

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

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

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

CAPÍTULO III

LA ORTODOXIA SOBRE LA POBREZA Y EL AGUA

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

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

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

Empero, una vez satisfechas las formas requeridas por la filosofía del desarrollo como libertad, la relación entre agua y pobreza tendía a retraerse hacia sus expresiones más convencionales, a saber, concibiendo a la pobreza como insatisfacción de necesidades básicas y tratando al agua como un líquido para la ingesta y el aseo de los pobres. De esta manera, el enfoque de los medios de subsistencia sostenibles quedaba reducido a un ornamento sin mayor capacidad para alterar la trayectoria preferente de las intervenciones públicas realizadas durante décadas⁵⁴. Una vez más, la situación de pobreza de las familias rurales terminaba siendo correlacionada con las múltiples consecuencias derivadas de la falta de acceso adecuado, fácil y oportuno al agua potable. Para una semiosis condicionada por el negocio de prestar dinero para el desarrollo, no quedaba otra alternativa⁵⁵.

Después de convertir al consumo doméstico en el centro de la atención analítica, eventualmente, se retomaba la relación entre pobreza rural y actividades productivas mediante juegos de lenguaje favorables para la formulación de iniciativas políticamente inocuas y restringidas a la inmediatez de la vida cotidiana de los pobres. Así, en el paquete final de sugerencias prácticas para el combate a la pobreza rural, el mejoramiento del acceso al agua potable aparecía como la panacea para aumentar la productividad laboral de la familia campesina mejorando su estado de salud, para ampliar las oportunidades económicas de las mujeres reduciendo sus esfuerzos de recolección de agua, o para facilitar el funcionamiento de nuevas micro-empresas no agrícolas en las áreas rurales⁵⁶.

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

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

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

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

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

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

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

LA NUEVA ONTOLOGÍA DE LA MISERIA

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

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

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

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

Conforme el debate sobre la globalización y la desigualdad adquiría mayor visibilidad pública, el Banco Mundial y sus especialistas comenzaron a crear descripciones tendenciosas de las posiciones involucradas en una disputa técnica pero con evidentes implicaciones políticas⁵⁷. Según una de estas caricaturas, se habían consolidado dos for-

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

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

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

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

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

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

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

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

labor hacia el resto de la sociedad. A dicha visión se han sumado, entre otras, las voces del Grupo de los 8, la OCDE y las Naciones Unidas⁵⁸.

LA GRAN APUESTA: LA POBREZA RURAL COMO FENÓMENO TRANSITORIO

Si bien comparten bastantes rasgos de la ontología general de la pobreza, las explicaciones multilaterales de la persistencia de la pobreza rural o indígena deben abordar aspectos más específicos y, en su esfuerzo por hacerlo, recurren aún más a factores institucionales y culturales. En ese sentido, los intentos más audaces de superar la estrechez de visión inherente a la economía ortodoxa se verifican en este ámbito⁵⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

agricultores comerciales y emprendedores rurales; los pequeños agricultores de baja productividad en un estado de transición; y los seriamente marginados. ¿Qué criterios se utilizaron para establecer dicha tipología? Implícitamente, estos grupos fueron delimitados considerando su capacidad para involucrarse con los mercados internacionales. Por ello, para decirlo sin eufemismos, se ha clasificado a los pobres rurales en viables, cuasi-viables e inviables. En esta sociología rural al estilo multilateral, las caracterizaciones étnicas de los agentes sociales aparecen explicitadas solamente en las referencias a los seriamente marginados, un grupo que comprende a los trabajadores agrícolas sin tierra, los residentes en zonas con un bajo potencial agrícola, los consumidores netos de alimentos, los dependientes de redes de protección social, los agricultores de subsistencia y los indígenas ubicados en montañas, laderas y tierras subhúmedas expuestas a la sequía⁶¹ (Tsakok, 2002: 15).

