

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

Petrobras Ecuador
Suiza 209 y Eloy Alfaro. Edificio Azul
Telf: (593) 22272963 2271156
Fax: (593) 2459101
Quito-Ecuador
www.petrobrasenergia.com

ISBN: 9978-67-109-9
ISBN: 978-9978-67-109-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: abril 2006

Los coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

Índice

Presentación	11
Introducción: Repensar la política petrolera	13
<i>Guillaume Fontaine</i>	

PRIMERA PARTE

Los determinantes políticos y económicos de la política petrolera

Capítulo 1

El contexto internacional

Geopolítica del petróleo, desarrollo e integración en América Latina	27
<i>Victor Hugo Jijón</i>	

Políticas estatales, conflictos socio ambientales y ampliación de las fronteras extractivas	43
<i>Pablo Ortiz T.</i>	

Capítulo 2

Las dimensiones económicas

Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005	57
<i>Carlos Larrea</i>	
Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador	69
<i>Marco Naranjo Chiriboga</i>	

Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales	87
<i>Alberto Acosta</i>	

Capítulo 3

Las dimensiones tecnológicas

Sostenibilidad energética y cooperación internacional	113
<i>Manuel Echeverría</i>	

La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica	123
<i>Fernando Reyes</i>	

Formulación de la política petrolera	137
<i>Patricio Baquero Tenesaca</i>	

Comentarios en torno a la apertura petrolera	155
<i>Walter Spurrier Baquerizo</i>	

SEGUNDA PARTE

Las implicaciones sociales y éticas de la política petrolera

Capítulo 4

Los problemas socio ambientales

El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinería	169
<i>Jorge Jurado</i>	

Petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad	189
<i>Esperanza Martínez</i>	

La biodiversidad como recurso estratégico para los pueblos indígenas y su relación con la actividad petrolera en el Ecuador	205
<i>Rodrigo de la Cruz</i>	

Capítulo 5

Los problemas territoriales

Territorios y pueblos indígenas en la dinámica petrolera amazónica	219
<i>Santiago Kingman</i>	
Circunscripciones territoriales indígenas	235
<i>Leonardo Viteri G.</i>	
Testimonio: Desarrollo económico versus plan de vida	245
<i>Máximo Cuji</i>	

Capítulo 6

La responsabilidad de las empresas

La responsabilidad social empresarial y la industria hidrocarburífera en el Ecuador	253
<i>Francisco Veintimilla C.</i>	
Testimonio: La política de responsabilidad corporativa de EnCana	263
<i>Fernando L. Benalcázar</i>	
Responsabilidad cultural: El reto de la inclusión de los derechos culturales	275
<i>Juan Carlos Franco</i>	
Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de los derechos humanos	287
<i>Mario Melo</i>	
Testimonio: Los quichua de Sarayacu frente a la actividad petrolera	299
<i>Marlon Santi</i>	
Bibliografía	309

Anexos	321
Presentación de los autores	355
Índice general de la trilogía	363

Capítulo 2
Las dimensiones económicas

Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005

Carlos Larrea

Introducción

El petróleo ha sido indudablemente el producto de mayor importancia en la economía y sociedad ecuatoriana a partir de 1972. Entre 1995 y 2004, los ingresos petroleros aportaron con un tercio del total del presupuesto del Estado¹, y el petróleo representó el 40% de las exportaciones. El peso de este producto en las exportaciones totales ha ascendido al 55 % en 2004, como resultado tanto de sus elevados precios recientes como de la expansión en la producción resultante de la construcción del oleoducto de cruces pesados (OCP) (Banco Central del Ecuador, 2005).

Pese a su elevada significación actual, el petróleo es un producto no renovable, y sus reservas probadas son, en la actualidad, limitadas (4.630 millones de barriles en 2003), de forma que su explotación posiblemente continuará sólo por dos décadas más. Además, el impacto ambiental de su producción es significativo, en particular por sus efectos directos e indirectos sobre la deforestación y la pérdida irreversible de biodiversidad en la Amazonía.

