

Sara Latorre Tomás
Coordinadora

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados



2015

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Sara Latorre. (Coordinadora)

Serie Territorios en Debate. N° 3

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales
del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

Director de la
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-312-7

Depósito legal: 005383 Derechos de autor: 047373

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



Contenido

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate	
<i>Sara Latorre Tomás</i>	15
¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo vs. Ambiente	
<i>Marcelino Chumpi</i>	57
Transformaciones y desafíos en la explotación minera	
<i>David Acurio Páez</i>	81
La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?	
<i>Pablo Andrade A.</i>	101
Renta extractiva y territorialización de la política pública	
<i>Pablo José Iturralde Ruiz / Sofía Jarrín Hidalgo</i>	121



Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco? <i>Paola Romero D. / Pablo Fajardo</i>	145
Cuando el dilema es otro <i>Edwin Miño</i>	169
Sistematización del taller sobre extractivismo y ambiente <i>Sara Latorre</i>	181
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	185



La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?¹

Pablo Andrade A.²

Introducción

El propósito del presente ensayo es mostrar la configuración de un tipo de gobernanza ambiental, dominada por el Estado (jerárquica) y cuáles son las implicaciones de tal configuración para los gobiernos locales ecuatorianos. En particular, intento responder a ¿si la existencia de agencias estatales y agendas gubernamentales para la gobernanza ambiental hacen lugar para que los gobiernos locales formulen y ejecuten políticas ambientales? Desde 2006 en adelante el boom de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos fue aprovechado por los gobiernos ecuatorianos para capturar rentas. Este desarrollo hizo posible que en Ecuador se instale un modelo de desarrollo que transforma

-
- 1 Partes del presente ensayo han sido publicadas previamente en libros del consorcio ENGOV (Environmental Governance in Latin America and the Caribbean), financiado por la Comunidad Europea a través del programa FP7.
 - 2 Ph.D. Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar. pablo.andrade@uasb.edu.ec

una buena parte de las rentas de las industrias extractivas en recursos que pagan las políticas sociales de los gobiernos. Al mismo tiempo, sin embargo, esa transformación ha fortalecido “los arreglos institucionales que afectan el cómo esas industrias extractivas son manejadas” (Orihuela y Thorp, 2012: 27), profundizando la trayectoria que Ecuador inició en los años setenta del siglo XX a crecer económicamente y desarrollarse socialmente en base a los recursos obtenidos por la explotación de hidrocarburos. El resultado indeseable es que se ha instalado un dilema entre captura de rentas –para la cual es necesaria la explotación de recursos naturales con amplias consecuencias ambientales– y preservación de los ecosistemas que sostienen la vida de los ecuatorianos.

El ensayo consta de tres partes. La primera sección describe la relación entre el boom de los precios internacionales de los productos primarios (*commodities*) para el financiamiento del aparato estatal (rentismo) y la creación de un ensamble institucional para la gobernanza ambiental. La segunda sección describe las relaciones entre captura de rentas, procesamiento estatal de conflictos ambientales, y el potencial de los gobiernos locales para democratizar los procesos de toma de decisión en cuestiones ambientales, y simultáneamente contribuir a la transición del país hacia una economía sustentable. Finalmente, la tercera parte ofrece un panorama de las necesarias transformaciones institucionales que llevarían al Ecuador hacia una ruta de transición del actual funcionamiento económico al de una economía sustentable.

Breve recorrido por los antecedentes inmediatos

La elección en 2006 del primer gobierno de Alianza País otorgó al presidente Correa y sus aliados la autoridad para cambiar las reglas del juego que hasta entonces gobernaban las relaciones entre Estado, ambiente y sociedad. Ocho años después puede comprobarse que el cambio ha sido importante, pero limitado. En efecto, los tres sucesivos gobiernos de Alianza País (2007-2009, 2009-13, y 2013 hasta ahora) han construido nuevas instituciones para el gobierno de las actividades de las industrias extractivas. Las nuevas reglas de juego han cambiado el

modo en el que el Estado ecuatoriano se relaciona con las industrias extractivas, pero no su dependencia de las rentas generadas por recursos naturales, aunque sí el modo en que estas son distribuidas. El resto de los componentes de la gobernanza ambiental también cambiaron, pero no en la dirección que se esperaba –hacia un mayor pluralismo en la toma de decisiones– sino justamente en la contraria –hacia una mayor concentración de las decisiones en el Ejecutivo.

