



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Agua, poder y tecnología

Una genealogía de tres megaproyectos hídricos en el Ecuador (1954-2017)

Hidalgo Bastidas, J.P.

Publication date

2019

Document Version

Other version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hidalgo Bastidas, J. P. (2019). *Agua, poder y tecnología: Una genealogía de tres megaproyectos hídricos en el Ecuador (1954-2017)*. [, Universiteit van Amsterdam].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Períodos clave en el desarrollo de megaproyectos hídricos en Ecuador: Estado, tecnocracia y movimientos sociales

«¿Sabe cuál es el secreto de estos grandes proyectos? [*baja el volumen de la voz y lo dice con sigilo*] Cuando viene cualquier presidente de la República nuevo y pregunta “¿qué obra tenemos que hacer?” Entonces ahí ¡puup! le entregamos los megaproyectos ¡Yo mismo le presenté los proyectos a Rafael Correa! [*risas picarescas*]. En el 2007 vino acá a averiguar sobre qué había hecho CEDEGE y ahí le entregamos el plan de la cuenca del Guayas de CEDEGE;²² entonces lo acogió y le bautizó “megaproyectos y el cambio de la matriz productiva”. Nueva fachada con el mismo interior [*risas*]» (Ingeniero hidráulico septuagenario, ex empleado de CEDEGE y actual funcionario de SENAGUA a cargo de los megaproyectos hídricos).²³

Introducción

La confesión discreta del experimentado ingeniero sugiere que muchos de los megaproyectos hídricos retomados por el Gobierno de la Revolución Ciudadana provienen de un pasado hidráulico contingente. Se han realizado importantes esfuerzos para entender la política de ese Gobierno respecto a otros períodos socioeconómicos (p. ej.: Acosta *et al.* 2013; Ospina Peralta 2013). Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo de megaproyectos hídricos —aspecto central de la política productivo-energética del Gobierno liderado por Correa—, su indagación ha sido insuficiente.²⁴ Por esta razón propongo que, para entender mejor la política, prácticas y discursos de ese régimen en el desarrollo de los megaproyectos hídricos, debemos abordar una perspectiva histórica. En tal virtud estudio los tres megaproyectos hídricos presentados en el capítulo introductorio como ilustraciones de cada período socioeconómico y político.

Desde que se inició la planificación de megaproyectos hídricos en Ecuador ha transcurrido poco más de medio siglo. Estos proyectos y sus diseños han sido transmitidos a lo largo del tiempo entre las distintas administraciones del Estado y personas, al mismo tiempo han sido contestadas por

²² La Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) fue una poderosa institución a cargo de planificar y construir grandes proyectos hídricos en la cuenca del río Guayas. Para más detalles véase el capítulo 3.

²³ Entrevista, 27 de junio del 2014.

²⁴ El trabajo realizado por Arturo Villavicencio (2014) es una muy interesante excepción; sin embargo, su análisis es todavía bastante global sobre la política pública, inversión y efectividad de la misma.

grupos críticos. A pesar de que los megaproyectos, desde que fueron planificados (años sesenta y setenta), *al parecer* no han sufrido cambios importantes en sus diseños, existen marcadas diferencias en *cómo* han sido impulsados, construidos e implementados dependiendo del contexto socioeconómico, político y social en el cual han tenido lugar. En base a estas consideraciones, las preguntas que intenta contestar este capítulo son, ¿hasta qué punto los procesos de implementación y construcción de megaproyectos hídricos dependen de las coyunturas político-económicas?, y ¿cómo tales construcciones a su vez están influenciadas por las relaciones entre el Estado, el capitalismo global y los actores locales? Más específicamente, intenta dar respuesta a: ¿en qué aspectos y hasta dónde el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido distinto de los períodos socioeconómicos anteriores?

A continuación, presento una caracterización de los tres períodos en los que se han planificado y ejecutado megaproyectos hídricos en Ecuador. Estos períodos se dividen en desarrollismo (1954-1984), neoliberalismo (1985-2006) y progresismo o posneoliberalismo (2007-2017). En este capítulo, cada período se organiza alrededor de dos ejes: i) el papel y el peso del Estado y de la tecnocracia y, ii) el surgimiento y evolución de organizaciones y movimientos sociales. A partir de ello el capítulo finaliza reflexionando acerca de varias continuidades y cambios evidenciados en el período progresista respecto del pasado.

El Estado desarrollista (1954-1984):²⁵ fortalecimiento estatal, consolidación institucional-tecnocrática e incipiente organización social

Este período se caracterizó por la consolidación de un Estado como motor del desarrollo (Ospina Peralta 2013). Durante esta etapa surgió desde el Estado una preocupación por institucionalizar, normar, tecnificar y racionalizar su relación con la naturaleza (Salgado 1989). El auge y caída del boom bananero y petrolero respectivamente, los discursos desarrollistas regionales cepalinos y las políticas nacionales de sesgo modernizador guiaron el inicio de la planificación del Estado, y con ello gran parte de los megaproyectos hídricos. Entre 1965 y 1980, el Estado ecuatoriano

²⁵ Para otros autores como Germánico Salgado (1989), el origen del estado desarrollista en Ecuador se dio a partir de finales de la década de los años cuarenta. Afirma que tras el triunfo de la Revolución Juliana, conservadores y liberales promueven este nuevo rol del Estado. Sin embargo, en este manuscrito tomo este período desde 1954, por ser el año en el que se inició el proceso de creación de una de las instituciones públicas regionales más importantes para el desarrollo del megahidraulismo en el Ecuador: la CEDEGE, y por ser el año en el que se entregó el informe de la CEPAL (1954) sobre el desarrollo económico del Ecuador, el cual tuvo gran influencia en el desarrollo de la megainfraestructura hídrica.

pasó de consumir el 9,5% del PIB a consumir el 22,5%.²⁶ Las consideraciones socioambientales producto de intervenciones estatales eran incipientes o nulas. A continuación, desarrollo elementos en torno al papel y peso del Estado y la tecnocracia, luego presento la situación acerca de los movimientos y organizaciones sociales.

Considerando que el país fue siempre un país agroexportador (Chiriboga 1980), a inicios de siglo se establecieron, a lo largo y ancho del país, varios centros experimentales agrícolas (Ospina Peralta 2016a), y con ellos la primera institución nacional de manejo de agua para riego, la Caja Nacional de Riego (1944). Sin embargo, no sería sino hasta finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta que el Estado expandiría y consolidaría un mayor control sobre la planificación de los recursos naturales como el agua. A través de la creación, en 1954, de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) (Ojeda 2013) —la primera institución de alcance nacional dedicada a planificar, ordenar y priorizar el manejo de los recursos económicos del país—, se escribió el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1963-1973 del Ecuador, en el cual se contemplaban la creación de varias instituciones y los primeros megaproyectos hídricos.²⁷ Este plan acogió las recomendaciones cepalinas realizadas a mediados de los años cincuenta, en su primer informe sobre la situación económica del país:

«El Ecuador estaría en condiciones de producir el 90% de sus necesidades de energía eléctrica, [...] por aprovechamiento de caídas de agua. Aun en la costa, [...], habría amplias posibilidades de utilizar las corrientes de los ríos que vienen de la montaña» (CEPAL 1954, 351).

Durante este período, el Estado adquirió un papel muy importante en el desarrollo económico, social y ambiental (Larrea 2006). El proceso de fortalecimiento del Estado se caracterizó por el impulso de un problemático proceso nacional de modernización e industrialización que se extendió hasta mediados de los ochenta, momento en el cual inició una progresiva y sistemática neoliberalización de este (Ayala Mora 1993a; Larrea 2006; Núñez-Sánchez 2011; Acosta 2012; Ojeda 2013).²⁸ El Ecuador

²⁶ Diario *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/opinion/2014/11/21/nota/4249406/limites-tamano-estado>. 21 de noviembre del 2014.

²⁷ Los proyectos hidroeléctricos como Nayón, Cumbayá, Pisayambo, Paute y Toachi (De la Torre y Salgado 2008, 94).

²⁸ El inicio incipiente del período neoliberal en Ecuador podría ubicarse después de la llamada *sucretización* de la deuda privada, asumida por el Estado durante el Gobierno de Osvaldo Hurtado (1981-1984). Llamada así debido a que la moneda nacional del Ecuador hasta el año 1999 fue el Sucre, la sucretización fue la estatización de deuda privada. Es decir, la deuda adquirida por privados fue asumida por el Estado ecuatoriano. A pesar de esta primera muestra del neoliberalismo, la administración de León Febres Cordero fue la primera administración que empezó con el proceso

fue influenciado de manera significativa por el modelo económico y políticas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).²⁹ Con una visión neomarxista, la CEPAL marcó las políticas nacionales, en donde el ser humano era superior a la naturaleza y debía dominarla. En esta línea, la CEPAL realizó estudios sobre la economía, política y vida nacional (CEPAL 1954). A partir de ello (tal como lo hizo con el resto de países de la región) esta institución promovió una política nacional de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Ojeda 2013), en donde el Estado fuese protagonista.

La necesidad de fortalecer el papel del Estado dio paso también al inicio del megahidraulismo ecuatoriano. Este fue posible gracias a la creación de entidades vinculadas al manejo y gestión del agua desde un enfoque centralista, y otras con orientación descentralizada, y a una transformación en el quehacer del Estado. «Los años sesenta señalaron el principio de un proceso de cambio profundo en la manera de abordar las políticas públicas sobre agua [...] y con ello, el desarrollo nacional» (Récallt 2011, 23).

Bajo la gestión de la Caja Nacional del Riego se construyeron los primeros sistemas de riego estatales, sin duda, con una función importante para el agro. Sin embargo, la Caja era una institución débil, sin alcance nacional que no tenía las capacidades para asumir el desarrollo de megainfraestructura hídrica. Por tal razón, años más tarde esta sería eliminada. A partir de los sesenta surgen una serie de instituciones en torno la gobernanza del agua con mayor poder económico. En el sector eléctrico se creó en 1961 el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL). Esta institución técnica propuso enseguida el primer Plan Nacional de Electrificación y con él las primeras grandes hidroeléctricas. Un año más tarde se creó el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM). Por su poder económico y político estuvo a cargo de la planificación y construcción de importantes obras hidráulicas en la provincia de Manabí. Aunque el INECEL y el CRM iniciaron la planificación y construcción de los primeros megaproyectos hídricos, no tuvieron tanta influencia sobre el desarrollo de estos en el Ecuador como la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) creada en 1965. Su importancia radicaba en que estaba a cargo de la planificación y manejo

abierto de neoliberalización del Estado mediante la adopción de políticas estructurales (Ayala Mora 1993a; Hey y Klak 1999).