En este escenario estratégico y frágil, las políticas petroleras del Estado tienen un rol fundamental, y su principal objetivo es generar las condiciones óptimas para revertir los recursos petroleros en una mejora sostenible de las condiciones de vida para la mayoría de los ecuatorianos/as, minimi-

1 La participación real del petróleo en el gasto fiscal es mayor, ya que una parte considerable de los ingresos fiscales petroleros no ingresó al presupuesto del Estado, sino que fue canalizado al FEIREP y otros mecanismos preasignados.

zando al mismo tiempo el impacto ambiental negativo de la producción petrolera. Al cabo de 33 años de explotación petrolera, los resultados alcanzados en estas metas han sido poco satisfactorios. La economía sufre un estancamiento de larga duración, y las condiciones sociales han sufrido un deterioro, acompañado por un proceso acelerado de deforestación y otros impactos ambientales, como se mostrará en las secciones siguientes.

Los objetivos de este artículo son, en primer lugar, explorar, desde una perspectiva de larga duración, los factores que han incidido en la capacidad del Estado para emplear los excedentes petroleros en beneficio de los ecuatorianos/as, y en segundo término, formular sugerencias para mejorar el limitado impacto actual del sector petrolero en el proceso de desarrollo humano del país.

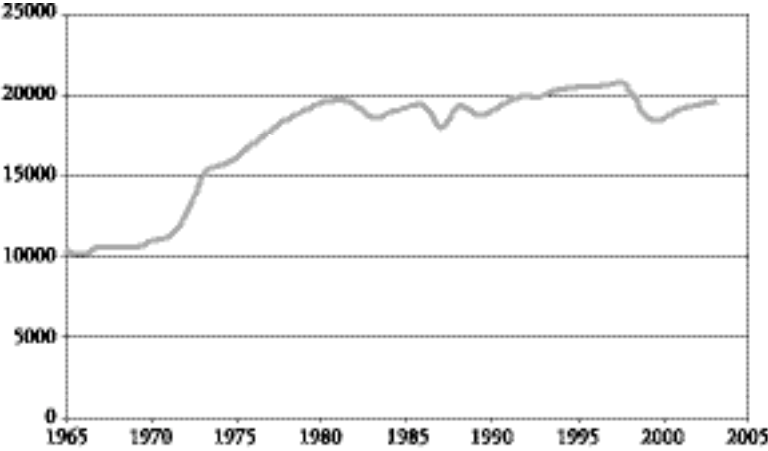
Petróleo, economía y sociedad en el Ecuador

La explotación petrolera tuvo un enorme impacto sobre la economía nacional durante la primera década (1972-1982), conduciendo casi a la duplicación del ingreso por habitante (Cf. Gráfico 1). Paradójicamente, a partir de este último año, como resultado del inicio de la crisis de la deuda latinoamericana y el cambio en la estrategia de desarrollo hacia un modelo de ajuste estructural y promoción de exportaciones, el ingreso por habitante entra en una fase de estancamiento, agravado por varias crisis en 1983, 1987 y la dramática caída de 1998-99. El efecto del petróleo sobre el crecimiento se desvanece, a pesar de que la exportación petrolera actual supera con más del doble a sus niveles durante el “boom” de los años 1970 (Cf. Gráfico 2).

La escasa articulación actual entre el sector petrolero y la economía nacional se ha hecho evidente con el aumento en la producción resultante de la construcción del OCP. En 2004, la producción petrolera creció en un 24% y el PIB lo hizo en el 6,9% , la mayor tasa en muchos años. Sin embargo, el producto no petrolero por habitante apenas creció al 0,3% , confirmando la tendencia al estancamiento que ha prevalecido desde 1982.

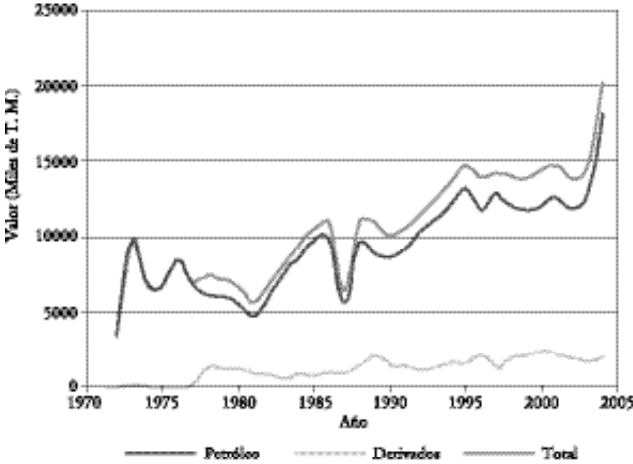
El crecimiento de las exportaciones de petróleo alcanza, en volumen, un 5 % en 2004 respecto a 2002. Los precios suben de un promedio de 22 dólares por barril (2000-2002) a 46 dólares en julio de 2005, y continúan

