

CAPÍTULO V

COTOPAXI, UNA PROVINCIA CON UNA MISERIA NO EXCEPCIONAL

LA TRASLACIÓN DE POLÍTICAS desde lo global hacia lo local deviene en una fuente permanente de externalidades con capacidad de incentivar nuevos o viejos procesos de producción de pobreza en las zonas rurales ecuatorianas. Aplicada al caso de los recursos hídricos, la definición hegemónica de la gobernanza está basada en una visión de la cooperación entre actores sociales en la cual los sesgos de las filosofías políticas liberales crean sendas ficciones sobre el comportamiento actual y potencial de los agentes públicos y privados. Además de negar implícitamente la existencia de intereses irreconciliables entre sí, las quimeras del neoliberalismo institucionalista generan hábitos interpretativos afectos a omitir la incidencia de la historia, la cultura y el ambiente locales en las características e implicaciones de las intervenciones de política pública. De esta manera, se erigen múltiples senderos que tienden a un mismo resultado: la producción de pobreza en nombre de su eliminación.

En este capítulo, se presentarán algunos elementos para deconstruir aquellas narrativas de política pública en las cuales la gobernanza del agua aparece como una técnica, económicamente eficiente y políticamente democrática, para la organización de consensos. Con el fin de evidenciar las limitaciones de esta nueva versión de ingeniería social, se comenzará presentando a los páramos cotopaxenses como ecosistemas en los cuales el uso del espacio y el aprovechamiento de los recursos

hídricos han estado asociados históricamente a la lucha entre clases y etnias. Cuando se consideran las formas concretas en las cuales las comunidades indígenas han gestionado los recursos ambientales existentes en los páramos, la gobernanza global aparece como un proyecto dirigido hacia una despolitización sistemática de la esfera de lo público y una pérdida de capacidades al interior de los grupos sociales subordinados. Las consecuencias prácticas de la dúctil fluidez de los conceptos hegemónicos no se limitan, sin embargo, a la conformación de políticas e iniciativas para el sector hídrico basadas en una visión apolítica de las relaciones entre clases sociales o grupos étnicos.

Gracias a la distinción operativa entre gobernanza externa e interna del agua –un artificio intelectual favorable a la desconexión de las interdependencias existentes entre diferentes procesos socioambientales relacionados con la gestión integral del agua–, los arquitectos de las políticas globales formulan intervenciones en otros sectores no hídricos cuyos efectos apuntan a la producción dinámica de situaciones de pobreza. Para ilustrar cómo surge este resultado aparentemente no intencionado ni esperado por sus promotores, se analizarán dos intervenciones complementarias entre sí por su capacidad para deteriorar las condiciones de subsistencia y producción de las familias campesinas.

En primer lugar, se expondrán las limitaciones concretas de las políticas hídricas basadas en el principio de asignación del agua hacia la producción de bienes agropecuarios de alto valor. Para observar tales limitaciones, se presentarán las características de las estructuras agrarias y formas de producción constituidas en Cotopaxi durante las últimas décadas, buscando así evidenciar quiénes son los agentes económicos que han estado y podrían estar vinculados a la producción de bienes de alto valor en los mercados domésticos e internacionales. A partir de esta descripción, se podrá apreciar que la transición desde la producción de bienes de bajo valor hacia bienes de alto valor ha sido una opción severamente limitada a unos cuantos agentes económicos ubicados en las tierras con mejores condiciones para la producción agropecuaria, dotados de niveles relativamente superiores de acceso al agua y el crédito y vinculados a cadenas de valor con eslabonamientos fuera del territorio ecuatoriano. No obstante, la visión histórica no resulta suficiente para deconstruir un mito de política; se requiere también un ejercicio de prospectiva.

Dado que los nuevos principios de asignación del agua comenzarán a implementarse en un contexto de mayor liberalización de la economía ecuatoriana, se procederá a analizar los posibles impactos de la firma de un acuerdo comercial entre Ecuador y EE.UU., utilizando básicamente los resultados arrojados por una investigación elaborada bajo el auspicio de las mismas instituciones multilaterales. Mediante dicho análisis, se procurará evidenciar que, incluso si la reconversión

de las unidades económicas cotopaxenses hacia la producción de bienes de alto valor pudiese efectivizarse en el corto y mediano plazo, tal opción no constituiría tampoco una alternativa para la reducción de la pobreza estructural existente. Y ello en razón de que, apreciado a la luz de un escenario realista de implementación, aquel tratado de liberalización comercial perjudicará especialmente a las unidades de producción agrícola de subsistencia. Siendo así, los nuevos principios para la asignación de recursos hídricos operarán como factores que podrían, por un lado, amplificar los efectos nocivos de la liberalización comercial en las economías indígenas y campesinas y, por otro, favorecer una mayor concentración de la propiedad de los activos naturales en manos de los empresarios agroexportadores.

En segundo lugar, se presentará una intervención cuya implementación efectiva reforzará los patrones no sustentables de uso del espacio, y de esa manera atentará contra la reproducción de las cualidades ecosistémicas de los páramos. Se trata del Programa de Caminos Viales, un proyecto propiciado por las instituciones multilaterales, basado en premisas notoriamente endebles, por no decir simplemente erróneas. Entre estas, por ejemplo, se encuentran la suposición de que los mayores niveles de pobreza están directamente relacionados con las dificultades de los pobres para acceder a los mercados locales, y también la asunción de que la reconstrucción de caminos no tendrá impactos ambientales significativos. Utilizando los datos obtenidos por las investigaciones empíricas, se evidenciará que las situaciones socioambientales existentes en Cotopaxi desbaratan contundentemente tales premisas.

Además de atentar contra los ecosistemas de los cuales depende la base natural de las subsistencias de las familias rurales cotopaxenses más pobres, esta intervención ilustrará cómo la gobernanza del agua suele terminar sacrificada en virtud de una trama de intereses locales, provinciales, nacionales e internacionales organizada en torno al acceso a recompensas, prebendas y recursos en el corto plazo. Se configura así un círculo vicioso, en el que la pobreza de los habitantes rurales facilita las condiciones para la implementación de visiones de política transnacionales cuyo efecto dinámicamente perverso es una mayor pérdida de capacidades de agencia y, por ende, un mayor empobrecimiento.

EL PÁRAMO, MUCHO MÁS QUE UN ESPACIO DE FOLKLORE

A principios de la década del ochenta, el Banco Mundial comenzó a asumir que la pobreza latinoamericana tenía colores particulares y habitaba en moradas específicas. Conforme buscaba implementar una política para asegurar la supervivencia de los pueblos tribales amenazados por el desarrollo económico (Davis, 1993), incitó procesos conceptuales que desembocaron en una folklorización de lo indígena y una mitificación

de los espacios naturales. En un inicio, cuando los indígenas eran considerados como tribus autárquicas insuficientemente aculturizadas por la sociedad dominante, el discurso multilateral pregonó el significado emocional y la importancia simbólica de la tierra para los pueblos tribales (Goodland, 1984: 18). Luego, en el proceso de perfeccionar su concepto de etnodesarrollo y su visión de ecología humana⁹⁷, el Banco Mundial definió a los indígenas como poblaciones que “practican formas sostenibles de uso de la tierra y de extracción de recursos y que mantienen culturas e identidades étnicas que son diferentes de aquellas de las sociedades nacionales” (Poole, 1989: I).

Mediante estas tipificaciones, propensas a crear sujetos sociales homogéneos, se generó una imagen bastante idílica de los indígenas, sus prácticas y espacios, una representación inadecuada para detectar en el mundo indígena la diferenciación económica acelerada por las políticas de ajuste estructural o los hábitos productivos favorecidos por la revolución verde. No obstante sus limitaciones, la mitificación y folklorización de lo indígena resultó suficiente para conminar a los hacedores e implementadores de políticas a tomar en cuenta las excéntricas culturales de los pueblos indígenas, una operación necesaria para minimizar los eventuales costos políticos de la implementación de intervenciones multilaterales en las áreas económicas atractivas para el capital transnacional.

Durante la década del noventa, una vez que la construcción de los indígenas como grupo diferente se convirtió en el sentido común imperante, la comunidad internacional tematizó el crecimiento económico y el desarrollo sustentable en referencia al conocimiento indígena, a los sistemas indígenas de derechos sobre la tierra y a la visión indígena del ambiente. Cual herederas de este legado de piruetas intelectuales, las actuales iniciativas y políticas para la gobernanza del agua pregonan que los indígenas conciben a la tierra de una manera integral o que los espacios son sagrados y respetados. En el caso de la región andina, tales esquemas interpretativos suelen aplicarse a los páramos, el lugar de residencia por antonomasia de los indígenas más pobres. ¿Existe algo más que simbolismos estrambóticos en el páramo? Ciertamente sí, pero para descubrir otras dimensiones de este espacio, se requiere abandonar las narraciones incapaces de insinuar siquiera la existencia de clases en disputa. A tal efecto, una mirada histórica es imprescindible.

En su reconstrucción de la historia de la provincia de Cotopaxi, Ramón (2004) destaca que, entre 1740 y 1910, los territorios del corregimiento de La Tacunga fueron bastante apetecidos para la actividad

97 Para resúmenes de los arreglos institucionales implementados por el Banco Mundial utilizando los conceptos de etnodesarrollo y desarrollo con identidad, ver Partridge (1996) y Van Nieuwkoop (2000).

agropecuaria, por encontrarse ubicados en el valle longitudinalmente más grande y plano existente en Ecuador; una hoya cuyas condiciones de humedad y sequedad oscilaban en un punto intermedio con respecto a aquellas existentes en las cordilleras circundantes. Por ello, según las descripciones del siglo XVII, el valle central de La Tacunga tenía suelos pródigos por su topología y fecundos por el impacto de las erupciones volcánicas. Dadas estas peculiares condiciones agroecológicas, los grupos dominantes coloniales buscaron apropiarse de las tierras del valle central, produciendo así una forma de ocupación del espacio caracterizada por un “burdo dualismo étnico”, en el cual las áreas urbanas devinieron en lugares reservados para el asiento de los blancos y las rurales en los sitios de residencia de los indígenas.

Tal distribución espacial de las etnias estuvo reforzada por un proceso de concentración de las mejores tierras del valle central a favor de los complejos hacendarios, conjuntos de haciendas con producciones distintas y complementarias, usualmente controlados por aquellas pocas familias blanco-mestizas que habían logrado sobrevivir a la crisis de los obrajes acaecida en el siglo XVIII (Ramón, 2004: 8). Si bien las poblaciones indígenas quedaron así confinadas a las tierras de menor productividad, aquel proceso de concentración no implicó su marginación de la economía colonial. Como consecuencia de las reformas borbónicas, las autoridades coloniales buscaron involucrar forzosamente a los indígenas en el pago de tributos injustificados y en los circuitos de producción de aguardiente y pólvora.

En respuesta a la concentración de tierras y la explotación étnica, las poblaciones indígenas cotopaxenses procuraron controlar sus niveles de sometimiento económico y político a la sociedad colonial, utilizando como instrumentos de resistencia a las figuras de indios sueltos e indios libres. Gracias a estas, los indígenas lograron conformar diferentes grados de relación con las autoridades municipales, los tenientes políticos, los registradores oficiales, los tinterillos, los comerciantes, los curas, los hacendados, los arrendatarios, los rematadores de diezmos o los blancos de los pueblos. Así, aunque no pudieron evitar ser utilizados como fuerza de trabajo en las obras públicas de los centros urbanos o las faenas de las haciendas, los indígenas lograron mantener la idea de la comuna como un modelo de vida anhelado por quienes aspiraban a romper sus ataduras con la sociedad blanco-mestiza (Ramón, 2004: 23).

Para principios del siglo XIX, empujada tanto por los procesos económicos de concentración de la tierra como por el atractivo de lo suelto y lo libre, el 46% de la población indígena contabilizada en La Tacunga estaba localizada en las zonas más remotas, menos fértiles y más altas de Cotopaxi. En tal desplazamiento, el páramo se transformó en el refugio para los indios libres, un espacio cargado de connotaciones simbólicas construidas siempre en referencia a las situaciones de explotación y do-

minación. Obviamente, la configuración de este ecosistema como una suerte de albergue social tampoco implicó que los indios se hubiesen colocado ni económica ni políticamente al margen de la sociedad colonial. Esta logró mantener y consolidar mecanismos de dominación utilizando a los caciques locales, personajes que fueron mestizándose paulatinamente y accediendo así a mejores ubicaciones espaciales.

Entre 1818 y 1930, el sistema cotopaxense de haciendas comenzó a expandirse hacia fuera del valle central, buscando incorporar más directamente en su lógica a las zonas altas y subtropicales. En las estadísticas de dicho período, se constata la existencia de 175 contratos de arrendamiento de haciendas. Empero, la proliferación del arrendamiento no desempeñó una función modernizadora: en lugar de realizar inversiones en los predios alquilados, los arrendatarios blanco-mestizos prefirieron acumular riquezas explotando lo más rápida y despiadadamente a la tierra y los indígenas (Ramón, 2004: 14). En virtud de tales preferencias, la expansión espacial del sistema hacendatario cotopaxense estuvo acompañada por una notoria exacerbación del rentismo económico. Debido a la cercanía de la provincia de Cotopaxi con Quito y a los estragos producidos por las erupciones o los terremotos, los propietarios de las grandes unidades productivas prefirieron no residir en sus haciendas, sino arrendarlas. Conforme esta estrategia de captación segura y cómoda de rentas devino en hábito, las elites propietarias acentuaron su despreocupación por convertir al territorio provincial en un espacio con formas de identidad locales, reduciéndolo así a un ámbito donde la extracción de excedentes procedía acentuando la desidia y el desprecio hacia lo indígena.