²⁹ La CEPAL fue creada en 1948 como el brazo económico de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para promover el *catch-up* ("crecimiento") de los desde entonces mal llamados países subdesarrollados o del tercer mundo. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones intentaba diversificar la economía para promover un modelo de desarrollo independiente, superando la dependencia del sector externo.

de la cuenca hidrográfica más importante y grande del país: la cuenca del río Guayas. Inspirados por la experiencia del Tennessee Valley Authority (TVA) de los Estados Unidos, tecnócratas y élites costeñas crearon la CEDEGE en Guayaquil.³⁰

Tal como se muestra en el capítulo 3 esta, institución marcaría un antes y un después en la forma de gobernanza del agua en el país; no solo por su carga discursiva e ideológica heredada de la TVA, sino también por el gran poder económico y político que le permitió construir el megaproyecto más importante del país: el sistema multipropósito Daule-Peripa. A nivel nacional se creó, en 1966, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI). Esta institución fue altamente técnica, dedicada a la planificación del recurso hídrico que tuvo un poder centralizado con varias agencias regionales. Sus competencias eran bastante amplias: iban desde el otorgamiento y administración de concesiones de uso de agua, pasando por la construcción y administración de sistemas de riego público y grandes obras hidráulicas hasta la formulación de política pública y resolución de conflictos en torno al agua. Paralelamente al montaje de la estructura institucional, sobre la cual operaría el Estado, se empezaron a planificar y construir las primeras grandes represas y sistemas de riego.³¹

Los organismos internacionales como la CEPAL y el Bureau de Reclamación de EE. UU. tuvieron protagonismo a nivel nacional a través de su participación en estudios de megaproyectos y en la promoción de este tipo de proyectos como herramientas de desarrollo.³² Así lo mencionan Axel Dourojeanni y Terece Lee, ideólogos hidropolíticos de la CEPAL, en el estudio presentado en un seminario regional sobre gestión ambiental de grandes obras hídricas:

«En principio el agua juega un rol crucial en el desarrollo nacional [...]. [U]n plan de desarrollo de un país o región no puede ejecutarse sin llevar a cabo un plan paralelo previo de construcción de [grandes] obras para aprovechamiento hídrico» (Dourojeanni y Lee 1981, 2).

³⁰ Los tecnócratas son entendidos (en parte) como «individuos con un relativamente alto nivel de entrenamiento académico especializado, particularmente en los terrenos de la economía e ingeniería, que parten del principio de que la mayoría de los problemas de la sociedad pueden ser resueltos a través de métodos científicos y técnicos. [...] En su opinión, solo los poseedores de dichos conocimientos científicos específicos estarían en óptimas condiciones de formular y aplicar soluciones coherentes y sustentables» (Silva 1997, 2). Véase en el capítulo 3 una definición y discusión más amplia y detallada sobre el tema.

³¹ En 1971, el CRM inauguró la primera megarepresa del país en la provincia de Manabí: Poza Honda. Por su parte el INERHI construyó varios sistemas de riego en la costa y la sierra, y los embalses El Azúcar (1979) y San Vicente (1978) en la península de Santa Elena. Tanto el Azúcar como San Vicente reciben agua del enorme sistema Daule-Peripa (capítulo 3).

³² Como ejemplo, véase la participación del Bureau de Reclamación en el diseño del Sistema Daule-Peripa en Houston (1981).

De esta forma, la receta económica desarrollista de la CEPAL se amalgamó con la visión tecnicista y naturalizada de promoción de megaproyectos hídricos. Acogiendo tales recomendaciones, la CEDEGE diseñó el Plan Regional Integrado de la Cuenca del Río Guayas y Península de Santa Elena en donde se contemplaban una serie de megarepresas y trasvases para «controlar cada gota de agua que entra y sale de la cuenca» (CEPAL/CEDEGE 1982).³³ A pesar de planificarse decenas de megaproyectos, muy pocos fueron contratados y finalizados durante el período desarrollista. La mayoría de los megaproyectos serían concluidos y ejecutados en los siguientes dos períodos. La grave crisis económica con la que terminó este período fue en parte la razón.³⁴ El Estado tuvo que acceder a créditos de entidades financieras, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o BM, para seguir financiando proyectos de desarrollo como megaproyectos hídricos. Es importante mencionar que en este período, más del 11% de la deuda externa del país fue a causa de préstamos realizados para construir obras hidráulicas (Cremers, Ooijevaar, y Boelens 2005).

A más de estas contadas iniciativas,³⁵ en el discurso y en la práctica, el Estado era débil en cuestión de legislación e institucionalidad ambiental (Lewis 2016). Las herramientas como los estudios de impacto ambiental (EIA) o los planes de manejo ambiental (PMA) eran casi desconocidas. No existía una institución ambiental nacional o normativa que impulse estos aspectos. Por esta razón, todos los megaproyectos construidos e implementados en esta época no tenían la obligatoriedad de incluir consideraciones sociales y ambientales.

Parte del peso del Estado en el desarrollo inicial de megaproyectos hídricos, durante el período desarrollista, se dio debido al ingreso de técnicos y tecnócratas a las instituciones técnicas recientemente creadas. Tal como en otros países de la región, entre finales de los años cincuenta hasta inicios de los ochenta, se crearon instituciones y con ellas también creció una burocracia técnica (Ayala Mora 1993b, 106-7; véase también Acosta 2012) o tecnocracia —como la llamo en este manuscrito—

³³ Entrevista con técnico de la ex CEDEGE, participante en la formulación del plan. 27 de junio del 2014.

³⁴ Existen distintos datos que se manejan sobre la deuda externa ecuatoriana de la época (Larrea 2006, 15: 98); no obstante, presento una referencia que proporciona una idea de su magnitud. En 1970, la deuda externa ecuatoriana era de USD 242 millones (Lewis 2016, 67); para 1982 esta creció dramáticamente a cerca de USD 6500 millones (Ayala Mora 1993a, 14:312). Es decir, la deuda creció en más de 2000% en apenas doce años. En los años ochenta, el país cayó en una profunda crisis, herencia del *boom* petrolero y el afán desarrollista (Acosta 2012).

³⁵ Se expidió, por ejemplo, la Ley de Prevención de la Contaminación (1976) y más tarde la Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (1981). Ambas dirigidas a prevenir y regular la tala indiscriminada de bosques naturales y la contaminación.

, con la función de aconsejar a los gobernantes (O'Donnell 1973). En Ecuador como en otras partes del mundo, el sector hídrico ha sido gobernado típicamente por (hombres) tecnócratas (Zwarteveen 2017). Así, durante el desarrollismo fueron actores clave en procesos de toma de decisiones basado en su racionalidad técnica, no solo en el ámbito económico (Silva 1997), sino también en el hidráulico. La gran mayoría de servidores públicos, entre ellos tecnócratas, recibieron contratos permanentes e indefinidos. Es la primera vez que, en Ecuador del siglo XX, una clase tecnócrata, pretendidamente apolítica (Ayala Mora 1993b, 106), toma tanta importancia en procesos de toma de decisiones del Estado.³⁶ Los funcionarios públicos de la época se encargaron de diseñar los primeros planes y megaproyectos hídricos del Ecuador tanto a nivel nacional, en INERHI, como a nivel regional, en instituciones como la CEDEGE.

Todavía los procesos organizativos en torno al desarrollo de megaproyectos hídricos eran incipientes y débiles durante este período. En parte fue porque a nivel local, los impactos negativos ocasionados por este tipo de obras no se manifestarían sino hasta la década de los noventa. Por tanto, las comunidades locales todavía no tendrían conocimiento sobre los daños que causan estos proyectos (Hidalgo-Bastidas, Boelens e Isch 2018), y tampoco se habían formado redes de actores transnacionales que transmitiesen experiencias y apoyasen reclamos locales (Everard 2013). Por ejemplo, en India, a finales de los años setenta, el más influyente movimiento antirepresas a nivel mundial apenas empezó a ganar voz internacional. Este se organizó en torno a la defensa del río Narmada y sus poblaciones afectadas.³⁷ Es así que, en Ecuador, hasta el final del período desarrollista, tanto organizaciones y movimientos sociales locales y ONG nacionales no aparecían todavía en la escena de los megaproyectos hídricos. La única ONG ambientalista que se formó en este período fue la Fundación Natura (Lewis 2016). Esta organización fue la primera en dedicarse desde el debate del desarrollo sustentable a problematizar la relación entre sociedad y naturaleza. Su trabajo se dirigió hacia la conservación y educación ambiental, con un fuerte vínculo con la agencia estadounidense de apoyo al desarrollo internacional (USAID) (Lewis 2016).

En esta coyuntura, el Ecuador dio la bienvenida al período neoliberal, en el cual se presentarían varios cambios en el peso del Estado, en el papel de la tecnocracia y en el de los movimientos sociales.

³⁶ Véase en el anexo 1 un indicador del gran crecimiento del Estado y de los funcionarios públicos durante el desarrollismo, en especial, durante la década de los años setenta.

³⁷ Para más información acerca del caso del río Narmada, véase Bose (2004), y las plataformas sociales www.narmada.org y www.narmadaandolan.org

El Estado neoliberal (1985-2006): ajuste estructural, continuidad tecnocrática y surgimiento de la organización social

En Ecuador, entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa, el modelo cepalino alcanzó sus límites y el neoliberalismo se consolidó como el nuevo modelo económico y social (Hey y Klak 1999; Acosta 2012). A nivel nacional, este período se caracterizó, por un lado, por una paulatina adopción de ajustes estructurales que consistieron en políticas de desregulación de la economía, privatización de instituciones públicas, incentivo de inversión extranjera directa y apertura al libre mercado internacional (Araujo-Moreno 1994). Entre los cambios más incisivos del neoliberalismo estuvo la reducción del tamaño del Estado, del gasto público y de la burocracia (Acosta 2012). Por otro lado, durante este período se empezaron a evidenciar daños ambientales causados por la explotación petrolera (Larrea 2006) y los impactos de los primeros megaproyectos hídricos como el sistema Daule-Peripa. Acogiendo estas preocupaciones y de la mano del «vacío» que dejó el Estado en algunos sectores, surgieron y se consolidaron organizaciones sociales (Pacari 1996; Hoogesteger *et al.* 2017) y ONG ambientalistas nacionales (Lewis 2016).³⁸ Estas iniciativas sociales lograron, además, conectar con pares a nivel internacional que les sirvieron para fortalecer sus luchas locales en contra del desarrollo de megaproyectos hídricos en particular.³⁹ No obstante, la explotación de los recursos naturales continuaba, pero para beneficio principalmente de empresas privadas.⁴⁰ A continuación esta sección se organiza en dos ejes orientadores: el rol del Estado y el papel de la tecnocracia y, el surgimiento y peso de la organización y movilización social.