Gráfico 1. Ingreso por habitante en el Ecuador: 1965-2003
(a precios constantes, sucres de 1975)



Fuente: Banco Central del Ecuador. *Información Estadística Mensual*. Noviembre 2004 y números anteriores. (Quito: Banco Central del Ecuador).

Gráfico 2. Quantum de las exportaciones de petróleo: 1972-2004
(miles de toneladas métricas)



Fuentes: C. Larrea (1993); Banco Central del Ecuador *Información Estadística Mensual*, Varios Números.

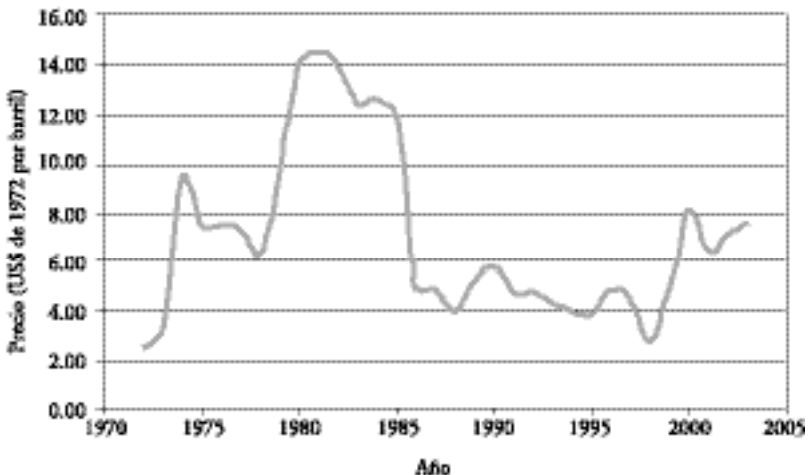
ascendiendo hasta el presente. Esta enorme bonanza no se traduce en una mejora en la economía nacional no petrolera, ni se ha reflejado en una mejora en las condiciones de vida. Los gráficos 3 y 4 contienen los precios reales del crudo ecuatoriano y del petróleo árabe ligero.

En síntesis, aunque el aumento de la producción de crudos pesados y la pronunciada elevación de los precios internacionales reflejan una notable expansión del sector petrolero, su efecto sobre el resto de la economía nacional es muy débil. Esta situación es la opuesta a la que prevaleció durante la fase del “boom” petrolero.

El Ecuador ha exportado petróleo desde 33 años. Es sorprendente que esta riqueza haya contribuido tan poco a la mejora sostenida de las condiciones de vida para la mayoría de la población. La pobreza, que afectaba al 60% de la población nacional en 2003, se mantiene aún a niveles superiores a los de 1995 (56%), y la extrema pobreza ascendió del 20% al 33% , evidenciando un costo social no revertido de la crisis de 1998 y 1999. El desempleo urbano, que descendió hasta el 8% a fines de 2002, luego de