Adicionalmente, a partir de la crisis causada por las guerras de independencia, el control de los recursos hídricos comenzó a configurarse como otra fuente de conflicto entre las etnias y al interior de estas. Desde ese entonces, la expansión de las unidades agrícolas dominantes implicó una mayor presión de la sociedad blanco-mestiza sobre las fuentes de agua localizadas en los páramos. Así, entre 1832 y 1930, comenzaron a conformarse los primeros contratos de uso del agua y, con estos, los juicios y conflictos por los recursos hídricos disponibles. Al interior de los diversos espacios socioambientales de la provincia, los requerimientos de agua emanados de los obrajes y las haciendas comenzaron a crear sistemáticamente situaciones de escasez social del recurso, exacerbadas por la disminución de la capacidad de los páramos para retener agua (Ramón, 2004: 15). Como efecto de la creciente apetencia de las elites por los recursos hídricos, la transformación de las formas tradicionales de gestión de las subsistencias cotidianas de los indígenas se acentuó y aceleró. En lo sucesivo, el páramo devendría en escenario para los conflictos.

En Cotopaxi, la expansión de las formas de producción y circulación capitalistas no cambió sustancialmente el rentismo predatorio de

los productores blanco-mestizos. Entre 1875 y 1930, mientras el boom cacaotero proporcionaba nuevos alientos a la acumulación capitalista en Ecuador, se generó una nueva oleada de modernización de las haciendas serranas, pero sus efectos fueron limitados en Cotopaxi. A partir de 1910, el ferrocarril comenzó a ser utilizado habitualmente por los hacendados cotopaxenses para transportar leche, quesos y ganado hacia Quito y la costa. A pesar de los incentivos generados por la demanda de bienes agropecuarios en otras provincias de mayor desarrollo relativo, la modernización del sistema hacendatario entró en suspenso: la crisis de la exportación cacaotera favoreció al mantenimiento de las formas tradicionales cotopaxenses de control del espacio, de los indígenas y de los recursos naturales. Posteriormente, entre 1948 y 1965, cuando Ecuador experimentaba un nuevo auge económico ocasionado por las exportaciones bananeras, la modernización agraria tampoco aumentó su ímpetu, pues “los terratenientes cotopaxenses tampoco respondieron a esa demanda o lo hicieron muy tímidamente” (Ramón, 2004: 17).

En 1964, con el inicio de la reforma agraria, Cotopaxi entró en una etapa de racionalización económica al interior de las grandes unidades productivas. Sin embargo, una vez más, esta modernización procedió a la sazón tradicional, a saber, entregando a los indígenas las tierras más periféricas, más altas, menos productivas o menos regables. A su vez, aquella modernización reforzó la tendencia hacia la sustitución de cultivos tradicionales por pastos y alfalfa; ello generó presiones adicionales sobre los recursos hídricos cotopaxenses, pues las pequeñas y medianas granjas lecheras ingresaron al conjunto de usuarios agrícolas interesados en lograr mayores captaciones hídricas a expensas de las poblaciones pobres de montaña. En Cotopaxi, estas formas de producción más modernas ampliaron aún más el desequilibrio ecológico básico existente entre usuarios río arriba y usuarios río abajo (Ramón, 2004: 18). Empero, el deterioro de los activos naturales no culminó con los experimentos productivos efectuados en el contexto de la promoción de la sustitución de importaciones.

Durante la década del noventa, a partir de la implementación de las políticas de ajuste, conforme la producción de cárnicos y lácteos dejaba de ser altamente rentable⁹⁸, las fuerzas del mercado empujaron a una nueva y más ansiosa ampliación de la frontera agrícola cotopaxense, tendencia visibilizada en una devastación ecológica cuya expresión espacial procede bajo la forma de dos movimientos simultáneos de transformación de los paisajes provinciales. Por un lado, la expansión de las activi-

98 En Cotopaxi, la pérdida de la rentabilidad de las actividades pecuarias y lácteas tuvo una expresión espacial. En los datos georreferenciados sobre la evolución de la intervención antrópica para el período 1991-2004, se observa una disminución de la superficie dedicada a ganadería y un aumento de las áreas destinadas a agricultura (Martínez, 2005). Antes de ese período, las zonas ganaderas estaban en expansión.

dades productivas de alto valor aparece como un movimiento de ascenso de las intervenciones antrópicas desde el valle central hacia las cumbres de las cordilleras oriental y occidental, un ascenso hacia arriba que deteriora notoriamente a los cuatro tipos de páramos existentes en Cotopaxi. Por otro, la ampliación de las agroindustrias ocurre mediante un movimiento transversal desde oriente a occidente, incorporando así a las regiones más calientes y cercanas a la costa. Este desplazamiento transversal propicia una reducción de las distintas vegetaciones arbustivas y, también, una reasignación del espacio a la producción de tomate de árbol, flores, cacao, café, maíz duro, banano, palma africana y maracuyá.

Ahora bien, acompañando dichas transformaciones agroecológicas propiciadas por las distintas modalidades de inserción de la economía local en los circuitos de acumulación conformados por los mercados internos o externos, se produjo un incremento paulatino e irreversible de la diferenciación socioeconómica al interior de las poblaciones indígenas y campesinas cotopaxenses. Al margen de las diferencias emanadas por la concesión de prebendas a los caciques indígenas, el proceso de diferenciación mediante mecanismos de mercado comenzó a acelerarse desde 1920, una década en la que los indígenas conciertos “que lograban buena producción y precios altos de sus productos, podían pagar al patrón sus obligaciones con dinero y [...] comprar tierras al hacendado” (Ramón, 2004: 19).

Durante buena parte del siglo XX, sin embargo, la diferenciación socioeconómica fue mitigada por la persistencia de prácticas indígenas imbuidas por las lógicas del intercambio ritual, el parentesco y la colectividad. Incluso después de la reforma agraria, tales prácticas impidieron una rápida y nítida conversión de los campesinos en proletarios o empresarios, utilizando a los páramos como espacios para la reconstrucción permanente de formas comunitarias de producción y consumo. A futuro, sin embargo, los procesos de diferenciación podrían acelerarse por la injerencia de dos fuerzas en operación.

La primera consistiría en que las tendencias demográficas podrían empujar hacia una pérdida de la centralidad del páramo como escenario de resistencia indígena. A principios del siglo XXI, Cotopaxi sigue siendo una provincia cuyos habitantes son mayoritariamente rurales. Excepción hecha de La Maná, la población rural predomina en todos los demás cantones de la provincia, incluyendo el cantón Latacunga, donde se asienta la ciudad capital, otrora símbolo exclusivo del poder blanco-mestizo⁹⁹. No obstante, debido a los procesos de escasez ambiental inducidos por las elites locales, los páramos están expulsando población indígena.

99 Según los datos disponibles a 2005, los porcentajes de habitantes rurales con respecto al total de población residente en cada cantón cotopaxense eran los siguientes: La Maná (46%), Latacunga (64%), Pangua (93%), Pujilí (89%), Salcedo (81%), Saquisilí (75%) y Sigchos (94%) (SIISE, 2005).

Actualmente, la mayoría de la población rural está concentrada en las parroquias ubicadas entre las laderas y cordilleras que rodean a la hoya central. En correspondencia con las transformaciones socioeconómicas propiciadas por las reformas y ajustes estructurales, se ha conformado un continuo de ocupación del espacio en el que lo rural ya no se define por su alejamiento físico de lo urbano. En la mayoría de los casos, las denominadas parroquias rurales constituyen espacios de pobreza que rodean aquellos enclaves urbanos en los cuales se desarrollan las actividades económicas más directamente vinculadas a los mercados y, por tanto, demandantes de fuerza de trabajo. Consecuentemente, en estricto sentido, la presión sobre los recursos hídricos ya no proviene tanto de quienes habitan en los páramos sino, antes bien, de quienes residen fuera de ellos. Frente a esta circunstancia, se torna previsible esperar, por un lado, un reordenamiento del conflicto socioambiental tomando como eje la oposición entre los asentamientos urbanos y rurales de las zonas bajas con los asentamientos rurales de las zonas altas; y, por otro, un menor interés de los grupos sociales por conservar los ecosistemas de las zonas superiores.

En cuanto a la segunda fuerza que operaría para acelerar los procesos de diferenciación, en Cotopaxi, como consecuencia de las formas seculares de uso y control de la tierra y los recursos naturales, se ha consolidado una división perversa del espacio en virtud de la cual las partes superiores de las zonas oriental y occidental tienden a definirse como espacios de pobreza diferenciables entre sí, según sus dotaciones relativas de activos naturales. Si bien tales dotaciones están expuestas a procesos acelerados de degradación en ambas zonas, los indígenas pobres ubicados en la cordillera occidental seca y los campesinos de la cordillera central húmeda poseen distintas bases naturales para su subsistencia. De ahí que sus dinámicas de supervivencia familiar sean diferentes y estén basadas en combinaciones distintas de migración temporal, venta de productos y proletarización. En ambas regiones, sin embargo, se observa un elemento común: el acceso al riego y la posesión de tierras comunales han constituido los dos factores fundamentales para acelerar la diferenciación campesina (Ramón, 2004: 20).

A su vez, en las zonas oriental y occidental, se observa la persistencia de una vía comunitaria andina de supervivencia y diferenciación campesina. Mediante aquellas prácticas relacionadas con el acceso a los comunes ambientales, con el reparto de la producción y la organización de las prestaciones familiares, las comunidades operan como mecanismos para administrar endógenamente los ritmos, modalidades y alcances de los procesos de enriquecimiento o empobrecimiento de sus miembros. Esta administración de la diferenciación económica sucede mediante formas de política corporativista que, si bien están atravesadas por un fuerte discurso comunitario, reproducen relaciones

bastante jerárquicas entre los individuos, familias y géneros (Ramón, 2004: 21). En tal sentido, debido a la lógica cultural todavía imperante en las comunidades cotopaxenses, la definición de ganadores o perdedores dista mucho de asemejarse a aquella ficción simplificadora de la gobernanza neoliberal, según la cual los límites entre lo público y lo privado pueden ser claramente demarcados, distinción que permitiría resultados redistributivos basados en decisiones exclusivamente individuales intermediadas por la operación impersonal de los mercados.

Las estrategias utilizadas por las comunidades indígenas para administrar la supervivencia y la diferenciación de sus miembros, sin embargo, no deben ser consideradas idílicamente. A diferencia de antaño, el páramo ya no es el refugio para los indios libres. Ahora, este ecosistema ofrece el escenario para la generación de formas de incorporación comunitariamente controladas a los circuitos de acumulación capitalista locales, nacionales e internacionales. Por ello, el páramo adquiere una dimensión estratégica como activo natural y, por tanto, conflictiva.

Históricamente, como espacio simbólico y económico indígena, el páramo se constituyó en un juego de múltiples relaciones de oposición con otros espacios de poder local. Además de su confrontación permanente con las unidades agropecuarias ubicadas río abajo en el valle central, el páramo ha sido también objeto de disputa con los municipios locales. Con dichas instituciones, las comunidades han mantenido siempre relaciones tensas, porque las autoridades urbanas han buscado limitar la autonomía de las tierras comunales bajo el pretexto de implementar intervenciones de beneficio público. De esta manera, desde el siglo XIX, se configuraron una serie de conflictos de baja intensidad entre indígenas y no indígenas, originados usualmente por las acciones compulsivas de los poderes públicos encaminadas a utilizar las formas comunitarias de trabajo (Ramón, 2004: 23). En su versión contemporánea, tales conflictos aparecen bajo la forma de proyectos, programas o iniciativas de política pública en los cuales los habitantes urbanos son los destinatarios o beneficiarios de las transferencias de agua.

Debido a los antecedentes del comportamiento histórico de los alcaldes, gobernadores, tenientes políticos y demás funcionarios locales, las comunidades indígenas tienen sobradas razones para desconfiar de modelos de gobernanza basados en la ficción de una cooperación democrática y respetuosa entre sociedad civil, sector público y sector privado. En la historia de la lucha por el control de los activos naturales ubicados en los páramos cotopaxenses, el municipio no aparece como el defensor de los bienes públicos sino como el testaferro de las oligarquías de la tierra. Mientras no se demuestre lo contrario, el municipio es otro instrumento para la expropiación económica y la dominación étnica.

Obviamente, las comunidades indígenas no han permanecido pasivas frente a los arreglos institucionales dominantes. Durante la

primera mitad del siglo XX, teniendo como trasfondo el conflicto entre indígenas y arrendatarios de las haciendas, se crearon las juntas, primeros gérmenes de las actuales organizaciones campesinas. Desde 1970, se difundieron las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs) que aglutinan a las comunidades de base. Durante la década del ochenta, en un contexto caracterizado por la presencia de organizaciones no gubernamentales progresistas, se conformó el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC). Con su aparición, la forma indígena de hacer política en los espacios blanco-mestizos adquirió una complejidad difícilmente aprehensible en el esquema ortodoxo de la gobernanza.