Contrario al papel que tenía el Estado durante el desarrollismo, a lo largo del neoliberalismo, este fue paulatinamente delegando al mercado su función protagónica en el camino hacia el desarrollo (Acosta 2001). En el nuevo discurso nacional e internacional, el Estado pasó de ser protagonista a ser un obstáculo para la sociedad y la economía. En 1979, el país volvió a la democracia bajo el mando del presidente Jaime Roldós Aguilera, quien tenía un fuerte discurso antimperialista y de soberanía

³⁸ Hasta 1984 solo existía Fundación Natura. Entre 1985 y el 2000 ya había por lo menos doce organizaciones no gubernamentales ambientalistas (entre ellas Acción Ecológica-AE) (Lewis 2016, 84). Para ver el surgimiento y rol de organizaciones sociales en el sector de riego, véase Hoogesteger (2014).

³⁹ Entre 1983 y 1993 crecieron exponencialmente las organizaciones no gubernamentales ambientalistas transnacionales. Decenas de ellas trabajaban directamente en impactos de megarepresas (Khagram 2004, 12).

⁴⁰ Un ejemplo de ello es el crecimiento sostenido que experimentaron las empresas petroleras privadas (Ospina Peralta 2013).

nacional (Sarmiento 2013). Sin embargo, debido a su posición crítica hacia la injerencia de Estados Unidos en los países latinoamericanos, fue asesinado en 1982 (Perkins 2005; Sarmiento 2013). Enseguida subió al poder su vicepresidente, Osvaldo Hurtado, quien dio los primeros pasos hacia el neoliberalismo (Hey y Klak 1999). Tal como él mismo lo reconoce:

«[Hay un] cambio en ideas, un cambio en la realidad, un cambio ideológico producido en el mundo...que desacredita al socialismo, que desacredita al estatismo, que desacredita el intervencionismo, que desacredita la planificación económica formal [...]. Y [este cambio] legitima [...] otro modelo económico que está basado en las fuerzas del mercado» (palabras del expresidente Osvaldo Hurtado citado por Hey y Klak (1999, 66).

La gigantesca deuda externa, que produjo el desarrollismo, dejó al Ecuador en estado de vulnerabilidad frente a sus principales acreedores (Acosta 2012). La grave crisis económica nacional, la presión internacional para liberalizar el mercado, y la satanización del Estado fueron parte del contexto en el que los Gobiernos del conservador León Febres Cordero (1984-1988) y el del centroizquierdista Rodrigo Borja (1988-1992) iniciaron la adopción progresiva de una serie de ajustes estructurales que exigían los acreedores de la deuda: el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tal como lo ratifica Francisco Carrión, uno de los asesores del expresidente Borja:

«El FMI simplemente condiciona [el préstamo], diciendo: “bien, para llegar a un acuerdo para la próxima renegociación de la deuda, tiene que aceptar ciertas condicionalidades”. El FMI requiere ciertas políticas para obtener crédito» (Hey y Klak 1999, 82).

Durante los Gobiernos abiertamente neoliberales de Sixto Durán Ballén (1992-1996) y subsiguientes, estas presiones se materializaron en la expedición de leyes que tenían como objetivo atenuar las «cargas» económicas que soportaba el Estado. Con su aplicación se lograría reducir el tamaño y las responsabilidades que había adquirido el Estado durante el período desarrollista. Por ejemplo, esto se refleja en el artículo 41 de la Ley de Privatización y Modernización del Estado: «El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, [...], u otras de naturaleza similar».⁴¹ Esto abrió las puertas para la privatización de varias instituciones estatales, como símbolo del desarrollismo.

⁴¹ Ley expedida en diciembre de 1993.

Los ajustes estructurales a la economía implicaron además ajustes en el sector hídrico (Terán 2005). Esto tuvo efecto sobre el desarrollo de megaproyectos hídricos. En 1994 se disolvió el INERHI y se creó el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).⁴² En contraste al fuerte rol que caracterizó al INERHI durante el desarrollismo, el CNRH se encargó únicamente de la administración de las concesiones y, la creación y gestión de normativas y políticas públicas. Su capacidad y recursos (económicos y humanos) para la construcción de infraestructura eran limitados (Cremers, Ooijevaar y Boelens 2005). Entre las políticas más importantes que marcaron al sector hídrico fue la transferencia de sistemas de riego «públicos» a los regantes y la ostensible reducción de personal.⁴³ Se crearon varias Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) y se conservaron otras creadas durante el período desarrollista como la CEDEGE.⁴⁴ Así, mientras se desmantelaban instituciones centralistas como el INERHI, la CEDEGE, por ejemplo, se fortaleció ya que encajaba en el proyecto descentralizador neoliberal. Así lo resalta el expresidente Durán Ballén:

«Los organismos regionales de desarrollo al formar parte del proceso de modernización se han constituido en auténticos gestores del progreso del país [...]. Es un hecho de absoluta justicia, destacar la labor cumplida de la CEDEGE, institución que constituye el mejor ejemplo de la responsabilidad, la ejecutividad y la eficiencia que debe caracterizar a la acción gubernamental» (CEDEGE 1995, 1).

A través de cuestionados créditos internacionales, las CRD con mayor capacidad económica y poder político como la CEDEGE y el CRM lograron implementar varias megarepresas y enormes trasvases de agua en la costa (CAIC 2008a). Entre los megaproyectos construidos en este período cuentan Tahuín (1987-PREDESUR), Daule-Peripa (1988-CEDEGE), Chongón (1991-CEDEGE), La Esperanza (1996-CRM), el Sistema de Trasvase Daule-Santa Elena (1994-CEDEGE) y San Vicente (1993-CEDEGE). Muchos de ellos se implementaron gracias a que varios ya venían contratados desde el final del desarrollismo (p. ej.: Daule-Peripa) y/o gracias al endeudamiento externo proveniente de

⁴² Decreto Ejecutivo N.º 2224. 25 de octubre de 1994.

⁴³ En la década de 1990 con un préstamo del BM el estado transfirió cerca de 38 sistemas públicos a juntas de regantes. Entre el año 1994 y el 2000 se implementó esta política con el objetivo de reducir el gasto y tamaño del estado. Para profundizar sobre la política y programas de transferencia de sistemas de riego públicos a regantes y juntas de regantes véase Hoogesteger (2014); Cremers, Ooijevaar y Boelens (2005).

⁴⁴ Entre las CRD preexistentes estaban CREA, CRM, PREDESUR y CEDEGE. Entre las nuevas estaban las Corporaciones Regionales de El Oro, sierra centro, sierra norte, Chimborazo y Cotopaxi (CODELORO, CORSICEN, CORSINOR, CODERECH y CODERECO, respectivamente).

organismos multilaterales (p. ej.: BID, BM) que se canalizó a través de instituciones como la CEDEGE.

A través de herramientas legales e institucionales, el Estado «delegó» al sector privado la inversión en infraestructura pública como hidroeléctricas y otros megaproyectos hídricos.⁴⁵ Muestra de ello en este sector es la privatización de INECEL, que fue desmantelado en varias empresas privadas (sociedades anónimas).⁴⁶ Esto provocó que entre el año 1995 y 2005 las inversiones, que ascendían a cerca de USD 1300 millones, en su mayoría no fueran realizadas (Acosta y Villavicencio 2007). Como he mencionado, la poca inversión en megaproyectos fue canalizada a través de instituciones descentralizadas como la CEDEGE, la cual se focalizó en megaproyectos hídricos con el objetivo tácito de beneficiar a actores capitalistas. Así lo reconocía uno de los directivos del directorio de la CEDEGE:

«Caso especial merece dentro de este apretado análisis el Tránsito de las Aguas del Río Daule a las provincias de Santa Elena [parte del sistema Daule-Peripa], obra de sinigual importancia, cuyo inmenso costo [...] de nada serviría si no se implementa un *gran plan de desarrollo agroindustrial* que justifique tan importante esfuerzo. [...] La gran empresa agrícola y los propietarios que han vivido toda su vida en la zona deben [...] ayudarse fundamentalmente en la búsqueda de mercados hacia dónde exportar una producción agrícola de alta sofisticación, de enorme rendimiento y, por ende, de alto costo» (Carlos Luis Estrada, expresidente de CEDEGE) (CEDEGE 1995, 2 mi énfasis).

Claramente, para el entonces presidente de esta institución, la relación desigual entre propietarios comuneros y empresarios fue subestimada en la planificación de la CEDEGE, lo cual derivó en un despojo masivo de la tierra comunal desde comuneros hacia empresas privadas (capítulo 3).

En materia ambiental, aunque con limitaciones, hubo varios avances en el papel del Estado. Bajo el efímero Gobierno del populista Abdalá Bucaram, en 1996, se creó el Ministerio de Ambiente.⁴⁷

⁴⁵ Este fondo (FEIREP) se creó a partir de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal alimentaba de la participación estatal en la producción privada de petróleo y del 45% de los excesos de ingresos petroleros sobre los presupuestados (Correa 2009).

⁴⁶ El INECEL concluyó su vida jurídica el 31 de marzo de 1999. Decreto Ejecutivo N.º 773. INECEL fue dividido en seis empresas: Hidropaute S.A., Hidroagoyán S. A., Hidropucará S.A., Termoesmeraldas S. A., Termopichincha S. A. y Electroguayas S. A. CEDEGE se hizo cargo de la hidroelectricidad generada por Daule-Peripa y la construcción del proyecto multipropósito Baba.

⁴⁷ Decreto Ejecutivo N.º 195.

En 1999 se fusionó el Ministerio de Medio Ambiente con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) y,⁴⁸ en el mismo año se expidió la Ley de Gestión Ambiental. Pocos años más tarde se promulgó el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Medio Ambiente y varios reglamentos de aplicación. Esto permitió en alguna medida que el Estado se involucre más en la regulación y control de los efectos de las actividades productivas y proyectos de infraestructura sobre el medio ambiente. No obstante, estos avances institucionales y legislativos no fueron suficientes para detener o regular las actividades extractivas de gran escala como la construcción de la represa más grande del Ecuador (Daule-Peripa), la expansión de áreas petroleras en la Amazonía y el crecimiento de monocultivos agroindustriales en la costa (Larrea 2006).