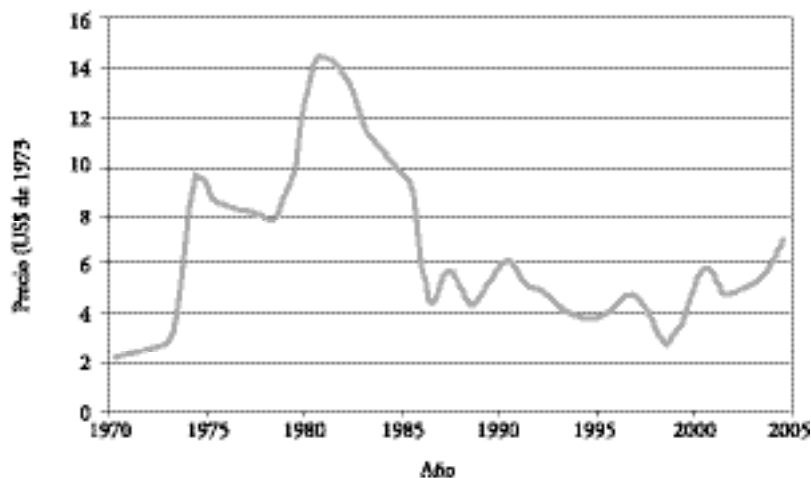
Gráfico 3. Precios reales del petróleo ecuatoriano: 1972-2003

(en dólares de 1972 por barril)



Fuentes: Banco Central del Ecuador, *Boletín Anuario* (varios números); United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics* (varios números).

Gráfico 4. Precios reales del crudo árabe ligero



Fuente: OPEC, Annual Statistical Bulletin, 2004.

haber alcanzado el 17% durante la crisis, ha repuntado hasta el 11% en la actualidad y la desigualdad social ha aumentado a lo largo de los últimos años (Larrea, 2004).

Más grave aún es el panorama educacional. Las tasas de asistencia primaria han declinado entre 1990 y 2001 (del 89% al 83,5%), y en este último año apenas el 44% de los jóvenes en edad apropiada asistió a la secundaria, cifra semejante a la de 1990. Además existen grandes diferencias regionales, sociales y de género en el acceso a la educación. Así, mientras el analfabetismo entre mayores de 15 años alcanzaba el 9% a nivel nacional en 2001, la cifra llegaba al 17% en la Sierra rural, al 22% entre la población indígena, y al 30% entre las mujeres indígenas. La calidad de la educación en el país se encuentra entre las más bajas de América Latina y los esfuerzos de reforma educativa han producido escasos resultados. De acuerdo a una evaluación reciente de la Universidad de Harvard, la calidad de la educación básica en el Ecuador es la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Cibils, Giugale, y López-Cálix, 2003: 275). Según el propio Banco Mundial, a pesar de adecuados mecanismos de focalización, los pro-

yectos de mejora en la calidad de la educación EB/PRODEC y PROMECEB beneficiaron solamente al 17% de los estudiantes rurales o de las áreas urbano-marginales (Beckerman y Solimano, 2002).

En el caso de salud, una reciente evaluación del Banco Mundial concluye: “Pese a los recientes esfuerzos para promover la inversión y descentralización, el sector salud no ha resuelto sus problemas fundamentales. Estos esfuerzos fueron modestos, y la baja cobertura poblacional, la falta de acceso, y la mala calidad de los servicios prevalecen [...] Aproximadamente el 30% de la población carece todavía de servicios básicos de salud”. (Fretes-Cíbils, Giugale, y López-Cálix, 2003: 293).

Aparte de su mala calidad e insuficiente monto, los servicios de salud pública no están focalizados hacia los más pobres, y benefician principalmente a estratos bajos y medios urbanos (Beckerman y Solimano, 2002: 150).

La desnutrición crónica entre menores de 5 años es importante porque reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una “trampa de pobreza”. La desnutrición crónica afectaba en 1998 al 27% de los niños menores de 5 años en el Ecuador, llegando al 41% en la Sierra rural y al 58% entre los pueblos indígenas (Larrea, Freire y Lutter, 2001). Información más reciente, de la encuesta ENDEMAIN (2004) muestra una reducción en la prevalencia nacional de la desnutrición, al 23 % .

Al estancamiento económico y deterioro social se añade la creciente vulnerabilidad ambiental. El Ecuador es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta, y posee condiciones edafológicas e hídricas altamente favorables para la agricultura en sus áreas cultivadas. Estos recursos, sin embargo, están sujetos a una creciente degradación que, en muchos casos, como la pérdida de la biodiversidad, tiene efectos irreversibles. La explotación petrolera, la apertura de vías en tierras cubiertas por bosques primarios y sin vocación agrícola en la Amazonía y Esmeraldas, la explotación maderera virtualmente no regulada, y la colonización, resultante de las desigualdades sociales y la escasa generación de empleo, conducen a una acelerada deforestación, estimada por la FAO en 189.000 hectáreas por año. La erosión de suelos en los páramos, y la pérdida de su capacidad de

regulación de los ciclos hídricos son también problemas con graves efectos sociales y ambientales (Larrea, 2005). El predominio de monocultivos con uso intensivo de agroquímicos en productos de exportación (como el camarón, el banano y las flores) representa una amenaza latente a su sustentabilidad.