LOS ECOSISTEMAS REMANENTES: SU ESTADO Y PERSPECTIVAS

Sea como productores o como trabajadores, los pobres rurales dependen de la calidad de los ecosistemas para obtener sus subsistencias. Conforme convierte a dicha constatación de sentido común en premisa indisputable para sus políticas e iniciativas globales, la comunidad internacional promueve intervenciones de desarrollo cuya verosimilitud depende de narrativas que, además de apreciar la reproducción de la pobreza en referencia casi exclusiva a las vicisitudes de las relaciones entre los individuos y su contorno natural, hacen abstracción de las condiciones ambientales concretas existentes a nivel local. Por ello, ante tales despliegues irrestrictos de la imaginación hegemónica, cabe preguntarse: en Cotopaxi, ¿podría el estado de los ecosistemas remanentes establecer límites relativamente infranqueables para las alternativas de política a favor de los pobres?

Durante el año 2005, la Fundación EcoCiencia y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) culminaron un conjunto de investigaciones sobre las condiciones sociales, económicas y ambientales imperantes en Cotopaxi. Dado que fueron concebidos como apoyos a la discusión de políticas realizada en el contexto de la Convención Ambiental, dichos estudios buscaron ofrecer resultados meticolosa y empíricamente fundamentados, circunstancia necesaria para disipar las resistencias de las elites blanco-mestizas locales a los experimentos de gobernanza planteados desde un gobierno provincial indígena¹⁰⁰. Por ello, antes de presentar algunos de estos re-

100 En 2000, César Umajinga Guamán se convirtió en el primer indígena en ocupar la máxima instancia de gobierno de Cotopaxi, la Prefectura Provincial. Tras asumir su mandato, el prefecto planteó institucionalizar la democratización de la toma de decisiones. Para concretar dicho propósito, dos años después, el gobierno cotopaxense instauró la Convención Ambiental, un foro de discusión en el cual empresarios, pobladores y autoridades intentan definir conjuntamente las principales políticas, estrategias y acciones ambientales para el territorio provincial (Alfaro Reyes, 2004).

sultados, se torna necesario esbozar los objetivos y metodologías de tales investigaciones.

En el estudio “Cotopaxi: algunos datos del territorio”, Maldonado (2004) resume los resultados alcanzados por el Sistema de Monitoreo Socioambiental de Cotopaxi (SMSC), un proyecto que aplicó a escala provincial la metodología utilizada previamente en el sistema de indicadores socioambientales nacionales creado por EcoCiencia¹⁰¹. Con la intención de facilitar el análisis de la sustentabilidad a nivel de cantones, el SMSC representó espacialmente la información disponible sobre áreas protegidas, formaciones vegetales, cambios en la vegetación, usos del suelo, localización de las unidades económicas, concesiones de agua, estado de las cuencas, grados de erosión, distribución de la población, concesiones mineras, riesgos naturales y niveles de pobreza. Construido mediante verificaciones *in situ* de los datos proporcionados por las imágenes satelitales y los mapas preexistentes, este sistema de monitoreo provincial constituye la matriz informativa para los diversos trabajos elaborados por EcoCiencia y el SIPAE. En estos, las variables socioeconómicas son correlacionadas en referencia a los tipos de formaciones vegetales remanentes, dígase bosque de neblina montano, bosque semidecídulo montano, bosque siempreverde de tierras bajas, bosque siempreverde montano alto, bosque siempreverde piemontano, matorral húmedo montano, matorral seco montano, páramo arbustivo, páramo herbáceo, páramo seco y superpáramo¹⁰².

Basándose en las clasificaciones sobre los ecosistemas remanentes, en el estudio multitemporal de cambios en la cobertura vegetal, Martínez (2005) efectúa una prospección de la cobertura vegetal cotopaxense para el año 2015, tomando como referencia imágenes satelitales de los años 1977, 1979, 1989, 1991 y 2001. Además de considerar las dinámicas ecológicas observables en las series cronológicas pasadas de la cobertura vegetal, este estudio contempló las condiciones bióticas, físicas, antrópicas y sociales con capacidad para producir cambios en la vegetación a futuro. El análisis estuvo sustentado en una modelación con cadenas de Markov y una proyección estocástica, operaciones acompañadas por métodos de evaluación multicriterio y multiobjetivo.

En *Evaluación ecológica de paisaje de la provincia de Cotopaxi*, Encalada (2005) ubicó los principales patrones espaciales y temporales de la transformación de las formaciones vegetales existentes en Cotopaxi, con el objetivo de detectar alternativas de manejo ambiental y áreas promisorias de conservación. Como premisa, la in-

101 Para detalles sobre los fundamentos teóricos y metodológicos del Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador, ver Sáenz (2004).

102 Para definiciones biofísicas de estos tipos de ecosistemas, ver Sierra (1999).

investigación asumió que un ecosistema es una unidad compuesta por agua, suelos y biodiversidad, destacando así que las interrelaciones entre estos tres elementos generan los servicios ambientales utilizables por las poblaciones humanas. Operativamente, dicha visión desembocó en el análisis de la integridad de los ecosistemas y los factores que los amenazan¹⁰³.

Dado que los procesos históricos de intervención humana han esparcido la vegetación remanente en todo el espacio provincial cotopaxense, el análisis de la integridad ecológica tomó como referencia a los parches de vegetación observables mediante imágenes satelitales. Más específicamente, este estudio contempló: el número de parches de un tipo determinado de vegetación existente cada 100 hectáreas; el tamaño y la compactación de los parches individualmente observables; el porcentaje de remanencia de vegetación natural en las subcuencas hídricas; el porcentaje del área del fragmento vegetal que puede considerarse como su núcleo; la distancia mínima existente entre parches diferentes del mismo tipo de vegetación; la conectividad física de los parches correspondientes al mismo tipo de vegetación; la proporción de paisaje ocupada por cierto tipo de vegetación y el número de este tipo de parches en el paisaje; los tipos de vegetación presentes en la subcuenca; el porcentaje de la subcuenca bajo algún tipo de protección, la presencia de bellezas escénicas y de especies vulnerables.

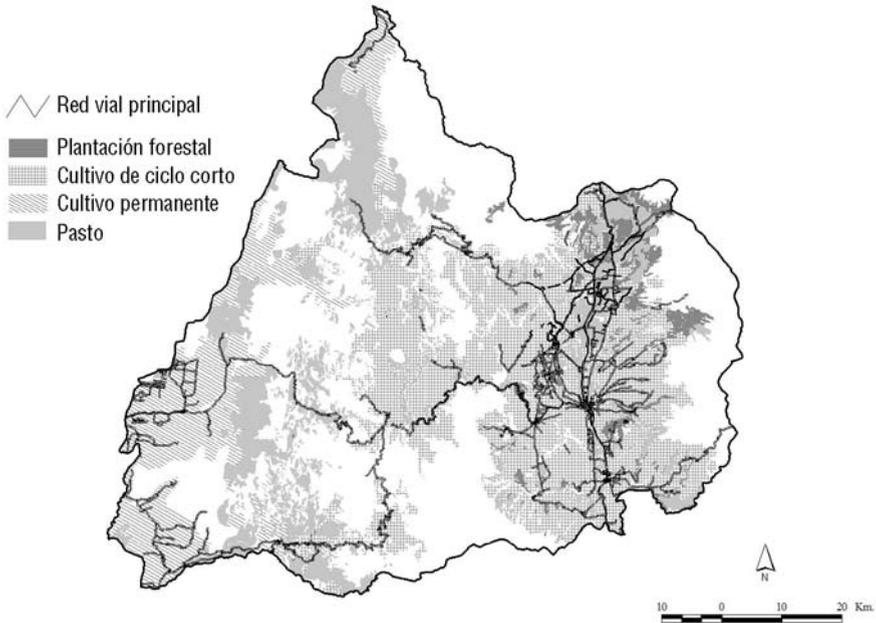
Con respecto a la ubicación de las amenazas naturales o humanas a los ecosistemas remanentes, estas fueron representadas mediante mapas cuya elaboración contempló las siguientes variables: pérdida potencial de cobertura vegetal hasta 2015; zonas erosionadas y en proceso de erosión; volúmenes de caudales de agua concesionados; superficie de concesiones mineras actuales y en trámite; extracción de madera y leña; contaminación medida según la carga orgánica por persona; accesibilidad o tiempo requerido para desplazarse a un sitio de interés; porcentaje de la tierra cubierto por agricultura, ganadería y plantaciones forestales; desastres naturales relacionados con inundaciones, movimientos en masa y peligros volcánicos.

Por último, en el estudio sobre las tendencias de cambio de las condiciones agroecológicas existentes en los cantones cotopaxenses, el SIPAE (2005) ubicó e interpretó las principales transformaciones agrarias en referencia a los procesos sociales y políticos incitados por las

103 La integridad ecológica refiere a la capacidad de un ecosistema para mantener su estructura y funcionamiento originales, absorbiendo a través del tiempo el estrés generado por las perturbaciones derivadas de factores naturales y/o humanos. Por tanto, se dice que un ecosistema posee alta integridad cuando en él los procesos naturales se desarrollan con normalidad y la composición de especies nativas se mantiene (Encalada, 2005).

distintas formas de producción históricamente verificadas en la provincia, tarea que abarcó incluso la reconstrucción de las dinámicas productivas imperantes con anterioridad a la colonización española. Prestando especial atención a las modificaciones ocurridas en los páramos y en las relaciones entre etnias, este trabajo ofrece descripciones sobre los actuales impactos socioambientales derivados de las actividades empresariales florícolas, industriales y forestales. Ahora bien, a partir de los datos proporcionados por las investigaciones de EcoCiencia y el SIPAE, es posible inferir lo siguiente.

Mapa 1
Cotopaxi, usos del suelo (2004)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

A pesar de su extensión territorial relativamente reducida, la provincia de Cotopaxi contiene agroecosistemas inmersos en una gama de altitudes, temperaturas y precipitaciones que pueden variar desde 80 a 5.920 m sobre el nivel del mar, desde -3 a 35 grados centígrados y desde 500 a 2.500 mm anuales, respectivamente. En una primera impresión, este mosaico de condiciones geofísicas llevaría a suponer que la provincia podría ofrecer escenarios ideales para la introducción de nuevas técnicas de producción, la ampliación de la superficie agrícola o la experimentación con nuevos productos de alto valor. Tal suposición es, empero, apresurada.

Ciertamente, según los indicadores agregados de uso y cobertura del suelo, Cotopaxi parecería mantener aún posibilidades para extender la superficie cultivable pues, con respecto al total de hectáreas del territorio cotopaxense, apenas el 49% del suelo tiene un uso agropecuario y sólo un 6% es utilizado de manera permanente (ver Mapa 1). No obstante, el 51% del territorio no utilizado para fines agrícolas abarca o bien a áreas altamente degradadas por la erosión, o bien a zonas ecológicamente frágiles.

Entre las áreas con mayor fragilidad ecológica, se encuentran los distintos tipos de bosques y páramos cuyos servicios ecológicos son fundamentales para la regulación de uso de los recursos hídricos y, por tanto, para el sostenimiento intertemporal de las asignaciones de agua para consumo doméstico, agrícola o industrial. Por ello, en estricto sentido, ninguno de los ecosistemas naturales cotopaxenses está libre de intervenciones antrópicas.

Espacialmente, tales intervenciones aparecen como incursiones que penetran en los distintos tipos de ecosistemas y quebrantan las formaciones vegetales previamente compactadas, generando así una situación de fragmentación que incide en la capacidad de los ecosistemas para sustentar la vida, la producción y las subsistencias de los pobres. Cronológicamente, la transformación humana de los ecosistemas coincide sustancialmente con el modelo de acumulación económica predominante en una época determinada. Por ello, los ecosistemas remanentes han recibido el efecto acumulativo de las presiones emanadas de la agricultura, la ganadería, la floricultura y la minería.

Como consecuencia de dicha acumulación de impactos, se han consolidado dos patrones de uso del espacio cuyas características cuestionan los lugares comunes hegemónicos sobre las relaciones entre pobreza y degradación ambiental. En primer lugar, al comparar las formaciones vegetales remanentes, se observa que los páramos más extensos son aquellos ubicados en los sitios donde los productores empresariales no han logrado todavía controlar directamente el suelo, a saber, las tierras comunales indígenas. En contraste con tal circunstancia, las formaciones vegetales menos extensas son aquellas ubicadas en el valle central, un espacio en el cual la proliferación de empresas ha conducido a los bosques de tierras bajas hacia su virtual desaparición.

