

# GESTIÓN PÚBLICA, PRIVADA Y ACCIÓN COLECTIVA EN LA CUENCA DEL RÍO PORTOVIEJO: VISIONES Y CONFLICTOS

## PUBLIC MANAGEMENT, PRIVATE AND OF COLLECTIVE ACTION, IN THE WATERSHED OF THE RIVER PORTOVIEJO: VISIONS AND CONFLICTOS

Byron Vicente Coral<sup>1</sup>, Dámaso Vicente Blanco<sup>2</sup>, Joaquín Romano Velasco<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí - Ecuador

<sup>1</sup>Doctorante Universidad de Valladolid - España

<sup>2</sup>Universidad de Valladolid - España

**e-mail:** bcoral\_almeida@hotmail.com<sup>1</sup>, damaso@der.uva.es<sup>2</sup>, romano@eco.uva.es<sup>2</sup>

**Recibido:** 29/08/2017

**Aceptado:** 27/11/2017

**Código Clasificación JEL:** Q53, Q56, Q57, Q58

### RESUMEN

El agua es un bien común cuyo modelo de gestión puede provocar grandes conflictos si en él no están incorporados los intereses, raíces culturales y criterios de sostenibilidad de los participantes. En Ecuador existe una importante tradición y experiencia en comunidades campesinas e indígenas para la gestión de bienes que no son ni públicos ni privados, sino comunales. Un caso especial lo constituye la transferencia de la parte baja del sistema de riego Poza Honda a una comunidad de regantes organizados en la Junta General de Usuarios del Sistema de Riego Rocafuerte. En este contexto se analiza la política pública de riego y los modelos de gestión desarrollados con su implementación. Para ello revisamos el efecto que han producido las reformas legales en la gestión del agua a partir de un estudio de caso que involucra una muestra de productores familiares ubicados en la cuenca

**Palabras clave:** Ecuador, política pública, sostenibilidad, acción colectiva, bienes comunes, economía del medio ambiente y recursos naturales.

### ABSTRACT

Water is a common benefit, whose management model can lead to major conflicts, if is not consider to the interests, cultural roots and good judgement of the participants. In Ecuador, there is an important tradition and experience in the peasant and indigenous communities for the management of goods that are neither public nor private, but communal, widely studied from Ostrom (1990). A special case is the transfer of the lower part of the Poza Honda irrigation system to a community of irrigators organized in the General Meeting of Users of the Rocafuerte Irrigation System. In this context, we analyze the public policy of irrigation and the management models developed after its implementation. To do this, we review the effect of legal reforms on water management, based on a case study involving a sample of family producers located in the basin.

**Key words:** Ecuador, public policy, sustainability, collective action, common goods, economy of environment and natural resources.



## INTRODUCCIÓN

En Ecuador, al igual que en el resto de países de América Latina (Ostrom E. , 1990), existe una importante tradición en la gestión colectiva de bienes que no son ni públicos ni privados, sino comunales. De estos bienes de acervo común se destacan los sistemas hídricos, generadores de alimentos, medicinas, fibras textiles, materiales para la construcción de sus viviendas, y condiciones ambientales, gestionados con conocimientos recibidos de generación en generación. La gestión del agua en el ecuatoriano territorio de Manabí es anterior a la colonización española. Se observa la influencia de la cultura Inca que basó su economía en la agricultura intensiva de productos como el maíz, el fréjol y la ganadería, desarrollando la construcción de grandes terrazas de cultivo y acequias en piedra (Saville, 1910). Para ellos el valor del agua no responde a un criterio de mercado en el que oferentes y demandantes determinan un precio. El agua en las comunidades indígenas y campesinas es un patrimonio, un acervo, tiene connotaciones culturales, considera al agua en tanto ser vivo, animador del universo; religiosas, el agua en su origen proviene de Wirakocha, dios creador del universo, que fecunda la Pachamama (madre tierra) y permite la reproducción de la vida; el agua cumple una función social, como elemento integrador de naturaleza y sociedad. En las comunidades es muy común que se ejerza el derecho al agua de los ríos, vertientes y canales que pasan por sus comunas sin obligación de pagar por ello, atendiendo al principio de que el agua es de todos en general y de ninguno en particular; además cumple funciones ambientales, su comportamiento responde a leyes naturales y constituye el valor más importante con que cuenta la humanidad, (Boelens, Chiva, Nakashima, Retana, 2007)

Los estudios realizados a través de aproximadamente 5.000 casos en comunidades nativas, que incluyen praderas de alta montaña en Japón y Suiza, proyectos de agua en Filipinas y California, y pesquería en Canadá y Turquía (Ostrom E. , 1990), revelan que la cultura del agua y de la tierra es la herencia comunitaria de los pueblos en todos los rincones del mundo. La conclusión común a todos ellos es el hecho de que para las comunidades indígenas el agua es la vida. En el lenguaje quechua se emplea el término Sumak Kawsay, que encierra un conocimiento respetuoso sobre la naturaleza.

