





# LAS QUIMERAS Y SUS CAMINOS

LA GOBERNANZA DEL AGUA Y SUS DISPOSITIVOS  
PARA LA PRODUCCIÓN DE POBREZA RURAL  
EN LOS ANDES ECUATORIANOS

JUAN FERNANDO TERÁN

Terán, Juan Fernando

Las quimeras y sus caminos : la gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2007.

272 p. ; 23x16 cm. (CLACSO-CROP dirigida por Alberto Cimadamore)

ISBN 978-987-1183-76-0

1. Recursos Naturales. 2. Agua. 3. Pobreza Rural. I. Título  
CDD 333.7

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:  
Gobernanza / Neoliberalismo / Agua / Pobreza Rural / Producción  
de la Pobreza / Economía Política / Relaciones Norte-Sur / Políticas  
Públicas / Ecuador / Cotopaxi

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo difundir investigaciones que contribuyan a la profundización del conocimiento sobre la temática de la pobreza. Las publicaciones incluyen los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, así como otras investigaciones relacionadas con esta problemática llevadas a cabo por miembros de la red del Programa.



## **Secretario Ejecutivo**

Emir Sader

## **Comité Directivo Miembros Titulares**

Julio César Gambina  
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas  
Argentina

Gaudêncio Frigotto  
Universidade Estadual de Río de Janeiro  
Brasil

Gustavo Verduzco Igartúa  
Centro de Estudios Sociológicos  
El Colegio de México  
México

Marielle Palau  
BASE Investigaciones Sociales  
Paraguay

Margarita López Maya  
Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela  
Venezuela

Víctor Vich  
Instituto de Estudios Peruanos  
Perú

Adalberto Ronda Varona  
Centro de Estudios sobre América  
Cuba

## **CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 5°  
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina  
Tel (54 11) 4811 6588 / 4814 2301  
Fax (54 11) 4812 8459  
<[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>  
[clacso-crop@clacso.edu.ar](mailto:clacso-crop@clacso.edu.ar)



## **Director Científico**

Tom Skauge

## **Comité Científico**

Atilio Boron, Presidente, Argentina  
Lucy Williams, Vicepresidente, Estados Unidos  
Santosh Mehrotra, Vicepresidente, India

Abderrezak Benhabib, Argelia  
Alicia Ziccardi, México

Juan Manuel Arbona, Bolivia

Layi Erinosh, Nigeria

Leif Jensen, Estados Unidos

Fatima Adamu, Nigeria

Karima Korayem, Egipto

Adebayo Olukoshi, Senegal

Murray Leibbrandt, Sudáfrica

Peter Saunders, Australia

Ragnhild Lund, Noruega

Blandine Destremau, Francia

Arjun Sengupta, India

Carlos Sojo, Costa Rica

Du Xiaoshan, China

Penina Mlama, Kenia

## **CROP Comparative Research Programme on Poverty**

Nygårdsgaten 5  
N - 5020, Bergen, Noruega  
Tel 47 55 58 97 39  
Fax 47 55 58 97 45  
<[www.crop.org](http://www.crop.org)>  
[crop@uib.no](mailto:crop@uib.no)

COLECCIÓN CLACSO-CROP

# LAS QUIMERAS Y SUS CAMINOS

LA GOBERNANZA DEL AGUA Y SUS DISPOSITIVOS  
PARA LA PRODUCCIÓN DE POBREZA RURAL  
EN LOS ANDES ECUATORIANOS

JUAN FERNANDO TERÁN



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



### **Colección CLACSO-CROP**

**Directores de la colección** Alberto Cimadamore y Else Øyen

**Coordinación** Fabiana Werthein y Hans Offerdal

### **Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO**

**Coordinador** Jorge Fraga

#### **Edición**

*Responsables:* Ivana Brighenti - Mariana Enghel | *Revisión de pruebas:* Virginia Feinmann

#### **Diseño editorial**

*Responsable:* Miguel A. Santángelo | *Equipo:* Marcelo Giardino - Mariano Valerio

#### **Divulgación editorial**

*Responsable:* Marcelo F. Rodríguez | *Equipo:* Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

**Arte de tapa** Diseño y collage fotográfico de Marcelo Giardino

**Impresión** Gráficas y servicios SRL

#### **Primera edición**

*Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*

(Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2007)

ISBN 978-987-1183-76-0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | piso 5º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo



**Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>		11
<b>CAPÍTULO I</b> LA POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONALISTA		21
<b>CAPÍTULO II</b> LOS BENEFICIARIOS DE LAS REFORMAS GLOCALIZADAS		71
<b>CAPÍTULO III</b> LA ORTODOXIA SOBRE LA POBREZA Y EL AGUA		111
<b>CAPÍTULO IV</b> EL OFICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR		151
<b>CAPÍTULO V</b> COTOPAXI, UNA PROVINCIA CON UNA MISERIA NO EXCEPCIONAL		193
<b>CONCLUSIONES</b>		233
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		243



Terán, Juan Fernando. **Introducción.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Introduccion.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# INTRODUCCIÓN

DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, con la prudencia requerida para no incurrir en cuestionamientos sustantivos a la civilización capitalista, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales transnacionales y las organizaciones empresariales internacionales admitieron que la globalización no está *funcionando* para todos. Para corregir los problemas causados por la operación espontánea de los mercados, los actores hegemónicos del sistema internacional propician la constitución de estructuras y procesos basados en *la gobernanza*, una noción cuyas aristas prescriptivas demandan acciones coordinadas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Buscando establecer los incentivos adecuados para la cooperación entre actores con intereses inmediatos bastante disímiles, los arquitectos de la gobernanza les proponen a los países no desarrollados implementar políticas públicas dirigidas hacia un doble propósito: maximizar la provisión de bienes públicos globales, como la disponibilidad del agua dulce, y minimizar la ocurrencia de males públicos globales, como la incidencia de la pobreza. A partir de esta semiosis<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Por semiosis se entenderá a la producción, difusión e interpretación de significaciones como un proceso social cuyas condiciones de posibilidad no pueden ser aprehendidas

propensa a proclamar la existencia de *lo público global*, la gobernanza del agua y la reducción de la pobreza aparecen relacionadas entre sí mediante intervenciones justificadas en nombre del logro de las *Metas del Milenio*. Si bien podrían aparentar ser un paso sustancial hacia una globalización menos excluyente, estos reconocimientos y propuestas dejan mucho que desear, especialmente cuando son apreciados desde una posición crítica alimentada por las realidades andinas.

Aunque la pobreza afecta mayoritariamente a los habitantes de los países no desarrollados, las iniciativas para erradicarla están dominadas por los países desarrollados. Por ello, casi siempre, las visiones hegemónicas contienen un sesgo con sendas implicaciones teóricas y políticas: la persistencia de pobreza no acostumbra ser concebida como una consecuencia intencional o no de las acciones u omisiones de quienes pregonan aiosamente trabajar a favor de un *mundo sin pobreza*. Evadiendo el reconocimiento de esta eventual posibilidad, la comunidad internacional plantea ostentosos objetivos de desarrollo con el mismo entusiasmo con el que incentiva la participación privada en la provisión de servicios para los pobres, promueve la gestión ambiental basada en instrumentos de mercado, define al libre comercio como una conquista histórica o sugiere a las empresas la adopción voluntaria de normas de buen comportamiento.

Adscribiéndose a esta amalgama de entusiasmos, edificada suspendiendo la duda sobre su coherencia recíproca, el Banco Mundial y las Naciones Unidas ponen a disposición de los países andinos paquetes estandarizados de reformas institucionales, y lo hacen presentando a sus artefactos cual meras recomendaciones emanadas de un amplio consenso. Utilizando a esta entidad imaginaria para fundamentar su validez, las políticas e iniciativas para la gobernanza intentan legitimarse a sí mismas como opciones que no reflejan, ni menos aún perpetúan, las relaciones de poder existentes entre los estados, las sociedades civiles y los empresarios. Simplemente, aparecen como alternativas pragmáticas avaladas por los conocimientos más recientes alcanzados por una ciencia sin sujetos, posiciones ni intereses.

Para no rendir pleitesía al sentido común imperante, este libro enfoca a la gobernanza como una filosofía de política pública cuyas acciones no buscan eliminar sino administrar las exclusiones causadas por la globalización. Por ello, como propuesta para gestionar los proce-

---

centrándose en los aspectos más formales, inmediatos y subjetivos implicados en la estructuración de signos y la atribución de sentidos. Por tanto, además de involucrar el escrutinio de las relaciones entre un significante, su significado y su referente, un análisis crítico de la semiosis requiere contemplar los factores económicos, políticos y culturales que le permiten a un autor individual o institucional elaborar, difundir y legitimar sus representaciones e interpretaciones de lo real. Para una fundamentación teórica de esta perspectiva, ver Hodge (1988).

sos sociales, económicos y ambientales contemporáneos, la gobernanza permanece imprecisa y acomodadiza, cualidades que les permiten a los agentes hegemónicos del sistema internacional ornamentar las viejas prescripciones neoliberales con los atuendos del pensamiento económico institucionalista<sup>2</sup>. En correspondencia con las narrativas de política así conformadas, las promesas de los arquitectos de la gobernanza global operan como vehículos para satisfacer las motivaciones menos altruistas de las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados, las corporaciones multinacionales, las comunidades epistémicas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales. Y cuando esto sucede, la gobernanza deviene también en la continuación del tradicional realismo conservador por otros medios políticamente más correctos.

Debido a la asimétrica representación de intereses en los espacios para la definición de lo público global, las agendas de reformas para la buena gobernanza suelen convertirse en matrices para nuevos dispositivos de dominación y explotación al interior y entre los países. Para evidenciar esta circunstancia en sus manifestaciones más sutiles, el presente libro acoge la actitud epistemológica subyacente al enfoque de la producción de la pobreza<sup>3</sup>, una propuesta interesada en escudriñar cómo las políticas públicas propician la emergencia o consolidación de conjuntos de procesos con capacidad para empobrecer a los grupos so-

---

2 En el estudio de las relaciones internacionales, las expresiones *institucionalismo neoliberal* (Sterling-Folker, 2000) o *neoliberalismo institucional* (Salomón, 2002) acostumbra designar a los programas teórico-políticos que enfatizan, entre otras cosas, la importancia de las normas y la necesidad de la cooperación para el logro de los objetivos de los estados. Sin duda, la influencia de tales programas puede rastrearse en quienes recomiendan la construcción de dispositivos *multipartes* para la gobernanza de la globalización contemporánea. No obstante, en este libro, la expresión *neoliberalismo institucionalista* será utilizada en un sentido más amplio, en referencia a lo que parecería ser un género en constitución y no una de sus especies disciplinarias. Así, se busca destacar que, en su intento por mantenerse como el único referente para la prescripción de políticas públicas en cualquier ámbito de actividad, el neoliberalismo de principios del siglo XXI incorpora en su semiosis alusiones a las categorías del neoinstitucionalismo económico. A diferencia de este último, no pretende cuestionar o superar a la economía neoclásica, ni tampoco inaugurar un nuevo programa teórico.

3 El enfoque de la producción de la pobreza propone entender el empobrecimiento en referencia a las consecuencias de los cambios en el poder de los agentes sociales. Esta invitación implica analizar la reproducción de la pobreza como un proceso simultáneamente económico, político, productivo, distributivo, espontáneo y deliberado, endógeno y exógeno. Gracias a la epistemología sugerida por dicha perspectiva, la discusión sobre la persistencia de la pobreza latinoamericana puede ser ubicada dentro de un ámbito cognitivo más sensible a las transformaciones derivadas de la implementación de las políticas de ajuste estructural, a los esfuerzos de las oligarquías domésticas por insertarse en los mercados globales, a la creación de instituciones para la promoción selectiva de intereses dominantes y a la confrontación entre clases y etnias. Para detalles sobre este enfoque y sus aplicaciones, ver Øyen (2002; 2005), Álvarez Leguizamón (2005) y Cimadamore (2005).

ciales con menor poder relativo; resultado este usualmente configurado mediante la acumulación intertemporal de consecuencias perversas y efectos no esperados. Obviamente, abrazar este enfoque y radicalizarlo implica renunciar a ciertos hábitos interpretativos en boga.

En primer lugar, se resigna la búsqueda de las múltiples causas de la pobreza. Gracias a los juegos de lenguaje centrados en la detección de relaciones causales, los agentes hegemónicos del sistema internacional producen una engañosa cosificación del mundo social. Por intermediación de esta, la persistencia de la pobreza es apreciada en referencia a una aglomeración de factores objetivos que anteceden a, y escapan de, las decisiones deliberadas de quienes gobiernan los estados o gerencian las instituciones multilaterales. Por ello, en el mejor de los casos, es decir, cuando las interpretaciones ortodoxas se ven obligadas a asignar algún grado de responsabilidad a estos actores, suelen atribuir la reproducción de la pobreza a la dilación en la implementación oportuna de políticas adecuadas. Tales sesgos interpretativos facilitan la legitimación de sucesivos e interminables paquetes de novedosas políticas públicas, aun cuando estas pudieran resultar tan empobrecedoras como sus predecesoras.

También se renuncia a las fantasías sobre la eliminación de la pobreza. Mientras las sociedades humanas continúen estratificadas, el empobrecimiento será un mal público a partir del cual ciertos agentes nacionales e internacionales obtienen cuantiosos beneficios en el corto y largo plazo. Cuando esta circunstancia no es reconocida y admitida plenamente, se delimitan estrategias para la reducción de la pobreza que entrañan en sí mismas los elementos suficientes para generar modificaciones en la asignación social de riqueza sesgadas a favor de quienes sí pueden incidir en el proceso de elaboración de políticas. En este sentido, los procesos de producción de pobreza son siempre procesos de expropiación de capacidades y recursos.

Ahora bien, para evidenciar cómo las iniciativas y políticas hegemónicas podrían restringir las capacidades de las personas, comunidades y estados para transformar sus condiciones de existencia y reducir así sus privaciones, este libro estudia las diversas prácticas involucradas en la fundamentación simbólica, la constitución organizativa y la legitimación social de los dispositivos para la gobernanza del agua. Dicho análisis permitirá esbozar algunos patrones típicos en las relaciones entre agentes públicos y privados a partir de los cuales emergen colusiones de intereses nacionales e internacionales que, sin renunciar a la retórica de las Metas del Milenio, requieren y toleran políticas productoras de pobreza en las zonas rurales ecuatorianas.

El escrutinio de tales dispositivos procederá teniendo como referente permanente e implícito las situaciones socioambientales existentes en Cotopaxi. En Ecuador, esta provincia ofrece diversos escenarios

para poner a prueba la pertinencia de las propuestas multilaterales relacionadas con la reasignación de recursos hídricos hacia usos alternativos más eficientes, con la protección de los derechos de propiedad sobre los activos naturales, la promoción tanto de la venta de servicios ecosistémicos como de la participación privada en la gestión ambiental o con otras panaceas similares. Para develar paulatinamente las características e implicaciones de las fantasías propiciadas por los arquitectos de la gobernanza global, la exposición estará organizada de la siguiente manera.

El primer capítulo presentará a la gobernanza como un símbolo que incita a los países no desarrollados a emprender las transformaciones jurídicas e institucionales necesarias para, desde y por los gobiernos subnacionales, facilitar la consolidación de condiciones favorables para los procesos transnacionales de acumulación capitalista. En concordancia con los valores e imaginarios imperantes a principios del siglo XXI, esta incitación asume matices humanitarios y ambientalistas conforme plantea la existencia de externalidades positivas o negativas potencialmente beneficiosas o perjudiciales para todos los habitantes del planeta. De esta manera, la buena gobernanza queda retóricamente atada a la realización de las políticas globales, un eufemismo utilizado para designar a las directrices de política preferidas por las instituciones multilaterales, las empresas multinacionales y los gobiernos de los países desarrollados.

Además de operar como una filosofía de política pública, proclive a condicionar las formas de entender e interpretar el mundo, la gobernanza constituye un motivo para la conformación de arreglos y procesos organizativos que limitan severamente los cursos de acción disponibles para los estados, personas y empresas de los países no desarrollados. Mediante los proyectos, programas, comisiones, foros, redes de acción o asociaciones público-privadas constituidos en nombre del bienestar de los pobres y la conservación de la naturaleza, se crean dispositivos de poder que alteran significativamente los procesos y estructuras domésticas, aun cuando aquellos no hubiesen emanado de compromisos adquiridos por los gobiernos de los países no desarrollados al interior de los regímenes económicos o ambientales internacionales. Si bien aparece como caótica, dispersa y espontánea, la conformación de estas modalidades de gobernanza transnacional suele exhibir las huellas de la injerencia del Banco Mundial, una organización propensa a alinearse con los objetivos de la política exterior estadounidense.

El segundo capítulo estará centrado en la exposición de los intereses económicos que alientan a la constitución de dispositivos para la gobernanza del agua. Durante las últimas dos décadas del siglo XX, las redes de valor conformadas en relación con las empresas transnacionales crearon nuevas condiciones para la producción, circulación,

distribución y consumo de mercancías y servicios. Como consecuencia de estas transformaciones, el control del acceso a los recursos hídricos está convirtiéndose en un elemento fundamental en las estrategias para la valorización de los capitales, independientemente de que exista o no semejante entelequia como una crisis global del agua. Directa o indirectamente, los recursos hídricos están implicados en los procesos de producción primarios, secundarios y terciarios. En cada uno de estos sectores, los derechos de propiedad sobre el agua pueden ser utilizados por los agentes económicos como mecanismos para asegurar su dotación de materia prima, garantizar la continuidad de sus operaciones o desplazar a sus eventuales competidores. Por ello, las normas y organizaciones locales para la asignación intersectorial de recursos hídricos pueden representar externalidades positivas o negativas para los inversionistas transnacionales.

En los países no desarrollados, las transformaciones a la gobernanza acostumbra ser interpretadas por los intelectuales y las organizaciones contestatarias como intervenciones solapadamente encaminadas a promover la exportación de agua en grandes cantidades, la privatización de los servicios públicos básicos o la concesión de acuíferos subterráneos. Todas estas posibilidades son, ciertamente, altamente probables. Sin embargo, debido a su adscripción tácita a los imaginarios relacionados con las futuras guerras del agua y los proyectos geopolíticos estadounidenses, los discursos críticos no siempre enfatizan que los dispositivos para la gobernanza global operan también como medios para transferir recursos hídricos desde los agricultores pobres que cultivan bienes de bajo valor para los mercados domésticos hacia los empresarios que elaboran mercancías de alto valor para los mercados internacionales. Cotidianamente, en este proceso de expropiación de activos naturales se generan confluencias de intereses entre las oligarquías criollas, los inversionistas transnacionales, los miembros de un consejo de cuenca, los consultores del Banco Mundial o los funcionarios del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

El tercer capítulo explorará las concepciones dominantes sobre los vínculos entre la pobreza rural y el acceso al agua. Como elemento consustancial a sus distintas propuestas para humanizar la globalización, las instituciones multilaterales elaboran explicaciones sobre la persistencia de la desigualdad que suelen incluir una adscripción vehemente a las teorías sobre las titularidades y capacidades de los individuos. No obstante, aquellas ontologías desembocan en propuestas de política bastante convencionales, pues la pobreza es tratada como una situación definida por la insatisfacción de necesidades básicas. Por ello, aunque la comunidad internacional del agua patrocina investigaciones sobre la contribución del capital natural a la obtención de subsistencias para los pobres rurales, las intervenciones hegemónicas suelen limitarse a faci-

litar el acceso de las familias al agua potable, una opción justificada en la necesidad de lograr efectos de bienestar inmediatos. Gracias a esta distracción ideológica, los dispositivos para la gobernanza global del agua evitan modificar la desigualdad en la distribución social de recursos hídricos al interior de los países; evasiva que perpetúa los procesos de producción de pobreza derivados de la concentración del agua para usos agrícolas en los agentes con mayor poder económico relativo. Este sesgo de las políticas globales no preocupa, empero, a sus promotores.

Sucumbiendo ante sus propias narrativas sobre el crecimiento económico y los cambios demográficos, los arquitectos de la gobernanza están convencidos de que la pobreza rural es un fenómeno transitorio. Paulatinamente desaparecerá, conforme la población migre hacia los espacios urbanos y el sector privado derrame los beneficios hacia abajo. Mientras tales transformaciones logren completarse, proponen incrementar la productividad del agua utilizada en la agricultura transfiriendo recursos hídricos hacia quienes pueden generar más valor por cada gota, una fórmula que apoya la concentración de los activos naturales en las unidades económicas vinculadas a la exportación. Asimismo, como opción pragmática para solucionar la insatisfacción de necesidades, se exhorta a los pobres rurales a convertirse en los custodios de bosques y páramos; tarea que les permitirá obtener ingresos mediante la venta de los bienes y servicios proporcionados por los ecosistemas, con el apoyo de empresarios nacionales y extranjeros.

El cuarto capítulo esbozará algunos elementos de economía política involucrados en la formulación de políticas públicas en Ecuador. Para la comunidad internacional, en última instancia, las desventuras de la economía y la democracia emanan de la caótica gobernanza existente al interior de los países no desarrollados. Por ello, las sugerencias multilaterales de política demandan la modernización de las normas y organizaciones para crear, a nivel macroeconómico, un ambiente favorable a la operación de las fuerzas del mercado y, a nivel mesoeconómico, gestionar los recursos naturales como bienes escasos. Según dicha lógica, el persistente fracaso de las iniciativas y políticas para reducir la pobreza está correlacionado básicamente con las acciones u omisiones de los poderes públicos nacionales y subnacionales. Sin embargo, aquel caos no se generó sin ayuda externa.

En Ecuador, la democracia ha facilitado la captura del Estado por parte de elites cuyas estrategias de enriquecimiento requieren, para poder evadir los designios impersonales del mercado, preservar las situaciones oligopólicas y oligopsónicas. Para estas oligarquías, el caos de la gobernanza no es disfuncional. Gracias a la superposición de funciones entre entidades públicas y la plétora de normativas jurídicas, los dueños del país logran la discrecionalidad necesaria para apropiarse de las rentas provenientes de la extracción y uso de recursos naturales o

convertir al presupuesto fiscal en complemento para sus ganancias empresariales. En la perpetuación del caos ecuatoriano, el Banco Mundial no ha sido un simple observador: además de contribuir con recomendaciones basadas en diagnósticos francamente errados, esta institución multilateral apoya sutilmente la corrupción, el rentismo y el autoritarismo de las elites criollas, siempre que estas accedan a implementar políticas de ajuste estructural y pagar la deuda externa, por supuesto. Debido a esta colusión entre agentes domésticos e internacionales, la gobernanza del agua deviene en un proyecto de modernización oligárquica que, para dotarse a sí mismo de la ritualidad demandada por las ideologías liberales, contempla unos cuantos momentos dramáticos de empoderamiento de los pobres.

El quinto capítulo pondrá a prueba las iniciativas y políticas para la gobernanza del agua confrontándolas con las situaciones agroecológicas imperantes en Cotopaxi, una provincia donde los pobres rurales luchan por sobrevivir en un contexto de una escasez física de recursos hídricos ampliada por los diseños institucionales. Desde hace siglos, los servicios ecológicos proporcionados por los páramos y bosques cotopaxenses han sido objeto de conflictos distributivos atravesados por las oposiciones entre lo urbano y lo rural, lo indígena y lo blanco. En tales circunstancias, en caso de implementarse a plenitud, la visión liberal de la gobernanza ofrecerá una nueva oportunidad para convertir a los comunes ambientales en palancas para la acumulación privada. En Cotopaxi, el estado de los ecosistemas remanentes, la estructura de propiedad de la tierra y los impactos del libre comercio simplemente destrozan las ilusiones multilaterales relacionadas con la conversión productiva de los campesinos, con las salidas de la pobreza a través del mercado y la venta de los servicios ecosistémicos. Para 2015, el deterioro de la base natural cotopaxense podría ser aún mayor, incluso si todo lo demás permanece constante.

Aunque sería muy difícil imaginar que desconocen dicha situación, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financian un proyecto de caminos rurales basado en un supuesto doctrinario: los pobres son pobres porque, sea como consumidores o productores, no han logrado involucrarse oportuna y adecuadamente con los mercados domésticos o internacionales. Las investigaciones empíricas conducidas por la Fundación EcoCiencia y el Sistema para la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador, sin embargo, demuestran lo contrario. En Cotopaxi, la pobreza rural circunda a los bolsones de trabajo proporcionados por los centros urbanos y los complejos agroindustriales; los pobres han estado articulados con los mercados internos y externos desde décadas atrás; los ecosistemas con mayor integridad ecológica son aquellos que no han podido ser incorporados fácilmente a los procesos de acumulación capitalista; y las principales amenazas

a los ecosistemas remanentes siguen la trayectoria delineada por las redes viales primarias y secundarias.

Finalmente, en las conclusiones se sintetizarán las principales observaciones efectuadas durante el análisis de los diversos dispositivos transnacionales relacionados con la gobernanza del agua y la contención de la pobreza. De modo de no perder de vista a último momento la auténtica naturaleza de las propuestas hegemónicas de política pública, dicha síntesis culminará preservando la memoria colectiva sobre un episodio de violencia estatal acaecido en la costa ecuatoriana, un escenario aparentemente muy alejado de los ecosistemas y productores cotopaxenses. Tal acontecimiento evidencia que, en el mundo real, la gobernanza es una panacea que los pobres no disfrutaban ni vivos ni muertos.

Por ello, el presente libro aspira a contribuir a la detección y crítica de las tendencias de reforma institucional en América Latina. Visualizando el futuro anhelado por nuestras oligarquías rentistas y sus socios transnacionales, las prácticas políticas y teóricas contestatarias podrían dirigirse más certera y decididamente hacia la única alternativa no imaginaria para destrozarse las quimeras y desbaratar sus caminos: la movilización social inmediata.



Terán, Juan Fernando. **Capítulo I. La política del neoliberalismo institucionalista.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo1.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# CAPÍTULO I

## LA POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONALISTA

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS nunca son neutrales. Con o sin intención, los actores sociales introducen sus posiciones, intereses y expectativas en el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones públicas. Por ello, en cualquiera de los momentos y elementos constitutivos de una política pública pueden generarse múltiples efectos perversos, capaces de perpetuar procesos productores de pobreza. Esta posibilidad adquiere mayor probabilidad cuando quienes formulan, deciden e implementan las iniciativas públicas no pueden o no quieren asumir que, incluso cuando emergen como resultado de un análisis sistemático de medios y objetivos alternativos, las tecnologías para la resolución de problemas permanecen condicionadas por las creencias y valores socialmente imperantes en un instante determinado. Usualmente, estas irreconocibles estructuras cognitivas suelen expresarse a través de narrativas de política, construcciones que privilegian ciertas relaciones causales en la representación de lo social (Radaelli, 1999). Las políticas e iniciativas para la gestión integrada de los recursos hídricos no escapan a tales circunstancias.

A fines de 2005, debido a los cuestionamientos a las prescripciones de política justificadas mediante alusiones a la crisis global del agua o las guerras del agua, los gobiernos de los países desarrollados, las agencias de cooperación, las instituciones multilaterales, las organizaciones no gubernamentales transnacionales y las asociaciones em-

presariales internacionales optaron por postular los nexos entre pobreza y agua utilizando narrativas centradas en las características de las instituciones<sup>4</sup> existentes en los países no desarrollados. Recurriendo a la noción de gobernanza, los diagnósticos sobre la persistencia de la pobreza suelen concluir que la fragilidad, debilidad, fracaso, desestructuración, colapso o desaparición de los estados están relacionados con la mala, débil, ineficiente o pobre gobernanza existente en los países bajo escrutinio (Moreno Torres, 2004). ¿En qué consiste esta omnipotente variable explicativa?

Este capítulo estará dedicado a presentar a la gobernanza como una episteme hegemónica para la conformación de intervenciones de desarrollo realizables en cualquier ámbito de política pública. A tal efecto, se comenzará destacando que, básicamente, la gobernanza opera como un símbolo político por cuya intermediación los actores públicos y privados de los países desarrollados buscan legitimar sus agendas internacionales, presentándolas como alternativas más democráticas, incluyentes y eficientes que las opciones tradicionales basadas en los arreglos y procesos institucionales centrados en los estados. Utilizando juegos de lenguaje cargados de connotaciones humanitarias y ambientalistas, tales actores promueven transformaciones dirigidas a reconfigurar el papel de los gobiernos nacionales y subnacionales en el procesamiento de los conflictos redistributivos, la creación de condiciones favorables para la acumulación capitalista y la articulación de los espacios locales a las redes de valor transnacionales.

Posteriormente, se subrayará cómo la provisión de bienes públicos globales opera cual comodín para conformar políticas e iniciativas globales desde las cuales emergen dispositivos de poder que, aun cuando pudiesen aparecer como desconectados y dispersos entre sí, tienen capacidad para restringir las opciones de política pública disponibles para los países no desarrollados. Puesto que la definición de lo público global no sucede mediante deliberaciones auténticamente colectivas e incluyentes, las políticas e iniciativas para la gobernanza global devienen fácilmente en complementos para los procesos de liberalización comercial y financiera propiciados por los países desarrollados en sus negociaciones multilaterales, regionales o bilaterales.

Luego, para evidenciar las sutiles formas en virtud de las cuales los promotores de la gobernanza global logran que los actores subordinados emprendan cursos de acción que no implementarían por sí solos, se analizarán procesos de conformación de significados y arreglos institucionales, que comprenden desde la creación de discursos sobre

---

4 Para poder seguir la pista a las preferencias de política pública de la comunidad internacional, se entenderá por instituciones a las normas formales e informales que definen y limitan las interacciones, intercambios y elecciones de los agentes sociales (North, 1990).

el papel del conocimiento en el crecimiento hasta la difusión de hábitos para la apropiación subjetiva de saberes adecuados para la gestión hídrica. Al describir las tecnologías asociadas a la operacionalización de la episteme hegemónica, se enfatizará que la buena gobernanza constituye propiamente un recurso utilizado para incentivar a los países no desarrollados a profundizar las tradicionales políticas de ajuste estructural, para restringir la participación de los grupos de interesados a los ámbitos de gestión sectorial y fomentar una formulación de políticas basada en la visión neoclásica del agua.

Finalmente, para cuestionar aquellas visiones según las cuales la gobernanza global emerge como un proceso espontáneo, caótico y disperso de iniciativas no jerárquicas, se analizará el papel cumplido por el Consejo Mundial del Agua (World Water Council-WWC) y la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership-GWP) en la conformación y mantenimiento de los foros mundiales del agua. Mediante las redes de política y de acción y las comunidades epistémicas generadas desde tales organizaciones, se crea un sistema fáctico de gobernanza que promueve y concretiza reformas significativas a las instituciones y entidades hídricas de los países no desarrollados, utilizando para ello los espacios de participación y empoderamiento abiertos por los proyectos desde la sociedad civil. Estas intervenciones independientes suelen ser, empero, financiadas por las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales.

## LA FILOSOFÍA DEL NUEVO PROYECTO CIVILIZATORIO

Una vez incorporadas a las operaciones rutinarias de las instituciones multilaterales, las novedades conceptuales siempre acarrearán consecuencias prácticas significativas. En 2004, el Banco Mundial publicó “Ecuador: crecimiento, inclusión y gobernanza: el camino hacia adelante”. En este documento, la gobernanza aparece mencionada reiteradamente en las explicaciones sobre lo que sucede con la provisión de servicios de agua y saneamiento, con el deterioro de los ecosistemas y la persistencia de la pobreza. No obstante, en ningún momento se define aquella noción; ni siquiera laxamente. Esta preocupada omisión ocurre al interior de una Revisión de las Políticas de Desarrollo (Development Policy Review-DPR)<sup>5</sup>, un instrumento de condicionamiento

---

<sup>5</sup> En 2004, el Banco Mundial adoptó una nueva política para el diseño de los condicionamientos a sus clientes. Presentada como expresión del tránsito necesario desde los préstamos para ajuste hacia los de desarrollo, tal política operativa exige elaborar los documentos multilaterales sin incorporar párrafos prescriptivos, que pudiesen sugerir la obligación de los países a emprender reformas relacionadas con la privatización o los sectores público y financiero. Desde ese momento, gracias a tales formalismos para cambiar sin cambiar nada, los países no desarrollados se condicionan a sí mismos cada vez que establecen su

utilizado para otorgar o quitar apoyo financiero a las intervenciones públicas correspondientes a una agenda secuencial y consistente de políticas a mediano y largo plazo. Siendo así, para ubicar los alcances de los compromisos que Ecuador voluntariamente podría adquirir, aquel descortés olvido requiere ser subsanado en alguna forma.

En la búsqueda por descubrir lo que significa la gobernanza, se podría abrazar una perspectiva histórica. A partir de esta, por ejemplo, se revelaría que el término gobernanza no es un neologismo sino un vocablo latino que desapareció del uso lingüístico corriente (Graña, 2005); la noción de gobernanza fue introducida en el discurso del desarrollo por el Banco Mundial para explicar los problemas del crecimiento africano, y posteriormente fue asumida por otras instituciones multilaterales, agencias de cooperación y comisiones mundiales (Terán, 2005b); el concepto fue trasladado hacia las ciencias políticas, desde las nuevas teorías de la organización empresarial, como un recurso para entender los déficits de gobernabilidad y legitimidad de las democracias contemporáneas sin tomar como referencia a lo nacional y lo estatal (Prats, 2003). Muy probablemente, si bien podría resultar conveniente para develar los lados ocultos de un vocablo en boga, esta indagación histórica no sería emprendida por quienes evitan los ejercicios intelectuales potencialmente incómodos. Por ello, asumiendo una perspectiva rústicamente pragmática, preguntémos: ¿cómo podrían el presidente de la República, el ministro de Ambiente o el responsable del Consejo Nacional de Recursos Hídricos saber si sus decretos, reglamentos o resoluciones están alineados con el espíritu de la gobernanza?

En una primera aproximación, utilizando los documentos del Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los implementadores domésticos de políticas transnacionales podrían visualizar el significado de la gobernanza a través de algunas definiciones sencillas, como las siguientes:

Conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce autoridad en un país. Esto incluye: el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, vigilados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas coherentes; y el respeto de los ciudadanos y del Estado a

---

programa de políticas y acciones institucionales para promover el crecimiento y lograr reducciones sustentables en la pobreza. Estas agendas voluntarias de reformas son definidas mediante un trabajo analítico consistente en la elaboración de documentos por el propio país, el Banco Mundial o terceros. Una vez culminadas tales investigaciones, el Banco Mundial confina sus condicionalidades sólo “a aquellas acciones que son críticas para implementar el programa del país y lograr los resultados esperados” (OPCS, 2005: 14). Precisamente, entre estos artefactos políticamente correctos de condicionamiento se encuentran los DPR.

las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas (Kaufmann, 2002b: 4).

El ejercicio de la autoridad administrativa, política y económica para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (UNDP, 1997).

Dado que una recolección de definiciones no arrojaría mayor claridad sobre la gobernanza y sus implicaciones, en una segunda aproximación, los funcionarios públicos podrían recurrir a textos explicativos como “Recursos mundiales 2004: decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder”. De manera explícita, este informe advierte que la gobernanza no debe ser confundida con el gobierno; no debe ser reducida a las regulaciones e instituciones sectoriales ni circunscripta a las actuaciones de los políticos y burócratas. Mediante diversos ejemplos, se enfatiza que la gobernanza está relacionada con las consecuencias de las acciones u omisiones de productores, consumidores, ciudadanos, agrupaciones gremiales u organizaciones no gubernamentales (IRM, 2004: 8).

Como se apreciará, aunque podrían provenir de las mismas organizaciones internacionales, las definiciones simples y los textos explicativos suelen contradecirse entre sí: por un lado, la gobernanza es asociada con el ejercicio de la autoridad pública para fines políticamente legítimos, ambientalmente sustentables o socialmente responsables, y por otro, es vinculada a cualquier práctica social generadora de efectos agregados que se derraman más allá de la inmediatez temporal y espacial de su ocurrencia.

A partir de estas contradicciones, muy difícilmente pueden obtenerse luces sobre cuáles son y en qué consisten los caminos hacia delante. Y ello en razón de que, en el discurso del desarrollo contemporáneo, el término gobernanza es simultáneamente utilizado para fines analíticos, descriptivos y prescriptivos. Para salir de este atolladero, se requiere abandonar la suposición de que las instituciones multilaterales utilizan los conceptos con el propósito primario de referirse adecuadamente a una realidad preexistente. Veamos.

A similitud de la democracia, la gobernanza parecería ser un objeto reactivo a ser aprehendido: nadie puede decir qué es exactamente, pero –con absoluta seguridad nos dicen– es buena para los países no desarrollados y sus pobres. Operando como un símbolo político, la gobernanza aparece como una condición imprescindible para solucionar cualquier circunstancia definida como problemática por sus promotores. De ahí que, una vez incorporada a los procesos de semiosis asociados a la creación de políticas públicas, la gobernanza permite alcanzar

la sustentabilidad ambiental, eliminar la pobreza, combatir la corrupción, lograr la disponibilidad alimentaria o facilitar el tránsito hacia la sociedad del conocimiento. Por eso, aunque nunca logre precisarse su significado, la gobernanza “no es una opción, es un imperativo para el siglo XXI” (UNDP, 1999: 97).

En los juegos de lenguaje de la comunidad internacional, la gobernanza aparece como una conquista intelectual de la humanidad que promete, después de décadas de tropiezos en la teoría y práctica del desarrollo, corregir los excesos de la conducta unilateral de EE.UU., reformar las instituciones y regímenes multilaterales, aumentar la cooperación entre los sectores públicos y privados o generar relaciones más simétricas entre países pobres y ricos. Para poder alcanzar inmediatamente estas u otras aspiraciones, los arquitectos de la gobernanza global suelen invitarnos a reemplazar las discusiones de académicos, atentas a las implicaciones de las definiciones teóricas, por los debates de los grupos de interesados, centrados en la resolución de problemas concretos. Utilizando esta estratagema para evadir la discusión política de una noción al servicio de ciertos intereses, el Banco Mundial y otros productores de ideologías transnacionales demarcan los parámetros de cualquier debate posible conforme postulan las premisas obvias, naturales e incuestionables para pensar qué es la gobernanza y cómo operacionalizarla.

Esta demarcación del campo discursivo legítimo procede mediante la actualización de otro símbolo con significados vagos, elusivos e incoherentes; a saber: el amplio consenso. Según la semiosis multilateral, a principios del siglo XXI, la mayoría de teóricos y practicantes del desarrollo consideran que las estructuras y procesos políticos tradicionales son incapaces de generar efectos de bienestar a nivel local, nacional, regional o global. Dado que los estados nacionales no pueden ni podrán por sí solos responder a los nuevos desafíos generados por la globalización, la acción cooperativa debe apuntar a la transformación de aquellas reglas formales e informales a partir de las cuales el sector público, privado y la sociedad civil perciben, definen, articulan y procesan sus intereses, aspiraciones y posiciones. Si se producen modificaciones sustantivas a las instituciones ordenadoras de las interrelaciones entre estos tres sectores, entonces se lograrán efectos de gobernanza perdurables en el tiempo. Como vehículo para la formulación de prescripciones de política pública, por tanto, la gobernanza no es, ni se reduce a, la gobernabilidad.

Hablar de la gobernanza sin definirla es una maniobra que tiene límites. Tarde o temprano, los miembros de la comunidad internacional deben enfrentarse a la tarea de implementar sus visiones del desarrollo, una labor imprescindible para justificar la existencia del Banco Mundial, las Naciones Unidas o la Asociación Mundial del Agua. Pero,

¿cómo alcanzar algo cuando no se sabe en qué consiste? Muy probablemente, si un filósofo formulase esta pregunta intentaría resolverla con cierta prolijidad y coherencia antes de incitar a otros a actuar sobre el mundo. Aquellas organizaciones, empero, no están dedicadas a la filosofía; su negocio es otro.

Para diseñar, establecer, coordinar y monitorear arreglos institucionales que permitan articular lo local con lo global, los arquitectos de la gobernanza han optado por una solución pragmática: delimitar el sentido de esta noción ubicando las transformaciones que desean efectuar al interior de los países no desarrollados. Gracias a este enfoque ejecutivo, los significados de la gobernanza cambian cada vez que sus promotores modifican sus percepciones, deseos, intereses y posiciones. Convertida así en un comodín utilizable por múltiples actores y para diversos propósitos, la gobernanza deviene en un concepto inconfesablemente normativo. Este adquiere contenidos específicos en correspondencia con las disputas entre los actores hegemónicos por definir cuál debería ser la realidad imperante en el mundo. Por ello, apreciando los rasgos de los proyectos políticos en los cuales aparece involucrada, la gobernanza sí puede ser delimitada, a pesar de su aparente fluidez.

A fines de 2005, la gobernanza proporcionaba los elementos de cohesión necesarios para todas aquellas propuestas mediante las cuales, sin incurrir en una franca ruptura con los valores e imaginarios de la democracia liberal, los países desarrollados buscaban controlar el sentido de la transformación espontánea de sus relaciones con los países no desarrollados. Para poder convertirse a sí misma en una matriz estructurante para los entendimientos de la política y lo público funcionales a la globalización neoliberal, la gobernanza emergió en y por intervenciones dirigidas a modificar las instituciones por cuya intermediación los ciudadanos participan en la definición y gestión de los asuntos públicos; las estructuras políticas agregan intereses particulares y los convierten en políticas públicas; los gobiernos y burocracias elaboran e implementan iniciativas públicas; y los actores privados y públicos delimitan sus interacciones recíprocas y resuelven sus conflictos (Hyden, 2002). En esencia, enarbolando la noción de gobernanza, los proyectos de reforma institucional apuntan hacia estas direcciones. Para poder precisar su novedad, conviene efectuar algunas acotaciones.

La primera consiste en que la gobernanza aspira a estabilizar las características, los sentidos y consecuencias de los conflictos redistributivos al interior de los países y entre ellos. Para poder manejar las externalidades económicas, políticas o culturales derivadas de una globalización excluyente, los arquitectos de la gobernanza global pretenden cambiar las estructuras y procesos locales por cuya intermediación los individuos logran concebirse y actuar como ciudadanos, productores, trabajadores o consumidores. Conforme aspira a una inalcanzable

pero anhelada homogeneización de los fundamentos culturales de las prácticas cotidianas, la gobernanza adquiere los matices de un nuevo proyecto civilizatorio. En este, los mercados aparecen como los mecanismos primarios y permanentes de socialización. Intentando construir subjetividades individuales e identidades grupales basadas en la visión liberal de los agentes sociales, este proyecto espera moldear las expectativas de la sociedad civil para una adecuada interacción con el sector privado y público, entendiéndose por adecuado todo aquello que impida la visibilización de las relaciones antagónicas entre grupos con intereses heterogéneos.

Aplicada a la transformación de los procesos y estructuras relacionadas con el sector hídrico, la gobernanza implica la promoción de iniciativas y políticas públicas dirigidas a conformar consumidores domésticos, productores campesinos o comunidades indígenas capaces de asumir y reproducir, por ejemplo, los imaginarios sobre la crisis global del agua, las obsesiones sobre la maximización de la productividad del agua o la concepción del agua como un bien económico. A su vez, con respecto a la participación en la gestión de los recursos naturales, esta propuesta civilizatoria pretende convertir a las acciones colectivas de los grupos de interesados locales en vehículos para reducir los costos administrativos y políticos de los programas generados desde la comunidad internacional.

La segunda acotación se refiere a que la gobernanza propone la agregación de intereses particulares mediante organizaciones, reglas y procesos configurados en función del aumento de la provisión de bienes y la contención de males públicos globales. A tal efecto, los proyectos de gobernanza aspiran a transformar a los gobiernos locales y nacionales en eslabones de una cadena transnacional de arreglos institucionales comandada por quienes participan en la esfera de lo público global. Para legitimar esta subordinación de lo local y lo nacional a lo global, las iniciativas de gobernanza suelen ser presentadas como encarnaciones de una concepción no política de la política pública. Se trata de un mito fundacional evocado para incentivar a la rápida implementación de las reformas institucionales en los países no desarrollados. Obviamente, los dispositivos transnacionales de gobernanza no procuran impedir que los sistemas políticos agreguen las visiones e intereses domésticos. Empero, estos sí aspiran a crear los parámetros requeridos para que los procesos políticos locales y nacionales garanticen la continuidad de los regímenes internacionales y las instituciones multilaterales.

En la práctica, para generar paulatinamente una agregación de intereses estructurada en correspondencia con los diseños hegemónicos para la gobernanza global, las iniciativas de reforma fomentan la conformación de sistemas decisionales pluralistas y presidencialistas. Mediante la promoción simultánea de estas dos características, se bus-

ca instaurar arreglos institucionales legítimos por su adscripción a los valores liberales, y también eficientes por su capacidad para propiciar cambios sin dilaciones. En el ámbito de la gobernanza del agua, el pluralismo es apreciado como un recurso imprescindible para evitar la reproducción de aquellas prácticas y organizaciones corporativistas que, debido a su propensión a establecer protecciones específicas para ciertos grupos sociales, restringen la libre movilidad de bienes, servicios y factores. Por su parte, el presidencialismo es considerado como una opción adecuada para agilizar las transformaciones a las instituciones y organizaciones hídricas mediante decretos ejecutivos u otros mecanismos de decisión discrecional que, en comparación con los típicos procesos parlamentarios, no requieren una construcción de amplios consensos sociales.

En tercer lugar, la gobernanza asigna a los gobiernos locales y nacionales funciones delimitadas en correspondencia con la provisión de aquellos bienes y servicios que el sector privado no puede o no quiere asumir en un momento determinado, aun cuando estos podrían ser imprescindibles para el mantenimiento de la trama de relaciones sociales imperante. Inspirándose en la distinción económica convencional entre bienes públicos y privados, las iniciativas para la gobernanza suelen restringir el ámbito de la acción gubernamental a la provisión de las regulaciones necesarias para facilitar los procesos de acumulación privada, y también al control de las externalidades más disruptivas que estos pueden generar. De tal manera, las políticas domésticas quedan ceñidas a la facilitación de aquellos bienes públicos más directa e inmediatamente relacionados con la seguridad de los derechos de propiedad de los activos tangibles e intangibles, con el funcionamiento de los mercados nacionales e internacionales, la contención de los riesgos naturales o sociales a los individuos, el procesamiento jurídico de los conflictos o la reducción de la vulnerabilidad de determinados grupos sociales excluidos. En esta nueva agenda normativa, ante todo, el combate a la pobreza es apreciado como una tarea relacionada con la corrección de un mal público global.

En cuarto término, la gobernanza promueve la transformación de los estados mediante procesos de modernización administrativa. Dado que está imbuido por las filosofías de política afectas a la promoción preferencial de los intereses del sector privado, este loable objetivo engendra intervenciones cuyos sentidos apuntan mucho más allá de una simple reingeniería de procedimientos. Inspirándose en los modelos microeconómicos para proponer reformas institucionales, los arquitectos de la gobernanza global aspiran a crear relaciones en las cuales los poderes públicos aparezcan como oferentes y los ciudadanos como demandantes. Por ello, la reinención de los ministerios del ambiente o de las agencias de aguas suele ser concebida como una oportunidad para

el tránsito paulatino desde una política de clientes y patronos hacia una de clientes y servidores<sup>6</sup>. Extrapolando metáforas conceptuales desde el mundo de los negocios, la gobernanza pretende generar una burocracia cuyas acciones maximicen las perspectivas de ganancia empresarial, minimicen los costos de transacción y contribuyan a la legitimación de los gobiernos.

En quinto lugar, la gobernanza aspira a moldear las economías locales y nacionales en concordancia con las formas de acumulación basadas en las cadenas de valor transnacionales. Mediante el establecimiento de nuevos arreglos para la interacción entre gobiernos, agentes económicos, organizaciones no gubernamentales e instituciones multilaterales, los arquitectos de la gobernanza buscan aumentar las oportunidades para que el sector privado pueda influir en la definición, constitución e implementación de las normas reguladoras de las distintas esferas de actividad social. Este incremento de la influencia privada es apreciado como el mecanismo más idóneo para mejorar las capacidades regulatorias públicas, corregir las fallas de los mercados, contener las externalidades socioambientales o compatibilizar la liberalización económica y la democratización política.

De modo de crear ambientes institucionales favorables para los inversionistas transnacionales, la gobernanza procura constituir sistemas y procedimientos jurídicos basados en el predominio del derecho privado sobre el derecho público, y también en la ampliación de los mecanismos no públicos para la resolución de conflictos. A efectos de esto último, se busca convertir a las organizaciones privadas con o sin fines de lucro en los procesadores primarios de las disputas entre distintos grupos de interesados. En el ámbito de la gobernanza del agua, por ejemplo, esta desestatización de la administración de justicia aparece bajo la forma de una conversión de los consejos de cuenca o las asociaciones de usuarios en espacios para el procesamiento óptimo de las diferencias. Por ello, quienes promueven la gobernanza no incentivan únicamente el imperio de la ley, sino también modificaciones culturales sustantivas.

## LO PÚBLICO GLOBAL, UNA PROFECÍA AUTOCUMPLIDA

Usualmente, acompañando a sus convocatorias para combatir la pobreza mediante el mejoramiento de la gobernanza, las instituciones multilaterales vinculan la reforma institucional en los países no desarrollados con la definición de políticas globales y su implementación a nivel nacional. Cuando son juzgados desde una perspectiva realista, atenta al papel de los actores estatales en la creación del orden interna-

---

<sup>6</sup> Para apreciar cómo el Banco Mundial concibe a la ciudadanía en el ámbito de la gobernanza del agua, ver Fiszbein (2005) y WB (2003b).

cional, los discursos sobre las políticas globales parecerían ser meras declaraciones demagógicas carentes de cualquier correlato empírico. ¿Cómo pueden existir políticas públicas globales si no existe un gobierno global? ¿Por qué hablar de políticas hídricas globales cuando ni siquiera hay algo parecido a una organización mundial del agua? Estos cuestionamientos destacan acertadamente las dimensiones retóricas de la práctica de las instituciones multilaterales. Sin embargo, la crítica realista no basta para develar las múltiples manifestaciones del poder ejercido sobre los países no desarrollados a propósito de las políticas globales. Para lograrlo, se requiere una aproximación más sensible a las implicaciones prácticas de las representaciones hegemónicas.

En especial desde la década del noventa, el Banco Mundial y las Naciones Unidas han demostrado una creciente propensión a presentar a sus programas, proyectos e iniciativas como si fuesen genuinas encarnaciones de políticas globales. Sin duda alguna, esta pretensión podría ser severamente cuestionada si se toman como referencia los múltiples aspectos involucrados en la tradicional elaboración de políticas públicas efectuada desde y en los estados nacionales. Por ejemplo, al considerar los procesos de agregación de intereses en las democracias representativas, se torna evidente que, ni directa ni indirectamente, las políticas globales del Banco Mundial emergen de las decisiones de los ciudadanos del mundo. Sólo mediante actos de imaginación sorprendentemente osados podría considerarse a las políticas de las instituciones multilaterales como auténticas políticas públicas globales. Pero, precisamente, su legitimidad proviene de ficciones.

Las iniciativas y políticas globales emergen conforme la coordinación de las acciones de actores públicos y privados presupone la existencia de un campo de lo público global. Gracias a esta ficción operativa, las prácticas y prescripciones emanadas de los actores hegemónicos operan simbólicamente y materialmente como si fuesen políticas de todos y para todos, aun cuando no logren ser otra cosa que la expresión encubierta de las visiones, posiciones e intereses de los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones financieras multilaterales, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales transnacionales o las agrupaciones empresariales internacionales. Al postularse a sí mismos como actores cuyas acciones u omisiones tienen implicancias mundiales, estos agentes delimitan la esfera pública global. Y ello sí tiene consecuencias prácticas en la vida cotidiana de los pobres.

En esta esfera simultáneamente imaginaria y real de lo público global, las iniciativas y políticas hegemónicas adquieren la cualidad de globales mediante juegos de lenguaje, por cuya intermediación los arquitectos de la gobernanza construyen el referente para sus propios proyectos. Cada vez más, especialmente desde el advenimiento del Post-Consenso de Washington,

las estrategias semiósicas de la comunidad internacional configuran lo global mediante referencias a los “bienes públicos globales”, una noción cuya bondadosa imprecisión permite incluir desde un mosquito endémico hasta el Banco Mundial en el conjunto de objetos dignos de ser precautelados por los pueblos del mundo (Constantin, 2002). Frente a semejante versatilidad de los conceptos para pensar la gobernanza global, ¿es posible delimitar cuáles son y en qué consisten las políticas globales?

Resumiendo los principios de estructuración de la semiosis hegemónica, puede sostenerse que la expresión *bienes públicos globales* suele utilizarse para designar a aquellos bienes y servicios que, sean creados por las sociedades humanas o proporcionados por la naturaleza, se consideran dignos de ser producidos o preservados colectivamente por las siguientes razones: se plantea que su cantidad actualmente disponible es insuficiente para alcanzar objetivos de bienestar definidos por, o aceptables para, el conjunto de agentes involucrados; se supone que su utilización por parte de una nación no reducirá la cantidad disponible del bien o servicio para otras naciones; o se asume que no existen actualmente medios tecnológicos o arreglos sociales poco costosos para excluir de su disfrute a quienes no contribuyen a su producción o preservación. Por tanto, se acostumbra designar como programas, proyectos o políticas globales a las acciones encaminadas a aumentar la cantidad disponible y la probabilidad de ocurrencia de bienes públicos globales y/o a disminuir la cantidad existente y la probabilidad de ocurrencia de males públicos globales (Terán, 2005b).

Obviamente, esta forma de delimitar cuáles son las políticas globales está basada en las representaciones que los actores hegemónicos efectúan sobre las motivaciones, características y consecuencias de sus acciones. Por ello, si bien podrían servir para una primera aproximación a los procesos de demarcación simbólica del campo de lo público global, tales definiciones son insuficientes para describir y analizar la gobernanza global como proyecto involucrado en la redefinición de las relaciones de poder. Con el objetivo de ilustrar sus limitaciones, veamos el siguiente ejemplo.

En 2001, el Banco Mundial comenzó una evaluación de la situación y perspectivas de 72 programas considerados globales<sup>7</sup>. Entre estos, se encuentra el Programa Conjunto para el Agua y el Saneamiento del PNUD/Banco Mundial (UNDP-World Bank Water and Sanitation Program-WSP)<sup>8</sup>, una iniciativa establecida en 1978, cuando la semio-

---

7 Para mayor información sobre los *programas globales* del Banco Mundial, ver Lele (2002; 2004a; 2004b).

8 Para una síntesis del origen, evolución y resultados del WSP, ver Black (1998) y Snell (2004).

sis multilateral no invocaba nada parecido a las nociones contemporáneas sobre los bienes y males públicos globales. Desde ese entonces, la estructura, funciones, objetivos y misiones de este programa han variado sustancialmente, acomodándose a las nuevas epistemes del desarrollo internacional.

Según la representación imperante a fines de 2005, el WSP tiene como misión aliviar la pobreza ayudando a los pobres a tener acceso sostenido a mejores servicios de agua y saneamiento; cometido este cuyo cumplimiento procederá facilitando la implementación pragmática de los Principios de Dublín y de Río de Janeiro en los países no desarrollados. A tal efecto, dicho programa les ofrece a sus clientes servicios y productos relacionados con: asesoría en políticas, estrategias y reformas institucionales; soluciones innovadoras para los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento; apoyo a proyectos estratégicos de inversión; establecimiento de redes de coordinación sectorial y difusión de conocimientos; eventos de aprendizaje, capacitación y coordinación entre donantes y receptores de asistencia.

Para sustentar tales labores, el WSP conduce estudios locales, nacionales, regionales y globales. En América Latina, por ejemplo, el programa ha publicado análisis, evaluaciones y metodologías sobre las siguientes cuestiones: la propensión de los ciudadanos al pago por servicios de agua potable; la incorporación del enfoque de género en los proyectos de agua y saneamiento; las concepciones culturales andinas en esa temática; la participación comunitaria en la educación sanitaria o la participación privada en la provisión de servicios. También ha creado publicaciones periódicas como *AguaYaku*, una revista dirigida a decisores ecuatorianos. Y, por si ello no bastase para llegar a múltiples grupos de interesados, el WSP produce videos sobre temas de actualidad y buenas lecciones en el sector de agua y saneamiento. Dado todo lo anterior, el WSP dista mucho de ser aquel proyecto inicial de investigación que involucraba apenas a dos instituciones multilaterales.

En concordancia con las preferencias organizativas de principios del siglo XXI, el Programa Conjunto se concibe a sí mismo como una asociación en la que participan las agencias de cooperación y/o los ministerios de relaciones exteriores de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Entre sus asociados sectoriales se encuentran organizaciones como la Asociación del Agua Banco Mundial-Países Bajos (BNWP), Construyendo Socios para el Desarrollo en Agua y Saneamiento (BPDWS), la Asociación Mundial del Agua (GWP), el Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC), el Servicio de Asesoría sobre Infraestructura Público-Privada (PPIAF), el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento Ambiental (WSSCC) y la Water Utility Partnership (WUP). Obviamente, la incorporación de estos asociados

no le impide al WSP autodefinirse como “un intermediario honesto” y “una fuente independiente y respetada de conocimiento” cuya mayor ventaja comparativa emana de una “fuerte presencia en el campo, una red bien establecida de especialistas, un *record* de logros significativos y un personal de calidad” (WSP, 2005).

Como podrá inferirse a partir la descripción de este programa global, la labor de la comunidad internacional no está ni única ni exclusivamente centrada en el aumento de la provisión de bienes públicos. Para implementar cambios institucionales en los países no desarrollados, los arquitectos de la gobernanza global desencadenan una multiplicidad de acciones y políticas relacionadas con la producción y difusión de conocimientos en múltiples formatos comunicativos, con la elaboración de folletos sobre buenas y malas prácticas para audiencias populares, la estandarización de procedimientos y metodologías de trabajo entre técnicos, la creación de líneas de financiamiento y servicios de asesoría para facilitar la participación privada, o la realización de eventos de capacitación para funcionarios del sector hídrico. Siendo así, para visualizar aquello que la comunidad internacional no dice sobre sus propias obras, se requieren conceptos más atentos a la diversas manifestaciones del ejercicio cotidiano del poder sobre las personas, grupos y países.

Si bien el objetivo inmediato de las iniciativas y políticas globales parecería ser la creación o modificación de instituciones en los países no desarrollados, el logro de tal propósito obliga a sus promotores a emprender una amplia gama de intervenciones de política cuya aprehensión puede facilitarse utilizando la noción de dispositivos de poder. Cuando son analizadas sin sucumbir ante los encantos de las justificaciones altruistas, las políticas para la gobernanza global del agua no aparecen como intervenciones muy adecuadas para solucionar los problemas de información incompleta, reducir los costos de transacción en el uso del agua, facilitar el acceso de los pobres a los recursos naturales o ampliar la seguridad alimentaria.

Si el logro de dichos propósitos constituyera la razón de ser para las políticas globales, sus promotores buscarían basar sus prescripciones en fundamentos teóricos o empíricos más racionales y razonables. Pero este no es el caso. En nombre de la reducción de la pobreza o la conservación del ambiente, aquellos suelen apresurarse a proponer soluciones universales que generan, justamente por su incapacidad para respetar las situaciones socioambientales concretas, resultados disfuncionales y patológicos con respecto a la misma provisión de bienes públicos o contención de males públicos globales<sup>9</sup>. De esto no se des-

---

<sup>9</sup> Para un análisis más detallado sobre las consecuencias paradójicas del funcionamiento de las organizaciones internacionales, ver Barnett (1999).

prende que las políticas propiciadas por la comunidad internacional no tengan consecuencias.

Sean cuales fueren sus eventuales contribuciones al bienestar futuro de las personas y ecosistemas, las políticas globales conforman permanentemente discursos, conocimientos, normas y organizaciones que, al no haber emergido como resultado de una deliberación incluyente sobre el sentido de lo público global, restringen el campo de acción posible para los países no desarrollados y los pobres. Incluso cuando devienen en contundentes fracasos a la luz de sus misiones y objetivos iniciales, las iniciativas y políticas globales dejan como secuela estados de dominación basados en el acceso asimétrico a recursos tangibles e intangibles.

Sus dispositivos de poder perduran como mecanismos habituales para definir, constituir, delimitar y organizar las estrategias utilizables por los individuos, grupos y países para transformar los modos en que se relacionan. Las políticas globales producen así relaciones que podrían perpetuarse con esfuerzos mínimos de vigilancia desde un centro organizador del dominio de unos sobre otros. Por ello, para intentar controlar a la diversidad de agentes sociales existentes, los arquitectos y albañiles de la gobernanza no requieren actuar de manera monolítica y uniforme en cada momento y ámbito imaginable.

Una vez en funcionamiento, los dispositivos de gobernanza proporcionan coherencia a las acciones descoordinadas, conforme generan efectos capaces de favorecer la perpetuación de las posiciones, estrategias, conocimientos y subjetividades dominantes. ¿Acaso se necesita vigilar y castigar en cada instante a los gobiernos de los países no desarrollados cuando la arquitectura contemporánea de dispositivos transnacionales pone a disposición de sus clientes, como norma y no como excepción, informes mundiales sobre las bondades de la provisión privada de bienes públicos, cursos de capacitación para el manejo de servicios públicos con criterio comercial, fondos exclusivamente dedicados a financiar la participación privada en la provisión de agua, préstamos concesionales para diseñar la transferencia de instalaciones públicas, sitios web para ubicar a los potenciales inversionistas privados, foros para ratificar la contribución del empresariado al combate a la pobreza o cooperantes convencidos de la necesidad de tratar al agua como un bien económico?

## EL CONOCIMIENTO, UN SUSTITUTO A LA REDISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS TANGIBLES

Si las iniciativas y políticas globales emanaran de genuinos procesos de deliberación colectiva, en los cuales los grupos sociales del planeta fuesen incluidos con voz y voto, los arquitectos de la gobernanza global no

estarían obsesionados por controlar todas las variables potencialmente involucradas en la implementación de sus propuestas. No obstante, dado que lo público global es y será construido con un déficit democrático ineluctable, aquellos están obligados a sustituir el consentimiento de los pueblos con su conocimiento sobre ellos. Para las instituciones multilaterales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales transnacionales o consejos empresariales internacionales, el conocimiento es un recurso utilizable para lograr que otros agentes públicos y privados no hegemónicos incurran en cursos de acción que no implementarían por sí solos. Por ello, durante las últimas dos décadas, se observa un inédito despliegue de dispositivos autorizados para la elaboración, implementación y difusión de discursos, productos, proyectos y prácticas relacionadas con el conocimiento (King, 2002: 2). Puesto que estos cuatro ámbitos de institucionalización del saber legítimo están involucrados en la estructuración de efectos de gobernanza, conviene distinguirlos y apreciarlos con mayor detalle. Comencemos por poner las cosas en perspectiva histórica.

Prácticamente desde su creación como organizaciones internacionales, las instituciones multilaterales elaboraron informes anuales de labores, evaluaciones de la situación de los países, perfiles de proyectos y programas, compendios de información estadística o resúmenes del estado del arte de la teoría y práctica del desarrollo. Dichos artefactos no tenían como propósito constitutivo hablar sobre el conocimiento como tal, aun cuando hubiesen incorporado en sus contenidos algún análisis sobre las contribuciones de la ciencia y la tecnología al crecimiento económico. A partir de la década del noventa, sin embargo, las instituciones multilaterales comenzaron a convertir sistemáticamente al conocimiento en un objeto de interés explícito. Mediante documentos como “Usando el conocimiento indígena en el desarrollo agrícola” (Warren, 1991) o “Usando el conocimiento de las ciencias sociales en los proyectos de desarrollo” (Cernea, 1991), el Banco Mundial conformó un ámbito de semiosis centrado en la validación de discursos sobre el conocimiento, narraciones cuyo principio básico de estructuración es ofrecer respuestas de sentido común a la pregunta *¿para qué sirve el conocimiento?* Claramente, la emergencia de este campo discursivo no estuvo motivada por el puro placer cognitivo.

Durante la década del noventa, las instituciones multilaterales adquirieron una inusitada visibilidad pública que, alimentada por las protestas de los movimientos contestatarios y las insatisfacciones del Senado estadounidense, amenazó seriamente su supervivencia. Para responder a los desafíos derivados de tales circunstancias, el Banco Mundial intentó limpiar su imagen y reinventarse a sí mismo buscando nuevos fundamentos de legitimidad. En el transcurso de experimentar con distintas fórmulas para el mejoramiento de sus relaciones públi-

cas, la institución logró percatarse de que su acervo de documentos, acumulado durante décadas y elaborado por los mejores especialistas, podía ser convertido en un recurso para validar sus acciones u omisiones. Antes de poder presentarse como un banco del conocimiento, sin embargo, el Banco Mundial requería postular al conocimiento como un activo imprescindible para el desarrollo económico sustentable. Y, al hacerlo, la semiosis multilateral abrió para sí misma todo un nuevo universo de significaciones.

Ciertamente, desde siglos atrás, en formas más o menos explícitas, las distintas corrientes del pensamiento económico habían concebido a la ciencia y la tecnología como fuerzas de producción. Sin embargo, debido a sus sesgos empiristas e inductivistas, dicha concepción implicaba colocar al crecimiento económico en función de conocimientos verdaderos, entendiéndose por estos a aquellos que aspiran a representar con fidelidad una realidad ontológicamente independiente del sujeto cognoscente. Por tanto, al no optar por construir preferentemente a la ciencia o la tecnología como capitales, el Banco Mundial se liberó a sí mismo de viejas ataduras que le impedían postular a cualquier saber, sea o no verdadero, como un activo imprescindible para el desarrollo. En un contexto de cuestionamientos crecientes a las instituciones multilaterales, tal liberación resultaba bastante cómoda y oportuna: sin hacer gala innecesaria de prepotencia –pero sin renunciar a esta–, el Banco Mundial se arrogaba para sí únicamente las cualidades de un productor de conocimientos. ¿Acaso hubiera sido más creíble y exitoso un discurso que lo presentase como el banco de la ciencia? La importancia práctica de este nuevo ámbito de sentido no se redujo a facilitar la legitimación de las instituciones multilaterales.

Contemporáneamente, a través de las narrativas sobre el conocimiento como un activo, se establecen los fundamentos simbólicos adecuados para evitar o diferir modificaciones sustantivas a las relaciones sociales imperantes. Al momento de proponer sus recetas para alcanzar el crecimiento, las instituciones multilaterales colocan al “conocimiento” como “el ingrediente” más decisivo en una función de producción o como “el factor más importante en el desarrollo” (Holm-Nielsen, 2000). De esta operación ideológica se derivan programas y proyectos encaminados a difundir entre los ciudadanos, por ejemplo, la creencia de que la superación de la pobreza está asociada básica y primariamente a la elección de un candidato que sepa qué hacer con la educación, aunque no tenga la más mínima idea sobre cómo solucionar la descapitalización permanente de su país causada por la operación rentista del sistema financiero doméstico, el oneroso servicio de la deuda externa o las evasiones fiscales de las transnacionales petroleras.

Elaborando un mundo mágico donde la cantidad del producto de una empresa o un país depende del conocimiento, la semiosis domi-

nante difunde representaciones de las relaciones entre los sujetos y los conocimientos que delimitan el campo posible de las políticas públicas legítimas. Y es allí donde se evidencia su conservadurismo. Por ejemplo, en sus evaluaciones sobre la situación actual y las perspectivas del desarrollo en las zonas rurales latinoamericanas, las instituciones multilaterales suelen reconocer la existencia de estructuras bastante desiguales de acceso a los recursos económicos, financieros y naturales. Sin embargo, en lugar de impulsar una redistribución urgente e inmediata de la propiedad de la tierra, les indican a los pobres que el conocimiento es un capital que puede y debe ser movilizado activamente para mejorar sus subsistencias cotidianas y posibilidades productivas. Una vez convertido el conocimiento en un factor de producción más poderoso que 10 mil dólares o 100 hectáreas, las políticas e iniciativas globales contribuyen al aumento de la competitividad de las economías campesinas mediante cursos, talleres o eventos similares para la construcción de capacidades, un eufemismo utilizado para referirse al aprendizaje de las destrezas requeridas para crear subjetividades funcionales a los dispositivos de poder transnacional.

Ahora bien, para crear esperanzas para todos rincones de un planeta azotado por la globalización neoliberal, centenares de iniciativas y políticas para la gobernanza están dedicadas específicamente a la provisión y difusión de los productos de conocimiento, esto es, textos que pretenden condensar los saberes que sí funcionan para alcanzar los objetivos de desarrollo anhelados por toda la humanidad. Entre estos artefactos, se encuentran los documentos sobre buenas y malas prácticas, los manuales para la implementación eficiente, los textos sobre lecciones aprendidas, las evaluaciones de las experiencias pasadas o las notas de campo. Aunque casi nunca reciben la ostentosa publicidad otorgada a los informes mundiales, estos textos menores cumplen funciones insustituibles en la reproducción de los dispositivos de poder transnacional al nivel más bajo posible. Veamos algunos detalles al respecto.

Como género claramente distinguible en la semiosis hegemónica, las mejores prácticas aparecieron a principios de la década del noventa. En aquellos momentos, la visibilidad de los efectos del ajuste estructural comenzaba a empañar seriamente el brillo de las panaceas propuestas por la comunidad internacional<sup>10</sup>. Para contener el descontento con la globalización, empero, las instituciones multilaterales y sus comunidades epistémicas no lograban ponerse de acuerdo rápidamente en la elaboración y presentación de una nueva metanarrativa sobre el desarrollo. Por ello, mientras se perfeccionaba el Post-Consenso de

---

10 Al interior del Banco Mundial, el primer documento sobre buenas prácticas versó sobre las mejores prácticas en reforma a las políticas comerciales (Thomas, 1991).

Washington y su preocupación por las instituciones, los arquitectos de la gobernanza convirtieron a las buenas prácticas en los instrumentos para mantener el ímpetu de las reformas, parapetándose en las intervenciones realizadas por burócratas y organizaciones no gubernamentales locales.

Debido al éxito alcanzado por esta estrategia dirigida a controlar los microespacios, los textos sobre mejores prácticas se han convertido en los artefactos por excelencia para postular políticas aplicables en cualquier rincón del planeta a partir de una extrapolación arbitraria de los resultados de un caso particular. En el terreno de lo ambiental, por ejemplo, pueden encontrarse documentos sobre mejores prácticas acerca de la participación ciudadana en las evaluaciones ambientales (Partridge, 1994b), la formulación de planes y estrategias ambientales nacionales (ESDVP, 1995), la provisión de servicios de infraestructura para los pobres urbanos (Kessides, 1997) o la preparación de planes y estrategias de biodiversidad nacionales (GEF-MEP, 1999).

Paulatinamente, dada su importancia para la inferencia de recetas locales con vocación global, la producción de documentos sobre buenas prácticas ha devenido en una tecnología que contempla la estandarización de los procedimientos utilizados para detectar, sistematizar y difundir los casos exitosos. A esta tarea de normalización de la semiosis están dedicados textos como “Brasil: desarrollo e implementación de mecanismos para diseminar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en la gestión integrada de recursos hídricos transfronterizos” (GEF, 2002) y “Rutas hacia fuera de la pobreza: difusión de mejores prácticas y creación de capacidades” (Klein, 2003). Por intermediación de documentos como estos, las instituciones multilaterales logran aquella armonización de la producción de significados necesaria para evitar que, en el acervo del *conocimiento global* delineado en los textos sobre buenas prácticas, se infiltren descontroladamente las experiencias de la práctica del desarrollo exitosas pero contrarias a la ortodoxia vigente.

A su vez, los arquitectos de la gobernanza impulsan los proyectos de conocimiento; esto es, iniciativas específicamente destinadas a crear los saberes requeridos para la operación, legitimación y difusión de otros dispositivos de poder. En esta categoría, por ejemplo, se encuentran<sup>11</sup>:

- los sistemas de información globales, regionales o nacionales sobre condiciones hidrológicas: el Sistema de Información sobre Agua y Agricultura de la FAO (AQUASTAT); Disaster Management Information System; Global Flood Warning System; Global Water System Project; el Sistema Iberoamericano de Información sobre

---

<sup>11</sup> Para referencias o descripciones sintéticas de tales dispositivos de conocimiento e información, ver CSD (2005), Guerquin (2003), JWSSD (2003), UN (2002) y WWC (2003).

el Agua (SIAGUA); el Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT); y el World Hydrological Cycle Observing System (WHYCOS);

- las iniciativas para la evaluación de condiciones biofísicas: Assessment of Impacts of and Adaptation to Climate Change in Multiple Regions and Sectors; Evaluación Mundial de Aguas Internacionales (GIWA); Global Assessment of the Climate Change Impact on Food Production; Global Monitoring and Assessment Programme for Inland Water Quality; International Groundwater Resources Assessment Center (IGRAC); International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP); World Climate Programme (WCP);
- las iniciativas para la evaluación de condiciones sociales, económicas y políticas: Estimación Completa de la Gestión del Agua en Agricultura (CAWMA); Evaluación de los Ecosistemas del Milenio; Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos para el Desarrollo, el Fortalecimiento de Capacidades y el Medio Ambiente (WWAP); Water Education and Training Cluster (WET) on Demand Assessment; Agua para la Paz; Water Supply and Sanitation Global Assessment;
- las iniciativas para aglutinar a distintos actores en torno a redes para compartir y difundir conocimientos: Aquadocinter; Dam Failure Data Network (DFDN); Environmental Data Ex-change Network Project (EDEN-IW); Aplicaciones de los Métodos de Análisis Hidrológico con Series Regionales de Datos (FRIEND); Red Global de Información sobre Desastres (GDIN); Global Drought Preparedness Network (GDPN); Global Terrestrial Network-Hydrology (GTN-H); Red Mundial de Información sobre Aguas (GLOBWINET); Red Internacional sobre Inundaciones (IFNet); Red sobre Agua y Bosques; Red de Universidades sobre Información del Agua (UWIN); Red de Información sobre Aprovechamiento y Conservación del Agua en Agricultura (WCA-InfoNET).

Asimismo, los proyectos de conocimiento incluyen a aquellas intervenciones encargadas de la difusión de los saberes hegemónicos. Apelando a la necesidad de compartir el saber para acelerar el combate a la pobreza, estos dispositivos contribuyen a generar la ilusión de la existencia de una ciencia global que permitiría, por un lado, derivar prescripciones de política aplicables en cualquier localidad de planeta, y por otro, sustentar las intervenciones de las comunidades de acción transnacionales. La promesa de acceso a un conocimiento universal adquiere su máxima expresión en la autopista de la comunicación, un espacio virtual que alberga a distintos formatos de semiosis controlada

sobre el mundo del agua, tal como las listas para la distribución de noticias<sup>12</sup>, foros de chateo, máquinas de búsqueda, bases de datos interactivas, compendios rápidos de cifras, escritorios de ayuda<sup>13</sup>, portales y vortales<sup>14</sup>.

Según la comunidad internacional, la proliferación de estos mecanismos virtuales apunta a cerrar la brecha del conocimiento entre los países desarrollados y los no desarrollados. Tenga o no asidero semejante optimismo, es posible afirmar con relativa certeza que “la inundación de los portales hídricos” está generando un ruido informativo que confunde mucho y ayuda poco a quienes buscan temas hídricos en la web<sup>15</sup> (De Jong, 2003). No obstante, esta plétora de información no resulta inútil para reproducir las relaciones de poder tradicionales entre países y grupos sociales. Para ilustrar esta última afirmación, observemos algunos detalles de uno de los portales hegemónicos más pretenciosos.

En 2001, el Portal del Desarrollo (Development Gateway) emergió como un proyecto para evidenciar las ventajas comparativas del Banco Mundial como institución generadora de conocimientos relevantes en el combate de la pobreza, y también como una plataforma neutral para coordinar la asistencia internacional mediante la información sobre las intervenciones relacionadas con las Metas del Milenio (Muhsin, 2005: 140). Luego, aquel proyecto se convirtió en la Development Gateway Foundation, una entidad formalmente independiente de su matriz original que, a fines de 2005, tenía más de 130 mil miembros, operaba una

---

12 Entre las principales listas para la comunicación electrónica de noticias sobre el sector hídrico, se encuentran: Dialog-Water-L, creada por el Inter-American Water Resources Network; Right-to-Water, administrada por el Institute for Agriculture and Trade Policy; Water-and-San-Applied-Research, distribuida por el National Academic Mailing List Service del Reino Unido; Water Forum, albergada en el WCA-InfoNet; y Water-L List, manejada por el International Institute for Sustainable Development.

13 Los escritorios de ayuda (*help desks*) ofrecen a los cibernautas la posibilidad de resolver sus inquietudes contactándolos con especialistas en temas del desarrollo. Por ejemplo, el GATE Question-Answer Service y el WELL Enquiry Service, dos dispositivos apoyados por las agencias de cooperación de Alemania y el Reino Unido respectivamente, responden a las preguntas de los residentes en los países no desarrollados relacionadas con la gestión y gobernanza de los recursos hídricos (Krukkert, 2004).

14 Mediante el término portales se acostumbra designar a aquellos sitios web que se definen a sí mismos como un punto único de acceso a información agregada. Los vortales son una variedad de portal dedicada a crear una puerta frontal virtual para información especializada requerida por comunidades interesadas en cierto tópico del desarrollo (De Jong, 2003: 7).

15 Desde 1998, en un intento por racionalizar en alguna forma la expansión de los dispositivos virtuales de comunicación, se realiza anualmente la Cumbre de la Información del Agua, un evento dedicado a la discusión de experiencias y propuestas relacionadas con el uso de Internet para la construcción, difusión y apropiación de conocimientos sobre los recursos hídricos y su gestión. Para mayor información sobre estas cumbres, cuyos auspiciantes usuales son las instituciones multilaterales y la OEA, ver WWCo (2005).

red con 50 portales nacionales y gestionaba cuatro centros de investigación. Además de ser una biblioteca con más de 30 mil documentos en línea, aquel portal operaba como un dispositivo para generar la sensación de propiedad, operación y empoderamiento local. Para lograr tal ilusión, sus portales nacionales incluían información con formatos accesibles a los cibernautas hispanoparlantes, con imágenes de los pueblos y ecosistemas domésticos, ejemplos adaptados a los contextos y códigos culturales nacionales, enlaces para temas controvertidos de la esfera pública de cada país, patrocinadores públicos y privados criollos, espacios para la interacción virtual entre compatriotas y autores reconocidos por las audiencias domésticas.

A pesar de todo este esfuerzo por adaptarse a los usuarios locales, el Portal del Desarrollo continúa siendo un dispositivo caracterizado por: una selección de recursos informativos emanada mayoritariamente de fuentes de los países del Norte; una operación poco transparente y responsable hacia la sociedad civil; una ausencia de criterios o sistemas de evaluación para medir el impacto de sus servicios; y una oferta de contenidos fuertemente sesgada hacia asuntos tecnológicos en desmedro de temas sociales y políticos (Jha, 2004). Evaluado, pues, en referencia a sus supuestos objetivos constitutivos, este portal parecería ser un fracaso. Tal sería efectivamente el caso si la historia de este experimento electrónico tuviese sólo una arista. Pero ello no es así.

En 1999, el Banco Mundial creó también la Red Mundial para el Desarrollo (Global Development Network-GDN), otro programa global inspirado en la filosofía del enfoque guiado por el usuario y basado en la demanda. Desde esta red se han generado ventanas regionales, es decir, portales concebidos y presentados como mecanismos para la descentralización y construcción de capacidades en los países en desarrollo. Al igual que otras invenciones multilaterales, la GDN parecería ser un dispositivo con objetivos imprecisos, con estructuras de gobierno insatisfactorias y componentes repetidos (Sarna, 2004). Empero, este no es el caso.