Si bien el neoliberalismo dejó de existir en Ecuador, este desarrollo no equivale a decir que el capitalismo dejó de existir; en particular es claro que el país no se encuentra dirigiéndose a alguna forma de economía que no se base en las rentas de recursos naturales. El Estado ecuatoriano sigue dependiendo de las rentas generadas por la extracción de hidrocarburos.

Las ganancias extraordinarias que nacen de la explotación del petróleo –y posiblemente en el futuro de minerales– fluyen al Estado “como maná lloviendo del cielo”, ahorrándole políticamente costosos esfuerzos impositivos o distributivos, y proveyéndole fondos disponibles para el gasto público. Un Estado rentista es aquel “en el cual las rentas proveen una parte significativa de los ingresos del gobierno” (Dunning, 2008). El Estado ecuatoriano es un Estado rentista, en este sentido, y solo en este sentido.

En general, los estados rentistas se sostienen sobre un conjunto de reglas que regulan las industrias extractivas. Dichas reglas determinan las condiciones de acceso a los recursos naturales; cómo y cuánto de las ganancias obtenidas por las industrias extractivas será apropiado por el estado; y quiénes intervienen en las decisiones clave de autorización de las actividades extractivas, así como en las que corresponden a la distribución de las rentas. Este conjunto de reglas constituyen el núcleo de la gobernanza de recursos naturales.

El punto clave es que la distribución de las rentas es el objeto primario de los conflictos políticos en estados rentistas. Las rentas pueden ser usadas por los gobiernos para mantener la dependencia de los recur-

tos naturales, y concentrar el poder económico y político en una élite, o bien los gobiernos pueden optar por emplear las rentas para disminuir la dependencia de los recursos naturales, diversificar la economía y beneficiar a un conjunto relativamente mayoritario de los ciudadanos.

La gobernanza ambiental que se ha configurado a partir de 2007 es un sistema de reglas (instituciones) que gobiernan el acceso y uso de recursos naturales; estas reglas son formales (instituciones formales como reglamentos, leyes y la constitución), pero generan espacio para prácticas informales (interacciones regulares gobernadas por códigos compartidos); las reglas son creadas, negociadas y puestas en acción por actores colectivos, u organizaciones, y la influencia que pueden tener esos actores depende de la selección que las reglas (las instituciones) en sí mismas hacen sobre quién es un actor autorizado para participar en el juego. No está de más recordar que el sistema de reglas es altamente político; es decir que las reglas organizan al conjunto de actividades de cooperación y conflicto mediante el cual los ecuatorianos obtienen, usan, producen y distribuyen recursos para producir y reproducir su vida social y biológica.

La gobernanza ambiental en Ecuador –y posiblemente en otros estados rentistas latinoamericanos– se define por la dinámica de los conflictos en torno a la captura y distribución de rentas de las actividades extractivas. Esa dinámica ha creado en estos años un sistema de gobierno de lo ambiental diferenciado en tres capas.

En el centro de la gobernanza ambiental actualmente existente en Ecuador están las reglas de gobernanza de recursos naturales, esto es las reglas que gobiernan la extracción de los recursos y la producción de rentas para los estados; en este nivel el número de actores es mínimo toda vez que incluye únicamente a las élites gubernamentales, ciertas agencias estatales y las compañías (públicas y/o privadas) que realizan las actividades extractivas.

Una segunda capa, semiperiférica, está constituida por las reglas que gobiernan la distribución de las rentas, en particular aquellas que

son destinadas a modo de algún tipo de compensación a poblaciones claramente afectadas por las actividades extractivas, así como reglas que establecen capacidades de monitoreo sobre daños ambientales causados por las actividades extractivas, y la atribución de responsabilidades por esos daños. Esta capa incluye a decisores políticos de alto nivel del gobierno, agencias estatales especializadas –al igual que en el nivel anterior– pero también otros actores tales como los gobiernos locales, grupos de ciudadanos organizados y profesionales expertos que actúan como consultores de la evaluación, monitoreo y determinación de daños ambientales.

Finalmente, la tercera capa contendría el modo general en que se regulan las relaciones entre Estado, sociedad y naturaleza (o ambiente). Aparte de ser el nivel menos formalizado de todos es también el que admite al mayor número de actores, en especial está abierto a la participación de ciudadanos que por cualquier razón tienen algún interés en las decisiones que puedan adoptarse sobre la naturaleza y el uso de recursos en su sociedad. Por tanto, en este nivel pueden actuar organizaciones de activistas ambientales, grupos especializados de ciudadanos –comunidades académicas, por ejemplo– y otros grupos.

