropia de unidades de recurso de cualquier tipo de sistema”.

través de estos elementos de análisis refuta la teoría de acción colectiva de Olson (1992, 204), según la cual los beneficios colectivos favorecen tanto a los que participan como a los que no participan en la obtención de dichos beneficios. La teoría de la acción colectiva tradicional trabaja con el supuesto del *free rider*, es decir, personas que no toman acción y gozan de los beneficios comunes (Paramio 2005, 18). Esta es la razón por la cual en la visión tradicional de la lógica de la acción colectiva se considera a las soluciones globales y externas (la teoría del Estado y la teoría de la empresa) como las únicas posibles.

Ostrom (2015) plantea que el fundamento empírico de la teoría tradicional de la acción colectiva es débil y su evidencia empírica escasa. Del mismo modo, demuestra que la teoría de la no cooperación es incorrecta en las comunidades. Algunas comunidades conservan sus bosques y sus recursos hidrológicos por medio de la administración comunitaria. Esto supone que la teoría convencional no es completamente cierta. Por ello, cuando los usuarios de los recursos de uso común perciben que tienen un interés real y capacidad de decisión real, tienden a la cooperación. Además, se comprometen y se inclinan a monitorear más la condición de los recursos comunes sin ver que tanto los otros cooperan o no. Según Ostrom (2015), la investigación empírica en bosques alrededor del mundo, así como de otros recursos comunes demuestra que el factor más importante que afecta la cooperación de la gente depende de si los usuarios locales vigilan, monitorean el cumplimiento de las reglas y la condición del recurso.

El modelo de Ostrom (2015) plantea tres elementos. El primero supone que deben pensarse acciones locales hasta lograr transformaciones globales. El segundo elemento plantea que no siempre los Gobiernos locales resuelven las fallas de acción colectiva, ya que un número elevado de actores intervinientes puede ocasionar problemas potenciales. Por último, el tercer elemento postula la existencia de un sistema policéntrico que implique una mejora en el campo político en el sentido de que no dependa de una sola estrategia centralizada para resolver este tipo de problemas. Por sistema policéntrico se refiere a una forma de gobernanza y articulación de distintas unidades desde el nivel de los hogares hasta los Gobiernos regionales nacionales y globales (Ostrom 2015, 215).

Para Ostrom (2015) no existen políticas que solucionen los problemas de la acción colectiva en las diferentes escalas. Por lo tanto, un problema de la política pública es que se han basado en teorías como las del *Free Rider*, y no incluyen la posibilidad de acciones colectivas autoorganizadas. Por ello, implementa la *teoría de la organización humana* en donde los individuos en lugar de ser oportunistas o maximizadores económicos buscan beneficios de

más largo plazo para ellos y para otros. Esto implica la construcción de un sentido de confianza, bajo la cual la comunidad adopta políticas que dotan de sentido a la vida comunitaria. Ello motiva el respeto hacia dichas políticas y fomenta la cooperación. En el caso particular del recurso del agua, Ostrom (2015) propone que en su empleo como un recurso de uso común (RUC), la gente aprende a trabajar colectivamente. Así, la eliminación de la gobernabilidad local –bajo el supuesto de que es ineficiente– no permite que la gente se junte en escala menor, lo que quiere decir que los mecanismos que pueden unir a la gente ya no están disponibles.

Como se podrá apreciar más adelante, el análisis empírico de los casos de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo demuestran que la autoorganización comunitaria no necesariamente representó mayores grados de eficiencia en la administración de los recursos hídricos. Por el contrario, fue necesaria la intervención total de un agente externo como el Estado para que las comunidades logren los mejores beneficios en torno a la gestión del agua. Por ello, en la presente investigación se parte del análisis institucional desarrollado por Ostrom (2015) para entender las lógicas de acción colectiva a nivel comunitario en torno a la administración de los recursos naturales. No obstante, el análisis empírico expuesto en esta investigación no reafirma lo mencionado por la autora. En ese sentido, es necesario explorar otros marcos teóricos y conceptuales para poder entender mejor la realidad de los dos cantones mencionados.

1.2.2. La teoría neoinstitucionalista: la importancia de las instituciones en la gestión de los recursos naturales

Ostrom (2015, 65) define su estrategia bajo el rótulo de neoinstitucionalista que “eligió estudiar situaciones de RUC de pequeña escala, ya que los procesos de autoorganización y autogestión son más fáciles de observar en este tipo de situaciones que en muchas otras”. A pesar de lo mencionado, es necesario explorar otras propuestas provenientes de la teoría del neoinstitucionalismo. Uno de los principales aportes del neoinstitucionalismo reside en la afirmación según la cual las instituciones poseen la capacidad de influir en la conducta individual de los diferentes actores involucrados. De esa manera, se registran cambios en las preferencias de los actores. Dichos cambios son a su vez consecuencia de los cambios acaecidos a nivel institucional (March y Olsen 1997, 261).

Otro punto importante que destaca el neoinstitucionalismo se contrapone a lo señalado por la teoría de la elección racional clásica según la cual los individuos no toman decisiones más

allá de un cálculo racional. March y Olsen (1997) señalan que los individuos suelen tomar decisiones bajo una postura denominada “lógica de pertinencia”. Bajo este tipo de lógica, la toma de decisiones no necesariamente responde a las preferencias del elector ni tampoco a las consecuencias del proceso de toma de decisiones (“lógica de la consecuencialidad”). Así, la elección está dada por el cumplimiento del rol que el actor desempeñe en un determinado contexto o situación. Por ello, se afirma que “la acción proviene más de un concepto de necesidad que de preferencia” (March y Olsen 1997, 253). La incorporación del neoinstitucionalismo contribuye a entender mejor las decisiones de los actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo.

Un elemento importante dentro de la presente investigación se relaciona con una de las grandes preocupaciones en América Latina: el desarrollo económico. En el ámbito político, el desarrollo económico se centra en el estudio del papel de las instituciones en contextos localizados. Dentro del análisis de los procesos de desarrollo, el nivel institucional de los países resulta más importante que el grado de capital que puedan acumular. Así, “no es la cantidad de capital que un país puede acumular sino la calidad de sus instituciones, el factor clave en sus perspectivas de desarrollo” (Portes y Smith 2012, 150). De esa manera, el análisis institucional supera la postura economicista según la cual el crecimiento económico es explicado por variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto (PIB).

El neoinstitucionalismo señala que las instituciones juegan un rol fundamental en el desarrollo económico de un país. Incluso, se afirma que son la causa primaria de dicho tipo de desarrollo (Przeworski 2004). No obstante, ante la falta de instituciones o la existencia de debilidad institucional, la estabilidad y el crecimiento pueden verse perjudicados (Levitsky y Murillo 2010, 32). La explicación del por qué las instituciones son importantes en términos económicos radica en su capacidad para generar condiciones propicias para los factores que impulsan el crecimiento económico. Así, elementos claves como el ahorro, la inversión y las sanciones frente al no cumplimiento de las reglas hacen de las instituciones un requisito indispensable para la estabilidad y el crecimiento económico (Przeworski y Curvale 2007, 157).

La nueva sociología económica también otorga importancia al estudio de las instituciones. Portes y Smith (2012) sugieren que los estudios sobre el desarrollo en América Latina se han enmarcado en perspectivas economicistas sobre el aporte de las instituciones en el desarrollo de estos países. Para el autor existe una visión muy limitada acerca del papel de las instituciones y sobre todo de cómo estas se aplican de forma particular en contextos

específicos, es decir, el papel de estas en el desarrollo de cada sociedad. Uno de los importantes objetos de estudio sobre el papel de los modelos institucionales en las localidades se enmarca en el cuestionamiento sobre cómo la adopción de modelos institucionales ajenos a las localidades ha impactado sobre el desarrollo de los países. La nueva sociología económica identifica que los marcos institucionales en países de América Latina que no han tenido resultados exitosos se debe a que han dejado de lado los contextos propios y elementos importantes como la cultura, las condiciones políticas internas, etc.

La adopción de esquemas institucionales está ligada a un error que han cometido muchos economistas quienes han aplicado recetas económicas en países latinoamericanos sin obtener buenos resultados a nivel de desarrollo. Para la literatura de la nueva sociología económica, las visiones economicistas llaman la atención puesto que, pese a que los sociólogos han dado la bienvenida al denominado *giro institucional* –como una reivindicación de sus propias ideas y con una visión interdisciplinaria–, han pasado por alto el hecho de que los economistas no están entrenados profesionalmente para tratar los múltiples elementos de la vida social ni su interacción. En sus intentos de hacerlo, los economistas se confunden elaborando diagnósticos malos o simplemente erróneos de la realidad (Portes y Smith 2012).

A este modelo de recetas institucionales se denomina *monocultivo institucional*. Portes y Smith (2012) lo definen como un modelo que ha intentado trasplantar instituciones exitosas en otros países hacia la realidad de América Latina. Para Portes y Smith (2012), esto resulta arriesgado. Además, no ha permitido un desarrollo sustancial de las sociedades, puesto que no se han tomado en cuenta los elementos culturales particulares pertenecientes a cada una de ellas. Portes y Smith (2012) centran su argumento en que el olvido selectivo disminuye nuestra capacidad para analizar los fenómenos “económicamente relevantes”. Es decir, el olvido selectivo ignora las distinciones básicas y descuida diferentes niveles de significancia causal. En la misma línea, Roland (2004)⁹ propone que la razón principal para que las instituciones trasplantadas no logren sus objetivos en muchos países se debe a que chocan con las *instituciones de movimiento lento* del país anfitrión, es decir, con las normas sociales y las estructuras de poder arraigadas.

Evans (2006), por su lado, identifica el *monocultivo institucional* como una estrategia que ha usado fórmulas tecnocráticamente diseñadas, las cuales han estado apoyadas por la presión política y económica global. Para él, este modelo ha buscado imponer una misma visión a

⁹ Ronald (2004) elabora una tipología analítica que distingue entre *instituciones de movimiento lento* (como la cultura) e *instituciones de movimiento rápido* (como las normas legales y los planes organizativos).

través de la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de las instituciones angloamericanas, cuya aplicabilidad se presume que trasciende contextos y culturas nacionales. Bajo esa suposición, se han promovido e impuesto políticas uniformes en América Latina, las cuales han presentado varios obstáculos que no han permitido la construcción de instituciones locales que posean un alcance real. Para Evans (2006, 459), el monocultivo institucional descansa tanto en la premisa genérica de que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local como en la premisa, más específica, de que las versiones idealizadas de las instituciones angloamericanas son instrumentos de desarrollo óptimos más allá del nivel de desarrollo o de la posición del país en la economía global.

En suma, existen fuertes argumentos analíticos acerca de por qué es poco probable que el monocultivo institucional pueda ayudar al desarrollo de los países. Evans (2006) no niega la importancia de las instituciones, pero propone la necesidad de una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas, es decir, lo que denomina un *giro institucional* en la nueva teoría del desarrollo. Evans, como una alternativa a la estrategia del monocultivo, propone la teoría de la *democracia deliberativa*. Esta teoría debe ser vista como un proceso de planeamiento, resolución de problemas y estrategización de conjuntos. Debe incorporarse a ciudadanos comunes y las organizaciones y soluciones que se den a las mismas deben ser articuladas por medio de la deliberación y planificación, en donde se incluyan otros participantes que transformarán sus preferencias en ese proceso y a su vez habilitarán soluciones que antes se habrían pensado imposibles dada la uniformidad institucional (Evans 2006).

En definitiva, la propuesta de Evans (2006) supone un intento de fortalecer unidades políticas que puedan ser partícipes del desarrollo de decisiones institucionales con un carácter más localizado y con preferencias que se ajusten a cada contexto. El autor propone a los teóricos revisar los múltiples argumentos o los casos específicos en donde la democratización o el fortalecimiento de las unidades políticas han ayudado al desarrollo real de los países en cuestión, con el fin de que sean incluidos o tomados en cuenta en este nuevo *giro institucional* y así poder pensar en un desarrollo deliberativo (Evans 2006, 466). De esta manera, la propuesta teórica de Evans (2006) relaciona la teoría institucional con otro marco teórico usado en la presente investigación: la teoría de la democracia. La finalidad es poder captar cómo la adopción de instituciones de carácter democrático dotó a las comunidades de mecanismos que mejoraron la gestión de los recursos hídricos. A continuación, se mostrarán algunas de las principales teorías en torno a la democracia y la gobernanza.

1.2.3. Teoría de la democracia y el concepto de gobernanza

Desde finales de la década de los 70, América Latina atravesó un progresivo retorno a la democracia. Tras años de dictadura militar, los países fueron adoptando modelos democráticos en sus respectivos Gobiernos. Precisamente, la atención en el llamado giro institucional mencionado anteriormente se debió a la expansión de la democracia como modelo de Gobierno (Levitsky y Murillo 2010, 32). En ese sentido, la literatura puso énfasis en aquellos factores que caracterizan a la democracia como la legitimidad surgida de la voluntad popular, el reconocimiento colectivo del orden, la idea de igualdad y libertad, la distribución del poder, etc.

¿De qué manera la democracia mejora el desempeño institucional? Las instituciones son un elemento indispensable que canalizan la preferencia de los actores. Por el contrario, en países donde las instituciones son débiles o se evade la existencia de estas, puede evidenciarse la existencia de Gobiernos de corte autoritario (Collier y Levitsky 1998, 152). Las instituciones también son una herramienta indispensable para el control mutuo entre los poderes del Estado en lo que se conoce como el sistema de frenos y contrapesos. De esa manera, las instituciones juegan un rol importante en el proceso de *accountability* horizontal (Molina y Levine 2007, 26). Por ello, en una buena democracia las instituciones democráticas no deben encontrarse sujetas a ningún tipo de coerción. Esto excluye la influencia o presión de grupos de poder que puedan afectar el beneficio colectivo (Diamond y Morlino 2005, X).

Un concepto importante relacionado con la democracia –y de utilidad en la presente investigación– es el concepto de bien común. La idea del bien común aparece desde la instauración de la democracia ateniense. En aquella época, el bien común era definido “diferenciándolo de sus intereses privados o personales” (Dahl 1991, 28). La idea del bien común griego se asocia a la capacidad de los ciudadanos para identificar qué es el bien individual y poder diferenciarlo del bien para la comunidad. Esta característica de la democracia griega también fue compartida por otros modelos como el del republicanismo (Rivero 1998, 55). En las democracias actuales, la cooperación es un elemento fundamental donde “los actores deben tomar voluntariamente decisiones colectivas que vinculen a la organización política en su conjunto” (Schmitter y Karl 1996,41). Contrariamente a los conceptos señalados, también existe la idea del bien común como un “recuerdo conmovedor” poco aplicable en las condiciones actuales de la política (Dahl 1991, 263). Pese a lo controversial que puede resultar el concepto de bien común, se reconoce como un elemento

indispensable de las democracias modernas y “una condición necesaria para el goce de la libertad individual” (Mouffe 1999, 92).

Plantear el concepto de bien común dentro del marco teórico propuesto sobre la democracia nos permite entender por qué bajo esta forma de Gobierno se puede incidir sobre el bienestar individual sin afectar el beneficio colectivo. En otras palabras, se busca lograr el goce individual en concordancia con los objetivos propuestos por una determinada comunidad o colectividad. En ese sentido, resulta de suma importancia aplicar el marco teórico de la democracia y el concepto de bien común a los procesos de tomas de decisiones en torno a los recursos naturales. Como ya se mencionó, según la Constitución, la gestión de los recursos naturales en Ecuador es pública. Esto no excluye que exista un beneficio en el nivel individual; no obstante, priman los intereses colectivos.

Debido a los aspectos mencionados, la teoría de la democracia es de suma importancia para la presente investigación. No obstante, esta teoría posee muchos enfoques o modelos. Las diferencias no solo evidencian disimilitudes en el plano teórico, sino también en lo concerniente a los indicadores usados para su medición (Bollen 1990). Frente a ello, la presente investigación aborda su objeto de estudio –la democratización generada por la Ley del 2014– a partir del marco teórico y conceptual establecido por la democracia. Entre los diferentes enfoques del estudio de la democracia también se adopta el concepto de democracia deliberativa propuesto por Evans (2006).

Para que la llamada *democracia deliberativa* sea efectiva como estrategia de desarrollo, Evans (2006) señala que es necesario superar tres problemas. En primer lugar, las instituciones deliberativas deben ser socialmente autosostenibles, en el sentido de que los ciudadanos comunes estén dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades de toma de decisiones que dichas instituciones ofrecen, y provean el apoyo electoral para los partidos y líderes políticos que las defiendan. Segundo, las instituciones deliberativas deben estar bajo algún conjunto de condiciones empíricamente plausibles, ser capaces de sobreponerse al problema de la política económica (la oposición de los detentadores de poder que tienen intereses personales en las estructuras de toma de decisiones existentes). Finalmente, se debe superar el problema de crecimiento. Para Evans (2006), los procesos deliberativos no deben ser económicamente ineficientes o parciales en contra de la inversión, al punto de reducir el crecimiento del ingreso real como para que exceda sus beneficios intrínsecos (Evans 2006, 467).

Un problema relativo a la democracia deliberativa se relaciona con el manejo de las instituciones. El análisis sugiere que existe un conjunto selecto de élites políticas que pueden tener un fuerte interés positivo en las instituciones deliberativas. Para Evans (2006), las élites cuyo “capital político” toman la forma de habilidades movilizadoras y cuyas circunscripciones son pobres y de clase media, pueden encontrar en la construcción de instituciones deliberativas un proyecto muy atractivo y de impacto real. Las élites administrativas son también potenciales partidarios. Así, Evans (2006) plantea crear una información más precisa acerca de dónde yacen las necesidades reales, y un monitoreo más eficaz de la asignación y entrega de los bienes públicos, a fin de mejorar el rendimiento administrativo, la legitimidad y, eventualmente, la voluntad de invertir en el aparato administrativo (Evans 2006, 467). Precisamente, para poder conceptualizar sobre el papel que poseen algunos actores en la gestión se plantea el concepto de gobernanza en la presente discusión teórica.

Como observa Cerrillo i Martínez (2005, 15), en los últimos quince años, el uso del término gobernanza ha sido trabajado con varios significados lo que ha dificultado su uso. Sin embargo, este se ha “aplicado a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van de la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel; lo que ha introducido algunas dificultades a la hora de utilizar el término gobernanza”. El concepto de gobernanza aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. Una de las ideas centrales del libro, que reúne publicaciones de diversos expertos, es la disminución de la capacidad de los Gobiernos para resolver problemas de importancia para la sociedad. Este vacío dio paso a formas de interdependencia y aprovechamiento de oportunidades por los actores sociales. Por primera vez, se distingue entre “el gobernar” del Gobierno y “la gobernanza”, entendida como el nuevo proceso de dirección de la sociedad.

La gobernanza ha sido una definición que ha tenido una connotación unidireccional, en donde un sujeto o un grupo de sujetos –como formas de Gobierno– toman decisiones sobre ciertas condiciones sociales ancladas a factores territoriales y económicos. Esto se asocia a que mucha literatura sobre el Gobierno o la gobernanza se ha centrado en asociar a este término con el poder en sus distintas formas. También se han incorporado nuevas miradas en donde se le da un papel sustancial a nuevos actores que inciden en las prácticas gubernamentales; sin embargo, estas aún no ostentan mayor incidencia dado que aún acatan formas estructuradas de gobierno. Finalmente, otra de las nuevas líneas para concebir la gobernanza está ligada a la

democracia, en donde existe una coparticipación de actores en igualdad de condiciones, lo que para algunos es la forma más efectiva de gobierno.

El concepto de *gobernanza* ha tomado varias líneas analíticas que lo vuelven algo ambiguo, por lo cual su definición va a depender de los objetivos de estudio. La *gobernanza* se puede entender como un “proceso a través del cual se toman decisiones entre diferentes actores, grupos u organizaciones” (Arellano, Sánchez y Retana 2014, 121) Este término está asociado a quien detenta el poder, es decir, al decisor, a las formas en las que otras personas son parte del proceso y a la rendición de cuentas (Institute on Governance 2014). Se puede afirmar por tanto que este término se relaciona con la organización y la forma de la autoridad quien ejecuta los fines que han sido definidos por uno o por algunos.

En un sentido estricto, la *gobernanza* es la forma en la que se estructura un proceso a través del cual se toman decisiones (Arellano, Sánchez y Retana 2014); sin embargo, esta definición supondría que una persona de forma impositiva tome tales decisiones. Por lo tanto, los resultados que se den responden a las formas que se acuerden o impongan, lo que produce beneficios o costos diferenciados en los individuos (Arellano, Sánchez y Retana 2014, 121). Al parecer esta definición se encuentra más ampliamente asociada a los conceptos de *gobernanza*, dado que mide su función con base en el poder de decisión y la intervención de otros actores. Así, “gobernanza refiere, entonces, a cierto mecanismo que define la distribución del poder en un colectivo” (Arellano, Sánchez y Retana 2014).

Bajo los argumentos mencionados, se podría entender que la *gobernanza* no funciona unidireccionalmente. La coparticipación de otros actores es importante, no tanto en la delegación de poder, sino en la construcción de nuevas formas de incidencia en el manejo de recursos como también de instituciones tanto a nivel estatal como de la empresa privada. Por ello, la presente investigación introduce el término de *gobernanza democrática*, el cual “implica un proceso en el que el gobierno, las organizaciones privadas del mercado y la sociedad civil interactúan para decidir, coordinar y llevar a cabo la dirección y gobierno de su comunidad” (Aguilar 2013, 308). La propuesta teórica del concepto de *gobernanza democrática* pretende superar las limitaciones de la gestión del Gobierno central para proponer una dirección que incluya a otros actores.

Esta noción de democracia en la *gobernanza* implica que se imbrican diversos actores quienes tendrían un peso igualitario en el proceso de toma de decisiones, lo que supondría un manejo más efectivo y justo. Ello deberá ser constatado empíricamente y no solo analizado como una

cuestión teórica. La gobernanza democrática implica que todos los actores involucrados tengan procesos de intervención equitativos en las tomas de decisiones, es decir, una práctica más pluricentrista (Arellano, Sánchez y Retana 2014, 122) Cabe recalcar que los procesos de gobernanza descentralizados en materia del manejo de recursos naturales también corren el riesgo de producir una mala toma de decisiones. En algunos casos, el problema en la toma de decisiones se relaciona con la maximización de beneficios propios por parte de algunos actores. Por eso, también es posible apreciar problemas ligados a la corrupción.