Para Dávalos (2008), el concepto del Sumak Kawsay permite recuperar una visión de la naturaleza, “sin desconocer los avances tecnológicos ni los avances en productividad, sino más bien proyectándolos al interior de un nuevo contrato con la naturaleza, en la que la sociedad no se separe de ésta, ni la considere como algo externo, o como una amenaza, o como el Otro radical, sino como parte de su propia dinámica, como fundamento y condición de posibilidad de su existencia a futuro”.

Los lazos entre la comunidad como forma de gobierno y la gestión de los recursos naturales y en particular el agua como bienes comunes han consolidado lazos indisolubles por historia, por cultura y por derecho humano; “la propiedad comunal nunca ha sido ajena a las reglas de las que se dotaban los propios miembros de la comunidad por lo que constituyó y sigue constituyendo la solución adecuada para la vida de muchas comunidades siempre que sea posible cooperar entre los usuarios y siempre que no tengan que hacer frente a la violencia de los gobiernos y de los grandes intereses privados” (Aguilera Klink, 2012, p. 56)

En muchas de estas comunidades su organización y gobernanza tiene como principio el reconocimiento de los bienes comunes o recursos de uso común RUC, como se le denomina en la teoría del gobierno de los comunes, la gestión sostenible de los bienes comunes representa su espacio vital, su bienestar depende de la forma en que se relacionan con el clima, agua, tierra, lagos, bosques, flora y fauna, y en general con todas

las formas de vida por pequeñas o grandes que sean (Polanyi, 1946). Millones de usuarios de los RUC, en los países andinos, se dedican a la agricultura no mecanizada y son la base fundamental del abastecimiento de alimentos y garantía de soberanía alimentaria al conservar gran parte de la diversidad de alimentos. De acuerdo con Mazoyer y Roudart (1997), aproximadamente el 80% de los agricultores de África, entre el 40% y 60% de América Latina y Asia forman parte de estas estructuras de agricultura comunal, patrimonio agrícola de la humanidad y futuro del hombre y la vida.

Asociado a estas prácticas agrícolas se encuentran los problemas de acceso al agua y a los medios para gestionar los sistemas de riego, en gran medida administrados, mantenidos y operados en clave comunitaria, muchos de ellos, a pesar de estar respaldados por derechos consuetudinarios, son sometidos a grandes presiones para despojarlos y transferirlos a intereses privados al amparo de regulaciones estatales que niegan los sustentos, los derechos de agua y las reglas de gestión locales (Boelens, 2007), causas que animan el estudio de los modelos de gestión de los recursos hídricos en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico, desarrollados a partir de la intervención del Estado a través de la política agrarias.

### **Revisión literatura: Reconocimiento científico institucional de los modelos de gestión comunal de los recursos hídricos ecuatorianos.**

La característica de la complejidad se introduce en el análisis de las instituciones y la gobernanza de los recursos naturales como un elemento clave en el que se observan las interrelaciones existentes entre los sistemas sociales y ecológicos que lleva a Ostrom a proponer el estudio de los Sistemas Socio Ecológicos (SES) (Caballero, 2011); o lo que Mazoyer y Roudart (1997, p. 72) denomina: “Ecosistema Cultivado y Sistema Social Productivo”, en el que se observan las múltiples formas de organización y funcionamiento al que están sujetos los recursos naturales. De aquí, la contribución de Ostrom y Ostrom (1977), que rompe con la clasificación convencional de los bienes, proponiendo cambiar el termino rivalidad de consumo por el de sustractabilidad de uso; entendida esta, junto con la capacidad de exclusión, como condiciones que varían en amplios rangos de existencia y que no puede medirse en términos de presente o ausente y propone incorporar, además de los bienes privados y de los bienes públicos, un tercer tipo de bienes, los recursos de uso común RUC, que comparte con los bienes privados la característica de alta sustractabilidad y con los bienes públicos la dificultad de exclusión; adicionalmente propone el cambio de nombre de los bienes club por el de bienes tarifa, que son aquellos bienes que tienen baja capacidad de exclusión y baja dificultad de sustractabilidad.

Su propuesta teórica incluye un Marco de Análisis Institucional para el Desarrollo, como se observa en la Figura 1, que incluye las categorías más amplias de variables que pueden verse afectadas en una situación de acción, como:

- 1) Condiciones biofísicas, que implica el análisis de los bienes de acuerdo con las cuatro categorías de bienes definidos (recursos de usos común RUC, bienes públicos, bienes privados y bienes tarifa), son las características del ecosistema cultivado;
- 2) Los atributos de la comunidad, que incluyen la historia, cultura, costumbres, su conocimiento, técnicas y el capital social, este último entendido de acuerdo con Putnam (1993), como el conjunto de redes de confianza interpersonal entre sociedades humanas, el sistema social productivo; y
- 3) Las reglas de uso del sistema, lo que está permitido, lo que se realiza por obligación y los que está prohibido, que incluyen los acuerdos sobre la forma

en que se gestiona el sistema, quienes pueden actuar dentro del sistema, con que funciones participan sus miembros y que sanciones por el incumplimiento de las reglas, el sistema de gobierno (Crawford y Ostrom, 1995).