Es decir, cuanto más expuestos están los suelos a la influencia de la producción mercantil capitalista, menores fragmentos de vegetación quedan. Allí donde el mercado hace sentir su presencia, aunque sea como fenómeno esporádico, la cobertura vegetal desaparece masiva y homogéneamente. En Cotopaxi, la expansión de las redes viales constituye la expresión sintética y físicamente palpable del avance de las formas de producción capitalistas. Por ello, al confrontar las imá-

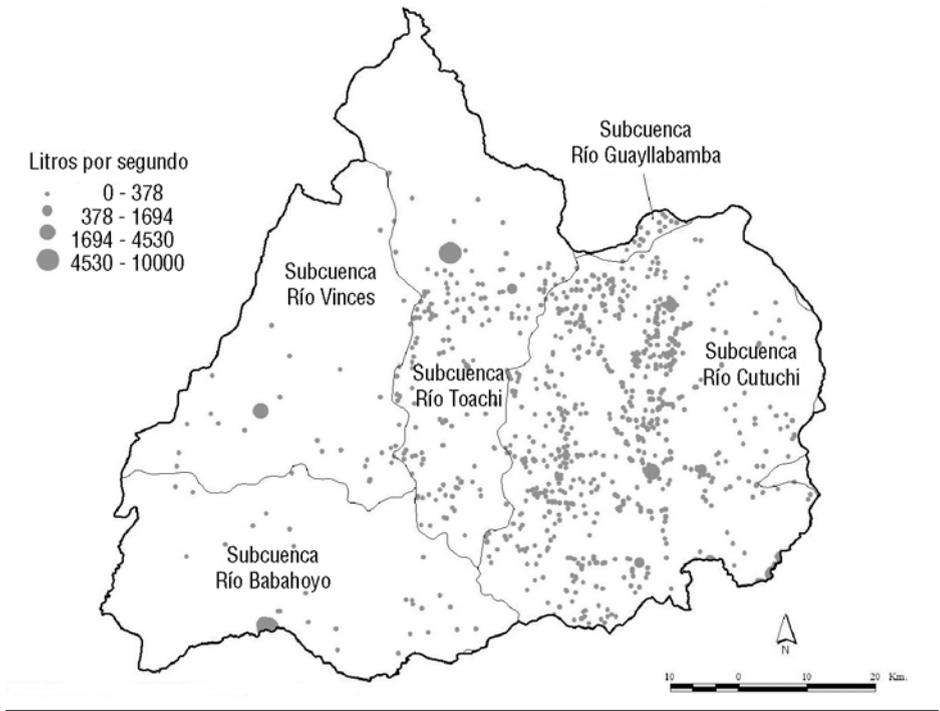
genes de la vegetación remanente con las de los caminos principales, se aprecia que las redes viales operan como arterias en torno a las cuales los distintos tipos de vegetación comienzan a vaciarse, lenta pero irremisiblemente.

Por otra parte, las series históricas y proyecciones sobre erosión permiten prever que, en un lapso no mayor a quince años, las potenciales alternativas de producción disminuirán sustancialmente para los pobres residentes en las estribaciones de las cordilleras, en las montañas no tropicales y las periferias de los centros poblados. En Cotopaxi, la mayoría de los suelos erosionados o en proceso de erosión están ubicados en el valle del Río Cutuchi, en las zonas donde se asientan las unidades de producción agrícola e industrial. Cuando se discriminan las superficies erosionadas o en proceso de erosión según el tipo de cobertura imperante, se observa que la mayor cantidad de hectáreas con pérdidas de fertilidad está asociada al predominio de los cultivos de ciclo corto, especialmente en los cantones Saquisilí, Salcedo y Pujilí; tal circunstancia confirma que los procesos de degradación ambiental están asociados a intervenciones antrópicas¹⁰⁴.

Además, si se considera que la erosión es mayor en los cantones cotopaxenses serranos, el principal problema a futuro para las comunidades indígenas no será reconvertirse hacia cultivos de alto valor, sino poder mantenerse produciendo bienes agropecuarios. En Cotopaxi, sólo los colonos de los cantones litorales podrían tener mayores posibilidades de reconversión agrícola si logran acceder a las tierras más bajas, húmedas y calientes. Empero, dicha posibilidad podría ser menos factible si el avance de la frontera agrícola en La Maná se logra a través de una mayor concentración de la tierra en los agentes económicos con mayor poder relativo. En cualquier caso, la implementación de las opciones potencialmente abiertas para los colonos entrará en conflicto con las políticas de conservación de las áreas protegidas ubicadas en la región occidental de Cotopaxi.

104 También se observan superficies erosionadas o en erosión en los alrededores del volcán Quilotoa, condición debida a la acción del viento y el agua.

Mapa 2
Cotopaxi, concesiones de agua (2002)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

En lo relativo a la distribución de las concesiones de recursos hídricos superficiales, el promedio de litros concesionados por cantón evidencia que las asignaciones no guardan correspondencia ni con el porcentaje de población en pobreza por necesidades básicas insatisfechas, ni con el número de unidades productivas existentes en cada cantón. En Cotopaxi, las mayores concesiones están localizadas en aquellos microespacios al interior de las parroquias del valle central y la región occidental, donde se asientan las agroempresas de brócoli, flores o frutas para la exportación¹⁰⁵ (ver Mapa 2). Por ello, como efecto de los procedimientos discrecionales inherentes a la asignación de recursos hídricos, los pobres urbanos y rurales experimentan situaciones de exclusión hídrica incluso en los cantones aparentemente más favorecidos por las concesiones de agua. A futuro, esta distribución socialmente

¹⁰⁵ En las zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas pertenecientes a la provincia de Cotopaxi se observan concesiones hídricas.

asimétrica podría acentuarse aún más, conforme el modelo de inserción ecuatoriana en los mercados internacionales aumente las presiones por desviar recursos hídricos cotopaxenses hacia usuarios ubicados fuera de la provincia¹⁰⁶.

En Cotopaxi, también, la captura del Estado por los sectores empresariales aparece expresada en las transgresiones a las normativas ambientales locales y nacionales. Sin considerar a las empresas extractivas localizadas en el valle central, las mayores concesiones mineras están ubicadas precisamente en las áreas occidentales donde todavía quedan formaciones vegetales extensas, circunstancia que convierte a la minería en un factor fundamental en la pérdida de la integridad de los ecosistemas remanentes. Por otra parte, a partir de los datos sobre la carga de basura por persona, se evidencia que las mayores presiones humanas a los ecosistemas han provenido de La Maná y Saquisilí, cantones que registran las mayores tasas de crecimiento anual de la población durante las últimas dos décadas y que albergan a las nuevas empresas agroexportadoras.

Por ultimo, cual efecto de sus estrategias de inserción en los mercados internacionales, los productores empresariales están creando verdaderos corredores de devastación al interior de Cotopaxi, fenómeno descrito por los estudios de EcoCiencia mediante el término “ejes de desintegración ecológica”¹⁰⁷. En estas zonas delimitables por la relativa homogeneidad de sus bajos niveles de integridad ecosistémica, se encuentran: el eje Latacunga-Saquisilí-Pujilí-Salcedo, que experimentó un aumento del número de empresas florícolas del 203% entre 1996 y 2004; el eje Latacunga-Pujilí-Zumbahua-La Maná, que contiene cultivos de banano, palma africana, pastos, caña, tabaco y mora; el eje Zumbahua-Angamarca-Pangua-Moraspungo, que alberga a empresas agrícolas y ganaderas con fuerte incidencia en páramos y bosques; el eje Lazo-Toacazo-Sigchos, que registra nuevas presiones antropogénicas sobre los bosques de los Ilinizas y el eje Zumbahua-Chugchillá-Sigchos, que evidencia signos de agotamiento de las posibilidades de cultivo debido a la creciente erosión y contempla una presión social en aumento enfocada en las zonas de altura (Maldonado, 2004).

Los efectos de la expansión de las formas económicas capitalistas, sin embargo, no culminan ahí. A partir del análisis sobre la integridad de los bosques de tierras bajas, es posible concluir que las labores de recuperación de las formaciones vegetales no serán fáciles, ni siquiera-

106 Los mayores caudales concesionados corresponden a usos eléctricos, asignaciones que benefician básicamente a consumidores no residentes en Cotopaxi.

107 Las nomenclaturas utilizadas para definir a estos ejes toman como referencia a los principales centros urbanos.

ra en aquellos espacios no tocados previamente por las intervenciones humanas. Dado que los pequeños remanentes de bosques están aislados y fragmentados entre sí, las políticas para la creación de corredores biológicos podrían no ser una alternativa eficiente de conservación. Incluso suponiendo que las presiones sobre los ecosistemas no aumentasen a futuro debido a la expansión de la agricultura, la ganadería o la minería, la actual dinámica de la pérdida de la cobertura vegetal basta para reducir la fertilidad de los suelos, producir variaciones drásticas de los caudales hídricos y, en suma, mermar la funcionalidad de los ecosistemas remanentes (Encalada, 2005: 21).

Ahora bien, a partir de la época colonial, los patrones cotopaxenses de uso del espacio han estado correlacionados con las modalidades de inserción de las unidades económicas locales en los circuitos de valor nacionales. En cada uno de sus respectivos momentos, los auges macroeconómicos producidos por la exportación de cacao, café, banano y petróleo contribuyeron a perpetuar una estructura de asentamientos espaciales basada en el desplazamiento de los agentes menos poderosos económica y políticamente hacia las tierras de menor productividad agropecuaria. Además, el desarrollo desigual de los distintos ejes productivos ha propiciado la consolidación de una situación paradójica: en Cotopaxi, se verifica sobre y subutilización de la tierra simultáneamente.

Si bien el 31% de la superficie cultivable cotopaxense está subutilizada, esta fracción corresponde básicamente a las zonas localizadas en el valle central y las laderas con menores pendientes, es decir, las tierras con las mejores condiciones relativas para las actividades agropecuarias intensivas en capital, maquinaria y tecnología. Por otra parte, el 25% del territorio provincial está sobreexplotado, especialmente las zonas escarpadas con menores aptitudes para la producción agropecuaria capitalista y mayor presencia de productores indígenas (Ortíz, 2005: 25). Este patrón paradójico es el resultado de un mismo proceso socioeconómico.

Durante las últimas décadas, a pesar de la desaparición de las grandes haciendas tradicionales, las elites han continuado concentrando las mejores tierras como mecanismo de acumulación y prestigio social. Generación tras generación, dado que la desigualdad en el acceso a la tierra continúa desde la reforma agraria, las tierras en posesión de las familias de pequeños productores tienden a subdividirse en lotes menores, generándose así una utilización intensiva de predios cada vez más pequeños.

La conversión de las mejores tierras a la producción de bienes de alto valor en los mercados internacionales, empero, no ha desencadenado efectos multiplicadores capaces de mejorar el bienestar de la población trabajadora. Entre los años 1990 y 2002, período en el que las

exportaciones florícolas ecuatorianas aumentaron en un 2.000%, Cotopaxi devino en el segundo centro florícola más importante del país, albergando al 16% de las empresas nacionales en la franja que circunda a la carretera panamericana ubicada en el valle central. Hacia el año 2003, en las 70 empresas florícolas formalmente registradas en esta franja, se estimaba que la producción era realizada mediante 6 mil campesinos y campesinas que trabajan como asalariados en unas 600 has. Si bien Cotopaxi cuenta con diversas ventajas comparativas para la producción florícola, las características técnicas de dicha actividad operan en contra de la conversión de los empresarios tradicionales y los productores campesinos en exportadores de flores. Para que una unidad productiva sea rentable, requiere poseer no menos de 8 has, invertir entre 50 y 350 mil dólares por hectárea y contratar hasta 18 trabajadores por hectárea (SIPAE, 2005). Debido a estas condiciones técnicas, la floricultura cotopaxense no refleja un proceso local de acumulación de capital liderado por las oligarquías tradicionales de la tierra.

Aparentemente, la mayoría de las empresas han emergido con el aporte de inversionistas europeos, colombianos y quiteños. A similitud de las formas de producción precedentes, los nuevos inversionistas conciben a Cotopaxi como un sitio de negocios y no como su lugar de residencia. Por ello, en su afán por obtener la flor perfecta demandada por los consumidores extranjeros –y hacerlo al costo más bajo posible–, la floricultura cotopaxense recurre a un uso intensivo de agroquímicos, despreocupándose por los derechos de los trabajadores y por sus impactos en las poblaciones aledañas. En la franja de desarrollo capitalista competitivo, la responsabilidad corporativa y sus códigos voluntarios de buena conducta constituyen una quimera. Apenas el 18% de las empresas florícolas están sometidas al Flower Label Program, una certificación internacional concedida a quienes respetan principios como libertad de asociación y negociación colectiva, salario digno, jornada laboral legal, salud y seguridad productiva, estabilidad laboral, protección ambiental y no utilización de trabajo infantil. En contraste con esta minúscula expresión de responsabilidad corporativa, la tradicional forma de operación empresarial sigue buscando la extracción acelerada de ganancias mediante cualquier oportunidad de negocio. Por ejemplo, el SIPAE detectó que los plásticos previamente usados en los invernaderos florícolas suelen ser vendidos a los campesinos más pobres como material de construcción para ventanas, paredes, cerramientos y corrales.