Petróleo, economía y sociedad durante el “boom” (1972-1982)

El auge petrolero no solamente repercutió en un importante crecimiento económico, sino también en mejoras considerables en educación y salud. El porcentaje de analfabetismo entre los mayores de 10 años declinó del 24% al 15% entre 1974 y 1982, la escolaridad de la población mayor a 6 años subió de 3,6 a 4,7 años en el mismo intervalo. Se observan también una caída significativa de la mortalidad infantil y mejoras considerables en las condiciones habitacionales, cuya magnitud es superior a las cambios observados posteriormente. El lado débil del desarrollo social durante el período, lo constituye la generación de empleo, que condujo a un aumento considerable del subempleo y la informalidad, y a la pérdida de trabajos asalariados en la agricultura (Larrea, 1993).

La tendencia ascendente en las condiciones de educación, salud y vivienda observada durante el auge petrolero no ha sido equiparada posteriormente. Si bien varios indicadores han continuado mejorando, su ritmo ha sido considerablemente más lento, y en varios aspectos, como pobreza, inequidad social y empleo, se ha observado una tendencia al estancamiento o deterioro a partir de 1982.

Contrasta la articulación de la producción petrolera a la economía y sociedad ecuatorianas durante el *boom* petrolero, que condujo no solamente a un significativo crecimiento económico, sino a importantes mejoras en los campos de educación, salud y vivienda, con las condiciones actuales en las que, a pesar de los elevados volúmenes exportados y precios favorables, el sector petrolero ha debilitado significativamente su vinculación con la economía nacional, adquiriendo en parte características semejantes a una economía de enclave.

En este artículo se exploran los factores explicativos de este cambio, procurando identificar las variables fundamentales que explican la articulación del sector petrolero a la economía nacional, y sobre esta base, se establecen sugerencias para las políticas petroleras en el futuro.

Factores explicativos de la articulación del sector petrolero a la economía nacional

Hipotéticamente, se presentan dos factores endógenos y dos variables exógenas para explicar la capacidad de la sociedad ecuatoriana para “sembrar el petróleo”. Los factores endógenos son la participación estatal en el excedente, y la capacidad del Estado para invertir los recursos petroleros en desarrollo social. Estos dos factores se mantuvieron favorables durante el auge de los años setenta, y en la actualidad son débiles. Las variables exógenas que condicionan el impacto del sector petrolero en el desarrollo humano son los volúmenes producidos y los precios, que conjuntamente determinan el monto total del excedente petrolero.

Periodización de la etapa petrolera en el Ecuador

A partir de los criterios mencionados, se pueden distinguir tres fases en la etapa petrolera ecuatoriana.

Primera fase (1972-1985)

Este intervalo corresponde básicamente al auge petrolero y se prolonga hasta 1985. Durante estos años prevalece una elevada capacidad de negociación de la OPEP en el mercado internacional, y el país adopta una política nacionalista que conduce a la constitución de CEPE (posteriormente Petroecuador), a la renegociación de los contratos petroleros con Texaco-Gulf, y al establecimiento de condiciones que permitieron al Estado captar aproximadamente el 80% del excedente petrolero.

Aunque durante esta fase la deuda externa creció, hasta mediados de los años 1970 el endeudamiento era moderado, y el Estado logró invertir las ganancias petroleras impulsando la industrialización, la construcción de infra-

estructura (hidroelectricidad, refinería, vías, etc.) y el desarrollo social. Aunque la estrategia de desarrollo adoptada no logró resultados perdurables, debido al creciente endeudamiento, a la ausencia de políticas redistributivas, y a límites en el modelo de modernización productiva e industrialización sustitutiva, los resultados fueron inicialmente favorables, como se ha mencionado.