Los ajustes estructurales cambiaron muchos aspectos en el papel del Estado. Sin embargo, lo que no cambió, más bien se profundizó, fue un modelo económico primario exportador y extractivista (Ayala Mora 1993b). Siguiendo a Larrea (2006, 15:120-30), presentó varios efectos socioambientales que devinieron con la entrada del neoliberalismo y de una suerte de reprimarización económica. Primero, como producto de la crisis económica, el incentivo a la exportación de productos primarios y de los ajustes estructurales en lo social, aumentó la pobreza (en especial en las áreas rurales), el desempleo y la inequidad social. Esto llevó a experimentar un aumento significativo de la presión social sobre los recursos naturales, como los bosques tropicales, páramos, ecosistemas marinos y fuentes hídricas. Segundo, a pesar de la institucionalidad y legislación ambiental, el retiro del Estado dejó sin regulación las actividades económicas y sus eventuales impactos negativos sobre recursos naturales. Por tanto, la construcción de infraestructura de gran impacto, como vías y megaproyectos hídricos en áreas frágiles, quedaron a merced de los estándares de los financistas internacionales (p. ej.: BID o BM), empresas constructoras y de sus poco transparentes contrapartes estatales (p. ej.: CEDEGE). Y tercero, el modelo de gobernanza basado en las leyes del mercado no permitió incorporar costos socioambientales en las inversiones y proyectos emprendidos, tanto por el sector privado y el sector público como por aquellos productos de alianzas público-privadas.

Los tecnócratas tomaron el poder, primero sobre la economía y luego sobre la sociedad entera. Según Patricio Silva, «los tecnócratas han participado también activamente en Gobiernos democráticos» (1997, 2), y no solo en regímenes dictatoriales y autoritarios (O'Donnell 1973); han

⁴⁸ Decreto Ejecutivo N.º 505.

estado presentes en gran parte del período desarrollista ecuatoriano. Silva resalta que durante el regreso a la democracia de varios países latinoamericanos —incluido el Ecuador— «los tecnócratas han pasado a convertirse en importantes actores nacionales, cuya influencia se extiende mucho más allá de los ámbitos estrictamente económicos y financieros» (1997, 1). En base a esto sugiero, que si bien el Estado estaba satanizado en Ecuador, la tecnocracia seguía con una eventual «buena reputación».⁴⁹ Además, la legitimidad que habían ganado los megaproyectos hídricos, como herramientas para apalear la crisis energética y apuntalar el desarrollo (Dourojeanni y Lee 1981), hizo necesaria la permanencia de tecnócratas en varias instituciones como la CEDEGE y el CRM. Los tecnócratas que ingresaron durante el desarrollismo y que se encargaron de planificar los primeros megaproyectos hídricos poseían el *know-how* («conocimiento»); por tanto, era apenas lógico mantener la confianza en ellos y en su conocimiento técnico-político. Esto muestra que, si bien la política económica e ideología habían cambiado en el rol del Estado, el impulso de los megaproyectos continuó a través de la continuidad de la racionalidad técnica de muchos tecnócratas, que se extendió hacia otros ámbitos de sociedad.

Contrario al periodo anterior, a lo largo del neoliberalismo surgieron con mucha fuerza los movimientos sociales locales y organizaciones no gubernamentales ambientalistas (Lewis 2016). Las principales razones de esta efervescencia social fueron tres. La primera, la creciente degradación ambiental (p. ej.: derrames petroleros, pérdida de biodiversidad, deforestación, expansión de frontera agrícola, contaminación y acaparamiento de fuentes de agua, etc.). Esto se traducía en pérdida de biodiversidad debido, principalmente, a la extracción petrolera en la Amazonía, que fue uno de los más importantes motivantes (Lewis 2016). La segunda, el descontento social que iban dejando los ajustes neoliberales. Y la tercera, el «vacío» dejado por el Estado en algunos sectores. En el proceso de movilización social, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue muy importante desde mediados de los ochenta.⁵⁰ Lideró varias protestas masivas y en 1995 conformó el movimiento político Pachakutik, cuya misión era representar los intereses del movimiento indígena. En sus inicios confluyeron además la Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social

⁴⁹ Polanyi (1957) y Hayek (2016) ya lo dijeron: el neoliberalismo no significa un «retiro» o salida del Estado, sino transformarlo, mantenerlo y sobretodo hacerlo funcional/instrumental a la operación del libre mercado.

⁵⁰ Esta organización se conformó el 16 de noviembre de 1986 (www.conaie.org). Desde entonces, el movimiento indígena ha tenido un protagonismo político fundamental en la vida política nacional. Una de las manifestaciones más importantes fue la de junio de 1990, en reclamo, principalmente, por conflictos de tierras y reivindicación social (Larrea 2006). Su capacidad de movilización y poder político han sido clave en el derrocamiento de varios Gobiernos y en la elección de presidentes. Para un estudio a profundidad sobre el movimiento indígena en Ecuador, véase Becker 2010.

Campesino (CONFEUNASSC-CNC) y la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS). A pesar de que sus reclamos no giraban en torno al agua (Becker y Tutillo 2009; Becker 2010), su base política se involucraría en el movimiento social en contra de la construcción de la megarepresa Baba (capítulo 4).

Desde mediados de los años ochenta, de la mano de la organización social, el Ecuador experimentó un *boom* de ONG ambientalistas y ecologistas. Entre las organizaciones más representativas que se formaron a nivel nacional están la Sociedad de Defensa de la Naturaleza (SODENA), fundada en 1985. Con el apoyo de esta nació, en 1986, el proyecto Acción Ecológica (AE) conformado por un grupo de biólogas y comunicadoras sociales.⁵¹ Año seguido, se estableció la Corporación por la Defensa de la Vida y se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Ambiental en donde participaron las ONG y colectivos existentes hasta el momento. Como resultado de este encuentro ambiental se formó el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA) (Lewis 2016). Si bien el impacto de megaproyectos como el Daule-Peripa ya se empezaba a sentir en comunidades locales, las ONG no se involucrarían con las comunidades locales sino hasta finales de los años noventa. El surgimiento de las ONG hizo posible influenciar sobre el desarrollo de algunos megaproyectos hídricos. Esto se debió también porque a nivel internacional, durante el primer quinquenio de los años noventa, los temas ambientales, el agua y el modelo de desarrollo económico empezaron a visibilizarse rápidamente. Con ellos surgieron también movimientos sociales y ONG antirepresas (Khagram 2004).

Acción Ecológica sería un actor muy importante en las luchas contra la política de megaproyectos hídricos. A partir de la movilización social de comunidades locales, que empezaban a sentir los impactos negativos de estas megaobras, y el trabajo realizado por organizaciones antirepresas, a nivel internacional, es que Acción Ecológica empezó a incluir esta temática en su trabajo activista.⁵² Una de las organizaciones que contribuyó de manera importante fue la ONG International Rivers (1985) y su red de movimientos y organizaciones sociales a nivel mundial. Esta es una organización que trabaja con «una red internacional de afectados por represas, movimientos sociales, ambientalistas, comprometidos con la detención de la destrucción de los ríos y la promoción de

⁵¹ Acción Ecológica se autoidentifica como un grupo ambientalista que critica el modelo de desarrollo extractivista y tiene una perspectiva crítica en torno a la dialéctica ser humano-naturaleza.

⁵² Entrevista con cofundadora de Acción Ecológica. 27 de septiembre del 2017.

mejores opciones».⁵³ Así como Acción Ecológica e Internacional Rivers, varios movimientos sociales y organizaciones surgieron en América Latina. Uno de los más grandes es el Movimiento de Afectados por Represas (MAB por sus siglas en portugués), que se formó en 1991 en Brasil (Gómez *et al.* 2014). A partir de ello, decenas de movimientos y organizaciones empezaron a presionar al BM, principal financista de las megarepresas en el planeta (McCully 2001), para que forme parte de una iniciativa para transparentar los impactos de estos megaproyectos en comunidades locales (WCD 2000). El resultado fue el establecimiento, a finales de los años noventa, de la Comisión Mundial de Represas (CMR), como una instancia independiente y multilateral de evaluación de estas megaobras. Después de un par de años surgió la Red Latinoamericana contra las Represas y por los Ríos, sus Comunidades y el Agua (REDLAR) (Gómez *et al.* 2014).

Producto de esta luchas, en el año 2000 se publicó uno de los documentos más influyentes en la lucha en contra de las megarepresas: el *Reporte de la Comisión Mundial de Represas* (WCD 2000). Este documento junto al libro *Ríos Silenciados* de Patrick McCully (McCully 2001) fueron aportes importantes para las crecientes luchas contra las represas a nivel local y latinoamericano.⁵⁴ Gran parte de esta inquietud internacional fue canalizada a través de las ONG y activistas nacionales. En esta coyuntura internacional, Acción Ecológica se nutrió de información y llegó a formar parte de REDLAR y consolidó redes regionales. A través de esta experiencia es que Acción Ecológica desempeñó un rol importante (aunque también criticado en el ámbito local) en los conflictos en torno a los sistemas multipropósitos Baba (capítulo 4) y Chone (capítulo 5), y al apoyo de comunidades afectadas por el sistema multipropósito Daule-Peripa (capítulo 3). Es así que, tanto organizaciones sociales locales, movimientos sociales supralocales, como las ONG ambientalistas confluyeron, durante el neoliberalismo, para resistir y negociar la construcción e implementación de megaproyectos hídricos.

El período terminó con una crisis profunda en el país a raíz del modelo neoliberal. La crisis política, social y económica en la que estaba sumido el Ecuador, durante el primer quinquenio de la década del 2000, desgastó a los partidos políticos tradicionales que habían gobernado el país desde el regreso a la democracia (Acosta 2012). En este contexto se abrieron espacios para actores políticos

⁵³ Para más detalles sobre el trabajo de Internacional Rivers, véase <https://www.internationalrivers.org/resources/about-international-rivers-3679>

⁵⁴ Para el detalle de las principales organizaciones y movimientos sociales que surgieron entre 1990 y 2006, véase Gómez *et al.* (2014, 83); y, para ver la trascendencia de la CMR, véase Baghel y Nüsser (2010).

distintos, caras relativamente nuevas, alejados de la tradicional partidocracia (Lucas 2007). Es así, como, en el 2006, fue lanzado un nuevo movimiento político: Patria Activa i Soberana-PAIS, liderado por Rafael Correa. Este movimiento encabezado por Correa ganaría las elecciones presidenciales a finales de ese año, con un programa de gobierno progresista.

El Estado posneoliberal (2007-2017):⁵⁵ «retorno» del Estado, tecnocracia carismática y gubernamentalidad progresista

«Hemos invocado el ajuste de cuentas con la historia, porque la lucha por la segunda y definitiva independencia demanda *retomar los sueños y utopías* hasta alcanzar una Patria unida y soberana, donde florezcan la verdad y la justicia» (Manifiesto ideológico de (Alianza PAIS s/f, 6 mi énfasis).

«[D]ebemos concebir al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsabilidades hacia los otros» (SENPLADES 2007, 46).