La *gobernanza democrática* no puede contener como objetivo central la sola toma de decisiones. Debe conocerse cuáles son las incidencias de que solo un Gobierno ocupe el rol de tomador de decisiones. Esto ha generado un amplio debate dado que se asume que la *gobernanza democrática* es más eficiente. Por eso, Arellano, Sánchez y Retana (2014) señalan que la eficiencia de este modelo debe sustentarse en estudios empíricos que nos permitan tener un acercamiento real en contextos reales a fin de observar la configuración de los modelos y sus implicancias (Arellano, Sánchez y Retana 2014, 123). El estudio de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo tiene como uno de los objetivos el testeo de la efectividad de la gobernanza democrática a nivel empírico.

Finalmente, la importancia de la categoría de *gobernanza* en términos de los recursos de uso común (RUC) radica en entender el papel de los diferentes actores involucrados en la administración de un recurso específico, en este caso, el agua. Cabe recalcar que, como observa Kooiman (2005), este término actualmente ha surgido en las ciencias sociales como una perspectiva que se contrapone a la idea de un Gobierno sin la interacción de actores. Por lo tanto, esta noción incluye nuevos agentes en formas concebidas como cogobiernos, razón por la cual el término se explora en varios ámbitos sociales. Sin embargo, como señala Kooiman (2005), se expone a la *gobernanza* como un fenómeno social que ha de incluir gobernantes tanto públicos como privados. Es decir, el análisis empírico bajo el concepto de gobernanza debe incluir el gobierno ejercido tanto por actores públicos como privados.

1.3. Metodología

Para desarrollar la presente investigación se adopta el enfoque propuesto por la metodología cualitativa. Se asume un enfoque constructivista e interpretativo de los estudios políticos y análisis dinámico para el estudio de la acción colectiva y las políticas estatales. Para llevar a cabo una interpretación de los fenómenos sociales, se estableció la estrategia metodológica a partir de dos ejes: el estudio de caso y la investigación documental. Como técnicas de

investigación se empleó el análisis documental, las entrevistas semiestructuradas y la revisión de archivo hemerográfico.

Con respecto a las entrevistas (ver cuestionario en el Anexo 1) se realizaron un total de 20, en la cual fueron incluidos tanto pobladores de Cayambe como de Pedro Moncayo. Para poder captar mejor los problemas mencionados, así como el impacto de la Ley de del 2014, las entrevistas incluyeron no solo a usuarios del agua, sino también a directivos de la Juntas de Riego. Del mismo modo, se incluyó el testimonio de mujeres para poder apreciar si factores como el género fueron importantes al momento de explicar tanto los problemas como el proceso de democratización ocasionado por la Ley del 2014. En ese sentido, se creó una muestra representativa de los usuarios del agua en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo.

1.4.Recapitulación

El presente capítulo tuvo dos objetivos: mostrar el marco institucional que sustenta la gestión de los recursos hídricos en Ecuador y plantear el marco teórico y conceptual de la presente investigación. Con respecto al primer objetivo, se demostró que los problemas que afrontó la gestión del agua en Ecuador pueden ser rastreados hasta la Ley de Aguas de 1972. Si bien el Gobierno militar intentó brindar un enfoque nacionalista a la administración de los recursos naturales, en la práctica, se terminó consolidando a los grupos de poder. En otras palabras, la administración del agua se mantuvo concentrada en las grandes propiedades excluyendo a sectores mayoritarios de campesinos e indígenas.

Con respecto al segundo objetivo, se partió del marco teórico institucional propuesto por Ostrom (2015). La apuesta teórica de la autora señala que la autogestión de las comunidades brinda mejores resultados en la administración de los recursos con respecto a otras formas de gestión como la del Estado o de la empresa privada. Posteriormente, el análisis se mantuvo en el campo del neoinstitucionalismo y de la nueva sociología económica. Por ello, se planteó la importancia de las instituciones en la mejora del desempeño económico. Así mismo, se resaltó la importancia de las instituciones democráticas asociada a cuestiones de control (*accountability*), la búsqueda del bien común y la gobernanza. Precisamente, sobre este último, se adoptó el concepto de gobernanza democrática para entender la importancia de la gestión de los recursos hídricos como resultado de un proceso de toma de decisiones compartido. Ello contradice lo propuesto por Ostrom (2015) para quien la autogestión es la forma que dota una mayor eficiencia en la administración de los RUC.

Capítulo 2. La dinámica comunitaria y la trayectoria de la administración del agua y riego en Ecuador: los casos de los cantones de Pedro Moncayo y Cayambe

Tras presentar el marco teórico y metodológico, el segundo capítulo tiene como objetivo mostrar el contexto sociopolítico que resultó de la aplicación de las leyes sobre recursos hídricos en Ecuador. Para ello se describirán, de manera general, los cambios acaecidos a nivel nacional por la ejecución de los marcos jurídicos expuestos en el capítulo anterior tanto a nivel político como social. Luego, la segunda parte se enfoca en mostrar dichas modificaciones a nivel de los cantones Pedro Moncayo y Cayambe. En esta segunda sección, un primer acápite mostrará las características geográficas de cada uno de los cantones mencionados con especial énfasis en los recursos hídricos. Así, se resaltará la importancia del agua como recurso natural dentro de las relaciones sociales y políticas de los respectivos cantones. Un segundo acápite identificará las particularidades sociopolíticas resultantes de la aplicación de los marcos legales sobre gestión del agua en los cantones mencionados hasta el año 2014. Finalmente, se establecerá una recapitulación mostrando los principales puntos señalados en el presente capítulo.

2.1. Génesis del modelo de gobernanza sobre el agua en Ecuador. Transformaciones estatales legales y formación de organizaciones de usuarios del agua

Como se observó en el capítulo anterior, el marco normativo sobre la administración de los recursos hídricos en el Ecuador sufrió modificaciones. La finalidad de este capítulo es presentar dichos cambios mediante sus repercusiones a nivel organizacional y administrativo. Así, se observará cómo los diferentes marcos institucionales fueron construyendo los diferentes mecanismos de gobernanza ejercidos por las comunidades. Como se señala en la presente investigación, estas modificaciones legales tuvieron como una de sus principales consecuencias la aparición de conflictos por la administración de los recursos hídricos en Ecuador. Es ese sentido, es importante rastrear no solo la organización político-administrativa previa al establecimiento de la Ley del 2014, sino también los conflictos ocasionados antes de la promulgación de la mencionada ley.

2.1.1. Transformaciones en los modelos de gobernanza de los recursos hídricos en Ecuador

En Ecuador, cuando se aplican las reformas agrarias de 1960 y 1970, un bajo porcentaje de usuarios del agua –principalmente campesinos o indígenas– logran cierto acceso a la propiedad comunal. Esto dio origen a episodios de conflicto político enmarcados en las demandas por el acceso y distribución del recurso, así como en la exigencia de rehabilitación de sistemas que venían funcionando con anterioridad en el modelo hacendatario. Como ya se mencionó, el año 1966 se crea el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INHERI). Dicha institución se encargó de establecer políticas nacionales sobre el agua, la asignación de derechos, la mediación en los conflictos, el cumplimiento de las normas legales sobre el uso del recurso, así como también de la construcción, operación y mantenimiento de sistemas de riego (Hoogesteger 2013, 64). No obstante, dicha institución no logró resolver los principales problemas dado su grado de centralización. Por el contrario, esta institución ayudó a fortalecer a los dueños y pequeños grupos de propietarios (Ruf 1994, 71).

La creación de asociaciones de usuarios de agua en el Estado ecuatoriano, que lograron autonomía sobre el recurso y manejo de sistemas de riego fue promovida a nivel internacional desde finales de 1980. Es decir, el financiamiento internacional impulsó la expansión de este modelo y, a partir de este año –dada la crisis económica nacional–, el Estado y los nuevos modelos neoliberales buscaron instituciones de asesoramiento y finanzas internacionales, las cuales influyeron sustancialmente sobre la gestión del riego (Hoogesteger 2013, 5). Es así que en 1980 se inicia un proceso de integración económica y reestructuración neoliberal, lo que transformó el panorama político y social (Hey y Klak 1999). Las políticas neoliberales implican la asignación de nuevas competencias y roles sobre el manejo del agua. A nivel nacional, las competencias se traspasan a los Gobiernos locales y, a la vez, aparecen otros actores u organizaciones intermedias (Hoogesteger 2013, 60).

Es importante recalcar que en 1982 el trabajo agrícola estaba encaminado hacia la inserción en los mercados internacionales, lo cual se asoció a buscar en el Estado formas para legitimar dichos objetivos a través de la reforma de políticas públicas. En el caso de la gestión del agua, estas políticas permitieron la remodelación de los marcos institucionales y normativos vigentes, aplicándose nuevos modelos de gestión (Velázquez 2013, 24). Estos cambios implican por tanto una permuta de las relaciones socioestatales. Así, hubo una disminución de la figura estatal a través de la implementación de formas descentralizadas. De manera

paralela, reaparece la iniciativa privada, la cual da cabida al surgimiento de movimientos sociales que buscaban reivindicaciones políticas y económicas (Récall 2011, 27).

A partir de la década de los 90, los sistemas de riego que hasta entonces eran de carácter artesanal —dado que no contaban con maquinaria que favorezca su construcción— se modernizaron creando sistemas de almacenamiento. Esto permitió un uso más eficiente del recurso, la asignación y distribución de agua, la construcción de canales y el mantenimiento, en donde las resoluciones de conflictos se manejan sobre todo a nivel de comunidad. Desde esta perspectiva se otorgan competencias administrativas a un conjunto de organizaciones ancladas en la gestión “autónoma” del agua, las cuales son vistas como medios para mejorar el rendimiento del riego (Hoogesteger 2013, 58).

Es así como en 1990 nace la Asociación de Usuarios del Agua, quienes desde inicios del mismo año cooperan con el Estado en la construcción de sistemas de riego supracomunitario a través del apoyo de ONG internacionales. Surge también la Federación de Usuarios del Agua, fundada desde finales de 1990 por parte de las asociaciones de usuarios de sistemas de riego para representar los intereses de los usuarios del agua a nivel provincial y nacional. Las organizaciones indígenas aglomeradas en torno a la CONAIE a nivel local peleaban por la construcción de sistemas de riego. A nivel provincial y nacional, las comunidades se convirtieron en actores visibles en los debates sobre políticas del agua a través de sus federaciones provinciales. Las organizaciones campesinas también se involucraron en el dominio de la gobernabilidad del agua en múltiples escalas con miras a la gestión del riego. Al igual que el movimiento indígena, peleaban por la construcción de sistemas de riego, y también fueron un actor activo dentro de los debates sobre las construcciones de las políticas del agua. En general, se pueden apreciar diversos actores relacionados con la gestión de los recursos hídricos (tabla 2.1.).

Tabla 2.1. Organizaciones de usuarios del agua (1990-2006)

Año	Actores	Función
1980	Modelo neoliberal	Competencias a Gobiernos locales y usuarios del agua no institucionalizados, organizaciones intermedias, y las ONG. Comprende también la iniciativa privada.
1990	Asociación de Usuarios del Agua	Crear sistemas de riego a nivel local con el apoyo de las ONG.

1990	Federación de Usuarios del Agua	Formado por un sector de las asociaciones de usuarios de sistemas de riego para representar los intereses de los usuarios del agua a nivel provincial y nacional. Entre ellas resaltan: FEDURICC (desde 1997), Interjuntas-Chimborazo (desde 1998), AEJUR (desde 2000), y JAAPRE (desde 2009).
1995	CONAIE	Lucha por los derechos indígenas respecto al uso del agua.
1995	Campeños	Lucha por los derechos de campesinos respecto al uso del agua.
2000	Asociación Ecuatoriana de Juntas Usuarias de Riego (AEJUR)	Entrega formal de sistemas de riego federados.

Fuente: Elaboración con base en Hoogesteger (2016).

La configuración del modo de gobernanza comunal sobre el agua en el Ecuador a partir de 1990, por medio de los sistemas que implementan las Juntas de Riego (usuarios del agua de riego), también respondió a la implementación de estrategias de desarrollo institucional (tabla 2.2.). Dichas estrategias fueron integradas a los esfuerzos “deliberativos” de las comunidades campesinas e indígenas como base organizativa de la estructura institucional, que es adecuada al cambio político e institucional orientado a la liberalización económica del agua (Hoogesteger 2013). Por lo tanto, para mediados de la década de los 90, la participación directa del Estado en los sistemas de riego y en ámbito doméstico del consumo del agua disminuye sustancialmente.

En este proceso, el Estado activó incentivos de derecho, a través de los programas normativos con el fin de que los miembros u organizaciones de la sociedad civil y el sector privado tengan un papel más central en el manejo de los recursos. Esto respondía principalmente a la necesidad del Estado de disminuir costos dado que los presupuestos de las autoridades tradicionales e instituciones se habían reducido. Por ello, se otorga a las organizaciones de usuarios y a los inversores privados las responsabilidades sobre la administración de los recursos, incluido el agua. Bajo este nuevo marco, estos actores asumirían las responsabilidades de gestionar y administrar el recurso (Hoogesteger 2013, 58).

Desde 1966 el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos controló la administración y distribución del agua a nivel nacional. Esta institución –con alta capacidad administrativa– planificó la construcción y gestión de los sistemas de riego. En 1994, el INHERI es

reemplazado por el Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos (CNRH). Esta nueva institución solo debía coordinar y administrar la gestión de los recursos hídricos, la cual, aparentemente, tuvo una capacidad institucional y económica muy limitada. El CNRH dirigía 12 agencias de agua, las cuales tenían a su cargo la asignación del recurso, así como la elaboración de las normas y reglamentos. Estas agencias del agua eran responsables de la administración de la asignación del recurso, la mediación en conflictos por el agua, y el cumplimiento de las normas legales relativas a la utilización de dicho recurso en el país (Valdivieso 2013).

De manera paralela se crean las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD). Estas corporaciones eran consideradas parte del Gobierno central a nivel provincial y eran responsables del desarrollo rural, de la construcción, mantenimiento y operación de sistemas de riego en coordinación con las entidades adecuadas. Estas fueron presididas por un consejo de seis miembros: un representante del MAGAP, uno del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, uno del Ministerio de Medio Ambiente, uno del CNRH; un representante de la Diputación y un representante de los usuarios del agua (Valdivieso 2013). Estas corporaciones eran independientes de los Gobiernos locales, pero tenían una baja capacidad económica dado que su presupuesto venía directamente del Gobierno central. Es por eso que, pocas veces estas corporaciones fueron incluidas dentro las políticas nacionales. Es así como las asociaciones de los usuarios del agua que estaban en plena formación empiezan a trabajar junto con estas corporaciones (Hoogesteger 2013, 59).

En la Constitución de 1998, el Estado mantuvo el modelo descentralizado, pero de forma agudizada. En esta legislación se les otorga nuevas responsabilidades a los Gobiernos provinciales, entre las cuales se incluía la creación de sistemas autónomos que les permita participar en el desarrollo. En el caso del manejo del recurso del agua, se da mediante la modernización de los sistemas de riego a cuyos usuarios se les incentiva otorgándoles maquinaria, tecnología en general y capacitación interna. Del mismo modo, desde 1998 se creó la asociación de usuarios FEDURIC-Cotopaxi y la Intrejuntas-Chimborazo. Ambas asociaciones lograron una inclusión y autonomía deliberativa sobre el recurso y manejo del agua bajo el amparo del marco legal “dando a todos los titulares de derechos de agua igual voz en la toma de decisiones y en la elección de los representantes de decisión democrática” (Hoogesteger 2013, 59).

En el ámbito privado crece un modelo basado en la lógica del mercado. Ocurre una transformación en las políticas públicas creando subsidios que favorezcan a medianos y

grandes propietarios. Se transfieren sistemas de riego estatales a usuarios privados. Finalmente se concesiona la administración de los servicios de agua y saneamiento al sector privado. En cuanto a los derechos sobre el uso y aprovechamiento del agua, se crean nuevas figuras jurídicas para otorgar derechos particulares como el “derecho adquirido”. De esa manera, se estableció una relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y los derechos al agua. Es decir, se generó una transferibilidad automática de los derechos de agua con el traspaso de la propiedad sobre la tierra.¹⁰ En este periodo, también se transfiere la administración, operación y mantenimiento de 35 sistemas de riego a las juntas regantes (usuarios) (Valdivieso 2013, 25).

Tabla 2.2. Transformación normativa e institucional sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador (1966-2006)

Proceso	Año	Norma-Institución	Incidencia
	1966	Creación del INHERI	Instituto de Recursos Hidráulicos del Ecuador – Políticas nacionales sobre el manejo del agua.
	1994	Decreto Ejecutivo No. 2224 - Se crea la Unidad Ejecutora del Proyecto de Asistencia Técnica.	Apoyar y guiar la implementación de proyectos de asistencia técnica financiados por el Banco Mundial en el sector de riego. Objetivos: descentralizar la gestión de riego, disminuir costos al estado y hacer que los usuarios de agua sean participantes activos en la gestión de sus sistemas de riego para aumentar la calidad de los servicios de suministro de agua.
	1994	La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios	Posiciona políticas de descentralización, delegación y privatización de servicios públicos

¹⁰ En este aspecto, la regulación provino de la Ley de Desarrollo Agrario.

Transferencia a usuarios		Públicos por parte de la Iniciativa Privada.	como los de riego, agua potable y saneamiento.
	1994	Ley de Desarrollo Agrario	Posicionó el concepto de seguridad jurídica sobre los derechos de agua y estableció mecanismos que limitan substancialmente la posibilidad de reasignación de tales derechos y, establece una relación vinculante entre la propiedad sobre la tierra y las concesiones de agua.
	1994	Decreto 2224: Organización del Régimen Institucional de Aguas	Da base legal al proyecto PAT; extinguió al INERHI; estableció la descentralización y desconcentración de la gestión pública del agua; sentó la base legal para la transferencia de los sistemas estatales de riego.
	1994 – 2008	Creación del Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos	Sustituye el INHERI. A cargo de 12 agencias – Agencia Nacional del Agua.
	1994 – 2007	Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD)	Desarrollo rural, de la construcción, mantenimiento y operación de sistemas de riego.
	1996	Resolución del Consejo Consultivo de Aguas del CNRH	Dispone que las concesiones para riego y otros fines productivos sea de plazo indeterminado (contraponiéndose a la norma establecida en el Art. 23 de la Ley de Aguas)
	1998	Constitución Política	El nuevo texto establece el marco necesario para procesos de delegación a la empresa privada de servicios como los de riego, dotación de agua y saneamiento.

	1998	Gobiernos Autónomos Descentralizados	Consiguieron las responsabilidades para invertir, construir y gestionar sistemas de riego dentro de sus provincias. A los gobiernos municipales se les dio la responsabilidad sobre los sistemas de abastecimiento de agua para uso doméstico. La constitución de 2008 reafirma estas atribuciones.
	2000	Ley para la promoción de la inversión y de la participación ciudadana	Instrumentaliza la habilitación constitucional para delegación al sector privado de los servicios como los de Riego, dotación de agua y saneamiento.
	2004	Ley reformativa a la Ley de Aguas	Elimina la obligatoriedad de pago de la tarifa básica y reposiciona la política de transferencia de los sistemas estatales de riego.
	2004	Nueva codificación de la Ley de Aguas	Incorpora el conjunto de reformas y establece sutiles modificaciones a la Ley.
	2008	Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)	

Fuente: Elaboración con base en Hoogesteger (2013); Velázquez (2013) y SENAGUA.

En definitiva, a partir de 1990 y hasta el 2006 se ven tres elementos sustanciales. En primer lugar, se percibe la aparición de nuevos actores claves en la formación de políticas sobre la administración del agua. En segundo lugar, se gesta un proceso de descentralización de la gestión administrativa, principalmente del riego. Este cambio es llevado a cabo a partir de 1994 con el cambio de competencias del INHERI. Finalmente, se observó el fortalecimiento del sector privado, al que se le delegaron servicios de riego, dotación de agua y saneamiento. El año 2007 marcó un punto en lo que concierne al aspecto normativo e institucional que rige

la administración del agua en Ecuador. Por ello, es necesario analizar el periodo posterior a este año en el siguiente acápite.

El año 2007 fue importante en lo relativo a la administración de los recursos hídricos en Ecuador. Este año marcó el inicio de un proceso de centralización del modelo de gestión que había funcionado hasta el momento. De esa manera, el Estado asignó competencias a los Gobiernos provinciales y se plantean nuevas formas legislativas que transforman el panorama de la administración del recurso del agua (tabla 2.3.). En este año en Ecuador, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales donde triunfó Rafael Correa Delgado del movimiento político Alianza País, conocido como un líder de corte socialista. En el 2009 el entonces presidente Rafael Correa propuso a la Asamblea Nacional la creación de la Ley Orgánica que Regula los Recursos Hídricos y el Uso y Aprovechamiento del Agua. Esta propuesta contuvo un elemento que fue clave para que el Estado y ciertos actores de la sociedad civil entraran en disputa por la gobernanza sobre el recurso del agua.

Tabla 2.3. Transformación normativa e institucional sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador (2007-2014)

Año	Norma	Incidencia
2007	Decreto Ejecutivo 695	Creación del Instituto Nacional de Riego (INAR).
2008	Constitución del Ecuador	Establece que la descentralización es una forma de gobierno y la competencia de riego es exclusiva de los Gobiernos provinciales.
2008	Decreto Ejecutivo 1079	Modifica competencias del INAR.
2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	El Art, 133, establece los lineamientos para el ejercicio de las competencias en riego.

		(COOTAD)	
Proceso	2010	Decreto ejecutivo 564	Transfiere competencias del Instituto Nacional de Riego al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; se crea la Subsecretaría de Riego.
	2011	Resolución 008-CCNC-2011	Transfiere la competencia de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales, establece el ámbito y facultades, la tipología de los sistemas de riego, los recursos a ser transferidos y detalla facultades a nivel provincial.
	2011	Resolución 012-CCNC-2011	Modifica principalmente el alcance de la gestión a realizarse a nivel de gobierno central y provincial.
	2012	Resolución 010-CCNC-2012	Establece el mecanismo de asignación de recursos de inversión, vía presentación de proyectos anclados al Plan Nacional de Riego y Drenaje.
	2013	Decreto Ejecutivo n.º. 5	Transfiere parcialmente las competencias de riego desde el MAGAP a la SENAGUA.
	2014	Ley Orgánica que Regula los Recursos Hídricos y el Uso y Aprovechamiento del Agua	Pasa la competencia total a la SENAGUA

Fuente: Elaboración con base en el marco institucional sobre recursos hídricos en Ecuador.

