



EL ECUADOR POST PETROLERO

Acción Ecológica



EL ECUADOR POST PETROLERO

INTRODUCCIÓN

JOAN MARTINEZ ALONSO

CAPÍTULO I. EL PETROLIO EN EL ECUADOR

EL PETROLIO EN EL ECUADOR

Una introducción crítica del pasado reciente de la explotación petrolera

Alberto Acosta

LA TRANSICIÓN DEL PETROLIO

Informe del primer ministro

Juan Carlos Rodríguez

EL ECUADOR POST PETROLERO

DEBATE SOBRE EL FUTURO DEL ECUADOR

DE LA AMAZONIA ECUATORIANA

Informe del primer ministro

Alberto Acosta, Alexandra Almeida, Milton Balseca,
Elizabeth Bravo, Fernando Carrión, Judy Kimmerling,
Carlos Larrea, Esperanza Martínez, Diego Puente,
Ivonne Ramos, Catalina Sosa, Carlos Viteri.

EL ECUADOR EN EL SIGLO XXI

DESARROLLO Y TRANSICIÓN

Una visión crítica del futuro del país

Alberto Acosta

LAS FUENTES ALTERNAS DE ENERGÍA

Una visión crítica del futuro del país

Milton Balseca

Editado por
Esperanza Martínez

Consejo editorial
Ildis, Acción Ecológica, Oilwatch

Revisión de textos
Marcela Yánez

Diseño de la portada
Leonor Bravo

Foto de la Portada
Dolores Ochoa

Diagramación e impresión
ATOPOS

Auspicio
HIVOS, CIDA, CRIC, ILDIS

Cuadros
Alberto Serrano

Publicado por
ACCION ECOLOGICA
Casilla 1715246 C
verde@hoy.net
www.ecuanex.net.ec/accion

Primera Edición
Junio del 2000

Derechos de Autor
013972
ISBN - 9978-41-366-9

Quito - Ecuador

EL ECUADOR POST PETROLERO

INTRODUCCION

JOAN MARTINEZ ALIER

11

CAPITULO 1. MAS PETROLEO MAS POBREZA

EL PETROLEO EN EL ECUADOR:

una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo

Alberto Acosta

15

LA TEXACO EN EL ECUADOR:

informe del juicio

Judith Kimmerling

51

RESEÑA SOBRE LA HISTORIA ECOLOGICA DE LA AMAZONIA ECUATORIANA

Alexandra Almeida Albuja

65

CAPITULO 2. ES POSIBLE LA TRANSICION A UNA ECONOMIA POST PETROLERA?

LA TRANSICION HACIA UNA ECONOMIA POST-PETROLERA EN EL ECUADOR

Carlos Larrea

89

ALGUNOS ELEMENTOS PARA REPENSAR EL DESARROLLO:

Una lectura para pequeños países

Alberto Acosta

106

LAS FUENTES ALTERNAS DE ENERGÍA:

Una opción limpia para el Ecuador

Milton Balseca

139

LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO	
Fernando Carrión M.	157
MORATORIA A LA ACTIVIDAD PETROLERA	
Esperanza Martínez	171
CAPITULO 3: ALTERNATIVAS POLÍTICAS PARA EL ECUADOR POST PETROLERO	
SOBERANIA ENERGETICA	
Esperanza Martínez	189
SOBERANIA ALIMENTARIA	
Elizabeth Bravo	196
ECONOMÍA PETROLERA VS. ECONOMÍA COMUNITARIA:	
Respuestas Locales	
Carlos Viteri Gualinga	209
EL MERCADO JUSTO O MERCADO ALTERNATIVO Y EL TRABAJO ARTESANAL	
Catalina Sosa	217
ROMPIENDO VICIOS CIRCULOSOS:	
Una propuesta para transcender la era petrolera	
Diego Puente Corral	222
EL MEGAFONO, LA TELA Y EL TAMBOR:	
La campaña contra la Texaco	
Ivonne Ramos	228
CUADROS ESTADISTICOS. EL PETROLEO EN LA ECONOMIA NACIONAL	237

LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Fernando Carrión M.