Los niveles –o capas– coexisten y se comunican entre sí de manera diferenciada. El nivel más externo o periférico, por su propia naturaleza, no sólo admite una pluralidad de temas y actores, sino también la posibilidad de poner públicamente en duda lo que ocurre en la semi-periferia y en el núcleo del sistema de gobernanza. Dadas las circunstancias adecuadas, la conversión de un tema no polémico en asunto en disputa puede desencadenar movimientos de afuera hacia dentro. En efecto, los actores, usando mecanismos formales e informales pueden pasar a incluirse –temporal o permanentemente– en el segundo nivel, y de ser su acción exitosa modificar la distribución de rentas o las reglas que gobiernan la acción de las agencias gubernamentales. No ocurriría lo mismo, sin embargo, con el nivel nuclear, el paso a este de temas periféricos sería prácticamente imposible, y muy difícil la inclusión de actores no gubernamentales del nivel periférico. Esto sería así porque

el conjunto de reglas de gobernanza de recursos naturales está destinado a bloquear los intentos por comprometer las garantías de extracción de rentas minerales. Sólo en condiciones francamente extraordinarias podría alterarse este componente nuclear. Podríamos sintetizar el funcionamiento del conjunto como *jerárquico*; los imperativos de la capa nuclear triunfan sobre las de las otras capas; los decisores de ese primer nivel son también los que tienen la palabra definitiva; adicionalmente, las acciones de los actores no gubernamentales se concentran en influir las decisiones que toman tanto los decisores nucleares como los ubicados en la semiperiferia; en definitiva en el Estado y en particular en el ejecutivo.

La administración del ambiente y los gobiernos locales

Los gobiernos locales pueden influir en la creación de políticas ambientales en la medida que participen en la segunda capa (semiperiférica) de la gobernanza ambiental jerárquica. Por lo tanto, es necesario entender cómo funciona ese subconjunto de reglas, quiénes son los actores y qué temas son procesados por las agencias estatales de administración ambiental.

Estudios de sociología política de la administración estatal del ambiente han mostrado que ésta se compone de los siguientes elementos: una red de actores que se desempeñan –dentro y fuera del Estado– en torno a problemas definidos como “ambientales”; ciertas profesiones que definen la situación y elaboran las soluciones a los problemas; las reglas institucionales del proceso político de toma de decisiones; y las ideas culturales que legitiman las decisiones (Lahusen, 2001). La administración del ambiente, por lo tanto comprende un conjunto de agencias especializadas y de temas claramente delimitados.

La agencia fundamental para la administración del ambiente, y por lo tanto el procesamiento de los reclamos ambientales es el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), a la cual se suman varias subsecretarías en otros ministerios y otras agencias estatales que integran a una variada red de profesiones. Los principios que estructuran las ideas

culturales de este sector son el principio de precaución, la necesidad de restaurar daños ambientales, la prevención de dichos daños, y la preocupación por garantizar la sustentabilidad. El diagnóstico de los problemas ambientales incluye la comprobación de daños causados por las actividades petroleras, tales como la deforestación, contaminación de suelos y agua, pérdida de biodiversidad y diversidad cultural. Adicionalmente, para el desarrollo del sector minero, las leyes ecuatorianas requieren la realización de estudios de impacto ambiental; en particular el MAE debe asegurar que esos estudios cumplan con criterios de calidad, que sus resultados son científicamente objetivos, y que sean debidamente conocidos por los ciudadanos potencialmente afectados por las futuras actividades extractivas.

Las agencias estatales son el sistema de administración estatal del ambiente. Un componente básico de este sistema son los parques nacionales y áreas de reserva ecológica. En Ecuador el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) comprende el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), administrado por el gobierno central, y otros tres “subsistemas” que dan lugar a la participación de gobiernos subnacionales, comunidades locales organizadas y el sector privado: “los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias y el Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas”. En conjunto estas áreas de conservación y protección comprenden casi ocho millones de hectáreas del territorio nacional.

Otro elemento importante en la agenda ambiental oficial del país es el cambio climático. Los respectivos ministerios y otras agencias estatales han creado planes de mitigación y adaptación al cambio climático. El desarrollo de este tema, y en general de las agencias ambientales, ha dependido en gran medida de la cooperación internacional. Actores internacionales destacados son el Banco Mundial, el Programa para el Ambiente de Naciones Unidas y (hasta fines del 2014) la cooperación oficial alemana. En la agenda de cambio climático del Ecuador el concepto fundamental es la adaptación por mitigación de los impactos del cambio climático a las poblaciones y ecosistemas de alto riesgo.