Fuente: Adaptado de Ostrom (1990)

Concordante con la visión del buen vivir propia de la cosmovisión andina (Dávalos, 2014), se incorpora otros elementos que se relacionan con la cultura, las motivaciones y reconocimientos a los que Felber (2010) denomina los núcleos de la economía del bien común; busca resolver, por una parte, las contradicciones conceptuales sobre valores entre economía y sociedad, destaca una escala de valores alrededor de las buenas relaciones humanas; apela a un espíritu de soberanía constitucional; y, destaca que el éxito económico debe convertirse en un indicador de utilidad social (Gallegos, Monar, y Montalvo, 2016), cuando medimos el valor de cambio, nos referimos a cantidades, formas, cuando nos referimos a utilidad, hablamos de lo que realmente sirve. “La economía del bien común quiere medir sólo aquello que cuenta. Lo que el ser humano necesita primordialmente, aquello que le hace sentirse satisfecho y feliz”

En consecuencia, el resultado de la gestión exitosa de los bienes comunes, por parte de organizaciones o comunidades que gestionan colectivamente los bienes comunes en una economía nacional, superan en mucho los indicadores tradicionales del PIB con los que se busca “medir el desarrollo” (Felber, 2010; Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Por otra parte, proliferan las teorías que abogan por mantener al Estado alejado de sus espacios de realización institucional (el mercado autorregulador); sin embargo, Ostrom (1990) establece un vínculo entre ellos, mostrando que “rara vez las instituciones son completamente privadas o totalmente públicas (el mercado o el Estado)”. Esa comprensión intuitiva de que el Estado mantiene su función institucional como ente regulador y controlador del sector privado, se diluye con las ilustraciones de caso que demuestran que el respaldo institucional al mercado lo provee el Estado a través de su normativa; él da las garantías necesarias para que funcione el mercado, además, tal como dice Ostrom (1990, p. 56), “ningún mercado puede existir por mucho tiempo sin instituciones subyacentes que lo mantengan [...] más que existir en mundos aislados, las instituciones públicas y privadas con frecuencia están entrelazadas y dependen una de la otra”; con ello se facilita un entramado que perturba la posibilidad de encontrar salidas diferentes al problema de la sostenibilidad de los recursos naturales, entendida esta como la capacidad de aplicar procesos de extracción de los componentes del ecosistema de tal manera que conserven sus características estructurales y funcionales, como las planteadas en la teoría de la acción colectiva.

Esta ruptura del dilema Estado-mercado por la inclusión de los bienes comunes es respaldada por las ciencias jurídicas, pues desde el punto de vista del Derecho la

práctica de los bienes comunes se encuentra sin mucha dificultad en la gestión tradicional de los bienes comunales, una costumbre que aún perdura en Europa y que también está en el Derecho tradicional de las comunidades indígenas de América Latina (Chamoux y Contreras, 1996). En el Derecho romano había una consideración de los llamados *res communes ómnium*, los bienes comunes de todos (el aire, el agua corriente, el mar y sus riberas), pero no eran necesarias medidas jurídico-políticas para preservar las “cosas comunes” y garantizar el disfrute por todos (Gordillo, 2006). Hoy aparecen nuevas categorías de bienes comunes vinculadas con la protección medioambiental, como el agua o la atmósfera, pero también con otros ámbitos como el espacio exterior, la Antártida o los océanos. Como se ha dicho, las premisas de los ordenamientos jurídicos actuales están en un individualismo decimonónico que tienen como piedra angular el individualismo posesivo, sin considerar otras realidades fácticas no sólo posibles sino materialmente existentes. (Gordillo, 2006). Se ha hablado al respecto de la “ignorancia antropológica” de los juristas, para evidenciar que el Derecho actual y muchos juristas no son capaces de concebir una propiedad diferente a la de la dogmática del Derecho civil del siglo XIX (Vicente Blanco, 2015).

Sin embargo, una corriente cada vez más amplia acoge a juristas que han tomado conciencia de la realidad de los bienes comunes como categoría jurídica autónoma y la necesidad de su protección expresa por el Derecho. Probablemente su representante teórico más cualificado sea el italiano Ugo Mattei, quien ha afirmado que “La conciencia de los bienes comunes como instrumentos políticos y constitucionales de satisfacción directa de las necesidades y de los derechos fundamentales de la colectividad no surge de los despachos. Constituye más bien un producto político, todavía técnicamente amorfo, que arraiga en el sentido profundo de injusticia que da vida al Derecho” (Mattei, 2013, pp. 11-12).

En las posiciones de este autor, la realidad fáctica de los bienes comunes exige la construcción de categorías e instituciones que den cuenta de su existencia y permitan su preservación y protección, con objeto de excluirlos tanto de la mercantilización a través de la propiedad privada como de su explotación por el Estado. Además, los bienes comunes están siempre vinculados con una comunidad (sirven a su bien común), de forma que su contextualización en el entorno de la comunidad se hace imprescindible. Como característica, los bienes comunes responden al valor de uso en la comunidad y no por su valor de cambio en el mercado, siendo accesible a todos. En consecuencia, debe tratarse de bienes fuera del mercado que desempeñan una función esencial para todos en la colectividad (Mattei, 2013).