Por otra parte, el impacto de la floricultura sobre los recursos hídricos cotopaxenses es desastroso: sólo en la franja central, se estima que 600 mil litros de agua son contaminados mensualmente. Este despilfarro implica reasignación de aguas utilizadas para la producción agropecuaria, contaminación de aguas subterráneas mediante diversos

dispositivos de desagüe, deterioro de los suelos por la presencia de químicos de difícil absorción e inseguridad de los alimentos consumidos. Respecto de esto último, para citar apenas el caso más documentado, el 80% de las fincas desechan sus aguas de poscosecha hacia el río Cutuchi y sus afluentes, contaminando el agua utilizada por unas 60 mil personas para ingesta doméstica y por unos 17 mil agricultores para regar 26 mil hectáreas de legumbres, verduras y tubérculos. Todo esto sucede porque, debido a la colusión de intereses entre políticos y empresarios, “no existen ordenanzas municipales que obliguen a las floricultoras y demás industrias a detener la contaminación” (SIPAE, 2005: 108).

A la luz de circunstancias como las anteriores, ¿sería posible calificar a la floricultura como un ejemplo de uso eficiente y sustentable de los recursos hídricos? Sólo al Banco Mundial podría ocurrírsele insinuar semejante posibilidad. En 2004, aquella institución presentaba a la actividad florícola ecuatoriana como una buena lección de combate a la pobreza por su capacidad para generar empleo rural y empoderar a las mujeres¹⁰⁸ (Sánchez-Páramo, 2004). Pero eso no es todo. Según la semiosis multilateral, si bien siglos de explotación y desatención a las áreas rurales no pueden superarse de la noche a la mañana, la floricultura proporciona razones para tener esperanza en aquellos bolsones de alta eficiencia y productividad agrícola que les permitirían a los países pobres evitar el injustificado pesimismo sobre la dependencia de la exportación de bienes agrícolas¹⁰⁹. Esta es la quimera multilateral.

EL TLC, UN SICARIO ESPECIALIZADO EN LOS MÁS POBRES

Imaginemos un Ecuador inconcebible. Supongamos que, durante las primeras décadas del nuevo milenio, las políticas e iniciativas propiciadas por la comunidad internacional acaban para siempre con la degradación de los ecosistemas, las estructuras oligopólicas de los mercados, los comportamientos rentistas de los empresarios, la concentración de los activos naturales y la exclusión política de los más pobres. En este país emanado de la fantasía, ¿podrá persistir algún factor con capacidad para producir procesos conducentes a un mayor empobrecimiento de la población rural ecuatoriana?

Una y otra vez, la semiosis multilateral descubre caminos hacia fuera de la pobreza mediante el uso adecuado de la asistencia internacional y la inversión pública (Agenor, 2005), mediante la proliferación

108 Para otras muestras de la visión del Banco Mundial sobre la floricultura como actividad potencialmente amigable para la naturaleza y/o beneficiosa para las mujeres, ver Jaffee (2003), Mendez (1991), Newman (2001) y Peters (1996).

109 Para otro ejemplo de un discurso multilateral sobre las agroindustrias como antidotos al pesimismo, ver Yabuki (1996).

de empleos no agrícolas en zonas rurales (Lanjouw, 1998), el incremento de la participación privada (CFI, 2000) o la difusión de las mejores prácticas y capacidades (Klein, 2003). Estas panaceas suelen basarse en una desconexión entre variables endógenas y exógenas. Gracias a tal artificio, el Banco Mundial y sus asociados pueden formular recomendaciones cuya fuerza persuasiva presupone evitar cuestionamientos sobre cómo los experimentos de liberalización podrían alterar las imaginarias fórmulas de política donde todos ganan. Por ello, cabe preguntarse: si se firmase el Acuerdo de Libre Comercio entre Ecuador y EE.UU. (ALCEUSA), ¿podrían los campesinos más pobres ampliar, o por lo menos mantener, su oferta agropecuaria?

A principios del siglo XXI, los pequeños y medianos productores cotopaxenses no dedicados al cultivo de bienes exportables están atrapados en una situación de inviabilidad estructural que, en tanto su reproducción permanente obedece a la incidencia de variables sociales y políticas, no podrá ser superada con simples intervenciones microeconómicas centradas en el acceso al crédito y la tecnología agrícola. De hecho, debido a la destrucción de las formas de cultivo tradicionales ocasionada por la promoción de los instrumentos de la revolución verde, el uso de fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas puede verificarse, incluso, en los cantones con mayores concentraciones de pobreza rural y las unidades de producción ubicadas en pisos ecológicos altos¹¹⁰.

En contraste con esta relativa democratización de la tecnología entre los distintos tipos de productores agrícolas, la tierra, el agua y el ingreso exhiben niveles de concentración bastante significativos. Por ejemplo, el acceso al riego, expresado como porcentaje del total de unidades productivas existentes en cada cantón, está distribuido de la siguiente manera: Pangua (0%), Sigchos (1%), La Maná (1%), Saquisilí (11%), Pujilí (21%), Latacunga (34%) y Salcedo (70%). En esta distribución, la superficie bajo riego aumenta en los cantones donde están asentadas las grandes empresas florícolas y agropecuarias. Acompañando a esta circunstancia, se observa lo siguiente: el 27% de la superficie cultivada provincial corresponde a 217 unidades de producción; el 70% de todas las granjas familiares tiene una extensión menor a 3 has; el 75% de las familias campesinas no subsiste con los ingresos derivados de la venta de bienes agropecuarios (EcoCiencia, 2005).

Para las familias rurales cotopaxenses más pobres, la ubicación y el tamaño de los predios constituyen una desventaja comparativa con efectos dinámicos en la productividad total de factores de sus unidades

110 Para dimensionar otros aspectos de la inviabilidad estructural de los productores no oligopólicos cotopaxenses, ver los indicadores del SIISE (2005) sobre desarrollo productivo y capital físico.

productivas. Cuando estas variables son adversas, las familias sólo tienen un futuro asegurado; a saber: dotaciones cada vez menores de activos naturales, económicos y financieros. A este inconveniente perpetuado por una democracia oligárquica, se añaden los problemas emanados de la liberalización comercial.

Como parte del proyecto Apoyo al Sector Rural para facilitar la información y participación en el proceso del tratado de libre comercio, la CEPAL realizó un estudio sobre los impactos del ALCEUSA en la agricultura ecuatoriana. Si bien dicho proyecto tenía como objetivo transparentar los procesos ante la sociedad civil para que esta pudiese retroalimentar las definiciones de los negociadores, hasta fines de 2005, los resultados circularon de manera restringida en eventos de discusión diseñados por las instituciones multilaterales y dirigidos a audiencias selectas. No obstante, el informe de la CEPAL constituía el único trabajo exhaustivo existente sobre el tema. Por ello, es conveniente analizarlo en mayor profundidad.

En sus párrafos introductorios, el estudio reconoce que, conforme propicie transformaciones en las estructuras económico-sociales ecuatorianas, el ALCEUSA ocasionará la constitución de grupos ganadores y grupos perdedores. Por ello, la CEPAL se propone no sólo realizar una cuantificación tentativa de la magnitud de los costos y beneficios de la liberalización comercial, sino también ubicar los tipos de agentes económicos y productos agropecuarios que serán afectados o beneficiados. Además, se reconoce que el acuerdo de libre comercio no eliminará las asimetrías entre los países, una circunstancia digna de resaltarse pues la agricultura andina “presenta las mayores heterogeneidades, sean medidas estas por diferenciales de productividad, de ingresos, de disponibilidad de activos o de cualquier otra forma” (CEPAL, 2005: 3).

Para efectuar un análisis de la competitividad de las exportaciones que pudiese ser sensible a las diferencias de rendimientos y precios, el estudio ubicó los productos agropecuarios más representativos del comercio hacia EE.UU. Luego, se discriminaron las características de las unidades productivas y los agentes económicos asociados a los productos amenazados y a aquellos con potencialidades. Para poder efectuar comparaciones entre distintas regiones geográficas, se definieron tres tipos de emprendimientos agrícolas: las unidades productivas de subsistencia, en la cuales los productores residen en el predio, no contratan trabajadores y no poseen maquinaria; las unidades productivas empresariales tradicionales, en las que se registra la presencia de trabajadores asalariados y maquinaria pero no la contratación de asistencia técnica especializada; y las unidades productivas empresariales de punta, en las que se contratan trabajadores asalariados, asistencia técnica especializada, se registra la presencia de maquinaria y de acceso al crédito y, en caso de verificarse, se contabiliza a los productores

con educación media o superior. Utilizando esta tipología, se calculó el Valor Bruto de Producción (VBP) correspondiente a los productos amenazados y los productos con potencialidades; se estimó la presencia relativa de ambas clases de productos al interior de las unidades productivas registradas por el Tercer Censo Nacional Agropecuario y se calculó la elasticidad de factores según las clases de unidades de producción agropecuarias (UPAs). Utilizando este marco teórico-metodológico, la CEPAL descubrió lo siguiente:

- La estructura del comercio agrícola bilateral está basada en una asimetría insalvable: las exportaciones agropecuarias son muy importantes para Ecuador pero no para EE.UU. Apreciada desde una perspectiva de largo plazo, la estructura de las exportaciones ecuatorianas ha permanecido altamente concentrada en unos cuantos bienes. A principios del siglo XXI, Ecuador exportaba 400 productos agropecuarios hacia EE.UU., de los cuales apenas 50 generaban el 98% de los ingresos por exportaciones. La mayor parte de estos 50 productos han sido muy poco dinámicos en el mercado estadounidense. El 71% de las importaciones estadounidenses desde Ecuador crecen a una tasa menor al promedio de las importaciones totales de productos agropecuarios. Sólo el 27% de las exportaciones ecuatorianas está ganando dinamismo.
- La dolarización de la economía ecuatoriana restó competitividad a todos los productos agropecuarios y, en especial, a las exportaciones más tradicionales. Durante el período 1994-2000, el 62% de los productos ecuatorianos logró una mayor presencia en los mercados estadounidenses; empero, durante el período 2000-2003, el 65% de los productos agropecuarios tuvo una menor participación en las importaciones estadounidenses. Esta notoria e irrefutable pérdida de competitividad está acompañada por otra circunstancia preocupante: el 84% de los 50 productos agrícolas más importantes experimenta los efectos proteccionistas de una o más barreras no arancelarias estadounidenses.
- Aproximadamente, en Ecuador existen 444 mil unidades agrícolas de subsistencia, 361 mil unidades agrícolas empresariales tradicionales y 38 mil unidades agrícolas empresariales de punta. La productividad de todas las UPAs ubicadas en la costa es mayor que la de todas las localizadas en la sierra. Estas diferencias son alarmantes porque las provincias de la sierra albergan al 76% de todas las UPAs existentes en el país. Al interior de esta región, con respecto al total de predios, el 60% son unidades de subsistencia, el 37% son unidades empresariales tradicionales y el 3% son unidades empresariales de punta. Por otra parte, las

UPAs de subsistencia serranas son 122 veces menos productivas que las UPAs empresariales de punta serranas y tres veces menos productivas que las UPAs de subsistencia costeñas. Por ello, las UPAs serranas exhiben un coeficiente de GINI del VBP superior al promedio nacional. Las diferencias de tamaño de las unidades productivas siguen un patrón similar a las diferencias de productividad: mientras la extensión media de las UPAs de subsistencia costeñas es 8,7 has, la de las UPAs de subsistencia serranas es 4,5 has.

- En cualquiera de las regiones geográficas, apenas tres o cuatro productos determinan más del 50% del VBP obtenido al interior de las unidades agropecuarias. Debido a esta tendencia a la especialización productiva, los ingresos de la mayoría de los agricultores de subsistencia serranos provienen básicamente de la venta de maíz y papa. Para poder aumentar los ingresos de las familias diversificando su oferta productiva, empero, se observan dos obstáculos estructurales: las UPAs no tienen acceso al crédito ni a la asistencia técnica, y el nivel educacional de los productores es extraordinariamente bajo.
- El ALCEUSA generará pérdidas en todas las regiones geográficas y todos los tipos de unidades agrícolas. Sin embargo, debido a la incidencia de factores que alientan la heterogeneidad de la estructura productiva, los impactos estarán más sesgados en contra de los pequeños productores serranos. En la sierra ecuatoriana, en los primeros años de implementación del acuerdo, se prevé una pérdida del empleo del 20,43% en las unidades de subsistencia, del 8,87% en las unidades empresariales tradicionales y del 8,87% en las unidades empresariales de punta.
- El ALCEUSA podría ampliar las oportunidades para la exportación de banano, flores, piña, plátano, mango, cacao en grano, palmito y brócoli. No obstante, simultáneamente, amplificará las amenazas para la producción de maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Obsérvese que, exceptuando el brócoli, los productos con potencialidades requieren climas calientes o, por lo menos, templados. Por ello, los productores pobres localizados en climas fríos están inmersos en una trampa inevitable: no tienen ningún producto con potencialidades y todos sus cultivos están amenazados.
- El 46% de todas las UPAs ecuatorianas cultivan productos amenazados por el ALCEUSA. Sólo un 28% de las UPAs existentes están asociadas a productos con potencialidades. Discriminadas según categorías económicas, a nivel nacional,

el 57% de todas las UPAs amenazadas son fincas de subsistencia. Sólo el 12,7% de las UPAs de subsistencia están asociadas a productos con potencialidades.