El 1 de junio del 2009 se crea la JAAPRE (Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador). Su creación se dio en el contexto en torno al debate generado por el proyecto de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Los objetivos en los cuales se insertaban las juntas era el análisis de los proyectos, la forma de participación y la búsqueda de consensos. Del mismo modo, buscaban “insertar en la política pública sus demandas” (Ramos 2017, 14). Por ello, en su año de fundación JAAPRE posee una vida política bastante activa que incluye no solo la interacción con otros movimientos sociales, sino también una participación directa en el debate respecto a la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos. Del mismo modo, se crea un nuevo espacio formal para representar a las juntas que venían haciendo gestión comunitaria del agua a nivel nacional.

Según la propuesta de la JAAPRE planteada ante la Asamblea, las Juntas de Agua y Juntas de Riego que mantenían un sistema institucionalizado de administración, pasarían a ser competencia del Estado y, principalmente, de la Secretaría Nacional del Agua. A su vez, esto permitiría al Estado asegurar el acceso libre de este recurso a empresas privadas de actividad minera. De ese modo, “la iniciativa privada o de la economía popular y solidaria, excepcionalmente podrá participar en las actividades de los sectores estratégicos y servicios públicos del Agua” (JAAPRE 2009). La participación de JAAPRE empieza a debilitarse a partir del año 2011. Dicha institución entra en un proceso de disgregación; no obstante, años después atraviesa un proceso de reintegración con “juntas de la sierra centro del Ecuador” (Ramos 2017, 15).

La propuesta de ley para regular los recursos hídricos en Ecuador no solo motivó la aparición de nuevas instituciones, sino también fue una fuente de generación de conflictos. Así, se propiciaron una serie de disputas entre el 2010 y el 2014. Precisamente, una de las manifestaciones de conflicto más relevante fue la “Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos”, que se realizó por primera vez del 8 al 21 de marzo de 2012. Esta marcha se desplegó paulatinamente en diez provincias de Ecuador. Su organización recayó en diversos sectores que incluían actores indígenas, pobladores urbanos y Gobiernos regionales. La marcha se realizó en un contexto de consolidación política e institucional del régimen y aumento de capacidad estatal, aunque el nivel de conflictividad aumentó en relación con la explotación de los recursos naturales (Ortiz 2016, 49).

El 24 de junio del 2014, la Ley fue aprobada con 103 votos a favor, 21 en contra y 6 abstenciones en el Pleno de la Asamblea Nacional. La aprobación de la ley asumió diversas lecturas según la posición del actor social. Por un lado, para el oficialismo la nueva ley

representaba control, evaluación, seguimiento y administración por parte del Estado. En última instancia, el discurso enfatizaba que era el Estado quien garantiza el agua como un derecho básico de todos los habitantes de este país. Por otro lado, las organizaciones sociales como la CONAIE calificaron al proyecto como privatizador del agua y se cuestionó que no se haya incluido con voto y decisión al sector indígena. El punto central de controversia se centró en la nueva autoridad sobre los recursos hídricos: la Secretaría del Agua.

La Secretaría del Agua se constituyó en la única institución encargada de realizar políticas sobre la calidad del agua y el control de la contaminación. Así mismo, fue el único ente encargado de la elaboración de un Plan Nacional de Recursos Hídricos y de su administración. Su representante principal sería designado por el presidente de la República. Antes del 2014, según la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), en el Ecuador existían 3642 juntas de agua potable registradas y 4132 juntas regantes de hecho y de derecho. El decreto reorganiza SENAGUA e instituye la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) con el propósito de dar seguimiento y control de las obligaciones que tienen las personas naturales y/o jurídicas que posean derechos sobre el agua. El instructivo para la legalización de las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP) fue sancionado por el sector indígena. Finalmente, la Subsecretaría de Agua y Saneamiento implementó una mesa de trabajo con delegados de la Red de Organizaciones Sociales y Comunitarias en la Gestión del Agua (ROSCGAE), del Foro Nacional del Agua y, de las Juntas de Agua y Riego del Ecuador (JAAPRE), quienes se encargaron del afinamiento del instructivo.

Este instructivo generó varias reacciones en algunos sectores indígenas y organizaciones sociales que no estuvieron de acuerdo con la normativa aprobada por la SENAGUA. Estas agrupaciones manifestaron que, el reglamento pondría en riesgo la existencia de los sistemas de agua y riego comunitario. Además, señalaron que, de una u otra forma, las comunidades deberían tener autonomía administrativa y financiera con respecto a las juntas. También, indicaron que el instructivo es inconsulto, e incumple lo que dice la Constitución. Por este motivo realizaron observaciones a la SENAGUA y exhortaron que se suspenda la difusión a las demás comunidades. Bajo estas circunstancias, la creación del SENAGUA fue considerado “uno de los puntos más controversiales del proyecto de ley que se incluye en el art. 213” (Equipo Letras Verdes 2010, 12).

La dinámica del conflicto alrededor de la gobernanza del agua en el Ecuador nos permite evidenciar el cambio social y político que resulta de la transición e implementación de modos de gobernanza. La dirección sobre los recursos hídricos recayó en diferentes organizaciones a

lo largo de su historia: estatales, privadas y comunales. Particularmente, la mayor parte de la trayectoria que sigue la gobernanza del agua en el Ecuador se caracteriza por haberse configurado en el marco organizativo de las denominadas “juntas de riego” y “juntas de agua” que compusieron la estructura institucional para la administración del agua en la Sierra ecuatoriana a partir de 1980 (Hoogesterger y Verzijl 2015, 14). Las Juntas de Riego fueron una de las configuraciones institucionales que sirvieron de plataforma para el surgimiento de conflictos. Por ende, es necesario dedicarle un acápite para entender mejor su funcionamiento y su dinámica dentro de los conflictos por los recursos hídricos.

2.1.2. El sistema de riego en Ecuador. La estructura de las Juntas de Riego

Hasta el año 2013 en Ecuador, la superficie cultivada era de 6,3 millones de hectáreas, de las cuales, 3,1 millones eran potencialmente regadas y 1,5 millones se encontraban bajo riego. Cabe recalcar que, la zona regada con infraestructura pública solo ascendía a 266 000 hectáreas, mientras que 420 000 correspondían a riego privado. Es decir, un total de 466 000 hectáreas se encontraban bajo infraestructura de riego pública comunitaria. Se estima que, 348 000 correspondían al riego no registrado, es decir, sin concesión (MAGAP 2012, 24-29; Valdivieso 2013).

Hasta el año 2013, el servicio público de riego estaba constituido por una red de 76 sistemas, los cuales benefician a pequeños, medianos y grandes propietarios con una cobertura de 266 428 de hectáreas y que beneficiaba aproximadamente a 447 715 usuarios. Junto con estos también existen los sistemas de riego comunitarios que beneficiaban a los pequeños campesinos y sistemas de riego privados. Estos últimos, en manos principalmente de los grandes propietarios y empresas, conforme se establece en el Plan Nacional de Riego y Drenaje (Valdivieso 2013). Según la caracterización del Plan Nacional de Riego y Drenaje, hasta el 2013 existían 1 500 000 hectáreas equipadas con riego. De ese total, solo el 18 % corresponde a superficie con infraestructura construida por el Estado, el 31 % corresponde a sistemas comunitarios y asociativos, el 28 % corresponde a sistemas privados particulares, sistemas a los que se le sumaría el 23 % del uso del agua sin concesión (MAGAP 2012, 39).

Las Juntas de Riego comunitarias se subdividen en juntas parroquiales o locales. Los estatutos y reglamentos interiores no obedecen a un marco único. La junta de riego debe asumir el manejo del agua para el servicio efectivo de todos los usuarios. Es una autoridad que debe tener las siguientes funciones: de proposición de un reglamento, de definición y reconocimiento de derechos de aguas, de control de transferencia de estos derechos, de

operación del sistema con varios usuarios cuando es necesario; funciones de “policía del agua”; de mantenimiento hidráulico y de reparto de costos (en plata y trabajo) (Ruy 1994, 71).

La organización se compone una Asamblea, la cual puede ser conformada por todos los usuarios (Asamblea General) o por delegados de las unidades comunales o, en su ausencia, de las unidades molares (Asamblea de Delegados), según sea el caso. Esta Asamblea puede reunirse ordinariamente una o dos veces al año. Así mismo, se distinguen varias formas de organización de los usuarios de riego: con democracia directa, donde todos los usuarios participan en la Asamblea General, y formas democráticas indirectas, donde la Asamblea es constituida por representantes zonales elegidos por las bases de las unidades o sus representantes. El grado de delegación depende de la complejidad o la magnitud del sistema (Ruy 1994, 72).

Estas formas de democracia directa e indirecta dependen de los acuerdos de cada sitio. La instancia técnico-operativa se presenta como un Consejo General, integrado por los miembros del Directorio de Aguas –que son elegidos por la Asamblea General o de Representantes– y por representantes zonales quienes asumen la función de transmitir las informaciones e inquietudes de los usuarios al directorio y viceversa. El Consejo puede tener una frecuencia mensual de reuniones y se encarga de coordinar el trabajo de los usuarios, quienes cumplen actividades diarias. Generalmente, los representantes para instancias superiores son elegidos en forma rotativa. Su elección se da entre los representantes de las instancias inferiores (Ruy 1994, 72).

La Ley de Aguas ecuatoriana actual, para conformar una junta de riego, impone que cada grupo debe ser conformado con más de cinco, las cuales deben cumplir con ciertos requisitos.¹¹ La conformación de las Juntas de Riego tiene una trayectoria histórica de gran relevancia. Así, vemos que a partir de 1980 se empiezan a conformar de manera formal dada la inversión extranjera a través de las ONG. Durante este periodo es visible el intento del Estado de descentralizar los sistemas de administración del agua con el fin de disminuir costos al Estado o de fortalecer el aparato privado. Hasta el año 2004, se tendió a descentralizar el manejo de este recurso. No obstante, a partir del 2007 el Estado jugó un papel importante en la transformación hacia un modelo de carácter centralizado. En este

¹¹ Dichos requisitos son los siguientes: nombre, domicilio y naturaleza jurídica de la organización, clases de miembros, derechos y obligaciones de los miembros, régimen disciplinario, régimen de solución de controversias, causales para la pérdida de la calidad de miembro, estructura y organización interna, régimen económico, causas para la disolución y procedimiento para la liquidación, y mecanismos de elección, duración y alternabilidad de la directiva.

sentido, las Juntas de Riego se conformaron por usuarios que necesitaban de este recurso para el riego, los cuales tienen características distintas de acuerdo con la ubicación y la densidad del recurso. De ese modo, también se fueron creando formas institucionales para dar peso a las organizaciones sociales con base en la autonomía de las comunidades y de los propietarios privados de empresas.

La modificación de los marcos normativos sobre la gestión de recursos hídricos en Ecuador no impactó de manera homogénea en todas las provincias y cantones. Por ello, es necesario analizar dicho impacto a partir de los estudios de casos sugeridos en la presente investigación. No obstante, antes de analizar las consecuencias de la aplicación de los diferentes marcos normativos, se revisarán las características propias de cada uno de los cantones de estudio: Cayambe y Pedro Moncayo. Del mismo modo, se mostrarán los cambios acaecidos por los marcos institucionales sobre recursos hídricos a nivel cantonal.

2.1.3. La gestión de recursos hídricos en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo en la provincia de Pichincha

El cantón de Cayambe se encuentra ubicado al norte del Ecuador, específicamente al noreste de la provincia de Pichincha, al pie del nevado que lleva su nombre. Su extensión es de 1350 km². La cabecera cantonal de Cayambe posee el mismo nombre. La fecha de fundación del Cantón Cayambe fue el 23 de julio de 1883. Los límites de la provincia son la provincia de Imbabura (norte), el Distrito Metropolitano de Quito (sur), la Provincia de Napo y Sucumbíos (este) y con el cantón Pedro Moncayo (oeste) (GADIP Cayambe 2015).

Cayambe tiene dos parroquias urbanas (Juan Montalvo y Ciudad de Cayambe) y seis parroquias rurales (Ascázubi, Cangahua, Olmedo, Otón, San José de Ayora y Santa Rosa de Cusubamba). La población total asciende a 85 795 habitantes. La población urbana suma un total de 39 028 habitantes, mientras que la población rural resulta un total de 46 767 pobladores. El idioma predominante es el español; sin embargo, el kichwa se habla en algunas comunidades indígenas. En términos de factores climáticos, Cayambe tiene una altitud que comprende entre los 2700 a 5790 m s. n. m. La temperatura oscila entre 8 y 22 grados centígrados, con una humedad relativa cercana al 80 %. La precipitación media anual va desde los 600 a los 800 mm (GADIP Cayambe 2015).

Las múltiples características geográficas de la zona de Cayambe determinan –entre otros factores– la existencia de páramos. Los páramos son de importancia vital en la provisión de

los recursos hídricos en Cayambe. Por sus características proporcionan una constante fuente de agua dado que conforman un “ecosistema estratégico” en el sistema hídrico de un determinado país (Hofstede 2001). Por ello, los páramos poseen un impacto importante en la agricultura en el área de los cultivos. Del mismo modo, el impacto también es perceptible en el ámbito de la ganadería. Uno de los casos más representativo se aprecia en la parroquia Ayora de Cayambe donde el agua es obtenida de los páramos del río la Chimba, la cual proporciona una fuente importante de agua para la producción agrícola –cereales, tubérculos, hortalizas, etc.– y pecuaria –carne y productos lácteos– (Proaño 2011, 69).

En cuanto al cantón Pedro Moncayo, este fue fundado el 26 de septiembre de 1911. Actualmente, cuenta con 37 802 habitantes (GAD 2015). Su extensión es de 333 km². Limita por el norte con el cantón Otavalo, en la provincia de Imbabura; por el sur con el Distrito Metropolitano de Quito y el cantón Cayambe; por el este, con el cantón Cayambe; y, por el oeste con el Distrito Metropolitano de Quito. Se encuentra dividido en cinco parroquias, una urbana y cuatro rurales: La Esperanza, Malchinguí, Tabacundo, Tocachi, y Tupigachi. La cabecera cantonal, y principal centro económico, es Tabacundo. Al mismo tiempo, es la parroquia con mayor densidad poblacional.

Un nexo entre ambos cantones es el Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo ubicado en Tumbaco, el cual era conocido antiguamente como Acequia de Riego Tabacundo. Este canal recoge las aguas de la subcuenca llamada La Chimba. Sus aguas derivan de los deshielos del nevado Cayambe, y recorren de oriente a occidente para irrigar la parte sur de la parroquia. La superficie sobre el canal de riego es de 2868 hectáreas. Estas tierras no se alimentan del canal, por lo que los cultivos dependen de las condiciones climáticas (GADIP Cayambe 2015). La acequia Tabacundo se ubica en la microcuenca del río La Chimba, que pertenece a la subcuenca del río Pisque. Aglutina gran cantidad del territorio de los cantones Pedro Moncayo y Cayambe, al noreste de la provincia de Pichincha. La construcción del canal se inició en 1903 y respondió a la escasez de agua que se registraba en algunas comunidades agrícolas. La acequia se edificó por autogestión de las comunidades que actualmente se asientan en la parroquia de Tabacundo (entrevista a Fabián Arango, presidente de Codemia C-PM, Cayambe, 28 de diciembre de 2018). Su edificación fue posible debido a las mingas, el trabajo comunitario y la autogestión:

[...] la población de Tabacundo, advertida por un indígena cauchero que hacía frecuentes viajes al Oriente, organiza una expedición, para verificar la existencia de aguas que descienden del nevado Cayambe. Tras verificarse la existencia de las aguas, una vez calculada

la distancia que debería recorrer la acequia, unos 122 km, el pueblo de Tabacundo solicita la adjudicación de esas aguas, gestión que es satisfecha por el Estado en noviembre de 1903. Inmediatamente se inició la construcción de un primer tramo de la acequia (Poats, Zapatta y Cachipiendo 2007, 144).

Desde su fundación en 1911, el cantón Pedro Moncayo inició los trámites correspondientes para obtener la concesión del agua. Por ello, en 1914 se retoma la construcción de la acequia, la cual finalizó 16 años después. Si bien dicha iniciativa fue de carácter comunal –dada la necesidad de agua para riego–, esto no impidió que “la población indígena habría sido sometida a horas de trabajo forzadas” (Poats, Zapatta y Cachipiendo 2007, 144) para lograr la realización de la obra mencionada. El trabajo forzado fue una imposición de la administración de la Municipalidad Pedro Moncayo que tomó la iniciativa comunal como un proyecto público. Además, el Municipio gestionó el reparto del agua bajo la lógica y política de tipo gamonal. Por ello, hasta 1970, las haciendas especializadas en ganadería fueron las más beneficiadas del recurso. En cambio, a partir de la década de 1980, las haciendas dedicadas a la floricultura reemplazaron en importancia a las ganaderas. Hasta ese entonces, no existió un control adecuado para la extracción del agua. Por ende, las haciendas con mayores extensiones de tierra tenían también la mayor capacidad de almacenamiento y de bombeo de agua.

Dado un alto grado de demanda por parte de las empresas florícolas, se desata una primera crisis de escasez de agua en las comunidades hacia el año 1990. A su vez, las aguas que llegaban a las comunidades asentadas en Pedro Moncayo estaban contaminadas. Los estudios demuestran que esta crisis se profundizó por la falta de organizaciones sociales que pudieran hacer frente a las empresas que monopolizaban el recurso (Poats, Zapatta y Cachipiendo 2007). En ese sentido, la falta de organización hizo que los conflictos estallen, pero que también se atomicen sin lograr soluciones ni algún tipo de reivindicación. Estos conflictos no deben ser apreciados como una novedad, sino como resultado de una lógica colonial y poscolonial vigente en la época. Como identifica Hoogesteguer (2013), un elemento característico en la Sierra ecuatoriana eran las desigualdades con respecto al acceso a la tierra. Dicha problemática nace con el establecimiento de las haciendas y se extiende hasta la actualidad.

En el contexto del “giro a la izquierda” se desarrolló en el Ecuador un nuevo proceso de gobernanza sobre el agua de riego. Esto implicó un ejercicio de poder más directo que desde las comunidades buscó favorecer a la inmensa mayoría de usuarios involucrados. Hasta ese

entonces, dada la incapacidad y la ausencia del Estado para empujar una política pública transversal y equitativa –y ante el monopolio de los empresarios de la floricultura– los comuneros buscaron formas de manejo orientados hacia beneficios de tipo colectivo: no tuvieron éxito. Como lo señala Aguilar (2010, 33), la gobernanza resulta de una transformación de la forma de gobernar, “que transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interdependencia gubernamental-social”. Esta forma de entender la gobernanza no será apreciada sino hasta el año 2014 cuando la Ley de ese año logró establecer un quiebre a la dinámica del manejo de recursos hídricos en Ecuador. No obstante, se registra un acontecimiento importante en este proceso de ruptura del manejo tradicional de los recursos hídricos: la fundación de CODEMIA C-PM.

2.2.La organización Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente para Cayambe y Pedro Moncayo (CODEMIA C-PM)

El Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente para Cayambe y Pedro Moncayo (CODEMIA C-PM) fue fundado en el año 2008. Esta institución se enmarcaría en el principio constitucional del Buen Vivir o Sumak Kawsay propuesto en el nuevo marco constitucional ecuatoriano. Como se sabe, un objetivo concreto del Buen Vivir es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades; por ello, esta institución buscaba “el fortalecimiento continuo de las capacidades organizativas, técnicas, participativas, productivas y ambientales, promoviendo el uso eficiente del agua” (*Revista Codemia* 2016- 2017, 7). Del mismo modo, la satisfacción de las necesidades debía ser promovida por la implementación de una gestión adecuada y eficiente. En ese sentido, desde la misión del CODEMIA C-PM se orientaba hacia

dotar de un óptimo y eficiente servicio de agua de riego a los usuarios de CODEMIA-CPM, a través de la gestión, administración, operación y mantenimiento del sistema de riego, con el fin de mejorar la producción agropecuaria del sector, promoviendo la soberanía alimentaria, fortaleciendo los procesos socio-organizativos, respetando el medio ambiente y la diversidad sociocultural. Esto debe traducirse, según su visión, en una organización fortalecida con la participación de todos los usuarios, que permita planificar, ejecutar y mantener programas vinculados (*Revista Codemia* 2016-2017, 7).

En el plano administrativo, el CODEMIA-CPM representa a cinco parroquias: Olmedo y Ayora del cantón Cayambe; y Tupigachi, La Esperanza y Tabacundo del cantón Pedro Moncayo. Esta institución se organiza de la siguiente manera: el directorio consta de un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un secretario y un vocal. Las cinco autoridades representan a las cinco parroquias que se alimentan de este canal. Un elemento importante a

tener en cuenta es que cada una de estas parroquias mantiene su propia organización interna. Así, la parroquia de Olmedo se organiza por medio de la COINOA (Corporación de Organizaciones Indígenas de Olmedo y Ayora), mientras que Ayora hace lo mismo por medio de la organización UNOPAG (Unión de Organizaciones Populares Ayora). En los otros tres casos, Tupigchi se organiza por medio de TURUJTA (Runakunapak Jatun Tandanakuy), Tabacundo con la Junta de Tabacundo, y la Esperanza con la Junta de Agua de Riego la Esperanza (JARE). Cada una de estas organizaciones cuenta con su propio directorio, el cual está compuesto de un presidente, un vicepresidente, un tesorero, secretario y vocales (tabla 2.4). La función principal de sus representantes es administrar las juntas de agua de menor escala, recolectar los fondos y llevarlos a la administración central de CODEMIA.

Cada una de estas cinco organizaciones tiene a su mando algunas comunidades y juntas de regantes, entre las cuales se nombran los óvalos o las Juntas de Riego de menor escala. En el caso de la parroquia de Ayora (cuya organización es UNOPAG), esta cuenta con su propio directorio; además, administra 11 comunidades. Cada una de estas comunidades conforma una junta de riego y cuentan con un representante. Así, por ejemplo, una de las comunidades adheridas a UNOPAG, de la parroquia de Ayora, se encarga de recolectar los pagos que cada usuario debe cancelar. Asimismo, gestiona la distribución del agua de acuerdo con lo establecido de manera interna. Los fondos de cada junta se entregan al tesorero de UNOPAG, quien declara a la tesorería general de CODEMIA-CMP.

