

## 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 de 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?

