

Preparándonos para el futuro inmediato

Rentas estatales, manejo del ambiente y los desafíos del fin del boom petrolero

Enero / 2015

Introducción

El boom petrolero que alimentó el crecimiento con distribución que Ecuador experimentó durante la última década terminó. Durante estos años se reactivaron viejas prácticas para captar rentas para el estado, y nuevas formas de distribuir esas rentas a la sociedad, pero también para intentar disminuir los impactos de la extracción petrolera en el ambiente. Este modo de funcionamiento está condenado a desaparecer con la crisis de los mercados internacionales de las materias primas. ¿Cómo pueden la sociedad y los gobiernos ecuatorianos prepararse para los efectos de la crisis de rentas del Estado?

Una herencia institucional poco favorable para la adaptación a los nuevos tiempos.

El Ecuador ha sido durante todo el siglo XX y lo que vamos del presente un país que exporta productos primarios (cacao, banano, petróleo y otros productos agrícolas). Esta actividad ha producido una larga historia de daños ambientales, e intentos del Estado por administrarlos. El patrón típico ha sido: el ambiente es explotado para exportar bienes primarios, y así tener recursos económicos que permitan sostener a la sociedad y a la administración estatal. La distribución de esos recursos ha sido, sin embargo, altamente sesgada a favor de las élites económicas y la acumulación de recursos en el Estado, y desfavorable para la población.

Las transformaciones experimentadas por el Ecuador a partir de 1950 han sido enormes. Su población ha crecido más de 4 veces, y el crecimiento en regiones críticas por su biodiversidad es mucho mayor, 16 veces en la Amazonía y casi 19 veces en Galápagos. El producto nacional ha aumentado en casi 12 veces, y las tierras bajo tenencia han crecido más de dos veces. La pregunta central se refiere a la capacidad futura de los socio-ecosistemas ecuatorianos para seguir sobrellevando este cambio sin perder sus funciones vitales.

El trayecto histórico del desarrollo ecuatoriano ha sido, entonces, no sólo ambientalmente costoso, sino que compromete la viabilidad futura de nuestra sociedad. Actualmente, luego de haber experimentado un boom petrolero similar al que vivimos en los años setenta, se han consolidado aún más los

obstáculos para transitar hacia una ruta de desarrollo sustentable. ¿Cuáles son esos obstáculos? ¿Hacia dónde debería encaminarse el Ecuador para evitar que nuestra evolución siga siendo auto-destructiva?

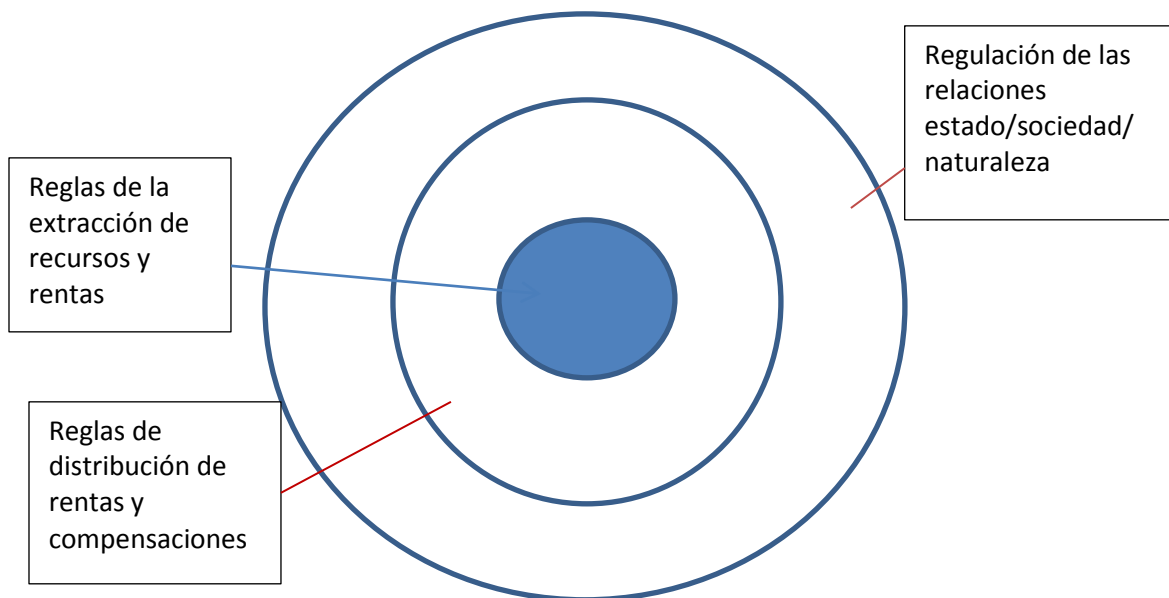
Evidencia y análisis

El boom petrolero reciente y la emergencia de nuevos obstáculos para la sustentabilidad.