Tabla 2. 4. Estructura administrativa de las organizaciones de la CODEMIA C-PM

CODEMIA C-PM					
Directorio general de CODEMIA (presidente, vicepresidente, tesorero, vocal, secretario)					
Parroquia	Olmedo	Ayora	Tupigachi	Tabacundo	La Esperanza
Organización	COINOA	UNOPAG	TURUJTA	Junta de Tabacundo	Junta de Agua de Riego de La Esperanza
Juntas de Riego u óvalos	2 comunidades u óvalos	11 comunidades u óvalos	5 comunidades u óvalos	23 comunidades u óvalos	8 comunidades u óvalos

Fuente: Elaboración con base en las entrevistas realizadas a Fabián Andrango, presidente CODEMIA C-PM, 28 de octubre de 2018.

El CODEMIA C-PM llega a 2535 usuarios que incluyen a familias, florícolas, haciendas ganaderas y pequeños agricultores. Esto suma un total de 10 000 personas. El canal Cayambe-Pedro Moncayo se compone de 49 óvalos (49 comunidades y juntas de regantes de las cinco organizaciones). Cada óvalo representa una junta de riego de menor escala. Cada uno de estos óvalos tiene representantes que gestionan recursos y acuerdos en su interior. Un óvalo, o las llamadas Juntas de Riego (49), son compuertas que se encuentran a lo largo del tramo del canal, las cuales permiten el ingreso del agua a los usuarios, o el paso del agua de un óvalo a otro. Este óvalo tiene una llave de seguridad que se abre de acuerdo con la planificación anual del CODEMIA C-PM.

Los usuarios del óvalo pagan un valor diferenciado mensual por el consumo del agua de riego. Los recursos recaudados por la tesorería del CODEMIA C-PM se invierten en la misma organización, ya sea para obras de infraestructura del canal, mantenimiento o para pago del personal administrativo y operativo. Cabe resaltar que la directiva, a diferencia del personal administrativo, no cuenta con un sueldo. Los fondos que mensualmente recauda la organización no son enviados al GAD provincial; sin embargo, envían un rubro anual a SENAGUA. Por ello, se autodenominan gestión pública comunitaria. Los representantes de cada óvalo están al tanto de que se respeten los turnos de paso del agua. El turno para la distribución se establece conforme con lo planificado en las Asambleas Generales. El CODEMIA también cuenta con personal administrativo y operativo: un administrador financiero, secretaria recaudadora, coordinador y cuatro operadores a los que se les destina un sueldo mensual que cubren con lo recaudado de cada usuario.

Antes del 2008 (año de la legalización del CODEMIA C-PM), la administración del agua de riego -y particularmente del canal- estuvo en manos del Municipio de Pedro Moncayo, pese a que el canal fue construido por la comunidad. El Municipio se encargaba de contratar personal operativo que debía vigilar que los turnos de distribución sean respetados. Estos turnos, a su vez, se establecen de acuerdo con el pago que realizaban los usuarios. Este modelo, según el vicepresidente de la CODEMIA C-PM, no representó una forma de administración eficiente (entrevista al vicepresidente de CODEMIA C-PM, 11 de septiembre de 2019). El agua se distribuía de acuerdo con el poder adquisitivo de los usuarios, quienes en su mayoría eran empresarios florícolas. De ahí que, para los líderes comunitarios, las instituciones no lograban una distribución eficiente. Tampoco generaban un control real sobre

el acceso al recurso en campo ni sobre los usuarios finales. Muchas veces, estos extraían el agua en ausencia de los vigilantes, y pese a que sí existían las compuertas, el control resultaba ineficiente.

Esta ineficiencia para hacer cumplir las reglas impuestas se debe, según Ostrom (2015), a que el Estado no siempre cuenta con la información ni con la capacidad necesaria, para hacer cumplir los acuerdos que las instituciones imponen. En consecuencia, “resulta difícil para una autoridad central tener suficiente información de tiempo y lugar para estimar de manera exacta tanto la capacidad de carga de un RUC como las multas adecuadas para inducir un comportamiento cooperativo” (Ostrom 2015, 47). Del mismo modo, la ineficiencia puede estar sujeta a la falta de información, la cual impide que la administración sea más eficiente o logre un beneficio orientado hacia los más necesitados. Estas condiciones en donde las instituciones informales se imponen sobre las formales hacen que el centralismo estatal termine convirtiéndose en un obstáculo que dificulta el consumo equitativo del agua. Debido a ello, algunos usuarios de parroquias, como La Esperanza, no accedían al agua de riego (entrevista a usuario del agua de la comunidad La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Considerando esta problemática, la CODEMIA C-PM asoció a las cinco organizaciones de las cinco parroquias que se alimentan del canal, y conformó la directiva general de CODEMIA C-PM el 2008.

Las entrevistas realizadas tanto a Laura Pilataxi (presidenta de COINOA y ex vicepresidenta de CODEMIA-CPM, 28 octubre de 2018), como a Fabián Andrango (actual presidente de CODEMIA-CPM, 28 de octubre de 2018) confirmaron que la Prefectura de Pichincha otorgó una concesión del agua de riego a la directiva, bajo el amparo de la Constitución del 2008. La directiva, a su vez, pasó a administrar la distribución del agua bajo un modelo que llamaron “a puerta cerrada”. A decir de los moradores y de las autoridades actuales, la figura de concesión, que consta en la Constitución del 2008, permitía que estas autoridades del agua tuvieran potestad sobre la distribución, cobros y administración del recurso. Como lo señala la Constitución en su disposición transitoria vigesimoséptima:

El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios (Constitución del Ecuador 2008, 164).

La disposición señalada presenta un matiz ideológico que se ubica en la antípoda de la

Constitución de 1998, en la cual se sostenía lo siguiente:

Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones (art. 249).

Para Laura Pilataxi, presidenta de COINOA, la figura legal de concesión ocasionó que las autoridades del agua vivan en “divorcio con la comunidad”. De esa manera, los usuarios no tenían contacto con la directiva encargada del manejo del agua, que era elegida por un grupo minoritario de personas (entrevista a Laura Pilataxi, presidenta de COINOA, Cayambe, 28 octubre de 2018). Así, los representantes elegidos eran –por lo general– allegados a los miembros de la directiva. El mejor ejemplo fue la primera directiva: solo fue elegida por unos pocos miembros usuarios. Bajo el amparo de la Constitución de 1998, las asambleas no contaban con la presencia de la mayoría de los involucrados, ya que no existía una convocatoria masiva. La selección de las autoridades se daba a través de un voto público de los miembros que acudían a las asambleas. No obstante, existía un problema de poca concurrencia hacia las asambleas dado que las convocatorias no eran abiertas ni tampoco bien difundidas. Según Fabián Andrango, no existía una convocatoria real a las asambleas en las que se discutía sobre la administración del agua (entrevista a Fabián Andrango, presidente de CODEMIA-CPM, Cayambe, 28 de octubre de 2018). Del mismo modo, comenta Laura Pilataxi, las convocatorias se hacían entre “allegados y no con todos los usuarios implicados”. Esto no permitía un “manejo democrático” ya que el “agua era para quienes muchas veces hacían favores políticos a los líderes” (entrevista a Laura Pilataxi, presidenta de COINOA, Cayambe, 28 octubre de 2018).

Estas formas y condiciones para elegir a las directivas permitieron que una sola directiva gobierne durante una década ininterrumpida. Desplazar a la directiva parecía imposible a pesar de que, como sostiene Rodrigo Inlago, presidente de UNOPAG, el agua no llegaba a todas las comunidades, sino a quienes tenían “afinidad política” con los miembros de la directiva (entrevista a Rodrigo Inlago, 11 de septiembre de 2019). Para Laura Pilataxi era evidente que existía un “divorcio” entre las autoridades del agua y la comunidad. Los comuneros veían a las autoridades del agua como algo ajeno a la comunidad, pero con un poder diferente. Se trataba de un grupo que no lograba un acercamiento real con los

pobladores. El problema se agravó debido al escaso interés de las comunidades en el proceso de gestión del agua.

En vez de participar en la gobernanza del agua, los pobladores, dice Víctor Cabascango, presidente de TURUJTAG de la parroquia de Tupigachi, buscaban el “favor político” (entrevista a Víctor Cabascango, presidente de TURUJTAG, 11 de septiembre de 2019). Este se había convertido en uno de los mecanismos a través del cual los usuarios lograban obtener el recurso de forma diferenciada de acuerdo con sus intereses personales. Fabián Andrango también hace hincapié en los “favores políticos” que los implicados hacían a los líderes. Varios usuarios coinciden en que muchos de los que acompañaban a campañas o mítines políticos eran quienes finalmente tenían acceso al recurso.

La misma injusticia e inequidad en la distribución del agua se veía en el manejo de los fondos que ingresaban por el pago del recurso. El dinero era recaudado por los representantes de las organizaciones de cada parroquia. Cada directiva de junta de riego de menor escala entregaba el dinero recaudado a la organización de la parroquia. Los fondos eran usados para diferentes fines. Muchas veces se destinaban para eventos sociales o festividades, así como para obras del canal. Según Fabián Andrango, no existía un control sobre cuánto recaudaban las autoridades del agua de cada una de las cinco parroquias, o de cuánto se cobraba a los usuarios finales. Tampoco se controlaba el destino final de dichos fondos (entrevista a Fabián Andrango, presidente de CODEMIA-CPM, Cayambe, 28 de octubre de 2018).

Por fin, en el 2016, la a directiva de CODEMIA-CPM que se eligió en el 2006 fue reemplazada. Pese a que cada dos años se llevaban a cabo las elecciones, fueron reelegidas consecutivamente por las condiciones mencionadas. “Pasamos diez años de una administración en manos de una sola persona. No existía democratización. A nosotros ya nos eligieron por voto universal popular” (entrevista a Fabián Andrango, presidente de CODEMIA-CPM, Cayambe, 28 de octubre de 2018). Sin embargo, y pese a resaltar el proceso de democratización que inauguraron las nuevas autoridades (bajo el amparo de la Constitución del 2008), existe un cierto recelo para mostrar los registros de participaciones en asambleas, informes de los recursos y demás documentos de índole administrativo. Por ello, se resalta que en la presente investigación se tuvieron serias dificultades para poder acceder a dicha documentación.

La situación actual, sin embargo, se contradice con el accionar político de la dirigencia indígena y su accionar de hace una década. En el 2010, la Asamblea Nacional del Ecuador

inició el debate sobre la Ley de Recursos Hídricos, esto ocasionó varios eventos de conflicto a nivel nacional, principalmente en la Sierra ecuatoriana. Para ciertos sectores, esto representaba un atentado a la autonomía de las comunidades para el manejo del agua. Bajo estos argumentos, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) convocó a movilizaciones a nivel nacional. Su argumento apuntaba a que se intentaba privatizar el agua. En sus declaraciones a la BBC, el representante de la CONAIE calificó el documento como “privatizador del agua” y demandó que la AUA sea un consejo desconcentrado en el que las comunidades indígenas y sectores sociales tengan poder de decisión (Mena Erazo 2010a). Como se conoce, las protestas por el agua no pararon entre el 2010 y el 2012 en el que alcanzaron su punto más alto.

En los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, en el interior de la organización CODEMIA-CPM, según comenta la actual presidenta de COINOA, se corría la voz de que el agua pasaría nuevamente a manos del Estado. A pesar de la ineficiencia e inequidad en el reparto, la poca o nula intervención de los municipios en el control del agua de riego había generado un espacio de poder y de clientelismo que los dirigentes estaban dispuestos a defender hasta el final. Finalmente, y a pesar de las deficiencias, se consideraba que el control del agua estaba en manos de miembros de la Ley de Recursos Hídricos, la cual se impuso –pese a las protestas– en el año 2014.

2.3.Recapitulación

En el presente capítulo se expusieron las consecuencias sociopolíticas generadas por la aplicación de los marcos normativos sobre recursos hídricos en Ecuador. Para ello, se analizó la legislación a partir de dos marcos temporales bien definidos: 1990-2006 y 2007-2014. Como se pudo apreciar, el primer corte temporal no solo determinó el surgimiento de nuevas instituciones y actores políticos, también afianzó un proceso de descentralización sobre la gestión de recursos naturales. Del mismo modo, generó un rol preponderante del sector privado. Esta situación dio un giro a partir del año 2007 cuando se inició un proceso de centralización que se consolidó con la promulgación de la Constitución del 2008. En ese sentido, el presente capítulo se centró en un análisis institucional a partir de las modificaciones generadas en el nivel normativo.

Si bien la presencia de conflictos puede ser rastreada desde décadas anteriores, la instauración de la Constitución de Montecristi y la propuesta de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Uso y Aprovechamiento del Agua agudizaron los conflictos con los principales actores de

estudio en esta investigación: las comunidades campesinas e indígenas. Los conflictos generados tuvieron en la “Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos” a una de sus principales manifestaciones de disconformidad frente al nuevo marco institucional. Como lo señalan algunas de las entrevistas, la promulgación de la Ley del 2014 empezó a brindar soluciones a los conflictos mencionados. Parte de esa nueva dinámica se debió al carácter “democratizador” de la ley. En síntesis, la Ley del 2014 generó un espacio de mayor participación de los actores respecto a la gestión de los recursos hídricos en Ecuador. Por ello, en el siguiente capítulo se analiza dicho proceso en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo a fin de reafirmar la hipótesis sostenida: los cambios ocasionados por dicha ley mejoraron de manera integral la gestión de los recursos hídricos.

Capítulo 3. El manejo de agua y los procesos de democratización por decreto. Las transformaciones institucionales a partir del 2014

Como se mencionó hasta este punto, el derrotero de la legislación sobre los recursos hídricos en Ecuador demostró una gestión bastante inestable. Los cambios sucesivos generaron visiones contradictorias sobre la gestión de dichos recursos. No solo se pudo observar las diferencias entre un modelo centralista y su contraparte, sino también la pugna de intereses ligados a determinados sectores que lograron favorecerse del marco legal y obtuvieron mejores beneficios sobre el uso y gestión del agua. No obstante, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) del 2014 logró controlar los conflictos existentes en torno a la administración del vital líquido en Ecuador.

Partiendo de lo mencionado, el presente capítulo tiene la finalidad de demostrar que la Ley del 2014 representó un cambio respecto a los modelos de gestión existentes anteriormente. En ese sentido, se busca corroborar la hipótesis principal de la presente investigación: la Ley del 2014 generó un impacto positivo sobre la gobernanza del sistema de recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. La efectividad de la gobernanza democrática a nivel empírico, se confirmará a partir de las diversas entrevistas realizadas en los cantones mencionados, las cuales incluyen a dirigentes y usuarios pertenecientes a diferentes Juntas de riego de ambos cantones. Del mismo modo, este capítulo demuestra que la autoorganización comunitaria no resolvió los conflictos existentes en torno a la gestión de los recursos hídricos. Por el contrario, fue necesaria la intervención de instituciones democráticas a fin de generar mejores mecanismos de gestión y la resolución de conflictos a nivel de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo.

3.1. Problemas y conflictos de la autogestión comunitaria sobre recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo

¿Fue la autogestión comunitaria el mejor modelo de gestión y gobernanza de los RUC hasta el año 2014? Lo observado en los años previos al 2014 demuestra que el modelo de gestión comunitaria no obtuvo los resultados esperados. En ese sentido, con la implementación de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua se intentó conciliar los modelos de gestión público y comunitario, los cuales, como se aprecia en la tabla 3.1, poseen diferencias. Como lo demuestran otros estudios (Proaño 2011, 15; Coloma 2018), el modelo de gestión comunitaria no necesariamente produjo un mejor abastecimiento de los recursos hídricos ni tampoco produjo logros a nivel productivo. Las investigaciones

mencionadas demuestran las afirmaciones sostenidas de manera empírica en la parroquia Ayora, y en el Directorio de Aguas de la Acequia Razochupa-Chaguarpungo del cantón Cayambe.

Ya en el marco teórico de la presente investigación se ha señalado que uno de los cuerpos teóricos más influyentes en el tema de la gestión de los recursos naturales fue propuesto por Ostrom (2015). Su trabajo demostró, a partir de estudios de caso, que la autogestión de las comunidades puede brindar mejores resultados en comparación con modelos aplicados por agentes externos (empresa privada o Estado). Las revisiones de los casos mencionados demuestran que la autogestión comunitaria no siempre representa la forma más eficiente de gestión en recursos naturales. El modelo de autogestión anterior a la ley del 2014 colocó la responsabilidad administrativa en las Juntas de Aguas. No obstante, en muchos casos las comunidades usaron estas instituciones de acuerdo con los intereses de determinados sectores. Por ello, el mal manejo es uno de los elementos más frecuentes mencionados por las personas entrevistadas cuando se preguntó acerca de las diferencias entre la anterior y actual dirigencia (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta del Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

Tabla 3.1. Diferencias ente el modelo de gestión comunitario y público

Gestión pública	Gestión comunitaria
El agua como bien público se transforma gradualmente en un bien económico.	El agua como bien común es un bien natural.
Busca consolidar la administración pública-comunitaria de los sistemas de riego.	Busca afianzar el modelo comunitario de riego a través de la autonomía en su gestión.
Divide las funciones institucionales de acuerdo con sus atribuciones y competencias.	La administración del agua es holística, estrechamente relacionada con cosmovisiones, tradiciones y especialmente con la tierra.
Los cuerpos legales (leyes, reglamentos, regulaciones, etc.) se construyen desde la política estratégica y se aplican de forma general para todo el sector.	Las normas y reglas de uso del agua se construyen de manera colectiva y participativa, conforme a la realidad del territorio.

Toma de decisiones hegemónica (SENAGUA) que se ejecutan a través de los organismos del ramo (ARCA, GAD y EPA).	Las decisiones se toman en Asamblea, en forma participativa y concertada. La Asamblea es la máxima autoridad
No establece diferencias en torno a la gestión del riego conforme a las distintas regiones del país (Sierra, Costa y Oriente), por lo cual homogeniza el territorio.	Considera que existen formas particulares de uso y usufructo del agua que responden a una construcción histórica y cultural, propias de cada territorio.
Reconoce la compleja estructura organizativa del riego comunitario y busca encausarla a la normativa y regulación estatal.	Reconoce la importancia del Estado como un acompañante y facilitador de procesos; no obstante, promulga su autonomía e independencia
El agua es un patrimonio estratégico de uso público	El agua es un bien común de uso comunitario.
En los sistemas no transferidos, las tareas de gestión son ejecutadas por organismos o agentes gubernamentales con el apoyo de los usuarios.	En los sistemas comunitarios las tareas de administración, operación y mantenimiento son ejecutadas por los propios usuarios, el apoyo gubernamental es limitado.
Las autoridades son individuos ajenos a las organizaciones de usuarios, generalmente, desapegadas de la realidad del sector.	Existen estrechos rasgos de parentesco entre los miembros de las Juntas. La rotación de cargos y responsabilidades se da entre los miembros del sistema.
Gestión por cuencas hidrográficas	Gestión local, apegada a la realidad del territorio
Administración vertical	Administración horizontal

Fuente: Coloma (2018, 107).

La gestión del agua incluye una serie de funciones que no solo atañen a una distribución equitativa del recurso. También incluye la formación de una organización que permita privilegiar los intereses colectivos por encima de los intereses personales o privados. De ese modo, se evitan problemas relacionados con la predominancia de intereses personales y egoístas como los registrados en la parroquia Ayora del cantón Cayambe (Proaño 2011, 92).

Con respecto a la primera función, la mala distribución fue un problema común en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. De las 20 entrevistas realizadas, 19 encuestados afirmaron que la mala distribución del agua era un problema recurrente. Así, Fabián Cadena, tesorero de la JARE señala con referencia a los grupos de privilegiados que “ellos verían las caras para entregar el agua” (entrevista a Fabian Cadena, tesorero de la JARE). Del mismo modo, Franklin Cisneros afirmaba que el sector de la Esperanza “era el sector menos favorecido por el agua” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario del agua de la Junta de Riego La Esperanza-Óvalo 3).

Los problemas de organización también se encontraban presentes como una de las principales fuentes de conflicto. El mencionado tesorero de la JARE señalaba que la forma de organización previa a la Ley del 2014 era “más cerrada” y que eso mismo imposibilitaba la participación de la mayoría de miembros de la comunidad (entrevista a Fabian Cadena, tesorero de la JARE, 11 de septiembre de 2019). La mala organización también pasaba por problemas de comunicación. Por un lado, Fagney Jaramillo señalaba que “más que nada el problema fue por el mal manejo de comunicación”. Por otro lado, Franklin Cuzco manifestó que “antes no se nos informaba nada (...)” (entrevista a Franklin Cuzco, usuario del agua de la Junta de riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Dicho problema se expresaba – entre otras cosas – en la carencia de participación masiva en el interior de las Asambleas. Por ende, también se afirma que “nada se conocía de la gente que estaba ahí adentro” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario del agua de la Junta de riego La Esperanza-Óvalo 3, 11 de septiembre de 2019).

La deficiente organización sobre la gestión de los recursos hídricos a nivel comunal generaba la percepción de un distanciamiento entre la dirigencia y los usuarios (entrevista a Lusmila Cuzco, usuaria del agua de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Ello permitió la reafirmación de intereses particulares y problemas como la corrupción. Proaño (2011) demostró que en la parroquia Ayora no todas las comunidades se beneficiaron de manera igualitaria. Dicha problemática no solo se originó por la mayor cercanía de algunas comunidades hacia las principales fuentes de agua, sino también por la preferencia que mostraban algunos dirigentes hacia determinadas comunidades. En algunos casos, la distribución del agua estuvo determinada por factores de índole político. Como lo señala uno de los entrevistados: “Distribuían el agua por compromisos y prebendas política(s), comandados por el prefecto Baroja” (entrevista a Jorge Humberto Vinueza, presidente de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

Los problemas de gestión no solo deben ser apreciados como el resultado de pugnas internas o conflictos de intereses. En algunos casos, los problemas parten del desconocimiento que poseen los dirigentes campesinos acerca del marco legal sobre recursos hídricos, lo cual se ve favorecido por la debilidad de las instituciones estatales. Como lo demuestra el estudio de caso de la parroquia Ayora, este tipo de contextos favorece la aparición de agentes externos que canalizan estas deficiencias para favorecer sus intereses personales (Proaño 2011, 100).