En las agencias de la administración ambiental hay consenso en que la riqueza en biodiversidad del país provee oportunidades para algún tipo de desarrollo “verde” y han avanzado políticas en ese sentido. En Ecuador, desde 2011 se desarrolla un Programa Nacional de Bioconocimiento, cuya gestión depende de los ministerios de ambiente y agricultura bajo el Marco Nacional de Bioseguridad. A partir de 2008 el gobierno ha impulsado una activa política de reparación ambiental de los daños causados por la actividad petrolera en la Amazonía norte, ejecutada por el Programa de Reparación de Pasivos Ambientales y Sociales (PRAS).

La noción de “corresponsabilidad” entre el Estado y las comunidades locales en el manejo de los problemas ambientales que predomina en el ensamble institucional ecuatoriano abre oportunidades para la participación de comunidades locales, gobiernos municipales, y provinciales. El papel del conocimiento científico en esta capa de la gobernanza ambiental es importante. Las agencias generan y requieren de conocimiento científico para la instalación de sistemas de indicadores ambientales, cuentas ambientales, detección temprana de daños ambientales, etc. Esta necesidad ha creado organizaciones estatales pobladas por técnicos nacionales, especializados en administración pública y ciertas ramas del conocimiento como biología y geografía, y científicos en su mayor parte de procedencia internacional, o entrenados en universidades del primer mundo.

Como se ha visto, la capa semiperiférica está concentrada en el manejo del ambiente, su atención básica está dedicada a temas globales ampliamente aceptados –deforestación, preservación y administración de recursos hídricos, remediación de varias formas de contaminación ambiental, y crecientemente cambio climático– y su función es producir políticas públicas en esos temas. Su componente político fundamental es la administración de recursos nacionales e internacionales para la reproducción del manejo ambiental. Por su permeabilidad internacional, y en menor medida a actores y demandas nacionales y subnacionales, contiene la posibilidad de empoderar a esos actores y temas. Este es el lugar desde el cual pueden operar los gobiernos locales.

En efecto, la agenda de preservación ambiental y la de cambio climático tanto para sus aspectos de diagnósticos como de planificación y ejecución descansan fuertemente en *inputs* que –en el diseño institucional abstracto- deberían provenir de los gobiernos locales (GAD, en la jerga de la administración estatal). Para que esas interacciones ocurran los GAD deberían contar con información científica relevante sobre al menos dos grandes conjuntos: identificación de ecosistemas en los territorios que formalmente gobiernan, y diagnóstico de amenazas potenciales a dichos ecosistemas. En este último campo entran tres grandes fuentes: cambios atribuibles al cambio climático; contaminación por actividades humanas no extractivas (industria, servicios, agricultura); impactos de actividades extractivas (minería, hidrocarburos, agronegocios). En la lógica de procesamiento de las agencias de administración ambiental el peso de la información científica es determinante, por lo tanto los GAD deberían desarrollar las capacidades para producir y usar información científica (p.ej., a través de “inventarios de áreas protegidas (o potencialmente protegidas)”, o registros que permitan verificar impactos locales del cambio climático global).

En pocas palabras, las competencias que la Constitución y el CO-TAD les atribuyen a los gobiernos locales en asuntos ambientales no podrán ser asumidas si es que no existe un desarrollo institucional específico. Los gobiernos locales deben dotarse de capacidades similares –aunque a una escala menor- a las que se encuentra desarrollando el MAE; esto es, redes de científicos especializados (la presencia de universidades en todas las provincias facilitaría, en principio, este proceso) y programas (de mediana y larga duración) para la conservación de los ecosistemas.

El límite infranqueable de la acción de los gobiernos locales está en la captura de rentas estatales de las actividades extractivas. Los GAD pueden llegar hasta negociar compensaciones por impactos socio-ambientales (por ejemplo, en el porcentaje de rentas destinadas a un cierto territorio, o en la presencia prioritaria de alguno de los programas del MAE), pero no pueden comprometer la captura de rentas extractivas para el

estado; las reglas de la gobernanza ambiental existente no los considera en este punto actores legítimos. Sin embargo, la acción de los gobiernos locales tiene un gran potencial: el uso de recursos estatales para generar sistemas de información científica, programas de manejo de la biodiversidad, y otras actividades basadas en la preservación de los ecosistemas puede estar indicando el camino de la transición deseable hacia una economía sustentable. Me ocuparé de este asunto a continuación.

Los desafíos de la transición hacia la sustentabilidad

El primer paso hacia entender lo que implica la sustentabilidad en Ecuador es mirar de frente la complejidad de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país. Ecuador no sólo debe superar un crecimiento económico sostenido en la explotación de recursos naturales, sino que además debe hacerlo erradicando la pobreza, incrementando la igualdad social, y de tal manera que se reconstruyan (o preserven) los eco-sistemas y recursos naturales que garantizan la supervivencia de la población (suelos agrícolas, aire, agua y diversidad biológica de alta calidad, entre otros).