Los gobiernos ecuatorianos desde 2007 lograron recuperar para el Estado una gran cantidad de rentas de la extracción de petróleo. Este desarrollo permitió que el Estado construya un conjunto de reglas para regular el acceso a los recursos naturales, determinar cuándo y cómo las ganancias obtenidas por la extracción de recursos naturales (petróleo principalmente, pero también minerales metálicos) pasarán al Estado, y establecer quiénes intervienen en las decisiones clave de las actividades extractivas (básicamente algunas agencias del Ejecutivo, la compañía estatal petrolera, y las compañías extranjeras). Además creó las reglas para procesar los conflictos en torno a la distribución de rentas para el conjunto de la sociedad. Este conjunto de procesos han construido los obstáculos contra futuros cambios de ruta. Es necesario, por lo tanto, tener claro en qué consisten esos obstáculos, y cómo se refuerzan mutuamente, y sólo entonces mostrar las alternativas y su posible ruta de transición.

El tipo de gobernanza ambiental construida desde 2007 hasta ahora es un sistema de tres capas, cuya función fundamental es proteger la capacidad del Estado para apropiarse de las rentas petroleras (y minerales, si el sector minero se desarrolla).

Gráfico 1: La estructura de la gobernanza ambiental



En este sistema se procesan dos tipos de demandas. En primer lugar, económicas, por la obtención de rentas para el Estado. En segundo, sociales, toda vez que los efectos sociales y ambientales de las actividades extractivas son transformados en “costos” que deben ser compensados por el Estado a la sociedad. Finalmente, el conjunto del sistema se vuelve aceptable para la sociedad (“legítimo”) por un conjunto de principios retóricos de corte ecologista (“verde”).

Los elementos del sistema se diferencian entre sí, según dos principios jerárquicos. En primer lugar, la protección de la captura de rentas para el Estado tiene prioridad sobre la sostenibilidad de los socio-ecosistemas. En segundo, los decisores políticos gubernamentales tienen mayor poder que los ciudadanos.

La **administración estatal del ambiente** transforma la pérdida de naturaleza y otros daños a la sostenibilidad de los socio ecosistemas ecuatorianos en “costos a ser manejados por el estado”; costos que de alguna manera se supone pueden compensarse. Las agencias que administran ese proceso de sustitución de daños por compensaciones incluye los siguientes elementos:

- Actores estatales: MAE, PETROAMAZONAS, Subsecretarías y otras agencias especializadas.
- Actores no estatales: redes de profesionales vinculados a las agencias estatales como expertos ambientales (p.ej. para la evaluación de estudios de impacto ambiental)
- Regla institucional mayor: las decisiones finales son tomadas por el gobierno.
- Ideas culturales legitimadoras: principio de precaución, restauración de daños ambientales, prevención de daños ambientales, garantía de la sustentabilidad de los ecosistemas.
- Definición típica de “problemas ambientales”: daños directamente causados por la explotación petrolera (derrames, contaminación de aguas), y daños complementarios (deforestación, pérdida de biodiversidad y diversidad cultural).
- Mecanismos privilegiados de solución: Estudios de Impacto Ambiental y estrategias de explotación “con afectación mínima”. Planificación de la gestión de los ecosistemas para el manejo eficiente de los recursos:
- Agencias estatales especializadas:
 - MAE: administración de sistemas de gestión ambiental y evaluación de estudios de impacto ambiental
 - PRAS (Programa de Reparación Ambiental): reparación de ecosistemas afectados por la explotación petrolera.
 - Otras agencias (ECORAE

Otros temas de agenda ambiental:

- Cambio climático.
- Políticas de “desarrollo verde” (MAE, mag, Yachay-SENESCYT, ENFARMA)