Las entrevistas realizadas en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo dan cuenta de la existencia de conflictos relacionados con el modelo de autogestión sobre recursos naturales, específicamente sobre los recursos hídricos. Más allá de una visión reduccionista que limite el entendimiento del conflicto a una pugna de intereses particulares entre miembros de las comunidades, es necesario apreciar otros factores como la ineficiencia de las instituciones políticas en la gestión de los recursos hídricos. En ese sentido, la desigualdad del acceso al agua, así como la existencia de conflictos intracomunitarios e intercomunitarios deben ser apreciados también como la consecuencia de una deficiente gobernabilidad.

Desde la perspectiva teórica de los conflictos por el agua (CpA), los casos de Cayambe y Pedro Moncayo evidencian diferentes tipos de conflictos. En primer lugar, se presentan conflictos entre usos de los recursos hídricos. Este tipo de conflicto se origina cuando “el recurso no satisface (cuantitativa, cualitativamente o en el tiempo) las demandas que generan los diferentes destinos del agua de una cuenca” (Martín y Justo 2015, 13). En ese sentido, es común apreciar que para los consumidores el problema de la mala distribución se relacionó con el uso del agua para fines comerciales. Por ello, una usuaria señala que la dirigencia del Municipio generaba problemas de abastecimiento cuando “el agua les daba a las empresas, acá hay bastante empresa de flores” (entrevista a Margarita Torres, usuaria del agua de la Junta de riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

El segundo tipo de CpA identificado en los cantones de estudio es el conflicto entre usuarios (Martín y Justo 2015). Esta problemática se relaciona con la anterior debido a que en muchos casos los conflictos se originan porque los usos alternos del agua (diferentes al consumo) son llevados a cabo por usuarios distintos a las comunidades. No obstante, también pueden ser apreciados conflictos en el interior de las comunidades. Ello se explica por el problema ya mencionado de la inequidad de la distribución del agua. Así, algunos de los entrevistados mencionan que los conflictos eran generados por “la mala distribución del agua” (entrevista a Magdalena Pinango, usuario del agua de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019), “por los turnos” (entrevista a Manuel Días, usuario del agua de JARE, 11 de

septiembre de 2019), “(...) no era el reparto equitativo” (entrevista a Segundo Tomás Guasgua, usuario del agua de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

En las zonas de estudio no se presenciaron conflictos con actores no usuarios. Este tipo de conflictos se presentan cuando los intereses de los usuarios se ven confrontados con intereses no relacionados de manera directa con el uso del agua (Martín y Justo 2015, 17). Tales conflictos se pueden apreciar de manera más clara en Perú (Defensoría del Pueblo del Perú 2015). Son los casos de los conflictos relacionados a la actividad extractiva de la minería presenciados en la sierra norte del Perú, específicamente en el departamento de Cajamarca (Huamán 2015). Del mismo modo, los entrevistados no manifestaron la presencia de conflictos intergeneracionales en los temas relativos a la gestión del agua en Cayambe y Pedro Moncayo. Estos conflictos surgen por el enfrentamiento existente “entre las necesidades y preferencias de las generaciones actuales y la preservación del recurso como derecho de las generaciones futuras” (Martín y Justo 2015, 18). Un ejemplo de este tipo de conflicto puede ser encontrado en el caso del proyecto minero Pascua Lama ubicado en la frontera entre los países de Argentina y Chile.

El conflicto más relevante hallado en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo fue de tipo institucional. Dichos conflictos se caracterizan por “las disputas entre los diferentes actores públicos y privados cuyos ámbitos de actuación impactan en la gestión y el aprovechamiento del agua” (Martín y Justo 2015, 22). Por un lado, este tipo de conflicto se manifiesta a nivel gubernamental por medio de problemas de coordinación entre las autoridades encargadas de la gestión de los recursos hídricos. Por otro lado, el conflicto institucional a nivel privado se expresa en la aparición de grupos de presión o sectores que responden a intereses determinados.

A nivel gubernamental, una de las primeras falencias se observa en la administración a nivel subnacional. En ese sentido, los municipios no poseían la capacidad para hacer cumplir las agendas destinadas a un uso correcto de los recursos hídricos. Así lo señala una tesorera, al valorar la gestión del Municipio: “Primero manejaba el Municipio (...) El Municipio sí no sabía nada” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). En lo que respecta al nivel privado, los grupos de presión siempre estuvieron relacionados con los grupos privilegiados. En ese sentido, existen constantes reclamos tanto de la parte de los usuarios como de la directiva actual respecto al manejo de los recursos hídricos por parte de dichos grupos. Por ejemplo, el tesorero de la JARE afirma que el control del agua era potestad de los grupos privilegiados (entrevista a Fabián Cadena,

tesorero de la JARE, 11 de septiembre de 2019). Dentro del marco teórico relativo a los CpA se determinan tres paradigmas: económico, ambiental y social (Martín y Justo 2015). Estos paradigmas

enmarcan las posiciones de los sujetos que intervienen en los CpA, expresan las diversas dimensiones del desarrollo sustentable o de los usos del agua –económica, ambiental y social o cultural– que, en la mayoría de los casos, se presentan entrelazadas y no de manera pura (Martín y Justo 2015, 45).

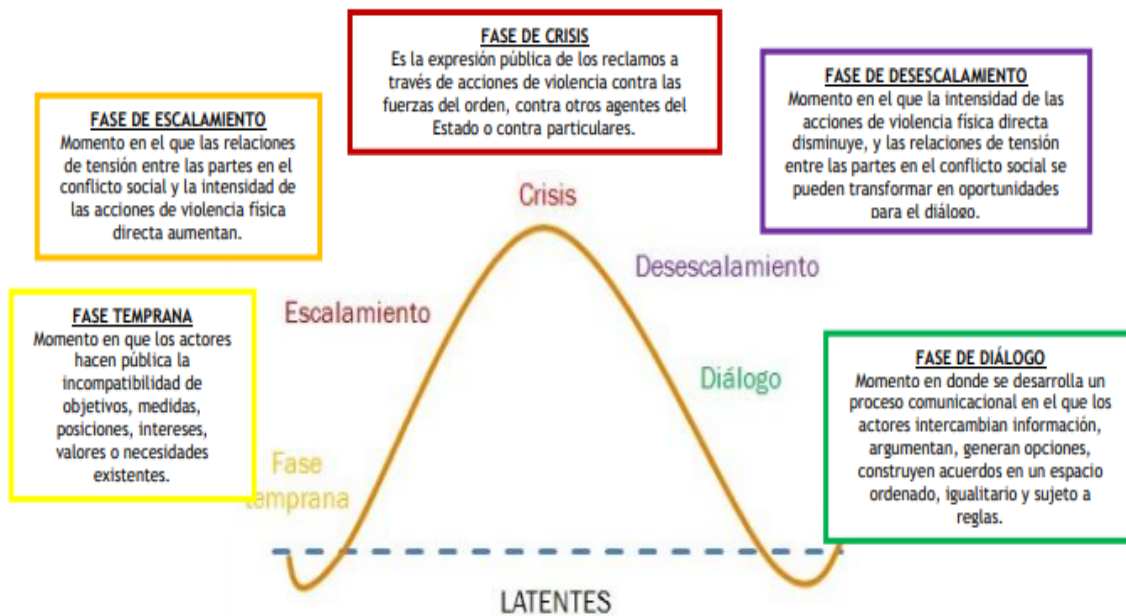
El análisis empírico de los casos de Cayambe y Pedro Moncayo determinan una predominancia del paradigma social. Por eso, las causas principales de los conflictos se asocian con el problema del abastecimiento de los recursos hídricos. En ese sentido, se remarca que el marco legal existente previo a la Ley del 2014 no satisfizo las expectativas de las comunidades en torno al acceso del agua. Ello generó diversos reclamos a nivel de los usuarios. En este punto, es necesario recordar que los conflictos por el agua en Ecuador adquirieron un puesto cumbre de protestas en el año 2010, cuando los movimientos indígenas se movilizaron en contra de la ley de aguas. Como consecuencia de ello, se dieron enfrentamientos contra el Estado, en los cuales se pudo apreciar actos como el bloqueo de carreteras. Por su parte, el entonces presidente Rafael Correa sostenía lo siguiente: “No cederé a las presiones de un grupo, por importante que se crea”, mientras que del lado de la CONAIE, Tito Puanchir, señalaba que no estaban dispuestos a aceptar ningún acuerdo con el Gobierno “que signifique la aprobación de una ley a espaldas del pueblo ecuatoriano” (Mena Erazo 2010b, párr. 8).

Dado el nivel de conflictividad presenciado y las respuestas generadas por la situación sobre la gestión del agua en Ecuador, dichos CpA deben ser considerados conflictos de tipo social activo. Este tipo de conflicto se caracteriza porque es “expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales” (Defensoría del Pueblo del Perú 2013, 3). Precisamente, esta característica lo diferencia de los conflictos latentes donde la disconformidad no se expresa públicamente o de lo contrario, se manifestó, pero hace un tiempo atrás. Como se observa en el gráfico (fig. 3.1), los conflictos sociales activos poseen diversas fases. En el caso de Ecuador los conflictos por el agua se pueden reconocer a través de las diversas etapas.

Dentro del periodo de estudio, se puede reconocer un primer momento de fase temprana donde la CONAIE expresa su descontento frente a la propuesta de ley. Posteriormente, se observan una serie de protestas cuya finalidad era evitar la aprobación de dicha ley (Zapatta

2017). En ese sentido, se comienza a apreciar una fase de escalamiento que se manifiesta mediante actos de protestas callejeras. La fase de crisis se puede apreciar no solo en la respuesta estatal, sino también en las declaraciones del dirigente Delfín Tenesaca, quien declaró que “frente a la violencia que hemos recibido por parte de la Policía Nacional, vamos a radicalizar la movilización” (Mena Erazo 2010b, párr. 12).

Figura 3.1. Fase de los conflictos sociales activos



Fuente: Defensoría del Pueblo del Perú (2013).

¿En qué momento se puede identificar una fase de desescalamiento de las protestas sociales en Ecuador relacionadas con la Ley del Agua? ¿Cuándo finalmente se puede mencionar que se logró mejorar la eficiencia del uso de los recursos hídricos en Ecuador? Como se mencionó en la hipótesis principal, los problemas relacionados con la gestión de los recursos empiezan a ser solucionados con la publicación de la Ley de Recursos Hídricos del 2014. En ese sentido, cabría preguntarse ¿qué modificaciones conllevó dicha ley con respecto al marco normativo previo sobre gestión del agua en Ecuador? Para entender este proceso es necesario apreciar los cambios institucionales ocasionados por el nuevo marco legal.

3.2. Autogestión comunitaria vs. intervención estatal: cambios institucionales en Cayambe y Pedro Moncayo sobre la gestión de recursos hídricos a partir de la Ley del 2014

La autogestión comunitaria fue un mecanismo de administración de los recursos hídricos vigente desde décadas atrás en Ecuador. Las entrevistas realizadas tanto a usuarios como directivos muestran una realidad contraria a lo señalado por Ostrom (2015) cuando se refiere a este modelo como el más idóneo para lograr mayores beneficios en la administración de los RUC. En ese sentido, es necesario primero realizar una descripción que contraste la situación sobre gestión de recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo tanto de manera previa como posterior a la publicación de la Ley de Aguas del 2014. Posteriormente, a fin de demostrar la hipótesis principal de la presente investigación, es necesario analizar los cambios institucionales producto de la Ley del 2014 bajo el marco teórico-conceptual de la democracia y de la gobernanza democrática.

3.2.1. Análisis del modelo de autogestión de los Recursos de Uso Común (RUC) en Cayambe y Pedro Moncayo

Como se pudo apreciar en el acápite anterior la gestión del agua se caracterizaba por la ineficiencia y la existencia de conflictos. En ese sentido, La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) del 2014 respondió a un análisis de la situación sobre los recursos hídricos en Ecuador. Como lo señala Coloma (2018), los resultados sobre el sector hídrico no mostraban resultados alentadores en lo que respecta a producción agropecuaria. Por el contrario, la situación para ese año “mostraba que aún en la actualidad, persistía la insatisfacción de un gran número de usuarios respecto a los esfuerzos y la gestión pública del agua” (Coloma 2018, 92). Por ello, el objeto de la Ley tenía entre otros fines lograr un mejor control de la gestión de los recursos hídricos. De esa manera, se buscaba eliminar el mal uso del agua y recuperar el control de este recurso de las manos de los “aguatenientes” (Ponce 2011, 106). En lo que respecta a la forma de gestión, la Ley proponía una “gestión integral, integrada y participativa del agua” (art. 4, 2). Esta perspectiva integral implicaba no solo una mayor participación administrativa a nivel comunitario, sino también una mayor participación estatal.

Una mirada más profunda a la Ley del 2014 demuestra que existió un intento por neutralizar intereses particulares sobre la gestión del agua que sean opuestos a un bienestar colectivo. Así, los artículos 5º y 6º de la mencionada Ley no solo resaltan su rol estratégico, sino que

también establecen la prohibición de privatización de dicho recurso. De esa forma, se resalta una vez más el carácter público en la gestión de los recursos hídricos en Ecuador. Ello conlleva a Coloma (2018) a afirmar el carácter progresista de la legislación del agua (Coloma 2018, 97). De esa manera, podemos afirmar que la Ley del 2014 constituye un primer intento por eliminar el modelo de gestión estrictamente comunitario. Ello conduce también a sostener que el modelo de bienes comunes sobre la gestión del agua que había prevalecido en las décadas anteriores iba a ser reemplazado.

Frente a la situación señalada, se puede afirmar que el modelo de autogestión comunitaria no representaba el modelo idóneo para lograr la optimización del uso de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. De esa forma, se afirma que el modelo de autogestión de los RUC no obtuvo los resultados esperados ni comprobados en los casos de estudio señalados por Ostrom (2015). En este punto, es necesario dar un paso previo y analizar las implicancias teóricas de este hallazgo empírico. En primer lugar, es necesario recordar que Ostrom (2015) condiciona el éxito de la autogestión comunitaria y de las instituciones de larga duración de los RUC en ocho principios ya señalados previamente. En segundo lugar, se deben analizar los casos de autoorganización de Cayambe y Pedro Moncayo bajo los principios señalados por Ostrom (2015).

Si analizamos cada uno de los puntos se apreciará que estos no son cumplidos de manera total. Con respecto a los límites claramente definidos, no se han registrado protestas o reclamos sobre ello. Eso permite inferir que este supuesto sí es cumplido por el modelo de autogestión comunitaria en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. El segundo principio (coherencia entre las reglas de apropiación y provisión, y las condiciones locales) muestra un problema debido a que las reglas implementadas no necesariamente toman en cuenta las condiciones específicas de cada zona. Por ejemplo, la demanda de agua no era satisfecha en algunos sectores como en el caso de la Esperanza (entrevista a Maribel Molina, Comisión de Riego y Producción de la Junta de Aguas de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). Si bien este problema es atribuido a la mala gestión (declarada por los actuales directivos), no se puede descartar que esta falla pueda responder a la no correspondencia entre reglas y condiciones locales.

El tercer principio relacionado con los arreglos de elección colectiva es uno de los factores más criticados por los usuarios del agua en Cayambe y Pedro Moncayo. Este supuesto implica que “la mayoría de individuos afectados por las reglas operativas pueden participar en su modificación” (Ostrom 2015, 151). Como lo señalan las entrevistas, el carácter restrictivo de

participación fue uno de los elementos más comunes de la autogestión comunitaria previa a la Ley del 2014. Un usuario de la Junta La Esperanza reafirma lo mencionado: “(...) entre ellos mismos hacían un proceso de selección y entre la gente más allegada a ellos” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Otro usuario señala que “antes no se nos informaba nada (...)” (entrevista a Franklin Cuzco, usuario de La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, un usuario del COINOA se refiere a que la población ni siquiera era informada de los acuerdos por parte de la directiva (entrevista a Gonzalo Cuzco, usuario COINOA, 11 de septiembre de 2019). Las entrevistas demuestran el no cumplimiento de este supuesto en los cantones de estudio.

En cuanto al cuarto principio –la supervisión– también se encuentran deficiencias en los casos de estudio. Los problemas relacionados a la mala administración ocasionaron conflicto debido a que los supervisores cumplieron también el rol de apropiadores de los RUC. El siguiente principio –sanciones graduadas– tampoco se cumplió de manera efectiva. Ello debido a que los apropiadores de los RUC que violaron las reglas no necesariamente recibieron algún tipo de amonestación o sanción. Las diversas entrevistas dan cuenta del mal uso por parte de los directivos. No obstante, en ningún momento se menciona la aplicación de sanciones. Según Ostrom (2015, 153), la supervisión en este tipo de instituciones se encuentra en los participantes mismos, mas no en la presencia de autoridades externas. Esta última afirmación será un punto de debate en el análisis posterior de la presente investigación.

El sexto principio se relaciona con los mecanismos de resolución de conflictos de los cuales disponen los apropiadores de RUC. Al igual que en el principio anterior, el marco teórico de la autogestión comunitaria de los RUC señala que son las propias instituciones las que generan los mecanismos idóneos para tratar los conflictos. Un ejemplo claro es la capacidad que poseen las instituciones de RUC para controlar el problema del *free rider*. En la práctica, los dirigentes no pudieron evitar ni mucho menos dar solución a los diferentes conflictos surgidos en torno a la gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. El siguiente principio se refiere al reconocimiento mínimo de derechos de organización. Esto hace referencia a la capacidad de los apropiadores de RUC para generar sus propias reglas que no necesariamente son expresadas en instituciones gubernamentales formales. Además, son reconocidas por las autoridades gubernamentales externas (Ostrom 2015, 153). En este punto, podemos mencionar la conformación de las Asambleas.

Finalmente, se tiene el principio de las entidades incrustadas o anidadas. Esto implica que la organización de la gestión de recursos hídricos se da por medio de varios niveles que se

encuentran interrelacionados. Para Ostrom (2015, 163), el éxito y la duración de los RUC dependen de dicho principio. En los casos de los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, si bien se reconocen diferentes niveles de organización, los diversos testimonios mencionan que la Asamblea es la principal institución deliberativa. No obstante, la Asamblea más que funcionar como un ente engranado a otras instancias, tiende a funcionar como un órgano de control vertical. En muchos casos –como se aprecia en las entrevistas– la Asamblea funcionó como un organismo de exclusión y de concesión de favores a determinados individuos, familias o sectores de la comunidad.

Tras el análisis se evidencia que los ocho principios que garantizan el éxito de las instituciones de RUC, según Ostrom (2015), no se cumplen de manera total en los casos de Cayambe y Pedro Moncayo. Sin embargo, sí se cumplen varios principios como el de los límites claramente definidos o el de reconocimiento mínimo de derechos de organización. Ello conlleva a reflexionar sobre la aplicación del marco teórico propuesto por Ostrom (2015) con respecto al cumplimiento de los principios que garantizan las instituciones de RUC. Es decir, cabe preguntarse lo siguiente: ¿es posible considerar casos de éxito en autogestión de recursos hídricos cuando no se cumplen todos los principios señalados? Esta pregunta se formula teniendo en cuenta si es posible o no aplicar dicha teoría para casos como el de Cayambe y el de Pedro Moncayo.

Más allá de la posibilidad de aplicar el marco teórico propuesto por Ostrom (2015) –ya sea de manera estricta o restringida–, en la presente investigación se opta por entender que una mejor gestión de los recursos hídricos se origina como consecuencia de un mayor control estatal. Particularmente, por medio de la implementación de mecanismos e instituciones democráticas. Por eso, se asume que la eficiencia del manejo respecto al uso y distribución del agua se logra cuando la supervisión es dada por un agente externo; en este caso, el Estado. Ello se contrapone directamente a una aplicación estricta de la teoría propuesta por Ostrom (2015). Del mismo modo, se asume lo propuesto por Tilly (2008) cuando afirma que la vinculación con el Estado permite una mejor regulación de los conflictos.

3.2.2. La implementación de la Ley de Aguas del 2014: cambios institucionales en la gestión de los RUC

Las limitaciones señaladas en el acápite anterior no solo deben ser atribuidas a una organización estrictamente comunal. Estas limitaciones también son apreciadas cuando la gestión de los RUC recae en el sector privado. Dicha deficiencia es producto de la

incompatibilidad de intereses existentes entre las organizaciones de propiedad comunal y la empresa privada. Por ello, autores como Ehrenfeld (1972) proponen que en este tipo de casos lo mejor es optar por la presencia de agentes externos como los Gobiernos. Ostrom (2015, 28) rechaza esta hipótesis asumiendo que los problemas existentes no se resuelven como consecuencia de un control centralizado del Estado. Frente a ambas propuestas, ¿qué arroja la evidencia empírica en los estudios de Cayambe y Pedro Moncayo?

Como se ha indicado a lo largo del presente trabajo, la implementación de la Ley de Aguas del 2014 generó cambios importantes. En la tabla 3.2 se detallan los cambios en distintos ámbitos relativos a la gestión de los recursos hídricos. Uno de las modificaciones se registró en torno a la tenencia del agua. Previo al establecimiento de la Ley se registró un sistema de concesiones en el cual las comunidades eran las principales beneficiarias. En Tabacundo, este sistema generó un estancamiento agrícola (Coloma 2018, 101). Parte de dicho problema se explicó por la debilidad que presentaban las organizaciones sociales que poseían escasa participación. La Ley del 2014 permitió una mayor participación estatal desde la adopción de una visión de corte gubernamental. En ese sentido, se lograron mejores niveles de control que orientaron la gestión hacia un mejor uso y aprovechamiento del agua tanto en Cayambe como en Pedro Moncayo.

En términos políticos, la aprobación de la Ley del 2014 fue recibida como una oportunidad para diversos actores. La oportunidad fue apreciada en tres ámbitos: cambio de la dirigencia, formas de elección (voto secreto), mayor participación popular en las asambleas, y el ejercicio de un control más amplio sobre las autoridades. Dichos cambios repercutieron en el ámbito económico generando una mejor rendición de cuentas de los recursos. Así mismo, se logró una mejor administración del agua de riego por medio de una mayor participación social en la asignación de los turnos.

Tabla 3.2. Transformaciones institucionales a partir de la Ley del 2014

Antes del 2014	Posterior a la Ley del 2014
Concesión del agua	Autorización de uso y aprovechamiento del agua
Elecciones con voto público	Elecciones con voto secreto
Voto con asistencia limitada por delegación	Voto universal
Convocatoria limitada por delegación	Convocatoria masiva

Asambleas poco concurridas	Asamblea con asistencia masiva
Recaudación de dinero sin rendición de cuentas	Recursos que generen deben ser reinvertidos, rendición de cuentas
Limitado control de autoridades	Control social amplio
Turnos del agua realizado por la directiva	Participación social en la elaboración de turnos para el acceso al agua

Fuente: Elaborado con base en las entrevistas realizadas en Cayambe y Pedro Moncayo.