- El 75% de las UPAs ecuatorianas están encabezadas por hombres. El 50% de estas explotaciones agrícolas son fincas de subsistencia. Proporcionalmente, a nivel nacional, existen más mujeres que hombres a cargo de las UPAs de subsistencia asociadas a cultivos amenazados.
- El 90% de todas las unidades agrícolas generan un valor bruto de producción que les proporciona a los agricultores ingresos por debajo de la línea de la pobreza. A nivel nacional, el 50% de las unidades productivas con un VBP inferior a la línea de la pobreza está asociado a productos amenazados. Apenas el 30% de las UPAs con ingresos menores a la línea de la pobreza está asociado a productos con potencialidades.
- En las unidades de subsistencia serranas y costeñas, la tierra y el trabajo constituyen los únicos factores que aportan al valor bruto de producción. En las unidades empresariales intermedias y empresariales de punta, la elasticidad factorial de la maquinaria es bastante elevada, es decir que genera el mayor aporte al valor bruto de producción.
- El ALCEUSA provocará efectos negativos con respecto al empleo agrícola. Incluso suponiendo que las principales actividades de punta continuasen creciendo a ritmos similares a las tasas del crecimiento vegetativo, los empleos generables por las exportaciones ecuatorianas hacia EE.UU. no alcanzarán para compensar las pérdidas ocasionadas en las UPAs de subsistencia e intermedias.
- A nivel nacional, las mayores variaciones negativas del VBP sucederán en: carne ovina (-19,28%), carne de cerdo (-16,78%), carne bovina (-15,18%), aceites vegetales (-15,18%), cebada (-14,36%), trigo (-13,57%), queso (-11,59%), maíz (-9,91%), arroz (-9,6%), algodón (-9,34%), leguminosas (-9,05%) y pollo (-8,04%). Excepción hecha de los aceites vegetales y el algodón, todos estos productos son parte de las estrategias que los campesinos serranos ubicados en pisos templados y fríos utilizan para obtener ingresos monetarios y, por ende, aminorar su vulnerabilidad frente a los imprevistos.
- Espacialmente, los impactos más severos del ALCEUSA estarán concentrados en las provincias serranas donde predominan las fincas de subsistencia y el cultivo de maíz. Los impactos más

fuertes sobre el empleo ocurrirán en las fincas de subsistencia de Imbabura, Bolívar y Azuay. Las UPAs empresariales intermedias y de punta con mayores impactos de empleo estarán localizadas en Cañar, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo e Imbabura.

- Dado que las unidades productivas exhiben una baja elasticidad-empleo con respecto al VBP, incluso en la costa ecuatoriana, un aumento de la producción de las actividades más dinámicas sólo podría producir un reducido aumento del empleo. En ningún escenario los nuevos empleos bastarían para compensar la pérdida de trabajo en el maíz duro, café, arroz y ganadería.
- A nivel nacional, los mayores impactos sobre el empleo ocurrirán en los cultivos de arroz y maíz realizados por todos los tipos de explotaciones agrícolas. En el caso del arroz, un producto predominantemente costeño, las mayores disminuciones del empleo sucederán en las UPAs empresariales intermedias. En el caso del maíz suave seco, el empleo se reducirá en 18,44% en las unidades de subsistencia, 9,52% en las empresas tradicionales y 0,73% en las UPAs empresariales de punta.

Ahora bien, a partir de los resultados de la investigación de la CEPAL, los impactos del ALCEUSA en Cotopaxi pueden especificarse aún más considerando las siguientes circunstancias:

- el 48,8% de las UPAs de subsistencia, el 35,5% de las empresariales tradicionales y el 28,7% de las empresariales de punta están asociadas a productos amenazados;
- el 14,2% de las UPAs de subsistencia, el 21,5% de las empresariales tradicionales y el 22,1% de las empresariales de punta están asociadas a cultivos con potencialidades;
- el 8,9% de las UPAs de subsistencia, el 13,9% de las empresariales tradicionales y el 17,9% de las empresariales de punta están asociadas simultáneamente a cultivos con potencialidades y cultivos amenazados;
- el 28,1% de las UPAs de subsistencia, el 29,1% de las empresariales tradicionales y el 31,4% de las empresariales de punta están asociadas a productos que no están amenazados pero que carecen de potencialidades (cálculos propios basados en las cifras y mapas incorporados como anexos al estudio de la CEPAL).

Por otra parte, es posible inferir que, en el mejor de los escenarios imaginables, la firma del ALCEUSA podría beneficiar a 34 empresas tradicionales y de punta dedicadas a la producción de piña en el cantón La Maná y a 31 empresas de punta productoras de brócoli ubicadas en

los cantones Latacunga, Pujilí y Salcedo¹¹¹. Estos reducidos beneficios contrastan radicalmente con la magnitud de las pérdidas. Aproximadamente, Cotopaxi alberga a 40.840 UPAs asociadas a la producción de maíz. De esta cantidad, el 65,9% de las explotaciones agrícolas producen maíz suave seco, el 33% cultivan maíz suave choclo y el 1,1% producen maíz duro seco. Todos estos emprendimientos serán afectados por el ALCEUSA.

La producción de maíz suave seco es realizada por unas 26.920 unidades agrícolas, de las cuales el 69% corresponde a fincas de subsistencia, el 29% a empresas tradicionales y el 2% a empresas de punta. Aunque la producción de maíz suave seco está concentrada en las tierras bajas de la zona centro oriental, se registra una alta densidad de estos cultivos en los páramos orientales. En estos ecosistemas, se verifica incluso la presencia de unidades empresariales tradicionales y de punta dedicadas a la producción de maíz suave seco.

La producción de maíz duro seco es realizada por unas 440 UPAs, de las cuales el 36,4% corresponde a UPAs de subsistencia, el 54,5% a UPAs tradicionales y el 9,1% a UPAs de punta. Esta producción se encuentra concentrada exclusivamente en la zona occidental de la provincia, en los cantones de Sigchos, Pangua y La Maná.

La producción de maíz suave choclo es realizada por unas 13.480 UPAs, de las cuales el 79,2% corresponde a UPAs de subsistencia, el 19,9% a UPAs tradicionales y el 0,9% a UPAs de punta. En todos los cantones, el choclo es predominantemente cultivado por las fincas de subsistencia. No se registra cultivo de choclo mediante unidades empresariales de punta en Pangua, Saquisilí y Sigchos.

Finalmente, se observa la presencia de cabezas de ganado en todos los pisos altitudinales cotopaxenses. La ganadería está presente inclusive en las regiones más altas y alejadas de los páramos y otras formaciones vegetales remanentes. Aproximadamente, se registran unas 204 mil cabezas de ganado a nivel provincial, de las cuales el 49% corresponde a UPAs de subsistencia, el 41,02% a UPAs empresariales tradicionales y el 9,25% a UPAs de punta. Apreciadas desde una perspectiva espacial, la mayor cantidad de cabezas de ganado está localizada en el Pujilí (25,3%), Saquisilí (21,2%) y Salcedo (18,1%). En este último cantón se encuentra el número más alto de cabezas de ganado albergadas en fincas de subsistencia. Aunque apenas cuenta con el 4,5% de todas las cabezas de ganado existentes en la provincia, el cantón Sigchos se caracteriza por el predominio de la ganadería empresarial:

111 En los datos de la CEPAL para Cotopaxi no se registran fincas de subsistencia dedicadas al cultivo de piña y brócoli.

el 95% de las cabezas de ganado aparecen asociadas a UPAs empresariales tradicionales y de punta.

¿Qué conclusión puede derivarse de todas estas cifras? El nuevo experimento de liberalización comercial perjudicará especialmente a aquellos productores no monopólicos ubicados en localidades cuyas condiciones agroecosistémicas dificultan una conversión productiva hacia los bienes de alto valor demandados por los consumidores de los países desarrollados. Simplemente, el cultivo de banano, brócoli, piña u otros “productos ganadores” no es una posibilidad abierta a cualquier agricultor cotopaxense.

EL PROGRAMA DE CAMINOS VIALES, UN ATENTADO AL AGUA DESDE AFUERA

Según la semiosis hegemónica, los pobres siguen siendo pobres porque su incorporación a los mercados ha sido precaria, esporádica o nula¹¹². Basándose en esta premisa, las instituciones multilaterales y las agencias de cooperación internacional suelen propiciar iniciativas para llevar las redes viales hasta los sitios de residencia de las familias rurales, argumentando que una adecuada dotación de infraestructura les permitirá a estas reducir los costos de transacción de sus actividades económicas y aumentar sus posibilidades de desarrollo humano. Asimismo, la comunidad internacional acostumbra proponer una reconversión de las prácticas agrícolas basada en la promoción de cultivos de alto valor y el incremento de la productividad del agua, intervenciones complementarias que les permitirían a los pobres aprovechar plenamente las externalidades positivas a ser creadas a través de la construcción o rehabilitación de los caminos rurales.

En Ecuador, adscribiéndose tácitamente a esta concepción del mercado como una entidad física localizable en el espacio, el Banco Mundial, el BID y la Corporación Andina de Fomento patrocinan el Programa de Caminos Vecinales (PCV), una intervención cuyo diseño evidencia que los procesos de producción de pobreza son permanentemente alimentados por narrativas de política pública basadas en apresuradas e irresponsables asunciones. Antes de poder presentar las eventuales consecuencias de esta propuesta en Cotopaxi, empero, conviene describir algunos de sus antecedentes y características, operación que

112 La comunidad internacional suele aplicar la tesis de la insuficiente vinculación con los mercados a la explicación de la situación de los pobres como oferentes de bienes, proveedores de servicios, portadores de fuerza de trabajo o demandantes de créditos. Desde tal matriz ideológica, el problema de la exclusión social tiende a delimitarse a través de la inclusión en los mercados domésticos e internacionales.

permitirá visualizar un conjunto de motivaciones no siempre destacadas por sus promotores¹¹³.

Durante la década del noventa, el Banco Mundial y el BID financiaron diversos proyectos de desarrollo en los cuales la construcción o rehabilitación de caminos aparecía como un componente secundario¹¹⁴. Utilizando la contratación de mano de obra rural como incentivo para el establecimiento de relaciones de trabajo, aquellas instituciones multilaterales crearon vínculos con los dirigentes de las organizaciones locales de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, consolidando así redes clientelares que corrían el riesgo de disolverse con posterioridad a la culminación formal de aquellas intervenciones.

En noviembre de 2000, el BID aprobó un préstamo para la ejecución del Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT), una propuesta piloto encaminada a sentar las bases de un modelo sostenible de gestión descentralizada de la vialidad rural a ser reproducido posteriormente mediante una operación de mayor envergadura en todo

113 Al igual que otras panaceas ofrecidas por la comunidad internacional, las políticas de combate a la pobreza basadas en la construcción de caminos rurales estuvieron precedidas por una semiosis encaminada a crear sus fundamentos de validez. En el segundo quinquenio de la década del noventa, por ejemplo, el Banco Mundial dedicó esfuerzos a difundir recetas de acción cooperativa según las cuales los gobiernos locales manejarían los caminos principales, las comunidades campesinas escogerían qué caminos seguirían y el sector privado proporcionaría administración o realizaría obras físicas (Calvo, 1998). Para principios de 2000, ante las evidencias de que la construcción de infraestructura no había generado el crecimiento económico en los países no desarrollados, las intervenciones viales comenzaron a ser legitimadas con una nueva estructura narrativa: dado que los pobres rurales están aislados de los servicios básicos y actividades económicas que les permitirían prosperar, se requiere superar su autarquía mediante estrategias integrales para mejorar la logística de apoyo a la comunicación y el comercio, promover los servicios y medios de transporte, mejorar la localización de servicios de calidad y proporcionar infraestructura costo-efectiva (Lebo, 2001). Hacia 2004, el Banco Mundial se propuso demostrar que las reformas a la infraestructura basadas en el mercado sí podían realizarse en las áreas rurales no atractivas para las empresas. A tal efecto, se recomendó incentivar la participación privada en infraestructura rural mediante subsidios para cerrar la brecha entre los requerimientos del mercado y las necesidades de desarrollo, planteándose así un esquema de asignación de recursos basado en la competencia de las empresas por transferencias públicas (Wellenius, 2004). Finalmente, en las lecciones aplicables en cualquier parte del planeta sintetizadas por el *Informe del Desarrollo Mundial* de 2005, el Banco Mundial estableció que las externalidades emanadas de las mejoras a los caminos rurales comprenden, entre otras cosas, el incremento de la productividad de la tierra, el aumento del valor del producto agrícola, la utilización de una mayor cantidad de fertilizantes, el incremento del empleo no agrícola, el aumento de la asistencia escolar y la disminución de la recolección de leña por las mujeres y niñas. Así, la semiosis multilateral concluyó que la rehabilitación de vías rurales "es la forma socialmente más productiva de inversión pública en la reducción de la pobreza" (WB, 2004: 134).

114 En 1993, por ejemplo, se creó el Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE) como un mecanismo para canalizar recursos multilaterales a obras de infraestructura en las zonas rurales ecuatorianas. En su segunda etapa, este proyecto contempló la realización de 58 proyectos para mejorar los caminos comunales (Duarte, 2001).

el país (Huici, 2003). Transplantando las buenas lecciones emanadas de un programa similar financiado por el BID en Perú, el PIRT comenzó a conformar arreglos institucionales enmarcados en la visión neoliberal de la gobernanza.