Tabla 1
Síntesis: la administración del ambiente en Ecuador

Reglas formales	Constitución Plan Nacional del Buen Vivir Leyes específicas
Actores estatales	Ministerio del Ambiente Varios ministerios y secretarías
Otros actores	Gobiernos subnacionales Cooperación internacional
Conocimiento científico	Integrado en la identificación de problemas y soluciones Dependencia de conocimiento científico estándar.
Temas	Administración de parques nacionales Políticas de conservación y reparación ambientales Cambio climático

Si todos los aspectos de la explotación petrolera y sus costos se procesaran únicamente en estas dos capas, no habría mayores problemas para el Estado, ni espacio para las demandas de la sociedad. Pero, en el componente más exterior del sistema de gobernanza, donde actúan los ciudadanos organizados que tienen buenos motivos para preocuparse por las actividades petroleras y sus consecuencias, pueden formarse demandas y modos de influencia en las decisiones que estorban la acción estatal. Las siguientes características producen esos efectos:

- Es informal y está abierta una pluralidad de actores de la sociedad civil.
- Emerge de la sociedad civil tanto local como transnacional.
- Controla potentes recursos simbólicos (discursivos)

Acá se produce y entran en contacto los distintos reclamos, movilizaciones y demandas de actores potencialmente afectados por la explotación de recursos y organizaciones de activistas, en nombre de:

- La preservación del equilibrio de los ecosistemas
- Los derechos que les asisten para demandar al gobierno el cumplimiento con la obligación de escuchar a las poblaciones afectadas.

Por ser una esfera pública, inmediatamente visible, y abierta a cualquier persona, las acciones que en ella se desarrollan van creando una “filosofía pública”, que potencialmente puede ver más allá de las necesidades del Estado por disponer de una abundancia de rentas petroleras.

Esta esfera contiene también los recursos que potencialmente ayudarían al Estado y la sociedad ecuatoriana a adaptarse a las nuevas condiciones del fin del boom del petróleo y los minerales. Lamentablemente, la racionalidad administrativa y centrada en la captación de rentas de los otros dos componentes del sistema se ha demostrado poco favorable al desarrollo de esa potencialidad. Así, el conjunto del funcionamiento de la gobernanza ambiental en Ecuador estaría poco preparada para el cambio en el mercado internacional que ha empezado a experimentarse.

Implicaciones y recomendaciones de política

La administración estatal del ambiente no puede “compensar” la pérdida de sostenibilidad de los socio-ecosistemas ecuatorianos.

Los socio-ecosistemas son estructuras complejas en cambio continuo, donde las interacciones entre sus componentes son poco conocidas, y con alguna frecuencia las intervenciones humanas pueden generar efectos no lineales que pueden transformar un sistema más allá de los límites de su resiliencia, originando un nuevo punto de equilibrio donde las funciones sistémicas vitales ya no pueden realizarse (Walker y Salt, 2006, Stockholm Resilience Centre, 2014^a, 2014b).

Es entonces difícil predecir con algún grado de certeza la capacidad de resiliencia de un sistema complejo como el ecuatoriano. Existen, sin embargo razones de fondo para dudar de su sustentabilidad futura, si la sociedad sigue en las líneas definidas durante los últimos años.

Los impactos de la actividad petrolera en la Amazonía han sido clasificados entre los más devastadores del planeta (Herbert, 2010, Amazon Defense Coalition, 2012). Luego del abandono de la Iniciativa Yasuní-ITT la política estatal ha enfatizado en la expansión de la frontera petrolera, no solamente al interior del Parque Nacional Yasuní, el área más biodiversa del hemisferio occidental, sino en áreas sensibles con limitadas reservas en las cuencas del Pastaza y el Bobonaza. A esto se añade el inicio de la minería a cielo abierto en gran escala en el sur-oriente, cuyos impactos pueden ser más severos que los de los hidrocarburos, aunque su contribución a los ingresos fiscales sea mínima en comparación con el petróleo. La caída de los precios de los minerales y el desplome reciente de los precios del petróleo demuestran la extrema vulnerabilidad de estas políticas frente a shocks económicos externos, que escapan del control del país, similares a los sufridos entre 1987 y 2002, cuando se produjo la mayor crisis económica y social del país desde 1920.