En perspectiva histórica el desarrollo ecuatoriano ha seguido una trayectoria muy diferente a la sustentabilidad; ésta es la fuente del primer gran obstáculo. Existe, podría decirse, una herencia histórica que hace fuertemente aceptable para un sector política y socialmente poderoso la opción de un desarrollo que promueva el crecimiento económico y simultáneamente reduzca la contaminación, el desperdicio, y otros males ambientales globales; esto es, una “modernización ecológica”. El sueño de la modernización ecológica provee un lenguaje compartido no sólo para los sectores medios cosmopolitas y los capitalistas ecuatorianos; en manos de esa coalición el buen vivir, el slogan que se supone orienta la acción del gobierno hacia la sustentabilidad, se traduce entonces en una economía guiada por el consumo (de productos industrializados eficientemente producidos), una sociedad con amplias redes de bienestar social, y un ambiente relativamente protegido y cuidadosamente seleccionado para la conservación de la naturaleza. El problema de esta

ruta es que no es sustentable, tiene una barrera infranqueable de límites materiales y sólo puede obtenerse si se abandonan las metas de erradicación de la pobreza e igualdad social, porque sus costos lo pagan los sectores rurales.

Una segunda fuente de obstáculos se opone a la transición hacia la sustentabilidad. El conjunto global de la economía mundial se concentra en dirigir sus inversiones hacia dos rutas comprobadas para obtener ganancias: las inversiones en el sector financiero, y la producción industrial barata. Por un lado, estas rutas aseguran el bienestar de los segmentos de alto consumo de los países desarrollados (entre 16 y 30 toneladas de materiales por cabeza al año) y de un grupo reducido, pero económica y políticamente poderoso, de ecuatorianos; por otro, consolidan intereses contrarios no sólo a la sustentabilidad sino incluso a la posibilidad de que Ecuador supere su dependencia de la industria extractiva. En efecto, esas inversiones alimentan continuamente la expansión de fronteras extractivas de combustibles fósiles, minerales metálicos y no metálicos, y la producción masiva de alimentos; esto es, por un lado las valiosas mercancías que exporta Ecuador, y por otro, la fuente de conflictos socio-ambientales y deterioros masivos de suelos y biodiversidad en el país. La implicación de la existencia de estos procesos de retroalimentación es que el cambio hacia la sustentabilidad en Ecuador tendría que estar idealmente acompañado por la reestructuración global de los flujos de inversión internacionales.

La tercera gran corriente de obstáculos para la sustentabilidad es el tipo de instituciones políticas que hacen que los decisores políticos ecuatorianos opten por una ruta no sustentable de desarrollo. En la construcción de la constitución actual confluyeron tres fuentes ideológicas, a saber: la teoría neo-constitucionalista del derecho, la búsqueda de nuevas instituciones políticas que favorecieran la participación democrática, y el presidencialismo. Estas concepciones expresaban la composición de las fuerzas que llevaron al poder a Rafael Correa: sectores de clase media intelectual de signo izquierdista, organizaciones sociales lideradas en parte por el movimiento indígena, y antiguos patrones

de clientela de los partidos políticos que habían estallado entre 1997 y 2002. Las tres corrientes coincidían en un programa político mínimo: la oposición al neoliberalismo y la necesidad de recrear las instituciones políticas que hacían viable el manejo del estado. Dada la heterogeneidad de la coalición que ganó el poder en 2006, la constitución resultante favorece la toma de decisiones rápidas por un Ejecutivo poderoso pero pone límites prácticos –retórica aparte– a la participación democrática y a los controles tradicionales que el Legislativo y el Judicial disponían sobre el Ejecutivo. Este resultado contradujo en la práctica los avances que en la letra de la constitución ecuatoriana habían logrado grupos de inspiración ambientalista –tales como la noción de derechos de la naturaleza. Esto es, la posibilidad que desde el interior del Estado existiese un influyente grupo de decisores políticos ambientalistas que diseñase instituciones “verdes” para estimular el cambio del patrón de desarrollo histórico a otro orientado hacia la sustentabilidad ecológica, fue derrotada en la práctica. Entre 2009 y 2013 la breve coalición verde que hizo parte del gobierno se deshizo para dar paso a la coalición que apoya una modernización ecológica, y el mantenimiento del rentismo estatal. Se trata, en definitiva de un obstáculo político institucional.