Para transformar los procesos de gestión a nivel del gobierno central, el programa estableció como su agencia ejecutora a la Unidad de Caminos Viales (UCV), una entidad albergada al interior del Ministerio de Obras Públicas (MOP) pero con plena autonomía administrativa, económica y financiera¹¹⁵. En virtud de esta característica, dicha unidad opera como un intermediario de recursos multilaterales en dos sentidos, a saber: como contratista de consultorías u obras realizables por las organizaciones no gubernamentales o empresas privadas ecuatorianas y como banca de segundo piso para el financiamiento de los proyectos de rehabilitación en las provincias ecuatorianas. También, la UCV está dedicada a proveer capacitación y asistencia técnica a los gobiernos y comunidades locales, función pensada para convertirla posteriormente en una institución con atribuciones similares a una dirección ministerial.

En el ámbito de la sociedad civil, el PIRT experimentó con metodologías participativas para la formulación de planes viales y la conformación de los Comités Viales Comunitarios en seis provincias ecuatorianas¹¹⁶. Mediante tales instrumentos, la UCV propició la constitución de 36 microempresas de mantenimiento rutinario integradas por los pobladores de las localidades adyacentes a los caminos en rehabilitación. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales locales estuvieron encargadas de realizar estudios para la rehabilitación de los caminos, dirigir y supervisar las obras, y formar, capacitar y asistir a los Comités Viales (PIRT, 2000).

En diciembre de 2003, cuando el PIRT todavía no había concluido ni había sido evaluado formalmente¹¹⁷, el PCV emergió como una

115 La UCV es responsable ante el BID. Además, dado que es concebida como un arreglo con existencia transitoria, las personas contratadas por ella no son consideradas como empleados públicos.

116 En su primera etapa, el PIRT abarcó a Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Los Ríos, Cotopaxi y Bolívar, provincias escogidas según criterios tales como pobreza, capacidad de los gobiernos locales, presencia de otros proyectos de desarrollo y eficiencia en la ejecución del programa (PIRT, 2000: 12).

117 ¿Por qué las instituciones multilaterales promovieron un nuevo proyecto de vialidad rural cuando todavía no concluía el PIRT? En abril de 2003, en su estrategia de asistencia a Ecuador, el Banco Mundial recomendaba incentivar mejoras en las carreteras secundarias y caminos vecinales mediante la concesión a operadores privados, la transformación del MOP en Ministerio del Transporte y la implementación de microempresas para el mantenimiento vial. A su vez, se destacaba que el PCV tendría un alto premio estratégico y un moderado riesgo de ejecución, apreciación aparentemente emanada de la satisfacción de las

intervención a ser implementada en 19 de las 21 provincias ecuatorianas, declarando explícitamente que el aislamiento es uno de los pilares estructurales de la pobreza, pues impide a las familias rurales acceder a mercados, oportunidades laborales, servicios de extensión agrícola, educación, salud, energía, agua potable, riego, telecomunicaciones, seguridad y representación política (Huici, 2003). Apreciado en referencia a su homólogo previo, el PCV está diseñado para acelerar la reforma jurídico-institucional en los siguientes sentidos.

En primer lugar, el PCV contribuirá a limitar las capacidades de vigilancia y regulación del Ministerio del Ambiente a los programas de la comunidad internacional, objetivo a ser alcanzado mediante la utilización de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en los prolegómenos de una intervención con alcances multisectoriales. Según el Banco Mundial, dado que las tradicionales evaluaciones de impacto ambiental no son adecuadas para una planificación integral a largo plazo, la formulación e implementación de nuevas intervenciones deberá efectuarse detectando anticipadamente las transformaciones necesarias en las estructuras y procesos de la gobernanza doméstica, utilizando para ello los diagnósticos preliminares de las leyes, políticas, planes e instituciones existentes en un país proporcionados por las EAEs¹¹⁸. Una vez efectuados los cambios pertinentes a la gobernanza ambiental, en teoría, se reduciría la necesidad de realizar posteriormente evaluaciones de impacto ambiental.

Por ello, el PCV será implementado conjuntamente con el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). En concordancia con este artefacto de ingeniería administrativa, el MOP deberá acreditarse ante el Ministerio del Ambiente como “autoridad ambiental de aplicación del sistema único de manejo ambiental” y “autoridad ambiental de aplicación responsable del sistema único de manejo ambiental de caminos vecinales”. En la práctica, esta doble acreditación implica lo siguiente: el Ministerio de Ambiente podrá conceder la licencia ambiental al MOP sin demandarle al PCV que realice estudios de impacto ambiental porque “se trata solamente de rehabilitación de caminos ya construidos cuyos impactos por efecto de su construcción y por su influencia en el área relacionada ya se produjeron antes [...] los trabajos de rehabilitación prácticamente no provocarán impactos negativos” (Fundación Natura, 2004: 14).

Dicho sin eufemismos, conforme el SUMA comience a funcionar y consolidarse en Ecuador, el Ministerio del Ambiente adquirirá

instituciones multilaterales con el legado del PRODEPINE, el PROLOCAL y el PRAGUAS. Gracias a dichos proyectos, durante los años precedentes se habían creado las condiciones domésticas necesarias para suavizar la sensación de imposición externa de las intervenciones propiciadas desde la comunidad internacional (UGBPBPV, 2003: 81).

118 Para detalles sobre las evaluaciones ambientales estratégicas y sus usos en las operaciones del Banco Mundial, ver Kjørven (2002) y Ahmed (2005).

formalmente mayor relevancia como instancia suprema de gobernanza ambiental, pero sólo en los prolegómenos del diseño e implementación de un proyecto o programa propiciado por las instituciones multilaterales. Una vez autorizada una intervención basada en una evaluación ambiental estratégica, el Ministerio del Ambiente cederá sus capacidades a la unidad ejecutora, entidad pública o arreglo institucional certificados como autoridad ambiental para dicha intervención. De esta manera, mediante la efectivización de las EAE y el SUMA, se abre la posibilidad para autorizar a cualquier proyecto que, según sus artífices, podría ser implementado sin requerir evaluaciones de impacto. En definitiva, en la nueva generación de ajustes estructurales efectuados en nombre de la gobernanza ambiental y el combate a la pobreza, las instituciones multilaterales buscan expropiar de facultades a las instituciones nacionales para fortalecer la discrecionalidad de sus unidades ejecutoras.

En segundo lugar, el PCV permitirá ampliar los márgenes de los proyectos multilaterales para la constitución de redes y alianzas clientelares al nivel más bajo posible. El nuevo programa plantea la creación de la Instancia de Gestión Vial Provincial (IGVP), un arreglo con autonomía administrativa y financiera a ser conformado en cada una de las provincias participantes. Si bien estará sujeta a ciertos parámetros sugeridos por las instituciones multilaterales, la conformación de las IGVPs procederá en concordancia con las diferentes capacidades técnicas existentes en las burocracias provinciales, concesión favorable para relajar los formalismos relativos a las normativas de contratación¹¹⁹.

Después de que establezcan sus instancias de gestión vial, sin embargo, los gobiernos provinciales comenzarán a perder protagonismo: los recursos fiscales provinciales previamente utilizados para obras viales deberán ser transferidos automáticamente a las IGVPs. De esta manera, los gobiernos subnacionales perderán capacidades para incidir en el reparto clientelar de concesiones hacia el sector privado y colocar a su gente en los empleos creados por los nuevos arreglos institucionales. Conforme esto suceda, las redes clientelares adquirirán otros nodos: por un lado, las juntas parroquiales, las microempresas, los contratistas y consultores locales; y por otro, la unidad ejecutora provincial, la unidad ejecutora nacional, el BID, el Banco Mundial y la CAF.

Mediante esta reestructuración de las relaciones, muy posiblemente, la canalización de los fondos para las microempresas de mantenimiento procederá tomando como referencia a las estructuras organizativas engendradas desde otros proyectos multilaterales dirigidos para

119 En la propuesta de préstamo para el PCV, haciendo una excepción a sus políticas, el BID acepta que las IGVPs contraten obras por montos inferiores a 50 mil dólares, y también que la UCV contrate consultorías por montos inferiores a 30 mil dólares.

campesinos, indígenas y afroecuatorianos. Empero, en prevención de cualquier desavenencia entre las instituciones multilaterales y sus asociados domésticos, el PCV aspira a convertir a las juntas parroquiales en sus agentes de operación a nivel local. Por ello, este programa considera incluso la posibilidad de circunvalar a las organizaciones indígenas locales, provinciales o nacionales¹²⁰.

Entonces, ¿en dónde quedan los gobiernos seccionales? Argumentando la necesidad de apropiación de las intervenciones, el PCV les confiere a los gobiernos provinciales la responsabilidad de generar un plan vial provincial cada cuatro años. Dado que este plan deberá realizarse con la participación de las comunidades y las fuerzas cívicas provinciales, los gobiernos subnacionales operarán como gestores de consensos para la participación privada en las tareas viales. En este sentido, los alcaldes y prefectos podrán incidir en una primera delimitación del conjunto de eventuales proveedores privados, es decir, en la repartición tentativa del botín de recursos financieros a nivel local.

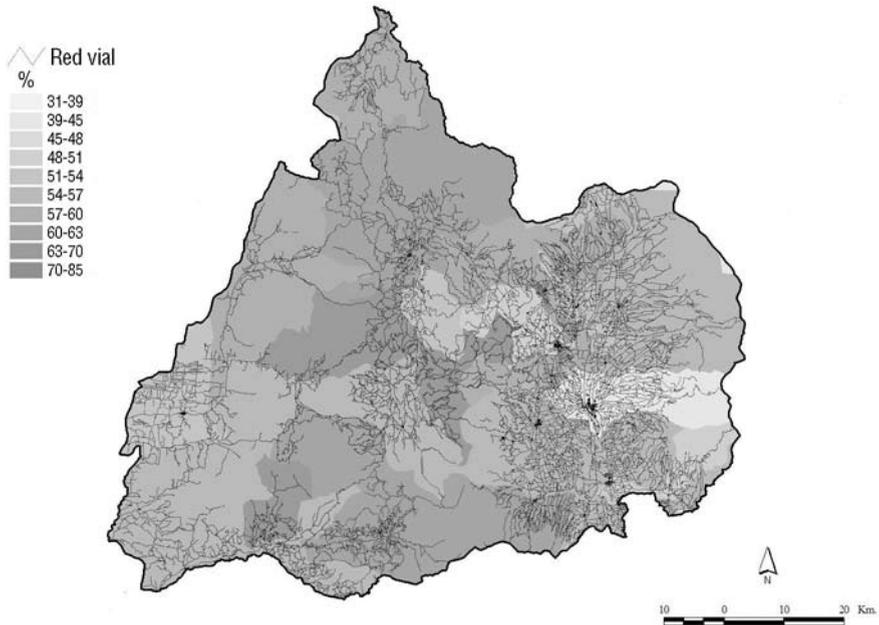
Ahora bien, en contraste con la minuciosidad empleada por los financistas multilaterales en el diseño de los cambios institucionales anhelados en Ecuador, el PCV está basado en asunciones socioambientales bastante simplistas, si se considera que será aplicado en 19 provincias con una multiplicidad de sistemas agroecológicos en su interior. Por ejemplo, el PCV presupone que los problemas de las familias rurales emanan de la imposibilidad de sacar su producción hacia los centros poblados debido a la poca transitabilidad de las redes, una suposición muy poco adecuada para comprender las vicisitudes de los campesinos de subsistencia, cuyo principal obstáculo para involucrarse con los mercados no es la mala transitabilidad de las vías sino la ausencia de producto para ser comercializado.

Al margen de lo anterior, se asume que el mejoramiento de las vías secundarias y terciarias no tendrá impactos ambientales significativos. Para los financistas, implementadores y consultores del PCV, los principales perjuicios a las personas y los ecosistemas ya ocurrieron en el pasado, a saber, cuando las vías fueron construidas por primera vez. Por tanto, a futuro, los posibles impactos ambientales estarán circunscritos a los inconvenientes causados por el manejo inadecuado de desechos, la reubicación de las poblaciones, las obstrucciones al tránsito o la contaminación esporádica del agua superficial.

120 Esta intención aparece expresada con un lenguaje políticamente correcto: dado que sería un error considerar al movimiento indio como homogéneo, la relación entre el PCV y sus beneficiarios de base no deberá enmarcarse en modelos únicos estructurados desde las instancias directivas de las organizaciones étnicas. No obstante, el PCV aspira acercarse a esas direcciones para informar sobre sus intervenciones y, luego, para reforzar la relación con las comunidades (Fundación Natura, 2004: 24).

Eventualmente, estas despreocupadas asunciones podrían ser aplicables a alguna parte del territorio ecuatoriano. Pero, en Cotopaxi, ¿se sostienen los diagnósticos abstractos y las recomendaciones estandarizadas del PCV? Para obtener una respuesta con mayor apego a la fundamentación empírica que utilizan las narrativas multilaterales, debemos analizar dónde están los pobres y a cuánto tiempo se encuentran de los mercados.