## **METODOLOGÍA**

Metodológicamente, el análisis se realiza a partir del enfoque de la nueva economía institucional, diseñado y utilizado por (Ostrom, 1990) en estudios de sistemas de recursos de uso común alrededor del mundo. A partir de un estudio de caso, con rigor científico, en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico se analizan los fenómenos sociales relevantes para la revisión de políticas públicas en el sector riego, se organiza en función de un protocolo que busca comprender los procesos complejos, ideal para trabajar sistemas de recursos naturales que involucran experiencias de la acción colectiva y los bienes comunes, considerando que es la única opción de investigación de campo empírica cuando no se dispone de datos cruzados (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012; Collier, 2004).

La información recopilada para este caso de estudio se inicia con una

interpretación del paisaje a través de la observación directa, que contribuye a reconocer los diferentes elementos y las condiciones biofísicas del ecosistema cultivado, a lo largo de la cuenca de los ríos Portoviejo y Richico; esta lectura nos permite contar con información relevante sobre las infraestructuras relacionadas con el sistema hídrico, su estado, y la forma en que está organizado el territorio para la producción agropecuaria.

En el siguiente paso, se realizan veintisiete entrevistas en profundidad a familias de productores localizados en las tres zonas definidas para la gestión de la cuenca, la selección de las familias se hizo siguiendo la técnica de muestreo no probabilístico, en este caso se usaron criterios de acceso a tierra, agua y a la predisposición de las familias de proveer la información solicitada. Cada entrevista tuvo una duración entre tres y cuatro horas, acompañadas con observaciones de campo con una duración de una a dos horas adicionales. La guía de entrevistas utilizada correspondió a un cuestionario debidamente estructurado para recabar la información proporcionada por los productores con riego y sin riego, este instrumento está dividido en ocho partes; la primera parte recogió información de localización del predio; la segunda parte estaba dedicada a la composición de la familia campesina y el tiempo que sus miembros ofrecen a las labores agrícolas en su predio, en la producción de otros predios como mano de obra asalariada y en otras actividades no relacionadas con la agricultura; la tercera parte informa sobre los ingresos que tienen las familias campesinas por el trabajo relacionado con la migración; la cuarta parte se refirió a la información de los otros ingresos que tienen las familias; la quinta parte, proporcionó información sobre las características de la explotación agrícola; la sexta parte de la entrevista recabó información sobre las características técnicas y económicas de los sistemas de cultivos, en algunos casos con información de más de dos cultivos; la séptima parte se la dedicó a la información sobre las características técnicas y económicas de los sistemas de crianza y una octava parte que buscó conocer los recursos de los que disponen los productores para las labores agropecuarias. Es importante señalar que la guía de entrevistas permitió registrar información valiosa sobre las preguntas realizadas, pero además hizo posible recoger comentarios y testimonios sobre su relación con el ambiente, mercado, capital social y con los entes del Estado.

También se utilizó para el análisis información secundaria de fuentes oficiales, para observar las trayectorias institucionales para la gestión de los recursos hídricos en Manabí, principalmente aquella relacionada con las reformas legales que modificaron la forma de ver y hacer la gestión hídrica en la cuenca. Para evaluar esta información se realizaron nueve entrevistas abiertas distribuidas de la siguiente manera: dos a investigadores en el ámbito de la economía agraria, familiarizados con el estudio de los sistemas agrarios en Manabí; cuatro a líderes comunitarios vinculados a la problemática del riego en Manabí y tres a funcionarios de la Corporación Reguladora de los Recursos Hídricos de Manabí, institución pública encargada de la gestión del sistema hídrico de Manabí. La documentación revisada es extensa, especialmente se analizaron las recomendaciones de Williamson en el marco del denominado Consenso de Washington (Williamson, 1991) que se implementaron en América Latina a partir del 1989; Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada de 1993; Ley Reformatoria a la Ley Constitutiva del Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) de 1994; y, la memoria de actas, acuerdos y contratos realizados por la CRM para la construcción, operación, mantenimiento y explotación de centrales de generación privatización hidroeléctrica; los contratos de operación, administración y mantenimiento de las presas de bombeo, trasvases de agua y obras conexas, y en general de privatización del sistema hídrico de Manabí a partir del año 2003. Por otra parte, se analizó el convenio de transferencia de la infraestructura del



sistema de riego Rocafuerte a la comunidad de familias organizadas en la Junta General de Usuarios del año 2000.

El propósito de este estudio de caso es el de proveer una descripción enriquecedora de los cambios que se han producido en las familias de productores entrevistadas, partir de la construcción del sistema de riego y el impacto que se produce según cambia el modelo de gestión de los recursos hídricos en Manabí. Quede claro que, por el método de muestreo y tamaño de la muestra, no se hace ninguna afirmación de que los resultados son generalizables.

