

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

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

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

## CAPÍTULO IV

# EL OFICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EL BANCO MUNDIAL Y SU MIRADA DEL DESARROLLO ECUATORIANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### LA GOBERNANZA PREFABRICADA PARA UN PAÍS PETROLERO

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### LAS COSTOSAS “BUENAS PRÁCTICAS” HÍDRICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

¿Acaso el Banco Mundial desconoce que el fomento de la participación privada implica incentivar formas de colusión entre las autoridades subnacionales y los caudillos locales? Obviamente, sería ingenuo imaginar tanta ignorancia. Entonces, ¿en qué se beneficia el Banco Mundial o sus principales? Mediante programas como el PRAGUAS, las instituciones multilaterales buscan crear las semillas para la transnacionalización de los servicios a largo plazo, una operación en la cual la participación del empresariado rentista ecuatoriano es concebida tácitamente como un mal necesario, pero transitorio. Si bien el empresariado ecuatoriano podría convertirse en el beneficiario inmediato del PRAGUAS durante la primera década del siglo XXI, tal programa facilitará la emergencia de las condiciones sociales, económicas y culturales necesarias para la operación de compañías transnacionales. Así, para cuando las empresas privadas o comunitarias domésticas abandonen la provisión de servicios debido a su inviabilidad financiera, los inversionistas extranjeros habrán logrado una población acostumbrada a pagar tarifas reales, un personal público capacitado en el fomento a la participación privada o unas regulaciones mucho más laxas. Tal sendero está predeterminado con un candado contractual: si un municipio decide incumplir con sus obligaciones, se le cobrará una garantía o fideicomiso para recuperar los gastos relacionados con la asistencia

técnica. Frente a semejante amenaza, evidentemente, los costos de dar marcha atrás podrían ser demasiado altos para los gobiernos nacionales y subnacionales.

## LAS ALIANZAS GLOCALIZADAS Y SUS NEGOCIOS

Para finalizar, observemos cómo los dispositivos para la gobernanza glocalizada del agua operan en la práctica, creando ideología, produciendo documentos y forjando alianzas entre actores de múltiples niveles. Mucho antes de que pudiese recibir el apoyo formal del Banco Mundial mediante la concesión de un préstamo, la arquitectura del PRAGUAS comenzó a ser diseñada e implementada a través de lo que podrían denominarse acciones de limpieza y preparación previa del terreno.

En 1996, como parte del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PAT), el Banco Mundial le solicitaba al gobierno ecuatoriano que aprobara una ley para trasladar la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental (SSA) hacia el MIDUVI. La solicitud estaba apoyada por una razón poco sofisticada: dado que uno de los subcomponentes del proyecto PAT versaba sobre el MIDUVI, se requería que aquella subsecretaría se encargara de las políticas para el manejo de desechos sólidos, del diseño de políticas relacionadas con la calidad de agua y del mejoramiento del sistema para el monitoreo de la calidad de los recursos hídricos (EUD, 1996). Mientras el Banco Mundial preparaba otra estrategia de asistencia al país, sin embargo, el gobierno de Abdalá Bucaram fue depuesto mediante una revuelta popular. En 1997, al evaluar las perspectivas de la asistencia al país que no pudo ser implementada, los funcionarios del Banco Mundial recomendaban que para el período 1998-1999 se definiera una estrategia de asistencia que contemplara dos proyectos: la titulación de tierras y servicios básicos para pueblos indígenas y el proyecto de desarrollo hídrico para ciudades pequeñas y rurales (Johnson, 2001). Estas sugerencias coincidían con los nuevos trabajos analíticos del Banco Mundial, entre los cuales se destacaba “Llevando la infraestructura de agua y saneamiento a los pobres en las zonas urbanas” (Alfaro, 1997).

En 1998, el PNUD y el Banco Mundial efectuaron una conferencia internacional sobre saneamiento y oferta de agua comunitaria, un evento convocado para analizar los resultados alcanzados después de una década de activa promoción de la privatización de servicios. Entre los temas examinados, se resaltaba el desinterés de las corporaciones transnacionales por invertir en la provisión de agua y saneamiento en las áreas menos rentables y más pobres de los países no desarrollados. La conferencia enfocó sus esfuerzos en el estudio de las intervenciones necesarias para implementar el enfoque basado en la demanda en las ciudades pequeñas, utilizando a tal efecto las recomendaciones de una

investigación global sintetizada en el documento “Hacer sustentable la oferta de agua rural” (Katz, 1997).