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

LOS POBRES COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD GLOBAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DELIRIOS POSMODERNOS: LOS POBRES SON EMPRESARIOS

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

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

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

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

En primer lugar, la abstracción de las especificidades de los agentes sociales permite perpetuar las políticas más tradicionales de ajuste y reforma estructural, los rasgos más asimétricos de los regímenes multilaterales y los arreglos institucionales internacionales más excluyentes. Si por definición todos somos o podemos ser empresarios, entonces, la creación de un ambiente favorable a la inversión extranjera debe ser concebida como una opción de política que beneficia incluso a aquellos agentes sociales usualmente considerados como sus perjudicados. También, si todos somos o podemos ser empresarios, el régimen multilateral de comercio puede ser presentado como un bien público global, argumentándose para tal efecto que ninguna persona, grupo o país pueden ser excluidos de los beneficios asociados a la existencia de un conjunto de normas formales vinculantes y predecibles cuyo *consumo* por un agente económico no disminuye la posibilidad de su utilización posterior por parte de otro⁶⁴. La consecuencia práctica de este razonamiento es contundente: el libre comercio debería ser defendido incluso por quienes no logran vincularse exitosamente a los mercados internacionales⁶⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL INSTRUMENTO DE LA REVOLUCIÓN AZUL: LA PRODUCTIVIDAD DEL AGUA

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

Básica pero no exclusivamente, el concepto de productividad del agua⁶⁷ es aplicado a la descripción, evaluación y planificación de los usos agrícolas de los recursos hídricos. En este ámbito, la noción de productividad refiere a la relación existente entre la cantidad o valor de los bienes agropecuarios obtenidos y el volumen o valor del agua

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si la eficiencia económica es definida como la expresión simultánea de eficiencia técnica y eficiencia asignativa, ¿podría considerarse como productor eficiente a un campesino que posee menos de una hectárea de tierra irrigada con un canal sin revestimiento de cemento? Evidentemente, la respuesta es no. Este campesino ni produce la máxima cantidad de producto con respecto a un determinado conjunto de insumos, ni tampoco maximiza sus ingresos considerando el punto de equilibrio establecido entre los precios de los productos y los de los insumos. Siendo así, mientras sigan estructurándose en correspondencia con la visión neoclásica de la eficiencia⁶⁸, las políticas e iniciativas para el aumento de la productividad del agua estarán sesgadas en contra de los productores inviables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sistemas de información y planificación sobre los recursos naturales y los cambios en el uso de la tierra, generando también plataformas de negociación y discusión de conflictos socioambientales. Todas estas acciones están dirigidas a incrementar la productividad del agua a través de la promoción de inversiones rurales y alianzas público-privadas. Basándose en dicha premisa prescriptiva, en las cuencas de los países andinos el CCPWF ejecuta intervenciones para: incrementar la viabilidad comercial de las unidades agrícolas; mejorar la calidad de las políticas ambientales y económicas domésticas; construir capacidades e instituciones de gestión locales; establecer bioreservas u otros arreglos innovadores de conservación; facilitar la valoración económica de los recursos naturales; y establecer coordinaciones entre proveedores y usuarios de agua⁷¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuando intentan resolver empíricamente esta inquietud, los investigadores encuentran que no puede existir una respuesta derivable sólo de variables biofísicas: los requerimientos hídricos de una especie vegetal están siempre condicionados por las variables sociales, económicas y culturales asociadas a las diferentes prácticas agronómicas existentes⁷². Consecuentemente, antes de postular el aumento de la productividad del agua como una política con pretensiones de aplicabilidad global, los arquitectos de la gobernanza deberían obtener datos sobre la cantidad de agua utilizada efectivamente en diversas localidades, un conocimiento imprescindible para discriminar dónde, cuándo, cómo y quiénes deberían efectuar ajustes a los usos agrícolas del agua. Obviamente, las cifras sobre la productividad no suelen ser interpretadas para incitar a los países desarrollados a mejorar el uso agrícola de los recursos hídricos. Con frecuencia, a partir de las narrativas sobre la crisis global del agua y los informes basados en la visión neoclásica, la comunidad internacional invita a los países no desarrollados a reducir su consumo de agua para la agricultura.

LOS SERVICIOS AMBIENTALES, ¿UNA SALIDA PARA TODOS?

