

Perspectivas sobre el desarrollo de la contabilidad ambiental en Ecuador

Patricio León Camacho (*)

1. ANTECEDENTES

Por varias décadas, la mayor parte de países de la región intentó aplicar –sin mucho éxito– un modelo de desarrollo productivista, basado en la acumulación de capital y *anclado* en el supuesto de inagotabilidad de los denominados (en los textos elementales de teoría económica) *bienes libres*. Se partía de una concepción –implícita– según la cual los recursos naturales eran infinitos; el problema económico fundamental, bajo esa premisa, era adecuar el capital disponible y las proporciones de aprovechamiento de los recursos en el mercado (nacional o externo).

Tomó mucho tiempo llegar a diferenciar entre recursos naturales renovables y no renovables, aspecto que si bien constituyó un avance teórico, en la práctica, bajo el estímulo de explotar actividades rentables o, simplemente, debido a la ausencia de legislación que impida la depredación de los recursos –renovables o no–, éstos continuaron siendo *explotados racionalmente*, de acuerdo a la relación precio–costo marginal.

Como resultado de este modelo económico, en un lapso muy corto –muy poco tiempo si éste es medido desde la perspectiva de la humanidad– el planeta debió enfrentarse a

(*) Economista, Subgerente de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador. Postgrado en Economía en el Centre d'Etudes Programmes Economiques, París.

dramáticas cifras sobre el estado futuro de los recursos ambientales y sus consecuencias sobre el hábitat.

Estos indicadores, incluso desde una óptica exclusivamente economicista, hacían ver que no era *rentable* en el largo plazo, continuar manejando tal noción de desarrollo.

Grupos más conscientes del deterioro del medio ambiente, iniciaron acciones multidisciplinarias tendientes a buscar –y practicar– soluciones. A nivel global, se ha avanzado relativamente poco en la adopción de medidas concretas; sin embargo, es innegable que el espacio de reflexión ha crecido significativamente.

El problema es grave sobre todo en los países subdesarrollados donde no se ha logrado diseñar instrumentos efectivos para el control, por ejemplo, de la contaminación. Los ya existentes se han revelado poco eficaces, por estar concebidos de manera inadecuada o debido a que las políticas económicas generales son, por lo común, excluyentes con las políticas de protección ambiental.

En el área de la economía descriptiva, a fin de colaborar en el diagnóstico del problema y estar en capacidad de realizar un adecuado seguimiento de las acciones que en esta dirección se puedan adoptar, se ha propuesto el desarrollo de **cuentas del medio ambiente**.

En el ámbito latinoamericano, el tema *activos ambientales y contabilidad del ambiente* figuró en la Agenda del Seminario Regional de Cuentas Nacionales co–auspiciado por CEPAL y efectuado en Río de Janeiro entre el 18 y el 28 de septiembre de 1990. Según el Informe Final (p. 16) de dicho evento “...*En cuanto a la contabilidad ambiental, el grupo estuvo de acuerdo con su desarrollo como sistema satélite del SCN revisado, aunque tenía inquietudes sobre la disponibilidad de datos necesarios para aplicar el sistema en el corto plazo.*”

II. LAS PRINCIPALES LIMITANTES

De lo anterior se desprende el surgimiento de un proceso de concientización sobre la necesidad ineludible de preservar el medio ambiente. Esto ha repercutido en el plano institucional y varios países subdesarrollados han introducido en su legislación instrumentos para, de forma directa o indirecta, influenciar positivamente en el entorno natural.

Como es sabido —y sin aludir a los cuantiosos recursos necesarios para *sustentar el desarrollo*—, entre los requisitos esenciales para avanzar en este sentido está la *observación del medio ambiente*. Son conocidas las limitaciones que los Estados del tercer mundo tienen sobre éste y otros problemas que afectan a sus poblaciones. Ni aun con mecanismos de control basados en sus instrumentos de mercado (tasas, reembolsos, etc.) se puede afirmar que esté garantizado el cumplimiento de los objetivos propuestos en materia ambiental; quizá, en el mediano plazo, la única solución constituya la toma de conciencia colectiva sobre el tema.

Por otro lado, varias opiniones aunque reconocen lo grave de la situación ambiental en los países del tercer mundo, consideran que en el plano social hay situaciones que demandan acciones más urgentes⁽¹⁾. Opción discutible y a discutir, que —en todo caso, ante recursos escasos— limita el desarrollo de proyectos a favor del medio ambiente; éstos, en la actualidad, son llevados a cabo de manera autónoma por organizaciones no gubernamentales (ONG).