Hasta antes de los 70, en el Ecuador operaba un esquema de descentralización del Estado fundamentado en una doble condición, una de carácter funcional y otra de carácter territorial. Eran formas de descentralización funcional por ejemplo, el Banco de la Vivienda y el Banco Central. Son expresiones de la descentralización territorial los Municipios y los Consejos Municipales y Provinciales. Estas son instancias que se consolidan y fortalecen en la década de los 70 s, durante el boom petrolero. En esos años se emprendieron grandes proyectos nacionales tales como represas, proyectos de riego, electrificación y otros que fueron manejados no por las instancias territoriales, sino por corporaciones regionales expresamente constituídas para su ejecución.

Se crearon diferentes mecanismos de transferencia económico del Gobierno Central hacia los Municipios y Consejos Provinciales entre los que está el FONAPAR (fondo nacional de participación) y el FONAPRE (Fondo Nacional de preinversión). A través de estos mecanismos se desarrollaron centralizadamente, estudios de prefactibilidad, factibilidad y planificación de las ciudades.

El Estado centralizado de los 70s, se basó en la extracción de petróleo en la Amazonía y sin embargo estos recursos nunca fueron reinvertidos en esta región, razón por la que es justamente esta región en donde se encuentran aún en la actualidad los indicadores sociales más bajos.

Este Estado centralista entro en crisis con la crisis petrolera, en la decada de los 80, cuando a la baja de los precios de petrolero, se sumo la crisis de la deuda. En este contexto empieza a desmontarse la idea del Estado fuerte, se plantean las politicas clasicas del ajuste, la privatizacion y mas tardiamente la descentralizacion, que se inicia a fines de 80 y principios del 90.

El boom petrolero provocó un rápido proceso centralizador que planteó una serie de efectos nocivos para la sociedad ecuatoriana. Este proceso centralizador condujo al desarrollo de su antitesis: la descentralización.

Desequilibrios regionales

En el Ecuador, a diferencia de otros países latinoamericanos en los que la descentralización empezó hace más de una década, el proceso descentralizador se encuentra a las puertas, lo cual, en cierta medida, presenta la ventaja de "llegar tarde". Esto permite potencialmente replantear los procesos de descentralización, corregir los errores cometidos en otras realidades y ubicarse en la corriente (1).

Uno de los temas más importantes en este sentido es el que tiene que ver con el desarrollo desigual. Este conlleva a que se incrementen los desequilibrios regionales y territoriales y por tanto de todo el manejo ambiental. Por ejemplo, concentrar el desarrollo en ciudades implica generar una gran cantidad de energía que se produce en lugares distantes y que se consume en las ciudades, a su vez, las ciudades producen una gran cantidad de residuos, que finalmente son evacuados a otros lugares.

Una propuesta de descentralización permiten equilibrar el desarrollo en todas las regiones tomando como base

- la administración pública de las decisiones
- la administración descentralizada de los servicios
- el manejo de los recursos naturales

La descentralización desde un punto de vista ambiental, puede ser analizada, por una parte, por las implicaciones que la descentralización del manejo de los recursos naturales puede tener sobre el medio ambiente y por otra, por la reducción del gasto público, que en el mediano plazo conlleva el proceso descentralizador, y que, en la mayoría de los casos se asienta sobre la presión a los recursos naturales.

Por otro lado, la descentralización es una demanda mediante la cual es posible asumir de mejor manera el reconocimiento de la diversidad y su manejo. La biodiversidad es un tema de difícil manejo desde la perspectiva de Estado centralista; en cambio se facilita tratado de manera regional o desde una perspectiva local.

Por otra parte, la tendencia a manejar la economía y las propuestas de desarrollo desde una perspectiva centralizada conlleva a profundos desequilibrios regionales, evidenciados, por ejemplo, con la existencia de monocultivos a nivel regional o de vocaciones unidimensionales en la producción de distintas áreas del país

Para superar los desequilibrios regionales es necesario llevar a cabo un conjunto de medidas. Por una parte, es necesario generar una gran diversificación de exportaciones, principalmente de productos y mercados con valor agregado y por otra parte, dinamizar el mercado interno sobre la base del incremento de la capacidad adquisitiva de la población y la diversificación productiva.

Dos aspectos fundamentales en el proceso de descentralización son el acceso a la alimentación y a las fuentes de energía.