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

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

efectuando una reinterpretación del pasado para justificar las supuestas novedades del presente, la comunidad internacional acostumbra señalar que las políticas para la sustentabilidad ambiental y la reducción de la pobreza no han logrado sus objetivos porque no estuvieron debidamente interconectadas entre sí mediante una visión holística e integradora⁷³ (Shilling, 2003).

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

Como podrá observarse, esta es la formula convencional aplicada por la comunidad internacional a cualquier otro ámbito de intervenciones de política pública⁷⁴. Entonces, ¿en qué radica la especificidad de los discursos sobre la pobreza y los servicios ambientales? Una vez más, la diferencia no se encuentra en la estructura de la semiosis sino en sus propósitos. Si bien el ambientalismo liberal ya arribó, durante la década del noventa, a la conclusión de que la pobreza y los ecosistemas debían vincularse entre sí, los dispositivos para la venta de bienes y servicios ecosistémicos comenzaron a configurarse con mayor esmero y notoriedad durante los primeros años del nuevo siglo, en un quinquenio en el que los países no desarrollados debían establecer sus compromisos definitivos ante el GATS. Por ello, buscando incentivar a

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

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

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

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

Dado que los ecosistemas no pueden convertirse por sí mismos en mercancías, la semiosis hegemónica fomenta aquella concepción según la cual, gracias a la confusión conceptual entre lo que hace la naturaleza y lo que hace la sociedad, las personas aparecen presentadas como los agentes generadores de los servicios ambientales. Utilizando la figura de administradores de recursos naturales, las narrativas multilaterales logran convertir a los pobres en receptores de incentivos para la conservación de los activos naturales (Pagiola, 2003: 1). Una vez superado el problema de la legitimación teórica de los mecanismos de mercado aplicados a los ecosistemas, la argumentación procede a centrarse en los efectos de bienestar de las servidumbres ambientales, reconociendo explícitamente que se han postulado muchas hipótesis sobre los vínculos entre pagos por servicios ambientales e impactos sobre la pobreza, pero ninguno ha sido investigado y documentado aún⁷⁵. Entonces, si no existen evidencias empíricas contundentes sobre el impacto de los pagos por servicios ambientales en la reducción de la pobreza rural, ¿por

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

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

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

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

Sea como fuere, la incertidumbre sobre los eventuales beneficios de los mercados de servicios ambientales no debería sorprender a nadie pues, como destaca Pagiola, el enfoque PES no surgió como un mecanismo para la reducción de la pobreza sino como un instrumento para el manejo de recursos naturales. Sin discutir cómo, cuándo y por qué dicho instrumento fue extrapolado hacia usos diferentes a los originales, Pagiola admite que los impactos de los PES podrían ser negativos en dos sentidos: primero, los pagos por servicios ambientales aumentan el valor de las tierras marginales e incentivan a los grupos poderosos a controlarlas; y segundo, tales pagos podrían limitar el acceso de los pobres a la tierra forestada y, por ende, reducir sus medios de subsistencia⁷⁶. Además, para conferirle otro matiz realista al discurso, Pagiola advierte que los impactos micro y macro pueden ser divergentes: los PES podrían

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ocasionalmente, acompañando a estas descripciones teóricas sobre el establecimiento de un precio de equilibrio en los mercados de servicios ambientales, la semiosis hegemónica destaca la intromisión de la variable poder en los actos voluntariamente acordados entre las partes contratantes. Desde la visión neoliberal institucionalista, empero, el problema del poder no es, en realidad, un problema de poder en la acepción más política de la expresión⁷⁸. En primer lugar, el poder es concebido como capacidad de información. Por tanto, en las transacciones de los mercados de servicios ambientales, las asimetrías de poder son asimetrías de información: los campesinos residentes río arriba no conocen sobre el valor de sus acciones para los usuarios de servicios ubicados río abajo. Tampoco estos conocen realmente los beneficios monetarios derivados de la custodia de servicios ambientales río arriba. Dado que el poder es una función de la información, las instituciones multilaterales proponen generar acuerdos más justos y equitativos de pagos por servicios ambientales mediante políticas e iniciativas para estimar los valores de las funciones ecosistémicas. Todo esto, a su vez, bajo el supuesto de que los pobres oferentes de servicios ambientales podrán acceder a esa información y utilizarla en sus negociaciones con otros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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