En cuanto a la dirigencia, el cambio se dio en la directiva de CODEMIA C-PM. Los usuarios sostienen que ya existían rumores sobre un cambio en la forma de administración. No obstante, esto solo fue posible años después. Existe un elemento que fue transversal a los cambios mencionados: una mayor participación de la población en el proceso de toma de decisiones. Desde años antes existió un intento por generar espacios más democráticos relativos a la gestión de los recursos hídricos. Esta intención buscaba incluir la participación de diferentes actores de una forma vertical. Por ello, Andrango sostiene respecto a la participación lo siguiente:

Se nota que en la participación no está delimitando, como tampoco discriminando a nadie sino más bien se ha dado una permanente invitación para que todos participen, de pronto hace falta ir involucrando a los dirigentes de las organizaciones en el CODEMIA, para que tenga mayor participación en la toma de decisiones, en el reparto de agua y hasta en la solución de conflictos (2010, 65).

En cuanto a la dirigencia, los cambios más significativos se dieron en torno a la búsqueda de un carácter igualitario. Así, la tesorera de la Junta de Riego la Esperanza afirma que bajo el nuevo contexto creado por la Ley del 2014: “ahora hay más igualdad” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, se reconoce que el nuevo marco institucional ayudó a eliminar algunas de las restricciones que poseían los miembros de la comunidad para poder acceder libremente a los cargos directivos. Uno de los entrevistados señala: “Ahora yo soy tesorero de una junta, antes no había participado de una directiva y bueno la cuestión es que antes era mucho más cerrado. Para serle sincero era cerrado entre los grupos de los privilegiados (...)” (entrevista a Fabian Cadena, usuario de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). En ese sentido, existía entre la población la sensación de una directiva alejada de los propósitos de

los usuarios del agua: “la dirigencia estaba bien de lejos de muchos de nosotros y de los mismos usuarios” (entrevista a Lusmila Cuzco, usuaria de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

Otro de los problemas mencionados con respecto a la dirección anterior se refiere al favoritismo expresado por parte de la dirección hacia sus allegados o familiares. En ese sentido, el proceso de selección de autoridades adquiriría un carácter excluyente del cual no todos podían formar parte: “Antes no seleccionábamos, solo se convocaban unos pocos nomás. Entre ellos mismos hacían un proceso de selección y entre la gente más allegada a ellos” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza-Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). Algunos testimonios refieren que bajo el contexto anterior a la Ley era común que se impusieran los directivos. Así, los miembros de la comunidad no poseían realmente la potestad de elegir a sus gobernantes. Bajo el nuevo marco institucional generado por la ley del 2014 los usuarios manifiestan un cambio importante: “Yo creo que la actual administración ha rescatado la organización social, a diferencia de antes que estaban haciendo una especie de imposición a criterio de los cinco o seis dirigentes (...)” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza-Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

El malestar generado por la gestión de la directiva anterior motivó modificaciones en la forma de elección de los funcionarios. Como se observó, los testimonios presentan un profundo malestar hacia las directivas anteriores. No solo demuestran ineficiencia en la gestión sobre recursos hídricos, sino también irregularidades frente a los nombramientos de los funcionarios. Frente a ello, la Ley del 2014 mejoró el sistema de elección de sus autoridades. El cambio más significativo fue la instauración del voto como medio para seleccionar autoridades.

“Nosotros acudimos a votar por primera vez todos” (entrevista a Alfonso Pinango, usuario de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019). Podríamos resumir el impacto de dicha modificación en la frase citada. De esta manera, se estableció el voto universal para deliberar sobre asuntos relacionados con el agua en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. En Tabacundo, aún recuerdan la convocatoria masiva para ejercer el voto, el cual fue efectuado en el Centro de Convenciones del mismo lugar: “Toda la gente acudió a votar, por primera vez se convocó al Centro de Convenciones de Tabacundo y se hicieron elecciones con voto secreto” (entrevista a Jorge Humberto Vinuesa Racines, presidente de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). De manera general, se puede afirmar que la

modificación impuesta por la Ley de Aguas del 2014 fomentó una mayor participación de los pobladores en el proceso de toma de decisiones.

Dicho impacto no solo se aprecia en el carácter masivo que asume la participación por medio del voto, también se da una modificación importante en la forma de selección de autoridades. Antes de la Ley del 2014, el voto se ejercía a mano alzada. Ello conllevaba una serie de implicancias de índole político y social que no necesariamente expresaban la voluntad del votante. Los testimonios dan cuenta de las dificultades de los votantes para poder expresar su voto sin temor hacia algún tipo de represalias: “Como va a creer usted que escojan a los dirigentes alzando la mano, acá la gente es bien miedosa. La gente alzaba nomás la mano por los mismos para que a ellos si les den el agua” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

Esta nueva forma de elección generó inmediatamente cambios en los miembros de la directiva. Por ello, muchos usuarios asociaron el voto a mano alzada como un mecanismo de perpetuación en el poder: “Ahí vamos a decidir sin que nadie nos vea y es chistoso porque justo cuando cambió eso, cambiaron los dirigentes” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). La nueva forma de votación designó a Fabián Andrango como nuevo dirigente después de un periodo de aproximadamente 10 años, lo cual fue apreciado como resultado del nuevo marco institucional:

Antes era a dedo, “entre gallos de media noche”, como se dice comúnmente, ahora es votación popular, vamos ponen un recinto con papeletas, hacen dos listas y todos acudimos a votar, así no se sepa bien quienes son los candidatos, pero bueno cambió de dirigentes de 10 años, ahora es el señor Fabián Andrango a quien hemos elegido por esa forma (entrevista a Franklin Cuzco, usuario de La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

Los cambios acaecidos en el proceso de elección de autoridades también afectaron una de las principales instituciones encargadas de la gestión de recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo: las asambleas. Un primer efecto del proceso de democratización observado es que las asambleas gozaron de una mayor afluencia de participantes en las reuniones. Ello es percibido como un efecto inmediato del aumento del número de usuarios del agua: “Eso mismo como hay más gente que usa el agua hay más gente que va a las asambleas” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Esta realidad contrasta con la situación previa al establecimiento de la Ley de Aguas donde los usuarios mencionan que “casi no estábamos en las asambleas” (entrevista a Fabian Cadena, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019) o “no pasa lo

que pasaba antes, las asambleas eran tan entre ellos y ahora bueno como los usuarios también son muchos más, ahora ya pues toca ir a todos” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza- Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

Una mayor concurrencia de usuarios en las asambleas permitió un mejor conocimiento sobre el manejo de los recursos hídricos. Por lo tanto, se construyó un mejor mecanismo de control sobre la administración del agua en Cayambe y Pedro Moncayo: “Ahora si vamos los usuarios por completo. Eso es bueno porque también estamos más al tanto de todo lo que pasa y lo que podemos hacer” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza-Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). La mayor afluencia de usuarios no necesariamente ocasionó un mayor número de asambleas: “En eso ahora hay menos asambleas que antes, pero hay más usuarios del agua entonces hay más gente” (entrevista a Alfonso Pinango, usuario de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019).

Los cambios mencionados produjeron una mejor organización. También un mayor control social hacia la directiva y los temas relacionados a la gestión de los recursos hídricos. En el ámbito económico, esto neutralizó algunos problemas ligados a la administración de los recursos monetarios. Son recurrentes las declaraciones que señalan malos manejos de los fondos económicos. En algunos casos, los problemas no eran identificados directamente con una mala gestión de la dirección: “Había un desconocimiento de la presidenta de entonces, le manipularon, pero sin autorización de la Asamblea transfirieron dinero de la cuenta” (entrevista a Fagney Jaramillo, presidenta de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). La misma entrevistada señala: “No quiero hablar mal de nadie, yo fui parte de la directiva anterior, pero había manipulación, los fondos no se sabía nada de nada”. La situación conllevó a señalar problemas de corrupción ligados al manejo de los recursos económicos: “Antes había mucha corrupción” (entrevista a Gonzalo Cuzco, usuario de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019).

La forma de administración económica, a partir de la selección de las nuevas autoridades, mantiene un registro más estricto de los fondos que recauda cada organización. Las nuevas autoridades rinden cuentas cada seis meses sobre los fondos y su destino. Esto significó un cambio sustancial. Con la directiva anterior, el destino de los fondos era desconocido. Todo lo que se sabía era que el dinero se quedaba en el interior de la tesorería y tenía como destino el

pago para eventos y festividades. La Ley del 2014 mejoró el control ejercido sobre cada óvalo. Así, se pudo realizar una mayor vigilancia sobre la recaudación y uso de los ingresos. De esa manera, la dirigencia asociada a cada óvalo era la encargada de recoger el dinero y enviarlo a CODEMIA. La función de recogida del dinero recaía en el tesorero del óvalo: “Nosotros lo que hacemos ahora es recolectar el dinero que se nos pide por persona y llevar a CODEMIA para que se invierta” (entrevista a Fabián Cadena, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Parte del éxito de la nueva administración radica en una relación más simétrica entre la dirigencia de los óvalos y CODEMIA: “el presidente se encarga de ver todo lo que pase, (...) de que si hay problemas CODEMIA responda y ayude. El tesorero recoge las cuotas y va a pagar en CODEMIA” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

La imposición de un mayor control generó mejores niveles de transparencia en la administración de los recursos. Así, “antes la plata era para las fiestas de cada organización y otra parte para CODEMIA, pero en general no había control de nada” (entrevista a Fagney Jaramillo, presidenta de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, los usuarios de la Junta de COINOA señalaban: “No sé si sea por la ley, pero ahora hay más control también hasta por el tema del dinero que se entrega” (entrevista a Gonzalo Cuzco, usuario de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019). Uno de los testimonios especifica que el dinero de los óvalos proveniente del agua era usado por los dirigentes “más para temas sociales” (entrevista a María Dolores Pinango, usuaria de la Junta de Riego Tabacundo).

La reorganización de la administración del agua por medio de los óvalos también fue fundamental para resolver uno de los principales problemas de la gestión de los recursos hídricos: la asignación de turnos. Una consecuencia importante fue que se empearon a registrar mejores niveles de distribución con respecto a las gestiones anteriores: “Al 100% de verdad. Yo creo que si no pasaba lo de la ley y todo ese relajo seguiríamos como antes. Ahí decía el presidente Correa que la gente abusaba del agua y si era cierto pues. Eran poderosos” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). En ese sentido, los malos manejos no solo eran asociados a temas de carácter monetario. Así, con respecto a la directiva bajo el nuevo marco institucional se señala que “ellos también están pendientes de que se manejen bien los turnos del agua” (entrevista a María Dolores Pinango, usuaria de la Junta de Riego Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

La modificación en los turnos del agua también implicó un mayor tiempo de suministro. Es decir, anteriormente el problema radicaba en que, si bien algunas zonas eran provistas de agua, el tiempo no era suficiente para satisfacer la demanda de dicho recurso por parte de la población. En ese sentido, los conflictos surgían en torno a la presencia de gente que buscaba obtener mayor beneficio de la repartición del agua: “Unos quieren llevarse más tiempo, si hemos visto gente que abre las compuertas cuando no le toca y eso mismo es lo que tratamos de controlar, es que el agua es un gran problema para todos” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza-Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). Para muchos usuarios, la distribución del agua no era justa debido a que se otorgaba agua al “mejor postor. Ello fue resuelto logrando un suministro de agua más acorde a las necesidades específicas de una determinada zona.

La nueva directiva logró establecer no solo un mejor control, sino también una mejor comunicación con los usuarios: “Nosotros cuando tenemos alguna cosa que no estamos conformes entonces hablamos con nuestro presidente y de ahí él nos explica cómo están funcionando las cosas (...). Nuestros representantes están al tanto y administran los turnos (entrevista a Franklin Cisneros, usuario de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza-Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). En algunos casos, se establecieron reuniones con miembros de la comunidad a fin de escuchar sus demandas: “Mi esposo maneja un óvalo, él hace reuniones con la gente que son 10 familias. Estas familias hacemos un calendario de acuerdo a lo que nos corresponde de agua, para que todos podamos usar” (entrevista a Lusmila Cuzco, usuaria de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019).

Como se pudo apreciar a lo largo de este acápite los entrevistados mencionaban la presencia de múltiples problemas previos a la Ley del Agua del 2014. La implementación de la Ley permitió una serie de cambios institucionales que modificaron directamente la forma de gestionar los recursos hídricos en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. Esto generó cambios a nivel de la directiva. Del mismo modo, la Ley del 2014 modificó las relaciones existentes entre la directiva y los usuarios. Ello permitió mitigar algunos de los principales móviles de conflicto por el agua como la elección de los dirigentes, los turnos del agua, la malversación de fondos, entre otros. Un elemento importante de la resolución de conflictos se dio por medio de una mayor participación de los pobladores en el proceso de toma de decisiones. Se puede afirmar en este punto que la ley del 2014 tuvo un efecto democratizador

en la administración de los recursos del agua en Cayambe y Pedro Moncayo. A continuación, se analizará de manera más detallada dicha afirmación.

3.3. Gobernanza democrática y solución de conflictos sobre recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo

En este punto es necesario retomar la conceptualización de gobernanza planteada en el primer capítulo e incorporarla dentro del nuevo marco institucional generado por la Ley de Aguas del 2014, caracterizado por la inclusión de mecanismos e instituciones democráticas en la gestión del agua en Cayambe y Pedro Moncayo. Cuando se habla de la gobernanza se refiere a un proceso de toma de decisiones donde interactúan los diferentes actores implicados (Arellano, Sánchez y Retana 2014). Es importante resaltar que el concepto de gobernanza se enfoca hacia la autoridad sobre la cual reside el poder. En otras palabras, al decisor o tomador de decisiones (Institute on Governance 2014). Dado que la ley del 2014 incluyó un fuerte componente de control estatal, se asume el concepto de gobernanza democrática para entender mejor las implicancias de otorgar un mayor peso al Estado en el proceso de toma de decisiones.

A través de las entrevistas realizadas es notorio que tanto para usuarios como directivos de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo uno de los principales problemas era la debilidad institucional. Dicho problema se manifestaba tanto a nivel de las autoridades del agua como de la ineficacia del marco institucional sobre gestión de recursos hídricos. A diferencia de otros casos, donde el problema de la autoridad del agua se asocia a la falta de “independencia, presupuesto y capacidad requeridos para la tarea encomendada” (Martín y Justo 2015, 29), en este caso se aprecia lo contrario. Con respecto a la falta de independencia, no es posible observar dicha deficiencia dado el fuerte componente comunal de la administración previa a la Ley del 2014. Por el contrario, los usuarios manifiestan la falta de un mayor control en el proceso de rendición de cuentas. Precisamente, la autonomía que gozaban muchas autoridades conllevó a una serie de conflictos ya mencionados en el acápite anterior.

Otro de los puntos mencionados respecto a los problemas relacionados a la autoridad del agua es la falta de organismos creados exclusivamente para la gestión de los recursos hídricos. Ello se asume que mejora la eficiencia y la efectividad en la gestión del agua (Martín y Justo 2015). En los casos de Cayambe y Pedro Moncayo, las Juntas de Riego cumplían dicho rol. Además, las asambleas –si bien no poseían esa función específica– servían de organismos de

deliberación para tratar temas relacionados con el agua. No obstante, existía un fuerte problema en la eficiencia y la administración en estos cantones. En conclusión, el problema de la autoridad del agua en Cayambe y Pedro Moncayo no se asocia directamente a la falta de organizaciones creadas exclusivamente para la gestión del agua. Como lo señalan los usuarios, uno de los principales problemas era el mecanismo de selección de las autoridades.

Si bien los problemas de autoridad no respondían directamente a la falta de organizaciones, ya en el 2014 se dieron pasos importantes a nivel institucional para reforzar dicho aspecto en la gestión del agua. Por ello, se decidió reorganizar la Secretaría del Agua y crear la ya mencionada Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). Esta última poseía jurisdicción en todo el territorio nacional (art. 2, Decreto n.º 310 del 2014), además de múltiples funciones. Posteriormente, se dio otro cambio importante cuando en el 2017, CODEMIA-CPM se adjudicó legalmente a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). Debido a ello, el agua del canal pasó a la administración del gobierno de la provincia de Pichincha que, mediante un convenio, entregó a CODEMIA-CPM una autorización provisional. La nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos del 2014 le concedió la facultad de administrar el agua de riego.

La debilidad institucional también se expresó en la ineficacia de dicho marco institucional. En ese sentido, el marco legal existente no era aplicado de manera efectiva por las autoridades del agua. Desde el Derecho se observan dos marcos legales para analizar este problema. Por una parte, se asume que a nivel directivo existe una relación inversa entre potestades discrecionales y el control judicial, es decir, que existen directivos que rinden poco o ninguna cuenta del ejercicio de sus funciones. En ese sentido, el marco legal “termina dejando a su criterio la decisión de aplicar o no la legislación” (Martín y Justo 2015, 29). Por otra, el marco institucional no permite realizar reclamos al desempeño de las autoridades. En los casos de la gestión del agua en Cayambe y Pedro Moncayo se perciben ambos tipos de problemas. Así, con respecto a determinados funcionarios se mencionaba que “antes él cobraba en esta comunidad, el tesorero cobraba el dinero del servicio de agua y controlaba a quien da y a quien no da” (entrevista a Jorge Vinueza, presidente de la Junta de Riego Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

La debilidad institucional mostrada generó conflictos que empezaron a ser apaciguados de manera progresiva tras la instauración de la Ley de Aguas del 2014. En ese sentido, la ley implementó un modelo que incentivó una alianza público-comunitaria, cuyo resultado fue el inicio de un proceso de democratización (figura 3.2.). Como señala Coloma (2018, 108), el

debate generado en torno a los modelos donde se aprecian alianzas entre la gestión estatal y la gestión comunitaria adquirió importancia durante las últimas dos décadas. En el caso de Ecuador, la Ley del 2014 hizo que resurgiera dicho debate. Si bien históricamente existió un cuestionamiento a la gestión estatal sustentado teóricamente en la oposición de autores como Ostrom (2015) hacia la teoría del Estado, los casos empíricos demuestran que la intromisión del Estado en la gestión del agua mejoró la eficiencia de la gestión de recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo.

Desde una perspectiva relacionada a la visión de la gestión pública, “se considera que el control hídrico estatal, constituye un acierto en la Ley que ha permitido dotar de mayor protagonismo a las Juntas, así lo señala uno de los funcionarios públicos entrevistados” (Coloma 2018, 99). Como lo señalan las entrevistas realizadas en Cayambe y Pedro Moncayo, la percepción de los usuarios permite reafirmar lo mencionado. Así, se observó una mayor participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones, lo cual repercutió a nivel de la dirigencia. Entonces, cabe preguntarse ¿por qué una mayor intromisión estatal generó beneficios positivos en la gestión de los recursos hídricos en los cantones de estudio? ¿Cómo el modelo impuesto por la Ley del 2014 ayudó a mitigar los conflictos sociales existentes en torno a la administración del agua?

La Ley del 2014 dotó al Estado de un rol más protagónico en el manejo de los RUC. Desde una perspectiva estatal, se buscó mejorar el funcionamiento de las instituciones existentes ligadas a la administración del agua. Por ello, de acuerdo con las entrevistas, la eficiencia se demostró tanto a nivel de las Asambleas como a nivel de las Juntas de riego. Ello contradice lo propuesto por Ostrom (2015) cuando señala que el Estado no posee los incentivos para construir instituciones eficientes. Así, la búsqueda de eficiencia se enmarca dentro de la nueva lógica de administración estatal, según la cual la imposición de nuevos marcos regulatorios como la creación de ARCA o la Ley del 2014 pueden conllevar a dichos resultados. En ese sentido, el principal interés del Estado por una búsqueda de eficiencia se relaciona con una mejor administración del recurso agua, lo que conduce a la implementación de un mayor control institucional para lograr dichos fines.

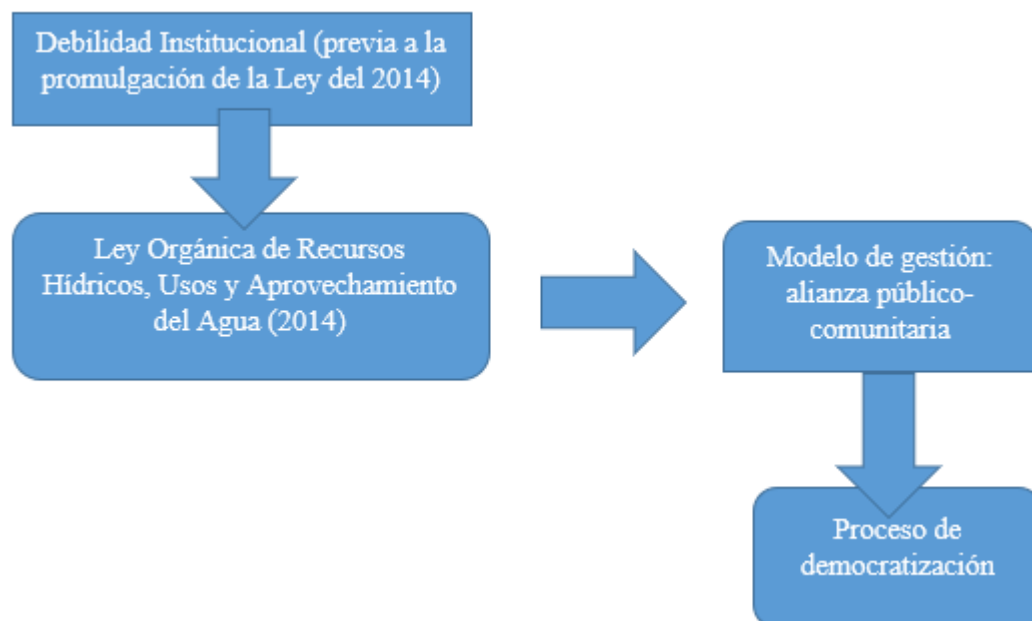
Dentro de esta nueva visión de gestión de RUC sustentada en una alianza estatal-comunitaria se buscó encauzar la lógica de gestión de las comunidades bajo un estricto control estatal, sustentado en una mayor rendición de cuentas por parte de los actores involucrados. Para el expresidente de la CODEMIA-CPM, Jorge Pillajo, la rendición de cuentas afectó la autonomía. Al centralizar la recaudación, las Juntas de Riego perdieron capacidad para

autogestionarse. En contraste, otros usuarios señalan que el ingreso de la nueva ley viró la gestión comunitaria hacia un modelo de gestión más democrático que, en la práctica, favoreció procesos vinculantes e incluyentes, además de una mayor transparencia. De esa manera, el proceso de cambios institucionales afrontados por las comunidades fue percibido tanto por la dirigencia como por los usuarios bajo la denominación del concepto de *democratización*.