En un plano más próximo a las cuentas nacionales, la ausencia de información adecuada es una seria restricción al avance de la contabilidad macroeconómica del medio ambiente. Además, aun en la corriente que está a favor del establecimiento de estas cuentas no hay acuerdo sobre el vocabulario técnico⁽²⁾ que se va a utilizar, aspecto que no es neutro (o no debería serlo) en el plano técnico, didáctico o de la difusión de los términos macroeconómicos.

Es más grave, sin embargo, el hecho de que no exista acuerdo sobre la cobertura de las nuevas cuentas del medio ambiente: ¿se refieren a la contaminación ambiental?; ¿exclusivamente a ciertas actividades *puntuales*, especialmente negativas en determinados países?; ¿únicamente a ciertos recursos naturales no renovables?; ¿al conjunto de actividades productivas?

(1) La CEPAL afirma al respecto: "... las personas y las comunidades son el objetivo principal del desarrollo. El desarrollo sustentable no es compatible con la pobreza. La superación de la pobreza es, para la región, condición indispensable para el desarrollo sustentable". **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente**; CEPAL, p. 14; Santiago de Chile, 1991. Objetivo más que sensato, pero que seguirá encontrando fuentes limitantes.

(2) Así por ejemplo, el término "*eje*" en la contabilidad ambiental **desarrollo sustentable** no parece muy bien logrado (o carece de consenso, tanto que se lo llama —también— duradero): **Sustentable** adj. Que se puede sustentar o defender con razones. **Sustentar** tr. y pron. (lat. *sustentare*) (1) Mantener, sostener./ Costear las necesidades de alguien, especialmente las de alimentación./ Sostener, defender una opinión o idea. Diccionario Enciclopédico Planeta, tomo 9, p. 45-46; Editorial Planeta; Barcelona; 1984. En algunos diccionarios se señala como sinónimo NUTRIR.

III. LAS SOLUCIONES PLANTEADAS EN EL MARCO DE LA ECONOMIA DESCRIPTIVA

El objetivo primordial de la contabilidad macroeconómica del medio ambiente es coadyuvar a la toma de conciencia sobre la importancia del hábitat; por tanto, persiguen indirectamente el mantenimiento de la calidad de este último y, por ende, el *sostenimiento* del ingreso generado a través del uso de los recursos de capital (humano, natural, físico).

Esto significa que el sistema de cuentas nacionales vigente deberá incorporar, entre otros, el concepto de capital natural y, recíprocamente, el de costos ambientales. Los indicadores macroeconómicos obtenidos tomando en cuenta tales costos, deben ser interpretados según la noción de *sustentabilidad del ingreso*, desarrollada ya implícitamente por Hicks en los años treinta y basada en la premisa de que el consumo no decrezca en el tiempo.

Como se ha visto, al menos a nivel teórico, la preservación del medio ambiente es una meta política de creciente importancia. Existe acuerdo en torno a lo imprescindible de una mayor (y mejor) protección del entorno natural y respecto a dirigir el aparato productivo de los países hacia la noción de **desarrollo sustentable**. Esto requiere integrar —de forma sistémica— objetivos como defensa del hábitat y políticas económicas y sociales; en ese marco, la definición de un sistema de información que sirva de apoyo para conciliar estas metas debe tener la primera prioridad.

En algunos círculos se arguye —ligeramente— como una de las causas del deterioro ambiental a la falta de sistemas de información (como las cuentas nacionales, por ejemplo). La contabilidad nacional, como cualquier otro modelo descriptivo, es una respuesta técnica a demandas sociales muy precisas: en este caso, si hay *culpable* éste es la noción de desarrollo imperante, lo que exculpa a los medios técnicos de observación.

Seguir el sendero del desarrollo sustentable significa concebir un modelo económico en el que el crecimiento sea un proceso continuo que posibilite una mejor calidad de vida en el presente y, sobre todo, preserve las condiciones futuras de bienestar. Desde el punto de vista estrictamente técnico, adoptar el desarrollo sustentable significa superar un concepto predominante en el análisis económico: la noción de flujo.