Mientras el Development Gateway genera la impresión de compartir el conocimiento con los países no desarrollados, la GDN alimenta la fantasía de que los países no desarrollados crean el conocimiento a ser compartido globalmente. En la práctica, este dispositivo proporciona financiamiento y becas para que los académicos, consultores, organizaciones no gubernamentales y otros socios regionales produzcan estudios alineados con su eslogan de *mejor investigación, mejor política, mejor mundo*. ¿Por qué hacer todo esto? Además de los beneficios inherentes a la detección de los intelectuales latinoamericanos dispuestos a trabajar por obra, la producción de conocimientos globales desde lo local puede ser utilizada como evidencia de la existencia de amplios consensos sobre los objetivos y medios de las políticas transnacionales;

consensos fáciles de lograr si el asociado local respeta el guión de los términos de referencia establecidos por las instituciones multilaterales o sus apéndices formalmente independientes. Por ello, si bien existe debate entre los miembros de la red sobre el carácter del conocimiento promovido, la investigación de la GDN culmina dotándose de matices ampliamente favorables a la apertura de las economías y el libre mercado, enmarcados, obviamente, en el lenguaje contemporáneo de los bienes públicos globales (Stone, 2002: 3).

A su vez, utilizando dispositivos como los anteriores, quienes promueven iniciativas y políticas para la gobernanza global impulsan la constitución de sujetos en referencia a ciertas prácticas de conocimiento. Para ejercer poder sin necesidad de recurrir siempre a las expresiones más indudables de violencia material o simbólica, buscan acostumar a los ciudadanos de los países no desarrollados a ciertos hábitos para la percepción, adquisición, asimilación y transmisión de saberes. Tales prácticas tienen como principio de estructuración una epistemología según la cual, debido a sus inclinaciones utilitaristas y empiristas, el conocimiento es aquello que permite resolver problemas en forma inmediata.

Acotando la legitimidad de los saberes en referencia a los ámbitos temporales y espaciales más inmediatos de la experiencia, se pretende construir agentes sociales cuyas prácticas asuman como punto de partida la aceptación de las relaciones de poder y las instituciones sociales tal y como existen en su realidad cotidiana. Por ello, estas prácticas de conocimiento constituyen la expresión, en las personas y desde las personas, de aquella teoría para la resolución de problemas cuyo objetivo es contribuir a un funcionamiento más suave y menos brusco de lo existente y cuyo desenlace es la elaboración de recomendaciones financieras, aplicables y aceptables (Schechter, 1999: 239).

En este proceso de inducción de hábitos cognitivos, la forma de las formas adquiere una importancia fundamental. En los documentos elaborados por los arquitectos de la gobernanza, la información es colocada a disposición de los sujetos mediante convenciones representacionales que no son inocentes e inocuas, ni política ni epistemológicamente. Utilizando recuadros, fotografías, gráficos, destacados u otros recursos similares para convertir a la lectura en una práctica fácil pero superficial, los productores de la semiosis multilateral generan textos que orientan la interpretación en ciertas direcciones preferenciales, a saber, aquellas que apoyan las visiones hegemónicas de la realidad.

Por ello, por ejemplo, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales producen documentos, folletos, videos o sitios web en los cuales, a pesar de sus miserables y desesperantes condiciones de existencia, los pobres son casi siempre representados desde una estética de la felicidad

y la pulcritud: sus rostros son sonrientes, sus dentaduras son completas, sus miradas son esperanzadoras. Incluso los conflictos por el agua son representados mediante imágenes o narrativas cuya asepsia impide destacar cómo la policía reprime violentamente a las protestas de los consumidores urbanos o cómo los terratenientes contratan a mercenarios para impedir a los campesinos el acceso a las fuentes de agua.

Jugando con los símbolos y los signos, la comunidad internacional construye sujetos deseosos de una hermenéutica pragmática, una aprehensión de contenidos subordinada a la urgencia de encontrar la solución a los problemas cotidianos. Cuando tal actitud deviene en costumbre socialmente aplaudida e individualmente rentable, la comprensión de las implicaciones de la liberación de bienes y servicios ambientales importa poco para un burócrata de un gobierno local, para un dirigente indígena de una comunidad andina o un profesor de una maestría en comercio exterior. A estos podría parecerles más lucrativo e interesante el estudio de las capacidades institucionales para el comercio de la biodiversidad andina elaborado por el Centro Internacional de la Papa (Roca, 2003), la guía para la valoración económica de los humedales de la UICN (Barbier, 1997) o el sitio web sobre mercados para la biodiversidad del Banco Mundial. Accediendo a estos artefactos del conocimiento que sí funciona, y familiarizándose con su semiosis, el burócrata podría conseguir un trabajo mejor remunerado en un programa nacional del BID, el dirigente indígena podría convertirse en promotor local de un proyecto europeo y el profesor podría hacerse invitar a los cursos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra.

## LOS ARTEFACTOS CONCEPTUALES PARA VIGILAR EL AJUSTE

Para supervisar el avance de las transformaciones institucionales esperadas en los países no desarrollados, la comunidad internacional está construyendo sistemas de indicadores cada vez más sofisticados para medir la calidad de la gobernanza. Hasta fines de 2005, el Proyecto sobre Desarrollo Humano<sup>16</sup> registraba 41 índices agregados sobre gobernanza e instituciones. Eran producidos periódicamente para comparar países, utilizando indicadores relacionados con: apertura económica, calidad del uso de la asistencia, calidad de las regulaciones, capacidad institucional, consenso democrático, control de la corrupción y pago de sobornos, corporativismo, derechos de propiedad, derechos políticos, efectividad del gobierno, estabilidad política, observancia de procedimientos legales, respeto a los marcos jurídicos, garantías para la inver-

---

<sup>16</sup> Para detalles sobre *The Project on Human Development* y sobre los índices agregados de gobernanza, ver PHD (2005).

sión extranjera, leyes de seguridad social y empleo, libertad de prensa, libertad económica, opacidad de los procedimientos gubernamentales, voz y responsabilidad (PHD, 2005).

En la abrumadora mayoría de los casos, tales sistemas de indicadores suelen elaborarse tomando como referencia tácita los valores de las ideologías liberales y las características institucionales de las democracias avanzadas. Para corregir este sesgo, los intentos más decentes de construcción de indicadores toman como parámetro la vigencia de los derechos humanos, argumentándose que estos proporcionan el consenso más amplio sobre lo que constituye una buena gobernanza. Desde este enfoque basado en los derechos, la buena o mala gobernanza es discriminada según el grado en el cual: los grupos afectados participan en las políticas públicas y las poseen; la formación de las reglas sociales procede sin humillar o dañar a las personas; las reglas son aplicadas por igual a cualquier persona independientemente de su estatus social; los funcionarios públicos son responsables por sus acciones y responden a las demandas de los ciudadanos; las decisiones tomadas por los funcionarios públicos están abiertas al escrutinio ciudadano; y las reglas facilitan una toma de decisiones rápida y oportuna (Hyden, 2002: 25). Logre o no este enfoque distanciarse de las preferencias tradicionales, las iniciativas hegemónicas convierten a la gobernanza en un dispositivo de control centrado en la vigilancia de las acciones y omisiones del sector público en los países no desarrollados.

Si bien la gobernanza suele ser legitimada como una novedad analítica útil para aprehender las relaciones entre sector público, sector privado y sociedad civil, los conceptos operativos o los indicadores estandarizados no acostumbra medir las contribuciones a la buena o mala gobernanza efectuadas por las organizaciones no gubernamentales transnacionales, instituciones multilaterales, agencias de cooperación o corporaciones multinacionales. Gracias a estas omisiones, los programas y proyectos para la gobernanza no indagan, por ejemplo, cómo los reguladores públicos son capturados por las empresas privadas domésticas o extranjeras; cómo los cuerpos jurídicos nacionales, los acuerdos bilaterales de inversión o los tratados de liberalización comercial conforman paquetes de beneficios aplicables únicamente a los inversionistas transnacionales; cuáles han sido los impactos efectivos de los flujos de asistencia internacional en el combate a la pobreza; o cómo las intervenciones de política domésticas están condicionadas al cumplimiento de requerimientos emanados desde las instituciones multilaterales y agencias de cooperación. Por ello, al dirigir selectivamente la atención analítica hacia los gobiernos locales y nacionales, la gobernanza deviene fácilmente en un motivo para profundizar las políticas de ajuste. Y esto acontece también en el ámbito hídrico.

Los procesos de producción de pobreza comienzan desde el momento mismo en el que las iniciativas para la gobernanza global del agua delimitan la participación ciudadana en referencia a la distinción entre gobernanza externa y gobernanza interna del agua. Según los documentos elaborados para el Diálogo sobre la Gobernanza Efectiva del Agua (Dialogue on Effective Water Governance-DEWG)<sup>17</sup>, aquella distinción tiene como propósito operacionalizar la noción de gobernanza para facilitar la transformación de las visiones en acciones. A tal efecto, y basándose tácitamente en las teorías sobre la relación entre agente y principal al interior de las empresas, se propone concebir al sector hídrico como un ámbito condicionado por su entorno social, económico y político. Dependiendo de sus características específicas, este contexto facilita u obstruye la implementación de las transformaciones institucionales deseadas.

Por ello, como primer paso para el mejoramiento de la gobernanza (externa) del agua, se sugiere una aplicación creativa de las recomendaciones emanadas de los amplios consensos internacionales. En tal sentido, se llega a afirmar que la liberalización comercial generará una mejor asignación de recursos hídricos entre usos agrícolas alternativos, que la protección de las inversiones extranjeras aumentará la provisión de servicios para los pobres o que la seguridad de la propiedad de los activos naturales facilitará la implementación de pagos por servicios ambientales. Desde esta lógica, en suma, la buena gobernanza (externa) del agua equivale a la profundización del ajuste de las estructuras económicas, políticas y jurídicas nacionales, una tarea cuyos responsables rutinarios son los presidentes, diputados, ministros y altos tecnócratas criollos. En correspondencia con esta visión restringida de la gobernanza (externa) del agua, por ejemplo, el primer Informe del Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo definió como *stakeholders* a aquellos grupos o individuos que tienen mandato o responsabilidad legal con respecto a una decisión (WWAP, 2003: 373).

Por otra parte, se propone transformar aquellas normativas y organizaciones más directamente relacionadas con la administración y el cumplimiento de los derechos de propiedad sobre los recursos hí-

---

17 En 2002, la Asociación Mundial del Agua, el PNUD y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) comenzaron a implementar el Dialogue on Effective Water Governance (DEWG), un proceso de reuniones y discusiones periódicas entre congresistas, funcionarios públicos, agencias de cooperación, instituciones multilaterales y empresarios. Para 2015, el DEWG aspira a consolidar modificaciones sustantivas a las estructuras y procedimientos de gobernanza en los gobiernos nacionales y municipales, buscando propiciar así prácticas adecuadas para fomentar la seguridad hídrica, esto es, el acceso al agua a un costo razonable. Para mayor información sobre esta asociación público-privada global y sus concepciones de política pública, ver DEWG (2003), Peña (2003) y Rogers (2002).

dricos. En este ámbito de la gobernanza (interna) del agua, la participación ciudadana es apreciada como un mecanismo para mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia, responsabilidad y sustentabilidad de los distintos arreglos públicos y privados relacionados con la gestión integrada de los recursos hídricos. De ahí que el concepto de grupos de interesados suele comprender a los usuarios del agua, los técnicos e ingenieros, los funcionarios practicantes, las autoridades hídricas y cualquier otro agente social que pudiese ser afectado por las características de las normativas e instituciones del sector hídrico. Por ello, en última instancia, participar en la gobernanza (interna) del agua equivale a tener una voz en los asuntos del agua<sup>18</sup>. En correspondencia con lo anterior, la comunidad internacional produce dispositivos en los cuales la noción de gobernanza termina siendo operacionalizada mediante indicadores de gestión para el sector y desde el sector. Veamos algunos ejemplos destacados al respecto.

Durante la década del noventa, las agencias de las Naciones Unidas comenzaron a elaborar definiciones de gobernanza a la medida de las necesidades de los hacedores e implementadores de políticas ambientales. Desde ese entonces, la operacionalización de la gobernanza en variables e indicadores ha sido muy poco creativa. En esencia, los distintos documentos considerados como clásicos de la gobernanza ambiental efectúan ligeras modificaciones al paradigma creado por la Iniciativa para la Gobernanza Urbana (The Urban Governance Initiative-TUGI), un proyecto encaminado a crear ciudades socialmente justas, ecológicamente sustentables, políticamente participativas, económicamente productivas y culturalmente brillantes (UNDP-TUGI, 2003). Utilizando como inspiración a las nueve características de la buena gobernanza identificadas en *Gobernanza para el desarrollo humano sustentable* (UNDP, 1997), la TUGI elaboró cartillas y manuales para observar, medir y evaluar la buena gobernanza en el sector de agua potable y saneamiento. Sin embargo, este esfuerzo desembocó en la configuración de una batería de indicadores que reproduce, con una insensibilidad absoluta al carácter multifacético del agua, postulados normativos generales fácilmente aplicables a cualquier otro sector económico.

Años después, en 2005, el PNUD y el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute-SIWI) pusieron en operación la Facilidad para la Gobernanza del Agua (Water Governance Facility-WGF), un programa para apoyar a los países no desarrollados en la búsqueda de intervenciones cooperativas para ali-

---

18 Dado que esta visión predomina al momento de implementar los dispositivos de poder transnacionales, los textos hegemónicos dirigidos a la comunidad latinoamericana del agua suelen traducir el término *governance* como gobernabilidad o gestión.

viar la pobreza mediante un enfoque integral del manejo de recursos hídricos a través de soluciones de gobernanza mejoradas. A similitud de antaño, este nuevo dispositivo también desembocó en definiciones operativas en las cuales la gobernanza del agua aparece identificada con la formulación y adopción de instituciones, políticas y leyes sostenibles, la creación de políticas, instituciones y leyes ambientales susceptibles de ser cumplidas e implementadas, y la clarificación de las responsabilidades de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en la administración hídrica (WGF, 2005).

En estas u otras iniciativas similares, la operacionalización de la gobernanza culmina delimitando sutilmente el campo de lo admisible para la comunidad internacional. Después de unos cuantos párrafos rutinarios dedicados a generar una apariencia de respeto a los valores liberales, humanistas o ecologistas, la gobernanza del agua deviene en una caricatura en la que la participación es fijada como participación en las instituciones hídricas, la transparencia es definida como transparencia de las autoridades hídricas, la rendición de cuentas es postulada como rendición de cuentas de los reguladores hídricos, y así sucesivamente. Esta bondadosa concesión de los arquitectos de la gobernanza constituye una operación encaminada a confinar el pensamiento y la acción de los usuarios del agua a un inocuo campo de juego: lo sectorial.

Convirtiendo a la gobernanza del agua en un sinónimo para la gestión del agua, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y oligarquías domésticas crean una distracción para mantener a los pobres ocupados en tareas intrascendentes. En Ecuador, ¿de qué podría servirles a los campesinos participar en la discusión de un anteproyecto de ley que pretende eliminar las juntas de regantes para facilitar la participación privada en los servicios locales de agua potable? ¿Acaso no sería más significativo que se les permitiese expresar su voz sobre la conveniencia de la deuda externa contratada para financiar los programas del Banco Mundial y el BID desde los cuales emergen tales anteproyectos? ¿Qué provecho obtendrían los campesinos de una modernización de la administración hídrica que conduzca al establecimiento de registros accesibles y transparentes de las concesiones de agua cuando estas son otorgadas a aquellas empresas agroindustriales con capacidad de capturar al regulador provincial y nacional? ¿No sería más importante que existiera transparencia sobre los compromisos de política ambiental en los que incurren los gobiernos ecuatorianos al momento de firmar una carta de intención, un acuerdo bilateral de inversiones o un tratado de libre comercio? ¿No resultaría más adecuado el establecimiento de límites a las capacidades del presidente de la República para emitir decretos ejecutivos que reestructuran, sin explicitar las razones, a las instituciones públicas para satisfacer las presiones de los empresarios nacionales y extranjeros? ¿En qué forma podrían

mejorar las subsistencias familiares y las capacidades productivas de los campesinos si la reforma institucional genera un implacable cumplimiento de leyes que fomentan el acaparamiento de concesiones de agua según el tamaño de los predios rurales?

Con demasiada facilidad, al no contemplar la presencia y la voz ciudadana en los ámbitos nacionales o internacionales de la gran política, la gobernanza del agua deviene en un pretexto para adornar con ornamentos del liberalismo anglosajón a las democracias oligárquicas imperantes en los países no desarrollados. A su vez, la operacionalización pragmática y realista del concepto de gobernanza, la identificación equívoca de la gobernanza con la gestión integrada de recursos hídricos y el deliberado confinamiento de la gobernanza del agua al ámbito de lo sectorial constituyen, en última instancia, tres operaciones favorables a la instauración de la economía neoclásica como fundamento único para las políticas, entidades y leyes hídricas nacionales. Para que esta afirmación quede absolutamente clara, obsérvese lo siguiente.

En el Diálogo sobre la Gobernanza Efectiva del Agua, la gobernanza fue operacionalizada mediante la delimitación de cuatro paquetes de variables sobre el ambiente facilitador, el desarrollo institucional, la aplicación de instrumentos de manejo y la gestión de la conflictividad social. Dado que todas estas variables fueron procesadas asumiendo como premisa la imperiosa necesidad de incrementar la presencia privada en el uso y gestión de los recursos hídricos, los indicadores de la caja de herramientas de la GWP miden el buen o mal comportamiento de un país en función de los siguientes aspectos: existencia de leyes e instituciones para garantizar la libre comercialización de derechos de agua; reforma de la legislación en correspondencia con la nueva episteme del agua como bien económico; existencia de políticas de financiamiento favorables a la incorporación de la inversión extranjera en las economías nacionales; impedimentos para la constitución de asociaciones público-privadas para la provisión de los servicios relacionados con el sector hídrico; existencia de evaluaciones actualizadas de los ecosistemas y capaces de incorporar una plena valorización económica de los recursos hídricos; adaptación de la sociedad civil a los mecanismos para la recuperación total de costos en los servicios de agua; grado de desarrollo de los mercados de aguas y los permisos de comercialización; o extensión y características de los subsidios públicos a los usuarios de agua (GWP, 2005).

## LOS INFORMES SOBRE EL FUTURO ANHELADO

En la confusión generada por miles de estudios sobre los países no desarrollados, cuyos contenidos podrían ser hartamente contradictorios e incoherentes entre sí, ¿cómo logran los miembros de la comunidad in-

ternacional orientarse para coordinar sus acciones colectivas? A principios del siglo XXI, entre los múltiples artefactos utilizables para este propósito, los informes globales constituyen los mapas más sintéticos para obtener una rápida ubicación en los senderos de cambio favorecidos por las instituciones multilaterales en un momento determinado. Conforme logran consagrarse como vehículos para cohesionar ideológicamente a los agentes hegemónicos, estos documentos fomentan un efecto colateral favorable a la perpetuación de políticas públicas productoras de pobreza; a saber: la naturalización de la visión neoliberal de la relación entre las instituciones, los recursos naturales y la pobreza. Para poder apreciar cómo sucede esto, comencemos revisando algunas características de la evolución histórica de esta modalidad de semiosis hegemónica.

En 2003, el PNUD emprendió una investigación sobre la evolución histórica de los informes globales. Por tales se entendió a aquellos documentos que presentan las siguientes características: se dedican a mostrar y analizar asuntos de preocupación y alcance global; se refieren a temas que afectan a todos o la mayoría de países y personas en múltiples regiones geográficas; se producen bajo el auspicio de programas, proyectos, iniciativas, instituciones u organizaciones dedicadas a producir conocimientos globales; se utilizan como insumos para facilitar y orientar la discusión en eventos internacionales especiales; y plantean como sus destinatarios al público en general (Haller, 2004). Utilizando dichos criterios, el PNUD detectó que el 50% de todos los nuevos informes globales fueron publicados con posterioridad a la disolución de los regímenes socialistas. De manera más específica, los datos del PNUD permiten calcular que, entre 1940 y 1999, el ritmo de publicación pasó de 2,4 a 18,7 nuevos informes globales cada dos años.

El aumento de la cantidad de estos textos estuvo acompañado también por una tendencia a la ampliación de los temas abordados. A diferencia de antaño, cuando los documentos mundiales eran producidos casi exclusivamente por organizaciones intergubernamentales y se centraban en el compendio de datos, los informes globales contemporáneos se caracterizan por ser elaborados por organizaciones no gubernamentales, versar sobre asuntos detrás de la frontera y presentar soluciones para los temas en mención<sup>19</sup>. Según el PNUD, las nuevas

---

19 Este rasgo de la evolución del género puede apreciarse en los informes globales más directamente relacionados con los diversos aspectos de la gobernanza sectorial del agua. Según los datos presentados en el estudio del PNUD, y actualizados por quien escribe, tales informes serían, ordenados por la fecha de su primera edición, los siguientes: "Anuario de estadísticas de la salud mundial" (1922); "Estado de la alimentación y la agricultura" (1947); "Valoración de los recursos forestales del mundo" (1950); "Informe anual de la Organización Meteorológica Mundial" (1951); "Anuario de estadísticas de la salud mundial" (1962); "Informe del desarrollo mundial" (1978); "El estado de la población del mun-

características de la producción y contenidos de los informes globales testimonian que, una vez culminadas las disputas ideológicas asociadas a la Guerra Fría, las visiones globales son más aceptables y solicitadas por todos los países, debido a su preocupación por el estado actual y las perspectivas de los bienes públicos globales. Lamentablemente, esta interpretación es imprecisa, dada su propensión a reproducir las ficciones utilizadas para legitimar los paradigmas de política creados por las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

A principios del siglo XXI, ni siquiera al interior de los agentes hegemónicos del sistema internacional o sus comunidades epistémicas subsidiarias puede apreciarse unanimidad de criterios con respecto a cuáles deberían ser los bienes y males públicos globales. No obstante, la disputa por el sentido de las políticas públicas domésticas sí está atravesada por una lucha en el campo de las representaciones simbólicas sobre aquello que realmente constituye lo público global. Debido al proceso de creciente internacionalización del ciclo de políticas, los agentes públicos y privados de los países no desarrollados están obligados a involucrarse o bien en el apoyo o bien en el rechazo a las visiones globales. Por ello, por ejemplo, incluso para cuestionar la construcción de infraestructuras hídricas, el pensamiento y la práctica de las organizaciones ecologistas contestatarias están compelidos a implicarse en la difusión, análisis y crítica de los informes globales producidos por las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas.

Apreciada en referencia a la interminable lucha entre intereses contrapuestos, la incesante producción de visiones globales no emerge porque estas sean más aceptables, sino porque son más fungibles. Empujados por la dinámica de la disputa por el auténtico sentido de lo público global, los agentes hegemónicos deben reinventar permanentemente sus informes mundiales. En última instancia, ninguno de ellos

---

do" (1979); "Informe de la salud mundial" (1979); "Recursos mundiales" (1986); "Informe de datos ambientales" (1987); "Monitoreo de la población mundial" (1989); "Cambio climático" (1990); "Informe del desarrollo humano" (1990); "Anuario de la cooperación internacional sobre ambiente y desarrollo" (1992); "Signos vitales" (1992); "El ambiente del mundo" (1992); "Informe mundial de desastres" (1993); "El mundo en transición" (1994); "El estado de los bosques del mundo" (1995); "Valoración global de la biodiversidad" (1995); "Informe de la salud mundial" (1995); "Informe global sobre asentamientos humanos" (1996); "Indicadores del desarrollo mundial" (1996); "Salud humana y cambio climático" (1996); "Estado de la acuicultura y pesquerías del mundo" (1996); "Perfil del ambiente global" (1997); "El agua del mundo" (1998); "Informe de la pobreza" (1998); "Informe de enfermedades infecciosas" (1999); "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo" (1999); "Salud humana y cambio climático" (2000); "Evaluación de la energía mundial" (2000); "Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud" (2001); "Viviendo con riesgo" (2002); "Informe del desarrollo de los recursos hídricos en el mundo" (2003); "Agua y población global" (2003); "Seguridad humana ahora" (2003); y "Reduciendo el riesgo por desastres" (2004).

dura el tiempo suficiente como para convencer a la multiplicidad de actores involucrados en, o afectados por, las propuestas estandarizadas de reforma institucional. Empero, la perentoriedad de sus documentos no constituye ninguna molestia sustantiva para los arquitectos de la gobernanza global. Como dispositivos para la producción y difusión de significaciones autorizadas, legítimas y verdaderas, los informes globales tienen como propósito incitar a la acción operando como articuladores de las experiencias del pasado con los proyectos de futuro. De ahí que, para poder facilitar los niveles mínimos de cohesión ideológica requeridos para la conformación de acciones colectivas, los informes globales versan no tanto sobre lo que pasó sino sobre lo que pasará en el planeta.

Por ejemplo, tómese el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003* (*WDR 2003*) (Banco Mundial, 2003). Si este documento quisiera cumplir con la promesa insinuada por su género y su título, sus contenidos estarían estructurados primaria y básicamente en función de ofrecer análisis o descripciones sobre el desarrollo sustentable en el mundo dinámico existente con anterioridad a su publicación. Aunque algo de esto sí puede apreciarse en sus interiores, tal informe está organizado como una hoja de ruta colocada a disposición de quienes deseen actuar a favor de los ecosistemas y los pobres. Por ello, incluso cuando sus narrativas miran hacia atrás en el tiempo, el *WDR 2003* busca resumir las visiones, propuestas y teorías hegemónicas previas para colocarlas como base para la discusión sobre lo posible o imposible a futuro. Así, deviene en un artefacto para transcribir los trillados mensajes del neoliberalismo institucionalista; vale decir, la importancia de un manejo adecuado de los distintos tipos de capitales o la relevancia de las reglas que coordinan las acciones para proteger a estos activos (Banco Mundial, 2003).

Una vez resumido el pasado a través del compendio del sentido común imperante, el *WDR 2003* parecería entrar a la descripción de lo que sucede con los pobres y sus subsistencias en las tierras frágiles, las planicies áridas, las pendientes montañosas o las ciudades excluyentes. No obstante, una vez más, estos acápite se convierten en escenarios para la presentación de recetas sectoriales de política, ilustradas y apoyadas con la reminiscencia de las voces de los pobres compendiadas por el Banco Mundial, las buenas prácticas destacadas por la comunidad del desarrollo, las cifras emanadas de los proyectos de conocimiento multilaterales o los descubrimientos realizados por los consultores de la corriente principal. Después de describir este mundo dinámico a través de las representaciones legítimas de la semiosis dominante, el *WDR 2003* culmina sintetizando un programa de política pública centrado en el aumento de la coordinación entre las instituciones nacionales y subnacionales involucradas con la gobernanza ambiental, la

vinculación de las preocupaciones y acciones locales con los desafíos globales y la promoción del diálogo entre distintos grupos interesados en una senda hacia un futuro sostenible. Tal proceder no constituye, sin embargo, una aberración excepcional.

Cuando se efectúa una correlación entre los discursos y las prácticas del Banco Mundial, puede apreciarse que sus informes globales operaron como hitos históricos en un doble sentido. Por un lado, como compendios del pasado inmediato, difundieron hacia la comunidad internacional lo que el Banco Mundial había estado realizando por cuenta propia a través de sus programas y proyectos. Por otro, como esbozos del futuro anhelado, los informes mundiales funcionaron como dispositivos para alinear las prácticas y visiones de otras instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales con las prescripciones de las distintas generaciones de ajuste estructural. Gracias a la versatilidad para la retrospectión y proyección simultáneas, los arquitectos de la gobernanza global pueden coordinarse entre sí sin pertenecer formalmente a una misma organización. De este modo, mientras todos los caminos conduzcan hacia el Banco Mundial y sus conocimientos, el orden global queda bajo buen recaudo. Empero, esta estandarización de los procedimientos de políticas públicas globales tiene un efecto perverso: la reproducción de los procesos generadores de pobreza.

En sí misma, la conformación de mecanismos de coordinación ideológica podría no ser perjudicial para los pobres, si los dispositivos de gobernanza global tuviesen la capacidad para romper con las dependencias de su propio pasado. Pero ese no es el caso. Una vez descontado el efecto distorsionador emanado de la utilización de los símbolos e imaginarios de moda en un momento determinado, los esquemas interpretativos hegemónicos aparecen cual construcciones bastante rígidas y arcaicas que, ni siquiera por la presión de la crítica contestataria, logran abrirse a ámbitos insólitos de pensamiento y práctica. Por ejemplo, obsérvense las homologías existentes en dos piezas discursivas bastante alejadas entre sí temporalmente:

El clima para la empresa. Muy frecuentemente, la competencia externa y doméstica han incentivado la innovación, la difusión de tecnología y el uso eficiente de los recursos [...] Por el contrario, los sistemas de licenciamiento industrial, las restricciones a la entrada y salida, los códigos legales inapropiados relacionados con la bancarrota y el empleo, los inadecuados derechos de propiedad, y los controles de precios –factores todos estos que han debilitado las fuerzas de la competencia– han retrasado el cambio tecnológico y el crecimiento de la productividad [...] También, una economía doméstica eficiente requiere bienes públicos de una alta calidad. Principalmente, estos

incluyen un marco regulatorio para asegurar la competencia y derechos de propiedad y legales que sean claramente definidos y concienzudamente protegidos (WB, 1991: 7).

Un mejor clima de inversiones puede mejorar directamente la productividad mediante una reducción de los costos y riesgos injustificados que emergen de los comportamientos y políticas gubernamentales. Haciendo más atractivo el desarrollo y la adopción de nuevas y mejores formas de hacer las cosas, un mejor clima de inversiones ayudará a la productividad a través de su impacto sobre la tecnología. Por ello, reducir los costos y los riesgos es tan importante como la eliminación de las barreras injustificadas al desarrollo, la adopción o adaptación de nuevos procesos y el fomento de la competencia para incentivar a las empresas a tomar aquellas oportunidades (WB, 2004: 29).

Cual si no hubiese pasado nada sustantivo durante los trece años transcurridos entre la publicación de *El desafío del desarrollo* (WB, 1991) y *Un mejor clima de inversiones para todos* (WB, 2004), el Banco Mundial propone esencialmente la misma recomendación: crear mejores condiciones para la propiedad y la acumulación capitalista. Sea en 1991 o en 2004, esta receta de política presupone que la satisfacción de los intereses empresariales equivale a la promoción de bienestar colectivo. Aferrándose a dicha premisa, la comunidad internacional convierte a la seguridad de los derechos de propiedad en la condición *sine qua non* para mejorar la gobernanza económica, ambiental, hídrica o cualquier otra gobernanza imaginable. Por ello, cualquiera fuese el sector específico de política pública, una y otra vez, la reducción de la pobreza viene paradójicamente definida mediante tareas consistentes en crear incentivos adecuados para la labor de quienes no son pobres.

## LAS COMISIONES MUNDIALES Y LA CONTENCIÓN DE LOS DESAFÍOS

Desde fines de la década del setenta, se aprecia una proliferación de las comisiones globales, grupos integrados por expertos o políticos cuya misión básica consiste en generar recomendaciones estratégicas para un área de política pública considerada como estratégica<sup>20</sup>. Usualmen-

---

20 Después de la conformación de la Comisión Brandt en 1977, por ejemplo, se establecieron la Comisión Independiente sobre Asuntos Humanitarios Internacionales (1983), la Comisión Brundtland (1984), la Comisión del Sur (1987), la Comisión Independiente sobre Población y Calidad de Vida (1991), la Comisión sobre la Gobernanza Global (1992), la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo (1992), la Comisión Mundial sobre Represas (1998), la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2000), la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (2000), la Comisión sobre Seguridad Humana (2001) y la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002).

te, la instauración de estos dispositivos ha sido interpretada como una forma de mejorar la gobernanza global, circunvalando las limitaciones de los procesos y estructuras basados en instituciones intergubernamentales. Sin embargo, y precisamente debido a su incesante y frecuente constitución, las comisiones globales han sido cuestionadas en su validez para transformar la vida de los pobres.

En 2002, por ejemplo, se conformó el Proceso de Helsinki sobre la Globalización y la Democracia, una iniciativa compuesta por un grupo de alto nivel dedicado al análisis de la gobernanza global y, también, por tres grupos de expertos dedicados a la elaboración de políticas viables, prácticas y estratégicas para solucionar los déficits de gobernanza global, financiar los objetivos de desarrollo del milenio y abordar los problemas de la seguridad humana. Como parte de sus contribuciones para humanizar la globalización, el Proceso de Helsinki decidió efectuar una inspección de las principales comisiones y procesos globales previamente realizados<sup>21</sup>. A partir de los documentos de tal evaluación, pueden inferirse algunos rasgos típicos del funcionamiento, eficacia y consecuencias de estos grupos de notables.

Tradicionalmente, las comisiones globales han sido conformadas bajo los auspicios de las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados y, más recientemente, las corporaciones o fundaciones privadas (Hveem, 2005: 21). A los comisionados se les encarga la producción de un informe global, que suele alimentarse por los aportes de investigaciones adjuntas elaboradas por expertos sobre los temas bajo escrutinio. Independientemente de que logren sintetizar con idoneidad el estado del arte del pensamiento y la práctica del desarrollo internacional, aquellos informes son presentados y utilizados como guías políticas para las futuras acciones cooperativas de la comunidad internacional. Por ello, la necesidad de nuevas comisiones emerge una y otra vez.

Al apreciar los detalles de estos procesos de gobernanza, puede constatar que, utilizando el léxico imperante en un momento determinado, las comisiones globales suelen clonar a sus precedentes en temas, mandatos e, incluso, recomendaciones. Por ejemplo, la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland, la Comisión sobre la Gobernanza Global, la Comisión sobre Seguridad Humana o la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización definen sus mandatos en referencia a los graves problemas que emergen de las crecientes disparidades económicas, sociales y políticas entre países y grupos sociales. De este modo, sus propuestas reiteran añejas promesas siempre incumplidas

---

21 Para detalles sobre la evaluación de las comisiones globales efectuada por el Proceso de Helsinki, ver Vayrynen (2003), Lapeyre (2004) y Vesa (2005).

tales como cambiar las relaciones entre los países del Norte y el Sur o ampliar la participación de los excluidos.

Como norma general, las comisiones globales tienen una duración temporal acotada al cumplimiento de su mandato constitutivo, circunstancia que les dificulta la transformación en organizaciones permanentes con capacidad para promover, monitorear y efectivizar sus recomendaciones de política. A efectos de eliminar las discontinuidades generadas por la duración efímera de estos dispositivos, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y los países desarrollados promueven una nueva comisión global casi inmediatamente después de que otra culmina. Tal conducta no suele estar acompañada por una evaluación sistemática de la pertinencia de las labores, resultados y recomendaciones de los arreglos globales previos. Simplemente, la creación incesante de nuevas comisiones respondería a la necesidad de “abordar los desafíos nuevos globales” (Lapeyre, 2004: 1). Utilizando este tipo de justificaciones fundacionales, las comisiones globales logran presentarse a sí mismas como espacios neutrales para la construcción de gobernanza global: sus patrocinadores, notables, acólitos y asesores son representados como actores motivados por objetivos altruistas. Sin embargo, otra imagen de las comisiones globales emerge al observar sus momentos de aparición.

Desde principios de la década del ochenta, las comisiones globales han operado como mecanismos para neutralizar los desafíos planteados por los intelectuales, movimientos sociales u organizaciones contestatarias. Usualmente, la conformación de comisiones globales estuvo precedida por intensos debates que lograron aumentar la visibilidad pública de la insatisfacción con los dispositivos para la gobernanza global. Presionada por una semiosis disonante que alteraba la ficción sobre la existencia de amplios consensos, la comunidad internacional abrió espacios para la locución controlada de las voces disidentes.

Cual rituales seculares capaces de admitir algunos momentos de catarsis y queja colectivas, los procesos de las comisiones globales instituyeron una forma de trabajo bastante estandarizada: mientras los científicos de la corriente principal preparan sus documentos temáticos, los comisionados escuchan las opiniones de los grupos afectados por las políticas transnacionales y, también, invitan a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación o universidades de los países no desarrollados a enviar sus aportes para la elaboración del informe. Por su parte, los científicos de las comisiones se reúnen con otros expertos de las distintas comunidades epistémicas para depurar las versiones preliminares de los estudios a ser entregados como insumos para la reflexión de los especialistas. De esta manera, sea desde los comisionados o sus acólitos, se generan efímeras pero extensas redes de relaciones personales e institucionales. Finalmente, una vez publi-

cado el informe, la comunidad internacional realiza sucesivos eventos para dar a conocer los resultados de un proceso ampliamente participativo, buscando así crear los apoyos necesarios para la implementación de las recomendaciones de los comisionados.

Además, para facilitar el proceso de neutralización de la crítica ideológica y política, los promotores de comisiones globales suelen difundir dos imaginarios sobre la naturaleza de estos dispositivos de poder. En primer lugar, las comisiones globales acostumbran ser presentadas como arreglos de gobernanza independientes, pretensión actualizada incluso en los casos más evidentes de adscripción de los comisionados a las prácticas e ideologías ortodoxas. Por ejemplo, la Comisión Mundial para el Agua en el Siglo XXI estuvo integrada por personalidades independientes relacionadas con el Banco Mundial, el GEF, el BID, la Asociación Mundial del Agua, el Consejo Mundial del Agua (WWC), la Fundación Rockefeller, la UICN o la empresa multinacional Suez<sup>22</sup>. En segundo término, la labor de las comisiones globales suele ser delimitada en función del siglo XXI, un espacio temporal cuya mera evocación les otorga a las recomendaciones de los comisionados los atributos de una mirada estratégica no contaminada por las restricciones de lo coyuntural y los egoísmos del presente. Así, en el caso de aquella comisión, el resultado fue nada menos que la elaboración de *la visión del agua para el siglo XXI*.

Si la “historia de las comisiones internacionales independientes está repleta de propuestas nunca implementadas” (Lapeyre, 2004: 3), entonces, ¿cómo evaluar su efectividad? Aparentemente, los políticos, intelectuales o científicos más conservadores no logran comprender con facilidad la función de las comisiones globales. Debido a su propensión al análisis estático de costos y beneficios, les exigen a los grupos de notables producir resultados tangibles e inmediatos. Esta exigencia no tiene en cuenta el poder de las ideas, especialmente cuando estas sirven a los poderosos. Aunque nunca produzcan resultados reales, las comisiones globales logran alterar los campos simbólicos para el desenvolvimiento de las visiones y prácticas hegemónicas del desarrollo internacional.

A partir del establecimiento de tales comisiones, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y corporaciones transnacionales logran engendrar nuevos procesos encaminados a forjar alianzas a múltiples niveles. Estas les permiten protegerse recíprocamente de sus críticos de derecha o izquierda, unificar criterios para la producción de conocimientos y discursos, ampliar sus apoyos creando empleo para

---

22 Para una lista completa de quienes lideraron, asesoraron e integraron la Comisión Mundial para el Agua en el Siglo XXI, ver Cosgrove (2000: XVI).

quienes están dispuestos a alinearse con los dispositivos de poder y, obviamente, transferirse recursos económicos para su supervivencia como organizaciones.

Asimismo, las comisiones globales han operado como mecanismos para la protección de las instituciones multilaterales; se trata de una consecuencia colateral nada sorprendente, pues estas han sido las que crearon, financiaron y publicitaron la labor de los notables comisionados y sus expertos técnicos de apoyo. Por ello, en vez de convertirse en las simientes para acciones inmediatas encaminadas a transformar radicalmente los regímenes e instituciones internacionales, las comisiones suelen devenir en matrices para agendas novedosas a ser implementadas a nivel nacional y regional por los mismos actores de siempre. Luego de concluida la misión de los comisionados, ¿quiénes quedan a cargo de la implementación? Dado que las recomendaciones de las comisiones mundiales nunca buscan crear una ruptura apresurada e innecesaria con el pasado, las Naciones Unidas y el Banco Mundial adquieren nueva vida como instituciones imprescindibles para la gobernanza de la globalización, convirtiéndose una vez más en los nodos desde los cuales se crean, articulan o acoplan las múltiples redes de intervención asociadas a la implementación de las recomendaciones de los comisionados. De esta manera, al menos mientras no surja una nueva comisión de especialistas para componer los problemas del mundo, la reforma de las instituciones de Bretton Woods queda controlada, diluida y postergada. Este juego, empero, no concluye ahí.

Sea o no su intención, la labor de las comisiones globales les permite a las instituciones multilaterales postularse a sí mismas como aparatos difusores de prácticas y valores para la cohesión social, la democracia y la libertad en el vecindario global, una representación bastante favorable para borrar cualquier huella de la influencia ejercida en sus operaciones cotidianas por los países desarrollados, EE.UU. o las empresas transnacionales. Una vez difundidas las grandes visiones de política creadas desde las comisiones globales, las agendas del Banco Mundial y de las Naciones Unidas aparecen cual simples y respetuosas réplicas de las preocupaciones, percepciones y expectativas de los ciudadanos del mundo. De este modo, generando la ficción de una visión compartida concebida escuchando las voces de todos, las comisiones globales devienen en mecanismos para socavar preventivamente la legitimidad de la disidencia intelectual, política y organizativa. Cuando la semiosis hegemónica presenta a los países no desarrollados como propietarios de los resultados de la labor de los comisionados, ¿acaso no se generan las condiciones simbólicas necesarias para descalificar a cualquier intelectual u organización lo suficientemente irreverente

para denunciar a las Metas del Milenio como un conjunto de enunciados declarativos mal calculados e, incluso, hipócritas<sup>23</sup>?

En estos espectáculos de simulación funcionales para los propósitos más convencionales del realismo político, obviamente, no siempre todo resulta en concordancia con las expectativas de los arquitectos de la gobernanza global. Sin embargo, ni siquiera cuando así sucede estos salen mal parados. A continuación, para ilustrar las expresiones vertidas, pasaremos una breve revista a los orígenes, funcionamiento y desenlace de la Comisión Mundial de Represas (WCD).

Mucho antes de que los efectos sociales del ajuste estructural deviniesen en un símbolo de la lucha contra la globalización neoliberal, el Banco Mundial estuvo expuesto al cuestionamiento sistemático de las organizaciones ecologistas de los países desarrollados. Para principios de la década del noventa, estos actores habían logrado documentar y publicitar las desastrosas consecuencias ambientales de las intervenciones multilaterales, tarea facilitada por los grandes fracasos registrados en países cuyos regímenes autoritarios habían convertido a la construcción de represas en episodios marcados por la violencia hacia las poblaciones rurales más pobres.

En 1990, por ejemplo, después de haber sido forzados a abandonar sus predios, 5 mil campesinos hindúes iniciaron una marcha de protesta hacia la represa de Narmada, un proyecto impulsado y financiado por el Banco Mundial. Dado que este peregrinaje estuvo acompañado por la represión estatal y adquirió difusión internacional, aquella institución se vio obligada a conformar un Panel Independiente de Revisión e, incluso, a reconocer que el proyecto había sido un gran error. A pesar de tales reparaciones simbólicas, el Banco Mundial no logró contener el surgimiento de una ola de acciones contestatarias que demandaban su muerte o su reforma como institución multilateral (Goldman, 2001: 192). Por ello, cuando James Wolfensohn asumió la presidencia del Banco Mundial, las represas ya eran emblemas del uso ineficiente de la deuda externa, la complicidad de las instituciones internacionales con los gobiernos corruptos y el atropello a los derechos de los campesinos pobres.

---

23 Entre los cuestionamientos a las Metas del Milenio efectuados por los académicos y funcionarios de los países desarrollados podrían distinguirse dos grandes tendencias. Por un lado, se encuentran las críticas relativamente ligeras que, después de efectuar unos cuantos cálculos sobre las tasas de crecimiento del producto, la inversión o el gasto público, sugieren la improbabilidad de cumplir con los objetivos en el tiempo previsto. Por otro, se constatan críticos menos recatados cuyos trabajos apuntan a evidenciar que los actores hegemónicos del sistema internacional continúan concibiendo a la reducción de la pobreza como un efecto colateral a ser alcanzado mediante una mayor profundización de las políticas económicas y ambientales ortodoxas. Para ejemplos de estas posiciones, ver Clemens (2004), Qureshi (2005), Satterthwaite (2003) y Vandemoortele (2004).

En junio de 1994, dos mil organizaciones no gubernamentales firmaron la Declaración de Manibeli, demandando la revisión de la pertinencia económica, social y ambiental de los grandes proyectos de represas financiados con recursos internacionales. Hacia fines de ese año, ante el carácter sistemático y creciente de las presiones de diversos movimientos sociales y ecologistas, el Banco Mundial anunció que su Departamento de Evaluación de Operaciones iniciaría inmediatamente una evaluación mundial de las construcciones hídricas. Dos años después, esta revisión culminó pero fue mantenida fuera del escrutinio público: por ese entonces, aquella institución parecía no estar muy dispuesta a sacar a la luz todos los detalles del desempeño real de la industria de represas.

En 1997, en respuesta a esta actitud, las organizaciones vinculadas a la campaña Cincuenta Años es Suficiente lograron propiciar la Primera Conferencia Internacional de Personas Afectadas por Represas, un evento que concluyó demandando una moratoria inmediata a la construcción de represas (Imhof, 2002). En un intento por controlar el curso de los acontecimientos ulteriores, el Banco Mundial y la World Conservation Union (UICN) convocaron a un taller para discutir una segunda revisión más abierta a todos los grupos de involucrados (Dorcey, 1997). Surgió así la propuesta de establecer la Comisión Mundial de Represas, una promesa cuya realización estuvo empañada inicialmente por algunos desacuerdos significativos: al momento de seleccionar a los comisionados, el Banco Mundial y la UICN no quisieron involucrar a representantes de los pobladores afectados por la construcción de represas (Imhof, 2002: 6). Asimismo, desde un principio, la Comisión estuvo plagada por los cuestionamientos y obstrucciones provenientes de los gobiernos y el sector privado.

En 1998, cuando los involucrados lograron un acuerdo sobre el mandato y composición de esa comisión mundial, se estableció que los miembros participarían como individuos y no como representantes de organizaciones. De esta manera, se eligió un foro compuesto por 68 miembros encargados de proporcionar los insumos necesarios para el trabajo de la comisión. Sólo entonces se inició un proceso de investigación participativa que abarcó: 11 estudios de caso en cinco regiones del mundo; 17 revisiones temáticas sobre impactos sociales, económicos y ambientales; 125 encuestas a represas ubicadas en 56 países; 4 audiencias públicas regionales; y 950 ponencias enviadas desde 79 países. Debido a la magnitud y composición de los participantes, este proceso derivó hacia rumbos imprevistos.

Posiblemente confiados en su experiencia y destreza para organizar procesos inocuos para los intereses de los países desarrollados y las empresas transnacionales, el Banco Mundial y sus asociados permitieron que la WCD adquiriese un mandato que contemplaba no sólo la revisión

de las contribuciones de las grandes represas al desarrollo sustentable, sino también la elaboración de alternativas, criterios y estándares apropiados para diseñar y operar represas. En 2000, cuando la Comisión publicó su informe “Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones”, los actores hegemónicos se llevaron varias sorpresas.

Dado que la vigencia de los derechos humanos y el logro del desarrollo sustentable sí fueron utilizados como los criterios básicos para juzgar la validez de cualquier política e intervención pública, la Comisión Mundial de Represas concluyó que las visiones, metodologías y prácticas basadas en el análisis de costo-beneficio eran inaceptables e insuficientes para alcanzar objetivos de bienestar colectivo (WCD, 2000). A su vez, la investigación empírica demostró que las grandes represas no habían servido siquiera para alcanzar metas de eficiencia económica, como podrían ser la elevación de los niveles de energía eléctrica o la conservación de la cantidad de agua. En lugar de ello, en el historial de consecuencias de la construcción y operación de represas en el mundo, se registraban desplazamientos forzados y violentos de poblaciones campesinas, pérdidas notorias de biodiversidad terrestre y acuática, disminución de los servicios ecológicos de los ecosistemas y reducción sensible de tierras laborables. Y, por si ello no bastara para cuestionar directamente la ortodoxia vigente, la Comisión destacó que “los beneficios de las grandes represas se han dirigido mayoritariamente a los ricos mientras que los pobres han cargado con los costos” (Imhof, 2002: 2).

Por tales razones, los arquitectos de la gobernanza global hicieron lo que debían hacer: aceptaron el informe “Represas y desarrollo”, pero sus recomendaciones fueron archivadas. En enero de 2002, cuando emitió su primera posición oficial sobre dicho informe, el Banco Mundial señaló que, si bien los valores básicos inspiradores del estudio eran apreciados y compartidos, sus políticas oficiales no incorporarían las recomendaciones estratégicas de la Comisión. En lugar de ello, la institución se comprometía a trabajar con los gobiernos y empresarios para que estos aplicaran, según la naturaleza de los proyectos hídricos específicos, los lineamientos relevantes en una forma práctica, eficiente y oportuna (Johnson, 2002). A efectos de que así sucediese, el Banco Mundial anunció que formularía su propio plan de acción y actualizaría su estrategia para el sector hídrico. Empero, no impondría nada a sus países clientes, pues se lo impedía su filosofía de operaciones basadas en la demanda. La actitud de otras instituciones multilaterales no fue menos conservadora.

En 2001, durante el último encuentro del Foro de la Comisión Mundial de Represas, los participantes destacaron la necesidad de crear una organización para promover y aplicar las recomendaciones. Acogiendo esta propuesta, el Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUMA) creó Represas y Desarrollo (DDP), un proyecto que tendría como tareas traducir a varios idiomas el informe de la WCD y generar discusiones sobre las recomendaciones de la comisión global. Desde un principio, sin embargo, el proyecto DDP asumió un mandato que le prohibía “tomar posiciones o hacer juicios sobre proyectos individuales o prácticas asociadas” (Imhof, 2002: 17). Dicho sin eufemismos, el PNUMA encaró la tarea de crear un mecanismo de diversión sin ninguna consecuencia práctica inmediata. La inocuidad de aquel proyecto estuvo garantizada por su estructura decisional y su modalidad de financiamiento: sus principales financistas fueron los gobiernos de Suiza, Suecia, Alemania y Reino Unido; y su comité de vigilancia estuvo compuesto por el Banco Mundial, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), algunos gobiernos y el sector privado (DDP, 2003).

La semiosis multilateral pudo incurrir sin mayores preocupaciones en abundantes elogios a la Comisión Mundial de Represas: este gran experimento en la gobernanza global demostró que las asociaciones público-privadas y la participación de múltiples grupos sí permiten generar una visión común sobre asuntos altamente contenciosos, a pesar de las diferencias ideológicas y políticas (WRI, 2003: 224). Con tales epitafios, las complicaciones ocasionadas por un experimento de gobernanza desde abajo pasaron a un segundo plano. De hecho, desde tiempo atrás, este destino ya estaba siendo preconfigurado. Gracias a la mirada estratégica de James Wolfensohn, los agentes hegemónicos del orden internacional jugaron varias cartas simultáneamente. Mientras la Comisión Mundial de Represas devenía en un fracaso como dispositivo de control, el Consejo Mundial del Agua consolidaba a sus foros mundiales como canales adecuados para delimitar quiénes son los auténticos miembros de la comunidad internacional del agua, cuál es la visión contemporánea de la gestión hídrica y cuáles son los disensos admisibles en la gobernanza hídrica.

## LOS FOROS DEL AGUA Y LA GOBERNANZA DE FACTO

A fines de 2005, los recursos naturales del planeta no existían en un vacío regulatorio: durante décadas, los estados habían negociado decenas de acuerdos vinculantes directamente relacionados con la gobernanza ambiental (Chambers, 2005). No obstante, los instrumentos bilaterales, regionales o multilaterales eran poco efectivos para incitar a la implementación de las acciones necesarias para proteger los bienes y servicios de los ecosistemas (WRI, 2003). Mientras los gobiernos permanecían ocupados en las interminables negociaciones para configurar los regímenes e instituciones ambientales internacionales, un sistema de gobernanza ambiental de facto estaba construyéndose mediante inter-

venciones confusas, dispersas y redundantes propiciadas por actores no estatales (Najam, 2004). En el caso de los recursos hídricos, este sistema fáctico tiene como una de sus matrices más prolíficas a los Foros Mundiales del Agua, dispositivos inmersos en procesos ideológicos y organizativos cuyas características evidencian que, en realidad, las nuevas formas de gobernanza operan como extensiones o complementos para las viejas modalidades de dominación internacional centradas en los intereses de los estados de los países desarrollados.

Cada tres años desde 1997, el Consejo Mundial del Agua (World Water Council-WWC) organiza un foro cuyo tema central versa sobre un objetivo de política a ser alcanzado mediante un “proceso participativo y abierto, basado en el conocimiento, la experiencia y los aportes de la comunidad global del agua” (WWC, 2004: 4). Según la semiosis propiciada por sus organizadores y financistas, los foros mundiales emergieron para subsanar la ausencia de espacios institucionales adecuados para una auténtica discusión colectiva de las políticas hídricas globales y sus eventuales consecuencias. Si bien podría resultar útil para efectos publicitarios, esta representación de los orígenes de tales dispositivos no es muy precisa.

Después del Congreso Mundial del Agua realizado en 1994, la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (International Water Resources Association-IWRA) asumió la tarea de constituir el equivalente a una Organización Mundial del Agua, instancia apreciada como necesaria para coordinar las acciones de las agencias de cooperación e instituciones multilaterales, y también para llevar a la práctica la concepción del agua como un bien económico. En 1996, como un primer paso en esa dirección, con los auspicios financieros y técnicos del Banco Mundial, se creó el Consejo Mundial del Agua, una organización no gubernamental que no podía ni puede arrogarse atribuciones para generar decisiones internacionalmente vinculantes. Frente a tal limitación, sus arquitectos optaron por una estrategia indirecta para aumentar su capacidad de incidencia en las políticas hídricas de los países no desarrollados, incluyendo en su misión constitutiva la promoción periódica de un foro internacional para el debate de temas controversiales. Por ello, desde sus primeras ediciones, esta ágora mundial intentó consagrarse como el punto obligado de encuentro para todos quienes pudiesen incidir en la definición e implementación de políticas públicas.

Evaluada en referencia a dicho propósito, sin lugar a dudas los foros mundiales han devenido en los eventos más eficientes y efectivos para la coordinación transnacional de profesionales, académicos, diplomáticos, ingenieros y funcionarios relacionados con la gobernanza del agua. Gracias a aquellos, los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones ambientalistas transnacionales han logrado dotarse a sí

mismos de un instrumento que, entre otras cosas, les permite homogeneizar prescripciones, estandarizar discursos, crear compromisos o definir acciones conjuntas. También, conforme consolidan los enlaces entre la comunidad internacional del agua y los implementadores nacionales de iniciativas hídricas, los foros mundiales facilitan la configuración de todas aquellas dependencias ideológicas, técnicas, políticas, organizativas y financieras por cuya intermediación las políticas globales encuentran y mantienen a sus promotores domésticos.

Estas capacidades para crear dispositivos jerárquicos y controlables de gobernanza transnacional no pueden ser sustituidas por los congresos mundiales del agua, las cumbres internacionales del desarrollo o las reuniones de las comisiones globales. En estos eventos, las deliberaciones de los científicos, políticos u otros notables no suelen engendrar procesos posteriores con capacidad de crear organizaciones para la implementación de sus visiones de los recursos hídricos del planeta. A aquellos antiguos arreglos para la gobernanza global les falta algo que el WWC sí tiene, a saber, una organización hermana ejecutiva, permanente y bien financiada: la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership-GWP). Desde su creación como programa global del Banco Mundial en 1996, la GWP ha operado como el nodo central para la configuración de una red de redes que incorpora como socios a todas aquellas organizaciones dispuestas a reconocer los Principios de Dublín y de Río de Janeiro. Hasta fines de 2004, además de registrar la membresía de 600 socios, la GWP había fomentado la creación de 32 asociaciones nacionales, 16 asociaciones de área y 13 asociaciones regionales (Rana, 2004).

¿Cómo ha logrado todo esto? Básicamente, la GWP opera como un *broker*; esto es, como un intermediario financiero para canalizar recursos multilaterales e internacionales hacia organizaciones regionales, nacionales y locales. La cadena de intermediación financiera está articulada en torno a los programas asociados, una categoría que designa a aquellas entidades formalmente independientes de la GWP que, luego de satisfacer las pruebas de la fase de enrolamiento y firmar una carta de intención, quedan habilitadas para definir e implementar iniciativas hídricas por cuenta propia, siempre que guarden correspondencia con los objetivos de política enarbolados por el financista (GWP, 2003: 13). Puesto que los programas asociados operan a su vez como proveedores de recursos para otras organizaciones menores, la GWP deviene en una suerte de banca de segundo piso para financiar intervenciones ortodoxas que podrían comenzar en Francia, con la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) y culminar en Ecuador, con Organismos de Cuenca.

Gracias a su infraestructura, la GWP logra convertir los resultados de los foros mundiales en puntos de partida para acciones, docu-

mentos, organizaciones, talleres, seminarios o diálogos que traducen, difunden, adaptan e implementan las visiones globales en el ámbito de lo local. La teoría y la práctica de la gobernanza queda así atrapada en una maraña de relaciones endogámicas en virtud de la cual la labor de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de los países no desarrollados termina encuadrándose en las recomendaciones efectuadas por las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales. Para visualizar una expresión concreta de tal endogamia, tómesese como nodo central al Servicio de Información sobre Uso y Conservación del Agua en la Agricultura (*Water Conservation and Use in Agriculture-WCA-InfoNet*)<sup>24</sup> y obsérvese hacia dónde conducen algunos de sus nexos:

- el WCA-InfoNet es manejado por el Programa Internacional para la Tecnología y la Investigación en Riego y Drenaje (*International Programme for Technology and Research in Irrigation and Drainage-IPTRID*);
- el IPTRID es financiado por la Comisión Internacional sobre Riego y Drenaje (*International Commission on Irrigation and Drainage-ICID*), el Banco Mundial y el PNUD. A la vez, está asociado a la GWP, al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (*International Fund for Agricultural Development-IFAD*) y al Instituto Internacional para el Manejo del Agua (*International Water Management Institute-IWMI*);
- el ICID incorpora al Banco Mundial en más de una docena de sus cuerpos y mantiene alianzas estratégicas con el IWMI y la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (*International Water Resources Association-IWRA*). Asimismo, es miembro fundador del WWC y la GWP;
- el IFAD tiene como financista al Banco Mundial. En conjunción con este y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*FAO*), financia al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research-CGIAR*), que también es un programa global del Banco Mundial;
- el IWMI es parte del CGIAR, miembro del WWC y está asociado a la GWP;

---

<sup>24</sup> Para mayor información sobre las organizaciones involucradas en la red del *Water Conservation and Use in Agriculture (WCA-InfoNet)*, ver: ICID (2005), IFAD (2005), IWMI (2001), IWRA (2004), Lele (2004b), WCA-InfoNet (2005) y WSSCC (2005).

- el WWC incluye en su junta de gobernadores a la IWRA, el ICID, la UNDP y el Consejo Colaborativo de Saneamiento y Provisión de Agua (Water Supply & Sanitation Collaborative Council-WSSCC). También incorpora como miembro al Banco Mundial;
- el WSSCC tiene un comité de vigilancia en el que aparecen la GWP y el WSP;
- el WSP es un programa conjunto del Banco Mundial y el PNUD.

Sin necesidad de proseguir con el recuento de los arreglos institucionales que comienzan con el Banco Mundial, pasan por la GWP, llegan al WCA-InfoNet y emanan de este, los datos presentados bastan para ilustrar que, de manera directa o indirecta, aquella institución multilateral puede incidir en las acciones y visiones del WCA-InfoNet a través el IPTRID, la ICID, el IFAD, el IWMI, la IWRA, el WWC, la GWP, el CGIAR, el WSSCC y el WSP.

Ahora bien, retornando a la descripción de los aspectos procedimentales de los foros mundiales del agua, la comunidad internacional parecería diseñar estos eventos tomando en consideración técnicas de mercadeo social, una opción usualmente justificada en nombre del logro de los mejores y más rápidos resultados (Carin, 2005). Gracias a dicha orientación, el proceso de conformación e implementación de los foros adquiere las características de un espectáculo de simulaciones donde incluso la espontaneidad intenta ser controlada. Para poder postularse como auténticas ágoras para la conformación del interés público global, los foros procuran generar una sensación de inclusión, utilizando distintos procedimientos para segmentar la participación en compartimentos delimitados según el carácter de los resultados a ser alcanzados y el tipo de actores a involucrar. Por ejemplo, para la realización del Cuarto Foro Mundial del Agua, en 2006, se estableció una estructura organizativa compuesta por las siguientes instancias:

- una *conferencia ministerial* que acogería a representantes de organizaciones gubernamentales encargados de elaborar una Declaración Ministerial;
- un *foro temático* que estaría abierto a cualquier persona o grupo interesado y organizaría la discusión delimitando ejes temáticos y perspectivas transversales;
- un *foro virtual* que recogería las opiniones enviadas electrónicamente por cualquier persona interesada en un tema específico;
- un *proceso regional* que estaría dedicado a la presentación de las versiones iniciales de los documentos regionales confeccionados previamente;

- una *exposición mundial* del agua que proporcionaría un espacio para que las organizaciones y empresas presenten sus productos, servicios y acciones;
- una *feria* del agua que consistiría en la exhibición de actividades artísticas, educativas y culturales dirigidas a crear y aumentar la conciencia hídrica.

Utilizando estas estructuras para canalizar los diversos productos de un gran diálogo global, los organizadores del foro protegen las visiones hegemónicas mediante una semiosis basada en la presentación y ocultamiento simultáneo de las posiciones contestatarias. Por ejemplo, el Cuarto Foro Mundial del Agua demandó la preparación de documentos preliminares para los temas a ser discutidos en sus diversas instancias de participación. Formalmente, tales textos fueron clasificados como documentos para los ejes temáticos, documentos para las perspectivas transversales y documentos para los usuarios de los talleres virtuales. Por intermedio de dicha clasificación, se creó una división de la producción intelectual que garantizaba un ámbito ocupacional para todos los grupos interesados, comenzando por las feministas preocupadas por la incorporación del enfoque de género en la gestión del agua y culminando en los banqueros interesados en fomentar la participación privada transnacional en agua y saneamiento. Se instituyeron así ámbitos de significado jerarquizados según su cercanía o lejanía respecto de los mensajes de política pública de mayor interés para los arquitectos de la gobernanza global del agua. En concordancia con tal estrategia, los documentos más importantes fueron confeccionados por el Banco Mundial, el WWC, la GWP, las Naciones Unidas y otras organizaciones independientes financiadas por las instituciones multilaterales.

Una vez asegurada la elaboración de conocimientos relevantes pero incapaces de contener cualquier huella de cuestionamiento a la ortodoxia vigente, la semiosis dominante adquirió una autorreferencialidad bastante inocua: simplemente, las nuevas propuestas para el futuro fueron réplicas de las viejas evaluaciones del pasado. Por ejemplo, el documento “Agua para el crecimiento y el desarrollo”, elaborado por el Banco Mundial y el WWC, atribuía la inseguridad hídrica experimentada en los países no desarrollados a la insuficiente participación del sector privado en la infraestructura de servicios y, también, a la ausencia de instituciones adecuadas para convertir al agua en un apoyo al crecimiento basado en los mercados. De esta manera, aquel documento reproducía, por un lado, las recomendaciones presentadas por el Banco Mundial ante el Panel de Ministros de Finanzas de la Comisión para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (Grey, 2005) y, por otro, el marco conceptual utilizado para comprender la *seguridad hídrica* durante la Semana del Agua del Banco Mundial de 2005 (WRMG, 2005).

Por otra parte, con anterioridad a la realización de los foros mundiales, el WWC y la GWP propician diálogos por países y continentes para sondear cuáles podrían ser las decisiones aceptables por los miembros centrales y periféricos de la comunidad del agua. Con el objetivo de impedir que las posiciones contestatarias logren infiltrarse en los documentos globales más importantes, la organización de los diálogos regionales suele encomendarse a las instituciones más confiables. Para el Cuarto Foro Mundial del Agua, por ejemplo, las organizaciones líderes de los comités regionales americanos fueron la GWP, el Banco Mundial, el BID y la OEA (S4FMA, 2005).

Durante la realización de los foros, los procesos de comunicación transnacional suelen coincidir con las agendas de posicionamiento público de las organizaciones hegemónicas. Obviamente, esta coincidencia no sucede por azar. Para el Tercer Foro Mundial del Agua, por ejemplo, los organizadores diseñaron una estrategia de manejo de las relaciones con la prensa que incluía: contratación de seis empresas especializadas en la difusión de noticias internacionales; financiamiento de los gastos de cincuenta periodistas a través de un concurso organizado por la Water Media Network, una red lanzada por el Banco Mundial y el WWC durante la Cumbre de Johannesburgo; cobertura de los gastos de diez comunicadores provenientes de los países no desarrollados para que “logren llegar a Japón y producir artículos, noticias radiales e incluso piezas de televisión”; y la difusión oportuna de doscientos paquetes informativos “hechos a la medida” de 1.200 periodistas oficialmente acreditados. Gracias a este diseño, se publicaron no menos de 10 mil artículos sobre las actividades del Foro y “varios miles de transmisiones en radio y televisión en estaciones nacionales y locales” (S3WWF, 2003a: 13).

Una vez concluidos los foros, merced a las técnicas de comunicación con distintos formatos y dirigidas a múltiples audiencias, los documentos ortodoxos devienen rápidamente en depositarios del estado del arte sobre la gobernanza del agua, una cualidad usualmente atribuida sin reparar en sus virtudes científicas. ¿Cómo se construye un clásico? Básicamente, un texto alineado con la ortodoxia se convierte en un artefacto que circula como sugerencia de lectura en los portales de conocimiento global, como documento base para la discusión en eventos sobre el desarrollo, fuente de inspiración para investigaciones posteriores o cita obligada al interior de nuevos textos. Veamos un ejemplo.

Para el Cuarto Foro Mundial del Agua, la UNDP y UN-HABITAT estuvieron encargadas de elaborar el documento “Agua y saneamiento para todos” (S4WWF, 2005). Dicho texto se postuló a sí mismo como una reflexión basada en el informe final “Fuerza de tarea sobre agua y saneamiento del Proyecto Milenio de las Naciones Unidas”. Por ello, en última instancia, quienes participaron en ese foro discutieron las

evaluaciones, visiones y recomendaciones de un equipo compuesto, entre otros, por la GWP, el Banco Mundial, el WWC, el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas (UNDESA), el IWMI, la UNESCO, el PNUD, el PNUMA, la UN-HABITAT, UNICEF, el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), el WSSCC y Water-Aid (Lenton, 2005: 115). Como podrá inferirse fácilmente, el nuevo clásico adquiere su poder gracias a la intervención de procesos, estructuras y variables extra-textuales.

En virtud de los dispositivos para un adecuado mercadeo transnacional de las ideas que sí hacen una diferencia, los foros mundiales generan una semiosis potencialmente inagotable a partir de la cual los políticos, ciudadanos, científicos y burócratas de los países no desarrollados pueden quedar fácilmente atrapados en el sentido común imperante, pues ¿cómo podrían estar equivocados documentos que son repetidamente utilizados y citados?

Como espacios para la creación y articulación de significaciones, los foros mundiales no pretenden generar documentos, acciones o políticas que permanezcan imbatibles al paso del tiempo y las acometidas de la crítica. Para poder incitar a los urgentes cambios institucionales, los arquitectos de la gobernanza construyen dispositivos cuya validez depende de su capacidad para generar acciones en el corto plazo. Por ello, cuando demuestra limitaciones en el cumplimiento de sus tareas civilizatorias, un documento clásico o una buena práctica son reemplazados por nuevos puntos de referencia para la estructuración de dispositivos de poder transnacional, opción que podría estar incluso acompañada por la petición de disculpas por los efectos causados por las ideas o prácticas equivocadas enarboladas en el pasado. Utilizando una semiosis dispuesta a corregirse a sí misma para evitar confrontaciones innecesarias, se ponen en funcionamiento estrategias incrementales de cambio institucional que, mientras no sean sustituidas por otras nuevas, bastan para consolidar unas cuantas condiciones más a favor de la participación privada en el uso, propiedad y gestión de los recursos hídricos.

Después de todas estas técnicas para controlar la contingencia, ¿queda algún resquicio para la injerencia de la sociedad civil en los foros mundiales del agua? Hasta el momento, los arquitectos de la gobernanza global no ceden su control ni siquiera virtualmente. Abrazando aquella ideología según la cual las tecnologías de comunicación e información constituyen instrumentos poderosos para repensar la gobernanza (Fabbri, 2001), el Secretariado del Tercer Foro Mundial estableció el Foro Virtual del Agua, buscando así propiciar “una conferencia diferente” con un enfoque “desde abajo hacia arriba” guiado por el principio de “abierto a todos y creado por todos” (S3WWF, 2003c: 8). Durante sus veintidós meses de operación, este dispositivo tuvo un desempeño relativamente satisfactorio como experimento de democracia elec-

trónica: se establecieron 166 sesiones sobre 28 temas que recibieron más de 5.300 participaciones desde 162 países.

¿Cómo fueron procesados estos aportes? Cada uno de los presidentes de las sesiones elaboró un informe final sobre su tema a partir de la sistematización de todas las voces participantes. Cuando se analizan los escuetos documentos finales de cada sesión, se observa que las anónimas recomendaciones reproducen las sugerencias de la ortodoxia vigente. Por ejemplo, las sugerencias de la sesión Represas y Desarrollo Sustentable están perfectamente alineadas con la posición asumida por el Banco Mundial, en tanto destacan que “el informe de la Comisión Mundial de Represas debe ser usado como un documento de referencia para el diálogo y no considerado como un marco regulatorio rígido” (Bird, 2003: 35).

Asimismo, se aprecia que las sistematizaciones evadieron los temas y opiniones más controversiales. De este modo, el informe de la sesión Financiando Servicios de Agua para los Pobres omite explicitar las consecuencias de la participación privada en referencia a la creación de situaciones de exclusión hídrica de los consumidores pobres, las dificultades para regular la operación de las concesiones de servicios o los desmanes cometidos por las transnacionales del agua en los países no desarrollados. Por el contrario, aquel documento reproduce la esencia del Informe de Michael Camdessus, centrándose en la recuperación de costos, la disposición de los pobres a pagar por mejores servicios, la utilización de asociaciones público-privadas para reducir el déficit de provisión y la concesión de mayores libertades a la empresa privada (Winpenny, 2003: 77).

¿Acaso a ninguno de los participantes se le ocurrió pensar a contracorriente? En la semiosis de la comunidad internacional del agua, los consensos globales nunca emergen con espontaneidad. Si bien aproximadamente 140 instituciones diferentes estuvieron involucradas en el Foro Virtual, ninguna organización o persona que pudiese tener actitudes contestatarias recibió la presidencia de alguna sesión importante. Simplemente, los nodos de control fueron conferidos a las instituciones multilaterales, sus organizaciones no gubernamentales amigas, sus consultores internacionales predilectos o sus programas formalmente independientes. Este proceder no puede ser interpretado como un desacierto involuntario e irrepetible. Las comisiones, informes, redes de política, redes de acción, foros o cualquier otro dispositivo creado en nombre de la gobernanza global del agua no constituyen arreglos institucionales para ampliar la participación sino para organizar la exclusión. Imaginar otra cosa sería ingenuo.

Terán, Juan Fernando. **Capítulo II. Los beneficiarios de las reformas glocalizadas.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo2.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## CAPÍTULO II

# LOS BENEFICIARIOS DE LAS REFORMAS GLOCALIZADAS

A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI, ¿por qué múltiples y poderosas voces demandan mejorar la gobernanza del agua? Según los discursos elaborados por los actores hegemónicos del sistema internacional, la conformación de nuevas arquitecturas para la gobernanza mundial tendría como propósito incrementar el bienestar de todos los países y grupos sociales. Gracias a las explicaciones adornadas con motivaciones altruistas, la semiosis dominante evade destacar que los promotores de iniciativas y políticas globales poseen un anhelo más mundano: convertir a la gobernanza global en un motivo para facilitar la acumulación de los capitales transnacionales. En esencia, esto no es novedoso: las organizaciones y regímenes multilaterales conformados después de la Segunda Guerra Mundial tuvieron precisamente esa misión constitutiva. Entonces, ¿en qué radica lo nuevo?

A consecuencia de las políticas para la liberalización y desregulación económicas implementadas durante las últimas décadas, los mercados internacionales devinieron en espacios de confluencia para mercancías elaboradas mediante cadenas de valor global, esto es, mediante concatenaciones de unidades productivas dispersas en distintos países<sup>25</sup>.

---

25 La noción de cadena de valor no denota exclusivamente al comercio internacional intra-firma. Una cadena de valor comprende al conjunto de actividades económicas requeridas para diseñar, producir, comercializar, distribuir y consumir un bien o servicio final. Por tanto, también, aquella refiere a los flujos de bienes y servicios entre unidades económicas poseídas por distintos agentes formalmente independientes entre sí. Seguidamente, la argumentación está basada en esta última acepción.

Al interior de estas estructuras para la reorganización de las funciones de las personas y los países en la economía global, la continuidad de los flujos de materias primas, materiales intermedios y productos finales ya no depende exclusivamente de los procesos decisionales y marcos regulatorios emanados desde los estados nacionales, instituciones multilaterales o regímenes económicos internacionales. Como destaca Messner (2002), si bien no son obsoletos, estos dispositivos tradicionales no bastan para lograr efectos de coordinación entre los disímiles agentes involucrados en la operación cotidiana de las cadenas de valor global.

En su afán por maximizar sus ganancias y minimizar sus costos, las empresas transnacionales están optando por controlar por sí mismas sólo aquellas actividades y nodos de las cadenas transfronterizas que, según la especificidad de sus estrategias de expansión corporativa a largo plazo, les parecen más cruciales para mantener su poder de mercado (Gereffi, 2003). Este patrón de comportamiento engendra una posibilidad potencialmente disruptiva: la reproducción de la estructura de las cadenas globales podría verse severamente afectada por las acciones u omisiones de los agentes económicos y políticos locales. La valorización de los capitales transnacionales queda expuesta así a las vulnerabilidades emanadas de una mala gobernanza a nivel nacional o subnacional.

A partir del funcionamiento contemporáneo de los mercados internacionales, entonces, se generan incentivos no altruistas para demandarles a los países no desarrollados una nueva gestión de los recursos naturales, exigencia usualmente definida tomando como parámetro obligatorio la seguridad para el inversionista privado en la provisión de materias primas y acceso a fuentes energéticas. En las agendas de reforma sintetizadas por las instituciones multilaterales, la gobernanza del agua emerge como una propuesta glocalizada para la conformación de marcos jurídicos y arreglos institucionales hacia arriba y hacia abajo del Estado nacional, un proyecto funcional para múltiples actores interesados en convertir a las regiones económicas subnacionales en espacios debidamente acoplados a los mercados globales<sup>26</sup>.

En este capítulo, para poder apreciar a la gobernanza del agua como una propuesta para transformar lo local pensando en lo global, se comenzará destacando que los recursos hídricos intervienen en las actividades económicas primarias, secundarias y terciarias, sea como insumos, medios de producción o bienes finales. En circunstancias en las cuales los procesos productivos tienden a dispersarse entre distintos países, esta multifuncionalidad del agua explica el creciente interés de los tipos más variados de corporaciones transnacionales por incidir en los nuevos arreglos para la gobernanza ambiental.

---

26 Para una visión de la glocalización apreciada desde el Banco Mundial, ver CERFE (2003).

Posteriormente, dado que los productores agrícolas son los mayores usuarios de los recursos hídricos disponibles a nivel global, se presentarán algunas de las características contemporáneas del sistema agroalimentario global, tomando como referencia a las cadenas productivas de EE.UU., un país cuyas políticas domésticas suelen influir decisivamente no sólo en los precios internacionales de las mercancías primarias sino, ante todo, en los sesgos de los regímenes multilaterales relacionados con el comercio agrícola. A partir de las tendencias globales de la producción y consumo de alimentos, se podrá advertir que las políticas para la gobernanza del agua constituyen medios indirectos para promover el comercio de alimentos desde los países del Norte hacia los del Sur.

Luego, para visualizar otra dimensión de las iniciativas y políticas propiciadas por las instituciones multilaterales, se analizará la gobernanza del agua en referencia a la consolidación de regiones económicas competitivas, un proceso por intermedio del cual los gobiernos municipales tienden a convertirse en los encargados de administrar los conflictos de asignación intersectorial de recursos hídricos, de proporcionar los servicios de agua potable y saneamiento y gestionar las externalidades ambientales creadas por los modelos de crecimiento basados en la promoción de las exportaciones.

Para finalizar, se expondrán algunos de los dispositivos utilizados por las instituciones multilaterales y agencias de cooperación internacional para acelerar una glocalización del agua que subordina las necesidades de los pobres urbanos y rurales a los requerimientos de valorización de distintos tipos de capitales transnacionales.

## EL AGUA, UN RECURSO APETECIDO EN MÚLTIPLES NEGOCIOS

En 2003, el Tercer Foro Mundial del Agua contó con el auspicio de 294 empresas. Entre estas se encontraban Bank of Kyoto, Banyu Pharmaceutical, Bayer Yakuhin, Fuji, Hitachi, Nippon Steel, Pfizer, Sanyo, Seiko, Sharp, Sony, Sumitomo, Toyota y Yoshikawa Construction (S3WWF, 2003b). Con relativa facilidad, se podrían intuir las razones por las que las empresas de alimentos o servicios están interesadas en el presente y futuro de los recursos hídricos planetarios. Pero, una vez descartadas las motivaciones meramente restringidas a la promoción publicitaria de una imagen corporativa, ¿qué podría impulsar a corporaciones automovilísticas, constructoras, eléctricas, electrónicas, financieras, hoteleras, metalúrgicas o químicas a involucrarse en la gobernanza global del agua?

En América Latina, la exportación de agua no potabilizada en grandes cantidades, la privatización de los servicios de agua potable y la explotación de los acuíferos subterráneos se han convertido en los

objetos predilectos de la denuncia política efectuada por las organizaciones sociales contrarias a la mercantilización de los recursos hídricos. De esta manera, se han consolidado y difundido ciertos imaginarios poco favorables para permitir apreciar que, en los procesos de acumulación capitalista contemporáneos, los recursos naturales están involucrados como productos finales, productos intermedios y medios de producción. Debido a esta multifuncionalidad del agua, una gama no intuitivamente imaginable de actores económicos transnacionales adquiere sendos incentivos para incidir en el diseño de la gobernanza global de los recursos hídricos.

En un primer grupo de interesados por nuevas políticas hídricas a nivel global, se encuentran aquellas empresas para las cuales el agua es su objeto directo de negocios. A principios del siglo XXI, la industria de las bebidas no alcohólicas constituía una de las actividades económicas con mejores perspectivas de rentabilidad: sin considerar al mercado estadounidense, por ejemplo, se esperaban ventas mundiales superiores a los 267 billones de dólares para fines de 2005. Al interior de esta industria, controlada por menos de veinte corporaciones transnacionales<sup>27</sup>, el consumo de agua embotellada crecía veinticuatro veces más rápido que la ingestión de bebidas carbonatadas, siendo esta una tendencia no pasajera debido a la obsesión de ciertos estratos sociales de medianos y altos ingresos por la apariencia física y la vida saludable. Para poder continuar respondiendo a las tasas de expansión de la demanda de bebidas ligeras, empero, las plantas de bebidas del mundo requerirían unos 40,9 billones de galones, circunstancia que generaba una mayor presión sobre los recursos hídricos disponibles y los mecanismos para su asignación intersectorial (Beverage World, 2004).