En síntesis, entonces, una transición de la economía ecuatoriana hacia la sustentabilidad requiere: a) operar sobre la herencia histórica de la búsqueda de una modernización basada en el alto crecimiento económico; b) ir contra la corriente de inversiones actualmente predominante, compartida por el Estado y el sector privado; y c) una reconstrucción institucional que al tiempo que preserva las capacidades del Estado para estimular el desarrollo cree los incentivos para que las poblaciones principalmente afectadas por un patrón insustentable de desarrollo puedan revertir las decisiones del ejecutivo. Estos cambios son resistidos por grupos de interés enormemente poderosos; podría decirse que existe una coalición anti-sustentabilidad constituida por decisores políticos estatales, sectores urbanos de clase media, capitalistas nacionales, empresas transnacionales con intereses en la industria manufacturera, la industria extractiva y la energía; adicionalmente, la coalición está en-

cabezada por un liderazgo fuertemente convencido de que no existen alternativas para las opciones de desarrollo que ha tomado.

Si el escenario más probable que se obtendría de mantenerse la actual coalición anti-sustentabilidad sería la modernización ecológica, ¿qué oportunidades existen actualmente para una transición hacia la sustentabilidad? La respuesta es no muchas de no mediar un conjunto de modificaciones institucionales radicales. Las oportunidades, sin embargo, existen.

En primer lugar, no sólo los intentos de industrialización están sometidos a límites físicos, sino que en conjunto el mantenimiento del actual sistema mundial socio-ecológico está arribando rápidamente a su fin. El sistema se sostiene sobre una base energética de combustibles fósiles, rápido consumo de minerales y biomasa, pero todos esos recursos están agotándose. Las crisis industriales y financieras que han ocurrido en los últimos veinte años, especialmente la que empezó a desarrollarse desde 2008, fuerzan a que los estados desarrollados –incluida la China– redirijan las inversiones de los capitalistas hacia la búsqueda de energías renovables y economías de bajas emisiones de carbono y altamente desmaterializadas. Esta condición puede constituirse en un estímulo para que el gobierno ecuatoriano opte por usar las capacidades estatales para guiar la industrialización no hacia sectores y tecnologías maduras y que luego deben adaptarse a un nuevo tipo de producción, sino para que opten directamente por ese nuevo tipo de producción, una que sea intensiva en innovación y al mismo tiempo genere numerosos puestos de trabajo.

El problema con esa trayectoria es que el Gobierno ecuatoriano no tiene capacidad alguna de influir sobre ella, excepto tal vez si opta por desarrollar un sector industrial centrado en la innovación para la reparación y preservación de ecosistemas. La irónica “ventaja” que disfruta el Ecuador en este campo es importante: la inversión pública podría pasar de la simple búsqueda de compensaciones monetarias por los daños ambientales causados por la explotación petrolera en la Amazonía norte (y los que ocurrirán inevitablemente en el sur de esa re-

gión), al estímulo de verdaderas empresas concentradas en la remediación ambiental, hasta donde sea posible porque algunos de esos efectos no son reversibles –al menos no con el conocimiento y las tecnologías contemporáneas. Otro ejemplo de grandes potencialidades es el proceso de recuperación de manglares que han desarrollado las comunidades campesinas costeñas del sur de la provincia de Esmeraldas, si el Estado puede contribuir a mantener y avanzar la restauración de ese complejo ecosistema, invirtiendo en la sistematización y generalización del conocimiento científico que subyace a esos experimentos exitosos, puede vender esos conocimientos y tecnología a países, como Indonesia, Taiwán y China, por ejemplo, que necesitan embarcarse en procesos similares de reparación de ecosistemas. El desarrollo de gobiernos locales con altas capacidades para manejar el ambiente, como las esbozadas en la sección anterior, contribuiría a consolidar el tipo de alternativas que he mencionado.

Irónicamente, otra ventana para la innovación hacia la sustentabilidad está abierta por la demencial urbanización de Ecuador. En efecto, si la inversión pública de los gobiernos se dirige hacia la reorganización de los flujos materiales de nuestras ciudades y la reparación de los impactos causados por los residuos del metabolismo de Quito, Guayaquil o Santo Domingo de los Colorados (por mencionar sólo las ciudades más grandes), se generarán nuevos tipos de empresas, nuevos empleos y nuevos conocimientos que potencialmente pueden exportarse o servir de base para servicios turísticos. Por ejemplo, el cambio radical del centro histórico de Cuenca en Ecuador, el boom del turismo internacional y de la ciudad como lugar de residencia de retirados del Primer Mundo, con alto poder de consumo de la oferta local de bienes y servicios provistos por pequeñas y medianas empresas, es una prometedora muestra de lo que podría obtenerse con una economía de sustentabilidad. En Cuenca la intervención del estado para el desarrollo a nivel nacional y local indica que pueden repararse ecosistemas altamente deteriorados, como el del río Yanuncay, cambiar el uso del suelo urbano y redirigir los flujos de materiales, obteniendo al mismo tiempo un crecimiento económico significativo en relativamente poco tiempo. No está por demás