Según un usuario de la Junta de Riego COINOA, la “democracia” que funcionaba antes de la Ley del 2014 se daba por “regalos políticos” (entrevista a Alfonso Pinango, usuario de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, se puede afirmar que los principales mecanismos de democratización percibidos por los usuarios se centran en el acceso al voto y a una distribución más equitativa del agua. Con respecto al voto, se menciona: “Eso le decía es democrático porque la gente ya puede votar, va a las asambleas, sabe de lo que se hace, la gente de las comunidades está más empoderada de lo que es CODEMIA” (entrevista a Maribel Molina, Comisión de riego y producción de la Junta de aguas de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). Así, la presidenta de la Comuna Cubinche barrio de la parroquia La Esperanza–Tabacundo señala que la democratización se centró en “un mejor reparto del agua y las elecciones masivas” (entrevista a Fagney Jaramillo, presidenta Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, se menciona que

el voto universal fue un cambio importante en este proceso. La participación de la gente. Cambiar la forma en la que se enquistaron en el poder y como se aprovecharon del agua. Claro que sí es más democrático que antes porque ya no se enquistan en el poder como antes (entrevista a Jorge Humberto Vinueza, presidente de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

Figura 3.2. Resultados de la implementación de la Ley de Aguas del 2014



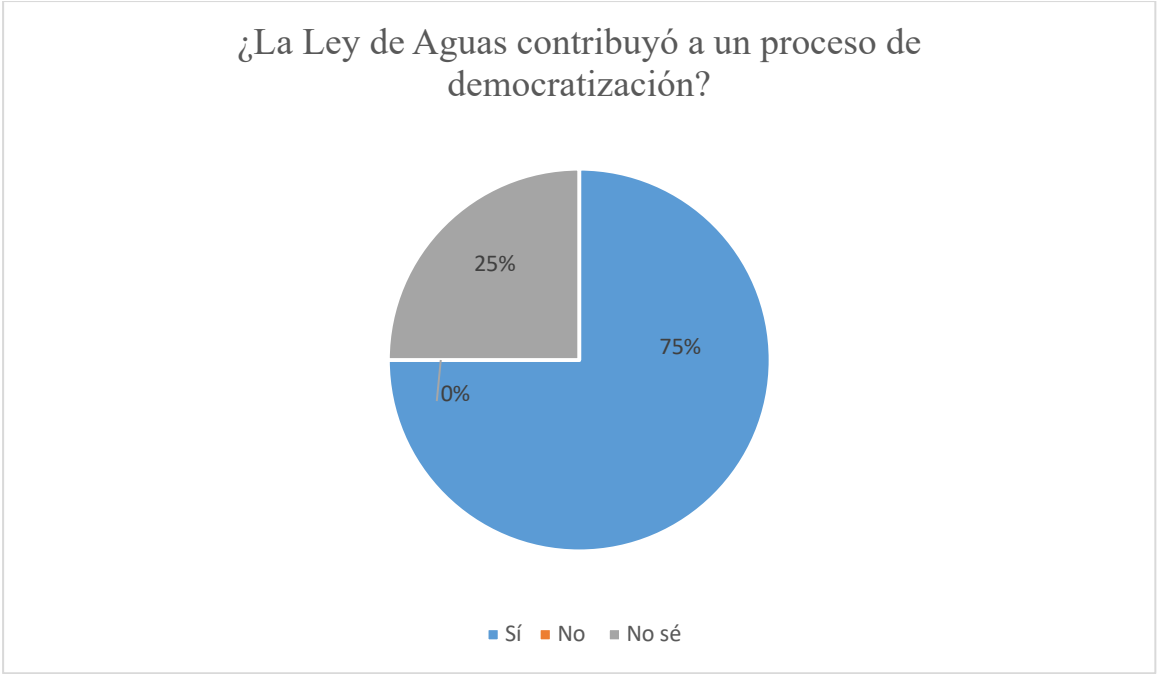
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014) y en las entrevistas realizadas.

En algunos casos el voto iba asociado a la repartición del agua: “Pero si la gente antes no votaba prácticamente, claro que es un proceso democrático que podamos hacer valer el voto sin miedo, sin miedo de que nos vean por quien votamos y nos quiten el agua” (entrevista a Angelita Ortega, tesorera de la Junta de Riego-La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). De esa manera, también se señalaba que “si la gente sabe más y tiene más agua creo que es más democrático” (entrevista a Franklin Cuzco, usuario del agua de la Junta de Riego La Esperanza, 11 de septiembre de 2019). También, se afirma que la democratización permite una mayor afluencia de usuarios: “Sí hay más usuarios que están usando el agua” (entrevista a Magdalena Pinango, usuario del agua de la Junta de riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). Todo ello mejoró la distribución, además de la relación con CODEMIA (entrevista a Ramirio Salazar, 11 de septiembre de 2019).

No todos los usuarios percibieron este proceso del mismo modo. En algunos casos la democratización no fue percibida como resultado de un nuevo marco legal, ni tampoco atribuida a los cambios institucionales. Algunos usuarios señalaron que la eficiencia producida responde más bien al cambio de la dirigencia. En ese sentido, la mejora de la gestión de los recursos hídricos y la eliminación de conflictos es apreciada como resultado de

la capacidad personal de los nuevos dirigentes: “La ley no, pero los compañeros sí porque ellos fueron quienes transformaron todo. Con ellos vivimos el cambio, de ahí no sé porque usted me dice la ley” (entrevista a Franklin Cisneros, usuario del agua de la Junta de riego La Esperanza – Óvalo 3). Existe también un grupo de usuarios que no saben exactamente si la implementación de la Ley generó o no un proceso de democratización (entrevista a Mercedes Pujota, usuaria del agua de riego de la Junta de Riego de COINOA). En resumen, la mayor parte de entrevistados señaló que sí existe un proceso de democratización gradual apreciado tras la implementación de la Ley de Recursos Hídricos del 2014 (figura 3.3).

Figura 3.3. Percepción sobre la influencia de la Ley de Aguas del 2014 en el proceso de democratización



Fuente: Elaboración con base en las entrevistas realizadas el 28 de octubre de 2018 y 11 de septiembre de 2019.

Como se puede apreciar un 75% percibió que la Ley de Aguas del 2014 contribuyó a un proceso de democratización en la gestión de recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. Con respecto al 25% restante, se debe señalar que en algunos casos no manejaban claramente dicho concepto para poder establecer una respuesta adecuada. En ese sentido, fue necesario ejemplificar el concepto de democratización para obtener una respuesta por parte de los entrevistados. No obstante, a pesar de las aclaraciones algunos entrevistados optaron por

contestar por una frase de desconocimiento (no sé). Con respecto a la percepción negativa sobre el proceso de democratización no se encontró ninguna respuesta.

La democratización que vive la comunidad hace que se perciba el bien común como una cosa pública y no como un elemento reducido a los grupos dominantes. La frase de Andrango lo resume bastante bien: “Nadie es dueño del recurso, sino todos” (entrevista a Fabián Andrango, presidente de CODEMIA-CPM, Cayambe, 28 de octubre de 2018). En ese sentido, se reafirma un proceso de democratización en el que participan un amplio conjunto de actores que demuestran un mayor ejercicio de la ciudadanía (Tilly 2007). Según las manifestaciones de los usuarios, en el año 2010, cuando se propone la reforma a la ley, los miembros de las comunidades que se alimentan de este canal fueron comunicados de que podrían perder algunos derechos sobre el agua y el manejo comunitario. En cambio, según Laura Pilatagsi, la ley tuvo una transformación favorable. El primer impacto devino del fin de la concesión del agua a ciertos grupos o personas y pasó a manos de la comunidad. En ese sentido, se acabó con poderes privados y paralelos a los intereses comunitarios (entrevista a Laura Pilatagsi, 11 de septiembre de 2019).

La elección de las autoridades por voto secreto es un factor importante en cualquier proceso de democratización. Así, el voto secreto es una de las características fundamentales dentro de los diferentes conceptos de democracia (Bobbio 1986; Dahl 1991; Held 2001). Del mismo modo, “el voto es ciertamente la expresión más visible y la más institucional de la ciudadanía. Es el acto que desde hace mucho tiempo simboliza la idea de participación política y de igualdad cívica” (Rosanvallon 2001, 36). El voto también es importante en todos los índices relativos a la medición de dicho concepto. Así, para el índice de democracia electoral (IDE) el voto es “un primer componente clave del régimen democrático” (PNUD 2004 ,75).

La aplicación del voto universal como institución para la elección de las autoridades también expresa otro de los principios fundamentales de la democracia: la igualdad. Como se pudo apreciar, uno de los reclamos más recurrentes en torno a la gestión del agua residía en la exclusión de determinados sectores en detrimento de determinados grupos de poder. La ley del 2014 brindó mayores oportunidades de participación en el proceso de toma de decisiones por parte de los pobladores de Cayambe y Pedro Moncayo. De ese modo, se resalta una vez más el carácter democratizador asumido por la Ley. Así lo señalan Diamond y Morlino (2005, XVII): “Ningún régimen puede ser democrático a menos que otorgue a todos los ciudadanos mayores de edad sus derechos formales de participación política, incluido el derecho al voto”.

Si consideramos que el proceso de democratización también se mide por las libertades y derechos que gana la ciudadanía, esto se hace evidente cuando se observa el manejo del agua de riego. La modificación y mejor distribución de los turnos es una muestra de ello. Eso también se encuentra asociado a una repartición más igualitaria de los recursos. En ese sentido, la Ley de Aguas del 2014 rompe con lo que impedía que todos pudieran acceder al agua de riego que era justamente la figura de la concesión. Esta daba la potestad a quienes estaban al mando para otorgar el agua a quienes ellos consideraban y según a dónde se inclinaba el favor político. En ese sentido, la Ley del 2014 marca también el inicio de un proceso de democratización:

Actualmente eso lo hemos roto y lo tenemos democratizado. De ahora en adelante la gente tiene que elegir por voto popular y secreto a sus futuros representantes. Antes del 2014 el voto era público y, muchas veces, la gente por vergüenza o por no enemistarse con los dirigentes seguía votando por los mismos. Consideramos un avance grande, dado que eso garantiza una verdadera democratización del manejo del recurso (entrevista a Fabián Andrango, presidente de CODEMIA-CPM, Cayambe, 28 de octubre de 2018).

“Las aguas eran intocables”. “Nadie podía meterse dado que ya estaban concesionadas”, menciona el actual presidente de la organización. El panorama es muy diferente desde el 2017. La autorización para el control del agua es regulada por el ARCA. Esa autorización puede desautorizar en cualquier momento. La desautorización significaba que el Estado podría intervenir para quitar o limitar la autoridad de los miembros de la comunidad. Sin embargo, para otros usuarios, esta autorización o desautorización permite que exista un manejo más equitativo, eficiente y comunitario; rige como “una forma de presión para que los dirigentes administren de una forma eficiente y no se crean dueños del recurso” (entrevista a Jorge Humberto Vinueza, presidente de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019).

La implementación de la Ley del 2014 también fue acompañada por la inclusión de reglamentos de índole comunitario. Así, para vigilar el manejo y el uso del agua, los dirigentes y usuarios también crearon algunas reglas internas. Actualmente, el agua se maneja en tres tramos. El primero corresponde a Olmedo, Ayoya y Tupigachi; el segundo va a Tabacundo; y, el tercero, corresponde a Esperanza. Según el acuerdo, cuando el agua llega al tercer tramo, se cierran los dos primeros. A esto lo denominan control social, debido a que los usuarios se encargan de vigilar el cumplimiento del acuerdo y que la distribución equitativa del agua llegue en todos los sectores. Si alguien intenta obtener agua en un turno que no le

corresponde, es sancionado con una multa. Además, para evitar que alguien interrumpa el flujo del agua sin autorización, estipularon la “responsabilidad comunitaria” que consiste en una vigilancia permanente del agua.

El efecto democratizador de la Ley del 2014 también se aprecia en el fortalecimiento de las instituciones previamente existentes. Ello se percibe a nivel de los óvalos donde cada uno se encarga de elaborar los criterios de distribución. Para ello, se debe respetar el orden de los predios por donde pasa el agua. Se da prioridad a la soberanía alimentaria, posteriormente ganaderos, y finalmente empresas florícolas. Los representantes de cada junta se encargan de repartir el agua de acuerdo con el tamaño de la propiedad y el número de usuarios. Además, para que el acuerdo se cumpla, existe un Consejo Ampliado, el cual se reúne cada tres meses. Participan en él los presidentes de las juntas de las parroquias. Ahí se planifica la Asamblea General. En la Asamblea se hace una rendición de cuentas por parte del directorio.

Precisamente, la rendición de cuentas es también un factor importante de toda democracia (Molina y Levine 2007, 26).

En términos económicos también se pueden apreciar los efectos democratizadores de la Ley del 2014. A nivel interno, cada junta puede establecer precios. Las florícolas son las más interesadas en formar parte de la organización. Ellas son las que más aportan por consumo del agua. Al dedicarse a la venta de flores se ven obligados a pagar cantidades superiores a otros rubros. En la actualidad, a este sector se le impone una tarifa de 30 dólares mensuales por hectárea. Ello equivale a un costo superior a lo registrado por otros sectores. En ese sentido, se aplica una política de cobro más justa, ya que el monto se asigna por actividad o rubro comercial, y no por cantidad de agua, pues no hay forma de medir el volumen de agua usado.

Un punto importante a resaltar es la relación existente entre el efecto democratizador y el desarrollo. Tilly (2010) busca en los procesos de democratización un sentido de progreso, no como una orientación normativa, sino de condiciones de vida y responsabilidad del poder político para generar las condiciones materiales y sociales necesarias. La democratización se puede medir por la fuerza que gana la ciudadanía frente al Estado. Este proceso implica cuatro factores: a) la amplitud, que es el incremento o disminución de derechos legalmente practicables por la población; b) igualdad, que va desde una gran desigualdad hasta la amplitud de igualdades entre ciudadanos; c) protección, desde una escasa a mucha protección del Estado hacia la población; y, d) consulta mutua vinculante, que es el incremento o disminución de las demandas negadas a los ciudadanos por los agentes del Estado. Este proceso va desde una relación asimétrica, en la que los ciudadanos tienen que sobornar a las

autoridades para que ellas hagan respetar sus derechos, hasta otra mutuamente vinculante. Como se ha podido apreciar, los cuatro factores señalados por Tilly (2010) se encuentran presentes en la gestión del agua en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, presentándose una relación más simétrica entre usuarios.

Desde el punto de vista institucional la calidad de las instituciones también son un factor importante para lograr el desarrollo (Portes y Smith 2012; Przeworski 2004). En ese sentido, la intromisión de nuevas reglas como el voto universal y secreto, además de una mayor rendición de cuentas mejoraron la eficiencia de la gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. Actualmente, se está creando el nuevo sistema de riego, el cual acogerá a 10 000 usuarios. Está a cargo del gobierno provincial, que cubre un radio de 16 000 hectáreas para riego. CODEMIA sería la institución encargada de controlar el avance del manejo del nuevo canal de riego. Todo ello es posible debido al proceso de democratización surgido tras la implementación de la Ley de Recursos Hídricos del 2014. En palabras de Collier y Levitsky (1998), las instituciones poseen la capacidad de canalizar las preferencias de los actores.

Es necesario mencionar que el proceso de democratización mencionado aún se encuentra en construcción. La implementación de un modelo compartido de gestión del agua aún se viene gestando. Como lo menciona Coloma (2018, 108), las alianzas Estado-Juntas no implican un proceso sencillo. Por medio, se encuentra –como ya se pudo apreciar– una reestructuración institucional que modifique las reglas de juego y constriña las preferencias y acciones de los actores involucrados. Ello implica cambios en el enfoque del riego, así como también en el rol de las diferentes organizaciones. Los cambios apreciados en las asambleas son un ejemplo de lo mencionado.

La imposición de un modelo compartido también impone un mayor control sobre un modelo comunitario prevaleciente durante las últimas dos décadas. Ello se ha venido implementado, no sin hallar reticencia por parte de algunos usuarios ya sea por factores políticos o de otra índole. Por eso, en algunos casos las voces discordantes en torno a la aplicación de la Ley del 2014 son apreciadas como resultado de “intereses políticos, de grupos que buscaba(n) protagonismo” (entrevista a Jorge Humberto Vinueza, presidente de la Junta de Riego de Tabacundo, 11 de septiembre de 2019). En ese sentido, si bien la intervención del Estado propone mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos hídricos, en la práctica genera una confrontación con un modelo de administración de bienes comunes. Ello rompe con esquemas

establecidos durante años sustentados en el ejercicio consuetudinario o impuestos por reglas dictaminadas por un sector específico de la comunidad.

La Ley del 2014 promovió autonomía y una mayor participación. De esa manera, la incorporación de nuevos actores sociales en el proceso de toma de decisiones destruye formas tradicionales de relaciones de poder y dominación que están ligados a la herencia, los lazos familiares, entre otros. De este modo, se arriba a una fase de la democracia de masas, en la que la participación social es más directa (Jaguaribe y Armoletto 2009). Desde el 2014, como se ha visto en este capítulo, se ha vivido un proceso de democratización. Si bien este proceso se da por decreto –y desde arriba hacia abajo– no se puede negar que la población percibe dicho proceso como formas de participación necesarias para el beneficio de las mayorías. Además, se evidencia la percepción de oposición frente a las viejas formas de la gobernanza del agua. En medio de todo este proceso, es importante resaltar la capacidad de algunas instituciones como las Juntas y las Asambleas para adaptarse a los nuevos cambios impuestos por la Ley del 2014.

Finalmente, se debe mencionar que parte de la población aún mantiene cierto escepticismo frente a los beneficios generados por la Ley del 2014. Como lo señala una usuaria de la Junta de riego COINOA, la situación tras la Ley empeoró: “Es más injusto que antes, ya le conté que teníamos agua todo el día, ahora no podemos sembrar como antes que teníamos el agua a toda hora. Ya no ya no se puede. Ellos nos quitaron el agüita” (entrevista a Daysi Moposa, usuaria de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019). Del mismo modo, la implantación del voto secreto y universal, que para muchos usuarios es el mayor logro de la Ley, es visto como una traba: “Nosotros votábamos el pueblo por los que queríamos que estén en el manejo del agua. No eran las urnas que son ahora, no era tan complicado como está pasando ahora” (entrevista a Daysi Moposa, usuaria de la Junta de Riego de COINOA, 11 de septiembre de 2019). Más allá de los reclamos particulares –en algunos casos asociados a intereses económicos o políticos– la Ley ha tenido un impacto positivo sobre los usuarios del agua en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo.

3.4. Recapitulación

El presente capítulo demostró empíricamente el efecto democratizador de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) del 2014 en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. Las entrevistas realizadas mencionan una serie de cambios institucionales que permitieron una mayor participación de los usuarios en el proceso

de toma de decisiones relacionados con la gestión del agua. Mayores niveles de participación fueron resultado de una concepción más igualitaria. Una de las principales modificaciones se dio en torno a la institución del voto; se pasó de un voto a mano alzada y restringido hacia un voto secreto y universal. Ello modificó las relaciones entre la directiva y los usuarios. Un claro ejemplo es que la aplicación de una nueva forma de elección acabó con una directiva enquistada en el poder por más de 10 años.

Otro efecto democratizador importante fue la presencia de un mayor control expresado en la rendición de cuentas. Como lo manifiestan los entrevistados, antes de la Ley del 2014 se sabía poco o nada sobre la gestión del agua en Cayambe y Pedro Moncayo. Ello condujo a conflictos relacionados con una mala gestión e incluso problemas de corrupción. La Ley generó mayor participación, lo cual involucró a más gente en el proceso de toma de decisiones. De esa manera, se amplió el campo de vigilancia con respecto a la gestión de la directiva. En el ámbito del uso del agua también se observan efectos democratizadores. Un claro ejemplo es una repartición más equitativa de los turnos. En síntesis, se observa que el modelo de gestión compartido o de alianza Estado-Juntas generó mayor eficiencia en la gobernanza de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. Así, se corrobora la hipótesis principal del presente trabajo, según la cual la implementación de la Ley del 2014 produjo efectos democratizadores graduales respecto a la gestión del agua en dichos cantones.

Conclusiones

La presente investigación partió de una pregunta general relacionada con el impacto o los efectos que tuvo la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) del 2014 sobre la gestión del agua en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. La hipótesis principal sostenía que la imposición de la ley en el 2014 provocó un impacto democratizador en el proceso de gestión de los recursos hídricos. Con ello, se esperaba que la investigación arrojará una serie de elementos asociados a una gobernanza de tipo democrática que fueran expresadas a nivel institucional. Se buscaba apreciar una mayor igualdad y participación entre los usuarios de las Juntas de riego. Del mismo modo, se esperaban mejores mecanismos de control y rendición de cuentas.

Frente a lo esperado en resultados, la investigación mostraba una situación previa a la ley del 2014 determinada por ciertas características que fueron expresión de los marcos normativos cambiantes sobre gestión de recursos hídricos en Ecuador. Desde la Ley de 1960 hasta la del 2014 se estimaron cambios importantes en los modelos de gestión de los recursos hídricos. De manera transversal, se observó la existencia de una serie de conflictos a lo largo de los años. Dichos conflictos giraron en torno a la posesión del recurso agua y sobre todo al manejo del mismo por parte de determinados sectores. En muchas oportunidades, la directiva estuvo asociada a intereses particulares, familiares o de fines comerciales. En ese sentido, la gestión del agua no se manejó bajo la búsqueda del bienestar colectivo generando el malestar de los usuarios en Cayambe y Pedro Moncayo.

Durante el periodo de estudio primó ante todo un modelo de gestión comunitario de los recursos hídricos en Ecuador. Esto, sin olvidar la existencia de marcos normativos generales que eran aplicados en el territorio nacional como las leyes de 1960 o 1972. No obstante, la debilidad institucional que caracteriza al Estado ecuatoriano permitió que a nivel local muchas comunidades impusieran sus propias reglas y mecanismos para gestionar el agua en sus respectivas parroquias. El modelo de autogestión comunitaria o de gobierno de los bienes comunes ha sido sustentado teóricamente por Ostrom (2015). Según esta propuesta teórica, el modelo de gestión comunitaria ocasiona mejores niveles de eficiencia en la gestión o administración de los recursos de uso común (RUC).