Hasta hace muy poco tiempo, un país era considerado más eficiente mientras más consumía o acumulaba. En la economía descriptiva actual las magnitudes observadas se refieren, por lo general, a flujos; esa óptica descuida el estudio de los stocks. La de-

terminación (y especialmente la adopción) del concepto de desarrollo sustentable permitiría superar esta carencia; en efecto, al integrar la noción de stock es posible establecer si el acervo de capital o de recursos disponibles disminuye; esto es particularmente importante en el caso de los recursos naturales no renovables. Así, se estaría en capacidad de evaluar si es económicamente rentable y socialmente conveniente aceptar un *sostenido crecimiento* del sector silvícola—un flujo medido en términos convencionales—frente a la sistemática destrucción de recursos forestales—un stock, actualmente no considerado—. Además, cabe insistir en la necesidad de integrar nuevos conceptos en la evaluación del desarrollo económico: éstos se centrarían —como se indicó— en torno a la definición de desarrollo sustentable.

En síntesis, se requiere desarrollar las siguientes acciones:

- i. desde el punto de vista empírico, estructurar sistemas de información básica sobre recursos naturales (que involucren a todos los actores sociales);
- ii. desde una óptica teórica, es preciso realizar una aproximación entre ecología y economía. En efecto, pese a los avances recientes en economía ambiental, no es evidente que exista un vínculo operativo entre esta disciplina y la economía descriptiva; por tanto, se requiere delimitar y precisar categorías de medición ambiental en función de un sistema de cuentas macroeconómicas; y,
- iii. por último, es necesario dar un marco conceptual y referencias operativas sobre los agregados ambientales (nomenclaturas, estructura de las cuentas, etc.).

IV. LAS CUENTAS MACROECONOMICAS DEL MEDIO AMBIENTE

El sistema actual de cuentas nacionales (SCN) no contiene referencia alguna a criterios de preservación del medio ambiente. Varios autores *culpabilizan* —con razón— al SCN de una noción errada de desarrollo (basada de manera casi exclusiva en la acumulación de capital físico); incluso se sostiene que ésta noción está —indirectamente— al origen de la depredación de los recursos naturales.

Como se afirmó (cf. III), la aproximación debe ser diferente: el SCN vigente (*revisión 3*) obedece a la concepción de desarrollo económico que se había adoptado en los años previos a la revisión (1968); esta era (¿es?) extremadamente productivista: la premisa era *mayor producción, mayor desarrollo*, al margen de cualquier consideración sobre la influencia en la dotación de recursos.

La revisión en curso del sistema (*revisión 4*) que se adoptará como recomendación internacional muy probablemente en 1993, constituye una oportunidad especial para impulsar este tipo de orientación en las *nuevas cuentas nacionales*.

Igualmente, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo —a realizarse en Brasil— es otro elemento que impulsará este tipo de estudios que tendrían como objetivo superar el atraso de la *economía cuantitativa* en esta temática.

De todas maneras, a pesar de la favorable coyuntura señalada, se debe recordar que las cuentas del medio ambiente no serán incluidas en el *marco central* del nuevo SCN; serán tratadas como *cuentas satélites*. Esto significa que es necesario desarrollar y diseñar un marco contable con especificaciones para cada país, pues las directrices internacionales sobre el tema tendrán un carácter general ⁽³⁾.

La integración (en el marco del esquema central del SCN) de las cuentas ambientales es, sin embargo, una tarea difícil; quizá, se debería proponer a un *compromiso ecológico* que obligue a los países a obtener los principales agregados macroeconómicos (PIB, ahorro, inversión, ...) *corregidos de efectos ambientales*.

Otro problema que se advierte, vista la necesidad de establecer stocks, es la asignación por sector institucional del capital natural: ¿al de las administraciones públicas?; ¿a los hogares?; ¿se crea un nuevo sector —más neutro— que registre los *activos naturales de la nación*? Los efectos negativos sobre el capital natural deberían, forzosamente, atribuirse al sector causante y deducirse del activo natural de la nación.

V. EL CASO ECUATORIANO

Ecuador, como lamentablemente innumerables países, no está exento de problemas de contaminación y degradación rápida de su capital natural. Es posible que el problema urbano sea **relativamente** menos importante que los efectos sobre el medio ambiente causado por determinadas actividades productivas. Los casos más importantes —sin pretender ser exhaustivo— se situarían en la explotación de petróleo y minas, la acuicultura (camarón) y la explotación forestal.