Este período se caracterizó por el «retorno» del Estado. Es calificado por muchos como la etapa posneoliberal (Grugel y Riggiozzi 2012; Elwood *et al.* 2016). La crisis social, política y económica que dejó el neoliberalismo abrió espacios para la entrada de propuestas alternativas al modelo de desarrollo fracasado (Lucas 2007). En este contexto, en el 2007 asumió el poder la autodenominada Revolución Ciudadana. Dos aspectos marcaron este período. Primero, bajo este Gobierno el papel y peso del Estado se fortaleció. Se «reestablecieron» instituciones desmanteladas por el neoliberalismo —sobre todo del ejecutivo (Ospina Peralta 2013)— y retomaron los empolvados megaproyectos hídricos planificados durante el período desarrollista. A pesar de las relativamente sólidas organizaciones sociales que había dejado el período neoliberal (p. ej.: Hoogesteger 2014) y las críticas en contra de megaproyectos hídricos dentro y fuera del país, el oficialismo logró imponer una agenda megahidráulica ambiciosa. Actores como China y Brasil fueron importantes actores en la

⁵⁵ Me refiero a este período como «posneoliberal», no porque considere que este calificativo signifique que el neoliberalismo se terminó a partir del año 2007. Más bien considero que fue un período en el cual, sobre todo en Ecuador, el mercado y varios actores sociales (entre ellos las élites empresariales) pasaron por un proceso de adaptación (Ospina Peralta 2013). Un ejemplo de ello se evidencia en la gobernanza de los recursos naturales (p. ej.: minería a gran escala, gas, petróleo, agua, monocultivos). Concretamente, me refiero al mantenimiento y, muchas veces, a la profundización de un modelo de desarrollo extractivista utilizado por el Gobierno de Rafael Correa (y otros de la región) para mantener su discurso y programas sociales y de infraestructura (Gudynas y Acosta 2010). Mi intención no es entrar en el amplio debate y aristas profundamente estudiadas sobre el llamado posneoliberalismo (p. ej.: Grugel y Riggiozzi 2012; Yates y Bakker 2013; Elwood *et al.* 2016). En el presente manuscrito el uso del término me sirve para diferenciar al período gobernado por el régimen de la Revolución Ciudadana (2007-2017), y para caracterizar sus políticas y prácticas de gobierno.

política nacional de megaproyectos hídricos (Warner, Hoogesteger, y Hidalgo 2017). Segundo, debido al accionar del Estado y la criminalización de la protesta (Amnistía Internacional 2012) se debilitaron y extinguieron varias ONG ambientalistas (Lewis 2016) y organizaciones sociales críticas al oficialismo (Becker 2011; Ospina Peralta 2013). A continuación, presento los cambios en el papel del Estado, la tecnocracia, y en las organizaciones y movimientos sociales.

Durante el posneoliberalismo, el Estado fue (o intento ser) el motor de la sociedad y regulador de la economía (Ospina Peralta 2013). La bandera de lucha del Gobierno fue refundar la patria con base en una revolución *para* los ciudadanos y bajo la figura tecnocarismática del ciudadano Correa (De la Torre 2013), tal como se hace explícito en el arreglo fotográfico del manifiesto ideológico de PAIS (fotos 5a y 5b).

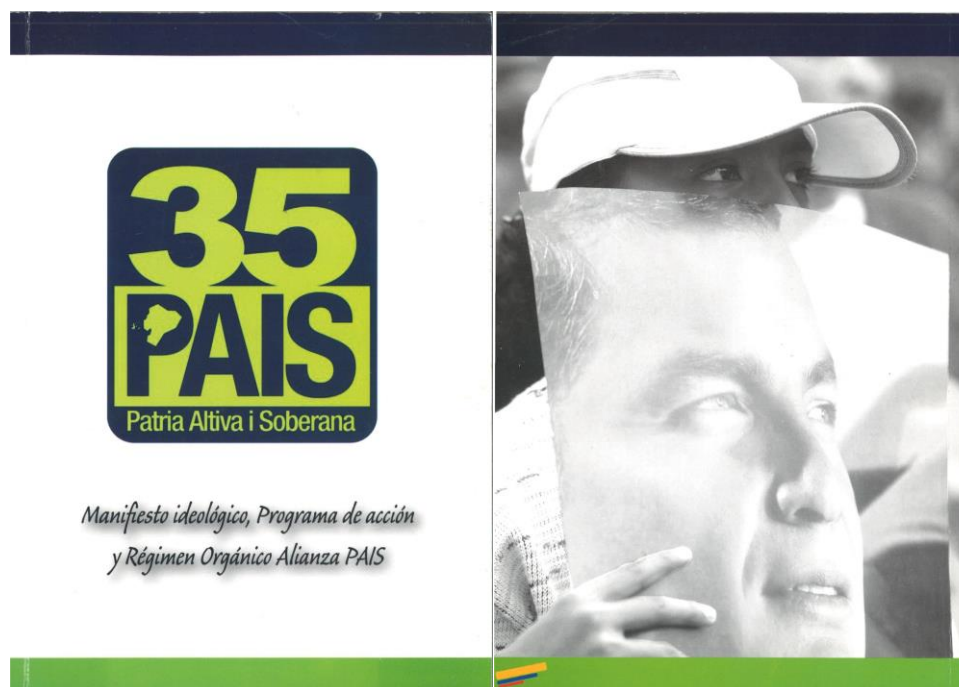


Foto 5a. Portada del manifiesto ideológico de Alianza PAIS (izq.). Foto 5b. En la contraportada una foto de una persona sosteniendo sobre su rostro el del expresidente Rafael Correa: el rostro de los ciudadanos, el presidente ciudadano (der.).

El mismo Correa fue un claro ejemplo del estilo de su Gobierno. Él fue la personificación de una mezcla entre liderazgo carismático y orientación tecnocrática (De la Torre 2013). Correa se dio a conocer como funcionario público (y político) durante el Gobierno de Alfredo Palacio. Fue ministro

de Economía por pocos meses.⁵⁶ Asumió el cargo con una posición de izquierda y crítica hacia organismos multilaterales como el BM. Al final de su efímero paso por ese Gobierno neoliberal, Correa adquirió bastante aceptación y legitimidad entre la clase política y la opinión pública, a tal grado que fue considerado enseguida como una figura presidenciable.

Esta trayectoria personal de Correa, de tecnócrata a presidente, podría ser una de las razones por las que no es extraño que la tecnocracia haya tenido un rol tan importante durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana (De la Torre 2013). Varios de los ministros que acompañaron a Correa fueron tecnócratas con similares perfiles, es decir, con un alto grado de educación— especialmente en economía e ingeniería—, con ciertas habilidades en el campo de la política y una fuerte ideología modernizante (anexo 3).

A lo largo de este período, el Estado se bañó de una fuerte carga ideológica: construida en torno al «Socialismo del siglo XXI» o «Socialismo del Buen Vivir» (Alianza PAIS 2013).⁵⁷ Fue una etapa en donde la materialización del Buen Vivir se alcanzaría mediante la participación de los ciudadanos en el poder a través de su representante: el *ciudadano presidente*. Según el entonces presidente, su Gobierno dejaría atrás «la larga y triste noche neoliberal» (Correa 2009). A diferencia del neoliberalismo, la Revolución Ciudadana sostenía que:

«El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a [...], el, hasta ahora, vilipendiado sector público esquilado, moral y materialmente, con el argumento de reducir el tamaño del Estado» (SENPLADES 2007, 13).

⁵⁶ Desde que Alfredo Palacio asumió la presidencia, tras la estruendosa caída del expresidente Lucio Gutiérrez, Rafael Correa fue nombrado como ministro de Economía. Se mantuvo en el cargo desde abril hasta agosto del 2005.

⁵⁷ «Entendemos por desarrollo, la consecución del Buen Vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valoran como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros, a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido» (SENPLADES 2007, 54).

Otro aspecto que guió (por lo menos en el discurso) este retorno del Estado fue el cambio de paradigma de la relación entre sociedad-Estado-naturaleza. Según el expresidente Correa:

«Los seres humanos no somos lo único importante de la naturaleza, pero seguimos siendo *lo más importante* de esa naturaleza. Y tenemos que aprovechar todos nuestros recursos para superar lo más rápidamente posible la pobreza».⁵⁸

En esta misma línea, y a diferencia del desarrollismo, la Revolución Ciudadana sostenía que «el desarrollo es un problema político y que para alcanzarlo había que cambiar las relaciones de poder dominantes: ubicar al ser humano sobre el capital y al poder ciudadano como base de la democracia».⁵⁹ Estas posiciones auguraban un cambio radical en el modelo económico y la supremacía del capital sobre el ser humano.

Durante los primeros meses de Gobierno, PAIS no estuvo solo en sus esfuerzos refundacionales. Varias fuerzas políticas y movimientos sociales lo acompañaron. Entre los más sobresalientes cuentan el movimiento indígena, partidos socialistas y de izquierda, académicos críticos, ONG, organizaciones campesinas y sindicatos (Becker 2011). Tales alianzas le permitieron a Rafael Correa ganar legitimidad para que en el año 2007 disuelva el Congreso Nacional y, de paso, le permitió establecer una Asamblea Constituyente, en la cual alcanzó una rotunda mayoría (Becker 2011). Esta Asamblea Constituyente redactó una nueva carta magna. El período de redacción y aprobación de la nueva constitución tuvo dos momentos. El primero, con el académico y activista Alberto Acosta como su presidente, tuvo una gran participación de organizaciones sociales, campesinas e incluso indígenas. Durante este momento se lograron incluir los aspectos más progresistas de la constitución (Becker 2011). En un segundo momento, tras el descontento de Alberto Acosta y de varios representantes de organizaciones sociales, debido a serias contradicciones desde el Ejecutivo en torno a los reclamos sociales, Acosta renunció y asumió la presidencia de la asamblea un político cercano a Correa. Una de las contradicciones giraba en torno al reconocimiento real de la plurinacionalidad propuesto por el movimiento indígena frente a la idea de ciudadano universal del Ejecutivo (Becker 2011). Después de haber sido aprobada con el voto popular, en el 2008 entró en vigencia la nueva carta constitucional. A pesar de los problemas presentados en sus procesos de construcción, fue una constitución que garantiza los derechos, como

⁵⁸ Discurso en la inauguración del sistema multipropósito Baba, 27 de junio del 2013.

⁵⁹ Discurso del expresidente Rafael Correa en el Segundo Encuentro Latinoamericano Progresista: «Democracias en revolución, la soberanía y la justicia social». <https://www.youtube.com/watch?v=MqtSxrYsV78>. Septiembre del 2015.

ninguna otra en la historia (Gudynas y Acosta 2011; Daly 2012). Fue, por ejemplo, la primera Constitución a nivel mundial en reconocer los derechos de la naturaleza y una de las primeras en posicionar el derecho humano al agua a nivel constitucional. Tal como rezan los artículos 71 y 12 de la Constitución, respectivamente:

«La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. [...] El mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza, entre ellos uno de los más importantes, el del agua, no implica solamente el cuidado y gestión sustentable de ecosistemas fundamentales para el agua, como los páramos, bosques y humedales; sino también el manejo integral del agua en sus diversos usos, desde la captación hasta la descarga, una vez que el agua es utilizada».