En sus esfuerzos por consolidar la difusión de patrones de consumo favorables a sus negocios, las empresas de bebidas y de alimentos han establecido interdependencias entre sí mediante distintos tipos de alianzas encaminadas al aumento del poder de mercado de las corporaciones multinacionales. Gracias a los nuevos alineamientos industriales, en los que empresas como Nestlé, Coca Cola o Danone compiten y cooperan simultáneamente, se generan encadenamientos de intereses que podrían abarcar desde el cultivo de té y frutas exóticas para la elaboración de refrescos hasta el comercio internacional

---

27 A fines de 2004, las mayores empresas de bebidas eran Coca-Cola, PepsiCo, Kraft Foods Inc., Anheuser-Busch, Sara Lee, Dean Foods Co., Constellation Brands, Brown-Forman Corp., Boston Beer Co. y Adolph Coors Co. (EE.UU.), Diageo, Cadbury Schweppes y Allied Domecq (Reino Unido), Unilever (Reino Unido y Holanda), Danone (Francia), Ambev (Brasil), FEMSA (México), Cott Corp. (Canadá), Compañía Cervecerías Unidas, Embotelladora Andina y Viña Concha & Toro (Chile), Wimm-Bill-Dann Foods (Rusia) y Quilmes Industrial (Luxemburgo) (Watson, 2004).

de agua con propiedades medicinales. Dado que las ganancias derivadas de estas operaciones no son minúsculas, las transnacionales de bebidas adquieren incentivos económicos para involucrarse permanentemente en la gestión del agua en sus múltiples usos alternativos. Tal circunstancia se evidenció notoriamente durante el Segundo Foro Mundial del Agua, un evento cuyos debates sobre el reconocimiento del agua como mercancía estuvieron controlados por las transnacionales alimentarias (FOEI, 2003).

En un segundo grupo de interesados en la gobernanza global, se encuentran las empresas proveedoras de servicios de agua potable y saneamiento. En lo relativo a dicha industria, a partir de los datos proporcionados por el Proyecto de Participación Privada en Infraestructura (Private Participation in Infrastructure Project-PPI)<sup>28</sup>, puede advertirse que las corporaciones transnacionales han consolidado su presencia en los países no desarrollados integrando verticalmente a sus inversiones, una estrategia que convierte a las transnacionales del agua en agentes de presión interesados también en incidir en la regulación de otras actividades económicas primarias, secundarias y terciarias<sup>29</sup>. Para complementar los controles emanados de esta integración vertical, aquellas transnacionales han logrado arrancarles a los gobiernos de los países no desarrollados contratos de participación privada que permiten la exclusividad de la provisión de servicios en los mercados domésticos, la obtención de rentas extraordinarias a partir de los ingresos públicos y el acceso privilegiado a los flujos de agua.

Para asegurarse el logro de dicho propósito, las transnacionales de agua potable y saneamiento han demostrado un involucramiento cada vez más creciente y directo en los arreglos y procesos institucionales relacionados con la gobernanza global de los recursos hídricos. Al respecto, obsérvese un ejemplo típico de tal forma de incidencia. La corporación Suez participa en el Consejo Mundial del Agua (World Water Council-WWC), la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership-GWP), el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development-WBCSD), el Pacto Global, el Observatorio Social Internacional y el Comité 21. En 2002, a propósito de la Cumbre de Johannesburgo, Suez contribuyó a la redacción del borrador del texto de las Naciones Unidas

---

28 El PPI es una base de datos creada por el Banco Mundial para compendiar y actualizar información sobre más de 3.200 proyectos de infraestructura. Su propósito es promover la inversión privada en los países de ingresos bajos y medios, facilitándoles a quienes deciden, regulan e invierten la posibilidad de visualizar las tendencias de desarrollo en los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte, agua y saneamiento (PPIG, 2005).

29 En América Latina, por ejemplo, Suez controla diez proyectos de agua y saneamiento, dos de transporte, seis de distribución y transmisión de gas natural y seis de electricidad.

sobre el derecho al agua detallando los medios para implementar tal derecho. Durante el Tercer Foro Mundial del Agua, además de proponer públicamente la creación de la Iniciativa Europea del Agua, aquella corporación planteó el establecimiento de un observatorio mundial para inventariar científicamente los diferentes niveles de servicios de agua y saneamiento disponibles para las poblaciones de cada país. En ese mismo foro, Suez firmó un acuerdo de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para constituir una asociación público-privada con el objetivo de superar la brecha hídrica, comprometiéndose a realizar proyectos de rehabilitación de cuencas y financiar las actividades del Instituto Internacional para la Ingeniería Ambiental e Hidráulica.

A su vez, las transnacionales del agua potable y saneamiento han incidido permanentemente en las discusiones sobre la liberalización de bienes y servicios ambientales al interior de la OMC<sup>30</sup>. En 2002, por ejemplo, las transnacionales Vivendi, Suez y RWE Thames Water lograron hacerse invitar por la Comisión Europea para definir, en estrecha consulta, la posición del continente para las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), maniobra a partir de la cual la Comunidad Europea lanzó un ultimátum a 72 países pobres, exigiéndoles abrir a la competencia internacional los servicios de provisión y gestión de recursos hídricos y demandándoles compromisos específicos para la liberalización multilateral de los bienes y servicios ambientales<sup>31</sup> (CEO, 2003).

Finalmente, en lo relativo a las unidades económicas dedicadas a la producción de bienes secundarios, la elaboración de mercancías mediante cadenas globales de valor convierte al agua como medio de

---

30 En su afán por incidir en el alcance de las normativas sobre bienes y servicios ambientales, las compañías transnacionales tiene un aliciente muy concreto: hasta el año 2010, los mercados potenciales para los servicios ambientales podrían superar los 600 billones de dólares. Se trata de una estimación conservadora, pues asume que la definición multilateral de servicios ambientales quedará restringida únicamente a los servicios de manejo de residuos líquidos o sólidos, los servicios de saneamiento y los otros servicios. Para visualizar la magnitud de los negocios que los inversionistas transnacionales podrían realizar si se profundiza la liberalización internacional de los servicios ambientales y/o ecosistémicos, ver Fenzhong (2000), Iturregui (2005), Kumar (2005), Paquin (2005), Sawhney (2004) y Waglé (2005).

31 Al momento de efectuar sus contribuciones al diseño jurídico e institucional para la gobernanza global, las transnacionales del agua nunca pierden de vista las motivaciones más pedestres de sus accionistas. Por ello, Suez advierte que “está decidida a operar en los países en desarrollo sólo si obtiene suficientes garantías con respecto a temas de gobernanza y riesgo financiero”. Para asegurarse de que así sea, dicha corporación desarrolló “diálogos activos con las instituciones financieras internacionales” encaminados a diseñar, propiciar e implementar asociaciones público-privadas que sean “convenientes y respetuosas” respecto de sus intereses (Suez, 2004: 62).

producción en una fuente de pérdidas o ganancias a corto y largo plazo, especialmente cuando los flujos hídricos no pueden o no quieren ser controlados directamente por los inversionistas transnacionales. Impedidas por tal eventualidad, las empresas industriales están involucrándose cada vez más en la gestión de los servicios hídricos proporcionados por los ecosistemas. Al respecto, veamos un caso destacado.

ALCAN es una empresa canadiense con operaciones permanentes en 63 países, entre los cuales están Ecuador, Perú y Venezuela. Si bien su actividad principal consiste en la fundición de aluminio, la corporación también está involucrada en la extracción y procesamiento de materias primas y metales primarios, la fabricación de productos intermedios y finales y el empaquetamiento y transporte de mercancías. En todas estas líneas de negocios, ALCAN consume cotidianamente recursos hídricos en cantidades bastante significativas: según datos de 2002, además de requerir agua para la generación del 85% de la energía eléctrica demandada por sus distintos emprendimientos, la empresa utilizó 156,3 millones m<sup>3</sup> de agua para fines no energéticos, el 75% de los cuales fueron obtenidos de proveedores públicos.

Debido a su dependencia de la calidad y cantidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos existentes en los países receptores de sus inversiones, la corporación canadiense considera que una gestión adecuada del agua le permitirá: asegurar sus operaciones con la aprobación de los gobiernos y grupos interesados; aumentar su reputación como una compañía que hace lo correcto; incrementar la eficiencia de sus actividades productivas; salvaguardar sus licencias de operaciones y desarrollar nuevas oportunidades empresariales (Engen, 2004).

Para asegurarse el cumplimiento de dichos objetivos a largo plazo, ALCAN preside la Iniciativa del Agua<sup>32</sup> propuesta por el Foro Económico Mundial en 2003, una asociación público-privada que aspira a mejorar la gestión del agua mediante la participación privada en el mantenimiento de los ecosistemas. De manera más específica, esta iniciativa global se propone: generar asociaciones público-privadas para el manejo de cuencas y el uso del agua en el ciclo empresarial; contribuir a un mejor entendimiento de la estructura, costos y beneficios de los sistemas de pagos por servicios hídricos; y establecer y difundir las mejores prácticas sobre gestión de cuencas y pagos por servicios ecosistémicos.

Las participaciones de la Corporación ALCAN y el Foro Económico Mundial en la gobernanza hídrica global no constituyen casos aislados. Desde sus mismos prolegómenos, los foros mundiales del agua han sido apoyados por empresas transnacionales cuyas operaciones no están ni

---

32 La Iniciativa del Agua del Foro Económico Mundial también incluye a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Banco Mundial, el PNUD, la UICN, Umgeni Water, RWE Thames Water, Coca Cola y Shell (WEF-WI, 2005).

primaria ni exclusivamente centradas en la producción de bebidas y alimentos o la provisión de servicios públicos. En el siguiente apartado, se analizará la economía política del agua para usos agrícolas.

### LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA, UN INDUCTOR PARA EL AJUSTE

A principios del siglo XXI, con respecto al total de agua dulce subterránea y superficial disponible a nivel mundial, las extracciones de recursos hídricos estaban dirigidas en un 69% hacia usos agrícolas, un 21% hacia usos industriales y un 9% hacia usos domésticos (Kijne, 2003a: 8). A futuro, tales proporciones no variarán sustancialmente: según proyecciones a 2025, la agricultura será la actividad económica que más extraerá, utilizará y consumirá recursos hídricos, circunstancia especialmente aplicable al caso de los países no desarrollados<sup>33</sup> (Rosegrant, 2002). Por ello, e incluso en los países que no experimentan situaciones de tensión o escasez física de agua, las decisiones sobre la asignación intersectorial de recursos hídricos suelen tomar como referencia obligada a los requerimientos de los productores agropecuarios, sea para favorecerlos o perjudicarlos.

Dado que la gestión del agua se encuentra indisolublemente vinculada a los usos alternativos del suelo, las políticas para la gobernanza de los recursos hídricos no pueden abstraerse de los condicionamientos provenientes de las formas de producción agrícola imperantes. Respondan o no a motivaciones relacionadas con la conservación de los flujos hídricos demandados por los ecosistemas planetarios, aquellas políticas suelen ser formuladas en correspondencia con los desafíos y oportunidades planteados por un sistema agroalimentario global cuyas estructuras y procesos giran en torno a la valoración de los capitales. Siendo así, para ubicar el sentido de las iniciativas y políticas para la gobernanza global propiciadas por los actores hegemónicos del sistema internacional, se torna necesario esbozar algunas tendencias del cambio secular en la producción de alimentos a nivel mundial. Comenzaremos analizando las consecuencias del aumento de la productividad agrícola en los países desarrollados.

Durante las últimas décadas del siglo XX, gracias a la utilización de las nuevas tecnologías biológicas e informáticas, los países desarrollados lograron expandir la oferta de sus sectores agrícolas por encima de sus requerimientos domésticos de alimentos e insumos, creando así un incentivo endógeno permanente para la realización de sus excedentes productivos mediante el incremento del comercio internacional

---

33 Estas proporciones de la extracción de agua permanecen más o menos similares en todas las regiones del planeta, exceptuando América del Norte y Europa, donde predominan las extracciones para uso industrial.

(FAO, 2005). Esta inédita expansión de la productividad agrícola estuvo acompañada por cambios seculares en las preferencias de los consumidores, las estructuras de mercado y las formas de operación empresarial, circunstancias cuya confluencia simultánea reduce las alternativas eventualmente utilizables para favorecer a los agricultores pobres de los países no desarrollados. Con el objetivo de ilustrar las implicaciones de política pública emanadas del funcionamiento del sistema agroalimentario global, observemos algunas características del sector agrícola estadounidense, tomando como referencia los diagnósticos efectuados por el Departamento de Agricultura de EE.UU. (United States Department of Agriculture-USDA).

En su publicación *Food and agricultural policy. Taking stock for the new century*, el USDA presenta la evolución de la agricultura estadounidense con respecto a los cambios estructurales acaecidos en los últimos cincuenta años, detectando la incidencia de un conjunto de tendencias sin retorno, internas y externas, relacionadas con la nueva morfología de la economía agroalimentaria global. En primer lugar, el sector agrícola estadounidense organiza sus procesos en función de los consumidores. Cada vez más, las características concretas de la demanda de alimentos ejercen un mayor condicionamiento a la planificación micro y macroeconómica de la producción alimentaria. Debido a la forma de organización de las redes agroalimentarias, las empresas comercializadoras tienden a formular sus peticiones a los productores en correspondencia con las preferencias de los consumidores. En este sentido, en comparación con las primeras décadas del siglo XX, EE.UU. experimenta una reversión de la cadena en virtud de la cual los agricultores pierden la posibilidad de determinar, a través de las características de sus productos, las formas de comercialización y consumo doméstico e internacional. Por ello, aunque las situaciones varían según los bienes en cuestión, se observa que los consumidores poseen una inusitada capacidad para definir cómo, qué y cuándo se produce. Al margen de las minoritarias expresiones de la demanda de productos orgánicos, las preferencias de los consumidores orientan los procesos de producción a través de la creciente obsesión por la seguridad de los alimentos, una preocupación que fomenta la constitución y reproducción de barreras a la comercialización internacional de los bienes agropecuarios producidos por los pobres latinoamericanos (Jaffee, 2005).

Por otra parte, la agricultura estadounidense se encuentra más expuesta a las presiones generadas por quienes controlan la puerta de acceso a los mercados internacionales, a saber, el capital comercial y el financiero. Ciertamente, debido a la existencia de sistemas de transporte y comunicación mucho más veloces, las empresas agrícolas pueden ofertar sus productos en múltiples localidades del planeta. Para hacerlo, sin embargo, se ven obligadas a acortar la cadena de suministros, esto

es, a reducir el número de transacciones y costos. A efectos de lograrlo, las compañías distribuidoras aspiran a obtener los bienes transables internacionalmente utilizando estándares de calidad más altos e implantando tiempos de provisión más exigentes. Todo ello se traduce en la búsqueda del mejor producto al menor precio posible en cualquier momento, una práctica empresarial que presiona a los productores estadounidenses a reducir sus precios (USDA, 2001: 3).

Mientras esto sucede por el lado de la distribución, las innovaciones basadas en tecnologías biológicas, químicas e informáticas aumentan drásticamente la productividad de las cosechas, propiciando aún más la reducción tendencial de los precios recibidos por los productores. A su vez, las nuevas tecnologías informáticas alteran los mismos procesos productivos agropecuarios: por ejemplo, la utilización de sistemas georreferenciados permite una agricultura de precisión en la cual, gracias a la representación espacial de los cultivos al interior de una unidad productiva, el control de plagas mediante fumigaciones aéreas deviene en un nuevo incentivo para una mayor expansión de la productividad agropecuaria. Empero, la tecnología no derrama sus beneficios por igual.

El sector agrícola estadounidense exhibe una mayor concentración de la propiedad y los ingresos, efecto que acelera también el incremento de la oferta agroalimentaria. Con respecto a 1950, por ejemplo, el número de unidades agrícolas disminuyó en más de dos tercios, desplazando a miles de granjas familiares en favor de grandes empresas agrícolas con capacidad para controlar los diversos eslabones de las cadenas de valor domésticas e internacionales. Mientras acontecía esta transformación de la estructura de la propiedad, la producción agrícola estadounidense se duplicó. Por ello, en forma explícita y categórica, el USDA señala que la expansión del comercio internacional resulta estratégica para la prosperidad futura de todos los productos agrícolas estadounidenses<sup>34</sup> y, especialmente, para las cadenas agroalimentarias relacionadas con el trigo, la soja y los aceites vegetales.

Asimismo, en un tono diáfano y tajante, el USDA señala que los consumidores potenciales estratégicamente más importantes para los productos estadounidenses estarán ubicados en los países en desarrollo. Según las previsiones a 2020, en estos espacios ocurrirá el 85% del

---

34 Para dimensionar la importancia del comercio internacional para EE.UU., obsérvense los siguientes datos: desde 1970, la expansión de las exportaciones estadounidenses permitió un incremento acumulado de los ingresos netos recibidos por las granjas de 46,2 billones de dólares; en promedio, cada dólar por exportaciones directas genera un efecto multiplicador de 1,39 dólares en actividades económicas de apoyo, y sólo en el año 2000 se crearon 318 mil empleos en las granjas y 472 mil en el procesamiento y distribución de productos de exportación (USDA, 2001).

incremento mundial de la demanda de cereales y carnes, una tendencia particularmente significativa para EE.UU., país que desde 1990 se ha convertido en líder mundial<sup>35</sup> en ambas industrias. Por ello, como parte consustancial a la reestructuración de la agricultura estadounidense, el USDA recomienda establecer nuevos acuerdos de liberalización comercial o hacer cumplir aquellos tratados vigentes.

No obstante, si la agricultura estadounidense es cada vez más productiva, ¿por qué se habla de la necesidad de reestructurarla? Aun cuando la economía de EE.UU. no ha estado ni estará exenta de experimentar recesiones, los ingresos medios de toda su población han aumentado y seguirán aumentando. El sector agrícola estadounidense estará enfrentando los efectos devastadores de la Ley de Engel, una regularidad según la cual conforme aumentan los ingresos de un país, grupo social o familia, la proporción de los gastos destinados al consumo de alimentos tiende a disminuir. Esta tendencia ya es una realidad: a principios del siglo XXI, con respecto al ingreso total disponible, el gasto en alimentos representaba solo el 11% en EE.UU., el 13% en los países desarrollados y el 47% en los países en desarrollo. Si el aumento de la productividad agrícola estuviese acompañado por un aumento relativo del consumo estadounidense de alimentos, entonces no habría necesidad de reorganizar al sector agrícola. Sin embargo, ese no es ni será el caso.

Para proceder a dicha reestructuración, el Departamento de Agricultura propone configurar las políticas económicas estadounidenses basándose en principios tales como:

Expandir continuamente nuestro compromiso con los mercados abiertos, comprometerse aún más al crecimiento futuro del sistema alimentario, asegurarse que las políticas comerciales y las políticas agrícolas sean plenamente compatibles, fortalecer el liderazgo estadounidense y concentrarse en una infraestructura mucho más amplia (USDA, 2001: 7).

Como podrá inferirse con facilidad, frente a la creciente productividad agrícola acompañada por las limitaciones a la expansión del consumo doméstico, el USDA no propone un ajuste recesivo sino expansivo: en lugar de disminuir el ritmo de crecimiento de la agricultura estadounidense, se plantea amplificarlo aún más<sup>36</sup>.

---

35 A fines de 2003, EE.UU. aparecía entre los diez mayores exportadores de cereales, oleaginosas, carne, fibras, cítricos y leche (FAO, 2005: 44).

36 ¿A quien beneficiará esta estrategia expansiva? Salvo que se introduzcan importantes correctivos, los principales beneficiarios de las políticas públicas domésticas e internacionales estadounidenses no serán las unidades de producción familiares. En EE.UU., según datos de 48 estados al año 1999, el 68% de toda la producción agropecuaria emerge de apenas el 8% de todas las unidades productivas existentes. En este pequeño grupo se encuentran aquellas granjas comerciales grandes y muy grandes, cuyas ventas anuales supe-

Dicho en otras palabras, en prevención de cualquier eventual pérdida de liderazgo en los sectores secundarios y terciarios relacionados con la economía del conocimiento, EE.UU. busca convertirse en el principal proveedor de alimentos para el mundo, un objetivo de política usualmente acompañado por visiones mesiánicas, discursos humanitarios e historias bondadosas sobre su papel como proveedor y/o asistente alimentario<sup>37</sup>. Esta pretensión es coherente con las externalidades negativas generadas por el actual diseño de las distintas arquitecturas para la gobernanza global, pues cuanto mayor sea la pobreza de los países no desarrollados, mayor será su gasto en alimentación.

¿De dónde obtendrán los pobres de los países no desarrollados los ingresos para comprar los alimentos altruistamente comercializados por los países desarrollados? En la semiosis de la comunidad internacional, la respuesta descansa sobre suposiciones bastante precarias, aunque no ingenuas. En sus narrativas menos optimistas, la comunidad internacional admite que las fuerzas de la liberalización comercial podrían empujar a los más pobres a refugiarse en la producción agrícola de autosubsistencia, impidiéndoles convertirse en consumidores potenciales de productos agrícolas provenientes de los países desarrollados, pues sus precarios ingresos monetarios no les permitirían siquiera adquirir productos importados a precios hipotéticamente más bajos. Sin embargo, aunque la semiosis hegemónica no se atreva a admitirlo, el retorno de los pobres rurales a la producción de autosubsistencia constituye la condición necesaria para introducir los productos agropecuarios de los países desarrollados en las canastas de consumo de los habitantes urbanos y rurales de ingresos medios y altos de los países no desarrollados. Por ello, podría sostenerse que las políticas e iniciativas globales generarán un efecto exactamente contrario a sus objetivos discursivamente decantados: en realidad, las intervenciones propiciadas por los actores hegemónicos no buscan introducir a los productores pobres en los mercados, sino sacarlos de estos.

Para lograr tal propósito sin recurrir a expresiones de violencia abiertamente incompatibles con los valores y procedimientos democráticos, los arquitectos de la gobernanza global cuentan con un versátil instrumento a su favor: la reasignación de los derechos de uso de los recursos hídricos. A futuro, si se crean normas y arreglos institucionales que dificulten el acceso de los campesinos al agua como insumo, estos dejarán paulatinamente de ser productores. Cualquiera fuese el ornamento

---

ran los 250 mil dólares. Aunque tienen los menores costos de producción, dichas granjas recibieron el 47% de los subsidios gubernamentales directos (USDA, 2001).

37 Para una muestra de cómo EE.UU. concibe el papel desempeñado por su asistencia alimentaria, ver Shapouri (2004).

ideológico utilizado para promocionarlas, las iniciativas y políticas para la gobernanza global devienen así en dispositivos para la expropiación de los activos naturales, una operación necesaria para amplificar la acumulación de los agroempresarios transnacionales y sus socios nacionales.

## LA GLOCALIZACIÓN DE LOS CAPITALES, OTRO ALICIENTE PARA LA REFORMA

El grupo de interesados en alterar las dotaciones hídricas para la agricultura no abarca sólo a los países desarrollados y las corporaciones transnacionales, actores cuyo bienestar depende de la comercialización internacional de excedentes agrícolas, el control de las redes de valor globales o el acceso a los flujos de recursos naturales. También al interior de los mismos países no desarrollados se generan coaliciones de agentes domésticos con suficientes incentivos económicos y políticos para restringir la oferta hídrica utilizable por los agricultores más vulnerables.

A principios del siglo XXI, como consecuencia de las estrategias de crecimiento basadas en una inserción acelerada en los mercados globales, los países latinoamericanos atraviesan un nuevo episodio de reconstitución de sus espacios económicos subnacionales, proceso que conduce tendencialmente a convertir ciertas regiones en los nodos de articulación entre lo local y lo global. Puesto que ello ocurre en circunstancias de escasez relativa de recursos económicos y financieros, los políticos, los empresarios y las burocracias compiten entre sí para transformar a sus regiones en ámbitos que propicien la valorización de capitales domésticos y extranjeros. En el contexto de tal disputa entre regiones glocalizadas, la gobernanza del agua adquiere una nueva dimensión constitutiva: el problema de la asignación intersectorial de recursos hídricos no se define exclusivamente como una tarea centrada en la administración de las demandas actuales o potenciales de las unidades productivas asentadas en el territorio nacional.

Con el objetivo de acelerar la conformación de aquellas regiones competitivas anheladas por las elites de los países no desarrollados, las instituciones multilaterales están convirtiendo al gobierno subnacional en el instrumento predilecto para implementar las iniciativas y políticas asociadas con la conservación de los ecosistemas o el combate a la pobreza. En dichos ambientes subnacionales adecuados al capital, la buena gobernanza es mucho más que un neologismo para la descentralización: se convierte en un motivo para reconstituir los procesos y estructuras políticas domésticos. Obsérvense, por ejemplo, las prescripciones formuladas por el Banco Mundial en su “estrategia de gobiernos locales” (Kessides, 2000).

Tácitamente, dicha estrategia renuncia al desarrollo territorial nacional armónico como un objetivo de política. Asumiendo una vez más

que los mercados pueden derramar sus bondades más allá de sus beneficiarios inmediatos, se supone que las regiones competitivas generarán eslabonamientos hacia adentro del país que las alberga, transmitiendo así efectos de bienestar para los consumidores y productores espacialmente periféricos con respecto al nodo de articulación entre lo global y lo local. Desde esta lógica, las disparidades entre las regiones económicas domésticas tenderán a eliminarse, conforme cada una de las ciudades glocalizadas logre involucrar en su dinámica a las subregiones vecinas. Por ello, el Banco Mundial concibe al desarrollo local en función de la promoción de ciudades sustentables, entendidas como aquellas con competitividad internacional, buena gobernanza, solvencia financiera y calidad de vida.

Tal visión de la sustentabilidad concuerda con las fantasías de autonomía provincial enarboladas por las oligarquías regionales ecuatorianas: las propuestas multilaterales también apuntan a convertir a los gobiernos municipales en sujetos directos de la cooperación para el desarrollo, receptores de préstamos internacionales obtenidos con garantías locales, emisores de bonos de deuda pública, etc. Obviamente, para hacerse merecedores de tales facultades y favores, los gobiernos de las ciudades glocalizadas deben comprometerse a implementar el ajuste subnacional en y desde lo local, removiendo las distorsiones de precios, desregulando los mercados, reduciendo el gasto público o efectuando otras reformas convencionales (Kessides, 2000: 52).

Dichos paquetes de compromisos voluntariamente adquiridos a propósito del ajuste municipal transforman las funciones de los gobiernos locales en varios sentidos. En primer lugar, los gobiernos municipales quedan a cargo de buscar los mecanismos políticamente más adecuados para reasignar el agua, según criterios tales como: propiciar la transferencia de los servicios de agua y saneamiento desde el sector público hacia el sector privado; otorgar prioridad al consumo urbano por sobre el consumo rural de agua; favorecer los usos industriales por encima de los agrícolas y domésticos; priorizar los usos para la producción de bienes transables internacionalmente con respecto a los usos para la producción de bienes para el mercado interno; y privilegiar el uso en la producción dirigida al mercado por encima del uso para la producción de subsistencia. Esta lógica de asignación entraña en sí misma un sesgo contrario a objetivos de equidad hídrica: en última instancia, el agua no es para quien la necesita sino para quien puede extraerle el mayor valor posible.

Además, los municipios asumen la responsabilidad de corregir las externalidades sociales generadas por la glocalización del agua<sup>38</sup>. Dado que

---

38 Nótese que la creación de nuevas articulaciones entre lo local y lo global ha recibido una nueva justificación con el advenimiento de las Metas del Milenio. Aduciendo la necesidad de construir mejores condiciones para el empoderamiento, la participación y la gobernanza, esta narrativa de política postula que la responsabilidad primaria de la provisión

la satisfacción de las necesidades hídricas urbanas suele requerir intervenciones fuera de la ciudad relacionadas con los usos de la tierra y los ecosistemas, el gobierno municipal deviene en el promotor e implementador de fondos ambientales y otros arreglos similares para una gestión sustentable de las cuencas hídricas cuyo propósito constitutivo es asegurar la dotación de agua a largo plazo para los centros urbanos. En este proceso, sin embargo, se generan conflictos entre usuarios río arriba y usuarios río abajo, conforme la sed de agua de las ciudades glocalizadas induce situaciones regionales de escasez o estrés hídrico. De esta manera, cuanto mayor es el caos de la gobernanza a nivel del gobierno central, los gobiernos municipales quedan fácticamente encargados del procesamiento de los conflictos redistributivos generados entre la ciudad y el campo, una tarea gustosamente asumible por las oligarquías regionales afectas a subordinar a las poblaciones periféricas a sus necesidades de acumulación capitalista.

Por último, el gobierno local queda a cargo de operacionalizar nuevas formas de gobernanza bastante problemáticas en términos de sus eventuales consecuencias ambientales, pero consagradas como idóneas por la comunidad internacional. Tales recomendaciones están permeadas por una actitud contradictoria hacia lo público estatal. Si bien las políticas e iniciativas para la gobernanza global del agua aspiran a despojar al gobierno nacional de capacidades regulatorias para transferirlas hacia los gobiernos subnacionales, hacia las redes de acción o las asociaciones público-privadas transnacionales, la rearticulación de las economías locales a los mercados globales requiere todavía preservar al gobierno nacional como instancia privilegiada para el procesamiento de las externalidades que no pueden ser tratadas o asumidas por los municipios, la sociedad civil o el sector privado. Constantemente, se genera así una situación tensa y conflictiva entre lo local y lo nacional: las reformas a las instituciones para la gobernanza glocalizada conforman un juego interminable consistente en conferir y quitar autoridad, capacidades y recursos en uno u otro sentido.

En el caso de la gobernanza hídrica, este vaivén desde lo municipal hacia lo nacional y viceversa tiene una expresión muy concreta. Por un lado, se promueve una descentralización de la gestión del agua que tiende a abarcar no sólo la desconcentración administrativa, sino incluso la transferencia cada vez mayor de funciones sustantivas<sup>39</sup>, traspaso que no resulta

---

de agua y saneamiento debe recaer en el nivel administrativo más cercano a la detección y procesamiento de las necesidades de los pobres, a saber, los gobiernos municipales. Tal recomendación puede ser apreciada, por ejemplo, en las resoluciones del Grupo de los 8, los documentos del Millennium Project o la valoración de las Naciones Unidas sobre las Metas del Milenio.

39 Al cuestionar la transferencia de funciones sustantivas de gestión hacia los gobiernos subnacionales latinoamericanos, Jouravlev (2003: 25) destaca que los municipios tienen

deseable ni recomendable por razones ecológicas, económicas y sociales. Por otro lado, cuando aparecen los inconvenientes generados por la municipalización de la gobernanza hídrica, se admite la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, regulatorias, informativas, financieras y económicas del gobierno nacional y sus entidades especializadas.

Ahora bien, la transformación tendencial de los gobiernos locales en los actores fundamentales de la buena gobernanza del agua no implica que los actores hegemónicos del sistema internacional hayan abandonado su interés por introducir condicionamientos a los receptores de asistencia técnica o los contratantes de deuda, un engaño que adorna la evaluación de los profundos cambios en el mercado de las ideas sobre el desarrollo realizada por el presidente del Banco Mundial (Wolfensohn, 2004: 12). Por el contrario, a fines de 2005, el condicionamiento ha adquirido rasgos más sofisticados e ineluctables, conforme los gobiernos nacionales y subnacionales quedan atrapados en una telaraña de requerimientos cruzados. Según Hall (2004), esta es construida desde cinco mecanismos simultáneos: las políticas macroeconómicas exigidas como prerequisite para el financiamiento de intervenciones sectoriales o regionales; las demandas efectuadas por agencias de cooperación internacional organizadas como un grupo armonizado de donantes; la provisión de instrumentos de asistencia y financiamiento utilizables únicamente para ciertos objetivos de política preestablecidos; el diseño de proyectos con condicionalidades introducidas a nivel micro y desde la sociedad civil; y los candados de política creados por los acuerdos económicos bilaterales o multilaterales.

A consecuencia de estos dispositivos, la reforma de las instituciones hídricas nacionales y subnacionales deviene en un proyecto rígido y subordinado a las exigencias delimitadas por las instituciones multilaterales, los bancos regionales de desarrollo, las agencias de cooperación, las asociaciones público-privadas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales de los países desarrollados. En los acápites subsiguientes, precisamente, expondremos los detalles de tal resultado.

## LA PARTICIPACIÓN PRIVADA, LA ÚNICA OPCIÓN CON FINANCIAMIENTO

Durante la década del noventa, cuando las condiciones políticas domésticas parecían ser lo suficientemente auspiciosas para garantizar el éxito de la privatización futura de los servicios públicos, las insti-

---

por naturaleza intereses sectoriales, circunstancia que facilita aún más la captura de los reguladores locales por parte de los agentes económicos más poderosos a nivel regional. Además, los gobiernos locales suelen exhibir debilidad y falta de jerarquía institucional frente a otras entidades con intereses en el recurso. A todo lo anterior, agréguese que la gestión del agua desde lo local implica la posibilidad de fragmentación de esfuerzos y, por ende, la pérdida de economías de escala.

tuciones financieras internacionales solían conceder préstamos a las empresas municipales de agua y saneamiento, concesión cuyo propósito implícito era mejorar sus condiciones de funcionamiento antes de que los capitales transnacionales se hiciesen cargo directamente de su operación. Dado que tal estrategia no siempre desembocó en el traspaso de activos hacia el sector privado, actualmente las instituciones multilaterales tienden a abandonar la opción de financiar directamente la provisión de agua y saneamiento mediante préstamos o donaciones a las empresas municipales y, en su lugar, suelen propiciar la transferencia de capitales o asistencia internacional hacia los gobiernos locales, para que estos operen como gestores, administradores e implementadores de las diversas modalidades de participación privada en la provisión de agua y saneamiento. Dicho cambio de énfasis aparece sintetizado en la fórmula “financiar flujos financieros y no financiar infraestructuras” (BID, 2002b).

A principios del siglo XXI, para proseguir con la implementación de las recomendaciones de la ortodoxia neoliberal manteniendo simultáneamente la ficción de apropiación de las agendas hegemónicas por parte de la sociedad civil, los arquitectos de la gobernanza global están trabajando denodadamente para convertir a los gobiernos subnacionales en intermediarios del financiamiento externo. A tal efecto, la comunidad internacional se encuentra abocada a convencer a los gobiernos municipales de que, incluso en aquellos casos controversiales de privatizaciones generadoras de percepciones negativas, “la participación privada en agua y saneamiento puede salvar la vida de los pobres y ahorrar dinero” (WB, 2003b: 168). Inspirándose en el informe de Michael Camdessus<sup>40</sup> presentado ante el Tercer Foro Mundial del Agua, las instituciones multilaterales proponen a los gobiernos subnacionales asumir un modelo empresarial para garantizar una prestación eficiente, económica y sostenible de servicios.

Este modelo empresarial aparece desarrollado en el Plan de Acción sobre Infraestructura del Grupo del Banco Mundial, un instrumento presentado como guía para facilitar el cumplimiento de las Metas del Milenio. En él, la concreción del modelo empresarial requiere implementar iniciativas y políticas para, desde lo global hacia lo local: aclarar las funciones del sector público y el privado; ampliar el

---

40 A fines de 2001, el Consejo Mundial del Agua y la Asociación Mundial del Agua conformaron el Panel Mundial de Expertos en el Financiamiento de Infraestructura Hídrica, un grupo presidido por el ex director del Fondo Monetario Internacional (FMI) Michael Camdessus. Inicialmente, dicho panel tenía como misión detectar y proponer formas de financiamiento apropiadas para incrementar el acceso al agua y el saneamiento en todos los países del mundo. Sin embargo, posteriormente, decidió abordar otros temas como la recolección y tratamiento de desechos, la irrigación y drenaje, los usos del agua por sectores económicos y la navegación.

uso de la asistencia basada en resultados; perfeccionar el análisis de los modelos de gestión; reducir las barreras a la entrada de operadores privados en el sector hídrico; ampliar los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento; generar oportunidades de financiamiento multi-sectoriales; crear una asociación consultiva para la preparación de proyectos de infraestructura urbana; promover la aplicación consensual y conjunta de enfoques programáticos entre los donantes; intensificar las evaluaciones a las instituciones nacionales; incrementar la labor de asesoramiento a los gobiernos subnacionales; crear el Fondo de Financiamiento Municipal; favorecer la emisión de bonos locales mediante un método de inversión garantizado por los donantes; publicar directrices sobre prácticas óptimas para la concesión de préstamos subnacionales; y eliminar las normativas que dificultan aplicar los instrumentos para la mitigación del riesgo privado (WB, 2003a).

En una primera instancia, dado que las instituciones multilaterales conciben como empresarios desde un campesino hasta un accionista de una corporación transnacional, podría pensarse que el modelo empresarial facilitará y permitirá la participación de los capitalistas nacionales, empresas comunitarias o asociaciones de usuarios en la provisión de servicios públicos a nivel subnacional. Cuando se analizan los detalles de la propuesta y las características de los dispositivos para su implementación, sin embargo, se evidencia que dicho modelo aspira propiamente a facilitar la participación de las empresas transnacionales en el sector de agua y saneamiento de los países no desarrollados. Obsérvese, por ejemplo, el tipo de información, los instrumentos de riesgo y las garantías que el Comité para el Desarrollo (CD, 2003) –la instancia de coordinación periódica entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)– plantea para aumentar el acceso de los pobres a los servicios públicos:

- el Servicio de Desarrollo de Proyectos (DevCo) es un fondo fiduciario que les permite a los gobiernos obtener recursos para reducir los costos de la preparación del suministro de servicios de infraestructura por parte del sector privado, es decir, proporciona financiamiento para identificar, diseñar y presentar proyectos conducentes a la licitación de los servicios y activos públicos;
- el Servicio de Garantía de las Divisas Locales (GuarantCo) es un mecanismo de inversión que garantizará la emisión de obligaciones locales e inversiones a nivel municipal con la participación del sector privado. Este mecanismo es parte del Fondo Fiduciario del Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada y está respaldado por el Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial;

- la Evolución Reciente de los Sectores de Infraestructura (REDI) es un diagnóstico estandarizado de la infraestructura existente en un determinado país cuyo objetivo consiste en localizar oportunidades de inversión y operaciones de carácter normativo.

En estos u otros dispositivos similares<sup>41</sup>, los gobiernos nacionales o subnacionales pueden obtener apoyo para sus tareas de gobernanza del agua, siempre y cuando accedan a involucrar al empresariado en la gestión de los ecosistemas y la provisión de servicios. Para ilustrar cuáles son las intenciones inherentes a los nuevos instrumentos para la glocalización del agua, veamos qué es, cómo opera y qué hace el Servicio de Asesoría sobre Infraestructura Público-Privada (PPIAF).

Desde 1999, cuando surgió con los auspicios del Banco Mundial y los gobiernos de Japón y Gran Bretaña, el PPIAF<sup>42</sup> opera como una facilidad de asistencia técnica cuyo propósito es ayudar a los países en desarrollo a mejorar la calidad de su infraestructura, mediante la participación del sector privado en la prestación de servicios de electricidad, gas natural, agua y saneamiento, desechos sólidos, telecomunicaciones, trenes, puertos, aeropuertos y caminos. En cumplimiento de su misión, el PPIAF canaliza su asistencia hacia: el diseño de estrategias de desarrollo de infraestructura que permitan tomar ventajas plenas de la participación privada; la construcción de consensos para la realización de las reformas institucionales, regulatorias y políticas apropiadas; la implementación de proyectos y transacciones pioneras de participación privada; la construcción capacidades en el sector público para el diseño y ejecución de arreglos de infraestructura privada; la facilitación de una regulación adecuada de los proveedores de servicios privados; y la difusión de las mejores prácticas sobre participación privada (PPIAF, 2003).

Dado que no oculta sus motivaciones, el PPIAF suele destacar el financiamiento concedido a investigaciones globales sobre temas como: las lecciones en la construcción de consensos para la participación privada en infraestructura; el mapeo mundial de potenciales pro-

---

41 Otros instrumentos de apoyo aplicables únicamente para fomentar la participación privada incluyen a: la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), el Business Partners for Development (BPD), el Programa de Apoyo a la Gestión del Sector Energético (ESMAP), la Asociación Global para la Asistencia Basada en Resultados (GPOBA), el Norwegian Trust Fund for Private Sector and Infrastructure (NTF-PSI), el Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada (PIDG) y el Fondo Agrupado para el Saneamiento y el Manejo de Aguas (WSPF). Para mayores detalles sobre estos mecanismos, ver OMGI (2004), GPOBA (2003), Mehta (2003) y Freire (2004).

42 A fines de 2005, el PPIAF tenía también como donantes regulares al Banco Asiático de Desarrollo (ADB), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, el Gobierno de Italia, la BMZ de Alemania, la USAID y el PNUD.

veedores de servicios privados de pequeña escala en agua potable; la adecuada implementación de contratos público-privados a largo plazo en el sector hídrico; y las estrategias para la inversión en infraestructura transfronteriza (PPIAF, 2003: 49). Entre estas investigaciones, se destaca un “cajón de herramientas” para la reforma del agua y saneamiento, ejemplo bastante nítido de cómo la semiosis multilateral opera a múltiples niveles para generar conocimiento de sentido común entre los funcionarios, políticos y técnicos de los países receptores de inversión transnacional.

De manera muy pedagógica, organizada y sistemática, este cajón le proporciona al burócrata en proceso de capacitación descripciones sintéticas de las experiencias y desafíos de la participación privada en infraestructura hídrica, casos de estudio adecuados para ilustrar la visión multilateral, materiales explicativos sobre las nuevas políticas de la comunidad del desarrollo e, incluso, un modelo de autofinanciamiento. También, incluye recursos para entender el tránsito de la visión a la acción en materias como la elaboración de políticas, la estructura del mercado, el desarrollo de marcos legales e institucionales, la fijación de precios y contratos a favor de los pobres, la regulación de los pequeños proveedores de servicios, el uso de la asistencia internacional basada en resultados y el diseño de arreglos de gobernanza para la provisión de agua potable y saneamiento en pequeñas ciudades. Todo este esfuerzo de capacitación es realizado porque el PPIAF busca ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad de su política hacia la participación privada.

Además, el PPIAF ha financiado investigaciones nacionales centradas en la disposición a pagar de los consumidores, el diagnóstico de los valores reales de las infraestructuras hídricas y las tácticas más exitosas para generar la participación privada. Cual logro digno de ser destacado, el PPIAF señala que un amplio porcentaje de sus estudios nacionales están encaminados a la reforma institucional y la elaboración de nuevas leyes hídricas. Como podrá inferirse de lo anterior, en el esquema de la división del trabajo existente al interior de los distintos dispositivos para la gobernanza global del agua, la función del PPIAF consiste básicamente en prestar dinero a los gobiernos nacionales y subnacionales de los países no desarrollados para que puedan crear las condiciones para su propio desmantelamiento como proveedores de servicios públicos y reguladores estrictos del sector privado. Por ello, en 2003, la mayoría de las actividades y financiamientos del PPIAF versaron sobre reformas institucionales, normativas y políticas.

Análogamente a lo que sucede con las organizaciones y procesos generados desde el WWC y la GWP, el PPIAF es un dispositivo versátil para generar los apoyos materiales e ideológicos locales necesarios para implementar las recomendaciones hegemónicas. Sin necesidad de convertirse en una institución dedicada a la canalización de donaciones

o la realización de eventos, aquella facilidad les permite a los gobiernos de los países no desarrollados contratar a sus expertos locales para realizar consultorías. El PPIAF organiza también eventos de entrenamiento para los tecnócratas locales<sup>43</sup> sobre la productividad y eficiencia para los reguladores públicos. A su vez, financia los estudios requeridos para el establecimiento de nuevas redes transnacionales para el diseño o implementación de políticas, dígame la Asociación de Agencias Reguladoras de Agua y Saneamiento de las Américas (ADERASA)<sup>44</sup>.

Ahora bien, una vez definidos los agentes económicos transnacionales como los beneficiarios de las políticas a ser implementadas por los gobiernos subnacionales, el interrogante que permanece es ¿cómo la comunidad internacional trasladará los recursos? Para solucionar este problema, el WSP, la Asociación para el Agua del Banco Mundial y los Países Bajos (BNWPP) y el PPIAF están conduciendo diversas iniciativas analíticas con el objetivo de mitigar el riesgo de la participación privada en el sector hídrico. A partir de estas, puede colegirse que las instituciones multilaterales están diseñando estrategias de corto y mediano plazo basadas en un mismo principio: utilizar los recursos públicos para financiar la rentabilidad de las operaciones privadas, objetivo que favorece la colusión tácita entre corporaciones transnacionales, políticos corruptos y oligarquías rentistas.

En la modalidad de globalización apetecida por tales actores, el empresariado merece ser librado anticipadamente de cualquier factor de incertidumbre consustancial a su actividad productiva. Para el caso del sector hídrico, dichos riesgos vendrían dados por los altos montos de inversiones requeridos, las presiones políticas sobre la magnitud de las tarifas, la frecuente convicción de que el agua es un bien gratuito, la deficiencia en las normas e instituciones regulatorias, las condiciones de pobreza e insuficiencia de conocimiento de los clientes y la dispersión de los mercados en innumerables comunidades rurales y municipios pequeños. Por ello, para conjurar cualquiera de tales eventualidades contrarias a la maximización de las ganancias, se están creando dispositivos de protección multi-riesgos aplicables a los inversionistas extranjeros (Baietti, 2005: 1).

---

43 En los cursos periódicos dirigidos a las burocracias latinoamericanas del agua, el PPIAF suele compartir las labores de capacitación con el Instituto del Banco Mundial, la Unión Europea, el Programa de Asistencia Multidonantes para el Sector Energético y el Departamento de Agua y Energía del Banco Mundial.

44 A principios de 2006, la ADERASA incluía como miembros a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Como observadores, participaban México, República Dominicana y Venezuela. Para mayor información, ver ADERASA (2005).

En concordancia con dicha lógica, paradójicamente contraria a los designios impersonales del mercado, las instituciones multilaterales y la asistencia internacional están configurando fondos especiales para que los gobiernos subnacionales puedan cubrir los diversos costos de preparación, implementación y monitoreo de la participación privada transnacional. Usualmente administrados mediante organizaciones que operan como prestamistas para inversiones en infraestructura, tales fondos son considerados por la comunidad internacional como instrumentos transitorios: su misión consiste en crear las condiciones económicas, sociales, jurídicas e institucionales necesarias para la operación futura de sistemas de créditos para los municipios basados en los mercados de dinero domésticos e internacionales.

Hasta el momento, se observa la consolidación de dos modelos de fondos. El primero y más común opera como sustituto de las donaciones del gobierno a las autoridades locales, proporciona capital a tasas menores a las ofrecidas en el mercado y combina préstamos subsidiados con donaciones. El segundo tiene como propósito servir de puente para el mercado de crédito privado, pues prepara al gobierno central y al sistema financiero nacional para prestar a las municipalidades mediante empréstitos que requieren que los prestamistas privados asuman el riesgo de sus operaciones con los gobiernos municipales.

Pensando en el mediano plazo, la comunidad internacional plantea también la creación de mercados e instrumentos financieros domésticos para captar recursos utilizables en los proyectos de infraestructura de los gobiernos subnacionales, una propuesta inspirada en el funcionamiento de los bancos de bonos empleados por las pequeñas municipalidades estadounidenses. Mediante tales mercados de títulos subnacionales, se espera, por un lado, satisfacer las necesidades de capital a largo plazo y evitar los riesgos cambiarios que no pueden ser fácilmente cubiertos en los servicios de agua y saneamiento, y, por otro, introducir la disciplina del mercado en la provisión de servicios y las decisiones de inversión efectuadas a nivel local (Mehta, 2003: 66-72).

En esta euforia de dispositivos para convertir a los gobiernos locales en los artífices de la gestión transnacionalizada del agua, ¿cómo se relaciona la participación privada en agua y saneamiento con la gobernanza ambiental, la gobernanza hídrica o la disponibilidad de agua para los pobres rurales? Con el fin de acceder a los recursos necesarios para realizar intervenciones u obras, incluso en áreas no relacionadas con los servicios de agua y saneamiento, los municipios deben aceptar propuestas de financiamiento en las cuales la participación del sector privado aparece como componente imprescindible, criterio de desempeño o condición de desembolso.

Este *modus operandi* está presente en el Distrito Metropolitano de Quito, un extraño caso de privatización en ciernes en el cual las ins-

tituciones multilaterales fomentan la participación privada aun cuando la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable (EMAAPO) ha tenido un desempeño económico, financiero y ambiental excepcionalmente bueno. En 2003, dicha empresa recibió un préstamo del BID para financiar el Programa de Saneamiento Ambiental, una intervención cuyos componentes versaban sobre el manejo de áreas verdes urbanas y rurales, el control de inundaciones, la realización de obras de regulación hídrica, obras de agua potable y alcantarillado. Sin embargo, cual condición para el desembolso de los capitales requeridos para trabajos públicos relativamente minúsculos, el financista demandaba la creación de unidades institucionales al interior del municipio quiteño para fomentar la participación privada, pero no precisamente allí donde los pobres habitan. Según el diseño del programa (Pizarro, 2002), la gestión de los servicios será concesionada en las áreas más comerciales y rentables del Distrito Metropolitano, a saber, las parroquias donde estarán ubicados el nuevo aeropuerto internacional y los parques industriales adyacentes.

Para garantizar la rentabilidad de las inversiones privadas mediante el aseguramiento de la dotación de recursos hídricos a largo plazo, se han creado fondos, fundaciones u otros arreglos público-privados similares que, arguyendo la urgencia de instalar corredores biológicos para la protección de los bosques y páramos andinos, facilitan la presencia de empresas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacionales en la gestión de las cuencas proveedoras de agua para Quito. Así surgió la Bioreserva del Cóndor, un territorio de 760 mil hectáreas que abarca cuatro áreas protegidas que se extienden mucho más allá de los linderos de Pichincha, la provincia donde está localizado el Distrito Metropolitano de Quito. A futuro, gracias a tales iniciativas para la gobernanza ambiental con participación privada, la oferta hídrica para la capital ecuatoriana provendrá de los ecosistemas localizados en Cotopaxi, una provincia con escasez física de agua. He allí un ejemplo concreto de la reasignación del agua desde el campo hacia la ciudad, efectuada con participación multilateral.

## LA ASISTENCIA INTERNACIONAL SIGUE A LA CORRIENTE PRINCIPAL

Dado que la provisión de bienes públicos ambientales es concebida como una tarea de múltiples actores, las modalidades concretas de la implementación local de las políticas e iniciativas hídricas globales dependerán no sólo de aquellos “condicionamientos que no condicionan” sugeridos por las instituciones financieras multilaterales a sus países clientes sino, también, de lo que suceda con el sistema internacional de la asistencia al desarrollo a futuro. A principios del siglo XXI, los cambios institucionales, los programas y los proyectos para la gobernanza

globalizada del agua están siendo moldeados por las nuevas visiones hegemónicas sobre el papel de la cooperación internacional en el combate a la pobreza. Gracias a estas, la conservación del agua aparece vinculada inexorablemente con la promoción de la liberalización financiera en los países no desarrollados. Poco importa que tal vinculación pudiese ser una construcción intelectual con fundamentos deficientes, lo importante es postularla, difundirla y legitimarla como evidente.

Siendo así, la pregunta es: ¿cuáles son las posiciones normativas utilizadas por los arquitectos de la gobernanza global para pensar la eficiencia de la cooperación internacional? Al respecto, en su análisis sobre los factores políticos que podrían incidir en la transformación del sistema internacional de asistencia hasta 2010, Rogerson (2004) destaca que los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones multilaterales tienden a confluír en una filosofía para la asistencia basada en el establecimiento de condicionalidades armonizadas, la fijación de límites temporales relativamente rígidos, las asignaciones dependientes de los resultados alcanzados, la selección de países receptores según indicadores de gobernanza doméstica, el otorgamiento de donaciones en lugar de préstamos, la fijación de intervenciones según las Metas del Milenio y la promoción de asociaciones público-privadas transnacionales. Obviamente, este nuevo consenso hegemónico sobre los elementos requeridos para aumentar la efectividad de la asistencia internacional es una ficción de política necesaria.

Dado que la asistencia permanece intrínsecamente subordinada al logro de los cambiantes objetivos de política exterior de los países desarrollados, los elementos de aquella filosofía ni son asumidos plenamente por todos los actores, ni tampoco estos actúan coherentemente en función de realizarlos. Sin embargo, Rogerson afirma que pocos países desarrollados los rechazan explícita y categóricamente.

Actualmente, aquellos elementos aparecen ya incorporados en los lineamientos formales de política utilizados por el sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, la Comunidad Europea y un gran número de agencias europeas de cooperación bilateral (2004: 10).

No obstante lo anterior, como elemento dentro de una semiosis interesada en incitar ciertas percepciones preferenciales, la existencia de consensos imaginarios permite a los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones multilaterales presentar a la asistencia internacional como una contribución que no responde a motivación política alguna. Independientemente de cuál fuese el país desarrollado que mayores ventajas obtuviera en los juegos de hegemonía global, la despolitización de la asistencia internacional constituye un medio para: lograr el avance de las agendas económicas bilaterales o multilaterales; inducir políticas domésticas en alimentación y biotecnología; propiciar la privatización

de los activos naturales y sus formas de gestión; provocar cambios en los arreglos de gobernanza existentes a nivel subnacional; y favorecer a las corporaciones transnacionales con recursos públicos.

En la conformación de los nuevos dispositivos para la gobernanza glocalizada de los recursos naturales, las agencias de cooperación juegan un papel significativo, especialmente por su capacidad para generar condicionamientos a nivel de los programas y proyectos de campo. En comparación con las exigencias emanadas desde las instituciones financieras, dichos requerimientos exhiben algunas ventajas relativas como instrumentos para transformar voluntariamente las formas de gobernanza subnacionales. Si se considera que, por tratarse de una asistencia necesaria, los condicionamientos de las agencias de cooperación son mucho más difíciles de negociar y menos visibles políticamente, y que, además, propician cambios en los comportamientos y expectativas no sólo de los actores públicos domésticos, sino también de las organizaciones no gubernamentales implicadas en la ejecución de las intervenciones internacionales, puede concluirse que tales condicionamientos son relativamente más poderosos como instrumentos para crear relaciones de dependencia de los agentes públicos y privados nacionales con respecto a las características del funcionamiento del sistema internacional.

Por ello, si bien las agencias de cooperación podrían seguir utilizando a futuro sus propios criterios de política como lo han hecho en el pasado, los arquitectos de la gobernanza global encuentran incentivos para coordinar las acciones de los proveedores gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales de asistencia financiera y cooperación técnica. Para designar a los nuevos intentos por establecer parámetros únicos de vinculación entre donantes y receptores, la comunidad internacional utiliza el término *armonización*. ¿En qué consiste?

En la Declaración de Roma (IMF, 2003) y la Declaración de París (FANP, 2005)<sup>45</sup> puede constatarse que los arquitectos de la gobernanza están interesados en uniformizar, a más tardar hasta 2010, las siguientes cuestiones:

---

45 En 2003, se realizó el Foro de Roma sobre Armonización, un evento en el que el Banco Mundial, el FMI, los bancos regionales de desarrollo, las agencias de cooperación, los representantes de algunos acuerdos de integración y los funcionarios de los gobiernos de los países no desarrollados discutieron las formas, tiempos y responsabilidades concretas necesarios para dotar de mayor uniformidad a las acciones de asistencia. Dos años después, bajo la coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE, aquellos actores volvieron a reunirse en París para otro foro de "alto nivel". En dicha ocasión, sus labores estuvieron centradas en la revisión de las experiencias de implementación a nivel de país y la definición de un sistema de indicadores para evaluar el cumplimiento de los compromisos de armonización (GTEA, 2005).

Las políticas, procedimientos y prácticas operacionales de las instituciones multilaterales con aquellas utilizadas por los países receptores; los requerimientos y procesos de los donantes para preparar, proporcionar y monitorear la asistencia al desarrollo; las prácticas de los donantes con las prioridades de desarrollo nacional y los sistemas nacionales de presupuesto, programación, planificación de proyectos, gasto público y manejo financiero; y los principios o estándares internacionales utilizables por los donantes para definir sus ámbitos de asistencia (Terán, 2005b: 116).

Consecuentemente, a diferencia de los frustrados intentos por lograr una mayor coordinación entre los donantes efectuados durante la última década del siglo XX, la armonización no puede ser concebida como un conjunto de reformas al sistema de la asistencia internacional, limitado por un lado a reformular las relaciones entre los donantes públicos y privados de los países desarrollados y, por otro, a aumentar la coherencia recíproca entre los diversos departamentos, programas y proyectos existentes en los bancos multilaterales y las agencias de cooperación. Para poder operar como un mecanismo eficiente para la creación de los castigos y recompensas utilizables para el direccionamiento estratégico de la asistencia, la armonización supone también rediseñar las relaciones entre la comunidad de donantes y la de receptores. Dicho en pocas palabras, la armonización busca readecuar los vínculos entre el Norte y el Sur.

Armonizándose entre ellos y armonizándonos con ellos, los arquitectos de la gobernanza comenzaron ya a implementar el ajuste hídrico en nombre de la eficiencia de la asistencia requerida para el combate a la pobreza. Según la información disponible a abril de 2004, los experimentos de armonización están llevándose a cabo en 52 países, entre los que se encuentran Bolivia, Brasil, República Dominicana, Guyana, Honduras, Jamaica, México y Nicaragua. En tales experiencias participan las agencias de cooperación de Francia, Australia, Alemania, Canadá, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Suecia y EE.UU.; los bancos de desarrollo de Asia, África y el Caribe; el Banco de Desarrollo Alemán (KfW), el Banco de Desarrollo Islámico, el BID, el Banco Mundial, el FMI, el Banco Japonés para la Cooperación Internacional, el Banco de Inversiones Europeo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Centroamericano para la Integración Económica; organizaciones del sistema de Naciones Unidas como el PNUMA, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), el Fondo para el Desarrollo de Capital (UNCDF), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la FAO, el PNUD, la UNESCO, el Fondo para la

Población (UNFPA), el Alto Comisionado para Refugiados, UNICEF, el Fondo de Desarrollo para las Mujeres (UNIFEM); los programas globales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Iniciativa Educación para Todos; y, finalmente, la Unión Europea (UE), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Acción para la Pobreza (FAP), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Cruz Roja (CITT, 2004).

Con el fin de ilustrar cómo operan estas experiencias de armonización, veamos uno de los casos más antiguos. En Honduras, para poder implementar las intervenciones recomendadas en la estrategia para la reducción de la pobreza acordada con el Banco Mundial, los gobiernos de ese país, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia, así como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la UE y el PNUD, se comprometieron a alinear conjuntamente los mecanismos, procedimientos, instrumentos, evaluaciones y planificaciones utilizados en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, agroforestería y seguridad. Como una contribución a este proceso de armonización, además de intercambiar información sobre sus respectivos sistemas y políticas de desembolso de préstamos empleados con Honduras, el Banco Mundial y el BID realizaron conjuntamente una Evaluación de la Capacidad de la Gestión Financiera del País (CFAA) y una Evaluación del Proceso de Adquisiciones del País (CPAR).

Por igual sendero se encamina Ecuador. Según datos de la Herramienta para el Seguimiento de la Implementación a Nivel País (Country Implementation Tracking Tool-CITT)<sup>46</sup>, actualizados a enero de 2005, la armonización de la asistencia involucra a la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BID, el FMI, las agencias de las Naciones Unidas, el gobierno de EE.UU. y otros donantes bilaterales. Para Ecuador, se plantean tres áreas de armonización: trabajo sectorial y analítico coordinado por el Banco Mundial y el BID a través de una revisión conjunta del gasto público; cooperación entre donantes para lograr que los

---

46 El CITT es un catálogo electrónico alimentado con la información proporcionada por las instituciones multilaterales y las agencias de las Naciones Unidas. Su propósito consiste en inventariar las actividades de alineación entre los donantes y receptores de asistencia internacional.

bancos multilaterales desarrollen una posición coordinada en las áreas de prevención de desastres naturales y los préstamos programáticos para las intervenciones relacionadas con el sector social, el transporte y la electricidad; y responsabilidad y administración financiera, un ámbito en el cual el Banco Mundial y el BID realizarán revisiones de las entidades fiscalizadoras superiores y compartirán información sobre procedimientos, políticas y sistemas de desembolso de créditos. Adicionalmente, las Naciones Unidas realizan un proyecto piloto para que, en sus operaciones al interior de Ecuador, sus distintas agencias posean, entre otras cosas, una terminología basada en resultados estandarizada, una evaluación común del país, un enfoque único para la ejecución nacional y un sistema común de información.

Como puede apreciarse en tales ejemplos, la armonización de la asistencia internacional constituye un mecanismo para generar un bloque de donantes que, operando como un cartel en sus relaciones con los países no desarrollados, facilita la admisibilidad de los condicionamientos efectuados por las instituciones financieras internacionales a través de mecanismos más convencionales, como las Estrategias de Asistencia al País (Country Assistance Strategy-CAS) y los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers-PRSP)<sup>47</sup>. Adicionalmente, en nombre del aumento de la provisión de bienes públicos globales, la armonización de la asistencia permite la aplicación progresiva de las Estrategias de Asistencia a los Recursos Hídricos del País (Country Water Resource Assistance Strategies-CWRAS)<sup>48</sup>. Mediante esta nueva modalidad de condicionamiento, aplicada a aquellos países con severos problemas hídricos que demandan voluntariamente el involucramiento de las instituciones multilaterales, el Banco Mundial define programas individualizados para delinear el sentido de las transformaciones normativas e institucionales en sus países clientes cada tres años.

Como consecuencia de todo este abanico de condicionamientos cruzados, los países receptores de asistencia internacional son coloca-

---

47 Las CAS constituyen un requerimiento a ser satisfecho por aquellos gobiernos que desean acceder a los programas de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los PRSP son textos que los países deben elaborar para calificar a préstamos concesionales otorgados por el Banco Mundial o el FMI, a fin de acceder a las reducciones de la deuda externa contempladas en la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y para impulsar proyectos, programas u otras intervenciones contempladas como parte del Marco Integral de Desarrollo (CDF). Para información sobre las condicionalidades del Banco Mundial, ver Abdildina (2005).

48 Hasta fines de 2005, Brasil, Perú, Honduras y República Dominicana habían sido seleccionados como los primeros países latinoamericanos para la implementación de las CWRAS. Para información sobre los objetivos de dichas estrategias y su implementación, ver Varley (2005) y WRMG (2004).

dos en una situación donde no existen opciones de disidencia. Por un lado, para poder recibir financiamiento para intervenciones de política no relacionadas con agua y saneamiento, deben aceptar reformas a la gobernanza del sector hídrico. Por otro, para poder realizar proyectos y programas en el sector hídrico, deben admitir programas de reforma a otros sectores y políticas de ajuste estructural.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la asistencia permaneció indisolublemente vinculada a las estrategias de seguridad de los países desarrollados, promoviendo los regímenes políticos considerados como adecuados por los donantes para el desarrollo de los países receptores y el mantenimiento de la paz mundial. Dado que dicho sesgo de la cooperación dista mucho de haberse desvanecido, ¿cuál sería la nueva motivación política subyacente a la visión de la asistencia armonizada? En primer lugar, la asistencia internacional no busca inducir únicamente cambios en los procedimientos e instituciones políticas formales existentes al interior de los países no desarrollados. En concordancia con el paradigma de la gobernanza, la asistencia pretende producir cambios económicos, políticos y culturales, para redefinir así las relaciones entre sector público, privado y sociedad civil. Aunque la asistencia al desarrollo siga siendo utilizada como un comodín para presionar por el mantenimiento de la democracia representativa, ya no es sólo un instrumento para generar formas de gobierno sino formas de gobernanza.

A efectos de ampliar los fundamentos de legitimidad de este proyecto de reestructuración de las formas de gobernanza existentes en los países no desarrollados, los arquitectos de la gobernanza global convocan a la concesión de asistencia financiera y cooperación técnica basada en los principios de empoderamiento de los más pobres de los pobres, participación de todos los grupos de involucrados en la toma de decisiones y apropiación por parte del país de las diversas iniciativas y políticas propiciadas exógenamente. Apelando a dichos símbolos de la semiosis dominante, los actos de imposición externa originados en las decisiones de asistencia internacional dejan de ser tales, para convertirse en decisiones imbuidas de un halo de respeto a la diversidad de las personas y comunidades.

Adicionalmente, la asistencia internacional pretende basar sus decisiones en criterios científicos. Para poder efectuar las decisiones sobre asignación de recursos sin evidenciar sus motivaciones políticas y económicas, los actores hegemónicos de la gobernanza global están organizando la transferencia de asistencia internacional mediante diversos programas, proyectos e investigaciones encaminados a generar criterios objetivos para medir los impactos de las intervenciones en el combate a la pobreza. Dado que el neoliberalismo institucionalista tiende a definir cualquier situación social o natural problemática en referencia a las limitaciones para emprender acciones colectivas ba-

sadas en la cooperación y el consenso, la buena o mala gobernanza se transforma en el criterio conceptual utilizado para delimitar los destinatarios, montos y duración de la asistencia internacional.

Finalmente, la asistencia internacional apoya los diversos mecanismos utilizados para la glocalización de los recursos hídricos. Si se considera que los servicios de agua y saneamiento son consumidos localmente, el interés por fomentar la participación privada en los eslabones más débiles (léase gobiernos subnacionales) tiene bastante sentido: aproximadamente, a nivel global, dos tercios de los ingresos anuales generados por el subsector ocurren en el ámbito de las municipalidades y las comunidades locales (Hoering, 2002). En el asalto de las transnacionales a la última frontera de rentabilidad, la asistencia internacional contribuye mediante acciones que, aunque pudiesen ser calificadas como directas o indirectas, merecerían ser descritas como discretas o indiscretas. En el caso del subsector de agua y saneamiento, por ejemplo, la cooperación internacional favorece a las transnacionales mediante el desembolso de fondos o asistencia técnica para realizar intervenciones en todos aquellos entornos en los cuales, simplemente, ellas no están interesadas en invertir sustanciosas cantidades a corto plazo.

Actuando en concordancia con una división del trabajo en la cual lo público global deviene en un espacio para la promoción de la acumulación privada transnacional, la asistencia financiera y la cooperación técnica dirigen sus intervenciones hacia: la creación de condiciones adecuadas de inversión en los segmentos sociales no atendibles por el capital internacional; la protección de las cuencas hídricas desde las cuales la participación privada en agua y saneamiento obtendrá sus insumos; el diseño e implementación de planes de reordenamiento de tierras, aguas y espacios en ecosistemas susceptibles de albergar proyectos de compra y venta de servicios ecológicos; la implementación de subsidios focalizados para el consumo de agua de los pobres; la construcción de capacidades institucionales en el sector público de los países receptores para facilitar la participación privada en la provisión de servicios o la gestión ambiental; la provisión de asesoría y capacitación para que los países receptores puedan cumplir con los requerimientos de armonización; la creación de marcos normativos favorables a la inversión transnacional mediante financiamientos para la elaboración de leyes ambientales; la realización de las investigaciones necesarias para valorizar el agua en sus múltiples usos; y, por el lado de la demanda, la promoción de conferencias, talleres u otros eventos similares para capacitar a los funcionarios locales en el manejo de los recursos hídricos.

Discretamente, también, la asistencia internacional limita el espacio de política para los países no desarrollados, pues, “dado que el mismo dinero no puede gastarse dos veces, existe una falta de opciones de financiamiento para enfoques alternativos” (Hoering, 2002). Con-

cretamente, la asistencia no genera recursos para fortalecer las instituciones y empresas públicas, conduciéndolas así al camino ineluctable hacia la privatización. De manera menos discreta, la asistencia internacional apoya a las compañías transnacionales cuando establece que la recepción de ayuda esté condicionada a la liberalización de los bienes y servicios ambientales y la participación privada en la provisión de agua y saneamiento.

## LOS REGÍMENES ECONÓMICOS INTERNACIONALES, LOS CUSTODIOS DE LA EXPERIMENTACIÓN

Abstracción, fragmentación e ilusión. Estas tres palabras podrían sintetizar los principios de estructuración de la semiosis dominante. Cuando está abocada a la creación de esperanzas para los pobres rurales, la comunidad internacional es perspicaz en la detección de alternativas y pródiga en la formulación de recomendaciones. Imbuida por una actitud afecta a pregonar que sí se puede, incluso bajo las condiciones más adversas, siempre encuentra y propone caminos hacia fuera de la pobreza en sus estudios económicos, sociales, ambientales o políticos. Usualmente, mientras sean aprehendidas en referencia exclusiva a las narrativas que las albergan, las alternativas y recomendaciones hegemónicas parecen viables y coherentes, cualidades resultantes de una evasión de ciertos detalles concretos potencialmente disruptivos.

En *La riqueza de los pobres* (Mock, 2005), por ejemplo, el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y el Instituto de los Recursos Mundiales sostienen que las familias rurales podrían obtener nuevos y mayores ingresos si se implementara una mejor gobernanza ambiental. Se trata de una conclusión inmaculadamente derivada de las múltiples descripciones sobre la contribución de los bienes y servicios ambientales a la generación de las subsistencias para los pobres. En este informe mundial, sin embargo, no existe una sola mención al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). ¿Acaso la comunidad internacional del desarrollo desconoce que las normativas de la OMC podrían limitar las facultades de los gobiernos para establecer normativas e instituciones ambientales? Por supuesto que aquellos actores tienen conocimiento sobre esta eventualidad, pero los inconvenientes de los regímenes económicos internacionales son abordados en otros textos, mediante narrativas cuyas soluciones pragmáticas y coherentes requieren a su vez hacer abstracción de procesos y estructuras ambientales.

A principios del siglo XXI, los países no desarrollados tienen las manos atadas para organizar autónoma y soberanamente sus arreglos domésticos de gobernanza. Debido a su propensión a privilegiar el crecimiento económico como objetivo de política, los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales sobre inversión, comercio y servicios suelen

contener disposiciones poco favorables para la estructuración de una gobernanza doméstica del agua económicamente eficiente, socialmente responsable y ambientalmente sustentable. Haya o no sido formulada para coartar las potestades de política ambiental de los países no desarrollados, la actual arquitectura económica internacional contempla una serie de candados normativos interconectados entre sí que subordinan el bienestar de las personas y los ecosistemas a la liberalización de bienes, factores y servicios. Mientras tales sesgos no sean radicalmente eliminados, la buena gobernanza doméstica de los recursos naturales quedará reducida a unas cuantas intervenciones de maquillaje ambiental. Para corroborar estas afirmaciones, se analizarán a continuación las consecuencias que podrían emanar de los acuerdos comerciales internacionales para la gobernanza hídrica en Ecuador<sup>49</sup>.

Desde mediados de la década del ochenta, conforme eran implementadas las políticas de ajuste y reforma estructural, los gobiernos ecuatorianos comenzaron a adaptar las normativas e instituciones domésticas a los eventuales requerimientos de los regímenes económicos internacionales. En este proceso de acomodamiento anticipado, hicieron espléndidas concesiones a las inversiones e inversionistas extranjeros, sin mayor preocupación por sus posibles implicaciones económicas, sociales y ambientales.

Al establecer sus compromisos iniciales de liberalización ante el GATS y su inventario de restricciones al comercio de servicios ante la Comunidad Andina, Ecuador otorgó pleno acceso a mercados y pleno trato nacional en todos los servicios relacionados con el medio ambiente y sus subsectores, en los modos de provisión de servicios correspondientes a suministro transfronterizo, consumo en el extranjero y presencia comercial. En ambos ámbitos normativos internacionales, Ecuador sólo preservó *restricciones parciales* en el modo de provisión de servicios, mediante *presencia de personas físicas*. Si bien podrían resultar útiles para prolongar las estructuras domésticas no competitivas favorables a ciertos profesionales y empresarios ecuatorianos, estas reservas parciales son infecundas para garantizar una gobernanza adecuada de los recursos hídricos domésticos. ¿O acaso la prohibición de que un extranjero pueda ser capitán de un barco altera radicalmente el estado actual y las perspectivas futuras de los ecosistemas<sup>50</sup>?

---

49 Para visualizar las eventuales consecuencias de los acuerdos comerciales internacionales en las políticas e instituciones hídricas ecuatorianas, ver Terán (2005a).

50 Hasta fines de 2005, entre los servicios no liberalizados por Ecuador ante el GATS, en el modo de suministro transfronterizo, aquellos eventualmente relevantes para la gobernanza hídrica incluían a los servicios de consultoría en ciencia y tecnología prestados a empresas mineras y petroleras, los servicios de transporte por tuberías, los servicios de ingeniería conexos y los servicios de distribución comercial al por mayor (Terán, 2005a).

Por otra parte, Ecuador adquirió compromisos ante la OMC que promueven la importación y exportación de bienes sin mayores restricciones. En concordancia con dichas obligaciones multilaterales, los actuales regímenes ecuatorianos sobre inversión, exportaciones, importaciones, tributación, normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas o compras públicas conforman un paquete de desregulaciones que, entre otras cuestiones: toleran el deterioro de los servicios ecosistémicos de las distintas formaciones vegetales; otorgan mínimas capacidades a las instituciones ambientales para regular las actividades económicas que utilizan o afectan a los recursos naturales; impiden evitar la conformación de estructuras de mercado oligopólicas en agua para usos domésticos, energéticos y agrícolas; permiten la participación de empresas privadas no domiciliadas en el país en los procesos de licitaciones y concesiones; facilitan la autorización de actividades extractivas incluso en áreas naturales formalmente protegidas o reservadas; permiten a los inversionistas extranjeros congelar la aplicación de la ley al marco legal vigente al momento de realizar su inversión; y establecen leves restricciones al comercio de servicios mediante decisiones ministeriales o reglamentos susceptibles de ser modificados fácilmente.

A todo lo anterior, súmese que Ecuador ha firmado tratados para la protección de inversiones con Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, China, Chile, Cuba, El Salvador, España, EE.UU., Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rumania, Suiza, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de tales acuerdos bilaterales, Ecuador admitió: una definición amplia de inversión que protege a todas las formas de activos económicos y financieros; una definición amplia de inversionista que abarca, incluso, a las entidades privadas sin fines de lucro; la concesión de trato justo y equitativo y plena protección legal a las inversiones extranjeras una vez admitidas en el país; la compensación de la expropiación mediante valoraciones de mercado; la reparación de las pérdidas al inversionista emanadas de circunstancias no económicas; y la remisión de las controversias a procedimientos internacionales.

A su vez, en el acuerdo bilateral de inversiones con EE.UU., se observa lo siguiente: no se permite la imposición de exigencias para el establecimiento, expansión o mantenimiento de inversiones; no existe una cláusula que establezca la obligatoriedad de presencia física significativa de la inversión; no se define lo que deberá entenderse por medidas arbitrarias y discriminatorias; no se establece una lista minuciosa de prohibiciones específicas a los requisitos de desempeño; y no existen cláusulas explícitas para obligar a las partes a agotar los procedimientos judiciales locales antes de proceder a un arbitraje internacional. Dicho en una frase, los gobiernos ecuatorianos admitieron la mayoría de aquellos ingredientes jurídicos mediante los cuales la protección de

las inversiones extranjeras deviene en una fuente de limitaciones a las políticas domésticas para el desarrollo sustentable<sup>51</sup>.

Por tanto, como consecuencia de las características de sus regímenes jurídicos domésticos y sus compromisos internacionales, a fines de 2005, Ecuador ya se encontraba atrapado en una posición desventajosa para transformar conforme a su voluntad las normas e instituciones relacionadas con la gobernanza hídrica. Las únicas opciones eran que renunciara a pertenecer a la OMC y que denunciara sus acuerdos bilaterales de inversión, ambas altamente improbables dada la captura del Estado por parte de las elites empresariales. De este modo, Ecuador ha creado por sí mismo precedentes legales que permiten:

- afectar a las entidades públicas y privadas ecuatorianas relacionadas con la gestión y conservación del agua;
- limitar las políticas públicas centradas en la regulación de los derechos de uso y acceso a recursos naturales e hídricos;
- prohibir la fijación de requerimientos cuantitativos en el uso de recursos hídricos para la realización de actividades económicas;
- mermar las atribuciones de los reguladores para establecer y verificar las calificaciones profesionales de los inversionistas cuyas actividades afectan a los recursos hídricos;
- limitar la capacidad para usar licencias, permisos, regulaciones o estándares técnicos para preservar el agua, regular la descarga de contaminantes u operar instalaciones;
- dificultar la introducción de consideraciones ambientales, al establecer contratos de concesión en actividades que usan o afectan a los recursos hídricos;
- impedir exigirles a los inversionistas extranjeros operar en asociación con empresas privadas, públicas o comunitarias domésticas;
- imposibilitar que los proveedores domésticos reciban, de manera exclusiva o preferencial, subsidios, transferencias, préstamos blandos, garantías o condonaciones de deuda;
- prohibir que un determinado porcentaje de ecuatorianos sean incluidos en las instancias gerenciales de las operaciones extranjeras de agua, saneamiento o riego;

---

51 Para una exposición más extensa sobre las implicaciones de política pública asociadas a estos compromisos para la protección de los inversionistas y las inversiones extranjeras, ver Correa (2004), Cosby (2004), IISD (2001), Mann (2003; 2005), Public Citizen (2005) y Peterson (2004).

- imposibilitar el otorgamiento de preferencias a las empresas o proveedores comunitarios en el establecimiento de concesiones o la venta de activos;
- eliminar las limitaciones al número de proveedores extranjeros de servicios de agua o al número de empresas extranjeras que consumen recursos hídricos en una cuenca;
- impedir el establecimiento de restricciones al valor total de las transacciones o al número total de las operaciones realizadas por las empresas extranjeras;
- prohibir reglas de licenciamiento que concedan, de manera exclusiva o preferencial, la provisión de agua, saneamiento y riego a entidades públicas o privadas sin fines de lucro;
- eliminar los límites a la participación extranjera en la propiedad accionaria de las empresas relacionadas con el sector hídrico;
- prohibir exigirles a las empresas extranjeras implementar piletas comunales u otros mecanismos similares para garantizar la cobertura de servicios a los consumidores pobres<sup>52</sup>.

Apreciadas en referencia a estos candados voluntaria y anticipadamente aceptados, las disposiciones finales de un acuerdo de libre comercio entre Ecuador y EE.UU. podrían ser simplemente intrascendentes con respecto a la gobernanza ecuatoriana del agua. Por ejemplo, a diferencia de lo que hizo Costa Rica en los anexos al Acuerdo de Libre Comercio entre los Países Centroamericanos y EE.UU. (CAFTA), Ecuador no podrá demandar restricciones a la presencia de empresas estadounidenses en la provisión de servicios relacionados con el agua, pues ya renunció a hacerlo desde mediados de la década del noventa. Siendo así, ¿por qué EE.UU. habría de permitirle a ese país andino que, en un acuerdo bilateral, le quite privilegios que ya obtuvo como miembro de la OMC? Debido a este tipo de concesiones anticipadas a futuro en cualquiera de sus negociaciones internacionales, Ecuador enfrentará el lastre de poseer uno de los regímenes de comercio e inversiones más abiertos en la región y el mundo (Espinoza Cañizares, 2005)<sup>53</sup>.

¿Cómo pudo ser esto posible? Durante las últimas dos décadas, la conducción macroeconómica y los comportamientos empresariales ecuatorianos han consolidado patrones de acumulación basados en la

---

52 En esencia, estas restricciones a las potestades de política pública ratifican las implicaciones avizoradas por Ostrovksy (2003) en referencia al GATS.

53 Para dimensionar a plenitud los diversos aspectos de la bondadosa alineación de las normativas ecuatorianas a los principios más liberales de política económica internacional, ver UNCTAD (2001) y OMC (2005).

explotación intensiva de los recursos naturales. En concordancia con dicha circunstancia, los diversos gobiernos ecuatorianos han actuado como celosos guardianes de los intereses de los agentes económicos más poderosos. Externamente, en las negociaciones internacionales, han concentrado sus esfuerzos en la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a los principales productos de exportación. Para lograr tal objetivo, los gobiernos ecuatorianos no han dudado en efectuar sendas concesiones normativas con implicaciones ambientales a cambio de unas pocas prebendas comerciales endebles y temporales. Convirtiendo a la sumisión en el estilo de inserción nacional a los mercados globales, las autoridades ecuatorianas han colocado al país en la antesala de los escenarios regulatorios más desfavorables.