En cuanto a la energía el Ecuador tiene una gran riqueza hídrica con potenciales para su generación descentralizada. Lo que se requiere es un cambio de óptica respecto a la utilización de la energía hidráulica; si antes la óptica era la de construir grandes represas, las que han generado grandes impactos ambientales y sociales tales como los evidenciados con la Josefina, la visión actual se encamina a la construcción mini centrales, descentralizadas.

En el caso de la producción y distribución de alimentos es claro que una propuesta de descentralización debe implicar reducir la importación de alimentos a fin de disminuir sus costos económicos y ambientales, por lo menos en aquellos casos en los cuales es posible tener una producción local y regional de los mismos.

Para que la debilidad de haber iniciado tardíamente el proceso descentralizador se convierta en fortaleza, se deben reseñar y asimilar algunas de las experiencias más importantes ocurridas en Latinoamérica y Europa.

La descentralización en América Latina

El resurgimiento de la cuestión local en América Latina se da a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vivía entonces. La reforma del Estado puso a la orden del día el debate sobre la descentralización, en donde se inscribe el tema de lo local. De aquella época para acá, se pueden percibir dos etapas en el proceso de descentralización.

La primera etapa está caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, que se expresa a partir de la transferencia de recursos y competencias, así como de la ampliación de su base social de sustentación, a través de la participación y la representación.

Este proceso desencadena una marcada bipolarización entre lo local y lo central, (2) que produce -al menos- los siguientes efectos nocivos:

- a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional;
- b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido posiciones ante el peso de lo municipal;
- c) Se desorganiza el conjunto de la estructura estatal porque se superponen y multiplican las entidades estatales ante la ausencia de propuestas respecto de la organización del Estado.
- d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogenizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos de la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

La segunda etapa se caracteriza por el regresar la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal. Algunos países se encuentran en un momento de redefinición de estas estructuras provinciales o departamentales, con miras establecer los vínculos de lo local y lo nacional.

Los estados de América Latina que se plantean la descentralización, han producido reformas legales que llegaron al texto constitucional como fórmula de salida a las propuestas. En las nuevas constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-95) y Perú (1979) se contempla el proceso. Sin embargo, no ha sido suficiente, por lo que han requerido de leyes secundarias, para impulsar algunas propuestas concretas.

En el caso ecuatoriano, la reciente reforma impuso una serie de medidas tendientes a redefinir la estructura del Estado, en cuanto a las competencias y funciones que cada uno de los niveles debe realizar.

Descentralización, desconcentración y descentramiento

Es importante plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y, dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje desde el cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para darle una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local y, por otro, ver la estructura global del Estado y su relación con la sociedad civil.

En tanto instancia intermedia, podemos hablar de un proceso descentralizador, un proceso de desconcentración y uno de descentramiento. Estos son procesos distintos que pueden ser desarrollados paralelamente.

La descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos desde un nivel central de gobierno, por ejemplo, un ministerio, hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía, por ejemplo, un municipio.

La desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central por ejemplo, un ministerio, a ciertos órganos dependientes por ejemplo, una dirección provincial del mismo.

Tanto la una como la otra no deben confundirse con el descentramiento o privatización. Este último, trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (Carrión, 1996).

Si consideramos la cualidad de centralidad, presente en los tres conceptos, veremos que los dos casos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y en el tercero, por el contrario, una pérdida de la centralidad en lo público, lo estatal y la política.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos (eficiencia, eficacia, etc.) tienen intenciones y contenidos distintos según el caso que se trate. Por ejemplo, un proceso descentralizador facilita la participación y representación: la descentralización se facilita porque hay transferencia de competencia de recursos y porque hay una base social que demanda participación

La desconcentración puede mejorar la gobernabilidad, pero si se crean muchos organismos desconcentrados, se puede menoscabar la gobernabilidad, siendo sin embargo más eficiente.

Con la privatización se genera segmentación. El ciudadano termina siendo consumidor cliente. Antes los gobiernos locales eran factor de unidad, hoy la condición de ciudadanía se fragmenta. Uno termina siendo no un ciudadano que participa, sino un cliente que paga.

Implicaciones del descentramiento o privatización de los recursos naturales

El descentramiento de los recursos naturales significa que estos empiezan a funcionar con una lógica, no de servicios para satisfacer una demanda; sino para maximizar las ganancias, lo que conlleva a la sobreexplotación de los recursos. El fin es la ganancia, no el beneficio.