recordar que la principal amenaza al desarrollo sustentable de Cuenca es la política de expansión minera en las fuentes de agua de esta ciudad y sus alrededores: el proyecto Quimsacocha que beneficiaría básicamente a las economías desarrolladas y no a Ecuador.

Estos breves ejemplos, y podría citar otros de características similares que están ocurriendo en América Latina, África y el Sudeste Asiático, indican que la principal oportunidad para la sustentabilidad es la configuración de un estado innovador para el desarrollo. El tipo de desarrollos institucionales que he sugerido en páginas anteriores pueden crear los gobiernos locales en la creación de una administración local del ambiente sería un poderoso estímulo para esa transformación del Estado ecuatoriano. La clave está en crear las condiciones institucionales que dirijan las políticas públicas hacia la sustentabilidad y no a replicar los desarrollos no sustentables de las economías industrializadas avanzadas. Las dos grandes fuentes de obstáculos institucionales para la conformación de ese tipo de estado, esto es, la herencia histórica que sesga el comportamiento de los decisores políticos y servidores estatales hacia la opción por la modernización (ecológica o no) y el tipo de instituciones políticas que aumentan desmesuradamente el poder del liderazgo, pueden modificarse, con esfuerzo pero aceleradamente. La democratización de la toma de decisiones en política ambiental, por la presión ejercida por gobiernos locales fuertes en sus capacidades administrativas y cognitivas, contribuiría a ese cambio político.

La herencia histórica en sí misma no puede cambiarse, pero sí las condiciones en las que operan decisores y servidores públicos. Al momento éstos se encuentran radicados en centros urbanos, y sus intercambios más fluidos son precisamente con empresarios y otros grupos de presión interesados en mantener una trayectoria no sustentable. Los estudios sobre los estados desarrollistas del sureste asiático han mostrado que una de las fuentes de cambio institucional que mejora el tipo de decisiones políticas para el desarrollo es la interacción cotidiana y por largos períodos entre funcionarios estatales, empresarios y ciudadanos comunes, y que este resultado positivo además refuerza la dirección de

las inversiones públicas y privadas en la creación de economías prósperas, fuertes y capaces de absorber y adaptarse a las crisis económicas regionales y mundiales. Cabría esperar que el mismo mecanismo operara para consolidar la trayectoria hacia la sustentabilidad; esto es, agentes estatales en constante interacción con sectores rurales, gobiernos locales, y otros grupos sociales afectados por las industrias extractivas de alto impacto, si no son capturados como parte interesada, pueden mejorar la calidad de sus decisiones políticas y adaptarlas flexiblemente. Esto ha ocurrido en el pasado en Ecuador, y sucede cotidianamente en el diseño e implementación de políticas ambientales en Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, por citar sólo unos pocos ejemplos. Sin embargo, la puesta en marcha de este proceso está impedida por el tipo de instituciones políticas que adoptó recientemente el Ecuador, y que refuerzan procesos de toma de decisión altamente centralizados sin puertas de entrada para las demandas sociales y que subordinan a la voluntad del ejecutivo no sólo al Estado sino a la sociedad misma.

En el pasado reciente del Sudeste Asiático, y en el presente de la China, los estados para el desarrollo se han instalado gracias a la existencia de regímenes autoritarios, pero tanto la evolución de esos estados en décadas recientes –excepción hecha de China– como la propia experiencia andina muestran que el autoritarismo es contingente, después de todo la creación en Ecuador del actual proyecto de estado para el desarrollo ocurrió en condiciones de intensa lucha social dentro de un marco democrático. Es más, como he mostrado, la posibilidad de que el actual liderazgo ecuatoriano contribuya efectivamente a crear un trayecto de desarrollo orientado hacia la sustentabilidad depende de la existencia de estímulos institucionales que limiten el poder de los gobernantes y aseguren el margen de maniobra del Estado para contrarrestar las tendencias a la modernización ecológica. Existen, en definitiva, los recursos para el cambio político institucional.