A futuro, para dotarse a sí mismo de las peores condiciones jurídico-institucionales para la gestión doméstica de los recursos hídricos avizoradas por Ostrovsky (2003), Ecuador solo necesitaría incluir en sus compromisos internacionales disposiciones más explícitas y contundentes para: extender los derechos del inversionista a las fases previas al establecimiento de inversiones; definir el término inversión en referencia a las expectativas de obtener ganancias; permitir las inversiones extranjeras en cualquier actividad económica y cualquier parte del territorio nacional; definir la expropiación indirecta en referencia a una serie de actos de política pública y las huelgas o paralizaciones efectuadas a nivel provincial; prohibir el establecimiento de requisitos de desempeño a los inversionistas por parte de los gobiernos provinciales y municipales; obligar a la compatibilidad de cualquier eventual medida ambiental adoptable por las autoridades ecuatorianas con el capítulo de inversiones; y excluir a los servicios relacionados con la provisión de agua para consumo doméstico y riego de los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales.

Internamente, a través de las normativas jurídicas relacionadas con la promoción del comercio y las inversiones, la clase política ecuatoriana ha logrado convertir a los objetivos de política ambiental en ornamentos sin mayor posibilidad práctica para entorpecer los procesos rentistas de acumulación. Por ello, por ejemplo, si bien la Constitución de la República de 1998, la Ley de Aguas de 1972 y la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 definen a los recursos hídricos como bienes nacionales de uso público, esta declaración doctrinaria suele ser invalidada mediante las leyes, reglamentos y prácticas jurídicas estructuradas en función de garantizar el control privado de los recursos hídricos y sus beneficios económicos. Así, se han generado contradicciones entre los cuerpos jurídicos existentes, que son solucionadas por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional, una instancia cuyas resoluciones *ad hoc* pueden ser fácilmente capturadas por quienes prefieren evadir la discusión pública y abierta de las reformas jurídicas.

Mediante tales procedimientos discrecionales, las elites empresariales han logrado consolidar la transferencia automática de los derechos de agua según el tamaño de las unidades de producción agropecuarias. Este atentado contra el bienestar de las personas y los ecosistemas sucede sin mermar la imagen de Ecuador como un entusiasta signatario de acuerdos ambientales internacionales.

Muy probablemente, dado que Ecuador no necesitará efectuar modificaciones sustantivas a sus actuales instituciones y leyes hídricas para armonizarlas con los requerimientos de los regímenes económicos internacionales, a corto y mediano plazo, las reformas jurídicas e institucionales adquirirán los sentidos y características emanados de los conflictos relacionados con la creación de mayor seguridad jurídica para los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos hídricos. Para alcanzar dicho objetivo, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación internacional, los altos funcionarios públicos, los políticos conservadores y los empresarios oligopólicos han entrado en una colusión tácita cuyos propósitos acostumbra lograrse mediante dos instrumentos de bajo perfil en la esfera pública ecuatoriana; a saber: los decretos ejecutivos emitidos desde el Poder Ejecutivo y la codificación de las leyes realizada por las comisiones del Congreso. Y sobre esta alianza no existe secreto alguno.

En 2002, la USAID financió el Proyecto Hacia la Seguridad, una intervención ejecutada por fundaciones y consultores nacionales cuyo objetivo consistía en la “eliminación de la basura jurídica” ecuatoriana, entendiéndose por ello la supresión de las normas obsoletas, superpuestas o contradictorias (HLS, 2003). Dos años después, en un imprudente desliz ante la prensa, el presidente Lucio Gutiérrez develó que tal proyecto buscaba depurar normas y elaborar códigos para que Ecuador pudiese cumplir anticipadamente con los requisitos del ALCA o el TLC con EE.UU. (Acción Ecológica, 2004). Dado que no recibieron “objeción alguna” por parte de su financista internacional, los productos del proyecto fueron presentados a la Presidencia de la República y el Congreso, ofreciéndoles un proyecto de ley y más de una docena de documentos con recomendaciones precisas para derogar miles de leyes, decretos legislativos, decretos supremos, decretos leyes de emergencia y codificaciones (HLS, 2004).

Según dejan entrever los informes del Proyecto Hacia la Seguridad, aquella colusión de actores domésticos e internacionales hegemónicos podría estar interesada en propiciar programas y proyectos de reforma jurídico-institucional encaminados a trasladar hacia los productores y consumidores populares los costos del ajuste en las nuevas condiciones macroeconómicas a ser abiertas por los futuros experimentos de liberalización comercial. Dicho de otra forma, las elites domésticas enfrentarán los desafíos de la globalización con una estra-

tegia de socialización de las pérdidas y privatización de las ganancias. Además de implicar modificaciones a los regímenes de comercio, inversión y servicios, tal estrategia procederá efectuando transformaciones en las normativas agrarias y ambientales. Aparentemente, la coalición dominante aspira a modernizar unos 139 cuerpos legales directamente relacionados con la gobernanza del agua y el ambiente, tarea especialmente afecta a cambiar las normas sobre contaminación, biodiversidad, bosques y áreas protegidas, patrimonio territorial, propiedad comunal y organizaciones agrarias (Montalvo, 2003).

A su vez, aprovechando la oportunidad abierta por un acuerdo comercial con EE.UU., los agroexportadores ecuatorianos podrían intentar establecer un nuevo Código Agrario o su equivalente por partes. En esencia, las elites aspiran a brindar el entorno óptimo para que los propietarios de tierras en Ecuador consigan un desarrollo integral, objetivo que suele estar acompañado por asiduas negaciones al problema de los campesinos sin tierra. Mediante la introducción o redefinición de conceptos legales como propiedad agraria, posesión de buena fe, ociosidad de la tierra, función económico-social de los recursos naturales, bienes y servicios ambientales y derechos de agua, los sectores empresariales ecuatorianos buscan incorporar a los ecosistemas frágiles a los posibles mercados de servicios ambientales, facilitar la participación privada en la gestión ambiental y establecer causales de expropiación para las tierras de los campesinos ubicados en los páramos u otros ecosistemas generadores de flujos hídricos.

Procurando perpetuar los mecanismos históricamente utilizados para acceder a rentas extraordinarias, las elites criollas plantean reformas encaminadas a la condonación de deudas agrícolas, la creación de regiones de desarrollo agrario y el reforzamiento de las capacidades del sistema presidencialista para crear discrecionalmente arreglos institucionales en beneficio de las oligarquías locales. Por ello, es posible prever que buscarán fortalecer a las corporaciones de desarrollo vinculadas a la gestión de los recursos hídricos, espacios mediante los cuales los agroexportadores han logrado obtener cuantiosas transferencias fiscales financiadas con deuda externa.

Además, justificándose con la necesidad de crear mecanismos ágiles para el procesamiento de conflictos, la coalición dominante podría buscar el establecimiento de nuevas instituciones como el Registro Agrario Nacional o la Procuraduría Agraria. Estos arreglos organizacionales o sus equivalentes serán diseñados en función de prolongar la captura del Estado por parte de los empresarios agrícolas. En tal sentido, los proyectos de reforma podrían mantener deliberadamente la confusión normativa y superposición de funciones características de las instituciones públicas nacionales, provinciales y municipales. Tradicionalmente, utilizando los resquicios jurídicos abiertos por este

supuesto caos generador de mala gobernanza, las elites empresariales han logrado socavar las capacidades y atribuciones de las instituciones para la gestión ambiental e hídrica. Si este tipo de propuestas logra efectivizarse, las nuevas instituciones controladas por los empresarios agroexportadores tendrán facultades suficientes para incidir sobre las prácticas de los campesinos de supervivencia, las actividades de bio-prospección o las servidumbres hídricas.

Por último, la coalición dominante buscará crear las condiciones jurídico-institucionales requeridas para establecer la plena recuperación de costos en la provisión de agua e implementar modalidades de pagos por los servicios de los ecosistemas. A tal efecto, las propuestas de reforma jurídica más audaces sugieren eliminar las referencias al principio de respeto a las culturas y prácticas tradicionales y la obligatoriedad de la participación social en la preparación de políticas y planes ambientales. Cual complemento a dicha restricción de la participación, se intentarán fortalecer las facultades del presidente de la República para definir aquello que constituye interés nacional en lo relativo al aprovechamiento de recursos naturales no renovables en áreas naturales protegidas y ecosistemas frágiles, así como para establecer un sistema de control y seguimiento de normas, permisos y licencias en las actividades potencialmente contaminantes.

En Ecuador, todos estos esfuerzos por consolidar normas jurídicas, arreglos institucionales y procesos decisionales favorables a la concentración de los activos naturales, empero, amplificarán los conflictos redistributivos entre regiones geográficas, grupos étnicos y agentes económicos. Ante el deterioro de las posibilidades de producción de las familias rurales, los conflictos por los recursos hídricos podrían adquirir una relevancia inédita, pues, en un país donde la distribución de tierras no sucede ni siquiera mediante mecanismos de mercado, el acceso al agua está convirtiéndose aceleradamente en la única esperanza para pequeños y medianos productores rurales.

En el mencionado texto *La riqueza de los pobres*, el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y el Instituto de los Recursos Mundiales proponen mejorar la gobernanza mediante opciones al alcance de los gobernantes de los países no desarrollados: asegurar la propiedad, conferir voz a los pobres y eliminar la corrupción. Después de haber apreciado algunos indicios de la operación real de la formulación de políticas económicas y ambientales en Ecuador, ¿cómo calificaría Ud. a tales sugerencias?



Terán, Juan Fernando. **Capítulo III. La ortodoxia sobre la pobreza y el agua.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007  
ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo3.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

### CAPÍTULO III

## LA ORTODOXIA SOBRE LA POBREZA Y EL AGUA

SI LAS INICIATIVAS Y POLÍTICAS para la gobernanza global guardasen coherencia entre sí, los vínculos entre agua y pobreza podrían ser expuestos y analizados tomando como referencia primaria los centenares de documentos dedicados a presentar argumentos teóricos o evidencias empíricas sobre la correlación entre el bienestar de las personas y su acceso al agua. No obstante, la coherencia lógica no caracteriza precisamente a la comunidad internacional del desarrollo. A fines de 2005, los textos hegemónicos sobre la relación entre agua y pobreza constituían artefactos eclécticos mediante los cuales la comunidad internacional intentaba encontrar soluciones de compromiso verosímiles para satisfacer las demandas simbólicas emanadas de distintas filosofías de política pública contrapuestas entre sí.

Observados a partir de la inmediatez de sus formas, aquellos documentos les ofrecían a las instituciones multilaterales, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales transnacionales un espacio para expresar con vehemencia su adscripción a los valores humanistas y ambientalistas imperantes, operación cuyo componente ineluctable consistía en una aceptación protocolar de la visión de la pobreza como una privación social de capacidades. En correspondencia con esto último, la relación entre pobreza rural y agua para usos agrícolas solía ser postulada utilizando alguna versión modificada del enfoque de los medios de subsistencia sostenibles, por considerarse que

este era suficientemente adecuado para inspirar políticas e iniciativas sensibles a las necesidades hídricas de los pobres como productores de bienes agropecuarios para el consumo familiar o la venta en los mercados (Soussan, 2004).

Empero, una vez satisfechas las formas requeridas por la filosofía del desarrollo como libertad, la relación entre agua y pobreza tendía a retraerse hacia sus expresiones más convencionales, a saber, concibiendo a la pobreza como insatisfacción de necesidades básicas y tratando al agua como un líquido para la ingesta y el aseo de los pobres. De esta manera, el enfoque de los medios de subsistencia sostenibles quedaba reducido a un ornamento sin mayor capacidad para alterar la trayectoria preferente de las intervenciones públicas realizadas durante décadas<sup>54</sup>. Una vez más, la situación de pobreza de las familias rurales terminaba siendo correlacionada con las múltiples consecuencias derivadas de la falta de acceso adecuado, fácil y oportuno al agua potable. Para una semiosis condicionada por el negocio de prestar dinero para el desarrollo, no quedaba otra alternativa<sup>55</sup>.

Después de convertir al consumo doméstico en el centro de la atención analítica, eventualmente, se retomaba la relación entre pobreza rural y actividades productivas mediante juegos de lenguaje favorables para la formulación de iniciativas políticamente inocuas y restringidas a la inmediatez de la vida cotidiana de los pobres. Así, en el paquete final de sugerencias prácticas para el combate a la pobreza rural, el mejoramiento del acceso al agua potable aparecía como la panacea para aumentar la productividad laboral de la familia campesina mejorando su estado de salud, para ampliar las oportunidades económicas de las mujeres reduciendo sus esfuerzos de recolección de agua, o para facilitar el funcionamiento de nuevas micro-empresas no agrícolas en las áreas rurales<sup>56</sup>.

¿Y dónde quedó la relación entre la pobreza como privación social de capacidades y el agua como activo productivo? Sosteniendo inconferentemente la distinción entre gobernanza interna y externa del agua, para otorgar así primacía práctica a la concepción del agua como bien econó-

---

54 ¿Qué ha cambiado desde la declaración de la década del agua en 1980? Básicamente, nada. Tanto ayer como ahora, el derecho humano al agua es definido, descrito y analizado apelando al drama de un billón de pobres sin agua suficiente para beber y dos billones de pobres sin saneamiento adecuado. Para una muestra de esta inocente obsesión intelectual, ver la relatoría del debate jurídico y político sobre este derecho efectuada por los consejeros de la Vicepresidencia Legal del Banco Mundial (Salman, 2004).

55 Para una concisa pero aguda crítica a la apropiación y operacionalización de la filosofía de Amartya Sen por parte del Banco Mundial, ver Skirbekk (2000).

56 Para muestras de esta forma de concebir la relación entre el acceso al agua potable, la creación de oportunidades productivas y la disminución de pobreza rural, ver BID (2003) y ADB (2004).

mico, la comunidad internacional solía abordar aquel vínculo por intermediación de las grandes narrativas sobre las consecuencias de la globalización en la distribución de los ingresos, sobre el papel de los mercados en la asignación eficiente de recursos productivos o sobre los efectos de la participación privada en la provisión de bienes y servicios. Desde tales construcciones, se desprendía un nuevo pensamiento del desarrollo cuyos elementos básicos eran adaptados por la comunidad del agua a sus necesidades de descripción y prescripción específicas.

Las políticas e iniciativas para la gobernanza de los recursos hídricos derivaban entonces recomendaciones pragmáticas para convertir al agua en motor del crecimiento y promotora de capacidades para los pobres. Entre dichas sugerencias, el incremento de la productividad del agua y la venta de servicios ambientales eran postulados por la comunidad internacional como opciones prácticamente abiertas a cualquier productor o comunidad pobre, esperanza usualmente fomentada mediante discursos afectos a desconocer las situaciones socioambientales concretas existentes al interior de los países no desarrollados. Construyendo propuestas cuya validez dependía de su alineación con la ortodoxia vigente, los arquitectos de la gobernanza convertían así a su agenda sobre agua y pobreza en una matriz para la generación de procesos fácilmente conducentes a la reducción de las subsistencias de las familias pobres rurales.

El próximo apartado estará dedicado a exponer las características básicas de la nueva ontología hegemónica de la pobreza y de sus recomendaciones, una tarea cuyo propósito es destacar la esencia de las transformaciones institucionales efectuadas en nombre del bienestar de los pobres y los ecosistemas; a saber: la creación de mecanismos para expropiar a los pobres del agua como factor productivo.

## LA NUEVA ONTOLOGÍA DE LA MISERIA

¿Por qué los pobres son pobres? Ofrecer explicaciones sobre la situación de billones de seres humanos que sobreviven en condiciones deplorables constituye un elemento fundamental para movilizar las acciones, generar esperanzas y, por supuesto, justificar la opulencia de unos pocos. Por ello, una y otra vez, las organizaciones multilaterales intentan ofrecer una respuesta convincente. Para hacerlo, sin embargo, se enfrentan a un legado teórico difícil. En sus inicios, las políticas de ajuste estructural fueron justificadas en función de objetivos bastante acotados: mediante la reducción temporal del consumo público y privado en los países no desarrollados, se buscaba crear condiciones macroeconómicas para mejorar la situación de la balanza de pagos y, de esa manera, asegurar el pago de la deuda externa. Las políticas de ajuste no ofrecían más que retomar el camino hacia el crecimiento. Sin embargo, una vez convertido en el parámetro para la práctica de las

políticas públicas, el Consenso de Washington debió hacerse cargo simbólicamente de aquello para lo cual no fue constituido, a saber, ofrecer esperanzas a largo plazo. Paulatinamente, conforme se afianzaba una reforma estructural tendiente a imponer un crecimiento basado en los mercados, el discurso multilateral tuvo que construir explicaciones sobre la persistencia de la pobreza en los países en desarrollo.

Durante la década del ochenta, mientras no lograban completarse los ajustes y reformas estructurales, la pobreza fue explicada como una consecuencia de la ausencia de libertad en el movimiento de los factores de producción. El desarrollo a través de la liberalización de los mercados se postuló entonces como la panacea para la pobreza. Aunque criticada desde un principio por sus incongruencias con las realidades latinoamericanas, esta ontología de la pobreza logró sobrevivir a sus cuestionamientos en la medida en que todavía poseía un recurso retórico a su disposición: señalar que faltaba tiempo para observar los resultados de las políticas. A principios del siglo XXI, sin embargo, este ardid retórico ya no puede ser actualizado con la misma frescura de antaño.

Después de dos décadas de ajuste estructural, se torna bastante difícil negar aquellos contundentes indicios sobre la incapacidad de los mercados para convertirse por sí solos en mecanismos para la reducción de la pobreza. En un intento por manejar tales evidencias sin perder su identidad como institución omnisciente, el Banco Mundial comenzó a hacer algunas ligeras concesiones discursivas. Por ejemplo, en el prefacio a investigaciones como *La voz de los pobres* (Narayan, 2000) o *La calidad del crecimiento* (Thomas, 2000), James Wolfensohn aparecía abrazando la postura sensata de un funcionario dispuesto a admitir que la cantidad de pobres había aumentado a pesar de la difusión de la economía de mercado y la democracia representativa por todo el mundo, una admisión acompañada, incluso, por cautelosas palabras de un *mea culpa* institucional por el apego previo a la ortodoxia neoliberal. Mientras tales actos de contrición creaban distracciones para embelesar a unos cuantos intelectuales, el Banco Mundial preparaba una nueva estrategia para confinar los cuestionamientos al crecimiento sin calidad al debate relativamente inocuo sobre la cantidad de pobres existentes en el planeta. Empero, dicha jugada no rindió los resultados esperados.

Conforme el debate sobre la globalización y la desigualdad adquiría mayor visibilidad pública, el Banco Mundial y sus especialistas comenzaron a crear descripciones tendenciosas de las posiciones involucradas en una disputa técnica pero con evidentes implicaciones políticas<sup>57</sup>. Según una de estas caricaturas, se habían consolidado dos for-

---

57 Para resúmenes del debate sobre la globalización, la inequidad y la pobreza, ver Capéau (2004) y Aisbett (2003).

mas antagónicas de abordar la relación entre globalización y pobreza. En un extremo se encontraban los antiglobalizadores, acostumbrados a esgrimir evidencias anecdóticas y cualitativas para demostrar que la liberalización comercial y financiera generaba mayor desigualdad entre y al interior de los países. En el otro se ubicaban los proglobalizadores, afectos a utilizar evidencias duras y cuantitativas para sostener que la globalización aumentaba los ingresos y que los pobres estaban participando en sus beneficios (Ravallion, 2004a: 2). Gracias a dicha caracterización de las partes contendientes, el Banco Mundial quedaba siempre a buen recaudo pues, sean cuales fueren las victorias o derrotas tácticas acaecidas durante este enfrentamiento ideológico, los productos del conocimiento multilateral seguirían apareciendo como legítimos en virtud de aquello que el sentido común entiende por ciencia verdadera. ¿Para qué corregir la filosofía básica inspiradora de las políticas globales si la contundencia de las cifras demuestra que el número de pobres ha disminuido o, por lo menos, permanecido constante?

En los primeros años del siglo XXI, esta forma de proteger a la semiosis multilateral sufrió un inesperado revés: los cuestionamientos de los antiglobalizadores comenzaron a recurrir a la crítica econométrica de las cifras y modelos empleada por los globalizadores. Tomando como referencia el *Informe del Desarrollo Mundial 2000/2001*, Sanjay Reddy y Thomas Pogge argumentaron que las cifras sobre la pobreza global no eran ni significativas ni confiables porque el Banco Mundial utilizaba criterios arbitrarios para establecer la línea de pobreza, una medida imprecisa de la equivalencia del poder adquisitivo y un concepto inadecuado de la pobreza. Cual consecuencia de estas imperfecciones, se ha consolidado una situación de clausura metodológica anticipada que impide cualquier correctivo sustancial a las políticas e iniciativas globales. Simplemente, dado que las cifras periódicas sobre la pobreza son producidas sólo por las instituciones multilaterales, la precisión de los datos disponibles no puede ser cuestionada mediante su contrastación con otra fuente independiente de producción informativa con alcance global. Gracias a este monopolio de la cifra correcta, el Banco Mundial y sus asociados pueden concluir que “el mundo se encuentra, en verdad, en la senda correcta” (Reddy y Pogge, 2003).

Casi inmediatamente, para evitar mayores dudas sobre la precisión de aquel *Informe del Desarrollo Mundial*, Martín Ravallion, el gerente de investigaciones para la pobreza del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial, publicó una respuesta a quienes habían osado desafiar al discurso multilateral en su propio campo (Ravallion, 2002). Posteriormente, de modo de fortalecer la posición del Banco Mundial mediante una respuesta menos cargada de emotividades, ese funcionario presentó una réplica más mesurada, en la cual se proponía una solución parsimoniosa, a saber, destacar la existencia de

distintos conceptos de desigualdad en competencia (Ravallion, 2004a). Se haya o no cerrado así el debate entre unos cuantos economistas de renombre internacional, este episodio apenas constituye la punta de un problema del que no podrán desprenderse las instituciones multilaterales, salvo que renuncien a su pretensión de representar objetivamente la realidad.

En lugar de asumir la dureza de los datos generados por una globalización excluyente, para diseñar así políticas basadas en otros esquemas interpretativos, las instituciones multilaterales están empeñadas en crear una nueva ontología de la pobreza global basada en una fórmula bastante *sui generis*: el mercado funciona, pero también no funciona, para los pobres. Con el fin de volver plausible esta formulación retórica, se postula que la persistencia de la pobreza puede ser explicada por fallas del mercado que no son fallas del mercado. ¿Cómo se generan estos diagnósticos?

Contemporáneamente, las correlaciones entre crecimiento económico y desigualdad social suelen ser interpretadas por los funcionarios del Banco Mundial asumiendo que el crecimiento tiende a ser neutralmente distributivo. Por ello, al momento de explicar las diferentes tasas de reducción de la pobreza observables a diferentes tasas de crecimiento, se aduce la interferencia de factores no económicos que neutralizan, deforman o condicionan severamente la operación espontánea de los mercados. Debido a tales interferencias, el crecimiento suele sesgarse en contra de los pobres por una multiplicidad de circunstancias contextuales como, por ejemplo, las decisiones electorales, los procedimientos tributarios, las tendencias demográficas, las concentraciones geográficas de la producción o las disparidades históricas de las regiones (Ravallion, 2004b: 9-16). A partir de dichas premisas, la conclusión emana por sí misma: se requieren cambios institucionales para lograr que el crecimiento sea más favorable a los pobres.

Pintándose a sí misma con matices de las teorías neoinstitucionalistas, la ontología hegemónica de la pobreza elabora sus recomendaciones desde un axioma incuestionable: las fallas usualmente atribuidas a los mercados domésticos e internacionales son, en realidad, consecuencias de las fallas de los entornos domésticos e internacionales. ¡El mercado no es el culpable, sino su entorno! Entonces, para comenzar a corregir los contextos que les impiden a los mercados funcionar a favor de los pobres, debe mejorarse el clima de inversiones, pues este permitirá combatir la pobreza mediante procesos que, a largo plazo, alterarán las condiciones de funcionamiento de las estructuras económicas y, a corto plazo, modificarán las condiciones de vida de las personas. En última instancia, el crecimiento a favor de los pobres es un crecimiento a favor de las empresas, porque estas derramarán los beneficios de su

labor hacia el resto de la sociedad. A dicha visión se han sumado, entre otras, las voces del Grupo de los 8, la OCDE y las Naciones Unidas<sup>58</sup>.

## LA GRAN APUESTA: LA POBREZA RURAL COMO FENÓMENO TRANSITORIO

Si bien comparten bastantes rasgos de la ontología general de la pobreza, las explicaciones multilaterales de la persistencia de la pobreza rural o indígena deben abordar aspectos más específicos y, en su esfuerzo por hacerlo, recurren aún más a factores institucionales y culturales. En ese sentido, los intentos más audaces de superar la estrechez de visión inherente a la economía ortodoxa se verifican en este ámbito<sup>59</sup>.

En primer lugar, como premisa para sus recomendaciones de política pública global, la comunidad internacional asume la existencia de una gran transformación demográfica: para 2030, el 60% de la población mundial residirá en centros urbanos, siendo este un resultado atribuible más a la fertilidad natural que a la migración interna (UNPF, 2004: 24). No obstante, “la mayoría de los pobres vivirá todavía en áreas rurales mucho después de que la mayoría de las personas en los países en desarrollo vivan en áreas urbanas” (Ravallion, 2001).

Es decir, en el mundo del futuro, la mayoría de las personas que posean recursos mínimos vivirán en áreas urbanas.

Dado que tal evolución demográfica resulta inevitable, la comunidad internacional aduce el carácter transitorio de la pobreza rural para justificar las reasignaciones intersectoriales de recursos hídricos, la participación privada en los servicios de agua y saneamiento urbanos, la promoción de la disponibilidad alimenticia en lugar de la soberanía alimenticia, las iniciativas para la promoción de empleos no agrícolas rurales o las estrategias para la creación de ciudades competitivas. En tal sentido, la transitoriedad de la pobreza rural opera como un recurso de legitimación para múltiples juegos de lenguaje multilaterales: si la mayoría de la población vivirá en las ciudades, entonces ¿por qué preocuparse de políticas que buscan ajustar el consumo hídrico de las unidades productivas campesinas? ¿Cómo podrían proveerse servicios para la mayoría de habitantes sin recurrir a la eficiencia asociada a la participación privada? ¿Por qué aferrarse a la visión obsoleta de soberanía alimenticia lograda a partir de pequeñas unidades agrícolas

---

58 Al respecto, ver el marco analítico para acelerar el crecimiento a favor de los pobres de la OCDE (OECD, 2004), el plan de acción para aplicar el poder del empresariado a la erradicación de la pobreza del Grupo de los 8 (G8, 2004) y el diseño de la Iniciativa Promoción de Empresas Sustentables del PNUD (GSB, 2005).

59 Para una visión sintética de la ontología de la pobreza enarbolada por la comunidad internacional, ver FIDA (2001).

cuando la prioridad es asegurar el acceso a los alimentos para un número cada vez mayor de habitantes urbanos? ¿Por qué preocuparse de la pérdida de empleos agrícolas asociada a la liberalización comercial si los campesinos necesitan aprender nuevas destrezas para adaptarse a su futura vida urbana? ¿Por qué plantearse el desarrollo territorial armónico cuando la globalización conduce espontáneamente a la creación de regiones centradas en urbes competitivas?

A partir de las tendencias demográficas globales, se extrapola una visión optimista sobre el combate a la pobreza rural pues, en última instancia, el número de pobres rurales irá disminuyendo conforme los campesinos migren hacia las ciudades. En los espacios urbanos, los gobiernos locales, agencias de cooperación, instituciones multilaterales y asociaciones público-privadas tendrán mayores posibilidades de combatir la pobreza, porque las ciudades facilitan la generación de economías de escala en la provisión de servicios, circunstancia que permitirá a su vez elevar los niveles de bienestar de todos los habitantes. Por ello, a pesar de todos los artificios retóricos utilizados para demostrar veneración simbólica a la diversidad, las políticas hegemónicas de combate a la pobreza rural devienen frecuentemente en intervenciones para acelerar la descampesinización, urbanización y aculturación de las poblaciones rurales. Para ilustrar dichos sesgos, puede analizarse la estrategia del Banco Mundial para el combate a la pobreza rural.

Según *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (Tsakok, 2002)<sup>60</sup>, la persistencia de la pobreza rural podría ser explicada mediante variables relacionadas con: las limitaciones a la competitividad y al crecimiento; el funcionamiento inadecuado de los mercados domésticos de bienes y factores; la ausencia de enfoques para propiciar el desarrollo regional; el uso insostenible de los recursos naturales; la insuficiente potenciación de los capitales humano y social; y por último, la debilidad de los mecanismos para la gestión de riesgos y redes de protección. Utilizando este marco conceptual, al momento de exponer las principales causas de la pobreza generalizada en América Latina, el Banco Mundial comienza actualizando la típica estrategia de legitimación basada en la estructura “ahora sí comprendemos lo que pasa, pues antes no entendíamos bien”. Siendo así, ¿qué es aquello que las instituciones multilaterales han aprendido sobre el desarrollo rural?

---

60 Nótese que en dicha publicación (Tsakok, 2002) se considera que la tendencia a la democratización latinoamericana constituye un activo a favor de las estrategias para el combate a la pobreza. Afirmaciones como estas no contemplan, ni siquiera someramente, la calidad de la democracia existente en América Latina, un factor señalado en otros documentos multilaterales como un riesgo para la seguridad regional y el logro de las Metas del Milenio.

En teoría, la más nueva y depurada visión del combate a la pobreza rural contempla: un equilibrio entre los aspectos micro y macro del desarrollo; un rechazo a los proyectos diseñados desde arriba, sin participación ni descentralización; un interés por crear entornos de políticas públicas favorables para los proyectos; un reconocimiento de que las rectificaciones macroeconómicas no bastan para propagar los beneficios del crecimiento hacia abajo; y un compromiso por promover oportunidades, facilitar el empoderamiento y reforzar la seguridad de los grupos vulnerables. Rememorando selectivamente algunos aspectos de la experiencia del desarrollo en Asia del Este, el Banco Mundial resume su aprendizaje histórico en una proposición: aplicar “una estrategia integral, orientada al mercado y las exportaciones, apoyando a los pequeños agricultores, aplicando un sistema justo de distribución de la tierra y desarrollando el capital humano de los pobres en las zonas rurales y urbanas” (Tsakok, 2002: 14).

Posteriormente, al exponer los desafíos y oportunidades planteados por la globalización a los pobres rurales, la esencia del diagnóstico multilateral consiste en atribuir los problemas experimentados por ellos a la rapidez de los ajustes. Asimismo, se propone ofrecerles alternativas de negocios utilizando el comercio electrónico, la asistencia técnica, los sistemas de incentivos y los flujos de información, para que puedan traspasar la barrera que los separa del mercado. En este discurso, nótese que las barreras enfrentadas por los pobres son impersonales y tecnológicas, esto es, no se trata de impedimentos generados por las acciones de agentes sociales con mayor poder relativo. Tal visión de un mundo sin oligopolios y oligopsonios adquiere su máximo esplendor cuando, cual si no existiesen cadenas globales de valor controladas por empresas transnacionales, el Banco Mundial destaca que la globalización abre oportunidades para que los campesinos pobres latinoamericanos puedan vender directamente sus productos a los consumidores finales en los países desarrollados, sin recurrir a intermediarios innecesarios y reduciendo sus costos de transacción.

Si bien la tecnología y la globalización mantendrán ocupados a los campesinos trabajando en actividades agrícolas competitivas, se propone también crear políticas para integrar a los pobres rurales a las dinámicas económicas, culturales y sociales predominantes en su potencial nuevo ámbito de residencia, la ciudad. A tal efecto, y mientras logra completarse la transición poblacional hacia las urbes, se plantea la necesidad de pensar las políticas tomando como unidad al continuo existente entre ciudad y campo.

Por otra parte, para responder a las oportunidades y desafíos abiertos por la globalización, el desarrollo urbano, la democratización y la descentralización, el Banco Mundial propone definir las políticas y programas tomando como referencia tres tipos de habitantes rurales: los

agricultores comerciales y emprendedores rurales; los pequeños agricultores de baja productividad en un estado de transición; y los seriamente marginados. ¿Qué criterios se utilizaron para establecer dicha tipología? Implícitamente, estos grupos fueron delimitados considerando su capacidad para involucrarse con los mercados internacionales. Por ello, para decirlo sin eufemismos, se ha clasificado a los pobres rurales en viables, cuasi-viables e inviables. En esta sociología rural al estilo multilateral, las caracterizaciones étnicas de los agentes sociales aparecen explicitadas solamente en las referencias a los seriamente marginados, un grupo que comprende a los trabajadores agrícolas sin tierra, los residentes en zonas con un bajo potencial agrícola, los consumidores netos de alimentos, los dependientes de redes de protección social, los agricultores de subsistencia y los indígenas ubicados en montañas, laderas y tierras subhúmedas expuestas a la sequía<sup>61</sup> (Tsakok, 2002: 15).

Finalmente, aunque el mundo del futuro será predominantemente urbano, el Banco Mundial presenta algunos motivos por los cuales el desarrollo rural seguirá resultando estratégico en América Latina, a saber: la agricultura y el sector rural serán importantes por razones sociales, políticas y económicas; la transformación rural permitirá el éxito de la industrialización; la mayor incidencia de la pobreza acaecerá en zonas rurales; el desarrollo rural permitirá el uso sostenible de recursos naturales; y la pobreza rural generalizada implicará costos altos sociales, como las drogas, las guerrillas, etc. En esta exposición sumaria de las razones para preocuparse por el desarrollo rural, se trasluce con cierta nitidez la síntesis del pensamiento sobre la pobreza resultante de la fusión entre el realismo, el ecologismo y el humanismo, tema que requiere una exposición más detallada.

## LOS POBRES COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD GLOBAL

En estricto sentido, para que puedan contribuir a la disminución de la pobreza en el mundo, las políticas e iniciativas globales no requieren ser diseñadas e implementadas tomando como referencia primaria y exclusiva los intereses de los pobres. Día tras día, millones de acciones individuales basadas en motivaciones estrictamente egoístas producen como consecuencia colateral efectos de bienestar para otros indivi-

---

61 Para ubicar con mayor precisión a quienes podrían caer dentro de la categoría de los inviables, el Banco Mundial parecería recomendar la utilización de la tipología de sistemas agroecológicos latinoamericanos elaborada por la FAO. Según esta, entre los espacios con menores potenciales de crecimiento a futuro se encuentran los sistemas de las altiplanicies y valles superiores andinos, donde predominan los cultivos de maíz y papa, donde la cultura indígena está asentada y la severidad de la pobreza aumenta con la altitud de los asentamientos. Tal aglomeración de circunstancias adversas puede ser observada, precisamente, en Cotopaxi.

duos. Por ello, al menos teóricamente, esta posibilidad debería emanar también de las acciones deliberadas que los gobiernos de los países desarrollados, instituciones multilaterales o agencias de cooperación internacional emprenden para alcanzar objetivos delimitados en función de la satisfacción preferencial de sus intereses particulares. Siendo así, ¿cómo explicar que las políticas e iniciativas de los actores hegemónicos no logren casi nunca instaurar procesos sostenibles que, aunque sea a través de los resquicios abiertos por las consecuencias no intencionales, impidan la producción constante y ampliada de la pobreza? Una forma de aproximarse a una respuesta consiste en analizar las implicaciones para las políticas públicas emanadas de la *seguridización de la pobreza*, esto es, la conversión de los pobres en amenazas a la seguridad de los estados, personas y ecosistemas.

Como institución cuya subsistencia depende en buena medida de los recursos económicos otorgados por los países desarrollados, el Banco Mundial está irremisiblemente obligado a tomar en cuenta las visiones del mundo abrazadas por sus auspiciantes, aun cuando estas pudiesen ser bastante irracionales y excluyentes. Si se negase a hacerlo, no podría presentarse a sí mismo como la encarnación de esos consensos imaginarios que facilitan la promoción de políticas estandarizadas en todo el planeta. Debido a esta lógica donde las obsesiones del principal terminan siendo frecuentemente asumidas por el agente, el Banco Mundial produce lineamientos para combatir la pobreza rural cuya estructuración no puede ignorar que “para muchos, la pobreza es una amenaza a la seguridad global”<sup>62</sup> (Okidegbe, 2000). Posiblemente, la seguridización de la pobreza podría resultar incomprensible e incómoda para aquellos economistas neoclásicos cuya tarea principal consiste en generar escenarios optimistas sobre el futuro de la globalización. Entonces, ¿cómo logra la tecnocracia internacional incorporarse a la seguridización de los pobres sin dejar de concebirse y presentarse a sí misma como una experticia apolítica?

Sin necesidad de resquebrajar su fachada como instituciones del desarrollo, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y sus asociados han ingresado a este nuevo dispositivo de poder desde las puertas abiertas por los conceptos de seguridad ambiental y humana. A partir de estos,

---

62 Entre las muestras más evidentes de la empatía existente entre el Banco Mundial y el gobierno de EE.UU. se encuentra el apoyo técnico ofrecido por aquella institución a la definición y depuración de los dieciséis indicadores de gobernanza requeridos por la Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account) (Kaufmann, 2002a). Debido a la vocación realista de la política exterior estadounidense, dicha iniciativa condiciona el otorgamiento de la asistencia para la lucha contra la pobreza a la demostración de que los países receptores están realmente dispuestos a adoptar políticas coherentes para combatir la amenaza terrorista, fomentar los flujos de capital e incentivar el comercio internacional. Para una crítica a la iniciativa Cuenta del Reto del Milenio, ver Soederberg (2004).

la pobreza rural es concebida como una fuente permanente de diversos tipos de externalidades indeseables, efectos perversos que podrían derivar en mayores conflictos entre grupos sociales y países debido a la ausencia de las instituciones domésticas requeridas para una buena gobernanza. De esta manera, utilizando el lenguaje admisible por el paradigma de los bienes y males públicos globales, la seguridización de la pobreza es despojada de sus aristas más grotescas para convertirse en un problema de técnicos y para técnicos, a saber, cómo evitar el derrame de externalidades fuera de ciertos confines espaciales y temporales. Una vez acoplada a este nuevo contexto de semiosis, la visión de los pobres como una amenaza suele desplegarse mediante eufemismos políticamente correctos como los siguientes:

- Los pobres rurales representan una carga en los esfuerzos públicos y privados encaminados a aumentar el crecimiento y mejorar su calidad. Según la lógica del pensamiento hegemónico, dado que la mayoría de los pobres rurales son comparativamente menos saludables y educados que los pobres urbanos, aquellos representan un freno al crecimiento potencial de las ciudades o regiones competitivas. Y ello en razón de que la persistencia de la pobreza implica no sólo la desviación permanente de recursos públicos y privados hacia su eliminación sino, también, presiones hacia la baja de los salarios y la productividad. Por otra parte, en tanto requieren de intervenciones asistencialistas, redes de protección o subsidios especiales, los pobres rurales obstaculizan la reducción de las burocracias existentes en los aparatos gubernamentales nacionales y subnacionales.
- Los pobres rurales suelen ser portadores de identidades étnicas reacias a desaparecer. Si bien la globalización no puede evitar ni la regionalización económica ni la diversificación cultural, los proyectos hegemónicos para la gobernanza global presuponen generar niveles mínimos de homogeneidad en las expectativas, conductas y preferencias de los actores públicos y privados. Dado que las arquitecturas de la gobernanza global buscan simplificar la complejidad, entran en conflicto permanente con aquellas demandas sociales basadas en la incorporación de la diversidad étnico-cultural a los procedimientos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas transnacionalizadas. Por ello, como puede apreciarse con nitidez en el informe del Proyecto 2020 del Consejo Nacional de Inteligencia de EE.UU., la política de la identidad representa un desafío a la gobernanza de los países andinos, espacios donde, además de concebir a la globalización como una fuerza homogeneizante que socava sus singulares culturas, los movimientos indígenas “podrían utilizar me-

dios más drásticos para lograr aquello que ellos consideran un ‘pedazo justo’ de la riqueza y del poder político” (NIC, 2004: 77). Ciertamente, no son nuevas las percepciones de la pobreza indígena andina como un estorbo a la construcción de dispositivos para la gobernanza global del agua. Como puede apreciarse en la evolución de los amplios consensos generados durante los diversos foros mundiales del agua, las reivindicaciones de los movimientos indígenas relacionadas con el reconocimiento oficial de los territorios indígenas y los sistemas jurídicos ancestrales suelen ser percibidas por el neoliberalismo institucionalista como obstáculos a sus recomendaciones basadas en el resguardo de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales. No extraña, por tanto, la existencia de iniciativas encaminadas a resolver los acertijos y desafíos creados por el pluralismo jurídico, entre las cuales se destaca el proyecto Ley de Aguas y Derechos Indígenas (Water Law and Indigenous Rights-WALIR)<sup>63</sup>, coordinado por la Universidad de Wageningen y la CEPAL.

- Los pobres rurales permiten la reproducción de estructuras y procesos contrarios al funcionamiento impersonal de los mercados. En múltiples ocasiones, la comunidad internacional ha señalado que los pobres rurales carecen de voz política y están lejos de los puestos de poder (Okidegbe, 2000). Frecuentemente, acompañando esta observación, se encuentra una caracterización de la política cotidiana de los pobres hacia las elites y viceversa. En tales narrativas, los pobres aparecen como víctimas de las redes clientelares de los partidos políticos y los mecanismos de corrupción pública. Sin embargo, al carecer de las capacidades suficientes para modificar el *statu quo* a corto plazo, los pobres optan por involucrarse en aquellas mismas redes y mecanismos perversos. El clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción son factores que atentan contra el buen clima necesario para la inversión extranjera y, por ende, para el crecimiento. Dado que el pensamiento hegemónico explica tales factores nefastos como consecuencia de la economía política endógena de los países no desarrollados, los pobres terminan tácitamente siendo culpables de la persistencia de grupos oligárquicos premodernos y elites rentistas. Como consecuencia de todo lo anterior, devienen en los

---

63 El proyecto WALIR se implementa en Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Francia, EE.UU., México y los Países Bajos. Mediante un análisis comparativo entre los derechos de agua y los modos consuetudinarios de gestión de los pueblos indígenas y las legislaciones relacionadas con el sector hídrico, WALIR aspira a fomentar el reconocimiento de las reglas, derechos y prácticas hídricas indígenas en la legislación nacional (WALIR, 2002).

responsables no intencionados de la aparición de estructuras políticas nacionales supuestamente impredecibles y adversas para los inversionistas transnacionales. Durante la última década, los actores hegemónicos de la comunidad internacional han utilizado diversos términos para referirse a tales estructuras: estados fracasados, estados predatorios, estados frágiles. En cualquiera de sus denominaciones, las instituciones creadas por la política de los pobres y la política para los pobres son percibidas como aberraciones a ser conjuradas mediante la buena gobernanza.

- Los pobres rurales generan deterioro de los bienes y servicios ambientales. A pesar de la evolución del pensamiento del desarrollo experimentada durante las últimas décadas, los actores hegemónicos de la comunidad internacional siguen adscribiéndose a la tesis de la pobreza como causa de degradación ambiental. Obviamente, lo hacen mediante formas menos grotescas en comparación con antaño. Actualmente, los discursos sobre la relación entre pobreza y ambiente asumen una estructura similar a la siguiente. Aun cuando no fuese su intención destruir la base ambiental, los pobres rurales tienden a centrar sus estrategias de subsistencia cotidianas en el uso extensivo de activos naturales, ampliando la deforestación y el deterioro de los suelos. En ausencia de opciones a corto plazo para poder participar en los beneficios de la globalización, y empujados por un alto crecimiento demográfico, los pobres acentúan aún más su comportamiento predatorio conforme aumenta también el deterioro del contexto macroeconómico y macropolítico nacional. Como resultado de las consecuencias no intencionadas causadas por el círculo vicioso de la pobreza y la degradación ambiental, los comunes ambientales globales tienden a deteriorarse de manera permanente (Tsakok, 2002: 17).

Ahora bien, simultáneamente a la construcción de la pobreza como una amenaza global, la semiosis multilateral intenta demostrar que, a pesar de todo, los pobres rurales pueden ser también una fuente de externalidades positivas. En sus versiones más economicistas, esta narrativa argumenta que, independientemente de que los pobres sean o puedan ser los guardianes de los bienes y servicios ambientales, las políticas para el desarrollo rural y el combate a la pobreza rural constituyen un factor imprescindible en el crecimiento económico de las regiones competitivas de los países no desarrollados.

El informe “Más allá de las ciudades” (De Ferranti, 2005) asume justamente esta posición. En esencia, su argumentación busca demostrar que, además de ser el ámbito para el desarrollo de actividades agropecuarias, el espacio rural ofrece el escenario para el desempeño

de actividades no agrícolas y la conservación de recursos naturales. Las actividades rurales no agrícolas contribuyen a la economía nacional mediante la generación de eslabonamientos hacia delante y atrás con otros sectores económicos y, también, a través de la creación de empleos no agrícolas para los residentes rurales. Por su parte, la producción de recursos naturales rurales constituye el origen para los flujos de comercio internacional, la base de sustento ecosistémico para otras actividades no agrícolas o un catalizador de servicios turísticos. A partir de ello, se invita a los hacedores de políticas a abandonar aquella visión tradicional que concibe a lo rural como dependiente de lo urbano y, en su lugar, a adoptar una visión moderna que aprecie las interdependencias entre lo urbano y lo rural.

Pero, ¿acaso tal recomendación no constituye la antítesis de las apreciaciones multilaterales basadas en lo rural como una fuente de problemas? Ciertamente, si ambas narrativas estuvieran inscriptas dentro de un mismo artefacto discursivo, podría afirmarse que la antítesis existe y que, por tanto, insinúa incoherencia del productor semiósico. Dicha insinuación sólo sería perceptible para un lector que tuviese la oportunidad de enfrentarse a ambos textos. Mientras eso no suceda, entonces, el discurso multilateral no se evidencia como incoherente. Estas acotaciones, empero, no disipan una inquietud: ¿cómo el Banco Mundial puede patrocinar y publicar textos que, aun cuando nunca pudiesen caer en las manos de un mismo lector, son contradictorios entre sí? La respuesta se encuentra fuera de los textos.

Las publicaciones adscriptas a la tesis de que la pobreza rural es fuente de externalidades negativas constituyen instrumentos semióticos para facilitar los proyectos políticos de los países desarrollados. Por ello, su misión es generar una sensación de conflicto social inminente a partir de la cual los hacedores domésticos de políticas públicas asuman como propia la tarea de contención a la amenaza sistémica encarnada en los pobres. Las publicaciones adscriptas a la tesis de que la pobreza rural es fuente de externalidades positivas constituyen instrumentos para facilitar los proyectos económicos de los países desarrollados. Por ello, su misión es generar una sensación de bienestar económico inminente a partir de la cual los hacedores domésticos de políticas asuman como propia la tarea de favorecer a los capitales transnacionales.

El informe “Más allá de las ciudades” aspira a venderles a las elites, tecnócratas y políticos latinoamericanos dos ilusiones necesarias para disminuir las ansiedades producidas por la creciente visibilidad de los procedimientos asimétricos del régimen económico internacional. La primera de ellas sostiene que la persistencia de un modelo de crecimiento basado en la producción y exportación de bienes primarios no es una maldición histórica: si emprenden las transformaciones institucionales adecuadas, los países latinoamericanos podrían utilizar

provisionalmente la exportación de bienes primarios como un peldaño para acelerar el crecimiento económico, mejorar la calidad de los puestos de trabajo o conformar industrias intensivas en tecnología y conocimientos avanzados. Por ello, aquellos países no enfrentan ningún dilema ineluctable entre la antigua economía basada en los recursos naturales y la nueva economía del siglo XXI. La segunda ilusión es que las negociaciones internacionales para la liberalización del comercio internacional de bienes agropecuarios no deben ser percibidas como una amenaza a la subsistencia de los consumidores y productores rurales domésticos. Dado que lo rural abarca mucho más que lo agrícola, los países latinoamericanos deberían atreverse incluso a una mayor liberalización comercial unilateral para aprovechar las nuevas oportunidades de producción de recursos naturales abiertas por la globalización y, también, para desprenderse de aquellos productores tradicionales no competitivos que “sobreviven precisamente gracias a la alta protección comercial y los subsidios gubernamentales” (De Ferranti, 2005: 7).

Como podrá observarse, la coherencia de la semiosis multilateral está basada justamente en la fragmentación de su incoherencia en múltiples artefactos discursivos. Mediante este mecanismo de protección para los significados hegemónicos, las políticas globales pueden satisfacer los objetivos tradicionales del proyecto neoliberal sin renunciar a su máscara neoinstitucionalista.

### DELIRIOS POSMODERNOS: LOS POBRES SON EMPRESARIOS

Para ratificar que los mercados han funcionado, funcionan o funcionarán a favor de los pobres, la ontología hegemónica de la pobreza gusta definir como empresario a cualquier agente social involucrado en la venta de un bien o servicio. Desconociendo campantemente la diferencia entre comerciar para adquirir una subsistencia y mercadear para incrementar un capital, la comunidad internacional utiliza un concepto laxo de empresario que puede abarcar desde el vendedor informal que comercializa confites al minoreo en una calle para lograr unas cuantas monedas, hasta el empresario transnacional que especula con títulos al por mayor en una bolsa de valores para ganar unos cuantos millones. Una soberbia expresión de esta laxitud puede ser apreciada en la Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo (CSPD), cuyo informe coloca bajo un mismo saco a “multinationales, grandes empresas nacionales, pequeñas y medianas empresas y microempresas” (CSPD, 2004: 8).

Gracias a su difusión permanente bajo diferentes formatos, esta visión expansiva del sector privado genera hábitos interpretativos a partir de los cuales los hacedores de políticas difícilmente pueden apreciar que la homología entre un campesino de los andes ecuatorianos y un accionista de Monsanto presupone e implica un acto bastante arbitrario, a sa-

ber; hacer abstracción de todos aquellos aspectos económicos, culturales y políticos que confieren especificidad a las capacidades y titularidades de distintos agentes sociales. Frecuentemente, tal disolución de la especificidad está acompañada por juegos de lenguaje encaminados a aumentar los tipos de activos potencialmente utilizables para generar riqueza. Así, para poder insinuar que incluso los más desposeídos de los desposeídos sí poseen o pueden poseer algo, la comunidad internacional ha ampliado la lista de los capitales involucrados en la creación de subsistencias individuales o la promoción del desarrollo económico. Por ello, el pensamiento hegemónico produce explicaciones dinámicas de la persistencia de la pobreza basadas en la disponibilidad relativa de capital económico, humano, social, político, cultural, coercitivo y ambiental (Shaffer, 2000: 2).

Si la multidimensionalidad de la pobreza puede ser aprehendida mediante la ausencia o presencia relativa de dichos tipos de capitales, entonces, ¿por qué cuestionar aquella visión expansiva del empresariado? Sean o no construcciones deliberadamente constituidas para generar confusión interpretativa, las narrativas multilaterales sobre los pobres como empresarios prefiguran el ciclo de políticas públicas en varios sentidos adversos a la reducción de la pobreza rural en los países no desarrollados.

En primer lugar, la abstracción de las especificidades de los agentes sociales permite perpetuar las políticas más tradicionales de ajuste y reforma estructural, los rasgos más asimétricos de los regímenes multilaterales y los arreglos institucionales internacionales más excluyentes. Si por definición todos somos o podemos ser empresarios, entonces, la creación de un ambiente favorable a la inversión extranjera debe ser concebida como una opción de política que beneficia incluso a aquellos agentes sociales usualmente considerados como sus perjudicados. También, si todos somos o podemos ser empresarios, el régimen multilateral de comercio puede ser presentado como un bien público global, argumentándose para tal efecto que ninguna persona, grupo o país pueden ser excluidos de los beneficios asociados a la existencia de un conjunto de normas formales vinculantes y predecibles cuyo *consumo* por un agente económico no disminuye la posibilidad de su utilización posterior por parte de otro<sup>64</sup>. La consecuencia práctica de este razonamiento es contundente: el libre comercio debería ser defendido incluso por quienes no logran vincularse exitosamente a los mercados internacionales<sup>65</sup>.

---

64 Dicho de otra forma, según las narrativas de política auspiciadas por la comunidad internacional, las normas y organizaciones para el libre comercio gozan en sí mismas de las dos características definitorias de un bien público: la no exclusión y la no rivalidad. Para revisiones de las teorías clásicas y contemporáneas que recurren a dichos atributos para delimitar lo público y lo privado, ver Kaul (2003), Sadmo (2002) y Sandler (2005).

65 Al margen de los discursos emanados desde el Banco Mundial, el FMI y la OMC, la promoción de los regímenes económicos como bienes públicos regionales o internacionales

En segundo lugar, si la generación, perpetuación o superación de la pobreza son aprehendidas en referencia a la ausencia o disponibilidad relativas de aquellos capitales, entonces las iniciativas, programas, proyectos o políticas de la lucha contra la pobreza pueden adquirir un sesgo favorable a la reproducción del *statu quo* y, simultáneamente, presentarse como transformaciones radicales y novedosas. Dado que existen múltiples activos para potenciar, las políticas de combate a la pobreza pueden concentrarse en intervenciones encaminadas al mejoramiento de los capitales intangibles cuya redistribución no implica mayores conflictos, especialmente con las oligarquías nacionales que acaparan los activos más tangibles.

En el caso de las políticas e iniciativas globales cuyo objetivo es aumentar el acceso de los pobres a los servicios de agua y saneamiento, esta visión ampliada de la pobreza y sus causas suele expresarse a través de acciones destinadas a vincular la gestión de los recursos hídricos con el mantenimiento, recuperación y desarrollo de uno o varios de aquellos capitales. Por ello, aduciendo usualmente la urgencia de emprender transformaciones prácticas a corto plazo, los proyectos de gobernanza del agua incluyen programas o componentes para potenciar el capital humano de los usuarios, proveedores y reguladores de servicios de agua y saneamiento. En toda esta euforia internacional de combate a la pobreza a través de la potenciación de los diversos capitales abstractamente imaginables, sin embargo, no se observan programas, políticas o iniciativas entusiastamente dirigidas a desconcentrar los recursos naturales controlados por los terratenientes y aguatenientes.

En tercer lugar, la homogeneización discursiva de agentes económicos diferentes impide la promoción de políticas nacionales basadas en el reconocimiento de las características específicas de las distintas empresas empíricamente existentes. En Ecuador, si un campesino de la sierra productor para el mercado interno y un bananero de la costa productor para el mercado externo pueden ser concebidos simplemente como empresarios, entonces los gobiernos nacionales y subnacionales no tienen justificación teórica alguna para plantearse políticas de tratamiento especial y diferenciado para beneficiar a aquellos agentes históricamente atrapados en una situación de relativa desventaja estructural. De esta manera, homogeneizando a los distintos agentes económicos dentro de una categoría antojadizamente construida, se conjura la posibilidad de intervenciones de política pública doméstica que podrían transgredir el principio de no discriminación inherente al régimen económico multilateral.

---

es una característica de los trabajos producidos bajo los auspicios del PNUD. En estos, el régimen multilateral suele ser concebido como un bien público *en forma pero no en sustancia* (Mendoza, 2003).

Ahora bien, dejando a un lado el análisis de las inconsistencias de esta visión amplia del empresariado, la pregunta es: ¿cómo intenta la comunidad internacional convertir a los pobres en empresarios? Dado que la salida empresarial de la pobreza depende de la composición concreta de la canasta de capitales poseída por los pobres, la comunidad internacional ha propuesto distintos paquetes de soluciones hechas a la medida de los activos disponibles para diversos tipos ideales de pobres rurales. Utilizando esta metodología, el abanico de soluciones empresariales para los pobres puede extenderse a centenares de ideas avanzadas por instituciones multilaterales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales o asociaciones público-privadas. En toda esta plétora de alternativas novedosas, es posible discriminar algunos rasgos comunes.

Para comenzar, las soluciones empresariales para los pobres tienden a concentrarse en intervenciones microeconómicas insostenibles. En los hechos, a pesar de la complejidad de los marcos conceptuales invocados para adornar a la semiosis hegemónica, las iniciativas y políticas globales propician buenas prácticas a nivel de las unidades productivas o las comunidades. Con demasiada frecuencia, empero, esta predilección por lo concreto no está acompañada por acciones decididas a transformar los contextos macroeconómico y macropolítico nacionales e internacionales. De este descuido, obviamente, emerge el absurdo: en Ecuador, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales continúan promoviendo, con un entusiasmo que parecería desconocer los resultados de sus propias investigaciones, proyectos para la conformación de empresas campesinas de ganadería en las zonas más pobres de los páramos andinos, como si estas pudiesen sobrevivir una vez perfeccionado el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.<sup>66</sup>

Por otra parte, cuando se torna imposible ignorar que las opciones de mayor acceso a los activos tangibles son nulas o limitadas, las soluciones empresariales para los pobres tienden a concentrarse en la promoción de salidas a partir de aquello que, mientras no dejen de existir como seres sociales, los pobres rurales poseen en mayor cantidad: el capital humano y social. En las organizaciones de productores capacitadas en mercadeo, contabilidad u otras técnicas similares, las instituciones multilaterales encuentran así otra micro-panacea para reducir la pobreza

---

<sup>66</sup> Para un ejemplo de un proyecto internacional que aspira a contribuir a la reducción de la pobreza sin considerar en lo más mínimo los eventuales impactos de la liberalización comercial en las economías alto-andinas, ver López Buitrón (2003). Dicho estudio fue financiado por la FAO a través de la Pro-Poor Livestock Policy Initiative (PPLPI), un programa global creado en 2001 para promover políticas e instituciones favorables a las subsistencias sostenibles de los pobres.

rural, aunque las intervenciones de política no contemplen, ni siquiera como componente secundario, la transformación de las relaciones de poder entre los campesinos y los burócratas locales, las oligarquías criollas, los cooperantes extranjeros o los empresarios foráneos.

Finalmente, cuando la generación de ilusiones es dificultosa debido a la desestructuración de las familias y comunidades campesinas, sea por los impactos de la migración o por la diferenciación económica, las salidas empresariales de la pobreza recurren a la promoción de la venta de bienes y servicios ambientales, una opción predicada como si no existieran regímenes internacionales sobre bioprospección, propiedad intelectual o servicios.

### ¿QUIÉN APOYA A QUIÉN?: LA POBREZA COMO NICHOS RENTABLES

Ante la eventualidad de que los pobres no puedan convertirse en empresarios, la comunidad internacional ha imaginado otra alternativa. Para lograr que el empresariado contribuya a la erradicación de la pobreza global sin demandarle actitudes filantrópicas, las instituciones multilaterales buscan convencer a los inversionistas transnacionales de que los pobres son un nicho de mercado apetitoso. Veamos un ejemplo de tal pretensión.

En diciembre de 2004, se realizó Erradicando la Pobreza a través de las Ganancias: Haciendo que las Empresas Funcionen para los Pobres, una conferencia sobre el sector privado y el bien público coordinada por el Instituto de los Recursos Mundiales (WRI) y auspiciada por SC Johnson, ABN Amor, ChevronTexaco, Hewlett-Packard, Microsoft, Shell Foundation, Vodafone, Dupont y Visa Internacional. Básicamente, este evento aspiraba a incentivar a los empresarios a dirigir sus estrategias hacia las nuevas oportunidades de negocios creadas por la globalización excluyente. Dado que la brecha de los ingresos sigue ampliándose, el universo de consumidores podría ser representado como una pirámide en cuya base existen unos 4 billones de personas que viven con menos de 2 dólares por día y que constituyen un mercado no descubierto a partir del cual obtener ganancias. Por ello, según la “mirada sin prejuicios” atribuida a los empresarios transnacionales, la base de la pirámide aparece como la oportunidad potencialmente más grande en la historia del comercio (Boyer, 2003), una posibilidad acompañada por una auténtica estructura de sustanciosos incentivos materiales para que las transnacionales puedan proporcionar bienes y servicios hechos a la medida de los pobres.

Incluso sin incurrir en el cuestionamiento de propuestas basadas en una endeble suposición –a saber, que la supervivencia cotidiana de esos 4 billones de personas sucede mediante la utilización efectiva de dinero–, cabe preguntarse ¿qué bienes o servicios podrían las empresas

transnacionales ofrecerles a personas con ingresos diarios menores a 2 dólares? ¿Alimentos? ¿Ropa? ¿Qué? Dado que la convocatoria a los empresarios no tendría sentido sin una respuesta mínimamente convincente a tales inquietudes, la comunidad internacional está abocada a crear instrumentos para detectar las oportunidades de oferta transnacional en los países pobres. Mediante el apoyo de estudiantes de administración de los países desarrollados, por ejemplo, el WRI creó el Digital Divident Clearing House, un proyecto para ofrecer a los empresarios transnacionales información y análisis de los modelos de negocios, segmentos de mercado, éxitos y desafíos, replicabilidad y escalabilidad de las opciones de inversión en los países pobres.

Tales iniciativas dejan entrever que, mediante los dispositivos supuestamente conformados para ofrecer servicios a los pobres, la comunidad internacional intenta ampliar la participación privada en la provisión de servicios públicos, en la transferencia de remesas o en el aprovechamiento de los bienes y servicios ecosistémicos. Propiamente, debido a sus premisas de política pública, características de operación, formas de gobernanza interna y preferencias de información, dichas iniciativas aspiran a facilitarles a los inversionistas transnacionales el contacto con los funcionarios públicos, los empresarios y los ciudadanos de los países receptores de la inversión extranjera. Para verificar que este es el auténtico sentido de la conexión entre pobres y empresas postulada por los actores hegemónicos del sistema internacional, revisemos el Proyecto Medios de Subsistencia Sustentables (SLP) del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD).

Creado en 2001 como un aporte para la discusión del poderoso papel de los mercados en la promisión del desarrollo sustentable durante la Cumbre de Johannesburgo, el SLP busca propagar modelos empresariales en todas las actividades económicas, involucrando en estos a los pobres como clientes o proveedores. Para lograr su misión, tal iniciativa promueve, en los países no desarrollados, estudios, eventos y redes para: detectar los escollos y las oportunidades en la creación de nuevos mercados; estimular la inversión extranjera mediante la transformación del contexto jurídico-institucional doméstico; explorar los mecanismos adecuados para el establecimiento y funcionamiento de asociaciones público-privadas; y mejorar la coordinación entre las agencias de cooperación, empresas transnacionales y asociaciones público-privadas (WBCSD, 2002).

En apoyo a la consecución de dichos objetivos, el WBCSD ha elaborado documentos con un alcance más global y centrados en: la formulación de recomendaciones de gobernanza local para atraer a los inversionistas foráneos (Ribbans, 2002); la vinculación adecuada entre los gerentes transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (Churet, 2004); la detección de opciones de financiamiento para viabi-

lizar los proyectos innovadores de los emprendedores transnacionales (Hayes, 2004); las modalidades idóneas para hacer negocios con los pobres (Timberlake, 2004); y la presentación de las experiencias exitosas de las compañías transnacionales (Churet, 2005).

Desde 2002, el SLP tiene presencia en el territorio ecuatoriano a través del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible del Ecuador (CEMDES), una organización de alto nivel conformada por representantes de compañías nacionales e internacionales. Entre sus metas, este consejo tiene: identificar a las empresas que puedan operar en biocomercio, ecoturismo, agua, energía y vivienda; incitar a la adopción de los cambios políticos y jurídicos que permitan implementar el desarrollo sustentable empresarial; y apoyar proyectos piloto de asociaciones público-privadas que combinen valor económico, desarrollo social y recursos naturales.

¿Qué puede concluirse de todo esto? Las iniciativas mencionadas buscan lograr que los pobres trabajen para las empresas y no que las empresas trabajen para los pobres. No se trata de hacer sustentables las subsistencias de los pobres sino de hacer sostenibles las ganancias de los empresarios. Especialmente, se busca crear arreglos institucionales que les permitan a las empresas transnacionales acceder a los activos poseídos por los pobres, cambiar las legislaciones nacionales y, obviamente, fortalecer su buena imagen corporativa.

## EL INSTRUMENTO DE LA REVOLUCIÓN AZUL: LA PRODUCTIVIDAD DEL AGUA

Para poder combatir la pobreza en el siglo XXI, las instituciones multilaterales han asumido una postura cada vez más comprometida con la revolución azul, metáfora utilizada para aludir al dramático incremento en la producción alimentaria mundial que podría alcanzarse si los recursos hídricos fuesen usados con mayor eficiencia. A tal efecto, las iniciativas y políticas globales promueven dos nuevos instrumentos: la productividad del agua y el comercio de agua virtual.

Básica pero no exclusivamente, el concepto de productividad del agua<sup>67</sup> es aplicado a la descripción, evaluación y planificación de los usos agrícolas de los recursos hídricos. En este ámbito, la noción de productividad refiere a la relación existente entre la cantidad o valor de los bienes agropecuarios obtenidos y el volumen o valor del agua

---

67 La noción de productividad del agua también puede ser aplicada a la descripción de las relaciones de insumo-producto en los procesos económicos de los sectores secundario y terciario. Para detalles sobre los conceptos implicados en el estudio e implementación de políticas para la productividad del agua, ver Molden (2003; 2004). Para una exposición sobre por qué la productividad del agua es importante para el desafío global del agua, ver Kijne (2003a).

utilizada. En términos operativos, esta relación insumo-producto puede expresarse considerando la biomasa obtenida o el valor económico de los productos generados en referencia a los flujos brutos de agua empleados, los flujos netos de agua, la cantidad de agua consumida o la cantidad de agua disponible.

Por lo menos desde principios de la década del setenta, las instituciones multilaterales comenzaron a demostrar interés por medir la productividad del agua como un medio para incrementar la producción y optimizar los recursos al interior de las unidades productivas agropecuarias. Posteriormente, las políticas para el aumento de la productividad del agua fueron concebidas, justificadas y legitimadas como opciones para aumentar la producción alimentaria cuando la construcción de nuevas represas parecía no constituir una opción ni económica ni ambientalmente sustentable. Por ello, hasta mediados de la década del noventa, el concepto de productividad del agua permaneció confinado a los saberes y discursos de las comunidades de técnicos en riego, fisiólogos de plantas, biólogos moleculares y agricultores. Por ese entonces, la promoción de la productividad del agua comenzó a recurrir a narrativas sobre la crisis global del agua y, luego, sobre las Metas del Milenio.

Mediante estos últimos canales de significado, el concepto de productividad del agua ingresó en el campo semiósico de los economistas, sociólogos o politólogos interesados en el desarrollo internacional. En tal proceso, sobra decir, el Consejo Mundial del Agua (WWC) contribuyó significativamente: para la preparación de la Visión del Agua para el siglo XXI, se conformaron distintos grupos de investigadores encargados de pronosticar la cantidad de agua necesaria para producir alimentos en 2025. Una vez introducida en el pensamiento hegemónico del desarrollo internacional, la productividad del agua devino en un comodín para proponer y legitimar distintos tipos de intervenciones ubicadas a diferentes niveles. Por ello, para desenredar esta maraña de opciones superpuestas, se requieren algunas acotaciones teórico-metodológicas sobre la forma en la que el concepto de productividad del agua ha sido construido desde distintas comunidades científicas.

Dado que dicho concepto adquiere un significado específico según el propósito y características de la disciplina en la que se encuentra inscripto, los indicadores de la relación entre insumos hídricos y productos agropecuarios pueden construirse para medir procesos a distintas escalas. De ahí que la productividad del agua pueda predicarse con respecto a una planta, una unidad productiva, un sistema de riego, una cuenca, un país, una región o, incluso, un continente. Mientras el concepto permaneció confinado a las ingenierías físico-biológicas, los programas, proyectos y políticas para aumentar la productividad del agua enfatizaban la realización de intervenciones tecnológicas a nivel de las unidades productivas, acciones encaminadas a alcanzar más cosechas

por hectárea. Por ello, en sus versiones más antiguas y tradicionales, la productividad del agua era básicamente un concepto de productividad física referido a ámbitos microeconómicos.

Al igual que en el pasado, las actuales políticas e iniciativas para la gobernanza global del agua incorporan también opciones tecnológicas para aumentar la productividad hídrica al interior de las unidades productivas. Sin embargo, su énfasis tiende a concentrarse en el aumento de la productividad del agua a nivel de las cuencas y los países. En correspondencia con este nuevo interés por las grandes escalas, los programas y proyectos son propensos a postular a la productividad del agua como una variable dependiente de las modificaciones realizables a las instituciones y políticas para la gestión de los recursos hídricos a nivel subnacional, nacional, regional y global. Acompañando y fomentando este desplazamiento de objetivos desde lo micro hacia lo macro, se encuentra una concepción económica de la productividad del agua desde la cual la relación entre insumo hídrico y producto agropecuario es postulada y operacionalizada considerando el valor presente del producto obtenido en referencia al costo de oportunidad del agua consumida en, o desviada hacia, la producción agropecuaria. Como podrá intuirse fácilmente, la economía ambiental neoclásica constituye la matriz teórica desde la cual la comunidad internacional concibe, piensa y diseña sus propuestas para el aumento de la productividad del agua. Por ello, estas adquieren algunos rasgos como los siguientes.

En primer lugar, se supone que el incremento de la productividad del agua conducirá a un aumento de la eficiencia económica agregada. A su vez, se asume que las intervenciones encaminadas a aumentar la productividad del agua deberán basarse en reformas a los arreglos de gobernanza encaminadas a crear incentivos de mercado para aumentar la eficiencia a nivel microeconómico. Dicho de otra manera, el aumento de la productividad del agua es concebido como una función del incremento de la racionalidad instrumental de los productores agropecuarios. Como suele ser habitual en las propuestas multilaterales, esta relación causal se asienta en fundamentos muy precarios pues, dada la complejidad de los procesos ecológicos involucrados en el uso del agua, la información empírica existente no basta para determinar “si las tecnologías o prácticas de manejo del agua diseñadas para incrementar la productividad del agua y la eficiencia económica a nivel de la granja se traducen en productividad del agua y ganancias de eficiencia económica a nivel de los sistemas o las cuencas” (Kijne, 2003b: XIII). No obstante lo anterior, las políticas e iniciativas globales ya están en marcha.

En segundo lugar, las intervenciones encaminadas a aumentar la productividad del agua operan fácticamente como dispositivos para lograr que las asignaciones de recursos hídricos a nivel de cuenca guarden correspondencia estricta con la eficiencia económica de los even-

tuales adjudicatarios del agua. Obviamente, como fundamento para las políticas públicas, la asignación de recursos basada en la eficiencia económica entra en confrontación con objetivos tales como asegurar la sustentabilidad de los ecosistemas, alcanzar la seguridad alimentaria y garantizar el acceso de los pobres al agua como insumo productivo. A pesar de la adscripción simbólica de los discursos multilaterales al derecho al agua, dicha confrontación entre objetivos de equidad y eficiencia es inherente a la visión neoclásica de la productividad del agua.

Si la eficiencia económica es definida como la expresión simultánea de eficiencia técnica y eficiencia asignativa, ¿podría considerarse como productor eficiente a un campesino que posee menos de una hectárea de tierra irrigada con un canal sin revestimiento de cemento? Evidentemente, la respuesta es no. Este campesino ni produce la máxima cantidad de producto con respecto a un determinado conjunto de insumos, ni tampoco maximiza sus ingresos considerando el punto de equilibrio establecido entre los precios de los productos y los de los insumos. Siendo así, mientras sigan estructurándose en correspondencia con la visión neoclásica de la eficiencia<sup>68</sup>, las políticas e iniciativas para el aumento de la productividad del agua estarán sesgadas en contra de los productores inviables.

En tercer lugar, las políticas e iniciativas globales para el aumento de la productividad del agua están interesadas en aumentar los retornos privados netos y no el retorno social neto (Barker, 2003), una motivación consistente con la propensión del pensamiento hegemónico a postular las relaciones entre actividad empresarial y sustentabilidad de manera bastante abstracta y bondadosa. Por ello, sea cual fuere la escala en la cual las intervenciones de política habrán de realizarse, las alternativas agronómicas, técnicas, gerenciales e institucionales para aumentar la productividad del agua tienden a estructurarse en función de maximizar inmediatamente los ingresos de los agentes económicos más eficientes, suponiéndose que ello se traducirá *a posteriori* en una mayor provisión de servicios hídricos de los ecosistemas, un mayor ahorro social de agua o una mayor capacidad de acción colectiva sobre las externalidades ambientales.

Por ello, el aumento de la productividad del agua aparece indisolublemente asociado al perfeccionamiento de los mecanismos para establecer precios a los múltiples usos del agua y proteger los derechos de propiedad sobre el agua. Si se considera esto último, es posible disipar un espejismo permanentemente fomentado por el discurso multilateral: aunque la comunidad internacional parecería adscribirse cada vez más a

---

68 Para una discusión del concepto de eficiencia económica neoclásica con respecto a la noción de productividad del agua, ver Barker (2003: 22).

un enfoque de sustentabilidad fuerte, su preocupación por las funciones de soporte a la vida proporcionadas por los ecosistemas está motivada, ante todo, por la necesidad de construir todas las condiciones necesarias para la plena implementación de los preceptos neoclásicos.

En resumen, conforme su ámbito de significado transita desde lo micro hacia lo macro y desde la ingeniería hacia la economía, la noción de productividad del agua deviene en un instrumento ideológico cuya oscuridad operativa permite facilitar un proyecto ecológico-político centrado en la reasignación de recursos hídricos entre distintos agentes sociales. Las políticas e iniciativas realizadas en nombre de la productividad del agua no son, por tanto, distributivamente neutrales. Para ilustrar el carácter distributivamente sesgado de las políticas multilaterales, se torna conveniente recordar que el *Informe del Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo* menciona tres formas de entender la productividad del agua en agricultura: “más cosechas por gota”, esto es, obtener la mayor cantidad de kilogramos de productos por metro cúbico; “más dólares por gota”, es decir, lograr el máximo ingreso monetario por metro cúbico; y “más empleos por gota”, vale decir, conseguir el máximo empleo y la mayor distribución del ingreso a través de la cosechas (WWAP, 2003: 217). Dado que esta breve mención no está acompañada por un análisis de las implicaciones lógicas inherentes a cada una de las tres visiones operativas, debe destacarse que tales formulaciones no tienen las mismas consecuencias prácticas.

Por ejemplo, el aumento de la productividad del agua en una empresa exportadora de flores ciertamente podría generar el máximo ingreso monetario por metro cúbico de agua de riego; sin embargo, dicho resultado no implica necesariamente que la productividad hídrica genere mayores empleos ni que permita una mejor distribución del ingreso. Por otra parte, el aumento de la productividad del agua de lluvia utilizada en la producción de papas en una comunidad de ladera podría generar empleo para todos quienes pertenecen a esa comunidad; empero, obviamente, esta circunstancia no implica la máxima generación de ingreso monetario imaginable. Por ello, según el método utilizado para operacionalizar el concepto de productividad y la fuente de agua tomada como referencia para los cálculos, pueden lograrse distintas respuestas a la pregunta ¿quiénes son los agentes económicos más productivos en el uso del agua?

Si los indicadores tienden a confeccionarse a imagen y semejanza de los productores de bienes de alto valor monetario vinculados a los mercados internacionales, entonces las políticas basadas en la promoción de la productividad del agua constituirán un mecanismo para expropiar recursos hídricos a los campesinos más pobres. Siendo así, en este punto, la pregunta pertinente es: ¿en quiénes piensan los miembros de la comunidad internacional preocupados por la produc-

tividad del agua? Para aproximarnos a una respuesta, veamos el caso del Programa sobre Agua para Alimentos del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR Challenge Program on Water and Food-CCPWF)<sup>69</sup>.

Con posterioridad al Segundo Foro Mundial del Agua, este programa comenzó ser diseñado como una asociación público-privada para fomentar investigaciones sobre la productividad del agua en el cultivo de alimentos, misión cuya efectivización no implicaba en sí misma la formulación de recomendaciones de política centradas en escalas mayores a una unidad productiva. Empero, en los prolegómenos de la Cumbre de Johannesburgo realizada en 2002, el CCPWF amplió su incidencia hacia las áreas rurales y peri-urbanas de las cuencas caracterizadas por bajos niveles de ingresos económicos y altos niveles de tensión hídrica y, también, modificó su sentido inicial para abarcar temas de política global, es decir, las relaciones entre la gobernanza doméstica de los recursos hídricos, la liberalización comercial y los sistemas alimentarios mundiales (CCPWF, 2004)<sup>70</sup>.

Entonces, en una selección de casos piloto ubicados en cuencas hidrográficas de los cinco continentes, el CCPWF se propuso evaluar las externalidades ambientales y sociales más recurrentes, desarrollar

---

69 En 2005, el CGIAR Challenge Program on Water and Food (CCPWF) estaba conformado por instituciones intergubernamentales como: el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI), el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI), el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el Centro Internacional para el Manejo de los Recursos Acuáticos Vivos (ICLARM). También participaban entidades de investigación y organizaciones no gubernamentales como: la Yellow River Conservancy Commission (YRCC), el Indian Council of Agricultural Research (ICAR), el National Water Research Center (NWRC), el Agricultural Research Council (ARC), el Agricultural Research, Education and Extension (AREEO), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la University of California, el Centro Japonés de Investigación para las Ciencias Agrícolas (JIRCAS), el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), la Organización para la Investigación Científica e Industrial de la Mancomunidad Australiana (CSIRO), la Cooperativa para la Asistencia y la Ayuda Internacional (CARE), el Instituto del Ambiente de Estocolmo (SEI) y el Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).

70 A partir de 2003, para alcanzar sus objetivos de política global, el CCPWF profundizó sus vínculos de trabajo con la Estimación Completa de la Gestión del Agua en Agricultura (CAWMA) y el Diálogo sobre Agua, Alimentos y Ambiente (DWFE). De estos contactos surgió el Water Food Environment, un espacio para la coordinación de los programas con una agenda global sobre alimentos y agua. Una vez más, en este proceso de creación de arreglos institucionales que buscan integrar a otros dispositivos transnacionales, la *comunidad del agua* reitera su *modus operandi* característico. Por ello, en el CCPWF, la CAWMA y el DWFE se observa: la presencia de los mismos financistas y miembros internacionales; la redundancia y superposición de misiones, objetivos, programas y proyectos; el control de las instancias de dirección por las organizaciones más antiguas de la comunidad o sus apéndices formalmente independientes; y la configuración de redes de acción desde lo global hacia lo local.

sistemas de información y planificación sobre los recursos naturales y los cambios en el uso de la tierra, generando también plataformas de negociación y discusión de conflictos socioambientales. Todas estas acciones están dirigidas a incrementar la productividad del agua a través de la promoción de inversiones rurales y alianzas público-privadas. Basándose en dicha premisa prescriptiva, en las cuencas de los países andinos el CCPWF ejecuta intervenciones para: incrementar la viabilidad comercial de las unidades agrícolas; mejorar la calidad de las políticas ambientales y económicas domésticas; construir capacidades e instituciones de gestión locales; establecer bioreservas u otros arreglos innovadores de conservación; facilitar la valoración económica de los recursos naturales; y establecer coordinaciones entre proveedores y usuarios de agua<sup>71</sup>.

Ahora bien, para ilustrar la conformación de objetivos de políticas globales a partir de la construcción discursiva de relaciones entre la escasez y la productividad del agua, observemos a continuación algunos detalles del informe presentado por el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute-SIWI) y el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (International Water Management Institute-IWMI) a la Décimosegunda Sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable (CDS). Como suele ser habitual en la semiosis de la comunidad internacional, la justificación de las nuevas políticas comienza obnubilando al lector con aquellos juegos numéricos por cuya intermediación se lo induce a asumir la validez de argumentos despreocupados por las especificidades socioambientales de los procesos aludidos. Por ejemplo, se afirma:

Debido a las actuales prácticas de manejo de la tierra y del agua, una dieta balanceada representa un uso consuntivo de agua de 1.200 metros cúbicos anuales, lo cual es 70 veces mayor que los 50 litros de agua usados para indicar las necesidades de agua básicas del hogar (Falkenmark, 2004: 3).