## RESULTADOS

### **Características de la agricultura en el caso de estudio**

Del estudio de caso practicado en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico se desprende que los productores entrevistados desarrollan una agricultura familiar con mejoras en sus ingresos como resultado de la incorporación del riego en sus fincas.

El riego ha introducido importantes cambios en la actividad agropecuaria de la zona, de acuerdo a las entrevistas a productores, aquellos que han tenido acceso al riego han logrado incrementos superiores al 200 % con relación a aquellos que no tienen acceso al sistema de riego; sin embargo este incremento también ha significado la dedicación a cultivos más intensivos en el uso de agua y agroquímicos. Los líderes agrarios entrevistados coinciden en responsabilizar a la política agraria y especialmente a los subsidios de agroquímicos de promover una producción cada vez más distante de la producción para la seguridad alimentaria que les caracterizaba, a diferencia de los productores sin riego, como parte de un sistema agrario que conserva material genético y pone en el mercado productos muy apetecidos culturalmente por la comunidad.

De acuerdo a la información que resulta de la entrevista a los productores seleccionados, se han podido identificar tres tipos de familias de productores; un grupo formado por aquellas familias cuya producción está más orientada al autoconsumo, los ingresos que generan no alcanzan para garantizar la reproducción familiar por lo que deben recurrir al trabajo asalariado, lo que (Soto, 2007) llama Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), aquí se encuentran los productores que no tienen acceso al riego y los que tienen riego pero cuya superficie es muy pequeña, menor a dos hectáreas, ellos deben ofrecer su fuerza de trabajo asalariado y los demás miembros de la familia deben realizar otras actividades para obtener los ingresos para su subsistencia. Un segundo grupo lo conforman los productores entrevistados que en promedio tienen entre cuatro y seis hectáreas, tienen acceso a riego, la familia depende en mayor medida de la producción para su autoconsumo y el excedente para la venta; aunque la reproducción familiar es posible en este tipo de productores, no son capaces de generar los excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva, su progreso depende en buena medida de los apoyos que puedan encontrar en las políticas públicas en cuanto a financiación, inserción de mercados, capacidad negociadora y acceso a tecnologías para volverlos más eficientes, sin distraerlos de su función de productores para la seguridad alimentaria de la región. En tercer lugar se encuentran aquellas familias que tienen propiedades con superficies superiores a diez hectáreas y tienen acceso al sistema de riego, son capaces de asegurar el abastecimiento de alimentos a sus familias, los ingresos que obtienen con la venta de sus productos les permiten la capitalización de la finca, tiene un alto grado de incursión en los mercados, cuentan con mayor tecnología, es lo que Soto (2007) denomina Agricultura Familiar Consolidada.

### **Modelos de gestión hídrica y conflictos**

Hasta mediados del siglo XX, según los expertos entrevistados, la comunidad agrícola en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico se dedicaba a la producción de cultivos tradicionales, en estrecha relación con el concepto de soberanía alimentaria; esto es bajo un sistema de producción agroecológica practicada por la agricultura familiar en armonía con la biodiversidad y protección de los recursos genéticos; realiza prácticas de comercio a través de los mercados locales para abastecer en primer lugar a los vecinos de la comunidad y su excedente a mercados más distantes; comparten semillas, mano de obra y en muchos casos tecnología para la producción, en general el concepto de bienes comunes y el carácter de solidaridad les hace posible acceder más fácilmente a los recursos productivos y con ello procuran la alimentación suficiente y apropiada a su cultura.

A partir de 1962, inició Manabí un modelo de gestión pública del agua, como resultado de una gran movilización de campesinos, obreros, estudiantes, amas de casa, estamentos educativos y organizaciones sociales, quienes organizados en un gran frente de lucha en demanda de soluciones a la problemática del agua; obligaron al Congreso Nacional (1962) a crear el Centro de Rehabilitación de Manabí CRM, cuya función era la planificación y ejecución de obras de agua potable, regadío y aprovechamiento de los recursos hídricos de la provincia. La obra pública más significativa se construye en esta etapa que se inicia con la construcción de un embalse de agua denominada, Presa Poza Honda, con capacidad de almacenamiento de 100 millones de metros cúbicos de agua, cuyo costo inicial ascendió a 123.2 millones de dólares (a precios corrientes de 1.969), entró en funcionamiento en 1971. El objetivo original de esta obra fue dotar de agua para consumo humano a los habitantes de los cantones Santa Ana, 24 de Mayo, Portoviejo, Jipijapa, Montecristi, Manta, Rocafuerte y pueblos en tránsito y para aprovechar el excedente se construyó a partir del año 1978 un sistema de canales para riego de los cultivos del valle de los ríos Portoviejo y Riochico. De acuerdo con testimonio de los funcionarios del CRM, en entrevista abierta, la gestión pública se caracterizó por la construcción de grandes obras de infraestructura hídrica, las prioridades del agua tenían un fuerte componente de influencia política; la planificación técnica y centralizada, una administración con respuestas lentas a causa del papeleo e interposición de funciones. La política social y alguna preocupación ambiental, le habían ganado un importante aprecio por parte de las comunidades que además sentían como suya esta institución por la forma en que se había conseguido. Se insiste que en este modelo la prioridad es satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua para consumo humano y agua para riego.