Junto con el apoyo a redes de innovación tecnológica (universidades, agencias estatales, empresarios), además de la creación de entornos institucionales especializados en poner los intereses ambientales al tope

de la agenda del desarrollo, es necesario que el gobierno ecuatoriano esté sujeto al examen permanente por una esfera pública abierta y crítica, poblada por organizaciones populares y no-populares dispuestas a retar las decisiones de los ejecutivos en el nivel nacional, y en el nivel local de los gobiernos regionales, provinciales y municipales. Actualmente las decisiones de política ambiental e industrial del Gobierno ecuatoriano no contribuyen a la creación de una trayectoria de sustentabilidad porque las agencias y procesos que se encargan de formular e implementar esas políticas están organizadas desde arriba y mantienen una relación jerárquica con la sociedad. La creación de políticas sustentables, por el contrario, requiere de agencias y procesos conformados por redes con múltiples puntos de entrada para organizaciones de interés de los ciudadanos comunes, y de información científica y profesional. Esta configuración se obtiene cuando las reglas de juego que gobiernan el proceso de toma de decisiones proveen de surtidas oportunidades para que los ciudadanos afectados puedan detener las políticas públicas y forzar a su revisión por los decisores. Un potencial que, como he mostrado, es particularmente importante en los gobiernos locales. Estos cambios crearían “entornos especializados”. Estos cambios no serán posibles sin la existencia de una esfera pública dinámica donde se puedan expresar las demandas por esas –y otras– transformaciones.

Los límites políticos a los que tempranamente llegaron los recientes experimentos constitucionales ecuatorianos muestran que esa condición imprescindible no ocurrirá por la acción gubernamental; hay al menos tres razones para ello. En primer lugar, los instintos de los gobernantes y los beneficios que obtiene el liderazgo tecnocrático del Estado con las reglas actuales hacen que éstos tengan mayor interés en mantener el status quo que en cambiarlo. En segundo lugar, una red compleja de creación de políticas para la sustentabilidad implica mayores lapsos entre la propuesta de una posible decisión y el momento en la que decisión se toma, diseña e implementa; los sucesivos gobiernos de PAIS han producido los avances que he señalado gracias a la aceleración del tiempo político, no a su desaceleración. Finalmente, una sociedad civil activa, organizada y fuerte implica una transferencia de poder del

estado hacia la sociedad, tanto por la descentralización de los procesos de toma de decisiones como por la proliferación de actores que buscan influencia política; los gobiernos de PAIS se han basado, por el contrario, en una configuración en la que este partido domina el espacio político tanto en competencias electorales como en el funcionamiento cotidiano del ejecutivo, legislativo y judicial.

La creación de la sociedad civil plural no puede ser sino un ejercicio de auto-creación. Los activistas y otros organizadores sociales juegan acá un papel clave; su tarea consiste en avanzar hacia el pluralismo social con independencia de lo que hagan los gobiernos. Pero también lo tienen los gobiernos locales, no sólo porque “están más cerca” de los conflictos socio ambientales locales, sino también porque al desarrollar capacidades para la administración ambiental estarían proveyendo de espacios, recursos y estrategias para que los ciudadanos construyan pluralismo político.

En conclusión, la ruta hacia la sustentabilidad –como la sustentabilidad misma– es compleja, y su necesidad no garantiza su existencia, debe haber personas que la deseen, construyan y pongan en práctica. Como todo fenómeno complejo el desarrollo de esa ruta será probablemente no-lineal y producirá un conjunto de efectos no intencionales difíciles de predecir y aún más de controlar. La incertidumbre de la ruta es, sin embargo, preferible a la certidumbre del sendero de la dependencia de recursos naturales o del corto camino hacia una industrialización insostenible.

Tabla 1
Reducción de la pobreza y desigualdad en Bolivia y Ecuador

	Bolivia 1990	Bolivia 2009	Ecuador 1990	Ecuador 2012
Tasa de pobreza	n.d.	50%	n.d.	25,3%
Coefficiente de Gini	42	56,3	50	47

Fuentes: Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
<http://www.planificacion.gob.ec/la-pobreza-y-la-desigualdad-caen-sistematicamente-en-ecuador/>

Referencias bibliográficas

- Dunning, Thad (2008). *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Lahusen, Christian (2001). Political Regulation in Sociological Perspective: A Multidimensional Framework of Analysis. En: Richard Münch (Ed.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States*. Westport: Praeger.
- Orihuela, José Carlos y Thorp, Rosemary (2012). The Political Economy of Managing Extractives in Bolivia, Ecuador and Peru. En: Anthony Bebbington (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. Abingdon: Oxon.