Esto, aplicado a la extracción de recursos hidrocarburíferos significa una disminución dramática de los recursos existente, una falta de redistribución de los beneficios generados y una mayor destrucción del medio ambiente del que este recurso se extrae (la Amazonía o el mar) y una mayor violación de los derechos colectivos de las poblaciones locales.

En el campo de los recursos naturales, lo que se requiere es fortalecer las competencias del Estado en el control de los mismos. Aquí hay una contradicción entre las competencias del Estado controlador, con la actual tendencia hacia la desregulación, la misma que es empujada con gran fuerza por las empresas transnacionales, que son a la vez las más interesadas en desencadenar procesos de descentramiento de los recursos hidrocarburíferos.

La desregulación y el descentramiento de los recursos naturales se apoyan en la crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la "sociedad civil", en los procesos de privatización, de la ampliación del mercado y de la maximización de la soberanía del consumidor. Es un mecanismo de difusión y generalización del mercado, que disgrega la demanda y atomiza los conflictos. Como en Chile, en la segunda época de la dictadura de Pinochet.

Esto viene dado por un modelo hegemónico impuesto por una doble trilogía: la primera, por la apertura (globalización), la reestructuración económica (ajuste) y reforma del Estado (privatización), inscritos dentro del movimiento de globalización/localización; y por una visión de la descentralización altamente reduccionista, que privilegia el proceso descentralizador como exclusivo del ejecutivo nacional, de los servicios y hacia los municipios. De esta manera, se establece un paralelismo entre descentralización y municipalismo y, por tanto, se propende a creer que son lo mismo, perdiendo de vista el carácter estructural del proceso.

Una concepción alternativa, busca tanto democratizar el Estado, como racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsa la gobernabilidad a todo nivel y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional (no homogeneización) y de una mayor participación de la población, en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales en el que las dimensiones de provisión de energía y seguridad alimentaria son centrales. El caso más significativo es el colombiano, que arranca con la Constitución aprobada en 1991.

Descentralización: las respuestas en Ecuador

Cuáles son las urgencias y cuáles las presiones.

Vivimos la crisis del Estado centralista iniciada con el fortalecimiento del Estado, que fue apoyado por el boom petrolero. Esto se expresa en la erosión del conjunto de las instituciones democráticas como son el Congreso, la justicia, los organismos de control; hay una crisis del sistema político, en los mecanismos de representación...la gente presiona para verse mejor representada.(4)

Enfrentamos también una crisis económica, pues hay menos recursos incluso para distribuir concentradamente.

Asistimos además a un problema de crisis del respeto a las identidades, a la cultura; y aun al problema de la marginalidad, lo que se refleja en el tratamiento de lo ambiental y en la explotación de los recursos naturales en el que no respeta ni la diversidad, ni la cultura ni contribuye a resolver el problema de la marginalidad.

En el Ecuador, el desarrollo nacional ha generado muchos desequilibrios y esto produce un incremento de los desequilibrios naturales dentro del país, que se expresa hoy claramente con el fenómeno del Niño (que es una expresión y pretexto para reclamar la descentralización).

Por ello la descentralización debe ser concebida como una propuesta nacional, debe atravesar todo el territorio; requiere de amplios consensos para ejecutarla; y, debe reflejar la diversidad étnica y cultural del país. Debe permitir además el hacer un mejor uso de los recursos que existen en cada región y de las que pudieran incorporarse como nuevos recursos alternativos que reemplacen al petróleo, obedeciendo a las necesidades y demandas locales y respetando al medio ambiente.

La propuesta

Las principales características del Estado Nacional en el Ecuador pueden definirse en los siguientes términos: Estado unitario, régimen presidencialista, organización descentralizada (a través de provincias y cantones y juntas parroquiales) y sectorializada (ministerios), y estructura funcional con poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado implica una rearticulación de estos tres criterios: la priorización en lo territorial, la autonomía y la representación. El diseño de un esquema de encuentro entre lo sectorial y territorial, entre la autonomía y la dependencia y entre la delegación y la representación-participación.

Una propuesta global de reorganización del Estado debe definir el número de los niveles (cuáles y qué deben hacer). Se considera necesaria la existencia de 3 niveles, que se los denominará genéricamente como órganos subnacionales (OS): provincias, cantones y parroquias.