En forma sorprendente, esta aseveración desconoce las diferencias entre los campesinos ubicados en un pueblo andino y los burócratas internacionales residentes en Ginebra. Luego, para fomentar aquella sensación de crisis necesaria para la justificación de medidas extraordinarias de política transnacional, se señala que los patrones de consumo están generando una mayor presión en los sistemas hídricos, pues la población tiende a aumentar su demanda de bienes intensivos en agua,

---

71 El CCPWF opera en los países andinos en asociación con el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN) y otras organizaciones no gubernamentales regionales. En Ecuador, tiene intervenciones en la cuenca del Mira y la cuenca de Ambato (Cisneros, 2003: 24).

como son los productos cárnicos y lácteos. ¿Acaso esta tendencia abarca también a los pobres de los países no desarrollados cuyos bienes salariales consisten predominantemente en carbohidratos?

A partir del diagnóstico de una muestra, se plantean políticas universales aplicables a todos. Así, para componer las externalidades generadas por los consumidores ubicados en los estratos superiores de ingresos, se propone aumentar la productividad del agua mediante la utilización de cultivos genéticamente modificados. También se plantea reducir los subsidios agrícolas y eliminar las barreras comerciales a los productos alimentarios. Dado que ninguna de las propuestas contiene mayores especificaciones, con legítima curiosidad sería posible preguntar: ¿se propone utilizar cultivos genéticamente modificados en un lugar pobre en biodiversidad como las planicies estadounidenses, en un *hot spot* de biodiversidad como el Chocó andino o en ambos sitios? ¿La propuesta de eliminar subsidios agrícolas debe aplicarse a los países desarrollados, a los países pobres o a ambos?

A las anteriores propuestas, se suma otra: en las regiones escasas en agua, la importación de alimentos puede garantizar la seguridad nutricional y alimentaria independientemente de la posibilidad de producir domésticamente los alimentos. Así, amparándose en las cifras de consumo de agua para la producción de alimentos, se indica que la seguridad alimentaria requeriría una mayor apropiación de agua pues “para aliviar el hambre y la desnutrición hacia 2025, los requerimientos adicionales de agua serán equivalentes a toda el agua actualmente extraída para apoyar todos los aspectos del uso societal” (Falkenmark, 2004: 4-6). Una vez construido así el panorama de una crisis hídrica planetaria, que demanda lograr más cultivos por cosecha porque, de lo contrario, la producción sustentable de alimentos sería difícil de concebir, el SIWI y el IWMI plantean la típica respuesta *todos ganan*.

Sin abandonar aquella retórica según la cual el bienestar de los pobres constituye el objetivo último de las políticas para la gobernanza, el informe tiende a desplazarse hacia la exposición de la seguridad alimentaria y nutricional, destacando que no serían alcanzables para los pobres si estos carecen de las condiciones de salud necesarias para absorber los alimentos que están siendo consumidos. Dado que semejante verdad de perogrullo es infalsificable, las consecuencias de las políticas para el aumento de la productividad del agua simplemente desaparecen de la narrativa. Así, se logra presentar el problema del acceso de los pobres a los recursos hídricos como un asunto de acceso al agua potable, visión que implica a su vez desviar las intervenciones hacia el ámbito del sector salud. Finalmente, exteriorizando sin tapujos la visión hegemónica de las relaciones entre agua, alimentación y producción, el informe destaca que el énfasis de las políticas internacionales tiende a desplazarse desde

la promoción de la producción alimentaria nacional hacia la promoción de la disponibilidad alimenticia (Falkenmark, 2004: 8).

Ahora bien, a partir de este ejemplo de construcción discursiva de la importancia de las políticas globales, puede inferirse que el aumento de la productividad del agua está expuesto a una permanente paradoja: las intervenciones para su promoción requieren basarse en un conocimiento bastante exhaustivo de las condiciones socioambientales concretas para poder ser eficientes y equitativas. Si tal conocimiento es inexistente o precario, la política global tendría efectos exactamente contrarios a los anhelados. Al respecto, ¿qué cantidad de agua se necesita para producir un kilogramo de trigo?

Cuando intentan resolver empíricamente esta inquietud, los investigadores encuentran que no puede existir una respuesta derivable sólo de variables biofísicas: los requerimientos hídricos de una especie vegetal están siempre condicionados por las variables sociales, económicas y culturales asociadas a las diferentes prácticas agronómicas existentes<sup>72</sup>. Consecuentemente, antes de postular el aumento de la productividad del agua como una política con pretensiones de aplicabilidad global, los arquitectos de la gobernanza deberían obtener datos sobre la cantidad de agua utilizada efectivamente en diversas localidades, un conocimiento imprescindible para discriminar dónde, cuándo, cómo y quiénes deberían efectuar ajustes a los usos agrícolas del agua. Obviamente, las cifras sobre la productividad no suelen ser interpretadas para incitar a los países desarrollados a mejorar el uso agrícola de los recursos hídricos. Con frecuencia, a partir de las narrativas sobre la crisis global del agua y los informes basados en la visión neoclásica, la comunidad internacional invita a los países no desarrollados a reducir su consumo de agua para la agricultura.

## LOS SERVICIOS AMBIENTALES, ¿UNA SALIDA PARA TODOS?

Desde la promulgación de las Metas del Milenio, la comunidad internacional está dedicada a encontrar nexos entre las distintas oportunidades escondidas para disminuir la pobreza. Dado que el descubrimiento de alternativas procede en un contexto caracterizado por las presiones de los países desarrollados para acelerar la liberalización del comercio de servicios, la semiosis dominante se esfuerza denodadamente por presentar a la venta de bienes y servicios ambientales como una opción de política pública a favor de los pobres. A tal efecto, en primer lugar,

---

72 Debido a la intervención de factores antropogénicos, por ejemplo, la cantidad de agua utilizada para cultivar trigo puede variar desde 660 a 1.390 litros evotranspirados por kilogramo en Francia y EE.UU., respectivamente (Oyebande, 2004). Para otras cifras sobre la productividad hídrica en diversos productos y países, ver Kijne (2003a).

efectuando una reinterpretación del pasado para justificar las supuestas novedades del presente, la comunidad internacional acostumbra señalar que las políticas para la sustentabilidad ambiental y la reducción de la pobreza no han logrado sus objetivos porque no estuvieron debidamente interconectadas entre sí mediante una visión holística e integradora<sup>73</sup> (Shilling, 2003).

Después de señalar que el manejo eficiente y equitativo del ambiente constituye un prerrequisito básico para la reducción efectiva y sostenida de la pobreza, usualmente, la semiosis dominante convierte a la micro buena gobernanza en una variable dependiente de la macro buena gobernanza, operación discursiva que permite sugerir la adopción de políticas económicas para proteger los derechos de propiedad, incrementar el comercio y satisfacer los requerimientos de la asistencia internacional (Steele, 2002). Y este es el resultado al cual suele apuntar toda la argumentación: para combatir la pobreza a través de la mercantilización de los bienes y servicios ambientales, se requiere profundizar las políticas impulsadas desde las instituciones multilaterales.

Como podrá observarse, esta es la formula convencional aplicada por la comunidad internacional a cualquier otro ámbito de intervenciones de política pública<sup>74</sup>. Entonces, ¿en qué radica la especificidad de los discursos sobre la pobreza y los servicios ambientales? Una vez más, la diferencia no se encuentra en la estructura de la semiosis sino en sus propósitos. Si bien el ambientalismo liberal ya arribó, durante la década del noventa, a la conclusión de que la pobreza y los ecosistemas debían vincularse entre sí, los dispositivos para la venta de bienes y servicios ecosistémicos comenzaron a configurarse con mayor esmero y notoriedad durante los primeros años del nuevo siglo, en un quinquenio en el que los países no desarrollados debían establecer sus compromisos definitivos ante el GATS. Por ello, buscando incentivar a

---

73 Si bien la nueva visión holística adquiere diferentes denominaciones según la agencia de cooperación, institución multilateral u organización no gubernamental involucrada, el enfoque comprehensivo antes ausente y hoy disponible suele guardar una correspondencia significativa con los rasgos básicos de las propuestas del Banco Mundial. Entre estas, el Comprehensive Development Framework (CDF) destaca su vocación para establecer prescripciones en todos los ámbitos de intervención asociables con la reducción de la pobreza, justificándolas siempre en referencia a los símbolos de política pública predilectos por la semiosis hegemónica contemporánea. Para mayor información sobre este marco y su implementación, ver Entwistle (2005) y Gill (2005).

74 Para corroborar el carácter repetitivo de la semiosis hegemónica, obsérvese el siguiente ejemplo. En el informe final de la Fuerza de Tarea sobre Pobreza del Proyecto Milenio, se plantea la necesidad de crear un ambiente adecuado mediante reformas dirigidas a: promover un enfoque integrado para la reducción del hambre; aumentar el acceso de los pobres a la tierra y otros recursos productivos; remover las barreras internas y regionales al comercio agrícola; incrementar la efectividad de la asistencia internacional; y crear asociaciones público-privadas brillantes (Sánchez, 2005).

los gobiernos a adoptar obligaciones lo suficientemente amplias como para facilitar una mayor mercantilización futura de la naturaleza, la semiosis multilateral está abocada a consolidar un campo de significaciones por cuya intermediación las políticas para la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales puedan ser interpretadas como opciones claramente favorables a los pobres.

Ahora bien, una vez apreciada la filosofía desde la cual las relaciones entre el bienestar de los pobres y los servicios ambientales suelen ser concebidas, veamos cómo el Banco Mundial traduce la visión hegemónica en programas y proyectos para la creación de mercados para bienes y servicios ambientales. Como parte de las tareas relacionadas con la elaboración de la nueva estrategia ambiental del Banco Mundial, su Unidad de Indicadores y Economía Ambiental asumió el estudio de los vínculos entre pobreza y pagos por servicios ambientales, una tarea inscrita desde 2001 en los esfuerzos por proteger la calidad de los bienes públicos regionales y globales. Entre los documentos producidos con tales propósitos, la investigación “Garantizando que los pobres se beneficien del pago por servicios ambientales”, elaborada por Stefano Pagiola, aspira a destacar todos los factores necesarios para implementar proyectos que maximicen los beneficios y minimicen los riesgos. A pesar de esta aspiración por la concreción, el texto tiene una tónica bastante convencional y similar a aquella observable en trabajos previos.

Dado que los ecosistemas no pueden convertirse por sí mismos en mercancías, la semiosis hegemónica fomenta aquella concepción según la cual, gracias a la confusión conceptual entre lo que hace la naturaleza y lo que hace la sociedad, las personas aparecen presentadas como los agentes generadores de los servicios ambientales. Utilizando la figura de administradores de recursos naturales, las narrativas multilaterales logran convertir a los pobres en receptores de incentivos para la conservación de los activos naturales (Pagiola, 2003: 1). Una vez superado el problema de la legitimación teórica de los mecanismos de mercado aplicados a los ecosistemas, la argumentación procede a centrarse en los efectos de bienestar de las servidumbres ambientales, reconociendo explícitamente que se han postulado muchas hipótesis sobre los vínculos entre pagos por servicios ambientales e impactos sobre la pobreza, pero ninguno ha sido investigado y documentado aún<sup>75</sup>. Entonces, si no existen evidencias empíricas contundentes sobre el impacto de los pagos por servicios ambientales en la reducción de la pobreza rural, ¿por

---

75 En 2005, a pesar de la precariedad de los conocimientos sobre la venta de servicios ecosistémicos y su impacto en la reducción de la pobreza, el Banco Mundial apoyaba proyectos de servidumbres ambientales en Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Guatemala, México, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Venezuela. Asimismo, la institución abrió una Oficina sobre Mercados para Bienes y Servicios Ambientales en la Amazonía (WBG, 2005).

qué incitar entusiastamente a los países no desarrollados a su implementación? Cuando las instituciones multilaterales no pueden recurrir a argumentos basados en la dureza de los datos, optan simplemente por una interpelación basada en la bondad de las promesas.

Los sistemas de pagos por servicios ambientales (PES) prometen ser más eficientes que los enfoques tradicionales de comando y control. La razón de esta ventaja es simple: los costos de lograr cualquier objetivo ambiental son raramente constantes a través de todas las situaciones. Los instrumentos de mercado tales como los PES toman ventaja de esta diferencia, concentrando los esfuerzos donde los costos son menores [...] los instrumentos de mercado buscan y se concentran en los casos de beneficios más altos (Pagiola, 2003: 2).

Como puede apreciarse en estos malabarismos intelectuales, la semiosis hegemónica efectúa audaces extrapolaciones a partir de una espuria homologación entre, por un lado, los bienes y servicios originados en la naturaleza y, por otro, los resultantes del trabajo humano. Dado que los implementadores de las políticas e iniciativas globales han sido o serán acostumbrados a la ideología neoliberal, el mercado puede ser presentado como el mecanismo más eficiente para reducir costos y optimizar beneficios, una ilusión vehementemente promovida sin distinguir el tipo de servicio implicado. Fomentando la creencia en la capacidad de la mano invisible del mercado para guiarse por sí sola hacia los sitios adecuados, el Banco Mundial evita destacar que los pagos por servicios ambientales suelen implementarse precisamente allí donde existen condiciones políticas favorables para forzar una solución de mercado.

Sea como fuere, la incertidumbre sobre los eventuales beneficios de los mercados de servicios ambientales no debería sorprender a nadie pues, como destaca Pagiola, el enfoque PES no surgió como un mecanismo para la reducción de la pobreza sino como un instrumento para el manejo de recursos naturales. Sin discutir cómo, cuándo y por qué dicho instrumento fue extrapolado hacia usos diferentes a los originales, Pagiola admite que los impactos de los PES podrían ser negativos en dos sentidos: primero, los pagos por servicios ambientales aumentan el valor de las tierras marginales e incentivan a los grupos poderosos a controlarlas; y segundo, tales pagos podrían limitar el acceso de los pobres a la tierra forestada y, por ende, reducir sus medios de subsistencia<sup>76</sup>. Además, para conferirle otro matiz realista al discurso, Pagiola advierte que los impactos micro y macro pueden ser divergentes: los PES podrían

---

76 ¿A quiénes podrían afectar las externalidades negativas de los sistemas de pagos por servicios ambientales cautelosamente mencionadas por Pagiola? Según la estrategia forestal del Grupo del Banco Mundial, el 90% de 1,2 billones de pobres extremos dependen de subsistencias directamente relacionadas con su acceso a recursos forestales (WBG, 2004).

mejorar las condiciones de los participantes de un programa, pero no necesariamente reducir la pobreza en el país (Pagiola, 2003: 4).

En cualquier caso, refugióndose en la teoría económica convencional, Pagiola destaca que la implementación de los PES dependerá del costo oportunidad entre los usos actuales y los usos futuros de la tierra. También, se indica que el cambio del uso de la tierra hacia un sistema de PES afectará los mercados de trabajo, pues los asalariados agrícolas ya no podrían trabajar nuevamente en esas tierras. Por ello, si los campesinos obtienen ingresos a partir de actividades no agrícolas, su predisposición a involucrarse en programas de pagos por servicios ambientales será mayor, un razonamiento que insinúa los motivos por los cuales las instituciones multilaterales están interesadas en fomentar el trabajo rural no agrícola. Sea o no la descampesinización de los habitantes rurales una estrategia deliberada, el razonamiento basado en los costos de oportunidad podría ser absolutamente certero para dejarnos intuir que, bien por los *shocks* naturales causados por los cambios climáticos o por los *shocks* políticos generados por las multilaterales, el deterioro de las condiciones macroeconómicas de un país latinoamericano constituye un factor que, conforme destruye las posibilidades productivas del sector agrícola, incitará a los campesinos a buscar soluciones no agrícolas a su subsistencia, entre las cuales se encuentra la opción de los pagos por servicios ambientales.

Asimismo, en este análisis de impactos efectuado desde la teoría, Pagiola destaca que los mayores beneficiarios de los PES no son generalmente quienes proporcionan los servicios ambientales pues, por la propia definición del mecanismo, los sistemas de PES generan mayor disponibilidad de agua para electricidad, consumo y saneamiento para quienes viven río abajo. Siendo así, aunque los pobres residentes río arriba reciban una adecuada compensación por el cuidado de los bosques, la transacción económica entre oferentes y demandantes no implica ventajas simétricas. Este razonamiento bastaría para insinuar que los PES no pueden ser una solución mágica para la pobreza porque, en última instancia, los pagos dependen de un factor externo al acto contractual específico; a saber: la conciencia de los usuarios río abajo sobre la necesidad de crear una mejor distribución del ingreso entre grupos sociales. La semiosis multilateral, sin embargo, evita semejante insinuación. Esta omisión permite mantener la esperanza sobre las virtudes de la alternativa propuesta. Si fuese consecuente con sus propias premisas, el neoliberalismo institucionalista afirmararía categóricamente que, incluso si las partes involucradas en un sistema de pagos por servicios ambientales cumplen con los términos del contrato, los pobres río arriba seguirán siendo pobres aun cuando reciban un ingreso periódico.

Entonces, si “el impacto más obvio de un programa de PES sobre los participantes sucede a través del ingreso que reciben” (Pagiola, 2003: 8), se

torna evidente que una estrategia de combate a la pobreza basada en el pago por servicios ambientales presupone y fomenta una definición de la pobreza centrada en la insuficiencia de ingresos, circunstancia contradictoria con la supuesta adscripción a la concepción de la pobreza como capacidades. De todas formas, dado que los pobres no están interesados en la coherencia de los discursos sino en la supervivencia cotidiana, la pregunta pertinente es: ¿cuán cuantiosos podrían ser los ingresos obtenibles por la venta de servicios ambientales? Aparentemente, ni siquiera como fuente de ingresos monetarios a corto plazo los programas de PES efectúan una contribución significativa a la reducción de la pobreza.

Según los datos de la experiencia de servidumbre hídrica realizada en Pimampiro, una parroquia rural ubicada en los andes ecuatorianos, las comunidades campesinas recibieron sólo 12 dólares anuales por el mantenimiento de 1 ha de bosques para la generación de agua (FAO, 2004)<sup>77</sup>. ¿Qué dicen las instituciones multilaterales sobre estas cifras que empañan sus panaceas? Pagiola reconoce que, aunque los pagos suelen ser muy bajos, los programas de PES les brindan a las comunidades rurales ingresos más estables que aquellos proporcionados por las cosechas, oportunidades para la construcción de capital social y momentos de empoderamiento (Pagiola, 2003: 10).

Cuando las discusiones sobre los efectos redistributivos de las políticas e iniciativas globales se complican, la semiosis multilateral prefiere refugiarse en la tranquilidad proporcionada por una exposición centrada en la enseñanza de los métodos y conceptos neoclásicos. Así, y dando tácitamente por concluido el tema sobre los montos de los pagos, Pagiola se dedica a demostrar que, para cumplir sus objetivos ambientales y sociales, el pago realmente efectivizado debe encontrarse en un valor intermedio establecido entre la disposición a aceptar de los proveedores río arriba y la disposición a pagar de los usuarios río abajo. Dicho de otra forma, en un esquema de remuneraciones monetarias por servicios ambientales, el pago deberá adoptar las siguientes características:

Tendrá que ser mayor que el beneficio adicional de usos alternativos para los usuarios de tierras (pues si no, los usuarios de tierras no cambiarán su comportamiento) y menor que el valor del servicio ambiental para los beneficiarios (pues si no, los beneficiarios no estarían dispuestos a pagar por esos servicios) (Pagiola, 2003).

---

<sup>77</sup> A pesar de esta u otras evidencias de su ineficiencia redistributiva e insustentabilidad financiera, la experiencia de Pimampiro suele ser promocionada por la FAO como un ejemplo de buena práctica (Ortega, 2005). Para datos y discusiones sobre este caso de servidumbre hídrica, ver Echavarría (2003), Gentes (2005), Mayrand (2004), Pennington (2005), Winrock International (2004) y Wunder (2005).

Ocasionalmente, acompañando a estas descripciones teóricas sobre el establecimiento de un precio de equilibrio en los mercados de servicios ambientales, la semiosis hegemónica destaca la intromisión de la variable poder en los actos voluntariamente acordados entre las partes contratantes. Desde la visión neoliberal institucionalista, empero, el problema del poder no es, en realidad, un problema de poder en la acepción más política de la expresión<sup>78</sup>. En primer lugar, el poder es concebido como capacidad de información. Por tanto, en las transacciones de los mercados de servicios ambientales, las asimetrías de poder son asimetrías de información: los campesinos residentes río arriba no conocen sobre el valor de sus acciones para los usuarios de servicios ubicados río abajo. Tampoco estos conocen realmente los beneficios monetarios derivados de la custodia de servicios ambientales río arriba. Dado que el poder es una función de la información, las instituciones multilaterales proponen generar acuerdos más justos y equitativos de pagos por servicios ambientales mediante políticas e iniciativas para estimar los valores de las funciones ecosistémicas. Todo esto, a su vez, bajo el supuesto de que los pobres oferentes de servicios ambientales podrán acceder a esa información y utilizarla en sus negociaciones con otros.

Además, la semiosis hegemónica asume que el poder existe en y por el acto contractual. Eventualmente, las instituciones multilaterales podrían reconocer que, en la abrumadora mayoría de casos de la vida real, debido a la dispersión espacial de los residentes rurales, los campesinos río arriba tienen reducidas capacidades para organizarse y presionar mediante acciones colectivas coordinadas, circunstancia que reduce su poder relativo al momento de negociar proyectos de pagos por servicios ambientales con los actores urbanos. Dada su preferencia por definir el poder de los distintos grupos sociales en referencia tácita a factores naturales como la densidad poblacional, la semiosis hegemónica no puede admitir plenamente que las asimetrías evidenciadas en el acto contractual están relacionadas con procesos de violencia física, dominación legal y exclusión social cuya estructuración antecede y sucede a la mesa de negociaciones. Si pudiesen reconocer la intromisión de tales procesos externos al acto contractual, las instituciones multilaterales serían menos optimistas sobre las implicaciones de los pagos por servicios ambientales. Se verían forzadas a admitir que, en el mundo de la economía política real latinoamericana, se generan soluciones de mercado cuyos subóptimos son la consecuencia necesaria de la imposición de intervenciones públicas o privadas por parte de elites urbanas y blancas interesadas en mantener el rentismo como su forma de acumulación permanente.

---

78 Para una discusión de las distintas formas de concebir el poder en relación con la pobreza, el ambiente y los derechos de propiedad, ver Alsop (2004).

Cuando la discusión empuja a apreciar la economía política real de los pagos por servicios ambientales, la semiosis hegemónica opta nuevamente por refugiarse en la descripción de sus preferencias teóricas, metodológicas e ideológicas de política pública. Mediante este desplazamiento hacia el debate del signifiante y sus significados, el referente de las intervenciones es evadido una vez más. Así, cuando se siente obligado a pronunciarse respecto de cómo aumentar la capacidad de los pobres para participar en las negociaciones de servicios ambientales, Pagiola propone eliminar los obstáculos generados por los altos costos de transacción, por la ausencia de inversiones y por la inseguridad de la tenencia de tierra. De esta manera, las barreras políticas al empoderamiento de los pobres son definidas asumiendo la perspectiva de los inversionistas transnacionales. Por ello, para garantizar que los mercados de servicios ambientales tomen en cuenta a los pobres, la receta hegemónica habitual consiste, simplemente, en asegurar mayores derechos de propiedad y menores regulaciones (Scherr, 2002).

Por último, debe destacarse que, en los artefactos multilaterales destinados a la difusión de las supuestas novedades de política, la promoción de los servicios ambientales como mecanismo para superar la pobreza está basada en narrativas en las cuales se observan dos procedimientos en la construcción de significaciones. Por un lado, para poder proponer las oportunidades, se habla de servicios ambientales sin mayor especificación. Por otro, para poder mencionar los desafíos, se utilizan ejemplos concretos de servicios ambientales. En el caso del trabajo de Pagiola, por ejemplo, los desafíos y oportunidades son detectados asociando discrecionalmente servicios ambientales con servidumbres hídricas. Si se adoptara una visión más sensible a las discriminaciones analíticas, otro sería el saldo entre desafíos y oportunidades.

En el estudio *¿Bala de plata u oro para tontos?*, Landell-Mills (2002) utiliza la economía neoinstitucionalista para estudiar 287 casos de mercados para captura de carbono, conservación de biodiversidad, protección de cuencas y belleza de paisaje ocurridos en América, Europa, África, Asia y el Pacífico. Para cada uno de estos distintos tipos de servicios ambientales, se analizan las formas asumidas por los mercados, las razones para su creación, sus rasgos de evolución, sus efectos en el bienestar de los pobres y las limitaciones a su funcionamiento. Operacionalizando así la visión neoinstitucionalista, la autora busca subsanar las carencias de aquella literatura hegemónica que, al ser producida precisamente por los promotores del comercio de servicios ecosistémicos, no contiene valoraciones exhaustivas de los costos y beneficios de los mercados emergentes, no considera los altos perjuicios de transacción implicados para los participantes, no supera las descripciones vagas de la operación de los mercados, no presenta un análisis dinámico de los impactos socioambientales, no destaca las luchas por

el control de los recursos y no enfatiza las insuficiencias de capacidades de los pobres para participar y beneficiarse del desarrollo de los mercados de bienes y servicios ecosistémicos (Landell-Mills, 2002: IX).

A partir del análisis de los resultados de esta investigación sobre los servicios para la protección de cuencas, es posible visualizar que la emergencia de los mercados de servicios hídricos no ha estado asociada ni a un mayor fortalecimiento de estructuras económicas más competitivas, ni tampoco a la creación de arreglos de gobernanza más democráticos. Por el contrario, el desarrollo de aquellos mercados parecería conducir espontáneamente al fortalecimiento de arreglos jerárquicos pues, para poder obtener beneficios individuales de la venta o compra de servicios hídricos, tanto los proveedores como los consumidores de servicios deben aglutinarse y actuar como grupos. Por ello, incluso en aquellos casos en los que las ganancias provenientes del comercio podrían ser significativas, los costos de transacción implicados son altos y establecen serias barreras para la entrada de cualquier agente social carente de recursos financieros, habilidades de coordinación y administración, conocimiento técnico o conexiones políticas (Landell-Mills, 2002: 152).

Adicionalmente, *¿Bala de plata u oro para tontos?* permite extraer otras conclusiones de carácter más general. Para poder crear mercados de bienes y servicios ambientales, se requiere demostrar socialmente que los objetos a ser transados gozan de los atributos definitorios de los bienes públicos. En el funcionamiento cotidiano de estos mercados, el conjunto de actores implicados no se reduce a los oferentes y demandantes de servicios. Aunque el número de participantes depende del grado de desarrollo institucional del mercado, se observa la presencia de múltiples actores involucrados desde un principio, como podrían ser las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las instituciones financieras regionales y multilaterales, las agencias de cooperación internacional y los intermediarios financieros nacionales e internacionales. Conforme aumenta la cantidad de bienes y servicios ecosistémicos transables internacionalmente, se aprecia un incremento de operaciones en las cuales los intermediarios transnacionales aparecen involucrados en fiducias, fondos de inversión, operaciones de aseguramiento, consultorías, certificaciones ambientales y venta de productos estandarizados.

Toda esta proliferación de nuevos actores está favorecida por el hecho de que las arquitecturas internacionales para la regulación de los diferentes servicios ambientales son precarias o inexistentes. Como consecuencia de lo anterior, cuanto más joven es el mercado para un bien o servicio ambiental específico, se observa una mayor volatilidad de los precios y una mayor concentración en la oferta y la demanda. Siendo así, se torna necesario adoptar una posición precavida.

Lejos de ganar debido al aumento del ingreso, a una base de activos más diversificada y al desarrollo de nuevas habilidades, los medios de subsistencia de las comunidades pobres pueden ser amenazados por el mercado a través de una mayor exclusión, menores ingresos y una base de activos más débil (Landell-Mills, 2002: III).

A su vez, debido a la tendencia a involucrarse de actores transnacionales con capacidad para ejercer poder de mercado en las transacciones relacionadas con bienes y servicios ambientales, se torna bastante previsible esperar que el mayor desafío futuro para las políticas públicas estará relacionado con el manejo de las estructuras no competitivas. Para resolver este problema, empero, los gobiernos nacionales y subnacionales tendrán a su disposición poderes regulatorios cada vez más restringidos, circunstancia derivada de la privatización de la gobernanza ambiental, las disposiciones de los regímenes multilaterales y los condicionamientos de los financistas internacionales. Evidentemente, si las capacidades de los gobiernos de los países no desarrollados para generar estructuras competitivas serán limitadas, también lo será su posibilidad de incidir en la estructuración de efectos de bienestar a partir de la operación espontánea de los mercados.

Por otra parte, dado que las negociaciones acotadas a unos pocos actores están siendo gradualmente reemplazadas por sistemas de comercialización basados en volúmenes cada vez mayores, se avizora la conformación de cadenas de valor centradas en la transnacionalización de las distintas fases de la producción y consumo de bienes y servicios ambientales. Puesto que la lógica y estructura de funcionamiento de tales cadenas de servicios no difiere radicalmente de aquella observable en las cadenas agroalimentarias globales, el logro de impactos positivos sobre la pobreza rural tiende a desplazarse desde las competencias de los actores domésticos nacionales hacia las capacidades de los agentes económicos internacionales. Dicho de otro modo, el combate a la pobreza mediante la venta de servicios ambientales depende cada vez más de los dispositivos públicos y/o privados para la gobernanza económica y ambiental global, un terreno en el que los países no desarrollados y sus pobres rurales no han logrado incidir sustancialmente hasta la fecha.

Basándose en estos resultados, para poder favorecer a los pobres rurales, Landell-Mills propone políticas similares a las enarboladas por las instituciones multilaterales; a saber: formalizar los derechos de propiedad de los servicios proporcionados por los bosques y preservados por los pobres; definir mercancías apropiadas y diseñar mecanismos de pago costo-efectivos; fortalecer las instituciones cooperativas de los campesinos; invertir en entrenamiento y educación para los proveedores de servicios ambientales; establecer un centro de apoyo para el mercado y mejorar el acceso de los pobres al financiamiento. Sin embargo,

a diferencia de la semiosis multilateral, el estudio *¿Bala de plata u oro para tontos?* sugiere que las bondades de los paquetes de política sólo podrían apreciarse a largo plazo y si existe un esfuerzo estatal sostenido por implementarlas, circunstancia esta última que la obsesión hegemónica por la desregulación coloca justamente en entredicho. Incluso si llegasen a implementarse y a funcionar las medidas teóricamente imaginables a favor de los pobres, estas podrían resultar completamente inútiles para generar efectos de bienestar, porque el corto plazo opera a favor de la creación de estructuras oligopólicas y oligopsónicas en los mercados de bienes y servicios ambientales.

Para finalizar, una vez presentados algunos indicios sobre cuál podría ser la contribución real de los mercados ambientales a la disminución de la pobreza, retomemos la exposición de las tendencias de las políticas ambientales transnacionales. Durante las últimas décadas, la comunidad internacional concentró sus intervenciones en los manglares costeros. Sin embargo, conforme se afianza la idea de que el agua dulce es un bien público global, aquella tiende a conferir mayor atención a los humedales de altura. Debido a su potencial incidencia en la integridad de las funciones ecológicas de la cuenca amazónica, los páramos andinos están tornándose así objeto de programas y proyectos regionales y globales. Dicha propensión apareció ratificada cuando, durante en el encuentro de la Convención Ramsar ocurrido en 2002 –el año internacional de las montañas– los páramos andinos fueron declarados ecosistemas estratégicos (CCPCW, 2002).

A diferencia de la época de la Guerra Fría, un período en el cual los humedales de altura eran considerados importantes por su capacidad para albergar a los indígenas y contener así la emergencia de conflictos civiles, los páramos son intervenidos actualmente aduciendo la necesidad de aumentar la provisión de los comunes ambientales. En Ecuador, esta justificación subyace a las acciones desplegadas por dispositivos como el Wetlands and Water Resources Programme, Partners for Wetlands, la Wetlands Priorities for Conservation Action, el Proyecto Páramos Andinos y la Bioreserva del Cóndor. En tales iniciativas, la adscripción a la ortodoxia económica y ambiental está asegurada casi por inercia.

Una vez más, las nuevas propuestas para la conservación de los páramos ecuatorianos se encuentran atadas al financiamiento y la asistencia proporcionados por: Diálogo sobre Agua, Alimentos y Ambiente (DWFE), Diálogo sobre Cambio Climático y Agua, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO (PHI), Wetlands International, Ramsar, el IWMI, el CGIAR, el WWC, y la GWP.

Terán, Juan Fernando. **Capítulo IV. El oficio de la política pública en Ecuador.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007  
ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo4.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## CAPÍTULO IV

# EL OFICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR

GESTIÓN, GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA, cualquiera que fuese el término utilizado, ¿cómo se formulan e implementan políticas públicas en Ecuador? En cierto sentido, para responder a este interrogante, los ecuatorianos disponemos de información en exceso. Durante la última década, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales han propiciado muchas investigaciones sobre los diversos momentos del ciclo de políticas en Ecuador. No obstante, buena parte de esta información tiende a responder a las obsesiones de política de la comunidad internacional, reproducir las preferencias simbólicas de la semiosis dominante y generar diagnósticos francamente sesgados. Por ello, los estudios adscritos a la *corriente principal* difícilmente permiten apreciar cómo los arquitectos de la gobernanza global contribuyen a la reproducción de la pobreza en este país andino. Dicha circunstancia no es, sin embargo, exclusiva de Ecuador.

Usualmente, el sesgo de los diagnósticos sobre los procesos de políticas públicas en los países no desarrollados aparece evidenciado con facilidad en los manuales, paquetes o herramientas destinados a implementar la reforma institucional. Tales artefactos ofrecen técnicas de mapeo de actores que tienden a concentrarse en la disección meticulosa de la conducta, posiciones e intereses de los agentes públicos y privados domésticos. Como resultado de esta concentración analítica, el fracaso de los

estados nunca aparece relacionado con las acciones u omisiones de los bancos multilaterales, agencias de cooperación u otros actores transnacionales. Por ejemplo, en el detallado manual sobre estrategias de manejo integrado y eficiencia hídrica patrocinado por la Asociación Mundial del Agua (Carriger, 2005), el concepto de *stakeholders* no incluye a los actores internacionales, una omisión que fomenta la impresión de que estos no tienen ningún interés en el proceso de reformas domésticas.

Siendo así, se torna necesario ensayar una interpretación de la economía política de las políticas públicas en Ecuador, buscando fundamentalmente destacar la contribución de las acciones y omisiones de los actores internacionales a la crisis de la gobernanza del agua, la transformación de instituciones públicas y la reproducción de intervenciones nocivas para el bienestar de los pobres rurales. Para evitar dos simplificaciones perniciosas pero frecuentes en el análisis de los procesos de política pública en circunstancias de globalización, este ensayo asume como punto de partida que las políticas domésticas no son ni meras ratificaciones formales de dictámenes emergidos exógenamente, ni tampoco resultados de decisiones endógenas autónomas.

En Ecuador, las intervenciones de política pueden ser concebidas como la expresión final de procesos conflictivos en los cuales los actores nacionales e internacionales llegan a soluciones de compromiso frágiles, es decir, a colusiones no óptimas para ninguna de las partes, cuya condición de existencia es el reconocimiento de la imposibilidad de despojar directa e inmediatamente a los partícipes en el juego de sus recursos específicos de poder. Por ello, tales equilibrios transitorios reflejan la habilidad coyuntural de un determinado agente para imponer, sin que se manifieste resistencia, ciertas preferencias de acción, aun cuando estas podrían generar múltiples y mayores oposiciones *a posteriori*. No obstante, a pesar de la fragilidad y transitoriedad de estas soluciones colusorias conflictivamente cooperativas, las intervenciones de política conforman arreglos institucionales que resuelven el problema del poder de una manera aparentemente apolítica, a saber, mediante la creación de rutinas e inercias administrativas. Por medio de estas, los tomadores de decisiones domésticos son moldeados a las visiones externas y, simultáneamente, los proyectos exógenos son adaptados a las circunstancias locales. No obstante, en este proceso de estructuración de las intervenciones, los resultados no dependen únicamente de capacidades de maniobra coyuntural.

Los patrones históricos de las políticas públicas ecuatorianas expresan condiciones materiales básicas que operan como límites a la capacidad de agencia de los distintos actores involucrados en la formulación e implementación de intervenciones públicas. Concebido como un proceso de largo plazo, el crecimiento económico ecuatoriano ha exacerbado la imperfección de los mercados, las distribuciones inequitati-

vas de activos y la inviabilidad de las formas democráticas liberales. Por ello, independientemente de que sus promotores más entusiastas sean nacionales o extranjeros, las intervenciones públicas suelen devenir en mecanismos utilizados por los distintos agentes para adaptarse a las externalidades creadas por esa modalidad de crecimiento. Además, debido a la evolución del Estado ecuatoriano resultante de los conflictos de intereses internos y de la implementación de políticas de ajuste, el régimen presidencialista tiende a operar como un mecanismo para repartir unas cuantas migajas de renta económica, aprovechando los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad dejados por los nuevos arreglos institucionales propiciados desde los agentes internacionales. En buena medida, esta lógica del reparto de lo posible explica cómo y por qué se han escogido y se escogen ciertos instrumentos de política de manera preferencial.

Por otra parte, dado que la disputa entre intereses fundamentales no termina con la formulación de una política pública, la gobernanza del agua aparece como un proyecto neoliberal cuya única posibilidad de realización requiere incorporar el clientelismo, el patrimonialismo y el corporativismo como sus elementos estructurantes. Tal incorporación implica, empero, perpetuar la privatización de los poderes públicos nacionales y subnacionales, la apropiación de recursos públicos como estrategia de acumulación empresarial, la desestructuración de los mercados competitivos y la pérdida de autonomía de la sociedad civil. Gracias a esta combinación perversa pero funcional para el mantenimiento del *statu quo*, se adoptan políticas públicas que no pueden crear condiciones sistémicas ni para el crecimiento a largo plazo ni para la reducción de la pobreza.

En este contexto de economía política, el cambio institucional deviene en un ejercicio recurrentemente generador de consecuencias no intencionales. De estas, sin embargo, surgen oportunidades a corto plazo bastante compatibles con los intereses inmediatos, con las confusas agendas y las visiones limitadas de las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos subnacionales, los políticos profesionales, los burócratas, los empresarios, los consultores locales e, incluso, las organizaciones indígenas. Aunque pudiera sonar cruel, porque se lo dice sin reparos, la ineficiencia de las políticas públicas, el caos de la gobernanza del agua o la perpetuación de la pobreza son efectos perversos de los cuales alguien saca provecho, en algún momento y de alguna manera. El presente capítulo estará dedicado, precisamente, a esbozar este círculo de oportunismo.

## EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN UNA ECONOMÍA AFERRADA A LA TIERRA

Durante la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos militares y civiles ecuatorianos experimentaron con diversos modelos de crecimiento. Sin

llegar jamás a completar plenamente los proyectos económicos previamente impulsados, las políticas gubernamentales adoptaron objetivos delimitados, primero, por la promoción de las exportaciones agrícolas, luego por la sustitución de importaciones y, posteriormente, por el ajuste estructural y la estabilización económica. No obstante, las transformaciones de la economía y los cambios en las preferencias de política pública no lograron crear las condiciones mínimas necesarias para superar los determinantes más estructurales de la pobreza, ni tampoco para evitar la consolidación de un patrón de desarrollo poco equitativo (Jácome, 1997). Paradójicamente, a pesar de la virulenta confrontación política evidenciada en distintas coyunturas, todos los experimentos de política contribuyeron a reforzar una modalidad de acumulación basada en la explotación intensiva de recursos naturales y, también, a mantener una forma de ejercicio del poder político centrada en el predominio de las oligarquías mercantiles.

En Ecuador, el fracaso de los diversos intentos de política económica por cambiar el apego a la tierra de los agentes económicos consolidó una trayectoria preferente de cambio institucional. Por ello, detrás de la aparente imprevisibilidad de los espectáculos coyunturales de ingobernabilidad generados por las disputas entre las elites, la política ecuatoriana no exhibe sorpresa alguna: simplemente, lo posible está fuertemente condicionado por una comarca de intereses, preferencias y motivaciones bastante rígida. A futuro, si persisten estas condiciones de estructuración limitada de lo político, la gobernanza del agua está condenada a fracasar como proyecto modernizador liberal. Desde la perspectiva universalizante y homogeneizadora de sus patrocinadores internacionales, este proyecto supone y requiere una maleabilidad institucional difícilmente admisible para los grupos de poder domésticos. Siendo así, para poder visualizar aquello a lo cual el proyecto de la gobernanza del agua deberá enfrentarse en Ecuador, se torna necesario mirar cómo ha ocurrido el cambio institucional en las últimas décadas.

En “Imaginando la democracia en Ecuador”, a partir de un análisis bastante crítico y escrupuloso de los procesos ideológico-políticos que culminaron en la expedición de la Constitución de 1998, Andrade (2005) demuestra el carácter inminentemente erróneo de aquellas interpretaciones según las cuales, como consecuencia de los proyectos modernizadores impulsados por las elites criollas y las instituciones multilaterales durante las últimas tres décadas del siglo XX, la sociedad ecuatoriana ha adquirido rasgos económicos y políticos más decididamente liberales, característica que permitiría una evolución institucional favorable a la inserción de la economía ecuatoriana en los mercados globales. Esta visión hegemónica es, sin embargo, una ilusión.

En realidad, como puede apreciarse en las múltiples contradicciones e incoherencias plasmadas en la Constitución de 1998, los es-

quemas interpretativos de los diversos actores sociales ecuatorianos han mediatizado los vínculos entre, por un lado, la conformación de una economía basada en la liberalización de los mercados y la expansión de las exportaciones, y por otro, la construcción de un orden político formalmente liberal. Durante la década del noventa, intelectuales y políticos ecuatorianos impulsaron un proceso de cambio institucional con las siguientes características: se presentó al perfeccionamiento de los aspectos más procedimentales de la democracia liberal como la meta deseable e inevitable; se postuló la transformación institucional en términos pragmáticos, esto es, identificando situaciones problemáticas y relaciones de causalidad inmediatas; y se tendió a reducir la transformación social a un cambio político consistente en operaciones de reingeniería a los sistemas de partidos, procedimientos electorales y formas de gobierno. Por ello, en Ecuador, el cambio jurídico terminó reduciéndose a la modificación de las instituciones para organizar el juego de poder al interior de las distintas facciones de la clase política.

Una vez que se confinó el proceso de cambio a lograr un aumento en la gobernabilidad, destaca Andrade, se consolidaron dos circunstancias nefastas para una transformación más profunda de las relaciones de poder entre las clases sociales. Primero, se afianzó una situación de selección estratégica en virtud de la cual los cambios políticos sólo pueden ser generados a partir de ciertos cursos de acción que perpetúan las concentraciones de recursos en determinados actores. Segundo, se fortaleció la dependencia de la trayectoria, una situación en la cual las opciones de transformación a futuro están severamente limitadas por los resultados políticos previos. Cual expresión concreta de la concentración de recursos y la dependencia del pasado, los actores sociales prefieren estrategias de cambio basadas en diseños controlables y negociados, una opción que les permite mantener las formas tradicionales de relación política basadas en el clientelismo, el patrimonialismo y el corporativismo. Esta modernización tradicionalista no fue suprimida sino reforzada por las disrupciones contestatarias.

En las nuevas esferas públicas y luchas políticas creadas desde el retorno a la democracia en 1979, la incorporación de los indígenas a la población votante y la presencia de movimientos sociales no lograron configurar nuevas y consistentes coaliciones de cambio. En concreto, la ampliación de los procedimientos liberales sólo les generó a las elites tradicionales mayores dificultades para controlar y predecir los procesos electorales, una circunstancia derivada de la aparente incapacidad de los actores económicos y políticos para ubicar sus verdaderos intereses y estructurar propuestas estratégicas. Para comprender, entonces, una política doméstica caracterizada por la volatilidad de las posiciones coyunturales, Andrade propone concebir a los partidos políticos, los movimientos sociales o las organizaciones

no gubernamentales como actores ofuscados por las consecuencias no intencionales de sus intervenciones en la esfera pública de una democracia formalmente liberal. Ciertamente, frente a sucesos inesperados como las destituciones de los presidentes y los levantamientos populares, las elites ecuatorianas se vieron obligadas a acoger algunas de las reformas institucionales impulsadas por los grupos subordinados. Sin embargo, una y otra vez, esta receptividad a las demandas populares ha sido neutralizada mediante operaciones de ingeniería legal e institucional funcionales al mantenimiento del *statu quo*. Por ello, aun cuando parecerían no tener un programa de cambio político similar al demandado por las instituciones multilaterales, las elites ecuatorianas han actuado con bastante coherencia en su perpetua incoherencia: las crisis han sido utilizadas como momentos para preservar y garantizar el carácter cerrado de los procesos de política a las elites nuevas o viejas (Andrade, 2005: 217).

En tal sentido, en sus esfuerzos por mantener el *statu quo* desde el retorno a la democracia, los grupos dominantes ecuatorianos no pretendieron eliminar a los movimientos sociales e indígenas sino incorporarlos en las lógicas dominantes de procesamiento y normalización de la contingencia. Esta operación fue posible debido a que los diversos agentes de cambio de derecha o izquierda comenzaron a asumir una misma matriz cognitiva para estructurar sus acciones. Así, y a pesar de su energía transformadora desplegada en las movilizaciones callejeras, los sectores populares fueron incluidos en un mismo programa consistente en recetas políticas simples posteriormente convertidas en formas constitucionales (Andrade, 2005: 218). En todo este proceso de control de la contingencia a través de la manipulación ideológica, los intelectuales públicos, las organizaciones no gubernamentales, las redes de política y las instituciones multilaterales jugaron un papel decisivo. Aunque apelaron a distintas matrices de valores disponibles para la refundación de lo público, todos aquellos actores terminaron propiciando los mismos referentes para la estructuración de la política y lo político en Ecuador. La interculturalidad, la gobernabilidad, la sociedad civil, los movimientos sociales, la anticorrupción y otras construcciones simbólicas similares devinieron en el campo de encuentro para actores tan disímiles como el Banco Mundial, las asociaciones empresariales y las agrupaciones indígenas.

Paulatinamente, cual consecuencia perversa del efecto homogeneizador de los nuevos símbolos para pensar la política y lo político, los movimientos indígenas tendieron a ignorar sus dimensiones campesinas, abandonando así su preocupación por posicionarse en la escena pública tomando como referencia primaria a la transformación de las situaciones de inequidad en el acceso a la tierra y el agua. De esta manera, en los hechos, el programa político de la go-

bernabilidad impulsado por las elites modernizantes y el programa político de la plurinacionalidad avalado por los movimientos indígenas confluyeron en una misma senda de transformaciones puramente políticas que no alteraban la trayectoria del desarrollo en Ecuador y desconocían sistemáticamente los problemas derivados de la desigualdad en la distribución de los recursos. El resultado final de esta confluencia, la Constitución de 1998, consagró “instituciones políticas liberales, culturalmente sensibles y conservadoras del *statu quo*” (Andrade, 2005: 219).

Dado que esta política inconfesadamente subordinada a los esquemas interpretativos dominantes persistía todavía a fines de 2005, conviene preguntarse ¿los movimientos sociales e indígenas ecuatorianos seguirán estructurando su acción pública en función de una visión liberal de la democracia, acompañada por ornamentos culturales de corrección política y respetuosa de la concentración de activos económicos? ¿Podrá emerger una política contestataria que no tema posicionarse a sí misma planteando públicamente el problema del desarrollo en referencia a la reasignación de recursos? Obviamente, las alternativas de futuro no dependen únicamente de las características de los paradigmas hegemónicos. Sin embargo, para la emergencia de una propuesta de cambio radical con cierta coherencia y autonomía, la mayor obstrucción proviene de los intelectuales, activistas y dirigentes cuyas prácticas no logran desprenderse de una fantasía: propiciar la reingeniería institucional de una democracia oligárquica para lograr aspiraciones relacionadas con el desarrollo económico, la justicia social y la eliminación de la pobreza.

Este entendimiento del cambio es y seguirá siendo funcional para las elites ecuatorianas, pues la ilusión de alcanzar una democracia plenamente liberal permite mantener y crear espacios para la participación de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en las tareas del desarrollo, para la implementación de los proyectos de las instituciones multilaterales con participación y empoderamiento indígena y para la negociación de las prebendas generadas con rentas petroleras por parte de los gobiernos locales.

Dicho en otras palabras, una vez convertido en el nuevo sentido común al cual recurren incluso los movimientos sociales e indígenas para discriminar lo posible y lo imposible, el neoliberalismo institucionalista permite perpetuar aquello que Andrade denomina “el trasplante institucional y el monocultivo institucional”. La asunción del discurso hegemónico deviene en un factor que impide no sólo una discusión colectiva sobre el sentido de las políticas públicas a largo plazo, sino también el surgimiento de las estrategias de acción contestatarias autónomas, consistentes e irreverentes.

## EL BANCO MUNDIAL Y SU MIRADA DEL DESARROLLO ECUATORIANO

Durante la década del noventa, conforme convertían a la lucha política en una voraz disputa por el reparto de prebendas e ingresos estatales, los actores políticos ecuatorianos crearon condiciones más favorables para una mayor y más frecuente injerencia de las instituciones multilaterales en la agenda de políticas domésticas. Puesto que la sensación de incorregible ingobernabilidad era amplificada con los frecuentes cambios de presidentes y ministros, los nuevos arreglos institucionales diseñados exógenamente comenzaron a ser presentados y legitimados como las únicas alternativas viables para crear políticas e intervenciones a largo plazo. En estas circunstancias, relativamente favorables para imponer su proyecto civilizatorio, el Banco Mundial tampoco pudo alterar la dependencia de la trayectoria característica de los procesos económicos y políticos ecuatorianos.

De igual forma que las elites criollas y sus intelectuales, aquella institución quedó atrapada también en la ofuscación: sus propuestas de reforma emanaban de interpretaciones bastante confusas de la economía política local. A partir de estas, el Banco Mundial impulsó normas e instituciones para la gobernanza ambiental ecuatoriana que, al ser procesadas con el concurso de los grupos de poder domésticos, combinan dos racionalidades aparentemente excluyentes entre sí: una centrada en la liberalización de los mercados de bienes, factores y servicios y otra afecta a la conservación de las rentas provenientes de la captura de los poderes públicos y la reproducción de situaciones oligopólicas. Por ello, para comprender cómo esta combinatoria *sui generis* puede ser viable, se torna conveniente revisar los diagnósticos históricos del desarrollo ecuatoriano realizados por aquella institución multilateral.

En 1979, el Banco Mundial publicó “Ecuador: problemas y perspectivas del desarrollo”, un informe según el cual las posibilidades de crecimiento del país a largo plazo estaban restringidas por la persistencia de una economía dual, la caída de los ingresos fiscales y el deterioro de los términos de intercambio internacional. Abrazando una visión de la dualidad estructural bastante obsoleta incluso para ese entonces, aquel informe presentaba a las empresas tradicionales como una fuente permanente de costos macroeconómicos relacionados con los conflictos de los trabajadores por acceder a salarios más altos y con las presiones para mantener medidas proteccionistas de comercio exterior (Nowicki, 1979: i). También destacaba los problemas derivados de la presencia de tribus indígenas que no están integradas a la corriente económica principal del país y no son inducidas a aceptar métodos más contemporáneos de cultivo.

Para superar la dualidad económica mediante intervenciones en el sector agrícola, el Banco Mundial efectuaba la misma recomenda-

ción observable en sus documentos de principios del siglo XXI; a saber: concentrar los servicios, programas y proyectos públicos en unas pocas mercancías principales ubicables en zonas agrícolas favorables al incremento de la productividad y vinculables a los mercados externos. Obviamente, dicha sugerencia estaba acompañada por la promesa favorita de las instituciones multilaterales: la agricultura comercial moderna derramaría sus beneficios hacia las granjas vecinas. Obnubilado por tal expectativa, simplemente, el Banco Mundial no proponía ninguna política sustantiva relacionada con la diversidad de formas de producción, la sustentabilidad de los ecosistemas y el respeto al pluralismo étnico. A lo sumo, para solucionar el problema de los agentes económicos inviables en un modelo de crecimiento basado en las exportaciones, se sugería aumentar la producción agrícola utilizando las reservas de tierra arable y los recursos hídricos disponibles, expandiendo la frontera agrícola hacia la Amazonía y ampliando la red de caminos viales (Nowicki, 1979: X). Por aquel entonces, estas recomendaciones no incorporaban el más mínimo intento por entender cómo las formas económicas basadas en la producción primaria reproducían modalidades poco liberales de política en los ámbitos gubernamentales nacionales y subnacionales.

En 1984, en momentos en los que los tecnócratas domésticos estaban más convencidos de la impostergable necesidad de estabilizar la economía ecuatoriana, el Banco Mundial publicó “Ecuador: una agenda para la recuperación y el crecimiento sostenido”, un informe dedicado a asistir al gobierno nacional en la implementación de las medidas de ajuste del programa de austeridad aprobado por el FMI desde 1982. Observado en referencia con las obsesiones contemporáneas de la semiosis multilateral, este informe exhibía sesgos francamente sorprendentes: ni la pobreza ni la mala distribución del ingreso eran presentadas como causas subyacentes a la crisis estructural ecuatoriana. Tampoco los obstáculos al crecimiento estaban relacionados con la situación del capital humano, pues el sistema educativo había producido “una generación dinámica y nueva de ecuatorianos” (Belli, 1984: 99).

Para el sector agrario, la agenda para la recuperación proponía aumentar la competitividad de las actividades agrícolas, eliminar las distorsiones a los sistemas de precios y proseguir con ese gran cambio de las cosechas de alimentos domésticos hacia productos de alto valor agregado. Respecto de esto último, se planteaba específicamente fomentar la exportación de jojoba, espárragos, aguacates, miel de abeja, girasoles, sésamo, plantas ornamentales, flores, hongos, plantas nativas para usos medicinales, palmitos, papaya, caucho, especies, soja y té. En toda esta propuesta, ni siquiera de manera indirecta, se aprecia la introducción de consideraciones relacionadas con la localización de los productores por regiones y pisos ecológicos. Tampoco se hace referencia a las tribus

indígenas. ¿Acaso el Banco Mundial desconocía que estaba hablando de un país con una multiplicidad de etnias y agentes económicos en el ámbito rural? A mediados de la década del ochenta, ante la urgencia por propiciar el cumplimiento de los aspectos básicos de la primera generación de ajuste estructural, las instituciones multilaterales abordaban estos temas como asuntos sectoriales, mediante documentos y programas. En 1985, por ejemplo, en el documento “Desarrollo rural integrado en América Latina”, el problema de la generación de crecimiento equitativo era concebido como una tarea cuya resolución requería lograr mayor coordinación operativa entre los diversos programas y políticas para la promoción de la producción agrícola, el acceso al crédito, la prestación de servicios de salud y la construcción de infraestructura. Por ello, partiendo de la premisa de que una mejor coordinación podría lograrse mediante una agencia gubernamental independiente de alto nivel, se planteó generar un súper ministerio cuya tarea rectora sería la coordinación de diecisiete proyectos de desarrollo rural. Todo ello aparecía avalado por el símbolo que en ese entonces estaba en boga, a saber, el desarrollo rural integrado, un concepto que no involucraba todavía a los recursos hídricos como parte de su lógica (Lacroix, 1985: 34).

Ahora bien, si las cuestiones ambientales no fueron significativamente incorporadas en el diseño del trabajo con su país cliente hasta fines de la década del ochenta, ¿cuándo el Banco Mundial comenzó a prestar atención a este tema? A partir del documento “Una asociación para el progreso ambiental”, es posible inferir que, durante el primer quinquenio de la década del noventa, aquella institución multilateral reverdeció sus operaciones por tres motivaciones bastante pragmáticas.

La primera de ellas fue que el Banco Mundial intentaba favorecer las explotaciones mineras y petroleras en territorio ecuatoriano y, por ello, buscaba contener anticipadamente las externalidades generadas por la futura privatización de dichas actividades. Tales acciones preventivas procedieron mediante la institucionalización de las auditorías ambientales, un instrumento necesario, dado que por ese entonces se consideraba que el sector de gas y petróleo había sido tradicionalmente “uno de los grandes contaminadores en Sudamérica y posiblemente el más perjudicial para los pueblos indígenas y rurales” (Partridge, 1994a: 23).

En segundo lugar, el Banco Mundial buscaba cambiar las actitudes de los gobiernos municipales hacia los mecanismos de mercado, una tarea imprescindible para allanar el camino para la privatización de los servicios de agua potable en las grandes ciudades ecuatorianas. De modo de comenzar a propiciar el cambio de mentalidades sin levantar mayores suspicacias ni resistencias, en 1993, el Banco Mundial financió una conferencia internacional para compartir experiencias exitosas sobre el manejo de la degradación ambiental urbana. En dicho evento, realizado en Quito, las discusiones estuvieron centradas en dos temas: la creación de institucio-

nes ambientales responsables y la búsqueda de combinaciones apropiadas entre enfoques regulatorios y enfoques de mercado (Partridge, 1994a: 4).

La tercera motivación residió en que el Banco Mundial tanteaba nuevas formas para relajar las rígidas funciones regulatorias de las instituciones públicas ambientales. A tal efecto, cual intervenciones emanadas desde las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ecuatorianas, se implementaron programas y proyectos *ad hoc* para la protección de la biodiversidad en las áreas especiales, para contribuir a la reducción de los fluorocarbonos requerida por el Convenio de Montreal o paliar las alteraciones productivas ocasionadas por fenómenos naturales como las inundaciones. Amparándose en estos objetivos de política loables, el Banco Mundial comenzó a armar y desarmar las normas e instituciones públicas.

En Ecuador, este ambientalismo utilitarista de las instituciones multilaterales demoró algún tiempo en pasar desde el discurso del desarrollo a la práctica de las políticas públicas. Durante la década del noventa, exceptuando aquellas intervenciones explícitamente centradas en asuntos ambientales, los denominados componentes ambientales de los proyectos financiados por el Banco Mundial versaron propiamente sobre la promoción de cambios a las políticas e instituciones domésticas.

¿Y dónde quedó la conexión entre ambiente y pobreza? Entre 1990 y 1995, este vínculo apareció muy rudimentariamente esbozado en los programas sociales para proteger a los grupos más vulnerables ecuatorianos. Su operacionalización procedió mediante intervenciones destinadas a mejorar las condiciones sanitarias, redimir las infraestructuras económicas, rehabilitar los barrios o controlar la erosión. Por ello, como puede apreciarse en el proyecto para implementar el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), los nexos entre pobreza y ambiente solían ser resueltos capacitando a los funcionarios públicos en la revisión de los impactos ambientales derivados de la construcción de escuelas, centros de salud, sistemas de irrigación y cultivos familiares (HROD, 1994). Aquella conexión también solía plantearse asumiendo una visión desde la cual las políticas para aliviar la pobreza indígena eran apreciadas como medios para “remover la presión sobre los recursos naturales, generando desarrollo sustentable y protección de recursos” (Partridge, 1994a: 42). En cualquier caso, ni el asistencialismo ni el ambientalismo bastaban para propiciar una mayor participación de los pobres en la gestión de los recursos naturales. Esta estrechez de las propuestas multilaterales, sin embargo, cambió posteriormente.

Quizás inspirado por las demandas del levantamiento indígena ecuatoriano de 1990, el Banco Mundial descubrió que los proyectos, programas y componentes ambientales podían servirle para profundizar el ajuste y la reforma estructural. Manejadas con las provisiones simbólicas adecuadas y los controles administrativos pertinentes, las intervenciones

ambientales podían constituirse en mecanismos para cooptar, fragmentar y domesticar el ímpetu de cambio de los movimientos sociales, ofreciéndoles a los dirigentes y agrupaciones indígenas nichos de trabajo remunerado en las instituciones *ad hoc* creadas con recursos multilaterales.

¿Y qué pasó con la conexión entre agua y pobreza? En el pensamiento pragmático de la comunidad internacional, este vínculo comenzó a ser perfilado más esmeradamente durante el segundo quinquenio de la década del noventa, conforme emergía una nueva semiosis sobre el potencial del agua para ampliar las subsistencias de los pobres. En Ecuador, en un primer momento, los bancos multilaterales operacionalizaron aquella relación mediante intervenciones dirigidas a crear las condiciones adecuadas para garantizar la rentabilidad de las corporaciones transnacionales a largo plazo. En tal sentido, se impulsó un proceso de fortalecimiento institucional del sector público, utilizando la asistencia técnica y los créditos internacionales para “ayudar a los países a lograr las sustanciales recompensas sociales y económicas emanadas de inversiones en el ambiente” (Partridge, 1994a: 8). También, debido a la creciente aceptación social de los valores relacionados con el desarrollo sustentable, el Banco Mundial entendió que la cuestión hídrica podía devenir fácilmente en instrumento para legitimar la necesidad de las asociaciones público-privadas, insertar al sector privado en los nuevos arreglos para la gobernanza y, por supuesto, justificar la existencia de organizaciones no gubernamentales amigables a la ortodoxia multilateral.

Durante todo este proceso de descubrimientos incitados por la práctica de sus operaciones, el Banco Mundial sólo logró comprender la dinámica del desarrollo ecuatoriano en retrospectiva. Una y otra vez, sus diagnósticos *ex ante* de la economía, la sociedad o la política ecuatorianas permanecieron aferrados a los esquemas interpretativos emanados desde Washington para su adaptación a cualquier localidad del planeta. Por ello, en Ecuador, las reformas judicial, administrativa, ambiental, fiscal o cualquier otra reforma modernizadora similar recibieron un momento de bautismo prácticamente análogo a los tiempos observables en Colombia o Sri Lanka. El Banco Mundial aprehendió los misterios de la economía política ecuatoriana después de las frecuentes crisis domésticas, del moderado fracaso de sus programas o los estragos causados por la naturaleza y los banqueros. En sus diagnósticos *ex post* sobre el comportamiento de su país cliente, la institución casi nunca falló en detectar y denunciar los múltiples errores en la buena gobernanza, atribuidos a los mismos ecuatorianos, obviamente.

## LA FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNANZA

A principios del siglo XXI, la gobernanza ambiental ecuatoriana es caótica: las instituciones públicas tienen funciones obsoletas, competen-

cias superpuestas, capacidades precarias y normativas incoherentes. A esta alarmante conclusión suelen arribar los estudios patrocinados por la Asociación Mundial del Agua (Galárraga, 2000), la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2002) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Kuffner, 2005). Pero ¿cómo se generó semejante desorden?

Durante la década del noventa, el Banco Mundial no se limitó a difundir esquemas interpretativos de fácil asimilación para los políticos y burócratas ecuatorianos. También, en estrecha colaboración con el BID y las agencias de cooperación de los países desarrollados, la institución multilateral promovió diversos experimentos de reingeniería de las organizaciones públicas nacionales, provinciales y municipales. Hayan estado o no fundamentadas en una adecuada comprensión de la economía política del país, tales reformas ampliaron el laberinto de arreglos institucionales y cuerpos jurídicos existentes.

Frecuentemente, el discurso contestatario ecuatoriano recurre a la noción de “Estado paralelo” para resumir el sentido de las transformaciones administrativas ocurridas durante las últimas décadas, buscando así destacar que las reformas neoliberales fueron implementadas mediante proyectos multilaterales que restaron atribuciones a las instituciones públicas preexistentes sin proceder a eliminarlas formalmente. Aunque pudiera resultar un ícono atractivo para la movilización política, aquella noción es poco adecuada para comprender todas las sutilezas de la injerencia multilateral, pues establece una homología errónea entre, por un lado, las instituciones estatales emanadas desde los procesos políticos domésticos y, por otro, los arreglos institucionales generados desde los condicionamientos externos<sup>79</sup>.

Para poder postular una interpretación alternativa de los cambios institucionales acaecidos en Ecuador, se requiere prestar mayor atención a los entretelones de la historia de los proyectos y programas del Banco Mundial<sup>80</sup>. A partir de las características de la implementación y desarrollo de tales intervenciones, pueden inferirse cuatro patrones del *modus operandi* de los agentes hegemónicos de la comunidad internacional:

- La reforma jurídico-institucional procedió principalmente por intermediación de los condicionamientos contemplados en las

---

79 Si se consideran los mitos fundacionales de la democracia representativa, por ejemplo, el conjunto de las unidades ejecutoras de los proyectos multilaterales no podría ser concebido como un Estado paralelo, pues su legitimidad, funcionamiento o capacidades no emanan de ninguna relación de delegación inmediata o mediata.

80 A continuación, se presentarán los resultados del análisis de la base de datos del Banco Mundial sobre sus proyectos y programas en Ecuador.

intervenciones sectoriales. Contrariamente a aquello que suele suponerse, las transformaciones más duraderas, integrales y profundas al sector público ecuatoriano no sucedieron como consecuencia del acatamiento de las exigencias incorporadas en los préstamos de ajuste estructural con el Banco Mundial y en las cartas de intención con el FMI. En estricto sentido, los gobiernos ecuatorianos nunca pudieron satisfacer plenamente ninguno de los compromisos más grandes y visibles adquiridos con las instituciones multilaterales<sup>81</sup>. Tampoco, en realidad, estas se afanaron sobremanera por obligarlos a cumplirlos. Cuando se confrontan las demandas inicialmente contempladas en los préstamos de ajuste y las cartas de intención con las transformaciones realizadas posteriormente, se aprecia que el grado de cumplimiento doméstico fue bastante precario, especialmente en lo relativo a la satisfacción de las recomendaciones de cambios institucionales y legales. Por ello, en la evaluación de la asistencia al país realizada en 2001, el Banco Mundial concluía que “los préstamos para ajuste no han sido históricamente un instrumento exitoso en Ecuador” (Johnson, 2001: 12). Desde la década del ochenta, los vehículos principales utilizados por las instituciones multilaterales para lograr la reforma de las leyes e instituciones ecuatorianas fueron los préstamos para el desarrollo y los préstamos de inversión destinados a financiar programas y proyectos sectoriales. A través de estos instrumentos dispersos al interior de las organizaciones públicas nacionales, provinciales y municipales, el Banco Mundial y el BID lograron imponer condiciones que sí pudieron cumplirse satisfactoriamente.

- La estrategia de cambio institucional y jurídico emergió del aprendizaje de los resultados no esperados. Originalmente, la inclinación de las instituciones multilaterales por los préstamos de desarrollo y de inversión surgió como una alternativa pragmática para profundizar la reforma, en un país cuyos movimientos sociales, indígenas y sindicales tenían capacidades para obstruir la privatización de las empresas públicas y la seguridad social, entorpecer la promulgación de leyes ambientales e hídricas de corte neoliberal o desacelerar el desmantelamiento de los servicios públicos de salud y educación. Sólo después de años de practicar exitosamente esta opción solapada de reforma, el Banco Mundial se interesó en formalizarla como la modalidad de cambio adecuada para ambientes hostiles. Recién en 2001, la estrategia de asistencia al

---

81 Desde 1985 hasta mayo de 2005, Ecuador realizó ocho operaciones de préstamo de ajuste estructural, cuatro de las cuales fueron efectuadas a partir de 2000.

país recomendaba utilizar los préstamos innovadores y flexibles de pequeña escala (LILs) y los préstamos para programas adaptables (APLs) como los instrumentos básicos para estructurar las futuras estrategias de reforma para las políticas e instituciones en áreas controversiales tales como salud, educación e infraestructura. Mediante estos tipos de préstamos, se aspiraba a aumentar la probabilidad de alcanzar “las prioridades de desarrollo del Banco en Ecuador” (Johnson, 2001: 12).

- El sector público ecuatoriano *invirtió* en su propio desmantelamiento. Durante la década del noventa, el Banco Mundial aprobó veinticinco préstamos de inversión para Ecuador. A diferencia de lo que sucedió en las décadas previas<sup>82</sup>, la mayoría de estas operaciones crediticias no estuvieron destinadas a producir bienes tangibles en el corto plazo sino, en realidad, a generar resultados de política en el largo plazo. Según las convenciones utilizadas por el Banco Mundial para crear clasificaciones agregadas de sus operaciones, el término sector refiere a las esferas sociales, políticas o económicas en las cuales una determinada intervención tendrá incidencia. Cuando sólo se considera esta convención, aquellos veinticinco proyectos aparecen como intervenciones dirigidas a trasladar recursos multilaterales hacia la investigación agrícola, los mercados de capitales, la administración pública, la protección de inundaciones, la pesquería y forestería, la educación, la salud, la ley y justicia, el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, la minería y otras actividades extractivas, los servicios sociales o el medio ambiente. Esta percepción es, empero, imprecisa. Para describir desagregadamente los propósitos rectores de un proyecto, el Banco Mundial utiliza la expresión “sector principal” (*major sector*) para denotar el bien o servicio a ser producido mediante una intervención específica. Al analizar los veinticinco proyectos de inversión considerando esta categoría, se constata que veintidós intervenciones incluían a la ley, justicia y administración pública como uno de sus sectores principales. Por ello, durante la década del noventa, los recursos multilaterales destinados a las áreas ambientales y sociales estuvieron dirigidos propiamente a generar cambios jurídicos e institucionales. En términos más generales, con respecto a las intervenciones financiadas por el Banco Mundial desde 1977 hasta mayo de 2005, se observa que 39 proyectos fueron clasificados

---

82 En Ecuador, con anterioridad a la década del noventa, la mayoría de los proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial estuvo dirigida a los siguientes sectores: transporte (1950); agricultura, pesca y forestería (1960 y 1970); y finanzas (1980).

como operaciones de las cuales el financista esperaba productos relacionados con ley, justicia y administración pública<sup>83</sup>. En total, Ecuador contrató préstamos por 2.106 millones de dólares para ejecutar tales proyectos. El 54,5% de este monto estuvo dirigido a financiar reformas legales, judiciales e institucionales.

- Las inversiones en la reforma institucional no fueron costo-eficientes, pero cumplieron su propósito. En 2001, al analizar una muestra de veinticinco préstamos relacionados con la implementación de reformas jurídicas e institucionales en Ecuador, el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial concluyó que trece proyectos habían producido resultados despreciables o moderados. También, utilizando otra muestra de veintiséis intervenciones, aquel departamento detectó que los resultados alcanzados por quince proyectos eran poco sostenibles. Los nueve proyectos restantes recibieron como máxima valoración un *posiblemente sostenible* (Johnson, 2001). Por ello, considerados desde el análisis de costos y beneficios, los resultados no son muy halagadores, ni siquiera para sus propios promotores. De ello no se desprende que las intervenciones multilaterales hayan sido fútiles: estas armaron y desarmaron las instituciones públicas ecuatorianas una y otra vez.

Ahora bien, dado que el ajuste oculto a través de los proyectos de desarrollo no constituyó un proceso cuya ocurrencia estuvo nítida y completamente definida con antelación por las instituciones multilaterales, la pregunta es ¿cómo este ajuste por parches y remiendos adquirió consistencia intertemporal? Similarmente a lo sucedido con las elites ecuatorianas en sus intentos por dominar la contingencia social y política desatada por los efectos de las reformas modernizadoras, el neoliberalismo institucionalista le proporcionó al Banco Mundial los esquemas interpretativos necesarios para convertir a los reveses experimentados por las intervenciones pasadas en oportunidades de política a futuro. Como mapa cognitivo para actuar sobre el mundo, la ideología hegemónica dotó de coherencia a los proyectos impulsados por las instituciones multilaterales, por la tecnocracia nacional, por la cooperación internacional y por las organizaciones no gubernamentales. Por ello, conforme el ajuste estructural avanzaba mediante acciones basadas en

---

83 En la base de datos del Banco Mundial, los 39 proyectos ecuatorianos cuyos componentes incluían ley, justicia y administración pública aparecen con los siguientes números de identificación: P007029; P007056; P007071; P007087; P007100; P007105; P007106; P007107; P007115; P007123; P007128; P007129; P007131; P007132; P007135; P007136; P036055; P036056; P037046; P039084; P039437; P040086; P040106; P049924; P055571; P056390; P063318; P063644; P064045; P066534; P066752; P068739; P070337; P074218; P077949; P082395; P082739; P083856; y P085302.

el lema de “aprender haciendo”, los arquitectos de las nuevas formas de gobernanza comenzaron a convertirse también en productores entusiastas de conocimientos hechos a medida.

Durante la década del setenta, el Banco Mundial publicó apenas dos estudios sobre Ecuador. En los ochenta, cuando empezó a implementarse el ajuste estructural, el número de publicaciones sobre el país aumentó a siete. Posteriormente, durante los noventa, 75 publicaciones tomaron como objeto de estudio a Ecuador. Muy probablemente, la expansión de este interés será mayor en el primer decenio del nuevo milenio pues, sólo en el período 2000-2004, Ecuador recibió la atención de 113 documentos. Más del 75% de los documentos relacionados con Ecuador corresponde a textos directamente vinculados con las diversas fases del ciclo de proyectos del Banco Mundial. Por ello, en términos generales, los temas abordados en los textos guardan relación con las preferencias de la agenda multilateral predominantes en cada década. Por otra parte, se observa que el Banco Mundial realiza grandes investigaciones con anterioridad a la aparición de un proyecto determinado. Veamos un ejemplo.

En mayo de 2001, el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL) comenzó a negociarse formalmente entre Ecuador y el Banco Mundial. Sin embargo, su ciclo se inició mucho antes: en agosto de 1999, se realizó la primera misión de identificación. Dado que el proyecto entró en vigencia en septiembre de 2001, se emplearon diecinueve meses para prepararlo con la asistencia del Banco Mundial. Si se consideran las fechas en las que comenzó a elaborarse, se torna evidente que, para generar la ilusión de empoderamiento del país, las instituciones multilaterales incurren en el absurdo. Por ejemplo, en el documento de evaluación de proyecto (Piccioni, 2001), se sostiene que el PROLOCAL se acopló al plan de gobierno publicitado por el presidente Gustavo Noboa en agosto de 2000. Pero, ¿cómo puede acoplarse lo que empezó primero –el ciclo del proyecto PROLOCAL– con algo que surgió después –el gobierno de Noboa?

Desde 1999, comenzaron a producirse no menos de 45 documentos necesarios para ejecutar los diversos componentes del PROLOCAL. Aparentemente, en su mayoría, tales documentos fueron elaborados por consultores ecuatorianos, entre los cuales puede encontrarse a personajes vinculados a movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y partidos de izquierda<sup>84</sup>. En un país donde ni el sector público ni el privado generan suficientes puestos de trabajo, la observación

---

84 Para una lista de los *documentos de perfil* del proyecto PROLOCAL que menciona a los consultores responsables de las distintas investigaciones, ver Piccioni (2001: 48).

anterior podría incitar a concluir que, por lo menos, las iniciativas multilaterales de combate a la pobreza crean empleo para los intelectuales nacionales. Ciertamente, tal conclusión podría ser pertinente, pero con algunas acotaciones adicionales.

Entre las instituciones multilaterales y los actores domésticos, se crean redes para el diseño, implementación y monitoreo de proyectos que, contrariando el mejor espíritu liberal, reproducen la estructura no competitiva de los mercados de bienes, factores y servicios. El mercado ecuatoriano de las ideas, obviamente, no escapa a tal tendencia: el 77,5% de los documentos del proyecto fueron elaborados por apenas cinco personas. Si ello no bastase para ilustrar el grado de concentración, podría señalarse que, entre abril de 1999 y octubre de 2000, doce documentos estuvieron bajo la responsabilidad de un solo individuo.

También, el proyecto PROLOCAL ilustra otra característica de la forma de trabajo del Banco Mundial con sus países clientes. Aparentemente, dicho proyecto fue concebido como una continuación del Proyecto de Desarrollo Rural (PRONADER), una intervención aprobada en julio de 1991 y considerada como “la primera fase de un esfuerzo a largo plazo para reducir la pobreza y promover el desarrollo socioeconómico en ciertas áreas rurales” (WBG, 2005). Puesto que el PRONADER concluyó formalmente el 31 de diciembre de 2000, se torna evidente que el ciclo del proyecto PROLOCAL comenzó mucho antes de que su predecesor fuese evaluado. Por otra parte, si se confrontan las descripciones de ambos proyectos<sup>85</sup>, podrá observarse que las supuestas novedades de política para el sector rural son prácticamente idénticas a los lineamientos de 1991.

A partir de esta breve reseña de curiosidades cronológicas y discursivas, es posible efectuar algunas conclusiones sobre la coherencia en la incoherencia. Apreciados según las especificaciones contempladas en sus diseños originales, los proyectos multilaterales crean arreglos institucionales con un tiempo de vida limitado y, eventualmente, no prorrogable. Sean o no eficientes en el logro de sus pretendidos objetivos de desarrollo, tales proyectos consolidan un equipo doméstico de trabajo que recibe entrenamiento y capacitación en las visiones multilaterales del mundo. Conforme la culminación del proyecto se aproxima,

---

85 Según la base de datos del Banco Mundial, los componentes del PRONADER tenían como objetivos: completar y rehabilitar sistemas de riego y de control de inundaciones; mejorar la investigación aplicada y los servicios de extensión para validar y transferir tecnología e incrementar la inversión de los pequeños productores; promover la reforestación y conservación de los recursos naturales; mejorar las facilidades de mercadeo y fomentar pequeñas empresas rurales; establecer un fondo de financiamiento para pequeños proyectos locales; mejorar y construir caminos rurales; construir pequeños reservorios de agua para consumo doméstico; regularizar y titularizar la tenencia de la tierra; e implementar un programa de desarrollo institucional en el Ministerio de Bienestar Social (WBG, 2005).

este equipo de trabajo deviene en un grupo de interés con un objetivo bastante concreto: seguir disfrutando de las ventajas económicas emanadas de un trabajo financiado con recursos externos. Por ello, desde el propio país cliente del Banco Mundial, se genera una silenciosa fuente de presión encaminada a perpetuar el proyecto en curso.

Cuando la renovación del proyecto ya no es formalmente factible, el Banco Mundial y sus consultores domésticos proponen una nueva intervención con un formato ligeramente distinto. En este proceso de seguir haciendo lo mismo con otro membrete, podría producirse un desmantelamiento parcial o total de los viejos arreglos institucionales creados por el proyecto precedente y su sustitución por otros arreglos requeridos para la nueva intervención. De tal manera, el cambio institucional en el país cliente queda atrapado en la dependencia de la trayectoria, un efecto perverso posible gracias a la operación simultánea de los conocimientos hechos a la medida de los grupos de interés domésticos generados previamente.

Los sucesivos proyectos de desarrollo propiciados desde la banca multilateral crean así nuevas instituciones, sin que hayan sido consideradas las limitaciones que sus homólogas precedentes tuvieron para crear impactos de desarrollo. Debido a las normativas del Banco Mundial con respecto a los documentos correspondientes a la fase de evaluación, una vez que un proyecto ha culminado, se efectúa una auditoría para confrontar los resultados alcanzados con los objetivos originales. Dado que estos documentos no son puestos a consideración del público, se abre así la posibilidad para que una intervención poco exitosa pueda ser reciclada simplemente por conveniencias del prestamista y/o el prestatario.