Las actividades citadas cubren alrededor del 15 por ciento del PIB. Desde el punto de vista del circuito de los ingresos este porcentaje se eleva considerablemente: 58.9 por ciento de las exportaciones son petróleo crudo y camarón; los ingresos provenientes del petróleo significaron en 1990 el 50.6 por ciento del Presupuesto del Estado.

(3) Una descripción de la estructura de las cuentas satélites puede encontrarse en León P., Marconi S., "Realidad", año III, Nº 3, Asociación de Economistas del Banco Central del Ecuador, Quito, 1991, pp. 73-84.

Estas cifras ilustran el grave dilema que enfrenta el país: recursos en el corto (mediano) plazo versus degradación del capital natural. Es muy difícil que en un contexto de crisis (circunstancia en la que lo *obvio* es privilegiar el corto plazo) un país disminuya (o peor, suspenda) el ritmo de explotación de un recurso estratégico. En el mejor de los casos, se legisla para evitar continúen causándose daños al medio ambiente. Sin embargo, siempre existirán limitaciones respecto de la capacidad real de los Estados para controlar de manera eficiente el cumplimiento de este tipo de legislación.

En ese contexto, es prioritario el cálculo de indicadores que coadyuven a una mejor evaluación de los efectos negativos de ciertas actividades; sin embargo, se carece de cifras sobre el impacto ecológico que estas producciones tienen sobre el ecosistema y la actividad económica en general. Desde 1990 funciona en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el Centro de Datos para la Conservación (CDR) que recopila información sobre áreas naturales de alta prioridad, recursos biológicos y fauna y flora, varios organismos han realizado un sistemático seguimiento de estos problemas; es decir, existe una primera base para iniciar este tipo de elaboraciones. De hecho, las fuentes estadísticas son aún dispersas e insuficientes para iniciar un proyecto de cuentas del medio ambiente.

VI. LAS CUENTAS NACIONALES

Visto que el medio ambiente sería objeto de descripción mediante cuentas satélites, es importante analizar el desarrollo que ha tenido el marco central del sistema en el país. Ecuador dispone de una serie de cuentas nacionales que se inicia en 1965 e incluye: ⁽⁴⁾

- matrices de insumo producto anuales (a precios corrientes, del año anterior y de 1975);
- cuadros económicos de conjunto (en los que se presentan los sectores: empresas públicas, anónimas, limitadas, instituciones financieras, seguros, administraciones públicas, hogares y resto del mundo);
- cuadros de operaciones financieras –desde 1972– (para los mismos sectores institucionales);
- cuentas de las administraciones públicas por función (desde 1972); – cuentas de sectores: producción, ingresos y gastos, financiación de capital y financieras;
- cuadros sector público – sector privado;

(4) Aunque a nivel agregado existe una serie metodológicamente coherente desde 1950.

- cuadros sector petrolero – sectores no petroleros;
- cuentas trimestrales (desde 1980) por rama de actividad CIU y oferta y demanda final;
- stock de capital fijo y consumo de capital fijo, por producto de origen.

La principal carencia se relaciona con la base de los precios constantes (1975) y con la no disponibilidad de la FBKF por rama de actividad. Además, no se ha calculado el consumo de capital fijo y el stock de capital por rama de actividad y sector institucional.

Están en marcha los siguientes proyectos:

- cambio de año base;
- cuentas de patrimonio;
- cuentas regionales

Con los elementos anteriores se está en capacidad de formular un perfil (preliminar) de proyecto sobre contabilidad del medio ambiente; éste cubriría la fase experimental de las elaboraciones hasta que pueda ser integrado a las *tareas normales* de la contabilidad nacional. El proyecto debería considerar las siguientes etapas (algunas pueden desarrollarse simultáneamente):

1. Conciliación de conceptos ecológicos y de contabilidad nacional.
2. Definición (en base a 1) de la frontera de las cuentas ambientales.
3. Análisis teórico y adaptación al sistema de cuentas nacionales de Ecuador de las principales definiciones ambientales (costos, valor agregado sustentable, activos reproductibles, activos renovables, activos no renovables, etc.).
4. Diseño y adaptación de nomenclaturas.
5. Diseño de cuadros intermedios y de presentación.
6. Recolección de información y estadísticas básicas.
7. Elaboración de los agregados propuestos.
8. Análisis económico comparativo.