«El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida».

Ambos aspectos hacen del Ecuador un caso único a nivel mundial. En base al tratamiento y cobertura que se le da al agua en la Constitución, puedo afirmar que la Constitución ecuatoriana es «una Constitución hecha de agua» (García 2006, 173). De los 444 artículos que componen la Constitución, 71 mencionan explícitamente el tema del agua y/o mencionan aspectos relacionados con ella (García 2006). Entre los enunciados más importantes también constan la prohibición expresa de la privatización del agua (Art. 318), la gestión pública y comunitaria del agua (Art. 318) y la urgencia por garantizar una (re)distribución y acceso equitativo al agua para riego, en particular, a favor de los pequeños y medianos agricultores (Disposición transitoria vigesimoséptima). La participación ciudadana, la inclusión social y el reconocimiento de la plurinacionalidad fueron temas que también destacaron en la carta magna (Acosta y Martínez 2010). Estos aspectos se reflejaron también en el primer Plan Nacional de Desarrollo, en donde el Buen Vivir se introdujo como alternativa de desarrollo, como medio y fin.

Parte de la hoja de ruta para lograr este «cambio de época» involucró una profunda modernización del Estado, lo que supuso ordenar el caos en el que estaba sumido el país. Esto incluyó la recuperación y (re)creación de una nueva institucionalidad (Asamblea Nacional 2007). El cambio en el peso del Estado se refleja en parte en «la proporción del sector público no financiero en el PIB, que

pasó de menos del 25% en el 2006 a casi el 50% en el 2011» (Ospina Peralta 2013, 199) (anexo 2), y en la creación de entidades públicas adscritas al Ejecutivo. Entre el 2007 y 2015 se crearon cuarenta entidades adscritas o pertenecientes directamente al Ejecutivo. En total existían cerca de 127 instituciones relacionadas con el Ejecutivo.⁶⁰ Esto coincide con el hecho de que en el mismo período de tiempo, la mayoría de leyes aprobadas estaban relacionadas con reformas del Estado o con temas administrativos (Ospina Peralta 2013). Un sector concreto que muestra el retorno del Estado es el petrolero. Se renegociaron contratos con varias empresas, se recuperó el papel mediador de la empresa estatal petrolera (Petroecuador) y se revirtieron campos de explotación como el de la empresa Occidental (Ospina Peralta 2013). Por tanto, durante los más de diez años que duró este período, gracias a los altos precios internacionales del petróleo entre 2008 y 2013, a la mejora en la recaudación tributaria efectiva,⁶¹ a las regalías mineras y al endeudamiento externo —que se incrementó ostensiblemente al final del período, 2014-2017—, el Estado realizó una importante inversión en lo social y en obra pública. Se construyeron y reconstruyeron carreteras, hospitales, centros de salud, escuelas, hidroeléctricas y megarepresas. El resultado parcial del regreso del Estado, y de su rol central como redistribuidor de riqueza, se refleja en la reducción de la tasa de extrema pobreza nacional del 15,5% en junio del 2008 al 8,6% en el mismo mes del 2016 (Banco Central del Ecuador 2016).

La gestión del agua tuvo un papel protagónico en el Estado posneoliberal y lo posesionó como un recurso estratégico: el Estado necesitaba controlarla para cumplir con sus objetivos relativos al cambio de matriz energético-productiva (SENPLADES 2013). Para alcanzar el control y manejo de este recurso, al inicio de la administración de Correa se crearon nuevas instituciones: el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE),⁶² la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP),⁶³ y en el sector hídrico directamente, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).⁶⁴ El primero fue la entidad a cargo de la política pública nacional, coordinación y supervisión de proyectos e inversiones sobre los llamados recursos estratégicos y sus ministerios.⁶⁵ La segunda fue una empresa pública, encargada de contratar y construir proyectos de compensación social y económica para las

⁶⁰ Diario *El Comercio*. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ejecutivo-administra-entidades-publicas-ecuador.html> . 8 de septiembre del 2015.

⁶¹ En el año 2006 la recaudación tributaria fue de USD 4672 millones, mientras que en el 2016 ascendió a USD 13.387 millones. www.sri.gov.ec.

⁶² Decreto Ejecutivo N.º 849. 3 de enero del 2008.

⁶³ Decreto Ejecutivo N.º 870. 14 de septiembre del 2011.

⁶⁴ Decreto Ejecutivo N.º 1088. 15 de mayo del 2008.

⁶⁵ Entre los recursos estratégicos además del agua cuentan: el petróleo, la minería y las telecomunicaciones.

comunidades afectadas por la construcción e implementación de proyectos estratégicos nacionales a partir de la renta petrolera y minera.⁶⁶ La tercera fue un esfuerzo para recentralizar la institucionalidad del sector hídrico. Esta última se creó con base en la extinción y absorción de varias instituciones (entre ellas CEDEGE y CRM) que funcionaban como parte de los modelos desarrollista y neoliberal.⁶⁷ La SENAGUA fue creada con el fin de dictar política nacional sobre la gobernanza del agua y construir grandes proyectos hídricos.⁶⁸ Esta institución se podría presentar como un intento de simular al extinto INERHI, antes de la época neoliberal. Sin embargo, la diferencia con el INERHI radica en que SENAGUA debía reconciliar y juntar varias instituciones, que en la época neoliberal habían adquirido vida en sí mismas, con poderes locales diversos (Boelens, Hoogesteger, y Baud 2015). A pesar de que este fue un esfuerzo sectorial interesante para instituir una nueva institucionalidad, en la práctica lo que sucedió fue un *reciclaje* de viejos programas, proyectos y personal técnico.

El fortalecimiento del Estado se fundamentó en gran medida en decisiones basadas en la heredada y nueva tecnocracia (De la Torre 2013). Bastante similar al período desarrollista, durante la Revolución Ciudadana, la toma de decisiones adquirió mucho protagonismo con base en evidencias objetivas, pensamientos racionales y procedimientos técnicos.

El sector hídrico mantuvo (y revivió) durante el posneoliberalismo la base técnica y política que lo caracterizó antaño. A pesar de que durante el posneoliberalismo «desaparecieron» las entidades estrella en la construcción de megaobras —así como en el desarrollismo y neoliberalismo, instituciones como la CEDEGE y CRM (del mismo modo que el INERHI durante el neoliberalismo)—, muchos funcionarios públicos de esas instituciones en la época del desarrollismo siguieron trabajando en la SENAGUA. Esto explica en gran medida la razón de que la mayoría de los megaproyectos hídricos, construidos durante la Revolución Ciudadana, fueran proyectos antiguos: seguían las viejas utopías desarrollistas de los ingenieros hidráulicos y políticos.

⁶⁶ Véase el capítulo 6 para más detalles acerca de su rol.

⁶⁷ Un ejemplo es la absorción del CRM por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) en el año 2009. Decreto Ejecutivo N.º 40, 9 de septiembre del 2009.

⁶⁸ En los últimos años de Gobierno, la SENAGUA se ha subdividido en la Empresa Pública del Agua (EPA) y en la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). La EPA se dedica exclusivamente a la infraestructura hídrica y la ARCA a la regulación y control administrativo de las juntas de agua y las autorizaciones de uso y aprovechamiento del recurso. Durante el Gobierno de Lenín Moreno, se intentó fusionar la SENAGUA y el Ministerio del Ambiente como una sola institución. Esto demuestra la débil institucionalidad y la falta de importancia que le otorga el nuevo Gobierno a la gestión del agua.

Con el fortalecimiento del Estado en este período, ingresaron funcionarios públicos nuevos a las áreas técnicas y administrativas del sector hídrico. Un ejemplo fue Walter Solís, exsecretario de SENAGUA, con quien se materializaron la mayoría de megaproyectos hídricos de la Revolución Ciudadana. Personajes como él fueron clave para el desarrollo de este tipo de megaproyectos, ya que varios de estos oficiales eran cercanos a poderosas empresas constructoras privadas como Hidalgo & Hidalgo y también estaban dispuestos a abrir espacios para nuevos financistas y constructores como los chinos y brasileños. Así lo reconoció el mismo exsecretario de SENAGUA durante una reunión de trabajo sobre megaproyectos hídricos:

«Prefiero no abordar ese tema [sobre las contrataciones de obras] ya que como todos saben yo tengo una relación cercana con Hidalgo & Hidalgo».⁶⁹

Esto evidencia un aparente conflicto de intereses entre sus nuevas funciones y su relación con la empresa privada. La relación de funcionarios públicos de alto rango, como el entonces secretario de SENAGUA, con empresas constructoras con gran capital, y la adherencia de estos funcionarios a comunidades epistémicas, que promocionaban el paradigma epistemológico megahidráulico, hicieron que gran parte de los megaproyectos sean ejecutados. Por otro lado, esto evidencia que el Gobierno progresista de Correa, similar al período neoliberal, se relacionó con los actores del mercado muy de cerca. La tabla 1 muestra que, a pesar del fuerte discurso de soberanía que manejó el Gobierno, la influencia de actores internacionales de moda en el desarrollo de megaproyectos hídricos, como los acreedores de la deuda y constructores chinos y brasileños, tuvieron un rol destacado en el período posneoliberal. A propósito de la relación de instituciones y funcionarios ecuatorianos con empresas brasileñas para la construcción de megaproyectos hídricos, la constructora Norberto Odebrecht protagonizó grandes escándalos de corrupción no solo en Ecuador, sino en varios países de América Latina y el mundo.

Esta empresa tuvo un gran protagonismo en la gobernanza del agua en Ecuador. Antes del Gobierno de la Revolución Ciudadana, se involucró en megaproyectos como el subutilizado sistema de riego Carrizal-Chone, la hidroeléctrica San Francisco y el sistema multipropósito Baba.

⁶⁹ Notas tomadas durante la reunión de trabajo en el año 2012.

