

INTRODUCCIÓN

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

Buscando establecer los incentivos adecuados para la cooperación entre actores con intereses inmediatos bastante disímiles, los arquitectos de la gobernanza les proponen a los países no desarrollados implementar políticas públicas dirigidas hacia un doble propósito: maximizar la provisión de bienes públicos globales, como la disponibilidad del agua dulce, y minimizar la ocurrencia de males públicos globales, como la incidencia de la pobreza. A partir de esta semiosis¹,

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

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

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

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

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

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

sos sociales, económicos y ambientales contemporáneos, la gobernanza permanece imprecisa y acomodadiza, cualidades que les permiten a los agentes hegemónicos del sistema internacional ornamentar las viejas prescripciones neoliberales con los atuendos del pensamiento económico institucionalista². En correspondencia con las narrativas de política así conformadas, las promesas de los arquitectos de la gobernanza global operan como vehículos para satisfacer las motivaciones menos altruistas de las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados, las corporaciones multinacionales, las comunidades epistémicas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales. Y cuando esto sucede, la gobernanza deviene también en la continuación del tradicional realismo conservador por otros medios políticamente más correctos.

Debido a la asimétrica representación de intereses en los espacios para la definición de lo público global, las agendas de reformas para la buena gobernanza suelen convertirse en matrices para nuevos dispositivos de dominación y explotación al interior y entre los países. Para evidenciar esta circunstancia en sus manifestaciones más sutiles, el presente libro acoge la actitud epistemológica subyacente al enfoque de la producción de la pobreza³, una propuesta interesada en escudriñar cómo las políticas públicas propician la emergencia o consolidación de conjuntos de procesos con capacidad para empobrecer a los grupos so-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