Entonces, dado que el Banco Mundial ya había delineado el sentido general de las transformaciones institucionales, los gobiernos ecuatorianos y las agencias de cooperación se alinearon inercialmente hacia la realización de un conjunto de intervenciones de política pública que parecían emerger de una propuesta endógenamente formulada. Así, en 1999, la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) comenzó una asesoría denominada “Modernización y fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda”. En 2000, la GTZ presentó el estudio denominado “Rediseño organizacional de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental y el Programa de Asistencia Técnica. Lineamientos Generales”. También, en ese mismo año, CARE Ecuador difundió su informe “Estrategia de Intervención para Proyectos de Saneamiento e Higiene”<sup>94</sup>. Con todos estos elementos, incluso antes de que el Banco Mundial produjese el primer documento oficial sobre el PRAGUAS, este proyecto ya estaba plenamente elaborado desde Ecuador. Finalmente, en diciembre de 2004, para reforzar esta división del trabajo dentro de un campo de políticas previamente trazado, el BID aprobó el Programa de Agua Potable para Ciudades Intermedias (PRASCI), con un costo total de 34 millones de dólares (BID, 2004).

Mientras esto sucedía teniendo como escenario al territorio ecuatoriano, la comunidad internacional estaba configurando nuevos dispositivos transnacionales para propiciar la privatización del agua en las pequeñas ciudades y áreas rurales de los países no desarrollados. Por ejemplo, como parte de los compromisos emanados del Tercer Foro Mundial del Agua realizado en 2003, la corporación privada PricewaterhouseCoopers, el mecanismo multilateral ONU-Agua<sup>95</sup> y la organización no gubernamental CARE International establecieron la Iniciativa Global del Agua, una asociación público-privada cuyas operaciones piloto comenzaron en África con la detección de las oportunidades de negocio y la valoración de las inversiones requeridas en las ciudades con más de 50 mil habitantes. En términos más generales, aquella iniciativa tenía como misiones rectoras las siguientes: crear

---

94 Por su parte, el Banco Mundial preparó el terreno para el PRAGUAS con estudios locales sobre la pobreza y los servicios sociales (Winkler, 2000) y evaluaciones globales de la asistencia en zonas rurales (Parker, 2000).

95 La UN-Water es un mecanismo para coordinar las acciones de veintitrés agencias del sistema de Naciones Unidas, procurando que adquieran similares posiciones de política en las intervenciones hídricas relacionadas con la Declaración del Milenio y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Para mayor información sobre sus orígenes y mandatos, ver CEBC (2003).

programas de inversión con lapsos temporales de cinco, diez y quince años, por país y por cuenca hídrica; determinar la estructura tarifaria requerida para permitir una forma sustentable de recuperación de costos; realizar un inventario de las fuentes de financiamiento disponibles a niveles local, regional e internacional; definir las garantías contractuales y políticas para implementar los planes de inversión propuestos; evaluar el porcentaje promedio de tarifas hídricas que puede ser pagado por los usuarios locales; planear el volumen de apoyo financiero requerido por la ciudad y la cantidad global de asistencia financiera necesaria para adoptar una política de manejo hídrico sustentable a través de subsidios o el financiamiento de una parte del programa de inversión, mediante préstamos blandos o donaciones; y valorar en qué lapso temporal los usuarios locales se encontrarían en condiciones de pagar la tarifa completa (S3WWF, 2003b: 93).

A su vez, acompañando a la conformación y operación de este tipo de arreglos institucionales transnacionales, la comunidad internacional propició informes, estudios y análisis sobre situaciones rurales latinoamericanas, buscando así ubicar “lecciones aprendidas” susceptibles de ser extrapoladas a cualquier país de la región. Como puede apreciarse nítidamente en un informe sobre la sustentabilidad de 104 sistemas de agua rural en Perú (Villacorta Carranza, 2003), este proceso de investigación regional consolidó una alianza estratégica entre el PNUD, el Banco Mundial y la COSUDE. Utilizando al programa WSP como nodo para la articulación entre los donantes internacionales y los asociados sectoriales domésticos, estas tres organizaciones internacionales devinieron en los actores y gestores principales de proyectos similares al PRAGUAS en toda América Latina. En el ámbito ecuatoriano, el WSP organizó la constitución del Comité Intersectorial de Agua y Saneamiento, una instancia compuesta por la Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos del MIDUVI, el PRAGUAS, el Ministerio de Salud Pública, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consejo Provincial de Loja, la Fundación Sodis, UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el WSP, Plan Internacional, Ayuda en Acción y CARE.

Los estudios sobre la realidad latinoamericana y ecuatoriana comportan las mismas recomendaciones de política aplicadas para la provisión de agua y saneamiento en ciudades pequeñas y áreas rurales efectuadas para situaciones socioambientales tan diferentes y distantes como Nigeria o Costa de Marfil<sup>96</sup>. Esta nada sorprendente homogenei-

---

96 Para apreciar cómo las mismas recetas de política pública pueden aplicarse en cualquier lado, ver los nuevos diseños para transacciones en agua y saneamiento planteados por el PPIAF (Brocklehurst, 2002).

dad confirma que el nuevo reto de los arquitectos de la gobernanza global es, sobre todo, convertir a las pequeñas municipalidades en un espacio rentable para el sector privado (WSP, 2001). Frente a esta motivación rectora, poco importa que los diversos dispositivos para la gobernanza del agua sean conceptual y operativamente estériles y monótonos. Tampoco importa que la participación privada pudiese resultar una opción económicamente ineficiente, ecológicamente insostenible y socialmente irresponsable.