Segunda fase (1986-1999)

A partir de 1986, los Estados Unidos logran romper la influencia de la OPEP en el mercado petrolero, los precios caen dramáticamente y se mantienen bajos por un período prolongado hasta 1999, cuando llegan a su mínimo de 9 dólares por barril (Cf. Gráfico 4). Ante el debilitamiento del sector externo, el Ecuador cambia su política petrolera, abandona la OPEP e impulsa un crecimiento de los volúmenes ampliando la capacidad de bombeo del oleoducto SOTE y promoviendo la exploración con empresas privadas.

La estrategia se consolida a mediados de los años 1990, cuando Petroecuador es debilitada por reformas legales que limitan su capacidad de inversión. De esta forma se inicia una progresiva desnacionalización de la producción petrolera. Por otra parte, la crisis económica, el debilitamiento del Estado y el abultado peso de la deuda externa conducen a una asfixia fiscal crónica que se refleja en una caída sostenida de la inversión social, que ha sido tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 alcanzó menos de la mitad de su valor en 1981.

La institucionalidad política se debilita, y el Estado abandona también su papel protagónico en la inversión económica, bajo un modelo que transfiere al mercado la responsabilidad en el crecimiento. El excedente petrolero se destina en forma creciente al servicio de la deuda externa, perdiendo su aporte a la inversión económica y social.

Tercera fase (2000-2005)

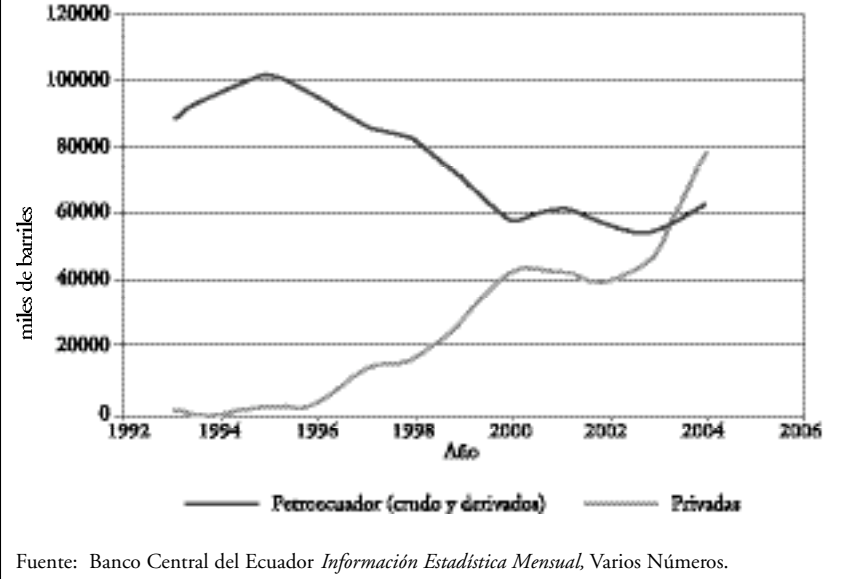
A partir de 2000, se inicia una tendencia ascendente en los precios internacionales del crudo. Varios estudios especializados sugieren que, a diferencia de otros episodios similares en los últimos años, el alza actual en los precios del petróleo responde principalmente a un crecimiento acelerado de la demanda internacional, con posibilidades limitadas de incrementar la producción internacional en el mediano plazo, ya que ésta se encuentra por

primera vez muy cerca de la capacidad instalada mundial, y la incorporación futura de nuevas reservas de magnitud es improbable. En este escenario pueden esperarse precios elevados en el mercado petrolero internacional sostenidos en el corto y mediano plazo, aún si la volatilidad política del Medio Oriente se reduce (Deffeyes, 2001; Bartsch y Müller, 2000; OPEC, 2004; *Le Monde Diplomatique*, 2005).

Al mismo tiempo, se consolida la progresiva desnacionalización de la producción petrolera en el país, con la construcción del OCP y el incremento de la producción privada, con limitada participación estatal, cuyo valor fluctúa alrededor del 20%. Mientras tanto, la producción estatal de crudos livianos declina desde 1993, debido a la limitada reinversión de Petroecuador en recuperación secundaria y terciaria en campos antiguos (Cf. Gráfico 5). La apertura de nuevos campos petroleros, inclusive en áreas protegidas, ha acentuado su impacto ambiental y ha contribuido a la deforestación y la pérdida irreversible de la biodiversidad en la Amazonía.