El modelo de acción colectiva, para la gestión del bien común el sistema de riego, se inició con la transferencia del sistema de riego a los usuarios como una política de estado, de acuerdo a Ley de Desarrollo Agrario de 1994; como parte de la estrategia de modernización del Estado en la línea del consenso de Washington, antes que como reconocimiento a formas de gobierno comunales con experiencia en la gestión sostenible de recursos naturales; la transferencia se firmó el 12 de diciembre de 2000, a través de un convenio que da cuenta en detalle sobre la infraestructura que se transfiere, aunque no dice nada sobre el estado de esa infraestructura. De las reuniones con los usuarios del sistema se informa de una transferencia que no se realizó en las mejores condiciones a favor de los usuarios, organizados con este propósito, en la Junta General de Usuarios del Sistema Rocafuerte, el 24 de marzo del año 2000. A pesar que la transferencia se hizo de forma apresurada, sin tiempo para establecer una estrategia de comunicación para explicar e involucrar a los usuarios en el compromiso de gestionar su sistema de riego, y no contar con recursos para la financiación de las obras necesarias para mantener el



sistema, los productores asumieron el desafío y asumieron una forma de organización que les permite mantener el sistema y hacer procesos de reconstrucción o reparación de canales; los informantes piensan que ya pasó la etapa más dura y que las cosas han mejorado desde la transferencia.

Cuentan con una máquina para realizar labores de mantenimiento financiada por los propios usuarios, y aunque aún algunos no quieren pagar el costo de la maquinaria (los gorriones en términos de Ostrom), la mayoría de usuarios utilizan la máquina y la pagan. Han venido en los últimos años levantando las presas que son construidas con piezas de madera que salen de sus fincas, comparten comida, dinero y mano de obra, es parte del aporte de cada uno, lo que constituye un trabajo de acción colectiva que se proponen extender a otros campos del quehacer agrario.

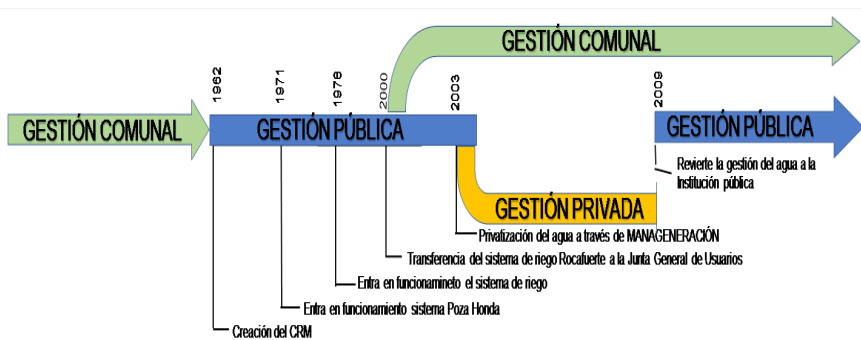
La Junta General de Usuarios se encarga de la administración general, en tanto que un sistema de adjuntas son las responsables de organizar a los usuarios; cuentan con un conjunto de reglas que norman derechos y obligaciones de los usuarios. Ellos saben que se han resuelto muchos de sus problemas, pero saben también que quedan aún grandes desafíos, relacionados con el pago del agua y con formas redistributivas que contribuyan a mejorar las condiciones generales del sistema. Este modelo de gestión se caracteriza por un enfoque integral, dicen los productores entrevistados, en armonía con la naturaleza; su planificación es participativa considerando criterios ambientales, económicos y sociales; la administración del sistema es de responsabilidad compartida, tienen derechos y obligaciones; para los miembros del sistema transferido el agua no tiene precio, sin embargo, le asignan un valor fundamental para la vida, tiene connotaciones culturales, sociales y ambientales.

A partir de mayo de 2003 se inició un modelo de gestión privada de los recursos hídricos en Manabí. Surgió de las reformas provocadas por el denominado Consenso de Washington; Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada; Ley Reformativa a la Ley Constitutiva del Centro de Rehabilitación de Manabí y resoluciones de la CRM para transferir a la iniciativa privada la operación, mantenimiento, administración y construcción de las obras hídricas, a través de Manageneración, empresa creada para este efecto. En este modelo las prioridades con relación al uso del agua consistían en mantener un flujo de agua que sea constante para la producción rentable de hidroelectricidad; la planificación está centrada en criterios de eficiencia para satisfacer la demanda de energía eléctrica; la infraestructura hídrica y el agua contenida en esas obras son considerados activos financieros, incompatibles con criterios de gestión integral de la cuenca que involucre cuestiones ambientales, sociales y económicas de manera equilibrada.