La propuesta de Ostrom (2015) es contraria a la presencia de agentes externos como el Estado o la empresa en la gestión de los recursos naturales. Por ello, resalta la importancia de implementar instituciones de propiedad comunal encargadas de la gestión del agua. La lógica

de esta propuesta se circunscribe a un enfoque según el cual “no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un recurso de uso común que los propios implicados” (Ostrom 2000, 25). Con su investigación, Ostrom (2015) demuestra empíricamente la aplicabilidad de dicho marco teórico en países como Suiza, Japón o España. En América Latina, los modelos de autogestión han recibido críticas y sobre todo un fuerte cuestionamiento por parte del Estado. Ello ha derivado muchas veces en la existencia de conflictos que incluso han alcanzado niveles altos de violencia. Un elemento importante de la realidad latinoamericana es que la demanda por el agua se encuentra en algunos casos asociada a protestas en contra de la minería y otras actividades extractivas.

Frente a lo mencionado, cabe retomar la interrogante sobre cuál es el mejor modelo de gestión para los recursos hídricos en la región. El análisis de los casos de Cayambe y Pedro Moncayo demuestran como primer hallazgo empírico que la autogestión comunitaria no brinda los mejores resultados en lo que respecta a eficiencia de los recursos naturales. En ese sentido, la evidencia en América Latina obliga a observar la realidad desde otros marcos teóricos como el de la teoría del Estado o incluso plantear inductivamente otras propuestas que expliquen mejor la realidad latinoamericana. Los casos de los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo en Ecuador comprueban que una mayor intromisión del Estado a partir de la Ley del 2014 en la gestión de los recursos hídricos logró mejores niveles de eficiencia.

Un segundo hallazgo empírico demostró que los mejores niveles de gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo, si bien no fueron un resultado directo de la ley como tal, desde la mirada legislativa, se da un efecto democratizador de la Ley del 2014. Como se apreció a lo largo del presente trabajo la gestión del agua estuvo atravesada por una serie de conflictos, los cuales estuvieron centrados en una escasa participación de la población en los procesos de toma de decisiones. Dichos enfrentamientos fueron mitigados tras la aplicación de la Ley. Los resultados demuestran que en la actualidad existe una mayor participación de los usuarios en las instituciones encargada de deliberar decisiones relativas a la gestión del agua como es el caso de las asambleas. Ello deriva de una concepción más igualitaria entre los usuarios. Del mismo modo, se aprecia un mayor control de los funcionarios y de las actividades económicas.

Los entrevistados señalan que el principal indicador del efecto democratizador fue la instauración del voto secreto y universal. Como se pudo apreciar, antes de la Ley del 2014 primaba el voto a mano alzada, lo cual restringía la potencial participación de muchos usuarios debido al temor de represalias frente a su decisión en las asambleas. Ello no solo

impidió la toma de decisiones bajo una perspectiva colectiva, sino que también favoreció la permanencia en el poder de determinados sectores que no necesariamente buscaban el beneficio colectivo de la comunidad. El voto es una de los principales factores que representan la democracia en cualquiera de sus vertientes o enfoques. En ese sentido, la instauración de esta forma de elección en Cayambe y Pedro Moncayo es un elemento necesario –aunque no suficiente– para afirmar el efecto democratizador que tuvo la ley en estos cantones.

El autogobierno de los bienes comunes propuesto por Ostrom (2015) no fue el mejor modelo para lograr la eficacia de la gestión de los recursos hídricos en Cayambe y Pedro Moncayo. Tampoco se logró este objetivo con una gestión estrictamente estatal. La ley de 1972 imprimió a la gestión del agua un carácter estatal; sin embargo, los conflictos se mantuvieron e incluso en algunos casos se agudizaron. Entonces, ¿cuál es el mejor modelo para obtener resultados óptimos en la gestión de los recursos hídricos? Los casos de Cayambe y Pedro Moncayo demuestran que la Ley del 2014 bajo la imposición de un modelo mixto logró mejorar las condiciones de uso y distribución del agua. Ello conlleva a plantear inductivamente que en Ecuador los modelos centrados en una alianza Estado- Juntas de Riego posee mayores beneficios y alcanza mejores niveles de eficiencia que modelos que restringen la gestión a un actor en particular: Estado, comunidades o empresas.

Los resultados obtenidos a partir de esta investigación no pretenden ser concluyentes. De manera específica, es necesario observar el impacto de la Ley del 2014 en otros ámbitos del territorio nacional a fin de poder afirmar o rechazar lo propuesto en nuestra hipótesis principal. En otras palabras, es necesario testear el efecto democratizador en otros cantones del país. De manera general, la presente investigación no descarta que el autogobierno de las comunidades pueda ser el mejor modelo de gestión para resolver conflictos en otros territorios. Tampoco se rechaza el marco teórico asociado a la presencia de factores externos (empresa o Estado) como el medio idóneo para mejorar la gestión de los recursos naturales. Si bien los casos de Cayambe y Pedro Moncayo demuestran una mayor eficiencia a partir de una alianza estatal-comunitaria, estos resultados tampoco son definitivos.

En conclusión, la presente investigación se planteó como un análisis institucional bajo el enfoque del neoinstitucionalismo. Por ello, los conflictos ocasionados por el acceso al recurso agua no solo son apreciados como consecuencia de una cuestión organizativa o de gestión. Así, se enfatizan los cambios a nivel institucional como el marco que permite –y constriñe– el accionar de los actores.

De ese modo, la investigación plantea las bases para futuras agendas de investigación. En primer lugar, es necesario analizar con mayor profundidad los conflictos existentes tanto en el interior de las comunidades como con respecto al Estado; del mismo modo, es necesario problematizar las dificultades que surgen frente a la empresa privada. En segundo lugar, se necesita una investigación bajo un enfoque que englobe los factores geográficos como determinantes en los problemas del acceso al agua; de esa manera, no solo se podrán apreciar mejor las deficiencias, sino también las limitaciones en la distribución del acceso al agua. En tercer lugar, la presente investigación plantea un desafío teórico. Por ende, se busca que el marco teórico propuesto pueda viajar hacia otras realidades de manera que pueda explicar más allá de un caso o casos específicos. Desde un enfoque inductivo, la investigación realizada en Cayambe y Pedro Moncayo puede ser un buen punto de partida para proponer un marco teórico que explique mejor la realidad latinoamericana. No obstante, es necesario mencionar, una vez más, que los resultados aquí obtenidos no son ni pretenden ser concluyentes.

Referencias

- Aguilar, Luis F. 2010. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Luis F. 2013. *El gobierno del gobierno*. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Andrango, Segundo. 2010. “Participación y cohesión social en la lucha por el agua. Caso del canal de riego Cayambe – Tabacundo”. Tesis de Licenciatura, Universidad Politécnica Salesiana.
- Arellano, David, José Sánchez y Bartolo Retana. 2014. ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1 (2): 119-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. “América Latina y el Caribe: agua y saneamiento”. <https://bit.ly/3FIaDzr>
- Banco Mundial. 2014. “Gestión de los recursos hídricos: Resultados del sector”, 11 de abril. <https://bit.ly/34TcOTV>
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bollen, Kenneth. 1990. “Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps”. *Studies in Comparative International Development* 1 (25): 7-24. <https://bit.ly/3FIK0dH>
- Boelens, Rutgerd, y Armando Guevara Gil. 2010. “Derechos colectivos al agua en los países andinos: Una reflexión regional”. En *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas*, editado por Bustamante, 23-50. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bourdieu, Pierre. 1985. “The Social Space and the Genesis of Groups”. *Theory and Society*. 14 (6): 723-744. <https://doi.org/10.1177/053901885024002001>
- 2001. *El campo político*. La Paz: Plural Editores.
- Cameron, Maxwell. 2009. “El giro a la izquierda frustrado en Perú: el caso de Ollanta Humala”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16: 275-302. <https://bit.ly/3fF5PjD>
- Cerrillo i Martínez, Agustí. 2005. La gobernanza hoy: Introducción”. En *La gobernanza hoy: 10 términos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 11-36. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cholango, Humberto. 2011. “El agua en Ecuador: dos visiones contradictorias”. *La Tendencia*, 11: 89-92. <https://bit.ly/3AesjBu>
- Coloma, Carlos. 2018. “Gestión comunitaria del riego en la construcción del territorio hidrosocial: caso de estudio en el Directorio de Aguas de la Acequia Razochupa – Chaguarpungo, cantón Cayambe, Provincia de Pichincha, Ecuador”. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1998. “Democracia con adjetivos, innovación conceptual en la investigación comparativa”. *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, 4: 137-160. <https://bit.ly/34ZxjhP>
- Dahl, Robert. 1991. *La democracia y sus críticos*. Paidós: Buenos Aires.

- Defensoría del Pueblo del Perú. 2013. “Reporte de conflictos sociales n.º 114”.
<https://bit.ly/34V94RQ>
- 2015. *Conflictos sociales y recursos hídricos*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- De la Torre, Carlos. 2010. “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. *Temas y debates*, 20: 157-172. <https://bit.ly/3IihZLv>
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2005. “Introduction”. En *Assessing the Quality of Democracy*, editado por Larry Diamond y Leonardo Morlino, ix-xiii. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dietz, Kristina, y Bettina Engels. 2017. “Contested Extractivism, Society and the State: An Introduction”. En *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land*, editado por Bettina Engels y Kristina Dietz, 1-19. Londres: Palgrave Macmillan.
- Easton, David. 1992. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, coordinado por Albert Batlle i Rubio, 221-230. Barcelona: Ariel.
- Ehrenfeld, David. 1972. *Conserving life on earth*. Nueva York / Londres: Oxford University Press.
- Equipo Letras Verdes. 2010. “Una ley que se cocina sin consensos”. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 6: 12-15. <https://bit.ly/3FJiVa7>
- Evans, Peter. 2006. “Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación”. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 3 (2): 455-488. <https://bit.ly/33PD8Ov>
- GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Moncayo). 2015. *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Cantonal del cantón Pedro Moncayo. Actualización 2015-2025*. Tabacundo: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedro Moncayo. <https://bit.ly/3ryBJUE>
- GADIP Cayambe (Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del municipio Cayambe). 2015. *Actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cayambe 2015-2025*. Cayambe: GADIP Cayambe.
- Heilbroner, Robert. 1974. *An Inquiry into the human prospect*. Nueva York: Norton.
- Held, David. 2001. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hey, Jeanne, y Thomas Klak. 1999. “From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996)”. *Studies in Comparative International Development*, 34: 66-97. <https://bit.ly/3nFbqeh>
- Hofstede, Robert. 2001. “El impacto de las actividades humanas sobre el páramo”. En *Los páramos del Ecuador. Particularidades, problemas y perspectivas*, editado por Patricio Mena, Galo Medina y Robert Hofstede, 161-185. Quito: Abya Yala / Proyecto Páramo.
- Hoogesteger van Dijk, Jaime. 2013. “Movements against the current. Scale and social capital in peasants’ struggles for water in the Ecuadorian Highlands”. Tesis PhD, Wageningen University. <https://bit.ly/3nFdZNu>

- 2016. “NGOs and the Democratization of Ecuadorian Water Governance: Insights from the Multi-Stakeholder Platform el Foro de los Recursos Hídricos”. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27: 166-186. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9559-1>
- Hoogesterger van Dijk, Jaime, y Andres Verzijl. 2015. “Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes”. *Geoforum*, 62: 13-23. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.03.013>
- Huamán, Luis. 2015. “Agua y minería: ¿gobernanza o conflicto? discursos en defensa del agua y en favor de la minería en Cajamarca, Perú de 2010 a 2013”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Isch, Edgard. 2012. “Agua: el gobierno incumple con la Constitución”. *La Tendencia*, 13: 88-91. <https://bit.ly/3qImEAt>
- Kooiman, Jan, ed. 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.
- Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Svein Jentoft y Roger Pullin. 2005. *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2010. “Variación en la fortaleza institucional”. *Revista de Sociología*, 24: 31-56. <https://bit.ly/3GNtjio>
- MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca). 2012. *Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2026*. <https://bit.ly/3HfOcDq>
- March, James, y Johan Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Ciudad de México: FCE / CNCPAP / UAS.
- Marshall, Thomas. 1997. Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 297-344. <https://bit.ly/3qHb1tC>
- Marshall, Thomas. 2009. *Citizenship and Social Class and other essays*. Londres: Cambridge University Press.
- Martín, Liber, y Juan Justo. 2015. *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez, Andrés. 2019. “La regulación del abastecimiento de agua en Ecuador. Evolución histórica y realidad actual”. *Sostenibilidad: económica, social y ambiental*, 1: 31-54. <https://doi.org/10.14198/Sostenibilidad2019.1.03>
- Mena Erazo, Paul. 2010a. “Ecuador: indígenas se movilizan contra Ley de Aguas”. *BBC*, 5 de mayo. <https://bbc.in/3Kk5hxl>
- 2010b. “Ecuador: Correa ‘no cederá’ ante protesta indígena”. *BBC*, 10 de mayo. <https://bbc.in/3GJqQFK>
- Méndez Urich, Luis. 2021. “Día Mundial del Agua: la FAO alerta sobre la mercantilización del agua a nivel global”. *France 24*, 23 de marzo. <https://bit.ly/32d5Isu>
- Merlinsky, María Gabriela. 2017. “Ecología política del agua y territorialización de las luchas sociales. La experiencia del foro hídrico de Lomas de Zamora”. *Anthropologica* 35 (38): 119-143. <http://dx.doi.org/http://doi.org/10.18800/anthropologica.201701.005>
- Mirassou, Susana. 2009. “La gestión integral de los recursos hídricos: aportes a un desarrollo conceptual para la gobernabilidad del agua”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

- Molina, José, y Daniel Levine. 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy*, 45: 17-46. <https://bit.ly/3fHl6Rc>
- Mouffe, Chantal. 1999. “Ciudadanía democrática y comunidad política”. En *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, 89-106. Paidós: Barcelona.
- Olson, Mancur. 1992. “La lógica de la acción colectiva”. En *Diez textos claves de ciencia política*, coordinado por Albert Batlle i Rubio, 203-220. Barcelona: Ariel.
- UNESCO (Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2020. Agua y cambio climático*. Peruvia: UNESCO. <https://bit.ly/3FV1aV>
- 2021. *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2021. El valor del agua*. Peruvia: UNESCO. <https://bit.ly/33N03K7>
- Ostrom, Elinor. 2015. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco. 2005. “Unarmed utopia revisited: the resurgence of left-of-centre politics in Latin America”. *Political Studies* 4 (53): 716-734. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00553.x>
- Paramio, Ludolfo. 2005. “Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva”. *Sociológica* 57 (20): 13-34. <https://bit.ly/3In4k5Q>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Poats, Susan V., Alex Zapatta y Charles Cachipuendo. 2007. “Estudio de caso: la acequia Tabacundo y las microcuencas de los ríos Pisque y la Chimba en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, provincia del Pichincha, en el norte del Ecuador”. Proyecto Visión Social del Agua, Agua Sustentable Bolivia-IDRC-CRDI (2006).
- Ponce, Andrea. 2011. “Connotaciones simbólicas y valoraciones de poder en la lucha por el agua. Estudio de caso: comunidad campesina La Chimba-Cayambe”. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Portes, Alejandro, y Lori Smith. 2012. *Institutions Count: Their Role and Significance in Latin American Development*. Berkeley / Londres: University of California Press.
- Proaño, Ana. 2011. “Evaluación del modelo de gestión comunitaria del agua en la parroquia Ayora, cantón Cayambe”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Przeworski, Adam. 2004. “The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development”. *European Journal of Sociology* 45 (2) 165-188. <https://bit.ly/3nGJFln>
- Przeworski, Adam, y Carolina Curvale. 2007. “Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo”. En *Visiones del desarrollo en América Latina*, editado por José Luis Machinea y Narcís Serra, 157-156. Santiago de Chile / Barcelona: CEPAL / CIDOB.
- Quimbiamba, Pedro. 2011. “La Ley de Aguas: proyecto polémico que se quedó en el limbo”. *La Tendencia*, 11: 93-94. <https://bit.ly/3IAUI83>

- Ramos, María. 2017. “El capital social de Juntas Administradoras de Agua Potable y Riego del Ecuador JAAPRE y la Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua (2009-2015)”. Tesis de maestría FLACSO Ecuador.
- Recalt, Christine. 2011. *Entre la división y exclusión, políticas del agua en el Ecuador: el ejemplo andino de Pillaro*. Quito: SIPAE.
- Rivero, Ángel. 1998 “El discurso republicano”. En *La democracia en sus textos*, editado por Rafael del Águila y Fernando Vallespín, 49-72. Madrid: Alianza Editorial.
- Roland, Gerard. 2004. “Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving Institutions”. *Studies in Comparative International Development*, 38: 109-131.
<https://bit.ly/33wkTxu>
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Schmitter, Philippe y Terry Lyn Karl. 1996. “Qué es... y qué no es la democracia”. En *El resurgimiento global de la democracia*, compilado por Larry Diamond, y Marc F. Plattner, 37-49. Ciudad de México: UNAM.
- Stoessel, Soledad. 2014. “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos”. *Polis. Revista Latinoamericana* 13 (39): 123-149.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- Tilly, Charles. 2004. “¿De dónde vienen los derechos?”. *Sociológica* 19 (55): 273-300.
<https://bit.ly/3nepTwB>
- 2008. *Contentious Performances*. Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- 2010. *Democracia*. Barcelona: Akal.
- Tuaza, Luis. 2019. “La lucha indígena por el agua en las comunidades de Nitiluisa y La Moya, Ecuador”. *Mundos Plurales* 2 (6), 87-109.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4152>
- Valdivieso, Soledad. 2013. “Análisis de un proceso de desconcentración y descentralización en el Ecuador: estudio de caso. ‘La transferencia de la competencia de riego en la Provincia de Pichincha’”. Tesina de especialización, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Vallejo, Santiago. 2008. “¿La gestión del agua como bien público contribuye a la conservación ambiental?”. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Weyland, Kurt. 2009. “The Rise of Latin America’s Two Lefts. Insights from Rentier State Theory”. *Comparative Politics* 41 (2): 145-164.
- Zapatta, Alex, y Pierre Gasselin. 2005. *El riego en el Ecuador: problemática, debates y políticas*. Quito: Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas.
- Zapatta, Alex. 2017. “Construcciones discursivas en la nueva legislación de aguas en el Ecuador”. *Anthropologica*, 38: 69-93.
<http://dx.doi.org/http://doi.org/10.18800/anthropologica.201701.003>

Documentos legales y públicos

- Constitución Política de la República de Ecuador. 1998. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1 del 11 de agosto. <https://bit.ly/3ruJJpH>

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial n.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3fIjxSZ>

Decreto Supremo n.º 369 de 1972, por el cual se establece la Ley de Aguas.

Registro Oficial Suplemento 305 del 06 de agosto del 2014, por el cual se establece la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua.

Código Civil de 1960.

Decreto n.º 1088 del 2008, por el cual se crea la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).

Decreto Ejecutivo n.º 695 de 30 de octubre del 2007, por el cual se crea el Instituto Nacional del Riego (INAR).

Decreto Ejecutivo n.º 1079 de 15 de mayo del 2008, por el cual se reforma el Decreto Ejecutivo n.º 695.

Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización del 19 de octubre del 2010.

Decreto n.º 564 del 2010, por el cual se transfiere el Instituto Nacional de Riego (INAR) al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

Resolución 012-CCNC-2011, por el cual se transfiere la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del país, en los términos previstos en la presente resolución.

Resolución 010-CCNC-2012, por el cual se dispone que los recursos establecidos en los literales b) y c) del Art. 48 de la Resolución 008-CNC-2011 publicada en el Registro Oficial No. 509 del 9 de agosto del 2011, se destinarán a inversión sujeta a los montos máximos por provincia.

Decreto Ejecutivo n.º 5 de 30 de mayo del 2013, por el cual se transfieren las competencias sobre riego del MAGAP a la SENAGUA.

Ley del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. 1966. Decreto Supremo 1551. Registro Oficial n.º 158, 11 de noviembre. <https://bit.ly/3IIDyej>

Anexos

Anexo 1. Cuestionario

1. Nombres: _____
2. Lugar de vivienda: _____
3. Edad: _____
4. Relación con la junta de riego de CODEMIA: _____
5. Junta de riego a la que pertenece: _____
6. ¿Cumple alguna función en CODEMIA y en el manejo del agua? Si la respuesta es sí ¿Qué tipo de función?
7. ¿Conoce usted a la última dirigencia de CODEMIA?
8. ¿Qué diferencias encuentra entre la dirigencia anterior y la actual?
9. ¿Cómo cree usted que aportó la ley del 2014, específicamente la ley de uso y aprovechamiento del agua sobre la gestión del agua de riego en la organización?
10. ¿Cómo seleccionan las autoridades ahora y como lo hacían antes?
11. ¿Cómo se desarrollan las asambleas ahora y como se desarrollaban antes?
12. ¿Cómo se estructura la administración y dirigencia de cada óvalo?
13. ¿Cómo se maneja cada óvalo con la dirigencia central de CODEMIA?
14. ¿Dentro del óvalo al que pertenece qué cambios surgieron luego de que se aprobara la ley de uso y aprovechamiento del agua?
15. ¿Si tuviera que resumir las formas de organización de antes y las de ahora cómo las expresaría en sus propias palabras?
16. ¿El manejo del agua ha generado problemas en el pasado? ¿De qué tipo y por qué?
17. ¿En qué sentidos cree que el gobierno de Correa permitió un mejor control del agua a las comunidades?
18. ¿Cómo y en qué medida la ley de manejo del agua ha logrado un cambio en la comunidad?
19. ¿Cómo disminuyó o aumentó la injusta distribución del agua la aprobación de la ley?
20. ¿En qué medida los derechos ganados y los cambios producidos fueron afectados con el gobierno de Lenin Moreno?
21. ¿Cree que la ley de mantenerse o modificarse?

22. ¿Además de la ley de aguas qué otras leyes conocen que han afectado directamente a la comunidad y de qué manera?

¿En qué medida y de qué manera cree que la ley de aguas contribuye o no contribuye a un proceso de democratización?