Mapa 3
Cotopaxi, pobreza por NBI (2001)

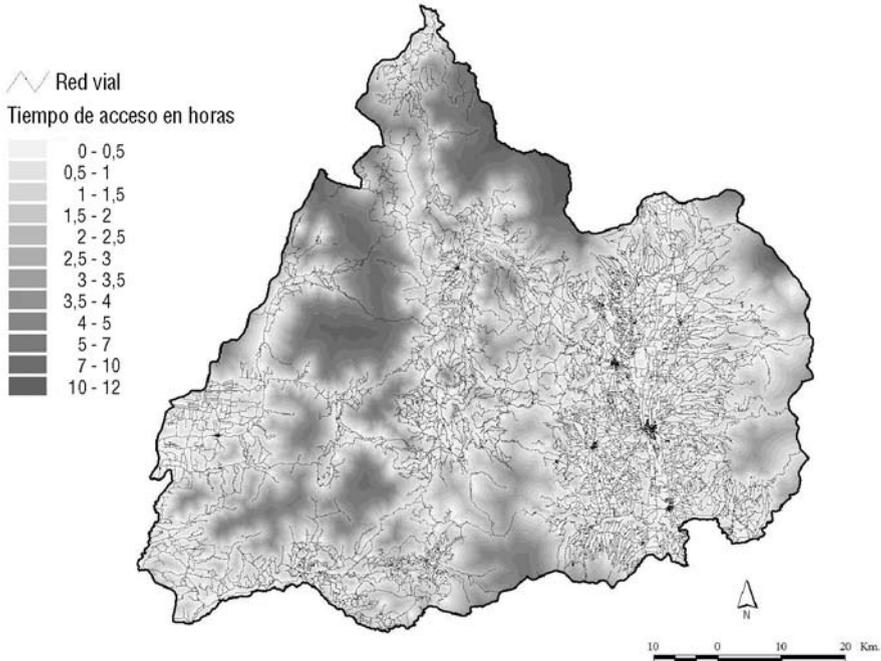


Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador Versión 4.0. Elaborado por Paola Maldonado.

En un país repleto de pobres, simplemente, la pobreza está en todas partes (ver Mapa 3). En Cotopaxi, como puede apreciarse al referenciar espacialmente los datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), todos los cantones albergan a pobladores en situación de pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ciertamente, los mayores niveles de pobreza suceden en aquellas parroquias que no están ubicadas en el valle central. Empero, esta circunstancia no significa que la condición de pobreza esté basada en la falta de acceso a redes viales.

A través de sus estudios de campo, EcoCiencia determinó que la mayoría de los cotopaxenses reside a menos de una hora de camino de cualquier red vial primaria o secundaria. Además, al confrontar los datos sobre la ubicación de la pobreza con la información sobre accesibilidad, se observa que las poblaciones con mayores índices de pobreza por NBI están a menos de dos horas de acceso a cualquier centro poblado (ver Mapa 4). Por tanto, en desavenencia con las suposiciones de los proyectos multilaterales, no existe una correlación significativa entre la pobreza y el acceso a los caminos. En Cotopaxi, los pilares estructurales de la pobreza deberían buscarse en otras circunstancias.

Mapa 4
Cotopaxi, accesibilidad al poblado o vía más cercanos



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

Asimismo, basándose en la información sobre los cambios ecosistémicos efectivamente ocurridos desde 1979, EcoCiencia simuló el uso de la tierra en Cotopaxi hacia 2015. Este estudio multitemporal determinó que 5.345 has de ecosistemas cotopaxenses son transformadas anualmente. De manera más específica, se detectó lo siguiente: entre 1979 y 1989, el proceso de transformación más severo ocurrió en bos-

ques y vegetación arbustiva, formaciones que fueron convertidas en pastos; entre 1989 y 1999, la transformación más notoria sucedió en los ecosistemas de páramo, el 27% de los cuales devinieron en suelos cultivados; y desde 1980 a 2005, como promedio anual, 1.071 has de bosques y 1.384 de páramos fueron transformadas irremisiblemente¹²¹ (Martínez, 2005).

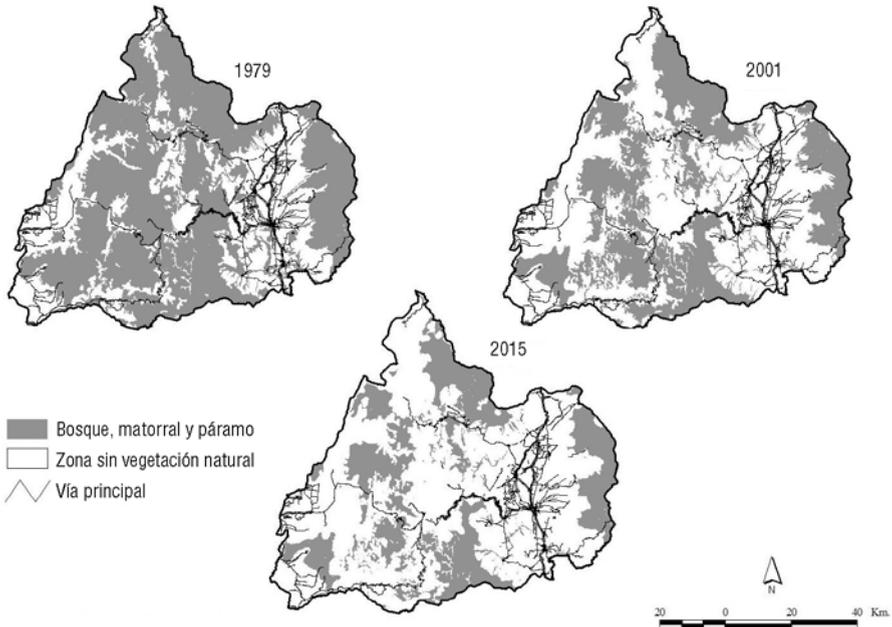
Para 2015, suponiendo que las tendencias sociales, económicas y ambientales registradas durante las últimas dos décadas permanezcan constantes, se prevé que 31.500 has de bosques serán incorporadas a pastizales y 30.200 de páramos serán convertidas a usos agrícolas y ganaderos. Estas proyecciones anuncian una severa degradación de los ecosistemas remanentes, circunstancia altamente preocupante porque, en los páramos y bosques cotopaxenses, se originan cuatro de las cuencas hídricas más importantes del país: Pastaza, Guayas, Esmeraldas y Napo (Maldonado, 2004: 20).

Dicho deterioro de los ecosistemas podría verificarse, incluso, suponiendo que la calidad y cantidad de las redes viales principales y secundarias permaneciera constante. Si aumenta la cantidad de redes viales o la frecuencia de su utilización, la degradación ecosistémica podría resultar mucho mayor a la esperada. Y esto en razón de que, desde 1979, el acceso a los ecosistemas propiciado por la red vial existente ha constituido precisamente uno de los factores generadores de mayores niveles de amenazas a la integridad de los ambientes naturales cotopaxenses (ver Mapa 5). Hasta fines de 2005, los distintos tipos de bosques y páramos cotopaxenses con mayores niveles de integridad ecológica han sido aquellos que permanecieron relativamente aislados, debido a circunstancias tales como la inclinación de las pendientes y el carácter accidentado del terreno. Por ello, si en los próximos años el acceso aumentara por la construcción o rehabilitación de las redes viales, se incrementaría la presión humana sobre los ecosistemas hasta ahora más íntegros, pero también más frágiles.

121 Cabe destacar que toda esta pérdida de la vegetación natural ocurre a pesar de que el 28% del territorio cotopaxense está formalmente incorporado a dos parques nacionales, una reserva ecológica, un área nacional de recreación y cinco bosques protectores.

Mapa 5

Cotopaxi, cambios en la vegetación natural remanente (1979, 2001, 2015)



Fuente: Sistema de monitoreo socioambiental de Cotopaxi/EcoCiencia. Elaborado por Paola Maldonado.

Por todo lo anterior, sea o no su intención, el PCV reducirá la base natural de las subsistencias de los campesinos cotopaxenses conforme propicie alteraciones en el uso del suelo. Al suponer que el mejoramiento de las vías secundarias no tendrá impactos ambientales significativos, el PCV desconoce que la transitabilidad aumenta la frecuencia de uso de los caminos, circunstancia que facilita a su vez la realización de actividades extractivas en los bosques, la conversión de los páramos en tierras agrícolas, los asentamientos humanos en áreas no ocupadas y la alteración de los precios de la tierra y los recursos naturales. Tal estrechez de visión, sin embargo, no puede ser considerada como un inadvertido error conceptual.

Si el propósito rector y constitutivo del PCV fuese combatir la pobreza mediante la provisión de infraestructura adecuada, debería incorporar primaria y principalmente a las provincias con los mayores niveles de pobreza rural, las menores dotaciones de infraestructura vial y las mayores dificultades de accesibilidad hacia los mercados. Dicha incorporación debería efectuarse mediante la realización de acuciosas investigaciones multidisciplinarias sustentadas empíricamente y no

mediante consultorías sobre el estado de las leyes y las instituciones ecuatorianas. En lugar de proceder así, el PCV utiliza el método de inversiones basadas en la demanda, un enfoque según el cual las provincias participantes son seleccionadas en concordancia con la buena voluntad de sus gobernantes para allanarse a los condicionamientos impuestos desde las instituciones multilaterales¹²².

En realidad, el PCV es parte de un conjunto de intervenciones multilaterales cuyo objetivo es crear paulatinamente las condiciones para la participación privada en la provisión de servicios. Apreciado desde esta obsesión, el PCV sí tiene sentido para sus promotores pues complementa a, y es complementado por: las iniciativas para la provisión privada de agua potable en los pequeños pueblos rurales; la gestión privada de las áreas protegidas o bosques generadores de agua; la regularización de la propiedad de los predios rurales; o el financiamiento a los gobiernos subnacionales mediante deudas no soberanas y mercados financieros locales. Estas u otras intervenciones similares aspiran a transformar las relaciones entre el sector público, el empresariado y la sociedad civil, utilizando aquellos reductos para la reforma institucional delimitados en referencia a las características del consentimiento o la resistencia de los grupos de interesados en un sector determinado.

Aunque podría generar consecuencias ambientalmente perversas, el PCV no aparece como un elemento en la agenda de la gobernanza interna del agua. Ni las instituciones multilaterales, ni las agencias de cooperación internacional, ni las organizaciones no gubernamentales transnacionales han demostrado mayor preocupación por vincular a esta intervención con las discusiones públicas sobre la gestión hídrica propiciadas por la Asamblea Ambiental de Cotopaxi. Tampoco los movimientos campesinos e indígenas locales han evidenciado un interés consistente al respecto. Esta falta de atención podría ser explicada aduciendo circunstancias como las siguientes.

Las características de la actual arquitectura institucional ecuatoriana permiten que el PCV aparezca como una intervención sectorial desconectada de la gestión del agua para usos domésticos, industriales o agrícolas. En los hechos, las instancias nacionales y subnacionales directamente relacionadas con la gobernanza hídrica no tienen ninguna incidencia en un programa de rehabilitación vial implementado desde una unidad ejecutora autónoma con respecto al Ministerio de Obras Públicas. Gracias a la asidua exclusión de las autoridades hídricas de los procesos de formulación e implementación de iniciativas y políticas no hídricas, las instituciones multilaterales, la cooperación internacional

122 A su vez, si su motivación fuese favorecer la conservación de los ecosistemas y sus recursos naturales, el PCV no definiría los impactos ambientales y las medidas de precaución en referencia a acciones tales como el manejo de los desechos de construcción.

o las organizaciones no gubernamentales transnacionales logran propiciar intervenciones en múltiples sectores sin evidenciar sus interconexiones recíprocas. Pero, ¿acaso el Ministerio del Ambiente no puede corregir este atentado hacia la gobernanza interna del agua generado por una iniciativa realizada en el ámbito de la gobernanza externa del agua? No puede hacerlo porque el PCV está diseñado, precisamente, para obstruir el accionar de las autoridades ambientales nacionales.

Por otra parte, la viabilidad política del PCV requiere un control adecuado del respaldo de los grupos de interesados en las distintas provincias, objetivo que amerita, a su vez, diluir la visibilidad pública de la iniciativa multilateral. Por ello, los arquitectos del PCV han insinuado que prefieren vincular su intervención lo más directamente posible a los beneficiarios, predilección que resume la experiencia de las instituciones multilaterales en la cooptación de las dirigencias indígenas y aprovecha la debilidad coyuntural de las organizaciones contestatarias ecuatorianas. En un contexto de política local marcado por una esquizofrenia entre el discurso radical y la práctica clientelar, quienes impulsan el plan de gestión ambiental, quienes demandan una mejor gobernanza del agua y quienes rechazan a las múltiples expresiones del ajuste estructural suelen ser, también, quienes demandan más y mejores caminos rurales. En Cotopaxi, la reproducción de las dirigencias presupone el ofrecimiento de obras visibles aquí y ahora, aunque pudiesen ser perjudiciales por sus implicancias a largo plazo.

Debido a este proceso de construcción de esperanzas efectuado con una cierta dosis de consentimiento de los sectores subordinados, aunque el PCV no pueda contribuir al combate a la pobreza, los grupos de interesados domésticos y foráneos habrán logrado algo, por efímero que pudiese ser.