Cada uno de estos OS podrá tener situaciones de excepción que atenderán al principio de la flexibilidad, surgida de la diversidad étnica (comunidades o cabildos en el nivel que corresponda) (5) y natural (v.g. Galápagos) o especial (zonas metropolitanas de Quito y Guayaquil).

La provincia es el nivel de intermediación por excelencia (espacio de encuentro de la autonomía-dependencia, de la delegación-representación y de lo sectorial-territorial), las parroquias el eje de participación y las provincias y cantones de la administración descentralizada.

En cada uno de los OS se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa en las parroquias y cantones, y en las provincias una combinación directa en los consejos provinciales e indirecta en las gobernaciones. Todos los OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.

Algunas competencias serán nacionales y, por tanto, intransferibles (seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia), los restantes serán ejercidas por las OS, atendiendo a los cuatro principios: la subsidiaridad (6), la concurrencia (7), la solidaridad y la flexibilidad (8).

Los OS administrarán los recursos propios y participarán de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del presupuesto nacional.

La descentralización es un proceso de ida y vuelta con múltiples componentes, que tiene también aspectos de centralización, porque se trata de un proyecto que reorganiza la sociedad y el Estado en su conjunto.

Por ejemplo, la necesidad de que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en instancias superiores. Que unas y otras sean autónomas, con medios suficientes y que sean representativas. Que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala. Se debe estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones, a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas.

Se debe estimular la democracia local a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en los OS.

La base de la participación son las Juntas Parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidente y Vocales).

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.

La conformación de los concejos municipales y provinciales reproducirá la misma representación que existe en el Congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. En el nivel provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de consejales cantonales y otro parroquiales. Se requerirá por último, la regulación de las comunas y territorios étnicos.

NOTAS

1 Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta (Cfr. Borja, 1987).

2 La bipolarización Municipio-Gobierno Nacional ha conducido, en el Ecuador de hoy, a fortalecer el centralismo, que es lo que debe atacar la descentralización. Más aún, ha terminado por debilitar a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), por cuanto los municipios de las ciudades grandes (Quito, Guayaquil y Cuenca) prescinden de su organización natural y establecen relaciones directas con el gobierno nacional. De esta manera, la AME se convierte, por la lógica perversa de su reivindicación, en un sindicato de municipios pequeños.

3 Nos referimos -principalmente- a las leyes del Régimen Municipal y Provincial, de redistribución del 15 por ciento de los ingresos netos del Estado hacia el régimen seccional autónomo y la de Descentralización y Participación Social.

4 En el Ecuador se observa una discusión recortada por los viejos temas del regionalismo y de un intento de descentralización demasiado pegado a la coyuntura político-electoral.

5 Los territorios indígenas deberán formar un sistema integrado con el COPLADEIN.

6 El principio de la subsidiariedad permite que las administraciones subnacionales reclamen o establezcan convenios para la transferencia y/o delegación de competencias, gracias a que el nivel más próximo a la sociedad civil tiene preeminencia sobre el superior. La cercanía le proporciona mayor conocimiento de la realidad, le hace más democrático y eficiente.

7 Este principio es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales y, sobre todo, para la ruptura de las autarquías. Se trata de establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones.

8 La flexibilidad tiende a romper con el uniformismo y a reconocer la diversidad; por ejemplo, de los tipos de órganos, de la capacidad, complejidad o tamaño.

5. BIBLIOGRAFIA

Adrianzén, Alberto, Regiones ¿Si o No?, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.

Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: Revista SIAP, No. 114, Cuenca, 1997.

Borja, Jordi, Descentralización y participación Ciudadana, Ed. IEAL, Madrid, 1987.

Carrión, Fernando, Gobiernos locales y descentralización, Ed. FECS, Caracas, 1996.

Carrión, Fernando, "Gobiernos Locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: Revista ICONOS # 3, ED. FLACSO, Quito, 1997

Coraggio, José Luis: La descentralización, un día después. Buenos Aires, 1997.

Fernández, Gustavo: Privatización y descentralización, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.

Guzmán, Marco Antonio: Proyecto de Ley de Desarrollo Provincial, Quito, S/F.