El resultado es una limitada y declinante participación pública en el excedente petrolero. Como la mayor parte de los recursos petroleros se han destinado al pago de la deuda pública externa e interna, el impacto de la nueva bonanza petrolera en la economía nacional ha sido mínimo. El problema se agrava por las limitaciones en la capacidad de refinación y el crecimiento de la demanda interna de combustibles, que han conducido a la importación creciente de productos refinados a costos elevados. La importación de combustibles ha crecido en casi nueve veces desde 1993, alcanzando los 784 millones de dólares en 2004. Esta situación es el resultado tanto de la mínima inversión en fuentes renovables de generación eléctrica, que han obligado al desperdicio de combustibles en la generación térmica, contribuyendo al calentamiento global, como también de la duplicación del parque automotor desde 1991, bajo un modelo que estimula en forma no sustentable la importación de bienes de consumo suntuarios, en particular después de la dolarización.

Gráfico 5. Exportaciones de petróleo por compañías (1993-2004)



Reflexiones finales y recomendaciones

Bajo las actuales políticas petroleras, el aporte de esta actividad a la mejora en las condiciones de vida para la mayoría de la población es mínimo, y el impacto ambiental de la producción de hidrocarburos es creciente, conduciendo a una pérdida no reversible y no compensada del patrimonio natural del país. La elevación sostenida en los precios internacionales del crudo, que previsiblemente se mantendrá e incluso acentuará en el mediano plazo, beneficia desproporcionadamente a las empresas extranjeras, y crea condiciones para replantear los contratos petroleros en forma más beneficiosa para el Estado que, de acuerdo a la Constitución, es el propietario de todas las reservas petroleras.

Del análisis anterior se desprende que la política petrolera debe guiarse por dos objetivos fundamentales en el mediano plazo: maximizar el beneficio sostenible de la actividad petrolera en las condiciones de vida de los

ecuatorianos/as, y minimizar, o compensar, el impacto ambiental negativo de la producción de hidrocarburos. Para alcanzarlos, se requieren varias condiciones.

Es preciso aumentar la participación nacional en el excedente petrolero, fortaleciendo a Petroecuador, y renegociar en condiciones más favorables la participación nacional en la actividad petrolera de las empresas privadas. Petroecuador posee el 74% de las reservas probadas del país, de las cuales la mayoría corresponde a crudos livianos de alta calidad. La explotación de estas reservas tiene un menor impacto ambiental, ya que se realizaría dentro de los campos actualmente en explotación, sin una ampliación substancial del área petrolera. Además el Estado apropiaría la gran mayoría del excedente. La explotación privada de crudos pesados en nuevos campos, por el contrario, conlleva una deforestación significativa, tiene costos superiores y beneficia limitadamente al Estado y al país. En estas condiciones es preciso evaluar los costos y beneficios nacionales de la extracción de petróleo por las empresas privadas, tomando en cuenta su elevado impacto ambiental y social, y la pérdida irreversible de la biodiversidad.

Es necesario reducir la elevada prioridad que ha recibido el pago de la deuda externa en las políticas fiscales, incrementando, al mismo tiempo, la participación de la inversión social en el gasto público. La reforma al FEI-REP recientemente implementada representa un avance fundamental en esta dirección.

Priorizar la conservación de la biodiversidad y de la riqueza cultural de los pueblos indígenas como ejes de las políticas estatales de largo plazo, frenando o eliminando la deforestación en la Amazonía y los impactos negativos de la extracción petrolera en la salud de los pueblos indígenas. Deben promoverse al mismo tiempo formas sustentables para mejorar las condiciones de vida en la Amazonía en armonía con la conservación de los recursos naturales, como el ecoturismo.

Las reservas petroleras son limitadas, y las condiciones favorables actuales representan una oportunidad única para el país para superar los obstáculos que le han impedido recibir beneficios de la actividad petrolera.