Tabla 1. Principales megaproyectos hídricos construidos durante el Gobierno liderado por Correa.

| MEGAPROYECTO | CONTRATISTA | PAÍS DE ORIGEN |
|-----------------------------------|---|-----------------|
| Trasvase Chongón San Vicente | Hidalgo & Hidalgo | Ecuador |
| Control de inundaciones Bulubulu | Gezhouba | China |
| Trasvase Daule Vinces | Odebrecht | Brasil |
| Sistema multipropósito Chone | Consortio Tiesiju y Equitesa-Equitransa | China y Ecuador |
| Control de inundaciones Naranjal | China International Water & Electric | China |
| Control de inundaciones Cañar | China International Water & Electric | China |
| Sistema multipropósito Baba | Odebrecht y OAS | Brasil |
| Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair | Sinohydro | China |

Fuente: SENAGUA; Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

Esta empresa fue expulsada por Correa al inicio de su mandato, por negligencias en la construcción de la hidroeléctrica San Francisco; sin embargo, la empresa regresó un año más tarde y consolidó su relación con el Gobierno y los funcionarios públicos de alto rango que han sido acusados de haber recibido cerca de USD 33,5 millones en coimas, a cambio del otorgamiento de contratos.⁷⁰

⁷⁰ Para ver la relación de esta empresa con el sistema multipropósito Baba y funcionarios públicos ecuatorianos en otros proyectos, véase, por ejemplo, el artículo publicado en la plataforma digital Plan V el 22 de diciembre del 2016: «La mano sucia de Odebrecht», <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/ecuador-y-la-mano-sucia-odebrecht>. Véase también el informe número E.# 2016R00709 (pp. 7, 16, 19 y 20) de la Corte Distrital Este de Nueva York, EE. UU. En ese informe también se revela que la empresa brasileña y sus aliados han pagado cerca de USD 788 millones en

Esta empresa refleja la tremenda influencia del capital, de los sistemas epistemológicos dominantes (hidráulica-tecnicista, economicista), la corrupción y la falta de transparencia en la toma de decisiones que envuelve la gobernanza de megaproyectos hídricos en el Ecuador y en varios países del mundo.

Las empresas chinas no solo participaron en la construcción y financiamiento de megaproyectos hídricos, sino que tuvieron voz y voto privilegiado en la planificación de la política nacional sobre gobernanza de agua. Después de que Ecuador declaró su resistencia a pagar la deuda externa, a inicios del período progresista, y cortara relaciones con organismos multilaterales, varios financistas tradicionales como el BM y el FMI le dieron la espalda (Warner, Hoogesteger, y Hidalgo 2017). En ese contexto, China fue uno de los únicos que estuvo dispuesto a prestar dinero a cambio de petróleo y de la participación de sus constructoras en el sector hídrico ecuatoriano. Una ilustración de esta coyuntura se muestra cuando la SENAGUA contrató, en el 2012, la Formulación e Implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada e Integral de los Recursos Hídricos de las Cuencas y Microcuencas Hidrográficas del Ecuador, con el Changjiang Institute Survey, Planning, Design & Research (CISPDR) de China. Fue un contrato de USD 15 millones dedicado, en gran parte, a proponer una cartera de grandes proyectos hídricos a nivel nacional. A más del elevadísimo costo, resulta paradigmático haber contratado, para la elaboración del plan nacional, a especialistas que no hablaban español y tampoco conocían el contexto ecuatoriano. Además, es una institución con un sesgo dominante hacia la infraestructura como solución a los problemas hídricos. Este instituto fue uno de los que diseñaron la megaobra Tres Gargantas y el proyecto de Transferencia de Agua South-to-North en China.⁷¹

Según un estimado del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), la inversión china en hidroeléctricas (sin contar con las represas multipropósito, ni el control de inundación y estudios) asciende a más de USD 4 mil millones.⁷² En obras multipropósito, de control de inundaciones y grandes trasvases, la inversión sobrepasa los USD 1 mil millones (SENAGUA 2014; MICSE 2015). Esto iba de la mano con el afán megalómano del entonces vicepresidente de la República Jorge Glas, quien fue el principal impulsor de este tipo de obras. Al mejor estilo del programa

coimas en doce países del mundo, incluyendo Angola, Brasil, Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela.

⁷¹ Para ver con más detalle la relación China-Ecuador en el siglo XXI, véase Herrera y Lee 2017.

⁷² Para más detalle, véase en el sitio web de CDES, <http://cdes.org.ec/web/mapa-de-inversiones-chinas-en-ecuador/prettyPhoto/0/>

«Megaconstrucciones: Ingeniería de lo Imposible» del canal de televisión prepagada *Discovery Channel*, la vicepresidencia de la República lanzó el programa *Las megaconstrucciones ecuatorianas*, como muestra de soberanía y chauvinismo, y de su fascinación por el conocimiento ingenieril como válido y superior a otros.⁷³ A pesar del mandato constitucional para respetar los derechos de la naturaleza y el discurso gubernamental de «el ser humano más importante que el capital», las empresas chinas — con sus megaconstrucciones— coparon el oficialismo. Además, al parecer el Estado ecuatoriano escogió un socio que iba en sentido contrario a los derechos de la naturaleza y a sus discursos iniciales de participación. Las empresas chinas tienen la fama de tener las peores prácticas socioambientales y de estar guiadas por principios netamente técnicos y capitalistas (Tilt 2015).

Las grandes obras de infraestructura realizadas (o retomadas) durante este período, los datos estadísticos y los indicadores macroeconómicos, esconden las particularidades por las cuales el Gobierno de la Revolución Ciudadana fue criticado. Los grupos sociales y políticos que inicialmente lo apoyaban, marcaron distancia a los pocos meses de entrar al poder. Por ejemplo, el movimiento indígena (p. ej.: Pachakutik), grupos ambientalistas (p. ej.: Acción Ecológica) y académicos críticos (p. ej.: Alberto Acosta, Arturo Villavicencio) se alejaron del proyecto político y engrosaron una oposición crítica casi al final del proceso constituyente (Becker 2013). En parte, la crítica surgió por el fracaso del Gobierno en su tibio «intento» de cambiar las estructuras del modelo de desarrollo, y, por el contrario, promover un modelo neoextractivista (Gudynas y Acosta 2010).

A lo largo de su período el Gobierno de la Revolución Ciudadana se vio envuelto en fuertes paradojas. Mientras intentaba mantener el discurso progresista de los primeros días de gobierno, sus prácticas y políticas entraban cada vez más en contradicción con tales aspiraciones iniciales. Varios temas muestran dichas paradojas en torno al manejo de recursos naturales, la participación social y en el sector hídrico. Una de las contradicciones más controversiales es el de la atropellada iniciativa Yasuní ITT. El objetivo de esta iniciativa era dejar el petróleo en el subsuelo a cambio del apoyo económico de la llamada comunidad internacional (Larrea y Warnars 2009). Esta fue una iniciativa que provino de las organizaciones sociales y ecologistas que el Gobierno la tomó como propia. Después de varios años de campaña desde el oficialismo, para dejar el petróleo en el subsuelo, en el 2013, el Gobierno dio la espalda a esta iniciativa y decidió extraer el petróleo en el Yasuní: uno de los sitios más

⁷³ Véase el video promocional en: <https://www.youtube.com/watch?v=3a1N3EtVWGs>.

biodiversos del planeta (Acosta 2014). Esto provocó el reclamo de personas agrupadas en la organización Yasunidos.⁷⁴ Otro punto álgido fue cuando en el 2009 se aprobó la Ley de Minería,⁷⁵ y en el 2013 su reforma. A más de declarar a los recursos mineros como estratégicos y de propiedad del Estado, estas normativas no regulaban la expansión de la minería a gran escala, por el contrario, otorgaban varias «facilidades» para su acceso (Van Teijlingen *et al.* 2017).

Otro aspecto muy criticado fueron los límites impuestos a la organización social. Se la normó a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.⁷⁶ A pesar de que con esta ley se reconocía la participación social como parte del quehacer estatal (un tema reclamado por organizaciones sociales y movimientos por décadas) y la consulta previa informada, en la práctica fue una camisa de fuerza en donde se señalaba *cómo* participar y *cuál* debía ser el comportamiento de las organizaciones para ser consideradas como tal. Esto empeoró tras la expedición del Decreto N.º 16, en donde se limitaba la participación y la capacidad de realizar la fiscalización de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales al Estado.⁷⁷ Parte de la estrategia de reprimir la protesta y la organización social incluyó su criminalización a través de la activación del Código Penal promulgado en 1964, durante la dictadura militar (Ospina Peralta 2013; Amnistía Internacional 2012).

Los cambios en el sector hídrico también dejaron a la vista tales contradicciones. Tras varios años de negociaciones y protestas sociales en contra de la propuesta oficialista sobre una nueva ley de aguas, en el 2014 se aprobó la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.⁷⁸ Debido a que la versión aprobada fue en gran parte redactada a puerta cerrada, en las oficinas de la SENAGUA, por tecnócratas nacionales e internacionales,⁷⁹ su articulado incluyó varios aspectos que contradecían los reclamos sociales en torno a la gestión plurinacional del agua y al rechazo a la privatización del agua. Así, por ejemplo, entre sus artículos se abre un camino disimulado para la

⁷⁴ Para conocer más acerca de la iniciativa Yasuní ITT y el colectivo Yasunidos, véase: <https://sitio.yasunidos.org/es/>

⁷⁵ Registro Oficial N.º 517. 29 de enero del 2009.

⁷⁶ Registro Oficial N.º 175. 20 de abril del 2010. Durante este período se crearon, además, instancias de «participación ciudadana» que no existían antes del Gobierno liderado por Correa. Una de las más importantes fue el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tiene como objetivo «promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público». <http://www.cpcs.gov.ec/es/nuestra-institucion/>

⁷⁷ Decreto Ejecutivo N.º 4. Junio del 2013. Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas.

⁷⁸ Registro Oficial N.º 305. 6 de agosto del 2014.

⁷⁹ Observaciones realizadas durante mis funciones en el MAGAP. Antes de su aprobación, se realizó un proceso de consulta previa a las organizaciones indígenas y campesinas, que eran las principales afectadas con la promulgación de la ley. Sin embargo, los temas consultados no fueron los más álgidos y el proceso de consulta en sí mismo fue cuestionado por actores sociales y desde la academia.

privatización del recurso. Mientras en el artículo 6 se prohíbe la privatización del agua, en el artículo 7 se deja abierta la puerta para que empresas privadas puedan realizar su gestión:

«La prestación del servicio público del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Excepcionalmente podrán participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria, en los siguientes casos:

- a) Declaratoria de emergencia adoptada por la autoridad competente, de conformidad con el ordenamiento jurídico; o,
- b) Desarrollo de subprocesos de la administración del servicio público cuando la autoridad competente no tenga las condiciones técnicas o financieras para hacerlo. El plazo máximo será de diez años, previa auditoría».

A pesar del discurso antineoliberal a través de este artículo de «excepcionalidad», por ejemplo, se dejó incuestionada la gestión privada del agua potable del municipio de Guayaquil, mediante la empresa Interagua. Esta es concesionaria de la transnacional Bechtel que ha sido muy cuestionada desde los años noventa por su deficiente servicio e intereses económicos (Swyngedouw 1995; Carrillo, Bellettini, y Coombs 2007) (capítulo 3). Después de diez años de gobierno tampoco se logró realizar la revisión ni redistribución de las aguas de riego concentradas, casi en un 80%, en manos de grandes agroempresarios (Gaybor 2011).