Por todo lo anterior, aquellos arreglos organizativos aparentemente para-estatales propiciados desde las instituciones multilaterales no son inmunes a tres principios endógenos de conformación de políticas en Ecuador; a saber: el clientelismo, el corporativismo y el patrimonialismo. En realidad, las instituciones multilaterales y sus asociados locales buscan crear sus propios mecanismos para procesar el estilo ecuatoriano de hacer políticas públicas y colocarlo en función de su agenda de desarrollo. En toda esta fase de adaptación de los agentes externos a la realidad de la economía política interna, así como de subordinación de los agentes internos a la visión externa de la economía política doméstica, se produce una redefinición transnacionalizada del clientelismo, el corporativismo y el patrimonialismo. Conforme avanza la glocalización como proceso económico, las sociedades nacionales experimentan una reconfiguración de los mecanismos tradicionales de dominación política. Vista desde la perspectiva de quién controla el flujo de recursos financieros, esta reconfiguración implica la creación de redes clientelares, corporativistas y patrimonialistas cuyo

centro ya no radica en los gobiernos nacionales sino en las instituciones multilaterales. En este sentido, como veremos a continuación, el Banco Mundial ejerce una doble función: crear los parámetros ideológicos adecuados para convertir al proceso de gobernanza global en un proyecto civilizatorio y establecer los fundamentos materiales para las nuevas expresiones de la política del rentismo glocalizado.

### LA GOBERNANZA PREFABRICADA PARA UN PAÍS PETROLERO

Según proclama el discurso hegemónico, la gobernanza es un proyecto de construcción prácticamente ilimitado de arreglos institucionales más democráticos, incluyentes y eficientes. Sólo requiere que los actores públicos y privados admitan sus interdependencias recíprocas e implementen acciones cooperativas. Esta retórica, sin embargo, contrasta con la realidad de los países no desarrollados ricos en recursos naturales. En tales ámbitos, gracias a las sugerencias de las instituciones multilaterales, los márgenes para la creatividad institucional permanecen deliberadamente estrechos.

Durante la época de las primeras generaciones de ajuste estructural, las instituciones multilaterales tendieron a concebir a la riqueza de los recursos naturales como un elemento consustancial a la pobreza de las naciones. En Ecuador, en diversas ocasiones, el Banco Mundial manifestó su preocupación por la existencia de petróleo, un recurso que fomenta la reticencia de las elites domésticas a emprender los ajustes estructurales. En el documento “Las ganancias inesperadas del petróleo: ¿bendición o maldición?” (Gelb, 1988), por ejemplo, el Banco Mundial destacó que los beneficios potenciales de los auges petroleros fueron usualmente dilapidados en los países no desarrollados, colocando a muchos de estos en peores condiciones macroeconómicas que las existentes con anterioridad a la expansión extraordinaria de sus ingresos por exportaciones. Por ello, en un tono bastante categórico, aquella institución concluyó que, por sí solos, los recursos naturales contribuyen muy poco al desarrollo económico. Esta conclusión facilitaba las recomendaciones de política centradas en la implementación de un manejo económico coherente, en la remoción de los factores políticos que impiden decisiones sabias y en la utilización del mercado como mecanismo básico para la asignación de recursos públicos.

Estas u otras advertencias y recomendaciones similares tuvieron razón de ser mientras la implementación de los ajustes estructurales era la prioridad de la política pública<sup>86</sup>. Con posterioridad a 2000, sin embargo, el discurso multilateral comenzó a transformarse

---

<sup>86</sup> Para otros ejemplos de esta visión de las rentas petroleras como factores que obstruyen o dilatan las reformas estructurales en Ecuador, ver Barbone (1991) y Satyanarayan (1997).

muy sutilmente ante la inminencia de un nuevo boom petrolero ocasionado por los altos precios internacionales del crudo. Primero, el Banco Mundial se encargó de relajar sus propias recomendaciones sosteniendo que, aunque parecería no existir un vínculo directo entre el sector petrolero y los sectores industriales no petroleros, los análisis proporcionaban una fuerte evidencia que apoyaba una integración entre, por un lado, la industria petrolera y, por otro, los servicios financieros y públicos (Fiess, 2001). Así, se establecieron las bases para la siguiente etapa teórico-política.

Después de casi dos décadas de advertencias sobre la necesidad de configurar una economía no petrolera, el petróleo volvió a ser postulado como un nuevo eje para la estrategia de crecimiento del país. Para decirlo sin eufemismos, el Banco Mundial y sus colegas banqueros regionales comenzaron a sugerirle a Ecuador utilizar el petróleo para el pago sustentable de la deuda externa, una deuda cuya expansión sucedió también gracias a las recomendaciones de las instituciones multilaterales efectuadas durante la década del setenta. Esta nueva legitimación del petróleo como factor de desarrollo apareció operacionalizada en el Proyecto de Consolidación Fiscal, una iniciativa que determinó silenciosamente los parámetros de la política ecuatoriana durante el régimen de Lucio Gutiérrez.

En abril de 2003, el Banco Mundial lanzó un paquete compuesto por tres intervenciones para modificar las instituciones y leyes ecuatorianas durante la primera década del siglo XXI; a saber: la Estrategia de Asistencia al País (CAS), la Operación para la Reforma del Desarrollo Humano, y el Ajuste Estructural para el Crecimiento Competitivo y la Consolidación Fiscal (FCCGL). Los documentos de estas intervenciones comparten un diagnóstico similar: Ecuador no ha logrado aprovechar las oportunidades de crecimiento abiertas por el petróleo. Para ayudarlo a sacar provecho de la bonanza en ciernes, las instituciones multilaterales le sugirieron a Ecuador pagar la deuda externa mediante los ingresos petroleros extraordinarios obtenidos gracias a la construcción del nuevo oleoducto. En realidad, dicha recomendación no era inédita: en mayo de 2001, en la carta de intención con el FMI, Ecuador se comprometió a crear un nuevo fondo petrolero. Por ello, el proyecto de Consolidación Fiscal buscaba engarzar mutuamente las piezas del rompecabezas de política creadas mediante los acuerdos alcanzados con el FMI desde 2000 y las negociaciones del TLC con EE.UU. A tal efecto, aprovechando la previsible inconsistencia ideológica del gobierno de Lucio Gutiérrez, el préstamo FCCGL le demandaba al régimen mantener políticas macroeconómicas coherentes, es decir, le exigía a Ecuador permanecer en conformidad con los términos del acuerdo *stand by* firmado con el FMI (Levy, 2004).

En su primera fase, el FCCGL estaba centrado fundamentalmente en la promoción de cambios legales e institucionales. Por ejemplo,

se buscaba remover los elementos de rigidez que obstaculizaban la administración del presupuesto público, impulsar un programa inmediato de austeridad fiscal, crear nuevas reglas para el manejo del fondo petrolero, reducir la dispersión arancelaria, unificar el número de licencias de importación requeridas, simplificar los procedimientos de licenciamiento, adaptar las normas técnicas a los estándares de la OMC y modificar el funcionamiento del mercado laboral. Asimismo, se procuraba atraer a los inversionistas transnacionales mediante cambios a las políticas de regulación y establecimiento de precios en las empresas públicas de agua, electricidad y telecomunicaciones.

Si bien Lucio Gutiérrez había dado muestras de su compromiso con las recetas ortodoxas incluso antes de ascender formalmente a la Presidencia, esta estrategia para consolidar el crecimiento a largo plazo podía generar problemas internos. Por ello, en sus recomendaciones para la asistencia al país, el Banco Mundial destacó los riesgos internos que podrían ser eliminados, pero no superados totalmente. Entre ellos, se encontraban: el uso de los ingresos petroleros para el rentismo interno; la resistencia indígena y social ante los programas de reforma fiscal y estructural; las concesiones salariales para aminorar las resistencias de los trabajadores públicos; la falta de apoyo por parte del Congreso Nacional para el programa de reformas del Ejecutivo; las presiones empresariales para mantener políticas proteccionistas y abandonar la dolarización oficial; la disminución de los ingresos estatales y la limitada reducción de la deuda por subinversión continua en los hidrocarburos; y la incapacidad para resolver los desafíos a la gobernabilidad (UGPBEPV, 2003: 41).

A efectos de mitigar tales riesgos, la Estrategia de Asistencia al País (CAS) incluyó algunos proyectos para el sector social. Detrás de esta aparente concesión, sin embargo, se erigía otra realidad: en los primeros dieciocho meses del gobierno de Lucio Gutiérrez, las instituciones multilaterales lograron que Ecuador aceptase implementar un conjunto de reformas que operaban como un candado para cerrar anticipadamente cualquier eventual ejercicio de imaginación doméstica sobre los contenidos y características de los arreglos necesarios para la gobernanza macroeconómica y sectorial. Utilizando los Préstamos de Inversión Específicos (Specific Investment Loan-SIL)<sup>87</sup>, un instrumento de condicionamiento más discrecional y menos visible que los

---

87 Los SIL pueden ser utilizados para la creación, rehabilitación o mantenimiento de infraestructura social, institucional o económica, y también para financiar servicios de consultoría, administración y entrenamiento. Ecuador contrató dos SIL, cuyas condicionalidades de política se extendían hasta septiembre de 2009. Se trata de los proyectos Ozone Depleting Substances Phase-out II (P056390) y Second Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development (P077257), aprobados por el Banco Mundial en 2000 y 2004, respectivamente.

préstamos de ajuste estructural, el Banco Mundial logró imponer una senda de cambios institucionales cuyas prolongaciones llegaban incluso hasta 2009. De hecho, esta circunstancia tampoco era nueva: los compromisos que el gobierno de Lucio Gutiérrez debió enfrentar habían emergido mediante los préstamos contratados por los gobiernos precedentes desde el año 2000. Sobra decir que, gracias a este estilo de asegurar intertemporalmente la buena gobernanza en Ecuador, las instituciones multilaterales pueden despreocuparse de quién ejerza las funciones de presidente de la República y cuáles sean los avatares de la democracia liberal.

### *QUID PRO QUO: LA REFORMA A CAMBIO DE UNOS CUANTOS ATRACOS*

El 20 de abril de 2005, en la mañana del último día del régimen de Lucio Gutiérrez, centenares de ciudadanos ecuatorianos rodeaban el Ministerio de Bienestar Social buscando desalojar a los funcionarios contratados por Antonio Vargas, el ex dirigente supremo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Sobre el final de la tarde, el edificio del ministerio ardía en llamas. La indignación ciudadana pudo más que las balas disparadas desde las ventanas por los sicarios asociados al régimen. Transmitidas por las cadenas internacionales de televisión hacia todo el mundo, estas imágenes representaron el epílogo de un festín de corrupción efectuado en nombre del combate a la pobreza.

El sistema político y judicial ecuatoriano no había logrado responder adecuada y oportunamente a los indicios de malversación de fondos públicos. Un ejemplo de ello ocurrió el 18 de abril de 2005, en la víspera de una marcha “espontánea” pero organizada por un funcionario que se jactó públicamente de poner a miles de “sus indios” en apoyo al gobierno. Actuando como si los ministerios fuesen instituciones al servicio de la agrupación política victoriosa en las elecciones presidenciales, la presidenta provincial de mujeres del partido oficial solicitó a los burócratas del ministerio que le entregasen víveres para apoyar sus labores proselitistas, petición esta que implicaba utilizar los recursos gubernamentales asignados al Programa Aliméntate Ecuador (*Hoy*, 2005a). De estos indicios, obviamente, las instituciones multilaterales sí tenían conocimiento. El 3 de febrero de 2005, en una carta confidencial al ministro de Economía, los representantes del Banco Mundial y el BID expresaron su preocupación por la supervivencia de los programas para los pobres. Refiriéndose específicamente a la situación de la Secretaría Técnica del Frente Social y del Programa de Protección Social, aquellos burócratas internacionales cuestionaron el debilitamiento paulatino y sistemático de los equipos técnicos ocasionado por la contratación de parientes y allegados a las autoridades del gobierno

de turno (*Hoy*, 2005b). Entonces, ante las crecientes evidencias sobre el uso político de los recursos, los representantes de la banca multilateral insinuaron la posible suspensión de desembolsos por 200 millones de dólares. Aunque un tanto tardía, ¿era esta insinuación una mera amonestación o una exigencia? Sea cual fuese el sentido, los parientes y allegados permanecieron en sus cargos, incluso después de la caída del régimen.

Desde los primeros días de mandato, Lucio Gutiérrez y su *cholocracia* intuyeron que su permanencia en el poder podría ser bastante efímera. Por ello, buscaron ubicarse en los espacios estatales desde los cuales suelen repartirse los recursos con generosidad. En un principio, el presidente intentó colocar a sus allegados partidarios en las principales instancias para la toma de decisiones públicas. Una y otra vez, sin embargo, diversos sectores de la sociedad civil desbarataron sus pretensiones. Para mediados de 2004, cuando las instituciones duras de la gestión macroeconómica ya habían sido entregadas a las elites tradicionales, la cholocracia se refugió en aquellos ámbitos que los grupos oligopólicos no suelen apetecer, a saber, las instituciones del sector social. De esta manera, en el último año de un régimen que se calificó a sí mismo como una *dictocracia*, el sector social se convirtió en el bastión desde el cual Lucio Gutiérrez pretendió crear y fortalecer una estructura clientelar para su partido político. Debido a la forma burda de su proceder, tal intención no podía pasar inadvertida para ningún observador nacional o extranjero. Entonces, ¿por qué el Banco Mundial reaccionó tan tardíamente?

En 2003, las instituciones multilaterales apreciaban al régimen como un buen gobierno, al que se podía comprometer fácilmente a la realización de reformas estructurales sustanciales a cambio de fondos para el sector social. En este contexto, se lanzó el Programa de Reforma al Desarrollo Humano, con un financiamiento de 150 millones de dólares desembolsables en tres momentos. En concordancia con los procedimientos del Banco Mundial, este proyecto debía sujetarse a un permanente y detallado escrutinio en todas sus fases. A tal efecto, se habían creado indicadores de desempeño para los tres componentes de la operación: protección del gasto público en los programas prioritarios y sectores sociales; incremento de la efectividad y eficiencia en los programas y servicios sociales básicos; y aumento de la transparencia y responsabilidad en los programas prioritarios y los sectores sociales (Crown, 2004: 3).

Una y otra vez, empero, Lucio Gutiérrez desbarató este diseño de control del gasto social. Ninguno de los componentes del proyecto quedó inmune a la voracidad de la cholocracia. Si el Banco Mundial percibía los reiterados indicios de transgresión a sus idearios de eficiencia, transparencia y anticorrupción, ¿por qué continuó apoyando

este proyecto? Al respecto, por lo menos, podrían proponerse las siguientes explicaciones.

Primero, el proyecto sería un éxito si lograba establecer y consolidar nuevas reglas para la asignación de los subsidios sociales a largo plazo. En concordancia con su estrategia global para la sustitución paulatina de las redes de protección por las *catapultas* para potenciar las capacidades de los pobres (HDN, 2001), el Banco Mundial buscaba que el gobierno ecuatoriano reemplazara la Beca Escolar y el Bono Solidario por el Bono de Desarrollo Humano, es decir, aspiraba a dismantelar los mecanismos de asistencia sugeridos con anterioridad a su país cliente para paliar las consecuencias de la crisis bancaria de 1999. Mediante dicha reingeniería del gasto social, se pretendía conformar un sistema de recepción de apoyos públicos basado en el establecimiento de condicionalidades a los pobres.

Segundo, el proyecto sería un éxito si lograba minar los fundamentos del control corporativo ejercido al interior del Ministerio de Educación por la Unión Nacional de Educadores (UNE). ¿Cómo intentaba romperse este *monopolio*? Muy sutilmente, el proyecto exigía que el Tercer Diálogo Nacional: Educación en el Siglo XXI generara compromisos para fortalecer el desempeño y los resultados de la educación en un marco de diez años. Entre tales compromisos, se esperaba: la creación de un Consejo Nacional de Educación que integrara a los representantes de todos aquellos que tuvieran intereses en educación; la descentralización de la educación hacia los gobiernos subnacionales utilizando el financiamiento en base a la demanda; la eliminación del 60% de las partidas fiscales para profesores irregulares; y el establecimiento de un sistema de gestión y monitoreo de recursos humanos del Ministerio de Educación.

Tercero, el proyecto sería un éxito si creaba las condiciones técnicas necesarias para reducir la prestación pública de servicios de salud a un paquete mínimo común. Si dicha operación administrativa hubiese sido completada, se habría facilitado la implementación futura de diversos proyectos de prestación de servicios de salud con participación privada. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, en silenciosa coincidencia con los condicionamientos del proyecto multilateral de desarrollo humano, los consultores de Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE) y Johns Hopkins Medical Center estaban trabajando, precisamente, en el diseño de ese paquete de servicios.

Estos triunfos bastaban para el Banco Mundial. Desde la mirada estratégica de las instituciones multilaterales, poco importaba que Lucio Gutiérrez, sus allegados y su Sociedad Patriótica malversaran unos cuantos almuerzos escolares, ubicasen a centenares de sus militantes en los puestos de la baja burocracia o arañaran por acceder a las concesiones de los seguros de salud. Aun cuando los costos atribuibles al ren-

tismo de los nuevos *cholopolíticos* ecuatorianos fuesen significativos, el Banco Mundial obtendría beneficios estratégicos en otros ámbitos.

Básicamente, los aplausos concedidos a la gestión del gobierno de Lucio Gutiérrez demostraban que las instituciones multilaterales estaban interesadas en utilizar los temas sociales como pretextos para introducir reformas regulatorias favorables a la creación de las condiciones necesarias para ampliar paulatinamente la provisión privada de servicios públicos. El 28 de marzo de 2003, por ejemplo, el documento de información inicial del Préstamo Programático para la Reforma del Desarrollo Humano establecía claramente que, si bien versaba sobre la protección de *los grupos más vulnerables*, tendría como intención facilitar un plan de austeridad para restaurar el equilibrio fiscal y complementar a otras operaciones centradas en asuntos estructurales (Dulitzky, 2003a). La reforma al desarrollo humano consistía, pues, en un conjunto de intervenciones para suavizar la implementación de los nuevos ajustes recomendados en la carta de intención con el FMI.

Durante la primera fase, el Banco Mundial podía sentirse satisfecho porque, de manera oportuna y satisfactoria, la dictocracia formalizó los vínculos entre las áreas sociales y la agenda de desarrollo humano, ratificando así que la satisfacción de los requerimientos sociales debía estar subordinada cronológica y funcionalmente a los ajustes estructurales convencionales. A cambio de instaurar el nuevo laberinto de reformas, el gobierno de Lucio Gutiérrez obtenía desembolsos anuales para impulsar su política social, es decir, para construir las redes clientelares de su Sociedad Patriótica.

Pero, si estos u otros proyectos sociales similares no tenían como propósito rector disminuir la pobreza, entonces ¿por qué los grupos populares aparecieron involucrados en su apoyo? Gracias a su capacidad para aprender las lecciones de la economía política ecuatoriana, el Banco Mundial favorece proyectos cuyo diseño contempla repartir unas cuantas migajas entre los dirigentes de los sectores organizados de la sociedad civil. Desde sus inicios, el proyecto de desarrollo humano había anticipado la eventual participación de la Federación Ecuatoriana de Indígenas (FEI), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Confederación de Nacionalidades Afroecuatorianas (CNA) (Dulitzky, 2003b). Por ello, las fugaces, frágiles e incoherentes alianzas políticas del gobierno de Lucio Gutiérrez no implicaron mayores obstrucciones al proyecto multilateral. Durante el primer año de su gobierno, se evidenció públicamente la voraz disputa entre las organizaciones indígenas por acceder a un puestito en las instituciones financiadas con recursos multilaterales.

¿Y qué dijeron los tecnócratas, intelectuales o consultores locales? Aun cuando fuese un fracaso, la primera fase del programa aseguraba la elaboración de más de diecisiete estudios en temas como: valoración y mapas de la pobreza; evaluación de impactos del bono de desarrollo humano y el programa de alimentación escolar; asignación de salarios a los profesores; ubicación de las necesidades de recursos humanos en el sector salud; expansión de la cobertura en seguridad social; subsidios cruzados en la provisión de atención de salud; análisis del costo de medicinas básicas; diseños del seguro de salud catastrófico; costos y beneficios de la ley de maternidad gratuita; o barreras culturales a los servicios de salud (HDD, 2003: 63).

### LAS COSTOSAS “BUENAS PRÁCTICAS” HÍDRICAS

Si el desarrollo dependiera únicamente de los financiamientos y sugerencias de las instituciones multilaterales, entonces Ecuador no tendría razón alguna para preocuparse. Durante el período 1961-1996, ocupó el segundo lugar en la lista de países con el mayor número de proyectos de irrigación financiados por el Banco Mundial y el BID; no obstante, fue el único país latinoamericano que experimentó reducciones sustanciales en el área irrigada (Ringler, 2000: 39). Por otra parte, entre 1966 y 2003, Ecuador contrató 896 millones de dólares en deuda externa destinada al financiamiento de proyectos de riego (Zapatta, 2005). Como lo insinúan las cifras anteriores, la eficiencia de las costosas intervenciones multilaterales –revelada históricamente– destroza las pretensiones de validez para ciertos diagnósticos hegemónicos. Una y otra vez, en sus convocatorias a lograr la buena gobernanza del agua en Ecuador, las instituciones multilaterales adoptan un tono disimuladamente prepotente: efectúan recomendaciones asumiendo la posición de un actor externo que se limita a observar el caos generado por los actores públicos y privados domésticos.

Reproduciendo la ficción de nunca haber injerido en el diseño e implementación de las intervenciones hídricas ecuatorianas, el Banco Mundial puede siempre postular nuevas iniciativas cargadas con una promesa constitutiva: corregir todo lo malo realizado por el sector público con anterioridad. Siguiendo esta tónica, en 1994, sin asumir culpa alguna por sus acciones u omisiones pasadas, la institución aprobó el Proyecto de Asistencia Técnica al Subsector Riego (PAT), un buen ejemplo de mala práctica en materia de gobernanza del agua.

Según su formulación original, el PAT buscaba alcanzar objetivos como: racionalizar las políticas, planeamiento, gastos e instituciones en el subsector de riego; promover la participación del sector privado para mejorar la utilización y eficiencia de los sistemas públicos de riego; desarrollar el marco administrativo, regulatorio y técnico para asegurar la

efectividad de las inversiones futuras en infraestructura; y desarrollar mecanismos para la plena recuperación de costos. A efectos de lo anterior, entre otras cuestiones, el PAT proporcionaría asistencia técnica y entrenamiento para diversos actores, facilitaría la preparación de un plan nacional de inversión en riego y apoyaría la transferencia de los sistemas de riego estatales a los usuarios del agua. Todo esto implicaba, a su vez, diseñar nuevos arreglos institucionales como las juntas de usuarios, coordinar entre la unidad ejecutora del proyecto y las distintas instituciones ecuatorianas y formular políticas de largo alcance (PIC, 1994).

A pesar de la grandilocuencia en la formulación de objetivos, el éxito del PAT es bastante cuestionable: el 60% del préstamo estuvo dirigido a financiar consultorías intrascendentes contratadas con organizaciones internacionales. Un fracaso tan mayúsculo como este no pudo ser fácilmente ocultado. En el anexo al informe de la GWP sobre la gobernanza del agua en Ecuador, por ejemplo, se señalaba:

Antes de la iniciación de los trabajos, las consultoras internacionales y el director de la unidad ejecutora del proyecto firmaron un *adendum* al contrato original por medio del cual se les pagaba por el tiempo de 28 meses los mismos valores que por los 48 meses que señalaba el contrato original [...] a este atraco se lo llamó reajuste a los contratos con las consultoras y fue aprobado por los supervisores del Banco Mundial [...] Un proyecto en el que se gasta el 15% en beneficio de los usuarios y el 85% en bienes, consultorías y administración, ¿qué calificación merece? [...] Como corolario del “éxito obtenido”, en la actualidad, se tramita un nuevo préstamo en el Banco Mundial por un monto de 34 millones de dólares [...] para el proyecto titulado Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (SAMTAC, 2003: 30).

Ahora bien, dado que el Banco Mundial encuentra siempre una oportunidad allí donde existe un revés, el proyecto PAT sí cumplió una misión, pero en un sentido muy diferente al delineado en su diseño inicial. Para transferir el manejo de los sistemas públicos de regadío hacia las organizaciones de usuarios del agua, el PAT recurrió a aquella justificación estándar según la cual los sistemas de irrigación operados por el Estado son insostenibles y se deterioran rápidamente. Ni el discurso ni las iniciativas eran novedosas: desde mediados de la década del ochenta, las transferencias de sistemas comenzaron a ser experimentadas en México bajo el auspicio del Banco Mundial.

Dado que la tecnología de la reforma ya había sido estandarizada mediante la elaboración de manuales dirigidos a distintas audiencias<sup>88</sup>,

---

88 En 1998, por ejemplo, el Banco Mundial lanzó una guía de aprendizaje por Internet sobre el manejo de la irrigación participativa (EDIEN, 1998).

aparentemente el PAT procedió a implementarse con poca conciencia sobre el resultado efectivo a alcanzar. En la mayoría de los casos, una vez transferidos a campesinos e indígenas pobres, los sistemas de riego tendieron a perder su funcionalidad aceleradamente. De esta manera, los usuarios campesinos terminaron adecuadamente empoderados, pero sin agua. Apreciado desde una perspectiva de economía política, sin embargo, el mayor problema de la euforia multilateral por las transferencias no radica en la generación de exclusión hídrica en el corto plazo<sup>89</sup>. Los efectos perversos provienen de otras circunstancias, como las siguientes.

En primer lugar, las transferencias constituyen un mecanismo para crear las condiciones para una mayor privatización de los recursos hídricos. Utilizando el aplaudido cambio de roles entre gobiernos y usuarios, el Banco Mundial introduce nuevos marcos jurídicos y arreglos institucionales encaminados a favorecer el control del agua para usos agrícolas por parte de los agentes económicos más poderosos. Como suele ser habitual, las reformas jurídicas e institucionales proceden emulando las buenas prácticas experimentadas en otras latitudes. En 1997, por ejemplo, el Banco Mundial publicó “El marco legal para las asociaciones de usuarios de agua” (Salman, 1997), un estudio en el cual, a partir de las experiencias verificadas en México, Colombia y otros cuatro países, se concluye que la participación de los involucrados genera un uso óptimo de los recursos hídricos. Dicho trabajo contiene, precisamente, los elementos estandarizados que fueron aplicados en Ecuador.

En este proceso silencioso de reforma de la estructura de propiedad del agua<sup>90</sup>, se produce un efecto colateral: se les expropia a los usuarios con menor poder relativo su capacidad para incidir en aquellas instituciones nacionales y subnacionales en las que se realizan los procesos más significativos de la toma de decisiones con implicaciones públicas. Cual sustituto a esta pérdida de capacidades, se les concede a los usuarios pobres la posibilidad de decidir en aspectos intrascendentes vinculados a la gestión cotidiana.

En segundo término, las transferencias crean las condiciones necesarias para afianzar prácticas administrativas centradas en la obsesión por los precios reales. Dado que ocurren en un contexto de disminución de atribuciones regulatorias del gobierno central efectuada en nombre de la descentralización y desconcentración, las transferencias crean un contorno normativo en virtud del cual los precios del agua

---

89 Para un análisis de las preferencias interpretativas que condujeron a las políticas de devolución de los sistemas de riego, ver Vermillion (2001).

90 Para una apreciación más extensa de las tendencias a las reformas de la estructura de la propiedad del agua para usos agrícolas, ver Bruns (2005) y Ruf (2000).

comienzan sistemáticamente a definirse a partir de, y en torno a, la racionalidad limitada de los actores. En tal sentido, aunque fracasen en su objetivo de garantizar agua para los usuarios, las transferencias constituyen una oportunidad para entrenar a los pobres en la lógica del funcionamiento de los precios.

Tercero, las transferencias están basadas en una idealización del capital social de las comunidades indígenas. A partir de narrativas, se generan intervenciones propensas a negar las múltiples manifestaciones de la dinámica del poder, como podrían ser el conflicto, la heterogeneidad, la asimetría o la inequidad existentes al interior de los espacios socioambientales locales<sup>91</sup>. Obviamente, esta idealización resulta funcional para los implementadores de políticas, las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones indígenas. Por ello, los proyectos de devolución de los sistemas de riego requieren de la aceptación, por parte de los actores, de la política étnica: estos asumen que aquellos empoderarán y ratificarán simbólicamente a sus comunidades.

En cuarto lugar, las transferencias consagran una visión gerencial de la participación. Como puede apreciarse usualmente en las evaluaciones a sus proyectos de campo, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales acostumbran aplaudir la participación cuando una persona o comunidad admiten relaciones subordinadas y controlables; vale decir: cuando el sujeto individual o colectivo permite que se lo informe sobre la implementación de los planes previamente definidos por otros, se lo involucre en los mecanismos de consulta y evaluación diseñados como parte de la intervención, o se lo utilice para reducir los costos de la mano de obra para el programa en curso. Por ello, si la participación ciudadana en las reformas hídricas fuese concebida como una escalera (Bruns, 2003), los arquitectos de la gobernanza parecerían esforzarse por que la activación social no rebase los primeros peldaños y se dirija hacia la creación de capacidades autónomas.

Debido a factores como los señalados, los procesos de transferencia de sistemas de riego en Ecuador han devenido en mecanismos para la expropiación de recursos hídricos. Gracias a las características de los proyectos multilaterales, las políticas públicas operan como complementos de las fuerzas del mercado: conforme las infraestructuras de riego transferidas se deterioran por la insuficiencia de inversio-

---

91 Para compensar estas falencias, supuestamente introduciendo variables relacionadas con las diversas expresiones del ejercicio del poder, el Banco Mundial ha propiciado diversas investigaciones en las cuales los problemas de las transferencias de los sistemas de riego son apreciados con respecto al género. Para ejemplos de la visión hegemónica sobre la participación, el género y la pobreza en el ámbito de las intervenciones centradas en agua y saneamiento, ver Gross (2000) y Musambayane (2000).

nes públicas o privadas, los usuarios pobres dejan de utilizar el agua disponible, acelerándose así la concentración del recurso en manos de quienes sí pueden aprovechar una concesión hídrica, a saber, los aguantientes blancos, mestizos e indígenas.

### PORQUE LOS POBRES LO PIDIERON: LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

En Ecuador, el Banco Mundial ha contribuido a la producción de pobreza rural, no sólo propiciando cambios jurídicos e institucionales favorables a la concentración del agua para usos agrícolas. También, en el proceso de construir los prerequisites necesarios para la gobernanza glocalizada de los recursos hídricos domésticos, la institución ha incitado arreglos institucionales cuyas consecuencias probables serán mayores obstrucciones al acceso de los pobres rurales al agua como bien de consumo doméstico. Nuevamente, un proyecto de inversión es el vehículo más reciente para avanzar en reformas institucionales. Se trata del Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Municipios Pequeños (PRAGUAS), un proyecto adecuado para evidenciar que los objetivos y medios de las políticas multilaterales no están definidos en función del combate a la pobreza, sino del ajuste institucional. En los hechos, la asistencia financiera y no financiera, reembolsable y no reembolsable, no estará dirigida hacia los municipios con mayores niveles de pobreza sino hacia aquellos con voluntad de cumplir con el diseño del proyecto. Comencemos señalando algunos de sus antecedentes.

Durante la década del noventa, en el contexto de las políticas para la descentralización, se levantaron reformas institucionales en nombre del fortalecimiento del poder público y ciudadano a nivel de los gobiernos subnacionales. En sus inicios, tales reformas aparecieron cual simples manifestaciones de la reingeniería institucional que suele acompañar al ascenso de un nuevo gobierno, una práctica tradicional de cambios administrativos que le permite al partido en el poder colocar a sus simpatizantes en cargos públicos. Por ello, ciertamente, los diversos elementos de la reforma estaban desconectados entre sí, conformando un *collage* de modificaciones sin ningún sentido claramente establecido.

En 1992, por ejemplo, se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), una institución que recibió inmediatamente asesoría técnica de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development-USAID) para incorporar “una nueva concepción de la función de las instituciones públicas y el desarrollo de mecanismos de mercado” (BID, 2002a: 3). Con esta filosofía de trabajo, el MIDUVI incorporó en su interior a la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental (SSA), una entidad que había sido establecida en 1975 en el Ministerio de Salud Pública, suprimida

en 1981 y reinstalada en 1984. Dado que la presencia del MIDUVI contribuía al aumento del caos regulatorio, para evitar la superposición innecesaria de funciones y optimizar los escasos recursos fiscales, se propuso posteriormente fusionar dentro de la SSA al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), la entidad de alcance nacional encargada de la constitución de juntas de agua potable y saneamiento en las comunidades rurales. De esta manera, para 1994, el futuro del agua y saneamiento rurales pasaron a depender paradójicamente de una dependencia pública urbana.

Conforme la insolvencia e iliquidez del gobierno central aumentaban, los municipios de las pequeñas y medianas ciudades comenzaron a recibir cada vez menos recursos para construir, mantener y operar instalaciones de agua y saneamiento. A partir de la escasez financiera y el caos regulatorio inducidos por las instituciones multilaterales y la cooperación internacional, el PRAGUAS emergió como la solución anhelada para incrementar la cobertura y el uso efectivo de los servicios de agua y saneamiento, especialmente en las comunidades y pueblos rurales más pobres. Funcionando mediante una Unidad de Implementación incorporada al interior del MIDUVI, el PRAGUAS se presentó como un proyecto con múltiples y bondadosas ventajas.

Gracias a la flexibilidad de los “préstamos de programa adaptables” (Adaptable Program Loans-APLs) del Banco Mundial, el PRAGUAS incorporaba componentes para apoyar inversiones en áreas rurales, desarrollar políticas, fortalecer a las agencias gubernamentales y municipios, revitalizar a los grupos comunitarios, lograr un ambiente más favorable para la participación del sector privado y crear oportunidades de empleo en las comunidades rurales. De manera específica, para fortalecer a los gobiernos municipales, el PRAGUAS buscaría que estos planificaran e implementaran programas de inversión, aseguraran la adecuada operación de los servicios mediante una mayor participación de los usuarios y el sector privado, y delegaran la provisión de servicios a operadores autónomos.

El proyecto pretendía transformar profundamente el sector de agua y saneamiento en el lapso de una década. En su primera fase, entre 2001 y 2005, aspiró a iniciar la reforma de políticas y la reestructuración de la SSA, preparar borradores de leyes y delegar servicios en ocho municipios. En su segunda fase, entre 2005 y 2008, se busca profundizar la reforma de políticas, aplicar nuevos lineamientos de financiamiento, expandir la construcción de instituciones y delegar servicios en veinte municipalidades. En su tercera fase, entre 2008 y 2011, se intentará consolidar la reforma de políticas, completar la recuperación de costos de inversión, difundir masivamente la participación privada y delegar la provisión de servicios en cincuenta municipalidades. Si todo este diseño llega a realizarse, para el año 2011, se habrá logrado que 1,6 millones de

habitantes rurales reciban servicios de agua y saneamiento con participación privada y plena recuperación de costos (Alvarado, 2000: 3).

En concordancia con el diseño sugerido y aprobado por el Banco Mundial, el PRAGUAS utilizará el Enfoque de Inversiones Sectoriales Basado en la Demanda (Demand-Based Approach to Sector Investments-DBAPSI)<sup>92</sup>. Según este, los grupos comunitarios y los gobiernos municipales deciden participar en un proyecto después de que entienden claramente y aceptan las reglas. De manera prototípica, tales reglas requieren que los gobiernos subnacionales expresen su buena voluntad para delegar la provisión del servicio al sector privado y para exigirles a los usuarios el cumplimiento de sus obligaciones. Para decirlo sin eufemismos, el PRAGUAS convierte a los municipios de las pequeñas localidades en promotores de la participación privada y, posteriormente, en policías del cobro de tarifas reales.

En el lenguaje multilateral, tal enfoque aparece como una opción para aplicar gradualmente “las nuevas políticas en un país proporcionando incentivos a las municipalidades que están dispuestas a reformar, enganchando la transición con una adecuada construcción de instituciones a todos los niveles” (Alvarado, 2000: 4). Para garantizar la transición hacia la provisión privada de servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales, el Banco Mundial destaca que el PRAGUAS buscará coordinar sus acciones con las agencias de cooperación internacional y, también, intentará reducir las transferencias gubernamentales dirigidas hacia los operadores de sistemas de agua potable y saneamiento rurales.

Con el fin de legitimar esta estrategia gradualista de participación privada construida desde lo local, el Banco Mundial remite como criterio de verdad a las opiniones y aspiraciones descubiertas en “Consultas con los pobres en Ecuador” (Martínez Flores, 1999). En este documento, ciertamente, las voces populares gritan su desesperación por la falta de servicios básicos. Sin embargo, contrariamente a lo que connota el documento de valoración del proyecto de préstamo para el PRAGUAS, los pobres consultados no insinuaron su preferencia por ningún modelo de gestión en particular, ni tampoco solicitaron la participación privada en agua y saneamiento.

Sea cual fuere el sentido de los clamores populares, para justificar la aprobación del PRAGUAS presentando razones menos precarias y subjetivas, el Banco Mundial acostumbra también hacer pormenorizados recuentos de los problemas históricos del agua y saneamiento ru-

---

92 El DBAPSI es un derivado de la atención de la demanda (Demand Responsiveness), una propuesta sintetizada y estandarizada por el WSP para los países no desarrollados a mediados de la década del noventa (Katz, 1997). Aparentemente, las primeras versiones de este enfoque fueron experimentadas en Bolivia en 1991 (Sara, 1996) y en Zambia en 1995 (Jensen, 1995).

rales en Ecuador. En estos se destaca una *espiral hacia la baja*, expresión utilizada para referirse a la imposibilidad de continuar con la provisión municipal de servicios dado que “la insuficiente recuperación de costos conduce a problemas financieros que, a su vez, conducen a mal servicio e, incluso, a menor recuperación de costos” (Alvarado, 2000: 6).

Según la semiosis multilateral, aquella espiral comenzó a configurarse con el abandono de las responsabilidades en agua y saneamiento por parte de las instituciones del gobierno ecuatoriano. Posteriormente, el carácter insostenible de la provisión pública continuó conformándose con la transferencia apresurada de responsabilidades hacia gobiernos municipales carentes de recursos técnicos, administrativos y financieros, y también hacia comunidades campesinas sin los más mínimos recursos necesarios para reparar, operar y expandir los servicios de agua rurales. Actualmente, la espiral continúa reproduciéndose debido a, por un lado, la oscuridad y superposición de roles y funciones de las instituciones involucradas con agua y saneamiento en todos los niveles gubernamentales y, por otro, la precaria coordinación y múltiples contradicciones del trabajo realizado por el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y los donantes internacionales.

Después de efectuar este recuento, en el que las contribuciones del Banco Mundial a la espiral simplemente desaparecen, se señala que el gobierno ecuatoriano es plenamente consciente de aquellos problemas y busca solucionarlos “promoviendo la transición hacia instalaciones autosuficientes independientes en todos los niveles, con operadores privados donde sea posible” (Alvarado, 2000: 7). De esta manera, el discurso multilateral se aboca a la construcción de otro de sus mitos favoritos, a saber, la estrategia autónomamente elaborada por el gobierno cliente.

Los componentes fundamentales del PRAGUAS aparecen entonces como opciones postuladas endógenamente, entre las cuales estarían la revisión de las estructuras tarifarias, la creación de organizaciones comunitarias para promover el enfoque basado en la demanda y la definición de esquemas de asistencia técnica a los gobiernos municipales. A su vez, según la semiosis multilateral, el gobierno de Ecuador considera al PRAGUAS como el principal vehículo para las reformas institucionales y sectoriales, un vehículo que estará encargado de la conformación de un foro amplio para la discusión de una nueva ley para el sector hídrico (Alvarado, 2000: 9). Premiando esta claridad de visiones emanada desde el gobierno ecuatoriano, las instituciones multilaterales proporcionarán el 100% de los recursos requeridos para financiar los servicios de consultoría necesarios para la delegación de servicios en las municipalidades participantes en el PRAGUAS.

Para fines de 2005, sin un gobierno central que pudiese hacerse cargo de la provisión de agua potable y saneamiento, sin recursos propios para poder emprender por sí mismos las obras requeridas, los gobiernos municipales no tenían otra opción que aferrarse al PRAGUAS, la tabla de salvación propuesta por las instituciones multilaterales.

De acuerdo al testimonio del alcalde de Cayambe [...] dicha localidad decidió participar en el componente de delegación, debido a que el PRAGUAS era la única entidad que podía brindar asistencia técnica gratuita y cofinanciar obras para mejorar el estado crítico de los servicios (Drees-Gross, 2005: 12).

Para legitimar el papel benefactor de las invenciones multilaterales, se realizó una encuesta en los municipios pequeños y medianos. Obviamente, las respuestas obtenidas sí reflejaban la realidad: la mayoría de los gobiernos locales anhelaban vehementemente algún tipo de asistencia técnica o financiera para solucionar sus problemas. No obstante, la escasez no basta para incitar a los gobiernos locales a seguir el sendero trazado por las instituciones multilaterales.

En una sociedad en la que el clientelismo, el patrimonialismo y el corporativismo son los rasgos imprescindibles del ejercicio del poder político, las autoridades y burocracias públicas locales intuyen que los fundamentos tradicionales de su poder podrían disolverse si acatan el ideario de eficiencia económica impulsado por las instituciones multilaterales y sus tecnócratas domésticos. Por ello, aunque el Banco Mundial ya había colocado las piezas requeridas para generar escasez financiera local, los gobiernos municipales no se adhirieron ni inmediata ni masivamente al programa PRAGUAS. Lógicamente, esta reticencia al cambio no tomó por sorpresa a los arquitectos de la gobernanza.

En el ciclo de proyectos del Banco Mundial, se contemplan fases de experimentación en las cuales los casos piloto son utilizados para ubicar las características concretas de las respuestas políticas y organizativas de los actores domésticos. En sus primeros momentos, al trabajar con un número reducido de municipios ecuatorianos, el PRAGUAS pudo detectar que se requería incentivar o motivar a los gobiernos locales a adoptar sus propuestas de reforma. Tal incentivo resultaba necesario porque los casos piloto fracasados habían evidenciado que los actores locales buscaban preservar sus formas tradicionales de rentismo económico. Por ello, al explicar el retiro de cuatro municipios del programa, el discurso multilateral destacaba el temor por parte de las autoridades municipales de perder el control de los servicios, la reticencia a “implementar tarifas reales a partir del costo marginal a largo plazo”, el desacato a las recomendaciones de los diagnósticos y la conformación de instancias de dirección con injerencia de la municipalidad (Drees-Gross, 2005: 12).

Entonces, se incentivó a los municipios a delegar la provisión de agua y saneamiento a operadores autónomos. ¿De qué se trataba este incentivo? Para decirlo sin eufemismos, se trataba de una forma de cohecho en virtud de la cual se les garantizaba a las autoridades locales el acceso al control de recursos si estas accedían a delegar la operación de los servicios de agua y saneamiento. Para que tal soborno adquiriese los atuendos de una norma técnica no discrecional de asignación, el PRAGUAS definió que premiaría a los gobiernos municipales según la fórmula  $Z = I * (T + M)$ , donde el valor máximo del subsidio ( $Z$ ) a ser otorgado a un gobierno municipal depende de: el número de conexiones domiciliarias ( $I$ ), el factor de eficiencia en la operación ( $T$ ) y el factor de delegación ( $M$ ). Al parecer, este algoritmo carecería de sesgos ideológicos. Tal no es, empero, el caso.

Cuando se analizan los detalles del cálculo del factor de delegación, puede apreciarse que el subsidio será mayor si el gobierno municipal accede a concesionar la prestación de servicios al sector privado por un lapso mínimo de diez años. Esta preferencia se impone independientemente de la naturaleza jurídica de la empresa de agua y saneamiento, que puede ser municipal, mixta o comunitaria. En cambio, el factor de delegación es cero si el gobierno municipal desea mantenerse como administrador directo de la provisión de servicios<sup>93</sup>. Por otra parte, el coeficiente de operación ( $T$ ) recibe el mayor puntaje cuando la razón entre ingresos y costos de administración, operación y mantenimiento es mayor a 1,2. ¿Qué significa esto último? Para acceder a un mayor subsidio, los gobiernos de las ciudades pequeñas y medianas deberán comprometerse a mantener altos ingresos operacionales mediante el incremento de las tarifas. Cuanto más eficientes sean en la aplicación del nuevo pliego tarifario, los gobiernos municipales recibirán mayor puntaje.

Finalmente, un gobierno municipal recibirá un mayor subsidio cuanto mayor sea el número de conexiones domiciliarias existentes. ¿Y dónde reside el problema en este requerimiento? Aparentemente, en cualquiera de las modalidades de provisión pública o privada, el PRAGUAS demanda la instalación de micromedidores mediante terciarización. Siendo así, en realidad, los municipios recibirán mayor puntaje cuanto mayor sea la participación privada en la instalación de micromedidores.

Ahora bien, hasta el momento, apegándonos a los términos empleados por el discurso multilateral, hemos tratado al incentivo como un subsidio. En realidad, ¿se trata de un subsidio? En estricto sentido no.

---

93 En tanto, si la forma de prestación de servicios sucede mediante una empresa comunitaria, el factor de delegación podría adquirir el máximo puntaje.

Los recursos pueden ser utilizados de dos maneras: para diseños integrales de obras o para la ejecución de obras de mejoramiento y rehabilitación de servicios ya existentes, así como para la implementación de macro y micromedidores a fin de lograr una recaudación más justa de costos (Drees-Gross, 2005: 6).

Entonces, ¿qué ganarían las autoridades locales? Ciertamente muy poco. En la práctica del ejercicio del poder local, una parte del subsidio podría ser utilizada para crear y mantener clientelas, permitiéndoles a las autoridades cierta discrecionalidad en la contratación de obras a favor de amigos, parientes y similares. No obstante, la otra fracción del subsidio sería utilizada para facilitar la participación privada en la implementación de micromedidores. Siendo así, los verdaderos incentivos para las elites locales no se encuentran en aquello que el Banco Mundial concibe como incentivos.

En Ecuador, mientras las compras del sector público no estén plenamente sometidas a las disciplinas del régimen económico multilateral, mientras subsistan obstrucciones domésticas a la participación privada transnacional en la provisión de bienes y servicios para el sector público, los políticos y autoridades de las ciudades pequeñas y medianas podrían estar interesados en conformar sus propias empresas personales, o en involucrar a las empresas de sus amigos y parientes, buscando así participar más directamente en los réditos de la concesión, tercerización o gestión de las empresas públicas de agua y saneamiento. Esta participación no competitiva sí podría incentivar a los gobernantes de turno a implementar el esquema propuesto por el PRAGUAS. De hecho, dicha posibilidad ya ha sido explorada por las elites locales. Para ilustrar esta circunstancia, conviene mencionar brevemente un caso que muestra el funcionamiento oscuro de las asociaciones público-privadas.

En 1994, en Machala, una ciudad donde los políticos populistas suelen eternizarse en los cargos públicos, las autoridades locales crearon una empresa municipal de agua potable que entró en una severa crisis, debido al excesivo número de empleados contratados para satisfacer a las militancias políticas, el deficiente nivel técnico de los funcionarios y los privilegios discrecionalmente concedidos a terceros por sus administradores. En 2001, argumentando la necesidad imperiosa de aumentar la cobertura del agua potable en los barrios más pobres, los mismos artífices de la empresa municipal anunciaron que el Municipio y la empresa Oriolsa habían conformado la Compañía Mixta TRIPLEORO. Casi inmediatamente, los sectores organizados de la sociedad civil y los trabajadores municipales desataron un cuestionamiento político y jurídico al proceso de participación privada. Entre otras, las razones fueron las siguientes:

La compañía se constituyó registrando un capital de 5 mil dólares. Este valor es irrisorio si se considera que la infraestructura en plantas, redes e instalaciones de la antigua empresa municipal fue estimada en 60 millones de dólares por el Sindicato Único de Trabajadores y en 30 millones de dólares por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción [...] A pesar de que la Municipalidad de Machala aportó con todos los activos físicos para la constitución de la compañía mixta, la empresa Oriolsa posee el 70% de las acciones de TRIPLEORO. Por ello, en el directorio de la compañía mixta, la Municipalidad de Machala tiene derecho sólo a un delegado [...] Apenas a unas pocas horas de presentada la solicitud de inscripción, el Intendente de Compañías en El Oro aprobó e inscribió a TRIPLEORO en el registro correspondiente, procediendo así en desatención a las consultas y procedimientos administrativos habituales (Terán, 2005c: 190).

Pero eso no es todo. Dado que esta asociación público-privada carecía de buenos fundamentos financieros, se contrató deuda externa por 15,6 millones de dólares para construir una planta de agua. Gracias al establecimiento de un fideicomiso entre el gobierno local y el Banco Central del Ecuador, el sector público asume el pago de la deuda y el sector privado la disfruta. ¿Cómo pudo ser posible tamaña socialización de las pérdidas? Simplemente, la respuesta radica en la colusión entre políticos propietarios de empresas y empresarios dedicados a la política.

¿Acaso el Banco Mundial desconoce que el fomento de la participación privada implica incentivar formas de colusión entre las autoridades subnacionales y los caudillos locales? Obviamente, sería ingenuo imaginar tanta ignorancia. Entonces, ¿en qué se beneficia el Banco Mundial o sus principales? Mediante programas como el PRAGUAS, las instituciones multilaterales buscan crear las semillas para la transnacionalización de los servicios a largo plazo, una operación en la cual la participación del empresariado rentista ecuatoriano es concebida tácitamente como un mal necesario, pero transitorio. Si bien el empresariado ecuatoriano podría convertirse en el beneficiario inmediato del PRAGUAS durante la primera década del siglo XXI, tal programa facilitará la emergencia de las condiciones sociales, económicas y culturales necesarias para la operación de compañías transnacionales. Así, para cuando las empresas privadas o comunitarias domésticas abandonen la provisión de servicios debido a su inviabilidad financiera, los inversionistas extranjeros habrán logrado una población acostumbrada a pagar tarifas reales, un personal público capacitado en el fomento a la participación privada o unas regulaciones mucho más laxas. Tal sendero está predeterminado con un candado contractual: si un municipio decide incumplir con sus obligaciones, se le cobrará una garantía o fideicomiso para recuperar los gastos relacionados con la asistencia

técnica. Frente a semejante amenaza, evidentemente, los costos de dar marcha atrás podrían ser demasiado altos para los gobiernos nacionales y subnacionales.

## LAS ALIANZAS GLOCALIZADAS Y SUS NEGOCIOS

Para finalizar, observemos cómo los dispositivos para la gobernanza glocalizada del agua operan en la práctica, creando ideología, produciendo documentos y forjando alianzas entre actores de múltiples niveles. Mucho antes de que pudiese recibir el apoyo formal del Banco Mundial mediante la concesión de un préstamo, la arquitectura del PRAGUAS comenzó a ser diseñada e implementada a través de lo que podrían denominarse acciones de limpieza y preparación previa del terreno.

En 1996, como parte del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PAT), el Banco Mundial le solicitaba al gobierno ecuatoriano que aprobara una ley para trasladar la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental (SSA) hacia el MIDUVI. La solicitud estaba apoyada por una razón poco sofisticada: dado que uno de los subcomponentes del proyecto PAT versaba sobre el MIDUVI, se requería que aquella subsecretaría se encargara de las políticas para el manejo de desechos sólidos, del diseño de políticas relacionadas con la calidad de agua y del mejoramiento del sistema para el monitoreo de la calidad de los recursos hídricos (EUD, 1996). Mientras el Banco Mundial preparaba otra estrategia de asistencia al país, sin embargo, el gobierno de Abdalá Bucaram fue depuesto mediante una revuelta popular. En 1997, al evaluar las perspectivas de la asistencia al país que no pudo ser implementada, los funcionarios del Banco Mundial recomendaban que para el período 1998-1999 se definiera una estrategia de asistencia que contemplara dos proyectos: la titulación de tierras y servicios básicos para pueblos indígenas y el proyecto de desarrollo hídrico para ciudades pequeñas y rurales (Johnson, 2001). Estas sugerencias coincidían con los nuevos trabajos analíticos del Banco Mundial, entre los cuales se destacaba “Llevando la infraestructura de agua y saneamiento a los pobres en las zonas urbanas” (Alfaro, 1997).

En 1998, el PNUD y el Banco Mundial efectuaron una conferencia internacional sobre saneamiento y oferta de agua comunitaria, un evento convocado para analizar los resultados alcanzados después de una década de activa promoción de la privatización de servicios. Entre los temas examinados, se resaltaba el desinterés de las corporaciones transnacionales por invertir en la provisión de agua y saneamiento en las áreas menos rentables y más pobres de los países no desarrollados. La conferencia enfocó sus esfuerzos en el estudio de las intervenciones necesarias para implementar el enfoque basado en la demanda en las ciudades pequeñas, utilizando a tal efecto las recomendaciones de una

investigación global sintetizada en el documento “Hacer sustentable la oferta de agua rural” (Katz, 1997).

Entonces, dado que el Banco Mundial ya había delineado el sentido general de las transformaciones institucionales, los gobiernos ecuatorianos y las agencias de cooperación se alinearon inercialmente hacia la realización de un conjunto de intervenciones de política pública que parecían emerger de una propuesta endógenamente formulada. Así, en 1999, la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) comenzó una asesoría denominada “Modernización y fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda”. En 2000, la GTZ presentó el estudio denominado “Rediseño organizacional de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental y el Programa de Asistencia Técnica. Lineamientos Generales”. También, en ese mismo año, CARE Ecuador difundió su informe “Estrategia de Intervención para Proyectos de Saneamiento e Higiene”<sup>94</sup>. Con todos estos elementos, incluso antes de que el Banco Mundial produjese el primer documento oficial sobre el PRAGUAS, este proyecto ya estaba plenamente elaborado desde Ecuador. Finalmente, en diciembre de 2004, para reforzar esta división del trabajo dentro de un campo de políticas previamente trazado, el BID aprobó el Programa de Agua Potable para Ciudades Intermedias (PRASCI), con un costo total de 34 millones de dólares (BID, 2004).

Mientras esto sucedía teniendo como escenario al territorio ecuatoriano, la comunidad internacional estaba configurando nuevos dispositivos transnacionales para propiciar la privatización del agua en las pequeñas ciudades y áreas rurales de los países no desarrollados. Por ejemplo, como parte de los compromisos emanados del Tercer Foro Mundial del Agua realizado en 2003, la corporación privada PricewaterhouseCoopers, el mecanismo multilateral ONU-Agua<sup>95</sup> y la organización no gubernamental CARE International establecieron la Iniciativa Global del Agua, una asociación público-privada cuyas operaciones piloto comenzaron en África con la detección de las oportunidades de negocio y la valoración de las inversiones requeridas en las ciudades con más de 50 mil habitantes. En términos más generales, aquella iniciativa tenía como misiones rectoras las siguientes: crear

---

94 Por su parte, el Banco Mundial preparó el terreno para el PRAGUAS con estudios locales sobre la pobreza y los servicios sociales (Winkler, 2000) y evaluaciones globales de la asistencia en zonas rurales (Parker, 2000).

95 La UN-Water es un mecanismo para coordinar las acciones de veintitrés agencias del sistema de Naciones Unidas, procurando que adquieran similares posiciones de política en las intervenciones hídricas relacionadas con la Declaración del Milenio y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Para mayor información sobre sus orígenes y mandatos, ver CEBC (2003).

programas de inversión con lapsos temporales de cinco, diez y quince años, por país y por cuenca hídrica; determinar la estructura tarifaria requerida para permitir una forma sustentable de recuperación de costos; realizar un inventario de las fuentes de financiamiento disponibles a niveles local, regional e internacional; definir las garantías contractuales y políticas para implementar los planes de inversión propuestos; evaluar el porcentaje promedio de tarifas hídricas que puede ser pagado por los usuarios locales; planear el volumen de apoyo financiero requerido por la ciudad y la cantidad global de asistencia financiera necesaria para adoptar una política de manejo hídrico sustentable a través de subsidios o el financiamiento de una parte del programa de inversión, mediante préstamos blandos o donaciones; y valorar en qué lapso temporal los usuarios locales se encontrarían en condiciones de pagar la tarifa completa (S3WWF, 2003b: 93).

A su vez, acompañando a la conformación y operación de este tipo de arreglos institucionales transnacionales, la comunidad internacional propició informes, estudios y análisis sobre situaciones rurales latinoamericanas, buscando así ubicar “lecciones aprendidas” susceptibles de ser extrapoladas a cualquier país de la región. Como puede apreciarse nítidamente en un informe sobre la sustentabilidad de 104 sistemas de agua rural en Perú (Villacorta Carranza, 2003), este proceso de investigación regional consolidó una alianza estratégica entre el PNUD, el Banco Mundial y la COSUDE. Utilizando al programa WSP como nodo para la articulación entre los donantes internacionales y los asociados sectoriales domésticos, estas tres organizaciones internacionales devinieron en los actores y gestores principales de proyectos similares al PRAGUAS en toda América Latina. En el ámbito ecuatoriano, el WSP organizó la constitución del Comité Intersectorial de Agua y Saneamiento, una instancia compuesta por la Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos del MIDUVI, el PRAGUAS, el Ministerio de Salud Pública, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consejo Provincial de Loja, la Fundación Sodis, UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el WSP, Plan Internacional, Ayuda en Acción y CARE.

Los estudios sobre la realidad latinoamericana y ecuatoriana comportan las mismas recomendaciones de política aplicadas para la provisión de agua y saneamiento en ciudades pequeñas y áreas rurales efectuadas para situaciones socioambientales tan diferentes y distantes como Nigeria o Costa de Marfil<sup>96</sup>. Esta nada sorprendente homogenei-

---

96 Para apreciar cómo las mismas recetas de política pública pueden aplicarse en cualquier lado, ver los nuevos diseños para transacciones en agua y saneamiento planteados por el PPIAF (Brocklehurst, 2002).

dad confirma que el nuevo reto de los arquitectos de la gobernanza global es, sobre todo, convertir a las pequeñas municipalidades en un espacio rentable para el sector privado (WSP, 2001). Frente a esta motivación rectora, poco importa que los diversos dispositivos para la gobernanza del agua sean conceptual y operativamente estériles y monótonos. Tampoco importa que la participación privada pudiese resultar una opción económicamente ineficiente, ecológicamente insostenible y socialmente irresponsable.

Terán, Juan Fernando. **Capítulo V. Cotopaxi, una provincia con una miseria no excepcional.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo5.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## CAPÍTULO V

# COTOPAXI, UNA PROVINCIA CON UNA MISERIA NO EXCEPCIONAL

LA TRASLACIÓN DE POLÍTICAS desde lo global hacia lo local deviene en una fuente permanente de externalidades con capacidad de incentivar nuevos o viejos procesos de producción de pobreza en las zonas rurales ecuatorianas. Aplicada al caso de los recursos hídricos, la definición hegemónica de la gobernanza está basada en una visión de la cooperación entre actores sociales en la cual los sesgos de las filosofías políticas liberales crean sendas ficciones sobre el comportamiento actual y potencial de los agentes públicos y privados. Además de negar implícitamente la existencia de intereses irreconciliables entre sí, las quimeras del neoliberalismo institucionalista generan hábitos interpretativos afectos a omitir la incidencia de la historia, la cultura y el ambiente locales en las características e implicaciones de las intervenciones de política pública. De esta manera, se erigen múltiples senderos que tienden a un mismo resultado: la producción de pobreza en nombre de su eliminación.

En este capítulo, se presentarán algunos elementos para deconstruir aquellas narrativas de política pública en las cuales la gobernanza del agua aparece como una técnica, económicamente eficiente y políticamente democrática, para la organización de consensos. Con el fin de evidenciar las limitaciones de esta nueva versión de ingeniería social, se comenzará presentando a los páramos cotopaxenses como ecosistemas en los cuales el uso del espacio y el aprovechamiento de los recursos

hídricos han estado asociados históricamente a la lucha entre clases y etnias. Cuando se consideran las formas concretas en las cuales las comunidades indígenas han gestionado los recursos ambientales existentes en los páramos, la gobernanza global aparece como un proyecto dirigido hacia una despolitización sistemática de la esfera de lo público y una pérdida de capacidades al interior de los grupos sociales subordinados. Las consecuencias prácticas de la dúctil fluidez de los conceptos hegemónicos no se limitan, sin embargo, a la conformación de políticas e iniciativas para el sector hídrico basadas en una visión apolítica de las relaciones entre clases sociales o grupos étnicos.

Gracias a la distinción operativa entre gobernanza externa e interna del agua –un artificio intelectual favorable a la desconexión de las interdependencias existentes entre diferentes procesos socioambientales relacionados con la gestión integral del agua–, los arquitectos de las políticas globales formulan intervenciones en otros sectores no hídricos cuyos efectos apuntan a la producción dinámica de situaciones de pobreza. Para ilustrar cómo surge este resultado aparentemente no intencionado ni esperado por sus promotores, se analizarán dos intervenciones complementarias entre sí por su capacidad para deteriorar las condiciones de subsistencia y producción de las familias campesinas.

En primer lugar, se expondrán las limitaciones concretas de las políticas hídricas basadas en el principio de asignación del agua hacia la producción de bienes agropecuarios de alto valor. Para observar tales limitaciones, se presentarán las características de las estructuras agrarias y formas de producción constituidas en Cotopaxi durante las últimas décadas, buscando así evidenciar quiénes son los agentes económicos que han estado y podrían estar vinculados a la producción de bienes de alto valor en los mercados domésticos e internacionales. A partir de esta descripción, se podrá apreciar que la transición desde la producción de bienes de bajo valor hacia bienes de alto valor ha sido una opción severamente limitada a unos cuantos agentes económicos ubicados en las tierras con mejores condiciones para la producción agropecuaria, dotados de niveles relativamente superiores de acceso al agua y el crédito y vinculados a cadenas de valor con eslabonamientos fuera del territorio ecuatoriano. No obstante, la visión histórica no resulta suficiente para deconstruir un mito de política; se requiere también un ejercicio de prospectiva.

Dado que los nuevos principios de asignación del agua comenzarán a implementarse en un contexto de mayor liberalización de la economía ecuatoriana, se procederá a analizar los posibles impactos de la firma de un acuerdo comercial entre Ecuador y EE.UU., utilizando básicamente los resultados arrojados por una investigación elaborada bajo el auspicio de las mismas instituciones multilaterales. Mediante dicho análisis, se procurará evidenciar que, incluso si la reconversión

de las unidades económicas cotopaxenses hacia la producción de bienes de alto valor pudiese efectivizarse en el corto y mediano plazo, tal opción no constituiría tampoco una alternativa para la reducción de la pobreza estructural existente. Y ello en razón de que, apreciado a la luz de un escenario realista de implementación, aquel tratado de liberalización comercial perjudicará especialmente a las unidades de producción agrícola de subsistencia. Siendo así, los nuevos principios para la asignación de recursos hídricos operarán como factores que podrían, por un lado, amplificar los efectos nocivos de la liberalización comercial en las economías indígenas y campesinas y, por otro, favorecer una mayor concentración de la propiedad de los activos naturales en manos de los empresarios agroexportadores.

En segundo lugar, se presentará una intervención cuya implementación efectiva reforzará los patrones no sustentables de uso del espacio, y de esa manera atentará contra la reproducción de las cualidades ecosistémicas de los páramos. Se trata del Programa de Caminos Viales, un proyecto propiciado por las instituciones multilaterales, basado en premisas notoriamente endebles, por no decir simplemente erróneas. Entre estas, por ejemplo, se encuentran la suposición de que los mayores niveles de pobreza están directamente relacionados con las dificultades de los pobres para acceder a los mercados locales, y también la asunción de que la reconstrucción de caminos no tendrá impactos ambientales significativos. Utilizando los datos obtenidos por las investigaciones empíricas, se evidenciará que las situaciones socioambientales existentes en Cotopaxi desbaratan contundentemente tales premisas.

Además de atentar contra los ecosistemas de los cuales depende la base natural de las subsistencias de las familias rurales cotopaxenses más pobres, esta intervención ilustrará cómo la gobernanza del agua suele terminar sacrificada en virtud de una trama de intereses locales, provinciales, nacionales e internacionales organizada en torno al acceso a recompensas, prebendas y recursos en el corto plazo. Se configura así un círculo vicioso, en el que la pobreza de los habitantes rurales facilita las condiciones para la implementación de visiones de política transnacionales cuyo efecto dinámicamente perverso es una mayor pérdida de capacidades de agencia y, por ende, un mayor empobrecimiento.

## EL PÁRAMO, MUCHO MÁS QUE UN ESPACIO DE FOLKLORE

A principios de la década del ochenta, el Banco Mundial comenzó a asumir que la pobreza latinoamericana tenía colores particulares y habitaba en moradas específicas. Conforme buscaba implementar una política para asegurar la supervivencia de los pueblos tribales amenazados por el desarrollo económico (Davis, 1993), incitó procesos conceptuales que desembocaron en una folklorización de lo indígena y una mitificación

de los espacios naturales. En un inicio, cuando los indígenas eran considerados como tribus autárquicas insuficientemente aculturizadas por la sociedad dominante, el discurso multilateral pregonó el significado emocional y la importancia simbólica de la tierra para los pueblos tribales (Goodland, 1984: 18). Luego, en el proceso de perfeccionar su concepto de etnodesarrollo y su visión de ecología humana<sup>97</sup>, el Banco Mundial definió a los indígenas como poblaciones que “practican formas sostenibles de uso de la tierra y de extracción de recursos y que mantienen culturas e identidades étnicas que son diferentes de aquellas de las sociedades nacionales” (Poole, 1989: I).

Mediante estas tipificaciones, propensas a crear sujetos sociales homogéneos, se generó una imagen bastante idílica de los indígenas, sus prácticas y espacios, una representación inadecuada para detectar en el mundo indígena la diferenciación económica acelerada por las políticas de ajuste estructural o los hábitos productivos favorecidos por la revolución verde. No obstante sus limitaciones, la mitificación y folklorización de lo indígena resultó suficiente para conminar a los hacedores e implementadores de políticas a tomar en cuenta las excéntricas culturales de los pueblos indígenas, una operación necesaria para minimizar los eventuales costos políticos de la implementación de intervenciones multilaterales en las áreas económicas atractivas para el capital transnacional.

Durante la década del noventa, una vez que la construcción de los indígenas como grupo diferente se convirtió en el sentido común imperante, la comunidad internacional tematizó el crecimiento económico y el desarrollo sustentable en referencia al conocimiento indígena, a los sistemas indígenas de derechos sobre la tierra y a la visión indígena del ambiente. Cual herederas de este legado de piruetas intelectuales, las actuales iniciativas y políticas para la gobernanza del agua pregonan que los indígenas conciben a la tierra de una manera integral o que los espacios son sagrados y respetados. En el caso de la región andina, tales esquemas interpretativos suelen aplicarse a los páramos, el lugar de residencia por antonomasia de los indígenas más pobres. ¿Existe algo más que simbolismos estrambóticos en el páramo? Ciertamente sí, pero para descubrir otras dimensiones de este espacio, se requiere abandonar las narraciones incapaces de insinuar siquiera la existencia de clases en disputa. A tal efecto, una mirada histórica es imprescindible.

En su reconstrucción de la historia de la provincia de Cotopaxi, Ramón (2004) destaca que, entre 1740 y 1910, los territorios del corregimiento de La Tacunga fueron bastante apetecidos para la actividad

---

97 Para resúmenes de los arreglos institucionales implementados por el Banco Mundial utilizando los conceptos de etnodesarrollo y desarrollo con identidad, ver Partridge (1996) y Van Nieuwkoop (2000).

agropecuaria, por encontrarse ubicados en el valle longitudinalmente más grande y plano existente en Ecuador; una hoya cuyas condiciones de humedad y sequedad oscilaban en un punto intermedio con respecto a aquellas existentes en las cordilleras circundantes. Por ello, según las descripciones del siglo XVII, el valle central de La Tacunga tenía suelos pródigos por su topología y fecundos por el impacto de las erupciones volcánicas. Dadas estas peculiares condiciones agroecológicas, los grupos dominantes coloniales buscaron apropiarse de las tierras del valle central, produciendo así una forma de ocupación del espacio caracterizada por un “burdo dualismo étnico”, en el cual las áreas urbanas devinieron en lugares reservados para el asiento de los blancos y las rurales en los sitios de residencia de los indígenas.

Tal distribución espacial de las etnias estuvo reforzada por un proceso de concentración de las mejores tierras del valle central a favor de los complejos hacendarios, conjuntos de haciendas con producciones distintas y complementarias, usualmente controlados por aquellas pocas familias blanco-mestizas que habían logrado sobrevivir a la crisis de los obrajes acaecida en el siglo XVIII (Ramón, 2004: 8). Si bien las poblaciones indígenas quedaron así confinadas a las tierras de menor productividad, aquel proceso de concentración no implicó su marginación de la economía colonial. Como consecuencia de las reformas borbónicas, las autoridades coloniales buscaron involucrar forzosamente a los indígenas en el pago de tributos injustificados y en los circuitos de producción de aguardiente y pólvora.

En respuesta a la concentración de tierras y la explotación étnica, las poblaciones indígenas cotopaxenses procuraron controlar sus niveles de sometimiento económico y político a la sociedad colonial, utilizando como instrumentos de resistencia a las figuras de indios sueltos e indios libres. Gracias a estas, los indígenas lograron conformar diferentes grados de relación con las autoridades municipales, los tenientes políticos, los registradores oficiales, los tinterillos, los comerciantes, los curas, los hacendados, los arrendatarios, los rematadores de diezmos o los blancos de los pueblos. Así, aunque no pudieron evitar ser utilizados como fuerza de trabajo en las obras públicas de los centros urbanos o las faenas de las haciendas, los indígenas lograron mantener la idea de la comuna como un modelo de vida anhelado por quienes aspiraban a romper sus ataduras con la sociedad blanco-mestiza (Ramón, 2004: 23).

Para principios del siglo XIX, empujada tanto por los procesos económicos de concentración de la tierra como por el atractivo de lo suelto y lo libre, el 46% de la población indígena contabilizada en La Tacunga estaba localizada en las zonas más remotas, menos fértiles y más altas de Cotopaxi. En tal desplazamiento, el páramo se transformó en el refugio para los indios libres, un espacio cargado de connotaciones simbólicas construidas siempre en referencia a las situaciones de explotación y do-

minación. Obviamente, la configuración de este ecosistema como una suerte de albergue social tampoco implicó que los indios se hubiesen colocado ni económica ni políticamente al margen de la sociedad colonial. Esta logró mantener y consolidar mecanismos de dominación utilizando a los caciques locales, personajes que fueron mestizándose paulatinamente y accediendo así a mejores ubicaciones espaciales.

Entre 1818 y 1930, el sistema cotopaxense de haciendas comenzó a expandirse hacia fuera del valle central, buscando incorporar más directamente en su lógica a las zonas altas y subtropicales. En las estadísticas de dicho período, se constata la existencia de 175 contratos de arrendamiento de haciendas. Empero, la proliferación del arrendamiento no desempeñó una función modernizadora: en lugar de realizar inversiones en los predios alquilados, los arrendatarios blanco-mestizos prefirieron acumular riquezas explotando lo más rápida y despiadadamente a la tierra y los indígenas (Ramón, 2004: 14). En virtud de tales preferencias, la expansión espacial del sistema hacendatario cotopaxense estuvo acompañada por una notoria exacerbación del rentismo económico. Debido a la cercanía de la provincia de Cotopaxi con Quito y a los estragos producidos por las erupciones o los terremotos, los propietarios de las grandes unidades productivas prefirieron no residir en sus haciendas, sino arrendarlas. Conforme esta estrategia de captación segura y cómoda de rentas devino en hábito, las elites propietarias acentuaron su despreocupación por convertir al territorio provincial en un espacio con formas de identidad locales, reduciéndolo así a un ámbito donde la extracción de excedentes procedía acentuando la desidia y el desprecio hacia lo indígena.

Adicionalmente, a partir de la crisis causada por las guerras de independencia, el control de los recursos hídricos comenzó a configurarse como otra fuente de conflicto entre las etnias y al interior de estas. Desde ese entonces, la expansión de las unidades agrícolas dominantes implicó una mayor presión de la sociedad blanco-mestiza sobre las fuentes de agua localizadas en los páramos. Así, entre 1832 y 1930, comenzaron a conformarse los primeros contratos de uso del agua y, con estos, los juicios y conflictos por los recursos hídricos disponibles. Al interior de los diversos espacios socioambientales de la provincia, los requerimientos de agua emanados de los obrajes y las haciendas comenzaron a crear sistemáticamente situaciones de escasez social del recurso, exacerbadas por la disminución de la capacidad de los páramos para retener agua (Ramón, 2004: 15). Como efecto de la creciente apetencia de las elites por los recursos hídricos, la transformación de las formas tradicionales de gestión de las subsistencias cotidianas de los indígenas se acentuó y aceleró. En lo sucesivo, el páramo devendría en escenario para los conflictos.

En Cotopaxi, la expansión de las formas de producción y circulación capitalistas no cambió sustancialmente el rentismo predatorio de

los productores blanco-mestizos. Entre 1875 y 1930, mientras el boom cacaotero proporcionaba nuevos alientos a la acumulación capitalista en Ecuador, se generó una nueva oleada de modernización de las haciendas serranas, pero sus efectos fueron limitados en Cotopaxi. A partir de 1910, el ferrocarril comenzó a ser utilizado habitualmente por los hacendados cotopaxenses para transportar leche, quesos y ganado hacia Quito y la costa. A pesar de los incentivos generados por la demanda de bienes agropecuarios en otras provincias de mayor desarrollo relativo, la modernización del sistema hacendatario entró en suspenso: la crisis de la exportación cacaotera favoreció al mantenimiento de las formas tradicionales cotopaxenses de control del espacio, de los indígenas y de los recursos naturales. Posteriormente, entre 1948 y 1965, cuando Ecuador experimentaba un nuevo auge económico ocasionado por las exportaciones bananeras, la modernización agraria tampoco aumentó su ímpetu, pues “los terratenientes cotopaxenses tampoco respondieron a esa demanda o lo hicieron muy tímidamente” (Ramón, 2004: 17).

En 1964, con el inicio de la reforma agraria, Cotopaxi entró en una etapa de racionalización económica al interior de las grandes unidades productivas. Sin embargo, una vez más, esta modernización procedió a la sazón tradicional, a saber, entregando a los indígenas las tierras más periféricas, más altas, menos productivas o menos regables. A su vez, aquella modernización reforzó la tendencia hacia la sustitución de cultivos tradicionales por pastos y alfalfa; ello generó presiones adicionales sobre los recursos hídricos cotopaxenses, pues las pequeñas y medianas granjas lecheras ingresaron al conjunto de usuarios agrícolas interesados en lograr mayores captaciones hídricas a expensas de las poblaciones pobres de montaña. En Cotopaxi, estas formas de producción más modernas ampliaron aún más el desequilibrio ecológico básico existente entre usuarios río arriba y usuarios río abajo (Ramón, 2004: 18). Empero, el deterioro de los activos naturales no culminó con los experimentos productivos efectuados en el contexto de la promoción de la sustitución de importaciones.

Durante la década del noventa, a partir de la implementación de las políticas de ajuste, conforme la producción de cárnicos y lácteos dejaba de ser altamente rentable<sup>98</sup>, las fuerzas del mercado empujaron a una nueva y más ansiosa ampliación de la frontera agrícola cotopaxense, tendencia visibilizada en una devastación ecológica cuya expresión espacial procede bajo la forma de dos movimientos simultáneos de transformación de los paisajes provinciales. Por un lado, la expansión de las activi-

---

98 En Cotopaxi, la pérdida de la rentabilidad de las actividades pecuarias y lácteas tuvo una expresión espacial. En los datos georreferenciados sobre la evolución de la intervención antrópica para el período 1991-2004, se observa una disminución de la superficie dedicada a ganadería y un aumento de las áreas destinadas a agricultura (Martínez, 2005). Antes de ese período, las zonas ganaderas estaban en expansión.

dades productivas de alto valor aparece como un movimiento de ascenso de las intervenciones antrópicas desde el valle central hacia las cumbres de las cordilleras oriental y occidental, un ascenso hacia arriba que deteriora notoriamente a los cuatro tipos de páramos existentes en Cotopaxi. Por otro, la ampliación de las agroindustrias ocurre mediante un movimiento transversal desde oriente a occidente, incorporando así a las regiones más calientes y cercanas a la costa. Este desplazamiento transversal propicia una reducción de las distintas vegetaciones arbustivas y, también, una reasignación del espacio a la producción de tomate de árbol, flores, cacao, café, maíz duro, banano, palma africana y maracuyá.

Ahora bien, acompañando dichas transformaciones agroecológicas propiciadas por las distintas modalidades de inserción de la economía local en los circuitos de acumulación conformados por los mercados internos o externos, se produjo un incremento paulatino e irreversible de la diferenciación socioeconómica al interior de las poblaciones indígenas y campesinas cotopaxenses. Al margen de las diferencias emanadas por la concesión de prebendas a los caciques indígenas, el proceso de diferenciación mediante mecanismos de mercado comenzó a acelerarse desde 1920, una década en la que los indígenas conciertos “que lograban buena producción y precios altos de sus productos, podían pagar al patrón sus obligaciones con dinero y [...] comprar tierras al hacendado” (Ramón, 2004: 19).

Durante buena parte del siglo XX, sin embargo, la diferenciación socioeconómica fue mitigada por la persistencia de prácticas indígenas imbuidas por las lógicas del intercambio ritual, el parentesco y la colectividad. Incluso después de la reforma agraria, tales prácticas impidieron una rápida y nítida conversión de los campesinos en proletarios o empresarios, utilizando a los páramos como espacios para la reconstrucción permanente de formas comunitarias de producción y consumo. A futuro, sin embargo, los procesos de diferenciación podrían acelerarse por la injerencia de dos fuerzas en operación.

La primera consistiría en que las tendencias demográficas podrían empujar hacia una pérdida de la centralidad del páramo como escenario de resistencia indígena. A principios del siglo XXI, Cotopaxi sigue siendo una provincia cuyos habitantes son mayoritariamente rurales. Excepción hecha de La Maná, la población rural predomina en todos los demás cantones de la provincia, incluyendo el cantón Latacunga, donde se asienta la ciudad capital, otrora símbolo exclusivo del poder blanco-mestizo<sup>99</sup>. No obstante, debido a los procesos de escasez ambiental inducidos por las elites locales, los páramos están expulsando población indígena.

---

99 Según los datos disponibles a 2005, los porcentajes de habitantes rurales con respecto al total de población residente en cada cantón cotopaxense eran los siguientes: La Maná (46%), Latacunga (64%), Pangua (93%), Pujilí (89%), Salcedo (81%), Saquisilí (75%) y Sigchos (94%) (SIISE, 2005).

Actualmente, la mayoría de la población rural está concentrada en las parroquias ubicadas entre las laderas y cordilleras que rodean a la hoya central. En correspondencia con las transformaciones socioeconómicas propiciadas por las reformas y ajustes estructurales, se ha conformado un continuo de ocupación del espacio en el que lo rural ya no se define por su alejamiento físico de lo urbano. En la mayoría de los casos, las denominadas parroquias rurales constituyen espacios de pobreza que rodean aquellos enclaves urbanos en los cuales se desarrollan las actividades económicas más directamente vinculadas a los mercados y, por tanto, demandantes de fuerza de trabajo. Consecuentemente, en estricto sentido, la presión sobre los recursos hídricos ya no proviene tanto de quienes habitan en los páramos sino, antes bien, de quienes residen fuera de ellos. Frente a esta circunstancia, se torna previsible esperar, por un lado, un reordenamiento del conflicto socioambiental tomando como eje la oposición entre los asentamientos urbanos y rurales de las zonas bajas con los asentamientos rurales de las zonas altas; y, por otro, un menor interés de los grupos sociales por conservar los ecosistemas de las zonas superiores.

En cuanto a la segunda fuerza que operaría para acelerar los procesos de diferenciación, en Cotopaxi, como consecuencia de las formas seculares de uso y control de la tierra y los recursos naturales, se ha consolidado una división perversa del espacio en virtud de la cual las partes superiores de las zonas oriental y occidental tienden a definirse como espacios de pobreza diferenciables entre sí, según sus dotaciones relativas de activos naturales. Si bien tales dotaciones están expuestas a procesos acelerados de degradación en ambas zonas, los indígenas pobres ubicados en la cordillera occidental seca y los campesinos de la cordillera central húmeda poseen distintas bases naturales para su subsistencia. De ahí que sus dinámicas de supervivencia familiar sean diferentes y estén basadas en combinaciones distintas de migración temporal, venta de productos y proletarización. En ambas regiones, sin embargo, se observa un elemento común: el acceso al riego y la posesión de tierras comunales han constituido los dos factores fundamentales para acelerar la diferenciación campesina (Ramón, 2004: 20).