Los tres modelos de gestión de recursos hídricos, como se puede ver en la figura 2, han surgido en diferentes momentos como resultado del predominio de la fuerza de grupos sociales o económicos, que a su vez han logrado hacer prevalecer sus intereses. En este contexto los conflictos de mayor calado se observan en las prioridades que cada grupo tenga de las funciones que el agua deba cumplir. Por una parte de acuerdo a los términos del contrato el CRM debe garantizar un flujo continuo de agua a Manageneración para la producción de energía; esto contrasta con los intereses de los regantes en tanto se requiere regular los flujos desde la presa en función de la mayor o menor precipitación de aguas lluvias; la entrada en escena de Manageneración y la ausencia de la gestión pública del agua significó también el desmantelamiento de toda la política social y de asistencia técnica que se prestaba a la comunidad agraria. Otros conflictos se han registrado, según información de la entrevista abierta, como resultado de la utilización de suelo con vocación agraria para dedicarlo a la producción camaronera, esto provoca,

según los técnicos de la CRM, deterioro de los suelos y la contaminación del agua que se devuelve al cauce sin un debido tratamiento.

**Figura 2: Modelos de gestión de recursos hídricos en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico**



Fuente: Elaboración propia

### Apertaciones de un enfoque institucional en el estudio de caso

De la concepción que sobre el agua predomine, se derivarán las políticas relacionadas con su explotación acelerada o conservación y uso sostenible. Hay quienes parten del supuesto, bastante generalizado en la cultura occidental, de que el agua es considerada un recurso sin vida, definida en función de sus propiedades físicas, no es planta ni animal, es un mineral líquido que tiene un gran potencial en el área de la producción; su importancia radica en la capacidad de extracción de los productos ambientales que produce o que se derivan de ella, Groenfeldt (2007). Bajo este enfoque organismos internacionales, como el Banco Mundial, exigen a los países a los que prestan dinero, tratar el agua como un bien económico, por lo que anima a los empresarios a desarrollar la creatividad para empaquetar el agua como un producto y que se asigne en función de las reglas del mercado de la oferta y la demanda.

En la otra orilla, hay quienes consideran al agua como bien común, cumple unas funciones ambientales, sociales, económicas, culturales y paisajísticas (Mauden, 2007). También surgen movimientos sociales que promueven una nueva cultura del agua, que “de paso a la eficiencia y a la imaginación, a la subsidiariedad y a la participación en la gestión, a las verdaderas cuentas económicas, sociales y medioambientales del agua, y a la concepción humanística del recurso. Los usuarios de los ríos somos todos. La nueva cultura tiene que acabar con la tergiversación de los conceptos actuales de “demanda” y “recurso”, con los que se ha pretendido establecer un panorama irreal de desequilibrios insostenibles para justificar la instauración de un gran estado de obras restaurador de un equilibrio hidráulico que la naturaleza jamás antes tuvo asentada” (Martínez Gil, 1997).

Estas dos visiones en conflicto sobre el carácter y uso del agua y en general de los bienes comunes, se traslada al terreno de los hechos, en donde los acontecimientos nos pueden dar luces sobre la mejor forma de gestionar estos ecosistemas generalmente frágiles. Para los defensores de la regulación centralizada, el Estado debería controlar la mayoría de los bienes comunes para evitar su destrucción; sin embargo, gran parte de los recursos naturales que han sido intervenidos por los estados en todo el mundo, no tienen mayores logros para exhibir. Con frecuencia en los lugares en los que el Estado ha logrado imponer sus reglas, los efectos sobre la capacidad para ponerse de acuerdo y desarrollar acciones conjuntas de cooperación, han sido nulas o muy limitadas. (Poteete, Janssen, & Ostrom, 2012; Cárdenas, 2009; Ostrom, 1990).

## CONCLUSIONES

La intervención del Estado asociada al interés del mercado tiene efectos negativos para la sostenibilidad de los sistemas de producción familiar como resultado de la presión que ejercen los grupos de poder en sistemas que están siendo gestionados colectivamente como bienes comunales de manera exitosa pero podría ser de gran ayuda si interviene en función de las estrategias, instituciones y procedimientos establecidos en la comunidad de acuerdo con sus planes de buen vivir.

El agua es un bien común en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico. La privatización del sistema determinó fuertes conflictos entre los usuarios al no considerar los intereses, raíces culturales y criterios de sostenibilidad de los participantes. El modelo de gestión privada puso en peligro la agricultura familiar que se practica en la cuenca de los ríos Portoviejo y Riochico.

La actividad agrícola se ha fortalecido con la transferencia del sistema de riego a la Junta de Usuarios del Sistema de Riego Rocafuerte (Analuisa, 2016); se reafirma el predominio de una agricultura familiar, a la luz de los elementos diferenciadores: uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar; acceso limitado a los recursos de tierra y capital, uso de múltiples estrategias de supervivencia (venta de su fuerza de trabajo en otros predios, elaboración y venta de artesanías, preparación de alimentos) y de generación de ingresos y su marcada heterogeneidad, especialmente en lo que se refiere a su articulación en los mercados de productos y factores; además, por razones económicas, sociales, ambientales, culturales y ancestrales se constituye en un espacio de seguridad y soberanía alimentaria.