Otras actividades primarias de alto impacto ambiental han sido también estimuladas o permitidas, como el cultivo de camarón en cautiverio, con la destrucción de aproximadamente la mitad de los manglares del país, la plantación de palma africana acelerando la deforestación en el Chocó ecuatoriano, y la tala de madera tropical sin control efectivo por parte del Estado. A los impactos de estrategias económicas de alto costo ambiental se añaden las futuras interrupciones provenientes del cambio climático, de fenómenos como El Niño, agravadas por el calentamiento global, y de otras amenazas volcánicas y sísmicas frente a las cuales la sociedad apenas está preparada.

Opciones para el cambio inmediato.

Las estrategias económicas vigentes difícilmente pueden garantizar siquiera la continuidad de las condiciones favorables que permitieron mejoras sociales durante los últimos años (el fin del boom petrolero en 2014 compromete los mecanismos de “compensación”), y pueden tener efectos destructivos y posiblemente irreversibles sobre la biodiversidad y el patrimonio natural del país. El fin del boom petrolero puede llevar a una alternativa económica de corto plazo que comprometería aún más la resiliencia de los socio eco sistemas ecuatorianos: intensificar las actividades extractivas para compensar por la vía del volumen lo que pueda perderse en precio de las exportaciones (petroleras, mineras y de otros productos primarios).

Existen, sin embargo, opciones alternativas, que pueden conducir al país a ampliar las posibilidades de una mejora participativa y universal de la calidad de vida de la población, con respeto a la diversidad cultural, y enmarcada en los límites de los ecosistemas que la sustentan. En esta línea pueden fomentarse actividades de ecoturismo y turismo, agroecología y agroforestería, y la ampliación de los beneficios de la biodiversidad mediante el bioconocimiento, entre otras opciones. Este impulso a la diversificación económica, necesariamente iría acompañado de una política de no expansión de la frontera petrolera, paralización de la minería en gran escala y control efectivo de la deforestación y degradación de los ecosistemas remanentes. La pérdida de rentas estatales tendría que compensarse con una mayor capacidad para recaudar impuestos domésticamente y asignarlos a inversión social.

Así, la política de diversificación productiva en favor de actividades ricas en enlaces locales, intensivas en empleo y amigables con la naturaleza, se complementaría con una ampliación en el acceso a los activos productivos para pequeños emprendimientos y procesos redistributivos respecto a la tierra y las oportunidades (educación, crédito, capacitación y asistencia técnica).

La experiencia de otros países –desarrollados y en vías de desarrollo- indica que la transición hacia las alternativas sustentables depende de la ampliación y fortalecimiento de las instituciones que favorecen el pluralismo social. Una esfera pública abierta a las voces e intereses de los inmediatamente afectados por cambios en su entorno natural que amenazan a su sustentabilidad como sociedades locales permite diseñar protecciones adecuadas y crear mecanismos para construir actividades económicas alternativas.

Identidad de Autores

- Coordinador** Pablo Andrade, Ph.D., Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, pablo.andrade@uasb.edu.ec
- Investigador** Carlos Larrea, Ph.D., Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, carlos.larrea@uasb.edu.ec
- Investigador** Pablo Ospina, M.A., Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, pablo.ospina@uasb.edu.ec

Identidad de Proyecto

- Coordinador** Dra. Barbara Hogenboom, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), b.b.hogenboom@cedla.nl
- Comisión Europea** Cristina Marcuzzo, DG Research & Innovation, cristina.marcuzzo@ec.europa.eu

Consortio

- Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Universidad de Amsterdam (CEDLA-UvA) www.cedla.uva.nl
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) www.clacso.org.ar
- Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB) www.icta.uab.cat
- Institute de Recherche pour le Développement (IRD) www.ird.fr
- Centre for Development and the Environment - University of Oslo (SUM-UiO) www.sum.uio.no
- Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (CDS-UnB) www.unbcds.pro.br/pub
- Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xoc) www.xoc.uam.mx
- Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH) www.idea.usach.cl
- Gino Germani Research Institute (IIGG) www.iigg.sociales.uba.ar
- Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito (UASB-SQ) www.uasb.edu.ec

Duración

marzo 2011 – febrero 2015 (48 meses)

Presupuesto

Contribución CE: EUR 2.699.310,-

Página Web

www.engov.eu

Este Policy Brief solo refleja el punto de vista de los autores. La Unión Europea no se hace responsable por cualquier uso que se haga de la información contenida en el presente.