A su vez, en las zonas oriental y occidental, se observa la persistencia de una vía comunitaria andina de supervivencia y diferenciación campesina. Mediante aquellas prácticas relacionadas con el acceso a los comunes ambientales, con el reparto de la producción y la organización de las prestaciones familiares, las comunidades operan como mecanismos para administrar endógenamente los ritmos, modalidades y alcances de los procesos de enriquecimiento o empobrecimiento de sus miembros. Esta administración de la diferenciación económica sucede mediante formas de política corporativista que, si bien están atravesadas por un fuerte discurso comunitario, reproducen relaciones

bastante jerárquicas entre los individuos, familias y géneros (Ramón, 2004: 21). En tal sentido, debido a la lógica cultural todavía imperante en las comunidades cotopaxenses, la definición de ganadores o perdedores dista mucho de asemejarse a aquella ficción simplificadora de la gobernanza neoliberal, según la cual los límites entre lo público y lo privado pueden ser claramente demarcados, distinción que permitiría resultados redistributivos basados en decisiones exclusivamente individuales intermediadas por la operación impersonal de los mercados.

Las estrategias utilizadas por las comunidades indígenas para administrar la supervivencia y la diferenciación de sus miembros, sin embargo, no deben ser consideradas idílicamente. A diferencia de antaño, el páramo ya no es el refugio para los indios libres. Ahora, este ecosistema ofrece el escenario para la generación de formas de incorporación comunitariamente controladas a los circuitos de acumulación capitalista locales, nacionales e internacionales. Por ello, el páramo adquiere una dimensión estratégica como activo natural y, por tanto, conflictiva.

Históricamente, como espacio simbólico y económico indígena, el páramo se constituyó en un juego de múltiples relaciones de oposición con otros espacios de poder local. Además de su confrontación permanente con las unidades agropecuarias ubicadas río abajo en el valle central, el páramo ha sido también objeto de disputa con los municipios locales. Con dichas instituciones, las comunidades han mantenido siempre relaciones tensas, porque las autoridades urbanas han buscado limitar la autonomía de las tierras comunales bajo el pretexto de implementar intervenciones de beneficio público. De esta manera, desde el siglo XIX, se configuraron una serie de conflictos de baja intensidad entre indígenas y no indígenas, originados usualmente por las acciones compulsivas de los poderes públicos encaminadas a utilizar las formas comunitarias de trabajo (Ramón, 2004: 23). En su versión contemporánea, tales conflictos aparecen bajo la forma de proyectos, programas o iniciativas de política pública en los cuales los habitantes urbanos son los destinatarios o beneficiarios de las transferencias de agua.

Debido a los antecedentes del comportamiento histórico de los alcaldes, gobernadores, tenientes políticos y demás funcionarios locales, las comunidades indígenas tienen sobradas razones para desconfiar de modelos de gobernanza basados en la ficción de una cooperación democrática y respetuosa entre sociedad civil, sector público y sector privado. En la historia de la lucha por el control de los activos naturales ubicados en los páramos cotopaxenses, el municipio no aparece como el defensor de los bienes públicos sino como el testaferro de las oligarquías de la tierra. Mientras no se demuestre lo contrario, el municipio es otro instrumento para la expropiación económica y la dominación étnica.

Obviamente, las comunidades indígenas no han permanecido pasivas frente a los arreglos institucionales dominantes. Durante la

primera mitad del siglo XX, teniendo como trasfondo el conflicto entre indígenas y arrendatarios de las haciendas, se crearon las juntas, primeros gérmenes de las actuales organizaciones campesinas. Desde 1970, se difundieron las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs) que aglutinan a las comunidades de base. Durante la década del ochenta, en un contexto caracterizado por la presencia de organizaciones no gubernamentales progresistas, se conformó el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC). Con su aparición, la forma indígena de hacer política en los espacios blanco-mestizos adquirió una complejidad difícilmente aprehensible en el esquema ortodoxo de la gobernanza.

### LOS ECOSISTEMAS REMANENTES: SU ESTADO Y PERSPECTIVAS

Sea como productores o como trabajadores, los pobres rurales dependen de la calidad de los ecosistemas para obtener sus subsistencias. Conforme convierte a dicha constatación de sentido común en premisa indisputable para sus políticas e iniciativas globales, la comunidad internacional promueve intervenciones de desarrollo cuya verosimilitud depende de narrativas que, además de apreciar la reproducción de la pobreza en referencia casi exclusiva a las vicisitudes de las relaciones entre los individuos y su contorno natural, hacen abstracción de las condiciones ambientales concretas existentes a nivel local. Por ello, ante tales despliegues irrestrictos de la imaginación hegemónica, cabe preguntarse: en Cotopaxi, ¿podría el estado de los ecosistemas remanentes establecer límites relativamente infranqueables para las alternativas de política a favor de los pobres?

Durante el año 2005, la Fundación EcoCiencia y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) culminaron un conjunto de investigaciones sobre las condiciones sociales, económicas y ambientales imperantes en Cotopaxi. Dado que fueron concebidos como apoyos a la discusión de políticas realizada en el contexto de la Convención Ambiental, dichos estudios buscaron ofrecer resultados meticolosa y empíricamente fundamentados, circunstancia necesaria para disipar las resistencias de las elites blanco-mestizas locales a los experimentos de gobernanza planteados desde un gobierno provincial indígena<sup>100</sup>. Por ello, antes de presentar algunos de estos re-

---

100 En 2000, César Umajinga Guamán se convirtió en el primer indígena en ocupar la máxima instancia de gobierno de Cotopaxi, la Prefectura Provincial. Tras asumir su mandato, el prefecto planteó institucionalizar la democratización de la toma de decisiones. Para concretar dicho propósito, dos años después, el gobierno cotopaxense instauró la Convención Ambiental, un foro de discusión en el cual empresarios, pobladores y autoridades intentan definir conjuntamente las principales políticas, estrategias y acciones ambientales para el territorio provincial (Alfaro Reyes, 2004).

sultados, se torna necesario esbozar los objetivos y metodologías de tales investigaciones.

En el estudio “Cotopaxi: algunos datos del territorio”, Maldonado (2004) resume los resultados alcanzados por el Sistema de Monitoreo Socioambiental de Cotopaxi (SMSC), un proyecto que aplicó a escala provincial la metodología utilizada previamente en el sistema de indicadores socioambientales nacionales creado por EcoCiencia<sup>101</sup>. Con la intención de facilitar el análisis de la sustentabilidad a nivel de cantones, el SMSC representó espacialmente la información disponible sobre áreas protegidas, formaciones vegetales, cambios en la vegetación, usos del suelo, localización de las unidades económicas, concesiones de agua, estado de las cuencas, grados de erosión, distribución de la población, concesiones mineras, riesgos naturales y niveles de pobreza. Construido mediante verificaciones *in situ* de los datos proporcionados por las imágenes satelitales y los mapas preexistentes, este sistema de monitoreo provincial constituye la matriz informativa para los diversos trabajos elaborados por EcoCiencia y el SIPAE. En estos, las variables socioeconómicas son correlacionadas en referencia a los tipos de formaciones vegetales remanentes, dígame bosque de neblina montano, bosque semideciduo montano, bosque siempreverde de tierras bajas, bosque siempreverde montano alto, bosque siempreverde piemontano, matorral húmedo montano, matorral seco montano, páramo arbustivo, páramo herbáceo, páramo seco y superpáramo<sup>102</sup>.

Basándose en las clasificaciones sobre los ecosistemas remanentes, en el estudio multitemporal de cambios en la cobertura vegetal, Martínez (2005) efectúa una prospección de la cobertura vegetal cotopaxense para el año 2015, tomando como referencia imágenes satelitales de los años 1977, 1979, 1989, 1991 y 2001. Además de considerar las dinámicas ecológicas observables en las series cronológicas pasadas de la cobertura vegetal, este estudio contempló las condiciones bióticas, físicas, antrópicas y sociales con capacidad para producir cambios en la vegetación a futuro. El análisis estuvo sustentado en una modelación con cadenas de Markov y una proyección estocástica, operaciones acompañadas por métodos de evaluación multicriterio y multiobjetivo.

En *Evaluación ecológica de paisaje de la provincia de Cotopaxi*, Encalada (2005) ubicó los principales patrones espaciales y temporales de la transformación de las formaciones vegetales existentes en Cotopaxi, con el objetivo de detectar alternativas de manejo ambiental y áreas promisorias de conservación. Como premisa, la in-

---

101 Para detalles sobre los fundamentos teóricos y metodológicos del Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador, ver Sáenz (2004).

102 Para definiciones biofísicas de estos tipos de ecosistemas, ver Sierra (1999).

investigación asumió que un ecosistema es una unidad compuesta por agua, suelos y biodiversidad, destacando así que las interrelaciones entre estos tres elementos generan los servicios ambientales utilizables por las poblaciones humanas. Operativamente, dicha visión desembocó en el análisis de la integridad de los ecosistemas y los factores que los amenazan<sup>103</sup>.

Dado que los procesos históricos de intervención humana han esparcido la vegetación remanente en todo el espacio provincial cotopaxense, el análisis de la integridad ecológica tomó como referencia a los parches de vegetación observables mediante imágenes satelitales. Más específicamente, este estudio contempló: el número de parches de un tipo determinado de vegetación existente cada 100 hectáreas; el tamaño y la compactación de los parches individualmente observables; el porcentaje de remanencia de vegetación natural en las subcuencas hídricas; el porcentaje del área del fragmento vegetal que puede considerarse como su núcleo; la distancia mínima existente entre parches diferentes del mismo tipo de vegetación; la conectividad física de los parches correspondientes al mismo tipo de vegetación; la proporción de paisaje ocupada por cierto tipo de vegetación y el número de este tipo de parches en el paisaje; los tipos de vegetación presentes en la subcuenca; el porcentaje de la subcuenca bajo algún tipo de protección, la presencia de bellezas escénicas y de especies vulnerables.

Con respecto a la ubicación de las amenazas naturales o humanas a los ecosistemas remanentes, estas fueron representadas mediante mapas cuya elaboración contempló las siguientes variables: pérdida potencial de cobertura vegetal hasta 2015; zonas erosionadas y en proceso de erosión; volúmenes de caudales de agua concesionados; superficie de concesiones mineras actuales y en trámite; extracción de madera y leña; contaminación medida según la carga orgánica por persona; accesibilidad o tiempo requerido para desplazarse a un sitio de interés; porcentaje de la tierra cubierto por agricultura, ganadería y plantaciones forestales; desastres naturales relacionados con inundaciones, movimientos en masa y peligros volcánicos.

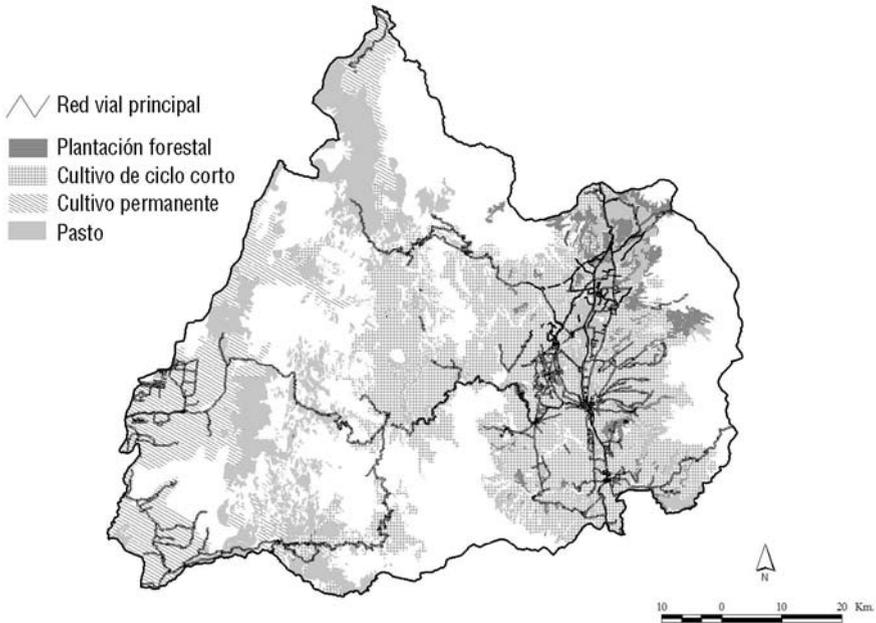
Por último, en el estudio sobre las tendencias de cambio de las condiciones agroecológicas existentes en los cantones cotopaxenses, el SIPAE (2005) ubicó e interpretó las principales transformaciones agrarias en referencia a los procesos sociales y políticos incitados por las

---

103 La integridad ecológica refiere a la capacidad de un ecosistema para mantener su estructura y funcionamiento originales, absorbiendo a través del tiempo el estrés generado por las perturbaciones derivadas de factores naturales y/o humanos. Por tanto, se dice que un ecosistema posee alta integridad cuando en él los procesos naturales se desarrollan con normalidad y la composición de especies nativas se mantiene (Encalada, 2005).

distintas formas de producción históricamente verificadas en la provincia, tarea que abarcó incluso la reconstrucción de las dinámicas productivas imperantes con anterioridad a la colonización española. Prestando especial atención a las modificaciones ocurridas en los páramos y en las relaciones entre etnias, este trabajo ofrece descripciones sobre los actuales impactos socioambientales derivados de las actividades empresariales florícolas, industriales y forestales. Ahora bien, a partir de los datos proporcionados por las investigaciones de EcoCiencia y el SIPAE, es posible inferir lo siguiente.

**Mapa 1**  
Cotopaxi, usos del suelo (2004)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

A pesar de su extensión territorial relativamente reducida, la provincia de Cotopaxi contiene agroecosistemas inmersos en una gama de altitudes, temperaturas y precipitaciones que pueden variar desde 80 a 5.920 m sobre el nivel del mar, desde -3 a 35 grados centígrados y desde 500 a 2.500 mm anuales, respectivamente. En una primera impresión, este mosaico de condiciones geofísicas llevaría a suponer que la provincia podría ofrecer escenarios ideales para la introducción de nuevas técnicas de producción, la ampliación de la superficie agrícola o la experimentación con nuevos productos de alto valor. Tal suposición es, empero, apresurada.

Ciertamente, según los indicadores agregados de uso y cobertura del suelo, Cotopaxi parecería mantener aún posibilidades para extender la superficie cultivable pues, con respecto al total de hectáreas del territorio cotopaxense, apenas el 49% del suelo tiene un uso agropecuario y sólo un 6% es utilizado de manera permanente (ver Mapa 1). No obstante, el 51% del territorio no utilizado para fines agrícolas abarca o bien a áreas altamente degradadas por la erosión, o bien a zonas ecológicamente frágiles.

Entre las áreas con mayor fragilidad ecológica, se encuentran los distintos tipos de bosques y páramos cuyos servicios ecológicos son fundamentales para la regulación de uso de los recursos hídricos y, por tanto, para el sostenimiento intertemporal de las asignaciones de agua para consumo doméstico, agrícola o industrial. Por ello, en estricto sentido, ninguno de los ecosistemas naturales cotopaxenses está libre de intervenciones antrópicas.

Espacialmente, tales intervenciones aparecen como incursiones que penetran en los distintos tipos de ecosistemas y quebrantan las formaciones vegetales previamente compactadas, generando así una situación de fragmentación que incide en la capacidad de los ecosistemas para sustentar la vida, la producción y las subsistencias de los pobres. Cronológicamente, la transformación humana de los ecosistemas coincide sustancialmente con el modelo de acumulación económica predominante en una época determinada. Por ello, los ecosistemas remanentes han recibido el efecto acumulativo de las presiones emanadas de la agricultura, la ganadería, la floricultura y la minería.

Como consecuencia de dicha acumulación de impactos, se han consolidado dos patrones de uso del espacio cuyas características cuestionan los lugares comunes hegemónicos sobre las relaciones entre pobreza y degradación ambiental. En primer lugar, al comparar las formaciones vegetales remanentes, se observa que los páramos más extensos son aquellos ubicados en los sitios donde los productores empresariales no han logrado todavía controlar directamente el suelo, a saber, las tierras comunales indígenas. En contraste con tal circunstancia, las formaciones vegetales menos extensas son aquellas ubicadas en el valle central, un espacio en el cual la proliferación de empresas ha conducido a los bosques de tierras bajas hacia su virtual desaparición.

Es decir, cuanto más expuestos están los suelos a la influencia de la producción mercantil capitalista, menores fragmentos de vegetación quedan. Allí donde el mercado hace sentir su presencia, aunque sea como fenómeno esporádico, la cobertura vegetal desaparece masiva y homogéneamente. En Cotopaxi, la expansión de las redes viales constituye la expresión sintética y físicamente palpable del avance de las formas de producción capitalistas. Por ello, al confrontar las imá-

genes de la vegetación remanente con las de los caminos principales, se aprecia que las redes viales operan como arterias en torno a las cuales los distintos tipos de vegetación comienzan a vaciarse, lenta pero irremisiblemente.

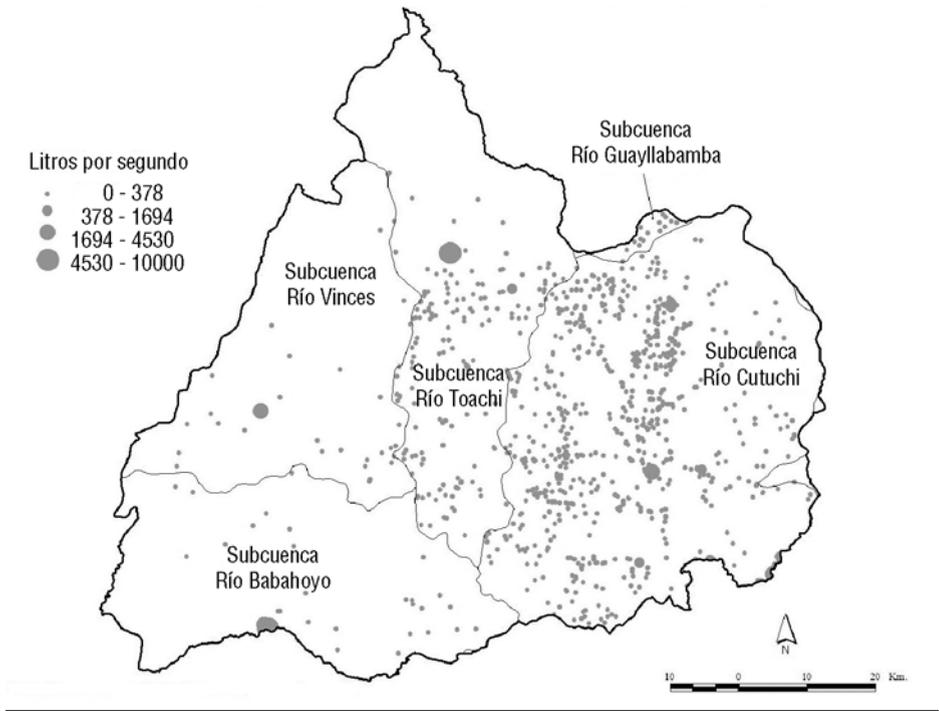
Por otra parte, las series históricas y proyecciones sobre erosión permiten prever que, en un lapso no mayor a quince años, las potenciales alternativas de producción disminuirán sustancialmente para los pobres residentes en las estribaciones de las cordilleras, en las montañas no tropicales y las periferias de los centros poblados. En Cotopaxi, la mayoría de los suelos erosionados o en proceso de erosión están ubicados en el valle del Río Cutuchi, en las zonas donde se asientan las unidades de producción agrícola e industrial. Cuando se discriminan las superficies erosionadas o en proceso de erosión según el tipo de cobertura imperante, se observa que la mayor cantidad de hectáreas con pérdidas de fertilidad está asociada al predominio de los cultivos de ciclo corto, especialmente en los cantones Saquisilí, Salcedo y Pujilí; tal circunstancia confirma que los procesos de degradación ambiental están asociados a intervenciones antrópicas<sup>104</sup>.

Además, si se considera que la erosión es mayor en los cantones cotopaxenses serranos, el principal problema a futuro para las comunidades indígenas no será reconvertirse hacia cultivos de alto valor, sino poder mantenerse produciendo bienes agropecuarios. En Cotopaxi, sólo los colonos de los cantones litorales podrían tener mayores posibilidades de reconversión agrícola si logran acceder a las tierras más bajas, húmedas y calientes. Empero, dicha posibilidad podría ser menos factible si el avance de la frontera agrícola en La Maná se logra a través de una mayor concentración de la tierra en los agentes económicos con mayor poder relativo. En cualquier caso, la implementación de las opciones potencialmente abiertas para los colonos entrará en conflicto con las políticas de conservación de las áreas protegidas ubicadas en la región occidental de Cotopaxi.

---

104 También se observan superficies erosionadas o en erosión en los alrededores del volcán Quilotoa, condición debida a la acción del viento y el agua.

**Mapa 2**  
Cotopaxi, concesiones de agua (2002)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

En lo relativo a la distribución de las concesiones de recursos hídricos superficiales, el promedio de litros concesionados por cantón evidencia que las asignaciones no guardan correspondencia ni con el porcentaje de población en pobreza por necesidades básicas insatisfechas, ni con el número de unidades productivas existentes en cada cantón. En Cotopaxi, las mayores concesiones están localizadas en aquellos microespacios al interior de las parroquias del valle central y la región occidental, donde se asientan las agroempresas de brócoli, flores o frutas para la exportación<sup>105</sup> (ver Mapa 2). Por ello, como efecto de los procedimientos discrecionales inherentes a la asignación de recursos hídricos, los pobres urbanos y rurales experimentan situaciones de exclusión hídrica incluso en los cantones aparentemente más favorecidos por las concesiones de agua. A futuro, esta distribución socialmente

<sup>105</sup> En las zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas pertenecientes a la provincia de Cotopaxi se observan concesiones hídricas.

asimétrica podría acentuarse aún más, conforme el modelo de inserción ecuatoriana en los mercados internacionales aumente las presiones por desviar recursos hídricos cotopaxenses hacia usuarios ubicados fuera de la provincia<sup>106</sup>.

En Cotopaxi, también, la captura del Estado por los sectores empresariales aparece expresada en las transgresiones a las normativas ambientales locales y nacionales. Sin considerar a las empresas extractivas localizadas en el valle central, las mayores concesiones mineras están ubicadas precisamente en las áreas occidentales donde todavía quedan formaciones vegetales extensas, circunstancia que convierte a la minería en un factor fundamental en la pérdida de la integridad de los ecosistemas remanentes. Por otra parte, a partir de los datos sobre la carga de basura por persona, se evidencia que las mayores presiones humanas a los ecosistemas han provenido de La Maná y Saquisilí, cantones que registran las mayores tasas de crecimiento anual de la población durante las últimas dos décadas y que albergan a las nuevas empresas agroexportadoras.

Por ultimo, cual efecto de sus estrategias de inserción en los mercados internacionales, los productores empresariales están creando verdaderos corredores de devastación al interior de Cotopaxi, fenómeno descrito por los estudios de EcoCiencia mediante el término “ejes de desintegración ecológica”<sup>107</sup>. En estas zonas delimitables por la relativa homogeneidad de sus bajos niveles de integridad ecosistémica, se encuentran: el eje Latacunga-Saquisilí-Pujilí-Salcedo, que experimentó un aumento del número de empresas florícolas del 203% entre 1996 y 2004; el eje Latacunga-Pujilí-Zumbahua-La Maná, que contiene cultivos de banano, palma africana, pastos, caña, tabaco y mora; el eje Zumbahua-Angamarca-Pangua-Moraspungo, que alberga a empresas agrícolas y ganaderas con fuerte incidencia en páramos y bosques; el eje Lazo-Toacazo-Sigchos, que registra nuevas presiones antropogénicas sobre los bosques de los Ilinizas y el eje Zumbahua-Chugchillá-Sigchos, que evidencia signos de agotamiento de las posibilidades de cultivo debido a la creciente erosión y contempla una presión social en aumento enfocada en las zonas de altura (Maldonado, 2004).

Los efectos de la expansión de las formas económicas capitalistas, sin embargo, no culminan ahí. A partir del análisis sobre la integridad de los bosques de tierras bajas, es posible concluir que las labores de recuperación de las formaciones vegetales no serán fáciles, ni siquiera-

---

106 Los mayores caudales concesionados corresponden a usos eléctricos, asignaciones que benefician básicamente a consumidores no residentes en Cotopaxi.

107 Las nomenclaturas utilizadas para definir a estos ejes toman como referencia a los principales centros urbanos.

ra en aquellos espacios no tocados previamente por las intervenciones humanas. Dado que los pequeños remanentes de bosques están aislados y fragmentados entre sí, las políticas para la creación de corredores biológicos podrían no ser una alternativa eficiente de conservación. Incluso suponiendo que las presiones sobre los ecosistemas no aumentasen a futuro debido a la expansión de la agricultura, la ganadería o la minería, la actual dinámica de la pérdida de la cobertura vegetal basta para reducir la fertilidad de los suelos, producir variaciones drásticas de los caudales hídricos y, en suma, mermar la funcionalidad de los ecosistemas remanentes (Encalada, 2005: 21).

Ahora bien, a partir de la época colonial, los patrones cotopaxenses de uso del espacio han estado correlacionados con las modalidades de inserción de las unidades económicas locales en los circuitos de valor nacionales. En cada uno de sus respectivos momentos, los auges macroeconómicos producidos por la exportación de cacao, café, banano y petróleo contribuyeron a perpetuar una estructura de asentamientos espaciales basada en el desplazamiento de los agentes menos poderosos económica y políticamente hacia las tierras de menor productividad agropecuaria. Además, el desarrollo desigual de los distintos ejes productivos ha propiciado la consolidación de una situación paradójica: en Cotopaxi, se verifica sobre y subutilización de la tierra simultáneamente.

Si bien el 31% de la superficie cultivable cotopaxense está subutilizada, esta fracción corresponde básicamente a las zonas localizadas en el valle central y las laderas con menores pendientes, es decir, las tierras con las mejores condiciones relativas para las actividades agropecuarias intensivas en capital, maquinaria y tecnología. Por otra parte, el 25% del territorio provincial está sobreexplotado, especialmente las zonas escarpadas con menores aptitudes para la producción agropecuaria capitalista y mayor presencia de productores indígenas (Ortíz, 2005: 25). Este patrón paradójico es el resultado de un mismo proceso socioeconómico.

Durante las últimas décadas, a pesar de la desaparición de las grandes haciendas tradicionales, las elites han continuado concentrando las mejores tierras como mecanismo de acumulación y prestigio social. Generación tras generación, dado que la desigualdad en el acceso a la tierra continúa desde la reforma agraria, las tierras en posesión de las familias de pequeños productores tienden a subdividirse en lotes menores, generándose así una utilización intensiva de predios cada vez más pequeños.

La conversión de las mejores tierras a la producción de bienes de alto valor en los mercados internacionales, empero, no ha desencadenado efectos multiplicadores capaces de mejorar el bienestar de la población trabajadora. Entre los años 1990 y 2002, período en el que las

exportaciones florícolas ecuatorianas aumentaron en un 2.000%, Cotopaxi devino en el segundo centro florícola más importante del país, albergando al 16% de las empresas nacionales en la franja que circunda a la carretera panamericana ubicada en el valle central. Hacia el año 2003, en las 70 empresas florícolas formalmente registradas en esta franja, se estimaba que la producción era realizada mediante 6 mil campesinos y campesinas que trabajan como asalariados en unas 600 has. Si bien Cotopaxi cuenta con diversas ventajas comparativas para la producción florícola, las características técnicas de dicha actividad operan en contra de la conversión de los empresarios tradicionales y los productores campesinos en exportadores de flores. Para que una unidad productiva sea rentable, requiere poseer no menos de 8 has, invertir entre 50 y 350 mil dólares por hectárea y contratar hasta 18 trabajadores por hectárea (SIPAE, 2005). Debido a estas condiciones técnicas, la floricultura cotopaxense no refleja un proceso local de acumulación de capital liderado por las oligarquías tradicionales de la tierra.

Aparentemente, la mayoría de las empresas han emergido con el aporte de inversionistas europeos, colombianos y quiteños. A similitud de las formas de producción precedentes, los nuevos inversionistas conciben a Cotopaxi como un sitio de negocios y no como su lugar de residencia. Por ello, en su afán por obtener la flor perfecta demandada por los consumidores extranjeros –y hacerlo al costo más bajo posible–, la floricultura cotopaxense recurre a un uso intensivo de agroquímicos, despreocupándose por los derechos de los trabajadores y por sus impactos en las poblaciones aledañas. En la franja de desarrollo capitalista competitivo, la responsabilidad corporativa y sus códigos voluntarios de buena conducta constituyen una quimera. Apenas el 18% de las empresas florícolas están sometidas al Flower Label Program, una certificación internacional concedida a quienes respetan principios como libertad de asociación y negociación colectiva, salario digno, jornada laboral legal, salud y seguridad productiva, estabilidad laboral, protección ambiental y no utilización de trabajo infantil. En contraste con esta minúscula expresión de responsabilidad corporativa, la tradicional forma de operación empresarial sigue buscando la extracción acelerada de ganancias mediante cualquier oportunidad de negocio. Por ejemplo, el SIPAE detectó que los plásticos previamente usados en los invernaderos florícolas suelen ser vendidos a los campesinos más pobres como material de construcción para ventanas, paredes, cerramientos y corrales.

Por otra parte, el impacto de la floricultura sobre los recursos hídricos cotopaxenses es desastroso: sólo en la franja central, se estima que 600 mil litros de agua son contaminados mensualmente. Este despilfarro implica reasignación de aguas utilizadas para la producción agropecuaria, contaminación de aguas subterráneas mediante diversos

dispositivos de desagüe, deterioro de los suelos por la presencia de químicos de difícil absorción e inseguridad de los alimentos consumidos. Respecto de esto último, para citar apenas el caso más documentado, el 80% de las fincas desechan sus aguas de poscosecha hacia el río Cutuchi y sus afluentes, contaminando el agua utilizada por unas 60 mil personas para ingesta doméstica y por unos 17 mil agricultores para regar 26 mil hectáreas de legumbres, verduras y tubérculos. Todo esto sucede porque, debido a la colusión de intereses entre políticos y empresarios, “no existen ordenanzas municipales que obliguen a las floricultoras y demás industrias a detener la contaminación” (SIPAE, 2005: 108).

A la luz de circunstancias como las anteriores, ¿sería posible calificar a la floricultura como un ejemplo de uso eficiente y sustentable de los recursos hídricos? Sólo al Banco Mundial podría ocurrírsele insinuar semejante posibilidad. En 2004, aquella institución presentaba a la actividad florícola ecuatoriana como una buena lección de combate a la pobreza por su capacidad para generar empleo rural y empoderar a las mujeres<sup>108</sup> (Sánchez-Páramo, 2004). Pero eso no es todo. Según la semiosis multilateral, si bien siglos de explotación y desatención a las áreas rurales no pueden superarse de la noche a la mañana, la floricultura proporciona razones para tener esperanza en aquellos bolsones de alta eficiencia y productividad agrícola que les permitirían a los países pobres evitar el injustificado pesimismo sobre la dependencia de la exportación de bienes agrícolas<sup>109</sup>. Esta es la quimera multilateral.

## EL TLC, UN SICARIO ESPECIALIZADO EN LOS MÁS POBRES

Imaginemos un Ecuador inconcebible. Supongamos que, durante las primeras décadas del nuevo milenio, las políticas e iniciativas propiciadas por la comunidad internacional acaban para siempre con la degradación de los ecosistemas, las estructuras oligopólicas de los mercados, los comportamientos rentistas de los empresarios, la concentración de los activos naturales y la exclusión política de los más pobres. En este país emanado de la fantasía, ¿podrá persistir algún factor con capacidad para producir procesos conducentes a un mayor empobrecimiento de la población rural ecuatoriana?

Una y otra vez, la semiosis multilateral descubre caminos hacia fuera de la pobreza mediante el uso adecuado de la asistencia internacional y la inversión pública (Agenor, 2005), mediante la proliferación

---

108 Para otras muestras de la visión del Banco Mundial sobre la floricultura como actividad potencialmente amigable para la naturaleza y/o beneficiosa para las mujeres, ver Jaffee (2003), Mendez (1991), Newman (2001) y Peters (1996).

109 Para otro ejemplo de un discurso multilateral sobre las agroindustrias como antidotos al pesimismo, ver Yabuki (1996).

de empleos no agrícolas en zonas rurales (Lanjouw, 1998), el incremento de la participación privada (CFI, 2000) o la difusión de las mejores prácticas y capacidades (Klein, 2003). Estas panaceas suelen basarse en una desconexión entre variables endógenas y exógenas. Gracias a tal artificio, el Banco Mundial y sus asociados pueden formular recomendaciones cuya fuerza persuasiva presupone evitar cuestionamientos sobre cómo los experimentos de liberalización podrían alterar las imaginarias fórmulas de política donde todos ganan. Por ello, cabe preguntarse: si se firmase el Acuerdo de Libre Comercio entre Ecuador y EE.UU. (ALCEUSA), ¿podrían los campesinos más pobres ampliar, o por lo menos mantener, su oferta agropecuaria?

A principios del siglo XXI, los pequeños y medianos productores cotopaxenses no dedicados al cultivo de bienes exportables están atrapados en una situación de inviabilidad estructural que, en tanto su reproducción permanente obedece a la incidencia de variables sociales y políticas, no podrá ser superada con simples intervenciones microeconómicas centradas en el acceso al crédito y la tecnología agrícola. De hecho, debido a la destrucción de las formas de cultivo tradicionales ocasionada por la promoción de los instrumentos de la revolución verde, el uso de fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas puede verificarse, incluso, en los cantones con mayores concentraciones de pobreza rural y las unidades de producción ubicadas en pisos ecológicos altos<sup>110</sup>.

En contraste con esta relativa democratización de la tecnología entre los distintos tipos de productores agrícolas, la tierra, el agua y el ingreso exhiben niveles de concentración bastante significativos. Por ejemplo, el acceso al riego, expresado como porcentaje del total de unidades productivas existentes en cada cantón, está distribuido de la siguiente manera: Pangua (0%), Sigchos (1%), La Maná (1%), Saquisilí (11%), Pujilí (21%), Latacunga (34%) y Salcedo (70%). En esta distribución, la superficie bajo riego aumenta en los cantones donde están asentadas las grandes empresas florícolas y agropecuarias. Acompañando a esta circunstancia, se observa lo siguiente: el 27% de la superficie cultivada provincial corresponde a 217 unidades de producción; el 70% de todas las granjas familiares tiene una extensión menor a 3 has; el 75% de las familias campesinas no subsiste con los ingresos derivados de la venta de bienes agropecuarios (EcoCiencia, 2005).

Para las familias rurales cotopaxenses más pobres, la ubicación y el tamaño de los predios constituyen una desventaja comparativa con efectos dinámicos en la productividad total de factores de sus unidades

---

110 Para dimensionar otros aspectos de la inviabilidad estructural de los productores no oligopólicos cotopaxenses, ver los indicadores del SIISE (2005) sobre desarrollo productivo y capital físico.

productivas. Cuando estas variables son adversas, las familias sólo tienen un futuro asegurado; a saber: dotaciones cada vez menores de activos naturales, económicos y financieros. A este inconveniente perpetuado por una democracia oligárquica, se añaden los problemas emanados de la liberalización comercial.

Como parte del proyecto Apoyo al Sector Rural para facilitar la información y participación en el proceso del tratado de libre comercio, la CEPAL realizó un estudio sobre los impactos del ALCEUSA en la agricultura ecuatoriana. Si bien dicho proyecto tenía como objetivo transparentar los procesos ante la sociedad civil para que esta pudiese retroalimentar las definiciones de los negociadores, hasta fines de 2005, los resultados circularon de manera restringida en eventos de discusión diseñados por las instituciones multilaterales y dirigidos a audiencias selectas. No obstante, el informe de la CEPAL constituía el único trabajo exhaustivo existente sobre el tema. Por ello, es conveniente analizarlo en mayor profundidad.

En sus párrafos introductorios, el estudio reconoce que, conforme propicie transformaciones en las estructuras económico-sociales ecuatorianas, el ALCEUSA ocasionará la constitución de grupos ganadores y grupos perdedores. Por ello, la CEPAL se propone no sólo realizar una cuantificación tentativa de la magnitud de los costos y beneficios de la liberalización comercial, sino también ubicar los tipos de agentes económicos y productos agropecuarios que serán afectados o beneficiados. Además, se reconoce que el acuerdo de libre comercio no eliminará las asimetrías entre los países, una circunstancia digna de resaltarse pues la agricultura andina “presenta las mayores heterogeneidades, sean medidas estas por diferenciales de productividad, de ingresos, de disponibilidad de activos o de cualquier otra forma” (CEPAL, 2005: 3).

Para efectuar un análisis de la competitividad de las exportaciones que pudiese ser sensible a las diferencias de rendimientos y precios, el estudio ubicó los productos agropecuarios más representativos del comercio hacia EE.UU. Luego, se discriminaron las características de las unidades productivas y los agentes económicos asociados a los productos amenazados y a aquellos con potencialidades. Para poder efectuar comparaciones entre distintas regiones geográficas, se definieron tres tipos de emprendimientos agrícolas: las unidades productivas de subsistencia, en la cuales los productores residen en el predio, no contratan trabajadores y no poseen maquinaria; las unidades productivas empresariales tradicionales, en las que se registra la presencia de trabajadores asalariados y maquinaria pero no la contratación de asistencia técnica especializada; y las unidades productivas empresariales de punta, en las que se contratan trabajadores asalariados, asistencia técnica especializada, se registra la presencia de maquinaria y de acceso al crédito y, en caso de verificarse, se contabiliza a los productores

con educación media o superior. Utilizando esta tipología, se calculó el Valor Bruto de Producción (VBP) correspondiente a los productos amenazados y los productos con potencialidades; se estimó la presencia relativa de ambas clases de productos al interior de las unidades productivas registradas por el Tercer Censo Nacional Agropecuario y se calculó la elasticidad de factores según las clases de unidades de producción agropecuarias (UPAs). Utilizando este marco teórico-metodológico, la CEPAL descubrió lo siguiente:

- La estructura del comercio agrícola bilateral está basada en una asimetría insalvable: las exportaciones agropecuarias son muy importantes para Ecuador pero no para EE.UU. Apreciada desde una perspectiva de largo plazo, la estructura de las exportaciones ecuatorianas ha permanecido altamente concentrada en unos cuantos bienes. A principios del siglo XXI, Ecuador exportaba 400 productos agropecuarios hacia EE.UU., de los cuales apenas 50 generaban el 98% de los ingresos por exportaciones. La mayor parte de estos 50 productos han sido muy poco dinámicos en el mercado estadounidense. El 71% de las importaciones estadounidenses desde Ecuador crecen a una tasa menor al promedio de las importaciones totales de productos agropecuarios. Sólo el 27% de las exportaciones ecuatorianas está ganando dinamismo.
- La dolarización de la economía ecuatoriana restó competitividad a todos los productos agropecuarios y, en especial, a las exportaciones más tradicionales. Durante el período 1994-2000, el 62% de los productos ecuatorianos logró una mayor presencia en los mercados estadounidenses; empero, durante el período 2000-2003, el 65% de los productos agropecuarios tuvo una menor participación en las importaciones estadounidenses. Esta notoria e irrefutable pérdida de competitividad está acompañada por otra circunstancia preocupante: el 84% de los 50 productos agrícolas más importantes experimenta los efectos proteccionistas de una o más barreras no arancelarias estadounidenses.
- Aproximadamente, en Ecuador existen 444 mil unidades agrícolas de subsistencia, 361 mil unidades agrícolas empresariales tradicionales y 38 mil unidades agrícolas empresariales de punta. La productividad de todas las UPAs ubicadas en la costa es mayor que la de todas las localizadas en la sierra. Estas diferencias son alarmantes porque las provincias de la sierra albergan al 76% de todas las UPAs existentes en el país. Al interior de esta región, con respecto al total de predios, el 60% son unidades de subsistencia, el 37% son unidades empresariales tradicionales y el 3% son unidades empresariales de punta. Por otra parte, las

UPAs de subsistencia serranas son 122 veces menos productivas que las UPAs empresariales de punta serranas y tres veces menos productivas que las UPAs de subsistencia costeñas. Por ello, las UPAs serranas exhiben un coeficiente de GINI del VBP superior al promedio nacional. Las diferencias de tamaño de las unidades productivas siguen un patrón similar a las diferencias de productividad: mientras la extensión media de las UPAs de subsistencia costeñas es 8,7 has, la de las UPAs de subsistencia serranas es 4,5 has.

- En cualquiera de las regiones geográficas, apenas tres o cuatro productos determinan más del 50% del VBP obtenido al interior de las unidades agropecuarias. Debido a esta tendencia a la especialización productiva, los ingresos de la mayoría de los agricultores de subsistencia serranos provienen básicamente de la venta de maíz y papa. Para poder aumentar los ingresos de las familias diversificando su oferta productiva, empero, se observan dos obstáculos estructurales: las UPAs no tienen acceso al crédito ni a la asistencia técnica, y el nivel educacional de los productores es extraordinariamente bajo.
- El ALCEUSA generará pérdidas en todas las regiones geográficas y todos los tipos de unidades agrícolas. Sin embargo, debido a la incidencia de factores que alientan la heterogeneidad de la estructura productiva, los impactos estarán más sesgados en contra de los pequeños productores serranos. En la sierra ecuatoriana, en los primeros años de implementación del acuerdo, se prevé una pérdida del empleo del 20,43% en las unidades de subsistencia, del 8,87% en las unidades empresariales tradicionales y del 8,87% en las unidades empresariales de punta.
- El ALCEUSA podría ampliar las oportunidades para la exportación de banano, flores, piña, plátano, mango, cacao en grano, palmito y brócoli. No obstante, simultáneamente, amplificará las amenazas para la producción de maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Obsérvese que, exceptuando el brócoli, los productos con potencialidades requieren climas calientes o, por lo menos, templados. Por ello, los productores pobres localizados en climas fríos están inmersos en una trampa inevitable: no tienen ningún producto con potencialidades y todos sus cultivos están amenazados.
- El 46% de todas las UPAs ecuatorianas cultivan productos amenazados por el ALCEUSA. Sólo un 28% de las UPAs existentes están asociadas a productos con potencialidades. Discriminadas según categorías económicas, a nivel nacional,

el 57% de todas las UPAs amenazadas son fincas de subsistencia. Sólo el 12,7% de las UPAs de subsistencia están asociadas a productos con potencialidades.

- El 75% de las UPAs ecuatorianas están encabezadas por hombres. El 50% de estas explotaciones agrícolas son fincas de subsistencia. Proporcionalmente, a nivel nacional, existen más mujeres que hombres a cargo de las UPAs de subsistencia asociadas a cultivos amenazados.
- El 90% de todas las unidades agrícolas generan un valor bruto de producción que les proporciona a los agricultores ingresos por debajo de la línea de la pobreza. A nivel nacional, el 50% de las unidades productivas con un VBP inferior a la línea de la pobreza está asociado a productos amenazados. Apenas el 30% de las UPAs con ingresos menores a la línea de la pobreza está asociado a productos con potencialidades.
- En las unidades de subsistencia serranas y costeñas, la tierra y el trabajo constituyen los únicos factores que aportan al valor bruto de producción. En las unidades empresariales intermedias y empresariales de punta, la elasticidad factorial de la maquinaria es bastante elevada, es decir que genera el mayor aporte al valor bruto de producción.
- El ALCEUSA provocará efectos negativos con respecto al empleo agrícola. Incluso suponiendo que las principales actividades de punta continuasen creciendo a ritmos similares a las tasas del crecimiento vegetativo, los empleos generables por las exportaciones ecuatorianas hacia EE.UU. no alcanzarán para compensar las pérdidas ocasionadas en las UPAs de subsistencia e intermedias.
- A nivel nacional, las mayores variaciones negativas del VBP sucederán en: carne ovina (-19,28%), carne de cerdo (-16,78%), carne bovina (-15,18%), aceites vegetales (-15,18%), cebada (-14,36%), trigo (-13,57%), queso (-11,59%), maíz (-9,91%), arroz (-9,6%), algodón (-9,34%), leguminosas (-9,05%) y pollo (-8,04%). Excepción hecha de los aceites vegetales y el algodón, todos estos productos son parte de las estrategias que los campesinos serranos ubicados en pisos templados y fríos utilizan para obtener ingresos monetarios y, por ende, aminorar su vulnerabilidad frente a los imprevistos.
- Espacialmente, los impactos más severos del ALCEUSA estarán concentrados en las provincias serranas donde predominan las fincas de subsistencia y el cultivo de maíz. Los impactos más

fuertes sobre el empleo ocurrirán en las fincas de subsistencia de Imbabura, Bolívar y Azuay. Las UPAs empresariales intermedias y de punta con mayores impactos de empleo estarán localizadas en Cañar, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo e Imbabura.

- Dado que las unidades productivas exhiben una baja elasticidad-empleo con respecto al VBP, incluso en la costa ecuatoriana, un aumento de la producción de las actividades más dinámicas sólo podría producir un reducido aumento del empleo. En ningún escenario los nuevos empleos bastarían para compensar la pérdida de trabajo en el maíz duro, café, arroz y ganadería.
- A nivel nacional, los mayores impactos sobre el empleo ocurrirán en los cultivos de arroz y maíz realizados por todos los tipos de explotaciones agrícolas. En el caso del arroz, un producto predominantemente costeño, las mayores disminuciones del empleo sucederán en las UPAs empresariales intermedias. En el caso del maíz suave seco, el empleo se reducirá en 18,44% en las unidades de subsistencia, 9,52% en las empresas tradicionales y 0,73% en las UPAs empresariales de punta.

Ahora bien, a partir de los resultados de la investigación de la CEPAL, los impactos del ALCEUSA en Cotopaxi pueden especificarse aún más considerando las siguientes circunstancias:

- el 48,8% de las UPAs de subsistencia, el 35,5% de las empresariales tradicionales y el 28,7% de las empresariales de punta están asociadas a productos amenazados;
- el 14,2% de las UPAs de subsistencia, el 21,5% de las empresariales tradicionales y el 22,1% de las empresariales de punta están asociadas a cultivos con potencialidades;
- el 8,9% de las UPAs de subsistencia, el 13,9% de las empresariales tradicionales y el 17,9% de las empresariales de punta están asociadas simultáneamente a cultivos con potencialidades y cultivos amenazados;
- el 28,1% de las UPAs de subsistencia, el 29,1% de las empresariales tradicionales y el 31,4% de las empresariales de punta están asociadas a productos que no están amenazados pero que carecen de potencialidades (cálculos propios basados en las cifras y mapas incorporados como anexos al estudio de la CEPAL).

Por otra parte, es posible inferir que, en el mejor de los escenarios imaginables, la firma del ALCEUSA podría beneficiar a 34 empresas tradicionales y de punta dedicadas a la producción de piña en el cantón La Maná y a 31 empresas de punta productoras de brócoli ubicadas en

los cantones Latacunga, Pujilí y Salcedo<sup>111</sup>. Estos reducidos beneficios contrastan radicalmente con la magnitud de las pérdidas. Aproximadamente, Cotopaxi alberga a 40.840 UPAs asociadas a la producción de maíz. De esta cantidad, el 65,9% de las explotaciones agrícolas producen maíz suave seco, el 33% cultivan maíz suave choclo y el 1,1% producen maíz duro seco. Todos estos emprendimientos serán afectados por el ALCEUSA.

La producción de maíz suave seco es realizada por unas 26.920 unidades agrícolas, de las cuales el 69% corresponde a fincas de subsistencia, el 29% a empresas tradicionales y el 2% a empresas de punta. Aunque la producción de maíz suave seco está concentrada en las tierras bajas de la zona centro oriental, se registra una alta densidad de estos cultivos en los páramos orientales. En estos ecosistemas, se verifica incluso la presencia de unidades empresariales tradicionales y de punta dedicadas a la producción de maíz suave seco.

La producción de maíz duro seco es realizada por unas 440 UPAs, de las cuales el 36,4% corresponde a UPAs de subsistencia, el 54,5% a UPAs tradicionales y el 9,1% a UPAs de punta. Esta producción se encuentra concentrada exclusivamente en la zona occidental de la provincia, en los cantones de Sigchos, Pangua y La Maná.

La producción de maíz suave choclo es realizada por unas 13.480 UPAs, de las cuales el 79,2% corresponde a UPAs de subsistencia, el 19,9% a UPAs tradicionales y el 0,9% a UPAs de punta. En todos los cantones, el choclo es predominantemente cultivado por las fincas de subsistencia. No se registra cultivo de choclo mediante unidades empresariales de punta en Pangua, Saquisilí y Sigchos.

Finalmente, se observa la presencia de cabezas de ganado en todos los pisos altitudinales cotopaxenses. La ganadería está presente inclusive en las regiones más altas y alejadas de los páramos y otras formaciones vegetales remanentes. Aproximadamente, se registran unas 204 mil cabezas de ganado a nivel provincial, de las cuales el 49% corresponde a UPAs de subsistencia, el 41,02% a UPAs empresariales tradicionales y el 9,25% a UPAs de punta. Apreciadas desde una perspectiva espacial, la mayor cantidad de cabezas de ganado está localizada en el Pujilí (25,3%), Saquisilí (21,2%) y Salcedo (18,1%). En este último cantón se encuentra el número más alto de cabezas de ganado albergadas en fincas de subsistencia. Aunque apenas cuenta con el 4,5% de todas las cabezas de ganado existentes en la provincia, el cantón Sigchos se caracteriza por el predominio de la ganadería empresarial:

---

111 En los datos de la CEPAL para Cotopaxi no se registran fincas de subsistencia dedicadas al cultivo de piña y brócoli.

el 95% de las cabezas de ganado aparecen asociadas a UPAs empresariales tradicionales y de punta.

¿Qué conclusión puede derivarse de todas estas cifras? El nuevo experimento de liberalización comercial perjudicará especialmente a aquellos productores no monopolísticos ubicados en localidades cuyas condiciones agroecosistémicas dificultan una conversión productiva hacia los bienes de alto valor demandados por los consumidores de los países desarrollados. Simplemente, el cultivo de banano, brócoli, piña u otros “productos ganadores” no es una posibilidad abierta a cualquier agricultor cotopaxense.

### EL PROGRAMA DE CAMINOS VIALES, UN ATENTADO AL AGUA DESDE AFUERA

Según la semiosis hegemónica, los pobres siguen siendo pobres porque su incorporación a los mercados ha sido precaria, esporádica o nula<sup>112</sup>. Basándose en esta premisa, las instituciones multilaterales y las agencias de cooperación internacional suelen propiciar iniciativas para llevar las redes viales hasta los sitios de residencia de las familias rurales, argumentando que una adecuada dotación de infraestructura les permitirá a estas reducir los costos de transacción de sus actividades económicas y aumentar sus posibilidades de desarrollo humano. Asimismo, la comunidad internacional acostumbra proponer una reconversión de las prácticas agrícolas basada en la promoción de cultivos de alto valor y el incremento de la productividad del agua, intervenciones complementarias que les permitirían a los pobres aprovechar plenamente las externalidades positivas a ser creadas a través de la construcción o rehabilitación de los caminos rurales.

En Ecuador, adscribiéndose tácitamente a esta concepción del mercado como una entidad física localizable en el espacio, el Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento patrocinan el Programa de Caminos Vecinales (PCV), una intervención cuyo diseño evidencia que los procesos de producción de pobreza son permanentemente alimentados por narrativas de política pública basadas en apresuradas e irresponsables asunciones. Antes de poder presentar las eventuales consecuencias de esta propuesta en Cotopaxi, empero, conviene describir algunos de sus antecedentes y características, operación que

---

112 La comunidad internacional suele aplicar la tesis de la insuficiente vinculación con los mercados a la explicación de la situación de los pobres como oferentes de bienes, proveedores de servicios, portadores de fuerza de trabajo o demandantes de créditos. Desde tal matriz ideológica, el problema de la exclusión social tiende a delimitarse a través de la inclusión en los mercados domésticos e internacionales.

permitirá visualizar un conjunto de motivaciones no siempre destacadas por sus promotores<sup>113</sup>.

Durante la década del noventa, el Banco Mundial y el BID financiaron diversos proyectos de desarrollo en los cuales la construcción o rehabilitación de caminos aparecía como un componente secundario<sup>114</sup>. Utilizando la contratación de mano de obra rural como incentivo para el establecimiento de relaciones de trabajo, aquellas instituciones multilaterales crearon vínculos con los dirigentes de las organizaciones locales de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, consolidando así redes clientelares que corrían el riesgo de disolverse con posterioridad a la culminación formal de aquellas intervenciones.

En noviembre de 2000, el BID aprobó un préstamo para la ejecución del Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT), una propuesta piloto encaminada a sentar las bases de un modelo sostenible de gestión descentralizada de la vialidad rural a ser reproducido posteriormente mediante una operación de mayor envergadura en todo

---

113 Al igual que otras panaceas ofrecidas por la comunidad internacional, las políticas de combate a la pobreza basadas en la construcción de caminos rurales estuvieron precedidas por una semiosis encaminada a crear sus fundamentos de validez. En el segundo quinquenio de la década del noventa, por ejemplo, el Banco Mundial dedicó esfuerzos a difundir recetas de acción cooperativa según las cuales los gobiernos locales manejarían los caminos principales, las comunidades campesinas escogerían qué caminos seguirían y el sector privado proporcionaría administración o realizaría obras físicas (Calvo, 1998). Para principios de 2000, ante las evidencias de que la construcción de infraestructura no había generado el crecimiento económico en los países no desarrollados, las intervenciones viales comenzaron a ser legitimadas con una nueva estructura narrativa: dado que los pobres rurales están aislados de los servicios básicos y actividades económicas que les permitirían prosperar, se requiere superar su autarquía mediante estrategias integrales para mejorar la logística de apoyo a la comunicación y el comercio, promover los servicios y medios de transporte, mejorar la localización de servicios de calidad y proporcionar infraestructura costo-efectiva (Lebo, 2001). Hacia 2004, el Banco Mundial se propuso demostrar que las reformas a la infraestructura basadas en el mercado sí podían realizarse en las áreas rurales no atractivas para las empresas. A tal efecto, se recomendó incentivar la participación privada en infraestructura rural mediante subsidios para cerrar la brecha entre los requerimientos del mercado y las necesidades de desarrollo, planteándose así un esquema de asignación de recursos basado en la competencia de las empresas por transferencias públicas (Wellenius, 2004). Finalmente, en las lecciones aplicables en cualquier parte del planeta sintetizadas por el *Informe del Desarrollo Mundial* de 2005, el Banco Mundial estableció que las externalidades emanadas de las mejoras a los caminos rurales comprenden, entre otras cosas, el incremento de la productividad de la tierra, el aumento del valor del producto agrícola, la utilización de una mayor cantidad de fertilizantes, el incremento del empleo no agrícola, el aumento de la asistencia escolar y la disminución de la recolección de leña por las mujeres y niñas. Así, la semiosis multilateral concluyó que la rehabilitación de vías rurales "es la forma socialmente más productiva de inversión pública en la reducción de la pobreza" (WB, 2004: 134).

114 En 1993, por ejemplo, se creó el Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE) como un mecanismo para canalizar recursos multilaterales a obras de infraestructura en las zonas rurales ecuatorianas. En su segunda etapa, este proyecto contempló la realización de 58 proyectos para mejorar los caminos comunales (Duarte, 2001).

el país (Huici, 2003). Transplantando las buenas lecciones emanadas de un programa similar financiado por el BID en Perú, el PIRT comenzó a conformar arreglos institucionales enmarcados en la visión neoliberal de la gobernanza.

Para transformar los procesos de gestión a nivel del gobierno central, el programa estableció como su agencia ejecutora a la Unidad de Caminos Viales (UCV), una entidad albergada al interior del Ministerio de Obras Públicas (MOP) pero con plena autonomía administrativa, económica y financiera<sup>115</sup>. En virtud de esta característica, dicha unidad opera como un intermediario de recursos multilaterales en dos sentidos, a saber: como contratista de consultorías u obras realizables por las organizaciones no gubernamentales o empresas privadas ecuatorianas y como banca de segundo piso para el financiamiento de los proyectos de rehabilitación en las provincias ecuatorianas. También, la UCV está dedicada a proveer capacitación y asistencia técnica a los gobiernos y comunidades locales, función pensada para convertirla posteriormente en una institución con atribuciones similares a una dirección ministerial.

En el ámbito de la sociedad civil, el PIRT experimentó con metodologías participativas para la formulación de planes viales y la conformación de los Comités Viales Comunitarios en seis provincias ecuatorianas<sup>116</sup>. Mediante tales instrumentos, la UCV propició la constitución de 36 microempresas de mantenimiento rutinario integradas por los pobladores de las localidades adyacentes a los caminos en rehabilitación. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales locales estuvieron encargadas de realizar estudios para la rehabilitación de los caminos, dirigir y supervisar las obras, y formar, capacitar y asistir a los Comités Viales (PIRT, 2000).

En diciembre de 2003, cuando el PIRT todavía no había concluido ni había sido evaluado formalmente<sup>117</sup>, el PCV emergió como una

---

115 La UCV es responsable ante el BID. Además, dado que es concebida como un arreglo con existencia transitoria, las personas contratadas por ella no son consideradas como empleados públicos.

116 En su primera etapa, el PIRT abarcó a Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Los Ríos, Cotopaxi y Bolívar, provincias escogidas según criterios tales como pobreza, capacidad de los gobiernos locales, presencia de otros proyectos de desarrollo y eficiencia en la ejecución del programa (PIRT, 2000: 12).

117 ¿Por qué las instituciones multilaterales promovieron un nuevo proyecto de vialidad rural cuando todavía no concluía el PIRT? En abril de 2003, en su estrategia de asistencia a Ecuador, el Banco Mundial recomendaba incentivar mejoras en las carreteras secundarias y caminos vecinales mediante la concesión a operadores privados, la transformación del MOP en Ministerio del Transporte y la implementación de microempresas para el mantenimiento vial. A su vez, se destacaba que el PCV tendría un alto premio estratégico y un moderado riesgo de ejecución, apreciación aparentemente emanada de la satisfacción de las

intervención a ser implementada en 19 de las 21 provincias ecuatorianas, declarando explícitamente que el aislamiento es uno de los pilares estructurales de la pobreza, pues impide a las familias rurales acceder a mercados, oportunidades laborales, servicios de extensión agrícola, educación, salud, energía, agua potable, riego, telecomunicaciones, seguridad y representación política (Huici, 2003). Apreciado en referencia a su homólogo previo, el PCV está diseñado para acelerar la reforma jurídico-institucional en los siguientes sentidos.

En primer lugar, el PCV contribuirá a limitar las capacidades de vigilancia y regulación del Ministerio del Ambiente a los programas de la comunidad internacional, objetivo a ser alcanzado mediante la utilización de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en los prolegómenos de una intervención con alcances multisectoriales. Según el Banco Mundial, dado que las tradicionales evaluaciones de impacto ambiental no son adecuadas para una planificación integral a largo plazo, la formulación e implementación de nuevas intervenciones deberá efectuarse detectando anticipadamente las transformaciones necesarias en las estructuras y procesos de la gobernanza doméstica, utilizando para ello los diagnósticos preliminares de las leyes, políticas, planes e instituciones existentes en un país proporcionados por las EAEs<sup>118</sup>. Una vez efectuados los cambios pertinentes a la gobernanza ambiental, en teoría, se reduciría la necesidad de realizar posteriormente evaluaciones de impacto ambiental.

Por ello, el PCV será implementado conjuntamente con el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). En concordancia con este artefacto de ingeniería administrativa, el MOP deberá acreditarse ante el Ministerio del Ambiente como “autoridad ambiental de aplicación del sistema único de manejo ambiental” y “autoridad ambiental de aplicación responsable del sistema único de manejo ambiental de caminos vecinales”. En la práctica, esta doble acreditación implica lo siguiente: el Ministerio de Ambiente podrá conceder la licencia ambiental al MOP sin demandarle al PCV que realice estudios de impacto ambiental porque “se trata solamente de rehabilitación de caminos ya construidos cuyos impactos por efecto de su construcción y por su influencia en el área relacionada ya se produjeron antes [...] los trabajos de rehabilitación prácticamente no provocarán impactos negativos” (Fundación Natura, 2004: 14).

Dicho sin eufemismos, conforme el SUMA comience a funcionar y consolidarse en Ecuador, el Ministerio del Ambiente adquirirá

---

instituciones multilaterales con el legado del PRODEPINE, el PROLOCAL y el PRAGUAS. Gracias a dichos proyectos, durante los años precedentes se habían creado las condiciones domésticas necesarias para suavizar la sensación de imposición externa de las intervenciones propiciadas desde la comunidad internacional (UGBPBPV, 2003: 81).

118 Para detalles sobre las evaluaciones ambientales estratégicas y sus usos en las operaciones del Banco Mundial, ver Kjørven (2002) y Ahmed (2005).

formalmente mayor relevancia como instancia suprema de gobernanza ambiental, pero sólo en los prolegómenos del diseño e implementación de un proyecto o programa propiciado por las instituciones multilaterales. Una vez autorizada una intervención basada en una evaluación ambiental estratégica, el Ministerio del Ambiente cederá sus capacidades a la unidad ejecutora, entidad pública o arreglo institucional certificados como autoridad ambiental para dicha intervención. De esta manera, mediante la efectivización de las EAE y el SUMA, se abre la posibilidad para autorizar a cualquier proyecto que, según sus artífices, podría ser implementado sin requerir evaluaciones de impacto. En definitiva, en la nueva generación de ajustes estructurales efectuados en nombre de la gobernanza ambiental y el combate a la pobreza, las instituciones multilaterales buscan expropiar de facultades a las instituciones nacionales para fortalecer la discrecionalidad de sus unidades ejecutoras.

En segundo lugar, el PCV permitirá ampliar los márgenes de los proyectos multilaterales para la constitución de redes y alianzas clientelares al nivel más bajo posible. El nuevo programa plantea la creación de la Instancia de Gestión Vial Provincial (IGVP), un arreglo con autonomía administrativa y financiera a ser conformado en cada una de las provincias participantes. Si bien estará sujeta a ciertos parámetros sugeridos por las instituciones multilaterales, la conformación de las IGVPs procederá en concordancia con las diferentes capacidades técnicas existentes en las burocracias provinciales, concesión favorable para relajar los formalismos relativos a las normativas de contratación<sup>119</sup>.

Después de que establezcan sus instancias de gestión vial, sin embargo, los gobiernos provinciales comenzarán a perder protagonismo: los recursos fiscales provinciales previamente utilizados para obras viales deberán ser transferidos automáticamente a las IGVPs. De esta manera, los gobiernos subnacionales perderán capacidades para incidir en el reparto clientelar de concesiones hacia el sector privado y colocar a su gente en los empleos creados por los nuevos arreglos institucionales. Conforme esto suceda, las redes clientelares adquirirán otros nodos: por un lado, las juntas parroquiales, las microempresas, los contratistas y consultores locales; y por otro, la unidad ejecutora provincial, la unidad ejecutora nacional, el BID, el Banco Mundial y la CAF.

Mediante esta reestructuración de las relaciones, muy posiblemente, la canalización de los fondos para las microempresas de mantenimiento procederá tomando como referencia a las estructuras organizativas engendradas desde otros proyectos multilaterales dirigidos para

---

119 En la propuesta de préstamo para el PCV, haciendo una excepción a sus políticas, el BID acepta que las IGVPs contraten obras por montos inferiores a 50 mil dólares, y también que la UCV contrate consultorías por montos inferiores a 30 mil dólares.

campesinos, indígenas y afroecuatorianos. Empero, en prevención de cualquier desavenencia entre las instituciones multilaterales y sus asociados domésticos, el PCV aspira a convertir a las juntas parroquiales en sus agentes de operación a nivel local. Por ello, este programa considera incluso la posibilidad de circunvalar a las organizaciones indígenas locales, provinciales o nacionales<sup>120</sup>.

Entonces, ¿en dónde quedan los gobiernos seccionales? Argumentando la necesidad de apropiación de las intervenciones, el PCV les confiere a los gobiernos provinciales la responsabilidad de generar un plan vial provincial cada cuatro años. Dado que este plan deberá realizarse con la participación de las comunidades y las fuerzas cívicas provinciales, los gobiernos subnacionales operarán como gestores de consensos para la participación privada en las tareas viales. En este sentido, los alcaldes y prefectos podrán incidir en una primera delimitación del conjunto de eventuales proveedores privados, es decir, en la repartición tentativa del botín de recursos financieros a nivel local.

Ahora bien, en contraste con la minuciosidad empleada por los financistas multilaterales en el diseño de los cambios institucionales anhelados en Ecuador, el PCV está basado en asunciones socioambientales bastante simplistas, si se considera que será aplicado en 19 provincias con una multiplicidad de sistemas agroecológicos en su interior. Por ejemplo, el PCV presupone que los problemas de las familias rurales emanan de la imposibilidad de sacar su producción hacia los centros poblados debido a la poca transitabilidad de las redes, una suposición muy poco adecuada para comprender las vicisitudes de los campesinos de subsistencia, cuyo principal obstáculo para involucrarse con los mercados no es la mala transitabilidad de las vías sino la ausencia de producto para ser comercializado.

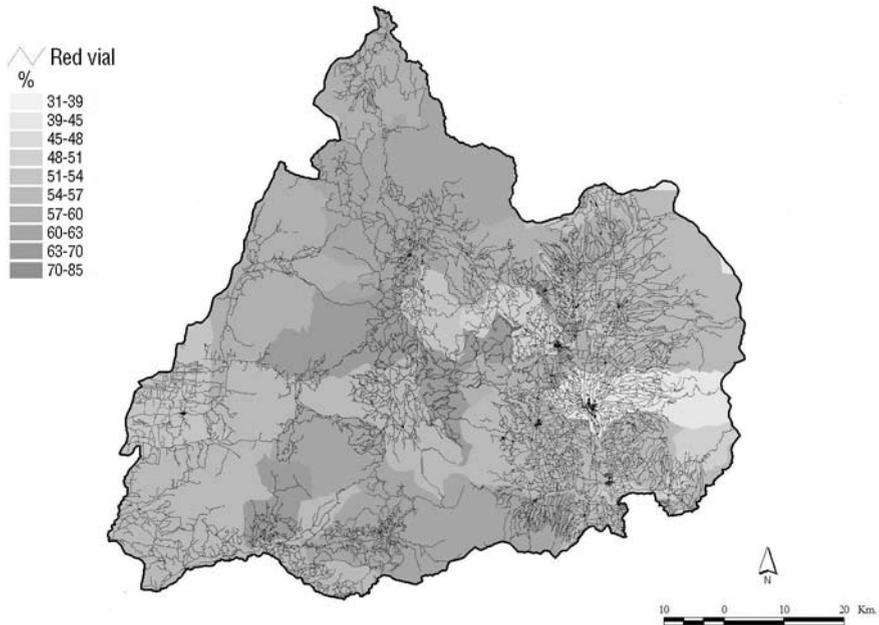
Al margen de lo anterior, se asume que el mejoramiento de las vías secundarias y terciarias no tendrá impactos ambientales significativos. Para los financistas, implementadores y consultores del PCV, los principales perjuicios a las personas y los ecosistemas ya ocurrieron en el pasado, a saber, cuando las vías fueron construidas por primera vez. Por tanto, a futuro, los posibles impactos ambientales estarán circunscritos a los inconvenientes causados por el manejo inadecuado de desechos, la reubicación de las poblaciones, las obstrucciones al tránsito o la contaminación esporádica del agua superficial.

---

120 Esta intención aparece expresada con un lenguaje políticamente correcto: dado que sería un error considerar al movimiento indio como homogéneo, la relación entre el PCV y sus beneficiarios de base no deberá enmarcarse en modelos únicos estructurados desde las instancias directivas de las organizaciones étnicas. No obstante, el PCV aspira acercarse a esas direcciones para informar sobre sus intervenciones y, luego, para reforzar la relación con las comunidades (Fundación Natura, 2004: 24).

Eventualmente, estas despreocupadas asunciones podrían ser aplicables a alguna parte del territorio ecuatoriano. Pero, en Cotopaxi, ¿se sostienen los diagnósticos abstractos y las recomendaciones estandarizadas del PCV? Para obtener una respuesta con mayor apego a la fundamentación empírica que utilizan las narrativas multilaterales, debemos analizar dónde están los pobres y a cuánto tiempo se encuentran de los mercados.

**Mapa 3**  
Cotopaxi, pobreza por NBI (2001)

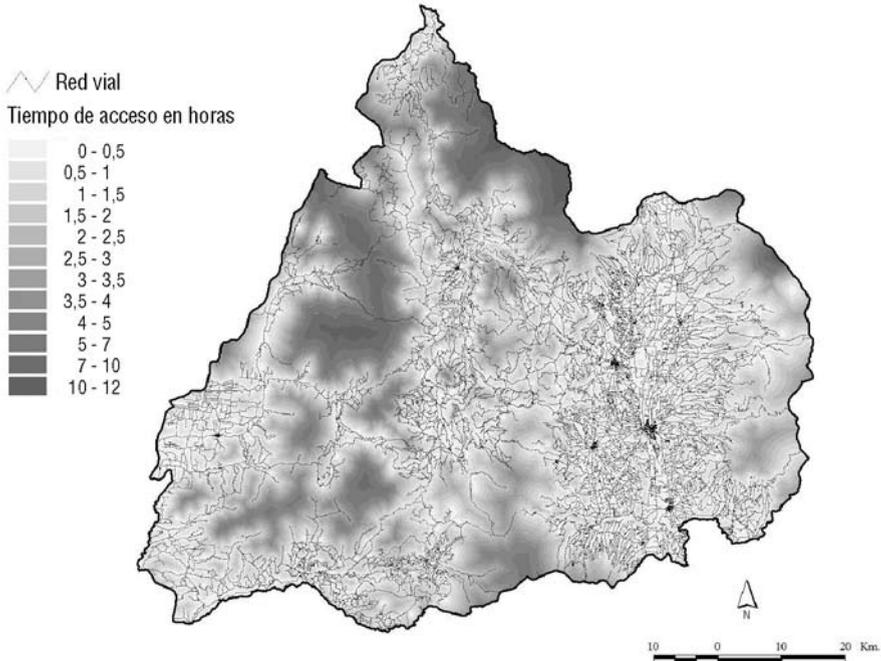


Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador Versión 4.0. Elaborado por Paola Maldonado.

En un país repleto de pobres, simplemente, la pobreza está en todas partes (ver Mapa 3). En Cotopaxi, como puede apreciarse al referenciar espacialmente los datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), todos los cantones albergan a pobladores en situación de pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ciertamente, los mayores niveles de pobreza suceden en aquellas parroquias que no están ubicadas en el valle central. Empero, esta circunstancia no significa que la condición de pobreza esté basada en la falta de acceso a redes viales.

A través de sus estudios de campo, EcoCiencia determinó que la mayoría de los cotopaxenses reside a menos de una hora de camino de cualquier red vial primaria o secundaria. Además, al confrontar los datos sobre la ubicación de la pobreza con la información sobre accesibilidad, se observa que las poblaciones con mayores índices de pobreza por NBI están a menos de dos horas de acceso a cualquier centro poblado (ver Mapa 4). Por tanto, en desavenencia con las suposiciones de los proyectos multilaterales, no existe una correlación significativa entre la pobreza y el acceso a los caminos. En Cotopaxi, los pilares estructurales de la pobreza deberían buscarse en otras circunstancias.

**Mapa 4**  
Cotopaxi, accesibilidad al poblado o vía más cercanos



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

Asimismo, basándose en la información sobre los cambios ecosistémicos efectivamente ocurridos desde 1979, EcoCiencia simuló el uso de la tierra en Cotopaxi hacia 2015. Este estudio multitemporal determinó que 5.345 has de ecosistemas cotopaxenses son transformadas anualmente. De manera más específica, se detectó lo siguiente: entre 1979 y 1989, el proceso de transformación más severo ocurrió en bos-

ques y vegetación arbustiva, formaciones que fueron convertidas en pastos; entre 1989 y 1999, la transformación más notoria sucedió en los ecosistemas de páramo, el 27% de los cuales devinieron en suelos cultivados; y desde 1980 a 2005, como promedio anual, 1.071 has de bosques y 1.384 de páramos fueron transformadas irremisiblemente<sup>121</sup> (Martínez, 2005).

Para 2015, suponiendo que las tendencias sociales, económicas y ambientales registradas durante las últimas dos décadas permanezcan constantes, se prevé que 31.500 has de bosques serán incorporadas a pastizales y 30.200 de páramos serán convertidas a usos agrícolas y ganaderos. Estas proyecciones anuncian una severa degradación de los ecosistemas remanentes, circunstancia altamente preocupante porque, en los páramos y bosques cotopaxenses, se originan cuatro de las cuencas hídricas más importantes del país: Pastaza, Guayas, Esmeraldas y Napo (Maldonado, 2004: 20).

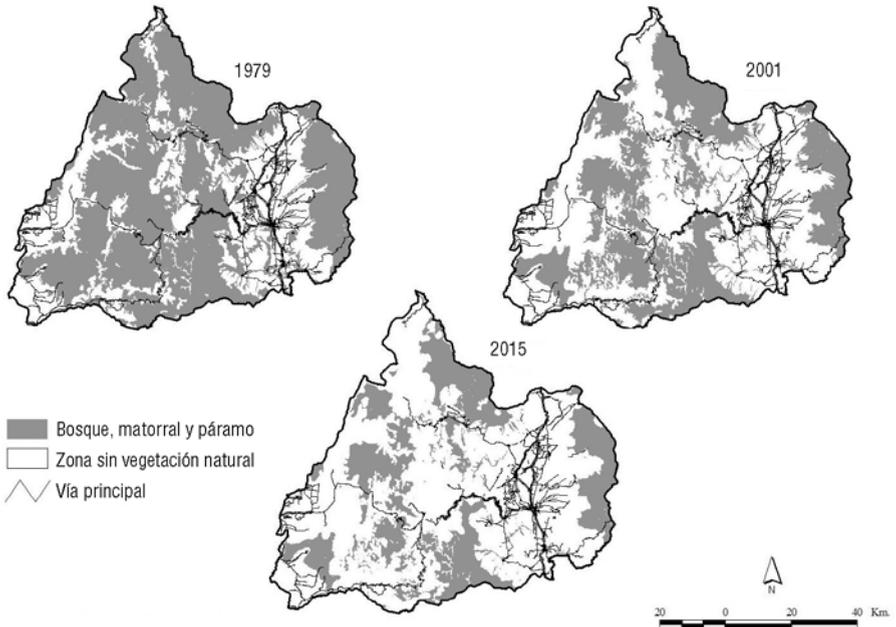
Dicho deterioro de los ecosistemas podría verificarse, incluso, suponiendo que la calidad y cantidad de las redes viales principales y secundarias permaneciera constante. Si aumenta la cantidad de redes viales o la frecuencia de su utilización, la degradación ecosistémica podría resultar mucho mayor a la esperada. Y esto en razón de que, desde 1979, el acceso a los ecosistemas propiciado por la red vial existente ha constituido precisamente uno de los factores generadores de mayores niveles de amenazas a la integridad de los ambientes naturales cotopaxenses (ver Mapa 5). Hasta fines de 2005, los distintos tipos de bosques y páramos cotopaxenses con mayores niveles de integridad ecológica han sido aquellos que permanecieron relativamente aislados, debido a circunstancias tales como la inclinación de las pendientes y el carácter accidentado del terreno. Por ello, si en los próximos años el acceso aumentara por la construcción o rehabilitación de las redes viales, se incrementaría la presión humana sobre los ecosistemas hasta ahora más íntegros, pero también más frágiles.

---

121 Cabe destacar que toda esta pérdida de la vegetación natural ocurre a pesar de que el 28% del territorio cotopaxense está formalmente incorporado a dos parques nacionales, una reserva ecológica, un área nacional de recreación y cinco bosques protectores.

**Mapa 5**

Cotopaxi, cambios en la vegetación natural remanente (1979, 2001, 2015)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

Por todo lo anterior, sea o no su intención, el PCV reducirá la base natural de las subsistencias de los campesinos cotopaxenses conforme propicie alteraciones en el uso del suelo. Al suponer que el mejoramiento de las vías secundarias no tendrá impactos ambientales significativos, el PCV desconoce que la transitabilidad aumenta la frecuencia de uso de los caminos, circunstancia que facilita a su vez la realización de actividades extractivas en los bosques, la conversión de los páramos en tierras agrícolas, los asentamientos humanos en áreas no ocupadas y la alteración de los precios de la tierra y los recursos naturales. Tal estrechez de visión, sin embargo, no puede ser considerada como un inadvertido error conceptual.

Si el propósito rector y constitutivo del PCV fuese combatir la pobreza mediante la provisión de infraestructura adecuada, debería incorporar primaria y principalmente a las provincias con los mayores niveles de pobreza rural, las menores dotaciones de infraestructura vial y las mayores dificultades de accesibilidad hacia los mercados. Dicha incorporación debería efectuarse mediante la realización de acuciosas investigaciones multidisciplinarias sustentadas empíricamente y no

mediante consultorías sobre el estado de las leyes y las instituciones ecuatorianas. En lugar de proceder así, el PCV utiliza el método de inversiones basadas en la demanda, un enfoque según el cual las provincias participantes son seleccionadas en concordancia con la buena voluntad de sus gobernantes para allanarse a los condicionamientos impuestos desde las instituciones multilaterales<sup>122</sup>.

En realidad, el PCV es parte de un conjunto de intervenciones multilaterales cuyo objetivo es crear paulatinamente las condiciones para la participación privada en la provisión de servicios. Apreciado desde esta obsesión, el PCV sí tiene sentido para sus promotores pues complementa a, y es complementado por: las iniciativas para la provisión privada de agua potable en los pequeños pueblos rurales; la gestión privada de las áreas protegidas o bosques generadores de agua; la regularización de la propiedad de los predios rurales; o el financiamiento a los gobiernos subnacionales mediante deudas no soberanas y mercados financieros locales. Estas u otras intervenciones similares aspiran a transformar las relaciones entre el sector público, el empresariado y la sociedad civil, utilizando aquellos reductos para la reforma institucional delimitados en referencia a las características del consentimiento o la resistencia de los grupos de interesados en un sector determinado.

Aunque podría generar consecuencias ambientalmente perversas, el PCV no aparece como un elemento en la agenda de la gobernanza interna del agua. Ni las instituciones multilaterales, ni las agencias de cooperación internacional, ni las organizaciones no gubernamentales transnacionales han demostrado mayor preocupación por vincular a esta intervención con las discusiones públicas sobre la gestión hídrica propiciadas por la Asamblea Ambiental de Cotopaxi. Tampoco los movimientos campesinos e indígenas locales han evidenciado un interés consistente al respecto. Esta falta de atención podría ser explicada aduciendo circunstancias como las siguientes.

Las características de la actual arquitectura institucional ecuatoriana permiten que el PCV aparezca como una intervención sectorial desconectada de la gestión del agua para usos domésticos, industriales o agrícolas. En los hechos, las instancias nacionales y subnacionales directamente relacionadas con la gobernanza hídrica no tienen ninguna incidencia en un programa de rehabilitación vial implementado desde una unidad ejecutora autónoma con respecto al Ministerio de Obras Públicas. Gracias a la asidua exclusión de las autoridades hídricas de los procesos de formulación e implementación de iniciativas y políticas no hídricas, las instituciones multilaterales, la cooperación internacional

---

122 A su vez, si su motivación fuese favorecer la conservación de los ecosistemas y sus recursos naturales, el PCV no definiría los impactos ambientales y las medidas de precaución en referencia a acciones tales como el manejo de los desechos de construcción.

o las organizaciones no gubernamentales transnacionales logran propiciar intervenciones en múltiples sectores sin evidenciar sus interconexiones recíprocas. Pero, ¿acaso el Ministerio del Ambiente no puede corregir este atentado hacia la gobernanza interna del agua generado por una iniciativa realizada en el ámbito de la gobernanza externa del agua? No puede hacerlo porque el PCV está diseñado, precisamente, para obstruir el accionar de las autoridades ambientales nacionales.