En el contexto del sistema de riego Poza Honda, el mercado es una construcción social que funciona como un espacio de encuentro de ofertantes y demandantes, pero también de culturas en el que los productores además de intercambiar bienes y servicios intercambian sus técnicas de producción y semillas. Las decisiones de los productores generalmente no responden a las lógicas económicas tradicionales. Su racionalidad responde a una escala de valores de respeto a la tierra, agua y naturaleza; cuentan con una diversidad de formas de organización social que pueden estudiarse a través de la teoría de instituciones de acción colectiva para la gestión de bienes comunes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acolit. (2008). Catastro de Usuarios del Sistema de Riego de Poza Honda. Portoviejo, Manabí, Ecuador: Cooperación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí.

Aguilera Klink, F. (2012). Hardin, Ostrom y los recursos de propiedad común: un desencuentro inevitable y necesario. San Cristóbal de La Laguna, España: Universidad de la Laguna.

Analuisa, I. (2016). Diagnóstico de proyectos productivos y soberanía alimentaria en comunidades. Caso Rocafuerte. ECA Sinergia, 95-106.

Boelens, R., Chiva, M., Nakashima, D., y Retana, V. (2007). El Agua y los Pueblos Indígenas. En UNESCO, El agua y los pueblos indígenas (págs. 48-65). París, Francia: UNESCO.

Caballero, G. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y

Ostrom. *Ekonomiaz*, 14-51.

Chamoux, M.-N., y Contreras, J. (1996). *La gestión comunal de recursos: economía y poder en las sociedades locales de España y de América Latina*. Barcelona, España: Icaria.

Collier, D. B. (2004). Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 229-266.

Crawford, S., y Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. En A. P. Association, *The American Political Science Review* (págs. 582-600). USA: American Political science Association.

Dávalos, P. (2014). El Sumak Kawsay (Buen Vivir) y las censuras del desarrollo. En A. Hidalgo-Capitán, A. Guillen, y N. Deleg, *Sumak Kawsay Yuyay: Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay* (págs. 113-142). Huelva: Univeridad de Huelva.

Echenique, J. (2006). Caracterización de la agricultura familiar. Proyecto GCP – RLA – 152 – IAB. Santiago: FAO.

Felber, C. (2010). *La economía del bien común: un modelo económico que supera la dicotomía entre capitalismo y comunismo para maximizar el bienestar de nuestra sociedad* (2ª ed.). (S. Yusta, Trad.) Barcelona, España: Deusto.

Gallegos, A., Monar, C., y Montalvo, V. (Diciembre de 2016). *GESTIÓN Y PRIORIDADES GEOGRÁFICAS POR SECTORES EN MANABÍ PARA MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO*. ECA Sinergia, 160-171.

Gordillo, J. L. (2006). *La protección de los bienes comunes de la humanidad : un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid, España: Trotta.

Groenfeldt, D. (2007). Explotación de los recursos hídricos y valores espirituales en las sociedades occidentales e indígenas. En R. Boelens, M. Chiva, D. Nakashima, & V.

Retana, *El agua y los pueblos indígenas* (págs. 118-127). París: UNESCO-LINKS.

Martínez Gil, F. J. (1997). *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: Bakeaz.

Mattei, U. (2013). *Bienes comunes. Un manifiesto*. Madrid, España: Trota.

Mauden, B. (2007). *El Agua Nuestro Bien Común*. Mexico, Canadá: Heinrich Boll Stiftung.

Mazoyer, M., y Roudart, L. (1997). *Historia das Agriculturas no Mundo*. UNESP. Brasil (2010 ed.). (C. F. Ferreira, Trad.) Brasilia, Brasil: UNESP.

Ostrom, E. (1990). *El Gobierno de los Bienes Comunes: La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva* (Segunda ed.). México: FCE, UNAM.

Ostrom, V., y Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. En E. S. Sabas, *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance* (págs. 7-49). Boulder, CO, EEUU: Boulder, CO: Westview Press.

Polanyi, K. (1946). *La Gran Transformación*. Madrid, España: Ediciones de la Piqueta.

Poteete, A., Janssen, M., y Ostrom, E. (2012). *Trabajar Juntos: Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Putnam, R., Leonardi, R., y Nonetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Saville, M. H. (1910). *The antiquities of Manabi, Ecuador : final report*. New York: Columbia University.

Soto, F., Rodriguez, M., y Falconi, C. (2007). *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: resumen ejecutivo*. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe .

Stiglitz, J. S.-P. (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. París: CMPEPS.

Vicente Blanco, D. J. (2015). Protección de la cultura popular y entidades de gestión colectiva: ¿Apropiación de bienes comunes y enriquecimiento sin causa? *Revista Electrónica de Direito*(3), 1-26.

Williamson, J. (1991). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Gernika.