Además de las transformaciones en el papel del Estado y la tecnocracia, los movimientos sociales y ONG ambientalistas experimentaron profundos cambios. La materialización de las contradicciones en la participación social se reflejó en la desaparición de varias ONG, y en la criminalización de la protesta social. Durante este período, por ejemplo, cerró sus puertas la Fundación Natura, que fue la primera ONG ambientalista del país (Lewis 2016). El Gobierno dio a entender que con un Estado fuerte, basado en una democracia representativa, ya no se necesitaba de otro tipo de organizaciones sociales que hicieran el trabajo del Estado. En especial, el mensaje era que *la política* se debía circunscribir al Estado y a sus instituciones (p. ej.: partidos políticos), y no a organizaciones sociales (que se supone no son políticas). Así lo deja en claro el Decreto 16, en el artículo 16, como causal de disolución de una organización social:

«Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de *injerencia en políticas públicas*, que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado, o que afecten la paz pública» (mi énfasis).

Así, un efecto directo del cambio en el Estado fue la regulación y el ordenamiento de las organizaciones sociales y ONG ambientalistas, en especial de aquellas que como Acción Ecológica se oponían al modelo neoextractivista impulsado por el «Estado-Gobierno». Por supuesto, la interpretación de este decreto ejecutivo se sujetaba a la interpretación de Correa y de sus asesores jurídicos. Por ejemplo, entre el 2007 y el 2017 se cerraron varias organizaciones no gubernamentales o se entorpeció su trabajo. Los casos más significativos fueron la clausura de la Fundación Pachamama o el doble intento de cierre de Acción Ecológica.⁸⁰ A pesar de que las ONG son entidades con agendas e intereses propios —muchas veces, incluso, ponen esos intereses sobre los de las comunidades locales en las que intervienen—, las políticas, normas y acciones adoptadas por el Estado, durante este período posneoliberal o progresista, obligaron a callar a varios grupos no gubernamentales, cuyo papel es de crítica frente a las acciones y proyectos impulsados por el Estado. La descalificación y anulación de los actores críticos al régimen fueron significativas (Amnistía Internacional 2012). Esta administración terminó en mayo del 2017. Correa fue relevado del poder por el presidente Lenin Moreno quien, a pesar de haber ganado las elecciones bajo la bandera del movimiento Alianza PAIS, tomaría un rumbo inesperado y distinto al de su predecesor.

Reflexiones finales

En este capítulo he explicado hasta qué punto los procesos de implementación y construcción de megaproyectos hídricos han dependido de las coyunturas sociopolíticas, y cómo este tipo de proyectos han sido influenciados por las relaciones entre el Estado, el capitalismo global y los movimientos sociales. De manera particular, he indagado acerca de las similitudes y discontinuidades que la Revolución Ciudadana ha presentado, con respecto a los períodos político-económicos anteriores, en lo relacionado con la política y práctica en la evolución de los megaproyectos hídricos.

Para desarrollar estas inquietudes, el presente capítulo se dividió en tres períodos: desarrollismo (1954-1984), neoliberalismo (1985-2006) y progresismo o posneoliberalismo (2007-

⁸⁰ El 4 de diciembre del 2012, por resolución del Ministerio del Ambiente, la policía clausuró las instalaciones de la Fundación Pachamama. En la resolución ministerial se alegaba que el cierre de esta organización se da porque interfirió en políticas públicas y puso en riesgo la seguridad del Estado. Acción Ecológica fue clausurada temporalmente en el 2009 y en el 2016 sufrió también un intento de cierre solicitado por el MAE. Estas organizaciones fueron acusadas de participar en protestas sociales (no violentas) en contra de la apertura de rondas de negociación petrolera de la Amazonía, y por difundir los graves impactos socioecológicos que sufriría la Cordillera del Cóndor debido a la entrada de la minería a gran escala, respectivamente.

2017). Este estudio muestra cómo el manejo del agua (y la naturaleza) ha sido influenciado por los cambios experimentados por el Estado (papel, peso, ideología), la tecnocracia y la evolución de organizaciones y movimientos sociales. Se sostiene que este tipo de megaproyectos son relativamente nuevos y que sus tecnologías (diseño e implementación) dependen, significativamente, de la relación entre el Estado nacional y los representantes del capitalismo transnacional (financistas, constructoras y grupos de expertos). Muestra cómo, en este panorama dinámico, la sociedad responde. Obliga a entender el período de la Revolución Ciudadana desde una perspectiva histórica, es decir, este último período y sus políticas hídricas están interconectados con fases pasadas del desarrollo megahidráulico.

Respecto al papel y peso del Estado, se han presentado varios cambios y continuidades que han afectado el desarrollo de los megaproyectos hídricos. Mientras que en el desarrollismo y posneoliberalismo se establecieron instituciones nacionales (centralistas) para la gestión del agua y la construcción de megaproyectos, durante el neoliberalismo, gran parte de estas instituciones desaparecieron. Varias, como el INERHI, se descentralizaron y otras se privatizaron, dejando gran parte de la responsabilidad del desarrollo de megaproyectos hídricos a actores privados o entidades públicas regionales con capacidades limitadas. La única entidad que se mantuvo e incluso se fortaleció durante el neoliberalismo fue la CEDEGE. Esto se debió a su rol estratégico en la planificación técnica de la cuenca hídrica más importante del país, y por tener una cartera de megaproyectos hídricos pendiente para ser desarrollada. Durante el período posneoliberal, la CEDEGE fue absorbida por la SENAGUA. La absorción no solo implicó la desaparición de instituciones regionales, sino que supuso la transferencia de conocimiento y de proyectos a la nueva institucionalidad del agua. De esta manera, la SENAGUA fue un intento de recentralizar la gestión del agua en el Ejecutivo (Boelens, Hoogesteger y Baud 2015). A través de dichos cambios, la herencia megahidráulica fue transferida mediante el accionar de los experimentados técnicos y políticos del sector público. En este período, además, el tema medio ambiental y la defensa de la naturaleza tomó cierta centralidad desde el Gobierno. No obstante, esa centralidad no pasó de ser una posición discursiva y los derechos de la naturaleza quedaron en gran medida como letra muerta (p. ej.: iniciativa Yasuní ITT). La naturaleza, tal como repetía el expresidente Correa, es importante, pero tenía que ser funcional al bienestar del ser humano. Esto hizo que movimientos sociales ecologistas, que venían luchando por el medio ambiente desde hace décadas, tomaran fuerza contra el Gobierno y sus estrategias de cooptación de la lucha por la defensa de los derechos de la naturaleza.

Tales cambios se sustentan en gran medida en el contexto sociopolítico, ideológico y económico que ha orientado el accionar del Estado en cada período de su historia reciente. Mientras que durante el desarrollismo —en gran parte por influencia cepalina— el Estado tenía una aproximación más tecnicista frente al manejo del agua y de los recursos naturales, durante el período progresista esta orientación estuvo bañada además ideológicamente por el ideal del Buen Vivir y del Socialismo del Siglo XXI. Mientras en el primer período sobresalía la idea de que el ser humano es superior a la naturaleza y que debía dominarla para permitir su desarrollo económico, el posneoliberalismo estuvo informado por el discurso de que el ser humano es parte —pero la parte más importante— de la naturaleza. El ser humano debía dominar la naturaleza, pero con el objetivo de alcanzar el Buen Vivir, en donde el ser humano estuviese por encima del capital. Por tanto, durante este último período «lo técnico» no fue lo único ni lo principal que informó el desarrollo de los megaproyectos hídricos. La idea de la defensa de la sociedad fue central, esto a través de una figura presidencial tecnopopulista (De la Torre 2013) y de un discurso ideológico poderoso. Por su lado, la dominación de la naturaleza (agua) durante el neoliberalismo estuvo enmarcada dentro de la idea utilitaria de beneficiar al ser humano y el mercado. A diferencia del desarrollismo y el posneoliberalismo, los principales beneficiarios en este período debían ser los actores del mercado. Durante el neoliberalismo, el Estado sufrió una doble transformación, por un lado, se retiró dejando espacio a otros actores como el mercado, y, por otro, se volvió funcional a las leyes del libre mercado.

En parte de las continuidades y cambios presentados en el Estado, la tecnocracia ha sido un elemento importante. A lo largo de los tres períodos ha existido una cierta continuidad en el papel de la tecnocracia alrededor de la promoción e impulso de los megaproyectos hídricos. El primer período en el que los tecnócratas jugaron un papel protagónico fue durante el desarrollismo. Con la creación de instituciones centralistas, como el INERHI, o regionales, como la CEDEGE y el CRM, ingresaron al Estado decenas de funcionarios públicos quienes planificaron (junto a consultoras extranjeras) los primeros megaproyectos hídricos. Durante el neoliberalismo, los tecnócratas tuvieron una importante presencia, pero no tanto como en el primer período. Si bien se lograron impulsar varios megaproyectos, la transformación del Estado y la mayor presencia del sector privado y de las organizaciones sociales dejó en un segundo plano su accionar. Durante el posneoliberalismo o progresismo, la tecnocracia volvió a revitalizarse bajo el liderazgo del académico/técnico/político Correa y el discurso del Buen Vivir. Los experimentados tecnócratas que venían alojados en instituciones del pasado formaron parte de las «nuevas» o recicladas instituciones del Estado

posneoliberal. Durante este período desaparecieron instituciones poderosas como la CEDEGE y el CRM. Con ellos se trasladaron también los megaproyectos de antaño y las experiencias en torno a su implementación (p. ej.: el manejo de conflictos sociales, impactos socioambientales, cartera de proyectos, etc.). De esta manera, bajo un segundo *boom* petrolero, la herencia megahidráulica fue retomada con entusiasmo durante el período progresista.

Durante el desarrollismo se planificaron la mayoría de los megaproyectos implementados en Ecuador. Sin embargo, sus impactos negativos no fueron todavía experimentados en ese período, sino a partir del período neoliberal en adelante, en el ámbito local. El vacío dejado por el Estado en varios sectores, y el malestar experimentado por la degradación socioambiental, hizo que florecieran varias ONG ambientalistas y organizaciones sociales. Junto al auge de las ONG y los movimientos sociales antirepresas a nivel internacional, los megaproyectos hídricos implementados durante el neoliberalismo fueron altamente contestados. Así, el período posneoliberal llegó con dos experiencias: organizaciones sociales fuertes y con el peso de los impactos socioambientales causados por las megaobras del pasado.

Con el fin de ilustrar y profundizar el entendimiento de varios de estos cambios y continuidades en el desarrollo de los megaproyectos hídricos en Ecuador, en los siguientes capítulos presentaré en detalle y en orden cronológico los tres estudios de caso que ocupan esta investigación. Inicio con el sistema multipropósito Daule-Peripa, continúo con el sistema multipropósito Baba y termino con el sistema multipropósito Chone.