Por otra parte, la viabilidad política del PCV requiere un control adecuado del respaldo de los grupos de interesados en las distintas provincias, objetivo que amerita, a su vez, diluir la visibilidad pública de la iniciativa multilateral. Por ello, los arquitectos del PCV han insinuado que prefieren vincular su intervención lo más directamente posible a los beneficiarios, predilección que resume la experiencia de las instituciones multilaterales en la cooptación de las dirigencias indígenas y aprovecha la debilidad coyuntural de las organizaciones contestatarias ecuatorianas. En un contexto de política local marcado por una esquizofrenia entre el discurso radical y la práctica clientelar, quienes impulsan el plan de gestión ambiental, quienes demandan una mejor gobernanza del agua y quienes rechazan a las múltiples expresiones del ajuste estructural suelen ser, también, quienes demandan más y mejores caminos rurales. En Cotopaxi, la reproducción de las dirigencias presupone el ofrecimiento de obras visibles aquí y ahora, aunque pudiesen ser perjudiciales por sus implicancias a largo plazo.

Debido a este proceso de construcción de esperanzas efectuado con una cierta dosis de consentimiento de los sectores subordinados, aunque el PCV no pueda contribuir al combate a la pobreza, los grupos de interesados domésticos y foráneos habrán logrado algo, por efímero que pudiese ser.

Terán, Juan Fernando. **Conclusiones.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Conclusiones.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## CONCLUSIONES

A JUZGAR POR SUS ACTOS y no por sus palabras, quienes profesan el neoliberalismo institucionalista no están dispuestos a esperar que la historia sea la partera de las instituciones latinoamericanas. Para poder auspiciar procesos transnacionales de acumulación capitalista, basados en la explotación intensiva de las personas y los ecosistemas, los arquitectos de las iniciativas y políticas para la gobernanza global requieren violentar el ritmo espontáneo de las transformaciones culturales por cuya intermediación el Estado, el empresariado y la sociedad civil descubren por sí mismos las normas formales e informales para relacionarse. En una globalización excluyente, simplemente, los territorios con estados precarios y economías vulnerables no son beneficiarios de las prescripciones más respetuosas deducibles de las teorías institucionalistas contemporáneas. Si los países latinoamericanos pudiesen ejercer un control sustantivo sobre sus experimentos de creación institucional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas dejarían de ser funcionales para sus principales financistas y asociados, a saber, los gobiernos y corporaciones de los países desarrollados. Estos, los principales beneficiarios de las políticas globales, tienen intereses y expectativas cuya complacencia no espera al largo plazo.

Apreciados en referencia a estas impacencias históricas, los paradigmas hegemónicos de política pública suelen generar resultados sa-

tisfactorios. Incluso cuando sus pretendidos objetivos de bienestar no pudieron ni podrán alcanzarse jamás, las iniciativas transnacionales de política les permiten a sus promotores acelerar el advenimiento de las transformaciones derivables de la operación espontánea e irrestricta de los mercados. Por ello, en lugar de sosegar su intención reformista ante la constatación de las severas consecuencias no intencionales emanadas de sus recomendaciones pasadas, las instituciones multilaterales utilizan la acumulación de efectos perversos como una oportunidad para postular y consolidar algún elemento adicional de las viejas y nuevas generaciones de ajuste estructural. Aprovechando el caos normativo y las crisis políticas en los países no desarrollados, la buena gobernanza puede ser precipitada con mayor facilidad, utilizando estrategias graduales, secuenciales e incrementales para conformar así una economía de escala del cambio institucional. Gracias a esta, se crean las condiciones endógenas necesarias para que cada modificación jurídica u organizativa subsiguiente adquiera menos visibilidad pública aún<sup>123</sup>.

Para el neoliberalismo institucionalista y sus anhelos, los dispositivos transnacionales para la formulación e implementación de políticas públicas representan recursos para vencer las resistencias u obstrucciones a la modernización, especialmente en aquellos países apreciados como reacios a la globalización y hostiles al inversionista extranjero. En Ecuador, la introducción de nuevos arreglos de gobernanza cuenta con condiciones relativamente favorables pues, a mayor fracaso de las propuestas macroeconómicas, mayor desestructuración de las instituciones democráticas, mayor desprestigio de las entidades estatales y mayor demanda por reformas estructurales. Mientras los políticos criollos pelean entre sí para definir quién captura las rentas y quién paga el ajuste, las instituciones multilaterales avanzan en sus agendas conforme crean sus propios agentes de cambio domésticos, a saber, los funcionarios, consultores, organizaciones no gubernamentales y dirigentes vinculados a los proyectos y programas para la legalización de la tenencia de la tierra, la transferencia de sistemas de riego, la provisión de agua potable y saneamiento, la rehabilitación de caminos vecinales, la constitución de corredores biológicos, la construcción de infraestructura energética, el manejo sustentable de humedales o la transferencia focalizada de bonos.

A partir de estas intervenciones sectoriales aparentemente desconectadas entre sí, se engendran y perpetúan redes clientelares para concretar la reforma desde los intersticios abiertos por las unidades ejecutoras, las corporaciones de desarrollo, las asociaciones público-privadas

---

123 Para una visión de esta economía de escala en el cambio institucional aplicada a la gobernanza del agua, ver Dinar (2004).

das u otros novedosos arreglos organizativos similares. Con el respaldo de las colusiones de actores domésticos interesados en acceder a estos nichos de lealtad remunerada, las instituciones multilaterales logran armar y desarmar las normas, procesos y organizaciones relacionados con la gestión de los recursos naturales. Cuando la viabilidad política y la sustentabilidad financiera de los nuevos arreglos institucionales queda expuesta al entredicho, las transformaciones exógenamente inducidas no se desvanecen por completo. Sus artífices y acólitos vuelven a reciclarlas con un formato ligeramente diferente, postulándolas como opciones imprescindibles para superar la mala gobernanza.

Contrariamente a las prédicas de la semiosis hegemónica, la búsqueda de rentas, la dependencia de la trayectoria y el apego a las ideologías no son factores adversos al cambio institucional en los países no desarrollados. En Ecuador, si no existieran empresarios acostumbrados a lucrar con mucha astucia y poco esfuerzo, si no hubiera políticos afectos a aferrarse a las opciones más seguras para sus carreras individuales o no se encontraran tecnócratas dispuestos a reverenciar los diagnósticos y recomendaciones más simplistas, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales no podrían ni siquiera difundir sus visiones del mundo, menos aún plasmarlas en intervenciones de política pública.

Los dispositivos para la gobernanza del agua apuntan hacia la conformación de marcos jurídicos y arreglos institucionales para transferir las potestades de política hacia los regímenes internacionales y los gobiernos subnacionales. Desde estos ámbitos, la definición de lo público puede efectuarse con la arbitrariedad y discrecionalidad requeridas por aquellos agentes económicos que, para acelerar su inserción en los mercados globales o aumentar su presencia en los mercados locales, prefieren evitar los resultados contingentes de los procesos políticos y decisionales de carácter nacional. En los países no desarrollados, la glocalización de la esfera pública aparece así como una alternativa para compatibilizar el liberalismo económico y el liberalismo político. Gracias a la gobernanza y sus prescripciones, las oligarquías criollas y los inversionistas transnacionales pueden consolidar los modelos de acumulación capitalista basados en una creciente liberalización de los factores y, simultáneamente, mantener la democracia como un ritual para la elección periódica de mandatarios.

Conforme la glocalización de las iniciativas y políticas para la gobernanza del agua se implementa y afianza, los actores nacionales e internacionales con mayor poder relativo pueden descubrir por sí solos oportunidades escondidas para satisfacer sus intereses más inmediatos y menos altruistas. La promoción del comercio de alimentos desde los países del Norte hacia los del Sur mediante las iniciativas para el

aumento de la productividad del agua, la privatización de la gestión ambiental a través de los sistemas de pago por servidumbres hídricas, o la conversión de los municipios en los responsables de la concesión de los servicios por medio de las políticas de empoderamiento y descentralización constituyen objetivos de política pública con capacidad de incitar a un consenso dominante.

Aun cuando estuviesen basados en ilusiones infundadas y no pudiesen jamás ser plenamente realizables, tales objetivos generan los incentivos suficientes para la colusión inercial de quienes pueden presentarse a sí mismos como los representantes de los intereses de todos, sea a nivel local, nacional o mundial. Por tanto, no se requiere un único centro de control y comando para la conformación de dispositivos para la gobernanza transnacionalizada de los recursos ambientales de los países no desarrollados. Para ello, sólo basta con crear una clausura tendencial de las opciones de intervención pública. Sin embargo, para asegurarse de que esta delimitación espontánea del campo de lo posible suceda en el sentido esperado, las instituciones multilaterales y sus comunidades epistémicas asociadas propician informes, cajas de herramientas, manuales, cumbres, foros, comisiones, fuerzas de tarea u otros dispositivos similares destinados a controlar la práctica y teoría del desarrollo.

En tales circunstancias, aunque suelen justificarse apelando a valores humanistas o ecologistas, los dispositivos para la glocalización del agua subordinan las necesidades hídricas de los pobres urbanos y rurales a los requerimientos de valorización de los capitales transnacionales. En nombre de la contención de la crisis ambiental mundial o la provisión de bienes públicos globales, la comunidad internacional promueve la seguridad de la propiedad, eufemismo utilizado para engendrar procesos de reasignación de los derechos de acceso y uso a los recursos hídricos.

En países donde la distribución de la riqueza es marcadamente asimétrica, estas propuestas de política devienen fácilmente en nuevas oportunidades para expropiar a los campesinos de sus activos naturales. En este sentido, simplemente, la buena gobernanza del agua es un medio indirecto para obligar a los pobres rurales a integrarse a los mercados globales como fuerza de trabajo y no como productores. Por ello, aprovechando las obsesiones de política del neoliberalismo institucionalista y utilizando el financiamiento de la cooperación internacional, las oligarquías de la tierra ecuatorianas pretenden modificar los cuerpos jurídicos domésticos para incorporar en estos nuevas definiciones de conceptos como posesión de buena fe, ociosidad de la tierra y función social de los recursos naturales. Su intención es diáfana: crear causales de expropiación para las tierras comunitarias ubicadas en los páramos y otros ecosistemas generadores de flujos hídricos.

Para evitar que los países no desarrollados puedan abstenerse de participar en el libreto predefinido de la gobernanza global, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación internacional y donantes privados transnacionales están profundizando la armonización de sus políticas y procedimientos para la concesión de recursos financieros y asistencia técnica. Mediante la conformación de condicionalidades cruzadas cada vez más sofisticadas e ineludibles, dicho proceso apunta hacia un objetivo claramente delimitado: convertir a la participación privada en la única opción de política pública susceptible de ser financiada. Acompañando la alineación de los actores hegemónicos del sistema internacional en los dispositivos globales para tal armonización, se observa un creciente interés por la implementación de políticas de ajuste en y desde los gobiernos municipales. En caso de alcanzar su plena realización, esta nueva fantasía multilateral facilitaría aún más la dilución de potestades de política en los estados nacionales y, a largo plazo, podría aumentar el número de los estados fracasados.

Para estructurar paulatinamente las condiciones de posibilidad para el ajuste subnacional, los gobiernos de los países no desarrollados son obligados a aceptar la implementación de reformas macroeconómicas a cambio de unos cuantos recursos para la realización de intervenciones en los sectores social y ambiental. A través de los resquicios abiertos por los requisitos de desembolso incluidos en los préstamos de inversión para los gobiernos provinciales, por los mecanismos que aseguran a los contratos de provisión privada de servicios en las ciudades, o por las obligaciones aceptadas para la implementación de los proyectos de la cooperación internacional, la gobernanza ambiental deviene en un motivo que compromete al gobierno nacional a liberalizar el comercio exterior y el de los servicios financieros, a crear unidades de gestión o fundaciones autónomas con respecto al sector público o a aceptar los requerimientos estadounidenses sobre propiedad intelectual.

Si no efectúan estas reformas, justificadas en función de mejorar la buena gobernanza externa del agua, los gobiernos latinoamericanos se colocan a sí mismos en una situación en la que no pueden acceder siquiera a donaciones para la protección del ambiente o el combate a la pobreza. Cuanto más extensas y sofisticadas son las condicionalidades diseñadas para injerir en los asuntos locales, las instituciones multilaterales más proclaman que los países no desarrollados son los auténticos propietarios de sus políticas.

Conforme propicia la transnacionalización de los mecanismos para la dominación, la semiosis hegemónica busca generar esperanzas para los pobres. Haciendo abstracción de las especificidades de lo concreto, fragmentando la complejidad de lo real y prometiendo un entendimiento más refinado del desarrollo, la comunidad internacional logra siempre postular panaceas innovadoras, aunque no sean otra

cosa que intervenciones ineficientes e inequitativas cuyos rasgos básicos ya fueron pregonados muchos años atrás, con otras etiquetas, otros guarismos, otros formatos. Estos senderos hacia fuera de la pobreza suelen aferrarse a un realismo conservador e infecundo. Por ello, es necesario ocultarlo incorporando permanentemente los símbolos del nuevo pensamiento del desarrollo.

Al igual que en otras oportunidades, actualmente las recetas para los padecimientos de los pobres son postuladas con una prepotencia inaudita. En sus recomendaciones a los países no desarrollados, las instituciones multilaterales suelen asumirse a sí mismas como si fuesen misioneros coloniales. Aunque no se atrevan a decirlo explícitamente, su labor es llevar la civilización y crear orden en el caos generado por otros. Sin embargo, esta misión ordenadora es otra ilusión. En Ecuador, las normas y organizaciones actualmente existentes para la gobernanza hídrica fueron confeccionadas en referencia a los estudios, programas y proyectos sugeridos por la comunidad internacional. Siguiendo los diagnósticos sectoriales y acatando los condicionamientos foráneos, los burócratas, los políticos y las autoridades ecuatorianas desarmaron las viejas instituciones hídricas para sustituirlas por otras nuevas, y cuando ya no resultaron funcionales a los proyectos del neoliberalismo institucionalista, fueron sustituidas a su vez por otros arreglos institucionales, también sugeridos por los actores externos. En este caprichoso juego de creación institucional, se afianzaron ciertas trayectorias de cambio e instrumentos de política.

En varias oportunidades, el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas han tolerado la apropiación de los recursos fiscales como estrategia de acumulación empresarial; han permitido el derroche de la deuda externa en proyectos con escasos impactos de bienestar; han facilitado la supervivencia de organizaciones no gubernamentales incapaces de superar su dependencia externa y han patrocinado liderazgos indígenas que convierten a la política de la identidad en sustituto para reivindicaciones económicas más certeras. Aunque podría parecer contrario a los mandamientos del credo neoliberal, dicho proceder les ha permitido a las instituciones multilaterales consolidar elites políticas, burocracias, tecnócratas y consultores criollos dispuestos a asumirse como promotores y guardianes celosos de la globalización.

Gracias a los actores domésticos involucrados en las redes de este clientelismo transnacional, Ecuador adquirió compromisos multilaterales, bilaterales y regionales para una anticipada y bondadosa liberalización de los servicios y las inversiones. Desde la década del noventa, aunque nunca cumplieron plenamente con los requerimientos de las cartas de intención con el FMI, los gobernantes ecuatorianos emprendieron diversas modificaciones legales y organizativas que, en consonancia con los compromisos específicos adquiridos ante el GATS,

crearon restricciones a las posibilidades actuales y futuras de una gobernanza del agua económicamente eficiente, socialmente responsable y ambientalmente sustentable.

Para que sus sugerencias de política económica y ambiental sigan aplicándose con religiosidad, las instituciones multilaterales no requieren crear un Estado paralelo sino un Estado fragmentado. Utilizando las agencias de implementación alojadas en las entidades públicas, los decretos ejecutivos promulgados desde la Presidencia de la República y la codificación de las leyes efectuada por una comisión parlamentaria, los arquitectos de la glocalización del agua logran incitar transformaciones institucionales que, si todo sale según las preferencias de sus promotores, jamás llegan a ser visibles en la esfera pública, salvo cuando las reformas y sus objetivos ya han sido consumados.

En una democracia oligárquica, donde una reglamentación promulgada en 1996 para favorecer a los aguatenientes es recién descubierta ocho años después, los ciudadanos ni siquiera suelen enterarse de que, a través de los préstamos de inversión del Banco Mundial otorgados en el año 2000, sus gobernantes ya comprometieron las transformaciones institucionales hasta 2009. Así, se asegura intertemporalmente la buena gobernanza en Ecuador, desde las oficinas en Washington que acogen al alcalde dispuesto a firmar un contrato de concesión de servicios o desde el despacho de una agencia europea de cooperación que financia los estudios requeridos para promover las servidumbres hídricas. Subsumidos en este velo de ignorancia, los ecuatorianos acuden a las elecciones, casi siempre con la esperanza de elegir un mandatario capaz de alterar el lastre de las políticas del pasado.

Mientras todo esto sucede en la esfera pública nacional, en la provincia de Cotopaxi, los arquitectos de la gobernanza y sus albañiles establecen los pilares para nuevos proyectos de crecimiento a favor de los pobres. Sus hipotéticos beneficios suelen fundamentarse en un *collage* de suposiciones, diagnósticos y prescripciones que, con igual entusiasmo y arrogancia, el banco del conocimiento pone a disposición de sus clientes en Perú o Zambia. Y esta última no es una metáfora. Es la expresión del absurdo inherente a políticas estandarizadas para todo el planeta pero promocionadas cual si fuesen *diseñadas a la medida* de sus destinatarios finales.

En el mundo de los pobres construido por una semiosis al servicio de los ricos, lo normal y lo extraordinario suelen definirse en modalidades invertidas con respecto a lo real. Por eso, para evitar malentendidos y acusaciones infundadas, conviene una acotación. Como escenario para poner a prueba las propuestas hegemónicas, Cotopaxi no es nada excepcional. Aun cuando la incidencia de la pobreza y la degradación ambiental son y serán elevadas, esta provincia no constituye un espécimen único cuyas características inauditas pueden ser astuta-

mente aprovechadas para desprestigiar a los programas, proyectos e iniciativas emanados desde las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales.

Con toda seguridad, investigando con paciencia los rincones de Ecuador o cualquier otro país andino, podrían detectarse situaciones socioambientales mucho más favorables para ilustrar los desaciertos de la comunidad internacional y sus engendros de política. Simplemente, Cotopaxi es una provincia común, como cualquier otra. Y lo es porque, en los países no desarrollados, lo habitual es el desprecio de las elites gobernantes hacia los pobres, la captura de los poderes públicos por los empresarios oligopólicos, la inviabilidad productiva de las granjas de montaña, las normas jurídicas para perpetuar la inequidad o la arbitrariedad en el ejercicio del poder político.

En América Latina, lo extraordinario es encontrar regiones rurales que puedan ser convertidas en correlatos empíricos contundentes para las fantasías teóricas del Banco Mundial y sus asociados. En las comarcas andinas, lo sorprendente es encontrar políticos dispuestos a distribuir los activos hídricos a los pobres, empresarios preocupados por someterse a los marcos jurídicos imperantes o campesinos capaces de ahorrar y convertirse en capitalistas. Cuando estas rarezas acontecen, las instituciones multilaterales las presentan en sus compendios de buenas prácticas. No obstante, tales desviaciones no han bastado para consolidar nuevas tendencias en las estructuras y procesos económicos, sociales, ambientales o políticos.

En el contexto de una tolerancia imperecedera de los agentes internacionales a la concupiscencia de las elites domésticas, la reducción de la pobreza o la protección de los comunes ambientales devienen en comodines para la legitimación simbólica de los espectáculos, ilusiones, mentiras y violencia del ejercicio del poder en sociedades con democracias inviables. Para quien escribe sería muy cómodo evitar frases como las anteriores, sin duda disonantes para la simulación liberal. Pero las quimeras y las consecuencias de sus caminos me impiden efectuar semejante evasiva.

En diciembre de 2005, en Guayaquil, se realizó el Primer Congreso Social por el Derecho al Agua, un evento organizado por las agrupaciones de campesinos, indígenas y moradores pobres residentes en la Cuenca del Guayas. Esta reunión acaeció a pocos días de sucesos cuya fuerza fáctica obligaron a quienes controlan la esfera pública ecuatoriana a desviarse de su habitual interés, a saber, las crónicas sobre las interminables parodias de la reforma política e institucional. Unos cuantos meses atrás, cansados de la desesperanza acumulada durante años de trámites jurídicos y administrativos infructuosos, los moradores de la parroquia Patricia Pilar convocaron a movilizaciones para detener la construcción de la represa Baba-Vinces. Esta es la nueva gran obra de infraestructura que

será integrada a la red de embalses, canales y plantas eléctricas diseñada y financiada con recursos internacionales<sup>124</sup>. Para sorpresa del gobierno nacional, las movilizaciones de un grupo de campesinos adquirieron una magnitud inaudita, aglutinando el apoyo de universidades, sindicatos, federaciones mercantiles, organizaciones de productores y autoridades municipales en las provincias de El Oro, Pichincha y Guayas. El éxito de su convocatoria era, empero, previsible.

Además de forzar al desplazamiento de 1.500 familias rurales pobres, la construcción de la represa implica inundar unas 30 mil has de tierras cultivadas y, también, desviar ríos en beneficio exclusivo de las grandes empresas guayaquileñas. Para lograr tales propósitos, utilizando a la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca Baja del Río Guayas (Cedegé), las oligarquías de la región y sus asociados transnacionales han violentado reiteradamente los procedimientos requeridos por las entidades y normas ecuatorianas. Dicha circunstancia implicó la amonestación por parte del Ministerio del Ambiente y la presentación de recursos de amparo constitucional. Aunque estas querellas administrativas y jurídicas distaban mucho de hallarse solucionadas, el presidente Alfredo Palacio declaró, mediante decreto ejecutivo, al proyecto Baba-Vinces como una obra de prioridad nacional.

En noviembre, los moradores de Patricia Pilar convocaron a un paro campesino para cerrar las carreteras de interconexión entre las ciudades de Guayaquil, Babahoyo, Quevedo, Santo Domingo y Quito. Sin mayor respeto por aquellos formalismos que generan la ilusión de la existencia de un Estado de derecho, las fuerzas del orden detuvieron e incomunicaron a los dirigentes del paro. Dado que dicha represalia no amedrentó sino que potenció las protestas, las autoridades nacionales se vieron obligadas a invitar a los afectados a una reunión para llegar a un acta de entendimiento. Mientras la construcción de consensos se realizaba a través de ceremonias en la capital del país, las fuerzas especiales defensoras del orden vigente desalojaron a los protestantes de sus parapetos callejeros, allanaron los domicilios de las familias y destruyeron la iglesia de la parroquia.

Debido a los centenares de heridos y damnificados por la violencia estatal, aquellos sucesos no pudieron ser ocultados por la prensa nacio-

---

124 En la Cuenca del Guayas, el actual sistema de infraestructuras hídricas para múltiples propósitos fue concebido en 1957, mediante un proyecto del Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura y la Agencia Internacional para el Desarrollo. En 1965, en concordancia con este diseño inicial, se creó la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas; y luego, en 1980, se inició la construcción del Proyecto Jaime Roldós, utilizando los créditos y las consultorías financiadas por el BID y la OEA (Corral, 2005). En 2005, aquella comisión estaba presidida por Lourdes Luque, una ambientalista anteriormente dedicada a la creación del capítulo ecuatoriano del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable.

nal e internacional. Paradójicamente, los actos de represión acontecían en momentos en los que, una vez vencido en sus intentos por conseguir el respaldo de los partidos políticos y los diputados, el presidente de la República urgía al pueblo ecuatoriano –desempolvando aquella retórica utilizada cuando asumió el poder gracias a una revuelta popular– a movilizarse combativamente en apoyo a su convocatoria para instaurar una asamblea constituyente. Después de cuatro días de abusos incesantes a la población costeña, el ministro de Gobierno renunció a su cargo, argumentando que no podía ser funcionario de un gobierno represivo.

Con la memoria fresca e indignada por la guerra contra los pobres en Patricia Pilar, el Congreso por el Derecho al Agua logró mantener reunidas a agrupaciones campesinas de todo el país durante tres días, discutiendo las implicancias de proyectos de modernización cuya concreción requeriría desviar recursos hídricos desde sus orígenes en los páramos andinos para beneficio de los gamonales de la península costera. En estas jornadas se denunció que, con el apoyo de los estudios patrocinados por las empresas transnacionales e instituciones multilaterales, las autoridades eléctricas nacionales estaban tramitando la construcción de 230 represas. Tal intención bastó para incentivar a los participantes a la conformación de un inventario nacional de pueblos afectados por las obras financiadas con participación privada nacional e internacional.

En una sociedad donde los pobres no son reverenciados ni siquiera como íconos en la semiosis dominante, el Congreso Social por el Derecho al Agua marcó un hito para sus asistentes. Acaso por vez primera, muchos descubrieron que no estaban solos en sus padecimientos cotidianos. Para quien escribe, este evento constituyó la oportunidad para escuchar una concisa explicación sobre por qué las políticas públicas producen pobreza en lugar de eliminarla. Al debatir sobre los contenidos de la Declaración de Guayaquil, un campesino expresó: “Aquí, el problema no es la pobreza sino la riqueza. Porque tienen dinero, tierras y aguas, los ricos son prepotentes y violentos. Para ellos, para sus diputados, para sus gobiernos, para sus técnicos, los pobres no tenemos derechos”. Después de esta elocuente sentencia, sólo resta concluir en la forma más decente posible.

Este libro está dedicado a la memoria de Andrés Arroyo. A caballo y por las noches, este campesino de Patricia Pilar recorría los caseños de la costa ecuatoriana, conformando y dirigiendo la Red Nacional en Defensa de la Naturaleza, la Vida y la Dignidad. Para que sus labores pudiesen ser conocidas por sus colegas serranos, Andrés debió pagar las consecuencias de su irreverente perseverancia. El 20 de junio de 2005, su cadáver apareció exactamente donde la represa Baba almacenará las aguas negadas a los pobres cotopaxenses. Así es como los dueños del país entienden la democracia, la gobernabilidad, la gobernanza, la cooperación, el consenso o cualquier otra entelequia liberal similar.

Terán, Juan Fernando. **Bibliografía.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Bibliografia.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdildina, Zhanar 2005 “Review of World Bank conditionality” (Washington DC: World Bank).
- Acción Ecológica 2004 “Lucio Gutiérrez y Edgar Terán firman un convenio para ‘depurar’ las leyes” en *Boletín ¡ConSumo cuidado con el libre comercio!* (Quito) N° 4.
- ADB-Asian Development Bank 2004 *The water and poverty initiative. what we can learn and what we must do* (Manila: ADB).
- ADERASA-Asociación de Agencias Reguladoras de Agua y Saneamiento de las Américas 2005 “Asociación de Agencias Reguladoras de Agua y Saneamiento de las Américas”. En <[www.aderasa.org/es](http://www.aderasa.org/es)>.
- Agenor, Pierre-Richard 2005 “Roads out of poverty? Assessing the links between aid, public investment, growth, and poverty reduction” (Washington DC: World Bank).
- Ahmed, Kulsum 2005 “Integrating environmental considerations in policy formulation: lessons from policy-based SEA experience” (Washington DC: World Bank).
- Aisbett, Emma 2003 *Globalization, poverty and inequality: are the criticisms vague, vested, or valid?* (Cambridge: National Bureau of Economic Research).
- Alfaro Reyes, Eloy 2004 *Quién pone el cascabel al gato: sistematización de la Convención Ambiental “Cotopaxi en Minga”* (Quito: IIE).

- Alfaro, Raquel 1997 “Llevando la infraestructura de agua y saneamiento a los pobres de las zonas urbanas. Factores clave que no deben ser olvidados o dejados de lado” (Washington DC: PNUD/Banco Mundial).
- Alsop, Ruth 2004 “Power, rights, and poverty: concepts and connections” (Washington DC: World Bank).
- Alvarado, Oscar 2000 “Project appraisal document on an proposed adaptable program loan in the amount of US\$32 million to the Republic of Ecuador for a rural and small towns water supply and sanitation project (PRAGUAS) in support of the first phase of the rural and small towns water supply and sanitation program” (Washington DC: World Bank) Report N° 20.438, 20 de septiembre.
- Alvarez Leguizamón, Sonia (comp.) 2005 *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Andrade, Pablo 2005 “Imagining democracy in Ecuador: liberalism, political culture, and institutions”. Disertación PhD, York University, York, mimeo.
- Baietti, Aldo 2005 “Financing water supply and sanitation investments: utilizing risk mitigation instruments to bridge the financing gap” (Washington DC: World Bank).
- Banco Mundial 2003 *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida* (Madrid: Mundi-Prensa).
- Barbier, Edward 1997 *Valoración económica de los humedales. Guía para decisores y planificadores* (Gland: UICN).
- Barbone, Luca 1991 “Ecuador: public sector reforms for growth in the era of declining oil output” (Washington DC: World Bank).
- Barker, Randolph 2003 “Economics of water productivity in managing water for agriculture” en Kijne, Jacob (ed.) *Water productivity in agriculture: limits and opportunities for improvements* (Colombo: IWMI).
- Barnett, Michael 1999 “The politics, power, and pathologies of international organizations” en *International organization* (Cambridge) Vol. 53, N° 4.
- Belli, Pedro 1984 “Ecuador: an agenda for recovery and sustained growth” (Washington DC: World Bank).
- Beverage World 2004 “A world of opportunity”(Nueva York: Beverage World).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2002a “Ecuador: Programa de Apoyo al Sector Vivienda II. Perfil II” (Washington DC: BID) 9 de abril.

- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2002b “Seminario sobre temas estratégicos del agua en América Latina y el Caribe. Agenda para la acción” (Washington DC: BID).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2003 “Agua y pobreza. Informe de avance sobre la iniciativa regional para América Latina y el Caribe” (Washington DC: BID/GWP).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2004 “Programa de agua potable para ciudades intermedias (PRASCI)” (Washington DC: BID) Proyecto N° EC-L1008.
- Bird, Jeremy 2003 “Dams and sustainable development” en Secretariat of the Third World Water Forum *The virtual water forum final report* (Marsella: WWC).
- Black, Maggie 1998 *En busca de lo que da resultado: una mirada retrospectiva a la cooperación del PNUD y el Banco Mundial en proyectos de agua y saneamiento, 1978-1998* (Washington DC: PNUD/Banco Mundial).
- Boyer, Nicole 2003 *The base of the pyramid (BOP). Reperceiving business from the bottom up* (Emeryville: Global Business Network).
- Brocklehurst, Clarissa (ed.) 2002 *New designs for water and sanitation transactions: making private sector participation work for the poor* (Washington DC: WSP/PPIAF).
- Bruns, Bryan 2003 “Water tenure reform: developing an extended ladder of participation. Politics of the commons: articulating development and strengthening local practices”. RCSD Conference, Chiang Mai, 11-14 de julio, mimeo.
- Bruns, Bryan 2005 “Community-based principles for negotiating water rights: some conjectures on assumptions and priorities”. International Workshop on African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa, Natural Resources Institute, Johannesburgo, mimeo.
- Calvo, Cristina 1998 “Options for managing and financing rural transport infrastructure” (Washington DC: World Bank).
- Capéau, Bart 2004 *The rise or fall of world inequality. A spurious controversy?* (Helsinki: UNU/WIDER).
- Carin, Barry 2005 “An analysis of the commission on global governance” en Vesa, Unto (ed.) *Global commissions assessed* (Helsinki: Edita).
- Carriger, Sarah 2005 *Estimulando el cambio: un manual para el desarrollo de estrategias de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y optimización del agua* (Estocolmo: GWP).
- CCPCW-Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands 2002 *Resolution VIII.39* (Valencia: Ramsar Convention).
- CCPWF-Challenge Program on Water and Food 2004 *CGIAR Challenge program on water and food. Annual Report 2003* (Colombo: CGIAR).

- CD-Comité para el Desarrollo 2003 “Ejecución del plan de acción sobre infraestructura del grupo del Banco Mundial” (Washington DC: Banco Mundial/FMI).
- CEBC-Chief Executives Board for Coordination 2003 “Summary of conclusions of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination at its second regular session of 2003” (Nueva York: ONU) 5 de diciembre.
- CEO-Corporate Europe Observatory 2003 *WTO and water: the EU's crusade for corporate expansion* (Amsterdam: CEO).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2005 “Los impactos diferenciados del tratado de libre comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador” (Quito: UNDP/FAO/UNICEF/CEPAL) 5 de enero.
- CERFE 2003 *Glocalization. Research study and policy recommendations* (Roma: World Bank Institute).
- Cernea, Michael 1991 “Using knowledge from social science in development projects” (Washington DC: World Bank).
- CFI-Corporación Financiera Internacional 2000 *Caminos para emerger de la pobreza: el rol de la empresa privada en los países en desarrollo* (Washington DC: Banco Mundial).
- Chambers, W. Bradnee 2005 “Toward an effective framework for sustainable development” en Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica (eds.) *Reforming international environmental governance: from institutional limits to innovative reforms* (Nueva York: UNU Press).
- Churet, Cécile 2005 *Business for development. Business solutions in support of the millennium development goals* (Ginebra: WBCSD).
- Churet, Christophe 2004 *A business guide to development actors. Introducing company managers to the development community* (Ginebra: WBCSD).
- Cimadamore, Alberto (ed.) 2005 *The poverty of the state. Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cisneros, Héctor 2003 *Andes sub-basins profile: strategic research for enhancing agricultural water productivity* (Lima: Condesan).
- CITT-Country Implementation Tracking Tool 2004 *Harmonization and alignment for achieving greater aid effectiveness. Available information on country level activities* (París: DAC/OECD).
- Clemens, Michael 2004 *The trouble with the MDGs: confronting expectations of aid and development success* (Washington DC: Center for Global Development).
- Constantin, François 2002 *Global public goods... or the use of a legitimizing term in international fora* (Montpellier: ENSA).

- Corral, Luis 2005 *Sembrando desiertos. La deuda social y ecológica generada por el endeudamiento externo en el Proyecto Múltiple Jaime Roldós Aguilera* (Quito: Acción Ecológica).
- Correa, Carlos 2004 *Tratados bilaterales de inversión: ¿agentes de normas mundiales nuevas para la protección de los derechos de propiedad intelectual?* (Barcelona: GRAIN).
- Cosbey, Aaron 2004 *Inversiones y desarrollo sustentable. Una guía referente a la utilización actual y al futuro potencial de los acuerdos internacionales sobre inversiones* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).
- Cosgrove, William 2000 *Que el agua sea asunto de todos. Visión mundial del agua* (Marsella: Consejo Mundial del Agua).
- Crown, Robert 2004 “Simplified implementation completion report on a loan to Republic of Ecuador for the first programmatic human development reform operation in the amount of us\$50 million” (Washington DC: World Bank).
- CSD-Commission on Sustainable Development 2005 *Partnerships for sustainable development* (Nueva York: UNDESA). En <<http://un.org/esa/sustdev/partnerships/partnerships.htm>>.
- CSPD-Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo 2004 *El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres* (Nueva York: PNUD).
- Davis, Shelton 1993 “The World Bank and indigenous peoples” (Washington DC: World Bank).
- DDP-Dams and Development Project 2003 “Interim Report, November 2001-March 2003” (Nairobi: UNEP).
- De Ferranti, David 2005 “Beyond the city: the rural contribution to development” (Washington DC: World Bank).
- De Jong, Dick 2003 “Flood of gateways and portals on water drowning in ambition”. Sixth Water Information Summit: Breaking the Barriers. Let Water Information Flow!, Waterweb Consortium/IRC International Water and Sanitation Centre, Delft, mimeo.
- DEWG-Dialogue on Effective Water Governance 2003 *Learning from the dialogues* (Estocolmo: GWP).
- Dinar, Ariel 2004 “The institutional economics of water: a cross-country analysis of institutions and performance” (Washington DC: World Bank).
- Dorcey, Tony 1997 “Large dams: learning from the past looking at the future” (Washington DC: World Bank).
- Drees-Gross, Franz 2005 *Lecciones de pequeños municipios en Ecuador. La delegación de los servicios de agua y saneamiento a operadores autónomos* (Lima: PNUD/Banco Mundial).
- Duarte, Jesús 2001 *Fondo de Inversión Social del Ecuador. Tercera etapa* (Washington DC: BID).

- Dulitzky, Daniel 2003a "Ecuador: programmatic human development reform loan. Initial Project Information Document (PID)" (Washington DC: World Bank).
- Dulitzky, Daniel 2003b "Ecuador: programmatic human development reform loan. Integrated Safeguards Data Sheet (ISDS)" (Washington DC: World Bank).
- Echavarría, Marta 2003 "Algunas lecciones sobre la aplicación de pagos por la protección del agua con base en experiencias en Colombia y Ecuador". Foro Regional sobre Pago de Servicios Ambientales, Ecodecisión, Quito, 10-11 de junio, mimeo.
- EcoCiencia 2005 "Cotopaxi en cifras" (Quito: EcoCiencia).
- EDIEN-Environment and Natural Resources Division 1998 *Electronic learning guidebook on participatory irrigation management*. En <[www.worldbank.org/wbi/pimelg](http://www.worldbank.org/wbi/pimelg)>.
- Encalada, Andrea 2005 *Evaluación ecológica de paisaje de la provincia de Cotopaxi* (Quito: EcoCiencia).
- Engen, Travis 2004 *ALCAN sustainability report 2004: taking the next step* (Montreal: ALCAN).
- Entwistle, Janet 2005 "Enabling country capacity to achieve results. CDF Progress report" (Washington DC: World Bank).
- ESDVP-Environmentally Sustainable Development Vice Presidency 1995 *National environmental strategies and action plans: key elements and best practice* (Washington DC: World Bank).
- Espinoza Cañizares, Cristian 2005 "Presentación del señor viceministro de Comercio Exterior del Ecuador, Dr. Cristian Espinoza Cañizares, con las respuestas a las preguntas formuladas por los países miembros. Examen de políticas comerciales del Ecuador en la OMC" (Ginebra: OMC).
- EUD-Environmental and Urban Division 1996 *Ecuador: environmental management technical assistance project* (Washington DC: World Bank).
- Fabrizi, Claudia 2001 *Rethinking governance handbook: an inventory of ideas to enhance participation, transparency and accountability* (Urbana: Centre for Global Studies).
- Falkenmark, Malin 2004 "Water: more nutrition per drop. Towards sustainable food production and consumption patterns in a rapidly changing world" (Estocolmo: SIWI & IWMI) Working Document.
- FANP-Foro de Alto Nivel de París 2005 "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad", París.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2004 "Sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas". Informe final del Foro Regional, Arequipa, 9-12 de junio.

- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2005 *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2004* (Roma: FAO).
- Fenzhong, Cao 2000 *Strategies for trade liberalization in environmental services in China* (Beijing: Policy Research Centre for Environment and Economy).
- FIDA-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola 2001 *Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural* (Roma: FIDA).
- Fiess, Norbert 2001 "Intersectoral dynamics and economic growth in Ecuador" (Washington DC: World Bank).
- Fiszbein, Ariel 2005 "Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios" (Washington DC: World Bank).
- FOEI-Friends of the Earth International 2003 *Water justice for all. Global and local resistance to the control and commodification of water* (Amsterdam: FOEI).
- Freire, Mila 2004 "Subnational capital markets in developing countries. From theory to practice" (Washington DC: World Bank).
- Fundación Natura 2004 *Evaluación ambiental estratégica: Programa de caminos vecinales* (Quito: Fundación Natura).
- G8-Group of Eight 2004 *G8 Action plan: applying the power of entrepreneurship to the eradication of poverty* (Sea Island: G8).
- Galárraga, Remigio 2000 *Informe nacional sobre la gestión del agua en el Ecuador* (Quito: GWP-SAMTAC).
- GEF-Global Environment Facility 2002 "Brasil: development and implementation of mechanisms to disseminate lessons learned and best practices in integrated transboundary water resources management in Latin America and the Caribbean" (Washington DC: GEF).
- GEF-MEP Global Environment Facility Secretariat Monitoring and Evaluation Program 1999 *Best practices in preparing national biodiversity strategies and action plans* (Washington DC: World Bank).
- Gelb, Alan 1988 "Oil windfalls: blessing or curse?" (Washington DC: World Bank).
- Gentes, Ingo 2005 *La valorización de los recursos hídricos en las cuencas andinas. Una aproximación sistémica a las dimensiones ambientales, económicas, político-sociales y culturales del derecho al agua* (Santiago de Chile: WALIR).
- Gereffi, Gary 2003 *The governance of global value chains* (Cambridge: MIT).
- Gill, Indermit (ed.) 2005 "At the frontlines of development. Reflections from the World Bank" (Washington DC: World Bank).

- Goldman, Michael 2001 "The birth of a discipline. Producing authoritative green knowledge, World Bank-style" en *Ethnography* (Londres) Vol. II, N° 2.
- Goodland, Robert 1984 "Tribal peoples and economic development: human ecologic considerations" (Washington DC: World Bank).
- GPOBA-Global Partnership on Output-Based Aid 2003 *Operating principles and annexes* (Washington DC: World Bank).
- Graña, François 2005 *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"* (Montevideo: Cinterfor).
- Grey, David 2005 "Water resources, growth and development" (Washington DC: World Bank).
- Gross, Bruce 2000 *Linking sustainability with demand, gender and poverty: a study in community-managed water supply projects in fifteen countries* (Washington DC: WSP).
- GSB-Growing Sustainable Business 2005 *Growing sustainable business for poverty reduction* (Nueva York: UNDP).
- GTEA-Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda 2005 *Armonización, alineación, resultados: informe sobre progreso, retos y oportunidades* (París: OCDE).
- Guerquin, Francois 2003 *World water actions: making water flow for all* (Marsella: World Water Council).
- GWP-Global Water Partnership 2003 *Global water partnership strategy 2004-2008* (Estocolmo: GWP).
- GWP-Global Water Partnership 2005 *ToolBox on integrated water resources management* (Estocolmo: GWP). En <[www.gwpforum.org](http://www.gwpforum.org)>.
- Hall, David 2004 *Dogmatic development. Privatisation and conditionalities in six countries* (Londres: Public Services International Research Unit).
- Haller, Hana 2004 *Global reports: an overview of their evolution* (Nueva York: PNUD).
- Hayes, Shelley 2004 *Finding capital for sustainable livelihoods businesses. A finance guide for business managers* (Ginebra: WBCSD).
- HDD-Human Development Department 2003 "International Bank for Reconstruction and Development Program document for a proposed programmatic human development reform loan in the amount of US\$50 million to the Republic of Ecuador" (Washington DC: World Bank).
- HDN-Human Development Network 2001 *Social protection sector strategy: from safety net to springboard* (Washington DC: World Bank).
- HLS-Proyecto Hacia la Seguridad 2003 "Catálogo de leyes, decretos legislativos, decretos supremos, decretos leyes de emergencia y codificaciones vigentes a septiembre de 2003" (Quito: Fundación HLS/USAID/Fundación Lexis).

- HLS-Proyecto Hacia la Seguridad 2004 “Proyecto de Ley que deroga 2.196 normas primarias” (Quito: Fundación HLS/USAID/Fundación Lexis).
- Hodge, Bob 1988 *Social semiotics* (Ithaca: Cornell University Press).
- Hoering, Uwe 2002 “Privatising the water sector. Development aid for transnational water corporations as a solution to the global water crisis?”. En <[www.kosa.org/documents/hoering\\_engl.pdf](http://www.kosa.org/documents/hoering_engl.pdf)>.
- Holm-Nielsen, Lauritz 2000 “The World Bank’s role in science and technology”. OECD Seoul Conference, Seúl, 15-17 de noviembre, mimeo.
- Hoy 2005a “El festín del Programa Aliméntate Ecuador se destaca” (Quito) 30 de abril.
- Hoy 2005b “Gutiérrez desoyó la alerta sobre gasto social” (Quito) 2 de mayo.
- HROD-Human Resources Operations Division 1994 “Ecuador: third social development project. Social investment fund. Staff appraisal report” (Washington DC: World Bank).
- Huici, Rodolfo 2003 *Ecuador: Programa de Caminos Vecinales (EC-0211). Propuesta de préstamo* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Hveem, Helge 2005 “Ideas, processes and context. The politics of independent international commissions” en Vesa, Unto (ed.) *Global commissions assessed* (Helsinki: Edita).
- Hyden, Goran 2002 *Governance and development. World governance survey* (Tokio: UNU).
- ICID-International Commission on Irrigation and Drainage 2005 *Annual Report 2004-2005* (Nueva Delhi: ICID).
- IFAD-International Fund for Agricultural Development 2005 *International fund for agricultural development*. En <[www.ifad.org](http://www.ifad.org)>.
- IISD-Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable 2001 “Derechos privados, problemas públicos. Una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas” (Winnipeg: IISD).
- IMF-International Monetary Fund 2003 “Rome Declaration on harmonization”, Roma, 25 de febrero.
- Imhof, Aviva 2002 “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas” (Berkeley: IRN).
- IRM-Instituto de Recursos Mundiales 2004 *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder* (Madrid: Ecoespaña).
- Iturregui, Patricia 2005 *Liberalisation of environmental goods and services and climate change* (Hamburgo: HWWA).
- IWMI-International Water Management Institute 2001 *Strategic Plan 2000-2005. Improving water and land resources management for food, livelihoods and nature* (Colombo: IWMI).
- IWRA-International Water Resources Association 2004 *IWRA Executive Board 2004* (Carbondale: IWRA).

- Jácome, Luis 1997 *Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en Ecuador* (Washington DC: PNUD/IADB/CEPAL).
- Jaffee, Steven 2003 “Zambia: the challenge of competitiveness and diversification” (Washington DC: World Bank).
- Jaffee, Steven 2005 “Food safety and agricultural health standards. Challenges and opportunities for developing country exports” (Washington DC: World Bank).
- Jensen, Imogene 1995 “Zambia urban restructuring and water supply project. Staff appraisal report” (Washington DC: World Bank).
- Jha, Aditya 2004 *Evaluation of the development gateway* (Londres: Bretton Woods Project).
- Johnson, Ian 2002 “The World Bank position on the report of the World Commission on Dams. Annex to the letter to Kader Asmal and other commissioners of the World Commission on Dams” (Washington DC: World Bank).
- Johnson, John 2001 “Ecuador: country assistance evaluation” (Washington DC: World Bank).
- Jouravlev, Andrei 2003 *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- JWSSD-Johannesburg World Summit on Sustainable Development 2003 *Consolidated list of partnerships for sustainable development as of 24 April* (Johannesburgo: United Nations).
- Katz, Travis 1997 “Making rural water supply sustainable: recommendations from a global study” (Washington DC: WSP).
- Kaufmann, Daniel 2002a “Governance indicators, aid allocation, and the millennium challenge account” (Washington DC: World Bank).
- Kaufmann, Daniel 2002b “Governance matters II. Updated indicators for 2000-2001” (Washington DC: World Bank).
- Kaul, Inge 2003 “Advancing the concept of public goods” en Kaul, Inge (ed.) *Providing global public goods: managing globalization* (Nueva York: Oxford University Press).
- Kessides, Christine 1997 “World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor: preliminary identification and review of best practices” (Washington DC: World Bank).
- Kessides, Christine 2000 “Cities in transition. World Bank urban and local government strategy” (Washington DC: World Bank).
- Kijne, Jacob 2003a *Descubrir el potencial del agua para la agricultura* (Roma: FAO).
- Kijne, Jacob 2003b *Water productivity in agriculture: limits and opportunities for improvement* (Colombo: IWMI).
- King, Kenneth 2002 *Knowledge-based aid: a four agency comparative study* (Edimburgo: Center of African Studies).

- Kjorven, Olav 2002 “Strategic environmental assessment in World Bank operations. Experience to date, future potential” (Washington DC: World Bank).
- Klein, Michael 2003 “Ways out of poverty: diffusing best practices and creating capabilities. Perspectives on policies for poverty reduction” (Washington DC: World Bank).
- Krukkert, Ingeborg 2004 *How to find water and sanitation information on the Internet?* (Delf: IRC International Water and Sanitation Centre).
- Kuffner, Ulrich 2005 “El proceso de formulación de la política hídrica en Ecuador” en Ballestero, Maureen *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Kumar, Pushpam 2005 *Market for ecosystem services* (Winnipeg: IISD).
- Lacroix, Richard 1985 “Integrated rural development in Latin América” (Washington DC: World Bank).
- Landell-Mills, Natasha 2002 *Silver bullet or fools’ gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor* (Londres: IIED).
- Lanjouw, Peter 1998 “Ecuador’s rural nonfarm sector as a route out of poverty” (Washington DC: World Bank).
- Lapeyre, Frédéric 2004 *The outcome and impact of the main international commissions on development issues* (Ginebra: ILO).
- Lebo, Jerry 2001 “Design and appraisal of rural transport infrastructure ensuring basic access for rural communities” (Washington DC: World Bank).
- Lele, Uma 2002 “The World Bank’s approach to global programs: an independent evaluation” (Washington DC: World Bank).
- Lele, Uma 2004a “Addressing the challenges of globalization. An independent evaluation of the World Bank’s approach to global programs” (Washington DC: World Bank).
- Lele, Uma 2004b “The CGIAR at 31: an independent meta-evaluation of the consultative group on international agricultural research” (Washington DC: World Bank).
- Lenton, Roberto 2005 *Health, dignity, and development: what will it take? UN millennium project task force on water and sanitation* (Londres: Earthscan).
- Levy, Fred 2004 “Implementation completion report (FSLT-71740) on a loan in the amount of US\$50 million to the Republic of Ecuador for a fiscal consolidation and competitive growth adjustment loan” (Washington DC: World Bank).
- López Buitrón, Pablo 2003 “Análisis de las condiciones en Ecuador. Instrumentación de políticas con influencia en la ganadería y la pobreza en zonas alto-andinas en Perú, Ecuador y Bolivia. Apéndice del informe final del proyecto Andean Hub of the Pro-Poor Livestock Policy Initiative” (Lima: Condesan).

- Maldonado, Paola 2004 "Cotopaxi: algunos datos del territorio" en *Datos científicos para la conservación en Cotopaxi* (Latacunga) N° 2.
- Mann, Howard 2003 *Who owns "your" water? Reclaiming water as a public good under international trade and investment law* (Winnipeg: IISD).
- Mann, Howard 2005 *A southern agenda on investment? Promoting development with balanced rights and obligations for investors, host states and home states* (Winnipeg: IISD).
- Martínez Flores, Alexandra 1999 "Consulta con los pobres en Ecuador" (Washington DC: Banco Mundial).
- Martínez, Christian 2005 *Presentación del estudio multitemporal de cambios en la cobertura vegetal (1979-2004) y modelización prospectiva. Provincia de Cotopaxi* (Quito: EcoCiencia).
- Mayrand, Karel 2004 *Payments for environmental services: a survey and assessment of current schemes* (Montreal: Unisféra International Centre).
- Mehta, Meera 2003 *Meeting the financing challenge for water supply and sanitation. Incentives to promote reforms, leverage resources, and improve targeting* (Washington DC: UNDP/World Bank/WSP).
- Mendez, José 1991 "The development of the Colombian cut flower industry" (Washington DC: World Bank).
- Mendoza, Ronald 2003 "The multilateral trade regime: a global public good for all?" en Kaul, Inge (ed.) *Providing global public goods: managing globalization* (Nueva York: Oxford University Press).
- Messner, Dirk 2002 *The concept of the "world economic triangle": global governance patterns and options for regions* (Brighton: Institute of Development Studies).
- Mock, Gregory 2005 *The wealth of the poor. Managing ecosystems to fight poverty* (Washington DC: WRI/UNDP/UNEP/World Bank).
- Molden, David 2003 "A water-productivity framework for understanding and action" en Kijne, Jacob (ed.) *Water productivity in agriculture: limits and opportunities for improvements* (Colombo: IWMI).
- Molden, David 2004 "Investing in water for food, ecosystems and livelihoods" (Colombo: CAWMA) Blue Paper. Discussion Draft.
- Montalvo, Ramiro 2003 *Sector ambiental: informe final de diagnóstico* (Quito: Fundación HLS/USAID/Fundación Lexis).
- Moreno Torres, Magüi 2004 *Fragile states: defining difficult environments for poverty reduction* (Londres: DFIF).
- Muhsin, Mohamed 2005 "Transforming the Bank with IT" en Kagia, Ruth (ed.) *Balancing the development agenda. The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn, 1995-2005* (Washington DC: World Bank).

- Musambayane, Noma 2000 “Demand responsiveness, participation, gender, and poverty: making the links with sustainability of water and sanitation programs” (Washington DC: World Bank).
- Najam, Adil 2004 “The emergent ‘system’ of global environmental governance” en *Global environmental politics* (Cambridge) Vol. IV, N° 4.
- Narayan, Deepa 2000 *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* (Washington DC: Banco Mundial).
- Newman, Constance 2001 “Gender, time use, and change: impacts of agricultural export employment in Ecuador” (Washington DC: World Bank).
- NIC-National Intelligence Council 2004 *Mapping the global future. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project* (Washington DC: NIC).
- North, Douglass 1990 *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nowicki, Alexandre 1979 “Ecuador: development problems and prospects” (Washington DC: World Bank).
- OECD-Organization for Economic Co-Operation and Development 2004 *Accelerating pro-poor growth through support for private sector development. An analytical framework* (París: OECD).
- Okidegbe, Nwanze 2000 “Attacking rural poverty: strategy and public actions” en *Rural development note* (Washington DC) N° 6.
- OMC-Organización Mundial del Comercio 2005 “Ecuador: examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría” (Ginebra: OMC).
- OMGI-Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones 2004 *Guía del aseguramiento de inversiones* (Washington DC: World Bank).
- ONU-Organización de las Naciones Unidas 2002 *Cumbre de Johannesburgo: reseña de Ecuador* (Nueva York: Naciones Unidas).
- OPCS-Operations Policy and Country Services 2005 “Review of World Bank conditionality: issues note. January 24” (Washington DC: World Bank).
- Ortega, Silvia 2005 “Pago por servicios ambientales. Una alternativa que contribuye al manejo y conservación de bosques y páramos”. Netherlands International Conference Water for Food and Ecosystems, FAO, 13 de enero. En <ftp://fao.org/agl/emailconf/wfe2005/Pimampiro\_Ecuador.doc>.
- Ortíz, Pablo 2005 *Diagnóstico de conflictos socioambientales de Cotopaxi* (Quito: EcoCiencia).
- Ostrovksy, Aaron 2003 *GATS, water and the environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for water resources* (Ginebra: WWF).

- Oyebande, Lekan 2004 "Fostering implementation: know-how for action. Annex C to the Report of the African Pre-Conference on Water for Food and Ecosystems" (Lagos: University of Lagos).
- Øyen, Else 2002 *Poverty production: a different approach to poverty understanding* (Bergen: Comparative Research Programme on Poverty).
- Øyen, Else 2005 *The polyscopic landscape of poverty research. "State of the art" in international poverty research* (Bergen: Comparative Research Programme on Poverty).
- Pagiola, Stefano 2003 "Ensuring that the poor benefit from payments for environmental services" (Washington DC: World Bank).
- Paquin, Marc 2005 *MEA-based markets for ecosystem services* (Helsinki: Unisféra Internat).
- Parker, Ronald 2000 "Rural water projects: lessons from OED evaluations" (Washington DC: World Bank).
- Partridge, William 1994a "A partnership for environmental progress. The World Bank in Latin America and the Caribbean" (Washington DC: World Bank).
- Partridge, William 1994b "People's participation in environmental assessment in Latin America: best practices" (Washington DC: World Bank).
- Partridge, William 1996 *Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America* (Bogotá: World Bank).
- Peña, Humberto 2003 *La gobernabilidad efectiva del agua en las Américas, un tema crítico* (Santiago de Chile: GWP/SAMTAC).
- Pennington, Melinda 2005 *Payments for environmental services. Annotated bibliography* (Arlington: Winrock International).
- Peters, Charles 1996 "The ecology and management of non-timber forest resources" (Washington DC: World Bank).
- Peterson, Luke Eric 2004 *Bilateral investment treaties and development policy-making* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development).
- PHD-Project on Human Development 2005 *The project on human development*. En <<http://humandevdevelopment.bu.edu>>.
- Piccioni, Norman 2001 "Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$25,2 million to the Republic of Ecuador for a poverty reduction and local rural development" (Washington DC: World Bank).
- PIC-Public Information Center 1994 *Ecuador: irrigation subsector technical assistance* (Washington DC: World Bank).
- PIRT-Programa de Infraestructura Rural de Transporte 2000 "Ecuador: Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT). Propuesta de préstamo. EC-0196" (Washington DC: BID).

- Pizarro, Manuel 2002 "Ecuador: Programa de saneamiento ambiental del distrito metropolitano de Quito, Fase I. Propuesta de préstamo. EC-0200" (Washington DC: BID).
- Poole, Peter 1989 "Developing a partnership of indigenous peoples, conservationists, and land use planners in Latin America" (Washington DC: World Bank).
- PPIAF-Public-Private Infrastructure Advisory Facility 2003 *Annual Report 2003* (Washington DC: World Bank).
- PPIG-Private Participation in Infrastructure Group 2005 "Private Participation in Infrastructure Project (PPI)". En <<http://ppi.worldbank.org/about.asp>>.
- Prats, Joan 2003 "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". En <[http://iadb.org/etica/documentos/prg\\_gober.doc](http://iadb.org/etica/documentos/prg_gober.doc)>.
- Public Citizen 2005 *NAFTA Chapter 11 Investor-State cases. Lessons for the Central America Free Trade Agreement* (Washington DC: Public Citizen).
- Qureshi, Zia 2005 "Global monitoring report 2005. Millennium development goals: from consensus to momentum" (Washington DC: World Bank).
- Radaelli, Claudio 1999 *Policy narratives in the European Union* (Bradford: Bradford University).
- Ramón, Galo 2004 *Cotopaxi al debate: 1740-2001* (Quito: EcoCiencia).
- Rana, Saeed 2004 "The global water partnership. Addressing challenges of globalization: an independent evaluation of the World Bank's approach to global programs" (Washington DC: World Bank).
- Ravallion, Martin 2001 *On the urbanization of poverty* (Washington DC: World Bank).
- Ravallion, Martin 2002 "How not to count the poor? A reply to Reddy and Pogge". En <<http://www.columbia.edu/~sr793/wbreply.pdf>>
- Ravallion, Martin 2004a *Competing concepts of inequality in the globalization debate* (Washington DC: World Bank).
- Ravallion, Martin 2004b *Pro-poor growth: a primer* (Washington DC: World Bank).
- Reddy, Sanjay y Pogge, Thomas 2003 *How not to count the poor* (Nueva York: Columbia University).
- Ribbans, Elizabeth 2002 *Investing for sustainable development: getting the conditions right* (Ginebra: WBCSD).
- Ringler, Claudia 2000 *Irrigation and water resources in Latin America and the Caribbean: challenges and strategies* (Washington DC: IFPRI).
- Roca, William 2003 *Estudio de las capacidades biotecnológicas e institucionales para el aprovechamiento de la biodiversidad en los países de la Comunidad Andina* (Lima: CIP).

- Rogers, Peter 2002 *Effective water governance* (Estocolmo: GWP).
- Rogerson, Andrew 2004 *The international aid system 2005-2010. Forces for and against change* (Londres: ODI).
- Rosegrant, Mark 2002 *Global water outlook to 2025: averting an impending crisis. A 2020 vision for food, agriculture, and the environment initiative* (Washington DC: International Food Policy Research Institute).
- Ruf, Thierry 2000 *Water disputes in the Ecuadorian context up to the third millennium: no State, no market, no common property. The transition of Santa Rosa (Tungurahua Province)* (Montpellier: Institut de Recherche pour le Développement).
- S3WWF-Secretariat of the Third World Water Forum 2003a "Analysis of the Third World Water Forum" (Marsella: WWC).
- S3WWF-Secretariat of the Third World Water Forum 2003b "Final report" (Marsella: WWC).
- S3WWF-Secretariat of the Third World Water Forum 2003c "The Virtual Water Forum final report" (Marsella: WWC).
- S4FMA-Secretariado del IV Foro Mundial del Agua 2005 "Proceso preparatorio" (México DF: WWC).
- S4WWF-Secretariat of the Fourth World Water Forum 2005 "Meeting the MDGs for water supply and sanitation. Baseline document. First draft" (México DF: WWC).
- Sadmo, Agnar 2002 *Public provision and private incentives* (Bergen: Norwegian School of Economics and Business Administration).
- Sáenz, Malki 2004 *Marco conceptual y metodológico del Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador* (Quito: EcoCiencia).
- Salman, Salman 1997 "The legal framework for water user's associations. A comparative study" (Washington DC: World Bank).
- Salman, Salman 2004 "The human right to water: legal and policy dimensions" (Washington DC: World Bank).
- Salomón, Mónica 2002 "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". En <[www.reei.org/reei4/Salomon.pdf](http://www.reei.org/reei4/Salomon.pdf)>.
- SAMTAC-South American Technical Advisory Committee 2003 *La gobernabilidad de la gestión del agua en Ecuador* (Estocolmo: GWP).
- Sánchez, Pedro 2005 *Halving hunger: it can be done* (Washington DC: UNDP Millennium Project).
- Sánchez-Páramo, Carolina 2004 "Ecuador poverty assessment" (Washington DC: World Bank).
- Sandler, Todd 2005 *Regional public goods and international organizations* (Los Angeles: University of Southern California).
- Sara, Jennifer 1996 *Rural water supply and sanitation in Bolivia: From pilot project to national program* (Washington DC: WSP).

- Sarna, Naveen 2004 "The global development network. Addressing challenges of globalization: an independent evaluation of the World Bank's approach to global programs" (Washington DC: World Bank).
- Satterthwaite, David (ed.) 2003 *The millennium development goals and local processes. Hitting the target or missing the point?* (Londres: IIED).
- Satyanarayan, Sudhakar 1997 "Tradeoffs from hedging oil price risk in Ecuador" (Washington DC: World Bank).
- Sawhney, Aparna 2004 *Trade in environmental services: opportunities and constraints* (Nueva Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Schechter, Michael 1999 "Our global neighborhood. Pushing problem-solving theory to its limits and the limits of problem-solving theory" en Hewson, Martin (ed.) *Approaches to global governance theory* (Albany: State University of New York Press).
- Scherr, Sara 2002 *Asegurándose que los mercados incluyan a las comunidades forestales. Resumen de políticas* (Washington DC: Forest Trends).
- Shaffer, Paul 2000 *New thinking on poverty dynamics: implications for policy* (Toronto: University of Toronto).
- Shapouri, Shahla 2004 *Fifty years of US Food Aid and its role in reducing world hunger* (Washington DC: USDA).
- Shilling, John 2003 *Paying for environmental stewardship. Using markets and common-pool property to reduce rural poverty while enhancing conservation* (Washington DC: World Wild Fund for Nature).
- Sierra, Rodrigo 1999 *Propuesta preliminar de un sistema de clasificación de vegetación para el Ecuador continental* (Quito: EcoCiencia).
- SIISE-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador 2005 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador* (Quito: SIISE) Versión 4.0.
- SIPAE-Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador 2005 *Dinámicas agrarias y modificación de las condiciones agroecológicas en la provincia de Cotopaxi* (Quito: EcoCiencia).
- Skirbekk, Gunnar 2000 "A philosophical analysis of the World Bank's conception of poverty" en CROP-Comparative Research Programme on Poverty *A critical review of the World Bank report: World Development Report 2000/2001. Attacking poverty* (Bergen: CROP).
- Snell, Michael 2004 *External evaluation of the water and sanitation program for the period 1999 to 2003* (Hove: ITAD-Water).
- Soederberg, Susanne 2004 "American empire and 'excluded states': the millennium challenge account and the shift to pre-emptive development" en *Third World quarterly* (Londres) Vol. XXV, N° 2.

- Soussan, John 2004 *Water and poverty. Fighting poverty through water management* (Manila: Asian Development Bank).
- Steele, Paul 2002 *Linking poverty reduction and environmental management. Policy challenges and opportunities* (Washington DC: World Bank).
- Sterling-Folker, Jennifer 2000 "Competing paradigms or birds of a feather? Constructivism and neoliberal institutionalism compared" en *International studies quarterly* (Oxford) N° 44.
- Stone, Diane 2002 *The "knowledge bank" and the global development network* (Coventry: University of Warwick).
- Suez 2004 *Activities and sustainable development report* (París: Suez).
- Terán, Juan Fernando 2005a *El Acuerdo de Libre Comercio entre Ecuador y EE.UU.: una aproximación a sus eventuales consecuencias para la gobernanza de los recursos hídricos ecuatorianos* (La Paz: Fundación Solón).
- Terán, Juan Fernando 2005b *La sequedad del ajuste. Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Terán, Juan Fernando 2005c "Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador" en Foro de los Recursos Hídricos *Tercer Encuentro Nacional. Documentos de discusión* (Quito: Camaren).
- Thomas, Vinod 1991 "Best practices in trade policy reform" (Washington DC: World Bank).
- Thomas, Vinod 2000 "The quality of growth" (Washington DC: World Bank).
- Timberlake, Lloyd (ed.) 2004 *Doing business with the poor: a field guide* (Ginebra: WBCSD).
- Tsakok, Isabelle 2002 *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (Washington DC: Banco Mundial).
- UGPBEPV-Unidad de Gestión de País para Bolivia-Ecuador-Perú-Venezuela 2003 "Informe y recomendación del presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para los directores ejecutivos sobre una estrategia de asistencia al país para la República del Ecuador" (Washington DC: Banco Mundial).
- UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development 2001 *Investment policy review. Ecuador* (Ginebra: UNCTAD).
- UNDP-TUGI-United Nations Development Programme-The Urban Governance Initiative 2003 *Good governance general report card. Developing capacities for good urban governance* (Kuala Lumpur: UNDP-TUGI).

- UNDP-United Nations Development Programme 1997 *Governance for sustainable human development*. En <<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>>.
- UNDP-United Nations Development Programme 1999 *Human development report 1999: globalization with a human face* (Nueva York: Oxford University Press).
- UNPF-United Nations Population Fund 2004 *The state of world population 2004. The Cairo Consensus at Ten. Population, reproductive health and the global effort to end poverty* (Nueva York: UNPF).
- UN-United Nations 2002 *Johannesburg world summit on sustainable development. Type 2 partnership initiatives* (Johannesburgo: UN).
- USDA-United States Department of Agriculture 2001 *Food and agricultural policy. Taking stock for the new century* (Washington DC: USDA).
- Van Nieuwkoop, Martien 2000 "Defining ethnodevelopment in operational terms: lessons from the Ecuador indigenous and afro-ecuadorian peoples development project" (Washington DC: World Bank).
- Vandemoortele, Jan 2004 *Can the MDGs foster a new partnership for pro-poor policies?* (Nueva York: UNDP).
- Varley, Robert 2005 "The World Bank's assistance for water resources management in China" (Washington DC: World Bank).
- Vayrynen, Raimo 2003 *A survey on global commissions and processes of global governance. The Helsinki Process* (Helsinki: Helsinki Process Secretariat).
- Vermillion, Douglas 2001 "Property rights and collective action in the devolution of irrigation system management" en Meinzen-Dick, R. (ed.) *Collective action and devolution of natural resource management* (Puerto Azul: DSE/ZEL).
- Vesa, Unto (ed.) 2005 *Global commissions assessed* (Helsinki: Edita).
- Villacorta Carranza, Jorge 2003 *Estudios de base para la implementación de proyectos de agua y saneamiento en el área rural* (Washington DC: WSP).
- Waglé, Swarnim 2005 *Trade in environmental services and human development: contributing to well-being, growth, and access for all* (Colombo: UNDP).
- WALIR-Water Law and Indigenous Rights 2002 "Towards recognition of indigenous water rights and management rules in national legislation". International WALIR Seminar, Wageningen, 4-8 de marzo, mimeo.
- Warren, Dennis 1991 "Using indigenous knowledge in agricultural development" (Washington DC: World Bank).
- Watson, Noshua 2004 "Liquid assets. beverage companies expand their horizons" en *NYSE Magazine* (Nueva York).

- WBCSD-World Business Council for Sustainable Development 2002 *Sustainable livelihoods: the business connection* (Ginebra: WBCSD).
- WBG-World Bank Group 2004 *Sustaining forests: a development strategy* (Washington DC: World Bank).
- WBG-World Bank Group 2005 *Projects database*. En <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/menuPK:115635~pagePK:64020917~piPK:64021009~theSitePK:40941,00.html>>.
- WB-World Bank 1991 *World Development Report 1991: the challenge of development* (Washington DC: World Bank).
- WB-World Bank 2003a *Infrastructure action plan* (Washington DC: World Bank).
- WB-World Bank 2003b *World development report 2004: making services work for poor people* (Washington DC: World Bank).
- WB-World Bank 2004 *World development report 2005: a better investment climate for everyone* (Washington DC: World Bank).
- WCA-InfoNet 2005 "WCA-Infonet: a knowledge and information dissemination system on water conservation and use in agriculture". En <[www.wca-infonet.org/iptrid](http://www.wca-infonet.org/iptrid)>.
- WCD-Comisión Mundial de Represas 2000 "Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones" (Gland: WCD).
- WEF-WI World Economic Forum Water Initiative 2005 *The water initiative of the World Economic Forum. Current status and next steps* (Ginebra: WEF).
- Wellenius, Bjorn 2004 "Private provision of rural infrastructure services: competing for subsidies" (Washington DC: World Bank).
- WGF-Water Governance Facility 2005 "UNDP Water Governance Facility at SIWI". En <[www.watergovernance.org](http://www.watergovernance.org)>.
- Winkler, Donald 2000 "Ecuador: crisis, poverty and social services" (Washington DC: World Bank).
- Winpenny, James 2003 "Financing water for all. Report of the world panel on financing water infrastructure. The Camdessus report" (Marsella: World Water Council).
- Winrock International 2004 "Financial incentives to communities for stewardship of environmental resources. Feasibility study" (Washington DC: USAID).
- Wolfensohn, James 2004 "Desarrollo y reducción de la pobreza. Mirada retrospectiva y panorama futuro" (Washington DC: Banco Mundial).
- WRI-World Resources Institute 2003 *World Resources 2002-2004. Decisions for the earth. balance, voice, and power* (Washington DC: UNDP/UNEP/WB/WRI).
- WRMG-Water Resources Management Group 2004 *Water resources sector strategy. Strategic directions for World Bank engagement* (Washington DC: World Bank).

- WRMG-Water Resources Management Group 2005 *Water week 2005. Water security: policies and investments* (Washington DC: World Bank).
- WSP-Programa Conjunto para el Agua y el Saneamiento PNUD-Banco Mundial 2001 *Pequeños sistemas de abastecimiento de agua para múltiples localidades: un nuevo reto* (Washington DC: WSP).
- WSP-Programa Conjunto para el Agua y el Saneamiento PNUD-Banco Mundial 2005 "En qué consiste el programa". En <[www.wsp.org/spanish/about/about.html](http://www.wsp.org/spanish/about/about.html)>.
- WSSCC-Water Supply and Sanitation Collaborative Council 2005 *The governance structure of the Water Supply and Sanitation Collaborative Council* (Ginebra: WSSCC).
- Wunder, Sven 2005 *Payments for environmental services: some nuts and bolts* (Jakarta: Center for International Forestry Research).
- WWAP-World Water Assessment Programme 2003 *World water development report. Water for people, water for life* (París: UNESCO).
- WWCo-WaterWeb Consortium 2005 *Water information summits*. En <<http://waterweb.org/wis.php>>.
- WWC-World Water Council 2003 *List of "Portfolio of Water Actions" as of 10 March*. En <[www.pwa-web.org](http://www.pwa-web.org)>.
- WWC-World Water Council 2004 "The Fourth World Water Forum: local actions for a global challenge. Concept Paper. Delf Version" (Marsella: WWC).
- Yabuki, Nanae 1996 "Is commodity-dependence pessimism justified? Critical factors and government policies that characterize dynamic commodity sectors" (Washington DC: World Bank).
- Zapatta, Alex 2005 "Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego" en Foro de los Recursos Hídricos *Tercer Encuentro Nacional. Documentos de discusión* (Quito: Camaren).



## OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- Girón y Correa [coords.]  
*Del Sur hacia el Norte*  
*Economía política del orden económico internacional emergente*
- Hoyos Vásquez [comp.]  
*Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*
- OSAL N° 22  
*¿Refundar el Estado en América Latina? Desafíos, límites y nuevos horizontes emancipatorios*  
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina de CLACSO
- Robichaux [comp.]  
*Familia y diversidad en América Latina*  
*Estudios de casos*
- Gutiérrez  
*Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades*  
*Desafíos para la investigación política*
- Wortman  
*Construcción imaginaria de la desigualdad social*
- Grimson [comp.]  
*Cultura y neoliberalismo*

- Mato y Maldonado Fermín [comps.]  
*Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*  
*Perspectivas latinoamericanas*
- OSAL N° 21  
*Movimientos sociales. Nuevas realidades, nuevos desafíos*  
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina  
de CLACSO
- Vidal y Guillén R. [coords.]  
*Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*  
*Homenaje a Celso Furtado*
- *Nómadas* N° 25  
*Conocimiento y experiencia de sí*
- Vessuri [comp.]  
*Universidad e investigación científica*  
*Convergencias y tensiones*
- López Segrera  
*Escenarios mundiales de la educación superior*  
*Análisis global y estudios de casos*
- Cornejo [comp.]  
*En los intersticios de la democracia y el autoritarismo*  
*Algunos casos de Asia, África y América Latina*
- *Problemas del Desarrollo* Vol. 1 N° 2  
Revista Latinoamericana de Economía
- Cordero Ulate  
*Nuevos ejes de acumulación y naturaleza*  
*El caso del turismo*
- de Sousa Santos  
*Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*  
*[Encuentros en Buenos Aires]*
- Beigel et al.  
*Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*
- Boron, Amadeo y González [comps.]  
*La teoría marxista hoy*  
*Problemas y perspectivas*

- González Casanova  
*Sociología de la explotación*  
[Nueva edición corregida]
- Babini y Fraga [comps.]  
*Edición electrónica, bibliotecas virtuales y portales para las ciencias sociales en América Latina y el Caribe*
- Girón [coord.]  
*Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*
- Cimadamore, Eversole y McNeish [coords.]  
*Pueblos indígenas y pobreza*  
*Enfoques multidisciplinares*
- Elías [comp.]  
*Los gobiernos progresistas en debate*  
*Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*
- Caetano [comp.]  
*Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*
- Mirza  
*Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*  
*La construcción de nuevas democracias*
- Plotkin  
*La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina*  
*Un estudio de las carreras de Psicología y Economía*
- Lechini  
*Argentina y África en el espejo de Brasil*  
*¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*
- Lubambo, Coêlho y Melo [orgs.]  
*Diseño institucional y participación política*  
*Experiencias en el Brasil contemporáneo*
- Boron y Lechini [comps.]  
*Política y movimientos sociales en un mundo globalizado*  
*Lecciones desde África, Asia y América Latina*

- Alimonda [comp.]  
*Los tormentos de la materia*  
*Aportes para una ecología política latinoamericana*
- Correa y Girón [coords.]  
*Reforma financiera en América Latina*
- Grammont [comp.]  
*La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*
- Sotolongo Codina y Delgado Díaz  
*La revolución contemporánea del saber y la complejidad social*  
*Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*
- Fernández Retamar  
*Pensamiento de nuestra América*  
*Autorreflexiones y propuestas*
- Ceceña [coord.]  
*Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*
- Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert  
*Manual de metodología*  
*Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*
- *Socialist Register 2005*  
*El imperio recargado*
- Mato [comp.]  
*Cultura, política y sociedad*  
*Perspectivas latinoamericanas*
- Cimadamore, Dean & Siqueira [eds.]  
*The poverty of the state*  
*Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*
- Gentili y Levy [comps.]  
*Espacio público y privatización del conocimiento*  
*Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*
- Hemer & Tufte [eds.]  
*Media and Glocal Change*  
*Rethinking Communication for Development*

- Alvarez Leguizamón [comp.]  
*Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*  
*Estructuras, discursos y actores*
- De la Garza Toledo [comp.]  
*Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*
- Boron & Lechini [eds.]  
*Politics and Social Movements in an Hegemonic World*  
*Lessons from Africa, Asia and Latin America*
- Sastre  
*La Batalla de los Intelectuales*  
*O Nuevo Discurso de las Armas y las Letras*
- CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP  
*Las reformas educativas en los países del Cono Sur*  
*Un balance crítico*
- Dávalos [comp.]  
*Pueblos indígenas, estado y democracia*
- Estay y Sánchez [coords.]  
*El ALCA y sus peligros para América Latina*
- Sousa Santos  
*Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*
- Estay Reyno [comp.]  
*La economía mundial y América Latina*  
*Tendencias, problemas y desafíos*
- Schuster  
*Explicación y predicción*  
*La validez del conocimiento en ciencias sociales* [reedición]
- Piñeiro  
*En busca de la identidad*  
*La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*
- Giarracca y Levy [comps.]  
*Ruralidades latinoamericanas*  
*Identidades y luchas sociales*
- Fernández Retamar  
*Todo Caliban*

- Toussaint  
*La bolsa o la vida*  
*Las finanzas contra los pueblos*
- Golbert  
*¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?*  
*El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*
- Grimson [comp.]  
*La cultura en las crisis latinoamericanas*
- Babini y Fraga  
*Bibliotecas Virtuales para las Ciencias Sociales*
- Boron [comp.]  
*Nueva Hegemonía Mundial*  
*Alternativas de cambio y movimientos sociales*
- Ceceña [comp.]  
*Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*
- Sader  
*La venganza de la historia*  
*Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible*
- Boron, Gambina y Minsburg [comps.]  
*Tiempos violentos*  
*Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*
- Gómez [comp.]  
*América Latina y el (des)orden global neoliberal*  
*Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*
- Chiapas N° 16  
[Edición Argentina]
- Torres Ribeiro [comp.]  
*El rostro urbano de América Latina*
- Guerrero Cazar y Ospina Peralta  
*El poder de la comunidad*  
*Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*
- Riquelme  
*Los sin tierra en Paraguay*  
*Conflictos agrarios y movimiento campesino*

- Seoane [comp.]  
*Movimientos sociales y conflicto en América Latina*
- De Barbieri  
*Género en el trabajo parlamentario*  
*La legislatura mexicana a fines del siglo XX*
- de la Garza Toledo y Salas [comps.]  
*NAFTA y MERCOSUR*  
*Procesos de apertura económica y trabajo*
- Boron  
*Estado, capitalismo y democracia en América Latina*
- Sader y Gentili [comps.]  
*La trama del neoliberalismo*  
*Mercado, crisis y exclusión social*
- Boron [comp.]  
*Filosofía política contemporánea*  
*Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*
- Alabarces [comp.]  
*Futbologías*  
*Fútbol, identidad y violencia en América Latina*
- Ayerbe  
*O Occidente e o "Resto"*  
*A América Latina e o Caribe na cultura do Império*
- Mollis [comp.]  
*Las universidades en América Latina:*  
*¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*
- Gadotti, Gómez y Freire [comps.]  
*Lecciones de Paulo Freire*  
*Cruzando fronteras: experiencias que se completan*
- Briceño-León [comp.]  
*Violencia, sociedad y justicia en América Latina*
- Levy [comp.]  
*Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano*  
*Lecturas políticas*

Se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2007  
en los talleres de Gráficas y Servicios SRL  
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)  
Primera edición, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina