

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**CONVOCATORIA 2008 - 2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**DISEÑO DE POLÍTICA PETROLERA EN ECUADOR**

**MANUEL AUGUSTO REVELO PÉREZ**

**ABRIL 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**DISEÑO DE POLÍTICA PETROLERA EN ECUADOR**

**MANUEL AUGUSTO REVELO PÉREZ**

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE**

**LECTORES: IVÁN NARVÁEZ**

**MARC LE CALVEZ**

**ABRIL 2011**

## **DEDICATORIA**

El esfuerzo que he realizado para concluir con mi estudio en la maestría, dedico con enorme cariño y satisfacción a mi madre, quien siempre me ha apoyado con sus consejos y recomendaciones a lo largo de todo el tiempo que duró el programa de Estudios Socioambientales, con mención en Gobernanza Energética.

Su imagen y sus mejores deseos me han dado el soporte inquebrantable y necesario para que durante el transcurso de mi existencia pueda lograr obtener títulos académicos profesionales.

Gracias mami por estar siempre junto a mí, en todos los momentos que he tenido las mejores satisfacciones de mi vida

Te quiero mucho.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todos los profesores de la Maestría que dictaron sus clases con gran conocimiento y dominio en las diferentes disciplinas que tuve que aprobar.

A los doctores Iván Narváez y Marc Le Calvez que fueron los lectores designados por la Flacso para mi tesis.

Quiero relievár mi agradecimiento especial al doctor Guillaume Fontaine, Director de la Tesis, quien con sus vastos conocimientos, experticia, capacidad académica y sabiduría me guió durante los talleres de tesis y especialmente en la dirección para la elaboración y culminación exitosa de la tesis para optar la Maestría en Estudios Socioambientales, mención en Gobernanza Energética.

Además, felicito a la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, Flacso, catalogada por ser de los mejores Institutos Académicos que existe en el país y, también por darme la oportunidad de estudiar y prepararme académicamente para llegar a ser un profesional egresado de Flacso.

	<b>ÍNDICE</b>	<b>Pàgina</b>
	Antecedentes y Resumen	8
	<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO</b>	<b>15</b>
1.1	Definiciones de Política Pública	15
1.2	Enfoques teóricos	18
1.2.1	Teorías centradas en la Sociedad	19
1.2.2	Teorías centradas en el Estado	19
1.2.3	Teorías Mixtas	19
1.3	Gobernanza: Rol del Estado	20
2.1	Efectos de la política pública	21
2.1.1	Gestión Interna	21
2.1.2	Gestión de las políticas públicas	22
2.1.3	Tipología de las políticas públicas	23
2.2	La Autoridad Pública	23
2.3	Ciclos de las políticas públicas	25
2.3.1	Identificación de un problema	25
2.3.2	Formulación de soluciones	25
2.3.3	La toma de decisión	25
2.3.4	La ejecución del programa (Implementación)	25
2.3.5	La terminación de la acción (Evaluación)	26
3.1	Formulación	26
3.2	Agenda Política	28
3.2.1	Concepto	28

3.2.2	Tipos de agenda	29
3.2.3	Requisitos para acceder a la Agenda	30
3.3	Actores	32
3.3.1	Actores civiles	32
3.3.2	Actores públicos	32
4	Conclusión del capítulo	34
	<b>CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS PETROLERAS EN EL ECUADOR</b>	37
2.1	Historia del petróleo en el Ecuador e importancia de contar con políticas petroleras	37
2.2	Políticas petroleras vigentes y el petróleo en la economía ecuatoriana	45
2.3	Reformas constitucional y ministerial	55
2.4	Reformas a las leyes de Hidrocarburos y de Régimen Tributario Interno	57
2.4.1	Exposición de motivos	57
2.4.2	Análisis de las Reformas	58
3.1	Los actores de la política petrolera en el Ecuador	60
3.1.1	Actores principales	60
3.1.2	Actores secundarios	64
3.1.3	Sectorización de actores públicos y privados	66
4	Conclusión del capítulo	69
	<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE PERCEPCIONES DE POLÍTICA PETROLERA EN ECUADOR</b>	74
1.1	Resultado de las percepciones respecto a:	74
2.1	Actores	74
3.1	Formulación	87
4.1	Agenda política y renta	90

5	Conclusión del capítulo	98
6	Conclusiones finales.	100
7	Recomendaciones.	106
	Referencias bibliográficas	108
	Detalle de preguntas para los informantes calificados	111
	Detalle de las personas entrevistadas	112

## **DISEÑO DE POLÍTICA PETROLERA EN ECUADOR**

### **ANTECEDENTES**

A partir del año 1972 se inicia las exportaciones de petróleo extraído de los campos de la región amazónica del Ecuador. En ese año la producción del hidrocarburo llega aproximadamente a 64.000 barriles por día, mientras que hasta 1971 los campos de Ancón en la península tuvieron una producción promedio de 3.700 barriles diarios.

El precio del petróleo ecuatoriano fue de US \$ 2,50 por barril en 1972 y se elevó a US \$ 4,20 en 1973, y a US \$ 13,70 en 1974. En 1980 llegó a US \$ 35,26. Es decir, en 8 años el precio del petróleo ecuatoriano se multiplicó por 14 veces con un ingreso para el Estado de 1.563 millones de dólares.

El país ha recibido mucho dinero por la explotación de este hidrocarburo, pero su utilización no ha sido del todo transparente pues no ha existido una verdadera rendición de cuentas.

El destino de la renta petrolera ha tenido varios copartícipes como las fuerzas armadas, universidades, consejos provinciales, alcaldías y entidades de desarrollo local, quienes han recibido centenas de millones de dólares, pero no se ha reflejado en resultados concretos en beneficio de la población.

No se han formulado políticas gubernamentales para corregir estas deficiencias y las políticas públicas han estado mal establecidas en los ámbitos económicos, sociales, ambientales.

Para citar algunos ejemplos, de los presupuestos estatales se ha destinado hasta el 40% para cancelar el servicio de la deuda externa e interna; existió descuido en las asignaciones para la educación, salud, infraestructura vial y de puertos; la protección ambiental no tuvo un eco significativo en varios gobiernos, dejando a las compañías la potestad del cuidado y rehabilitación, obteniendo resultados desastrosos como el caso de la Texaco en la región amazónica.

Los dineros recibidos por la explotación del petróleo tienen gran importancia en el desarrollo de la economía social para el estado ecuatoriano, pues han servido para financiar los gastos sociales de los presupuestos estatales y la modernidad conseguida



en el país en los últimos 25 años se debe a los recursos provenientes de la explotación de este recurso.

Entonces, el tema de la tesis analiza los fundamentos teóricos, la información fáctica y las opiniones de informantes calificados o expertos en la actividad petrolera en el Ecuador, de lo cual surge la problemática principal que se refiere a que el Estado ecuatoriano no tiene diseñado una política pública petrolera que garantice una eficaz administración petrolera a través del tiempo por parte de los gobiernos, sino que existe una indefinición que perjudica en las decisiones vitales respecto a este recurso que financia con sus ingresos alrededor del 40 por ciento del presupuesto gubernamental.

De lo anterior se derivan problemas secundarios como que los actores no han consensuado entre ellos en el diseño de la política petrolera y, que han dejado al descubierto al Estado frente a efectos exógenos petroleros cuando aparecen crisis regionales o mundiales.

No se han constituido agendas políticas para debatir y ponerse de acuerdo en pronunciamientos de la sociedad civil, el Estado, las compañías privadas petroleras, academia, etc.

Surge entonces la hipótesis que se refiere a si el acuerdo o consenso entre los actores en los debates a través de la formulación de la agenda política, será suficiente para el diseño de una política pública petrolera eficaz con la necesidad de tomar iniciativas para presentar reformas a las leyes actuales con el objeto de cimentar para largo plazo la construcción de la política petrolera ecuatoriana.

Es decir, la propuesta de tesis quiere demostrar que el Ecuador no ha tenido una política petrolera consistente y que en la realidad el actor principal en la definición de la formulación ha sido el Estado a través de los gobiernos de turno.

Desde el año 1972, el país inició las exportaciones de petróleo y este recurso ha contribuido a financiar los presupuestos estatales y con mayor peso desde hace 15 años.

A pesar de la importancia financiera que representa este recurso no renovable, los gobiernos no han logrado diseñar o construir para el largo plazo, la política pública

petrolera con resultados de optimización, eficacia y buena utilización de la renta petrolera.

La participación de actores civiles o privados y gubernamentales ha sido mínima en los intentos de formulación de políticas petroleras, además, la generación de agendas políticas o públicas para debatir los temas incluidos en ellas, han sido escasas, pues las iniciativas de los gobiernos han convocado solamente a personas o instituciones afines para aparentar legalidad en las resoluciones asumidas.

Las responsabilidades de los actores estatales dentro de su ámbito de acción o competencias se han limitado a cumplir las disposiciones del Ejecutivo que impone finalmente las políticas petroleras según su ideología partidista.

El buen conocimiento del funcionamiento de las estructuras gubernamentales, de cómo se caracterizan los procesos para la definición de la política petrolera, las decisiones políticas que son necesarias, los discursos del Presidente de la República, de los Ministerios de Recursos No Renovables, de Economía y Finanzas y de Petroecuador, así como las relaciones de poder que mantienen las compañías privadas con las autoridades energéticas, el impacto económico en la renta petrolera, etc., van a permitir una razonable formulación de política petrolera.

Cabe destacar que a través del “ministerio de la ley”, al no ponerse de acuerdo las bancadas políticas en la Asamblea, en mayo del 2010, se aprobó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, cuyas disposiciones le dan mayor competencia al Ministerio Sectorial (Ministerio de Recursos No Renovables) para la administración y control de la actividad petrolera y por consiguiente a realizar cambios en la política hidrocarburífera.

Respecto a la metodología aplicada en el desarrollo de la tesis, el resultado del análisis de las políticas petroleras en el Ecuador obligó a la lectura de autores que brindan respaldos serios para el marco teórico y, además, se dispone de abundante recuento fáctico en el estado del arte, para lo cual se han utilizado fuentes primarias y secundarias.

En razón de que la política pública constituye un medio de acción que involucra a los actores, agenda política, etapas o ciclos como son: la identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, ejecución del programa o

implementación y la terminación de la acción o evaluación, el desarrollo de la tesis se concentra en el ciclo de la formulación debido a que en el país nunca se ha llegado a completar las fases o ciclos, porque los últimos gobiernos en la década pasada no han concluido con el período presidencial para el que fueron elegidos, por ejemplo: Bucaram (10/08/96 – 05/02/97), Mahuad (10/08/98 – 22/01/2000) y Gutiérrez (15/01/03 – 20/04/05) y sus sucesores, Alarcón (12/02/97 – 10/08/96), Noboa (22/01/2000 – 15/01/03) y Palacio (20/04/05 – 15/01/2007), no han continuado con la política petrolera de los Presidentes destituídos.

En relación al análisis de las percepciones por parte de 20 expertos o informantes calificados se los ha sectorizado en 6 grupos, tomando en consideración su afinidad como grupo homogéneo. Por ejemplo a funcionarios ejecutores de políticas petroleras que han tenido la más alta función en las instituciones públicas petroleras como son los ex Ministros de Recursos Naturales No Renovables, quienes han tomado decisiones importantes como la suscripción de contratos con empresas petroleras privadas, cambios en los reglamentos que tienen que ver con la legislación hidrocarburífera y presentación al Presidente de la República de proyectos de leyes reformativas del sector petrolero, etc.

Dentro del sector estatal petrolero, se ha involucrado a funcionarios de alta categoría que han desempeñado actividades de dirección en Petroecuador y, por tanto, se han constituido en actores de la política petrolera.

En algunos gobiernos, la empresa estatal Petroecuador ha tenido mayor relevancia que el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables por el respaldo directo y la intromisión en su administración por parte del Ejecutivo.

Otros actores importantes son los que han representado al sector privado petrolero, cuyas influencias en los gobiernos ha permitido que se tomen en cuenta sus pretensiones. Este sector ha tenido la oportunidad de poner de entre sus filas a Ministros de Recursos Naturales No Renovables y Presidentes de Petroecuador en varias oportunidades.

Generalmente, este sector siempre se ha opuesto frontalmente a las organizaciones laborales petroleras y ha discrepado respecto a las reformas del sector petrolero por parte del actual gobierno.

Los Asambleístas tienen la competencia de aprobar leyes presentadas por diferentes sectores gubernamentales y de la sociedad civil. En el caso de la actividad hidrocarburífera, se han limitado a aceptar las propuestas enviadas por el Ejecutivo, como las reformas a la ley de hidrocarburos y de régimen tributario interno, que al no existir acuerdo entre ellos, la aprobación de esta ley tuvo que ser a través del ministerio de la ley, mediante el cual se aprobó todo lo que el Presidente Correa decidió reformar.

Los expertos petroleros y económicos colaboran con sus criterios profesionales por ser conocedores del ambiente petrolero, pero lamentablemente si no hay afinidad con el gobierno, sus opiniones no son tomadas en cuenta por las autoridades petroleras.

El sector controversial es el de las organizaciones laborales petroleras (sindicatos y otros tipos de organizaciones, asociaciones, federaciones o frentes), que se han convertido en críticos permanentes de los gobiernos que han manejado Petroecuador.

Han sido defensores de la clase trabajadora petrolera, han coincidido en presionar para que el trabajador petrolero tenga buenas remuneraciones, se han opuesto a la privatización del sector hidrocarburífero y más bien han propuesto el manejo de toda la actividad petrolera a través de Petroecuador y la salida de las empresas privadas, pero también han colaborado políticamente con algunos gobiernos, como ocurrió con Lucio Gutiérrez al inicio de su período presidencial.

Los informantes calificados que también se les puede conocer como actores, cuentan con amplia experiencia en el sector hidrocarburífero, quienes contestaron un conjunto de 8 preguntas de tipo abiertas por medio de una entrevista personal, las cuales fueron elaboradas para que tengan libertad de expresar sus opiniones sin limitaciones, para posteriormente ser contrastadas al haberse sectorizado el grupo de entrevistados.

La técnica que se utilizó en el levantamiento del análisis de las percepciones fue a través de un cuestionario y entrevistas.

Las preguntas del cuestionario se han referido especialmente a identificar a los actores de la política petrolera, la constitución de las agendas políticas, puntos de discusión en la formulación, destino de la renta petrolera, contribución e influencia de los actores en la política petrolera, opinión sobre la reforma a la ley de hidrocarburos.

Las personas que conforman el grupo de informantes calificados fueron escogidas por su experiencia de muchos años en el sector petrolero y porque su especialidad correspondía a los temas del cuestionario y por haber desempeñado funciones de importancia en los sectores público y privado como el caso de los Ministros de Recursos No Renovables y funcionarios y expertos del sector energético y económico privado.

Finalmente, se puede comentar que el estudio de la política pública relacionado con el tema petrolero poco se ha desarrollado, no ha existido sistematización y ha sido mínima la incidencia en las formas de gobierno.

Las conclusión es que el Ecuador no ha contado con una política petrolera consistente para que los gobiernos controlen en forma eficaz este recurso no renovable y puedan aprovechar sus beneficios. Además el principal actor es el gobierno porque la política es constitutiva y no intervienen los demás actores.

## RESUMEN

La tesis propuesta abarca tres capítulos y antecedentes o introducción, con el fin de que el lector pueda previamente centrarse en el conocimiento adecuado de la actividad petrolera, los actores y la problemática que motivó el desarrollo del tema.

El Capítulo 1 se refiere al marco teórico, en el cual se revisan los análisis conceptuales de política pública de varios autores para relacionar y contrastar con la visión del tema de la tesis. Se comenta aspectos de definiciones de política pública, enfoques teóricos, el rol del estado, los efectos de las políticas públicas, la autoridad pública. Igualmente los ciclos de las políticas públicas y particularmente el tema de la formulación que analiza esta tesis. A continuación se analiza la Agenda Política, los tipos de agenda y sus requisitos. Se concluye este capítulo con el tema de los Actores. La temática teórica se contrasta con hechos de la realidad petrolera del país.

El desarrollo del Capítulo 2 corresponde a las políticas petroleras en el Ecuador que contempla aspectos respecto a la historia del petróleo en el Ecuador, la importancia de contar con políticas petroleras, las políticas petroleras vigentes, el impacto de las actividades petroleras en la economía del país, la reforma constitucional y la escisión del Ministerio de Recursos Naturales en dos secretarías de estado. Igualmente se analiza la ley reformativa a las leyes de hidrocarburos y de régimen tributario interno. Contempla el tema de los actores de la política petrolera ecuatoriana. Además, se realiza una agrupación de afinidad de los informantes calificados en sectores, quienes participaron con sus opiniones en las percepciones sobre política petrolera.

El Capítulo 3 contiene los resultados del análisis de percepciones de la política petrolera de 20 expertos (informantes calificados) en temas petroleros que fueron agrupados en 6 sectores, a quienes se les efectuó 8 preguntas abiertas relacionadas con las políticas petroleras del país y cuyas opiniones han sido comparadas, contrastadas y relacionadas con temas puntuales acerca de los actores, agenda, formulación y renta petrolera.

El objetivo del contenido de la investigación reflejado en los tres capítulos consigue dimensionar la realidad de la política petrolera ecuatoriana.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

### **1.1 DEFINICIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.**

Este capítulo contiene definiciones sobre las políticas públicas de varios autores como André Roth, Ives Meny y Jean Claude Thoenig, Rolando Franco y Jorge Lanzaro y Wayne Parsons, quienes coinciden que para que un problema se vuelva público, debe ser discutido públicamente para llegar a una solución por parte de la autoridad pública.

El objetivo del debate se centra en analizar si la acción de un organismo de gobierno frente a un problema que se ha hecho público en la sociedad requiere la solución de la autoridad gubernamental.

En la actividad petrolera la implementación de políticas públicas es de vital importancia, en razón de que la explotación de este recurso ha creado un manto de inconvenientes o problemas a los gobiernos frente a la sociedad y al mercado, por lo que se han transformado en asuntos públicos que deben ser resueltos por alguien, cuya competencia recae en el gobierno.

La participación del Estado como un actor más en el debate, conjuntamente con los otros actores no estatales: sociedad civil, academia, sindicatos, medios de comunicación, asociaciones o colegios de profesionales, empresas petroleras privadas, etc., deben contribuir a la formulación de la política pública petrolera con el mejor acuerdo nacional, donde los intereses de cada parte no se vean lesionados, pues no debemos olvidar que la actividad privada invierte con el fin de recuperar su contribución económica y adicionalmente obtener rendimientos esperados.

En cambio los réditos que produce la actividad petrolera al gobierno, generalmente sirve para financiar gran parte de los gastos sociales y de capital que el Estado compromete en su presupuesto, con la meta de mejorar las condiciones sociales o nivel de vida de sus habitantes, así como evitar la proliferación de daños ambientales en las zonas de extracción del recurso a través del respeto a la naturaleza.

Roth (2007:27), señala el concepto de política pública de la siguiente manera:

La existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con

la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Añade este autor: “ el análisis de las políticas públicas examina una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos ”, (Roth, 2007:28).

Para el tema petrolero, a pesar de existir instrumentos regulatorios, reglamentaciones, acuerdos, leyes conexas, no siempre satisfacen los objetivos del Estado, debido a que esta actividad corresponde a problemas de estructura del sistema de gobierno, es decir, constituye una incapacidad en los espacios de política gubernamental.

La definición de las estructuras que intervienen en los procesos no están transparentadas para poder analizar y formular una buena política pública petrolera.

Además de contar con acciones o actos de gobierno procesados para obtener resultados previstos, también debe existir la participación de actores civiles o sociales que se comprometan plenamente a asumir responsabilidades y competencias.

El esquema de política pública al disponer de su campo de acción o intervención reservado, puede ser objeto de subdivisiones, para lo cual se fijan objetivos específicos. Así por ejemplo la política energética se puede dividir en políticas petrolera, gasífera, ambiental, hidroeléctrica, minera, etc.

Ives Meny y Jean Claude Thoenig (1986:8) respecto a la concepción de política pública señalan: “ es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ”.

Añaden: “ la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública”, (1986:12).

Para el caso petrolero, estos conceptos validan que el Estado a través de formas de intervención, reglamentación, provisión de recursos, puede tener el control de esta actividad para que sus beneficios vayan directamente a él, y otros elementos como la renta petrolera, reservas, producción, comercialización, gestión ambiental, contratación petrolera, etc. se encuentren bajo el control estatal directo.



De lo señalado en los párrafos precedentes, tanto Roth como Meny , conceptualizan a la política pública como una acción del gobierno frente a una necesidad o problema que se ha hecho público en el entorno de la sociedad y que requiere de una solución por parte de la autoridad gubernamental, es decir, se identifica elementos singulares que observa la política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso de resolución.

En la actividad petrolera el gobierno necesariamente está involucrado, por cuanto el petróleo constituye un bien público, cuyos dueños son todos los habitantes de un país, al menos en América Latina, por lo que el Estado debe controlar, custodiar, manejar, administrar y usufructuar de sus beneficios.

La explotación de un recurso natural tiene el riesgo de generar problemas, pues demanda utilización de equipos, nuevas tecnologías, químicos, aparecimiento de impactos ambientales, sociales, políticos y estos temas deben ser resueltos por el Estado, como el mayor de sus beneficiarios y porque así disponen las leyes.

Los objetivos o metas planteadas en las políticas públicas petroleras frente a la aparición de problemas que se han hecho públicos y que necesitan de la resolución por parte de una autoridad pública, deben ser discutidos en la agenda política con el consenso de los diferentes actores involucrados en el tema, para que, luego de ser aprobados en las instancias legislativa y ejecutiva, se inicie el proceso de implementación por las entidades gubernamentales competentes.

Rolando Franco y Jorge Lanzaro (2006: 57-60) expresan:

Una política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado. Debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados. Estas políticas incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública, y si no son enmarcadas en un amplio proceso de participación pueden sesgar los actores públicos.

Generalmente las reformas institucionales han servido para construir políticas públicas petroleras de corto plazo, que se han convertido en políticas del gobierno de turno,

debido a que al iniciar la administración el nuevo gobierno, ha comenzado a emitir nuevas disposiciones o decretos de ley cambiando las vigentes.

Han existido mínimos debates o participación entre actores estatales y representantes de la sociedad civil, cuando según los autores citados, la participación de variados actores contribuye de mejor manera para la formulación de políticas públicas adecuadas y eficientes.

Wayne Parsons, (2007:31-32) respecto a los temas de política pública, dice: “ Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas”.

Agrega este autor: “ estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer *et al.*, 1990: 3) o, en las palabras de Dye, estudian "que hacen los gobiernos, porqué lo hacen y cual es su efecto", (Dye. 1976: 1).

Relacionando la definición citada con el tema de la tesis, evidencia las particularidades de las políticas públicas petroleras, pues la percepción de sus problemas particulares se convierten en hechos públicos, para posteriormente en base a concertación de definiciones puedan llegar a ser incluidos en la agenda de políticas públicas de los gobiernos, pues estos últimos tienen la discrecionalidad de actuar o no en la atención a estos conflictos y evaluar sus resultados.

## **1.2 ENFOQUES TEÓRICOS.**

Constituyen las posturas teóricas relacionadas con el estado y las políticas públicas como son las teorías centradas en la sociedad, teorías centradas en el estado y teorías mixtas o intermedias, (Roth, 2007: 29).

Estos enfoques pueden considerarse como una caja de herramientas, donde se encuentran conceptos y modelos asociados a las posturas teóricas, que ayudan a descomponer y clasificar las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles.

“ Estas herramientas sirven para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre las políticas públicas”, (Roth, 2007:42).

### **1.2.1 Teorías centradas en la sociedad**

Según Roth ( 2007: 29), se caracterizan por presentar : “ las relaciones de fuerzas entre las diferentes clases o naciones y entre individuos y grupos, que determina la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal ”.

Este enfoque teórico relacionado con la realidad petrolera, puede asumir que algunos grupos afines con los gobiernos han apoyado el interés de las compañías transnacionales de recuperar en menor tiempo sus inversiones, aún sobreexplotando los campos petroleros, al emitir regulaciones sobre políticas lesivas al interés del Estado para favorecer a estos sectores. Estas políticas se dieron en la década de los años noventa con las posturas neoliberales que fomentaban la privatización de las empresas estatales, al tratar de vender la idea, de que el Estado es pésimo administrador y que la oferta y demanda constituyen los mecanismos ideales para el éxito de las empresas privatizadas.

### **1.2.2 Teorías centradas en el Estado**

Este enfoque teórico, señala que: “ el Estado tiende a ser independiente de la sociedad, pues funciona como un seleccionador de las demandas y un proveedor de servicios ” ( Roth,2007: 30 ).

Los individuos y los grupos que ocupan el Estado, son quienes determinan prioritariamente las elecciones en las políticas públicas.

Esta teoría difiere de la anterior, pues al Estado se le encarga la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda por parte de los nacionales, argumentando metas como la consecución de un superávit en la balanza de pagos, la reducción o sustitución de importaciones y el crecimiento de los bienes exportables de producción nacional.

En el gobierno actual del Econ. Rafael Correa, la tendencia de la explotación petrolera es la liderada por el Estado, evitando la intromisión en estas actividades de empresas privadas a través de inversión extranjera.

### **1.2.3 Teorías mixtas**

“ Trata de situarse en una posición mediana frente a los dos grupos anteriores. Rechaza el racionalismo economicista o social (primer grupo) y se niega a ver la sociedad sometida al Estado que se encuentra cautivo de una minoría (segundo grupo)” (Roth,2007:30 ).

Este enfoque intenta tomar en consideración todas las distinciones y variaciones que existe, tanto de factores internos como de externos en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas, entrada teórica más adecuada para entender y analizar la actividad petrolera, porque la mezcla de estos enfoques para llegar al establecimiento de políticas públicas puede involucrar las alianzas de operación entre países, creación de empresas mixtas para explotación de hidrocarburos, en la que los países dueños de los recursos naturales no pierden su soberanía aún aceptando intromisión foránea a través de inversión estatal con países suscriptores de estos convenios. La participación estatal combina con la colaboración de estados amigos en la explotación petrolera y que convienen en repartirse proporcionalmente de acuerdo con el valor de las inversiones de cada uno de ellos, los rendimientos que generan estas alianzas, observando metas empresariales y de incrementos de producción específicamente.

### **1.3 GOBERNANZA: ROL DEL ESTADO**

Concepto de Gobernanza: Es un modo de regulación del proceso de interacciones entre el estado, la sociedad y los actores económicos. (Fontaine, Guillaume, 2009-2010, *Reuniones de Talleres de Tesis I y II*. Quito: Flacso).

Pierre Jon y Peters Guy B. (2000: 202), respecto a los estilos de gobernanza, señalan que el primer estilo de gobernanza corresponde al estado cuando interviene en la elaboración de la política, pues es confiado, se guía fácilmente y es un buen actor. Las características son: mucho centralismo, estado hace de todo, no existe desentramiento, es dogmático. La renta capitaliza el gobierno y reparte en función política. Algunos Estados han tenido éxito con este estilo político, pero necesitan elevados recursos financieros para ser populares e intervenir en la ejecución de obras y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El segundo estilo de gobernanza corresponde a los descentramientos hacia abajo y arriba.

El descentramiento hacia abajo se aplica problemas definidos funcionalmente para promover movilización de recursos. Es una buena estrategia que ayuda al estado a capitalizar la capacidad de los gobiernos subnacionales para formular políticas públicas. Este estilo de gobernanza resuelve algunos problemas pero al mismo tiempo crea otros. Está asociado con los gobiernos autónomos y locales. Como ejemplos tenemos a las competencias de los organismos seccionales, la ley 010 que obtiene beneficios para el desarrollo de la región amazónica, la renta petrolera, eliminación de preasignaciones

El descentramiento hacia afuera afecta a las agencias de las instituciones que no tienen fines de lucro, Ong's, grupos de interés en temas sociales, ambientales, microcrédito. El gobierno en estos casos pierde la capacidad de control. Ejemplos: conflicto de la Texaco con ecologistas, moratoria del ITT que reorienta política petrolera del gobierno, menor incidencia de los indígenas.

El tercer estilo se denomina recentramiento hacia arriba y se pone en evidencia con el incremento de poder de la Unión Europea y de sus gobiernos regionales. Algunos estados han conseguido éxitos al establecer su posición central en gobernanza vinculada a la globalización, regionalización, etc. En nuestro país correspondería a las prácticas neoliberales que exigió el Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales de crédito, expulsión del representante del Banco Mundial en el Ecuador por el actual gobierno, discusión con las empresas en las nuevas negociaciones petroleras, liquidación de los bonos del estado, etc.

## **2.1 EFECTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.**

Se distinguen dos fases de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Gibert: 1988 en Meny y Thoenig: 1992:183).

### **2.1.1 Gestión interna**

Esta gestión radica en la transferencia de recursos para atender la solución de actividades previamente definidas por parte de una autoridad pública. Es responsable

de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo una función de producción. La actividad de una autoridad pública es similar a la de una empresa. Ambas administran parámetros de productividad, costos y eficiencia.

En cuanto a sus fines existe diferencias entre la autoridad pública y la empresa, pues la empresa privada persigue un afán de beneficios por cuenta de sus propietarios o miembros; en cambio, en la autoridad pública sus actividades, productos, eficiencia están subordinadas a la satisfacción de problemas nacionales o de metas externas.

En el caso del recurso petrolero, el producto es el petróleo, bien que se refina y cuyo derivado entre otros, es la gasolina que se comercializa a un precio subsidiado, pues el valor que se le reconoce es menor su precio real que incluye la sumatoria de costos y gastos, pero el fin es satisfacer la demanda del combustible en los mercados local e internacional, cuyos ingresos se destinan en beneficio de sus habitantes que son los dueños del recurso. En contraste, el objetivo de la empresa privada es obtener mayores ganancias o beneficios sin importarle los objetivos institucionales del gobierno.

### **2.1.2 Gestión de las políticas públicas**

Esta fase trata de transformar los productos en efectos o impactos, por ejemplo, la limpieza en las carreteras sirve para mejorar la seguridad en las vías, pues toda intervención pública engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Para concretar resultados satisfactorios en la formulación de las políticas públicas, esta fase de gestión, es la más adecuada y práctica, en razón de la diferencia en el objetivo de gestión de la empresa privada y pública; pues, en la privada la meta es maximizar utilidades a favor de los dueños o accionistas por mecanismos de eficiencia, productividad. En la pública, el estado mira su objetivo como un resultado positivo de interés social y de satisfacción de la ciudadanía.

En cuanto a la gestión de políticas públicas petroleras, la intervención del estado (mediante leyes, reglamentos, instructivos, etc.) para el caso del cuidado del medio ambiente que dispone la Constitución vigente, establece en forma obligatoria utilizar tecnologías que no afecten la naturaleza en los sectores de operación petrolera, realizar estudios de impacto ambiental así como controles a través de auditorías que realizan las entidades públicas acreditadas y otros mecanismos de mitigación.

El resultado de esta gestión es alcanzar el objetivo o meta de solución para evitar recurrir a un nuevo análisis para determinar el camino adecuado para dar solución a los problemas por parte de la autoridad pública.

### **2.1.3 Tipología de las políticas públicas**

La mayoría de las tipologías en políticas públicas se inspiran en la famosa tipología de Lowi.

La propuesta de Lowi (1972: 298-310) distingue cuatro tipos de políticas a partir del cruce de dos variables indicativas del modo de coerción: la una que se ejerce sobre el comportamiento de los afectados, frente a la que se ejerce sobre el entorno del comportamiento del afectado, y la otra, la coerción lejana o indirecta frente a la coerción directa o inmediata que opera la política pública.

La primera es la política distributiva, cuya coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y también es indirecta; por ejemplo, la autorización para construir.

La segunda es la política constitutiva, en donde la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta; por ejemplo, las reglamentaciones que afectan el funcionamiento del poder político.

La tercera es la política reglamentaria, es decir, cuando la coerción ejercida por la política opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato; por ejemplo, las normas de la ley de tránsito que rigen los comportamientos de los individuos, bajo la amenaza de una sanción.

La cuarta es la política redistributiva, cuando la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa; por ejemplo, las políticas de jubilación.

En el caso del petróleo, la política es constitutiva.

## **2.2 LA AUTORIDAD PÚBLICA.**

Es el organismo que administra los bienes colectivos (aire, agua, educación) y posee tres particularidades: no es divisible, no puede ser racionado por mecanismos del mercado o de precios y está disponible, (Meny & Thoenig,1922:27)..

Esta conceptualización tiene ciertos reparos en el caso del agua, actividad en la que en muchos países se ha transferido a esferas de administración privadas. El momento en que la administración está en otras manos, se produce una división y el precio puede constituir un referente de racionamiento. La disponibilidad, si se refiere a la provisión del bien o servicio en empresas privadas está en duda, pues ellas consideran parámetros propios empresariales para estar disponibles.

En el caso del petróleo, el momento en que transfiere su administración al sector de las empresas privadas, aparecen diferencias entre la gestión pública y privada, pues el estado generalmente carece de recursos económicos para el desarrollo de esta industria, pues destina con prioridad sus fondos para la atención de gastos sociales, pago de sueldos a la burocracia, cumplimiento de los compromisos por deudas interna y externa o pedidos extraordinarios de recursos que realizan movimientos sociales para evitar quiebres en su gobernabilidad y democracia y también la carencia de tecnologías para un desarrollo eficiente y ambientalista, añadiendo además los indicios de corrupción en las negociaciones, entre otros.

Para las empresas privadas no existen limitaciones, pues son compañías petroleras transnacionales que tienen experiencia en la administración de las operaciones petroleras y con un plus de contar con recursos financieros inmediatos por parte de sus matrices para invertir en los países en los que tienen suscritos contratos de exploración y explotación, de servicios, alianzas, etc.

Además, utilizan tecnologías de punta en sus actividades. Por tanto, en esta división existen diferencias marcadas entre lo estatal y lo privado.

En cuanto a los precios, las empresas estatales y privadas no pueden controlarlos, porque depende de factores del mercado como son la oferta y demanda a nivel mundial de este recurso y cuyas variables de fijación son: el clima, stock de seguridad, tensiones de guerra entre países, intervención de organismos asociados por países



productores de petróleo como el caso de la OPEP e integraciones regionales. Estas características pueden producir limitaciones (racionamiento) en su producción.

La disponibilidad del petróleo puede afectarse por leyes o normas regulatorias ambientales que no permiten su explotación en zonas restringidas y también cuando el precio del barril cae y sus costos no permiten que se genere una rentabilidad adecuada, especialmente para el interés de la inversión privada.

Esta visión de autoridad pública al perder su competencia en la administración de recursos naturales, puede llevar a un sistema de gobernanza débil, no adecuado para mantener la estabilidad democrática de un estado.

## **2.3 CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta sección se refiere el ciclo que contempla las políticas públicas y en particular a la “formulación” debido a su importancia, pues pensemos si esta etapa no está bien justificada, entonces es difícil que la política pública llegue a concretarse.

Para Roth (2007:49), los ciclos o fases del proceso de las políticas públicas, según Jones (1970), son:

### **2.3.1 Identificación de un problema.**

Cuando se advierte el apareamiento de un problema público, el sistema político lo incluye en la agenda política de una autoridad pública.

### **2.3.2 Formulación de soluciones.**

Corresponde al análisis, elaboración y negociación de las respuestas para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

### **2.3.3 La toma de decisión.**

La autoridad pública competente elige la solución adecuada que se convierte en política legítima.

### **2.3.4 La ejecución del programa (implementación).**

Constituye la fase de la ejecución de la política elegida aplicada a la solución del problema detectado.

### **2.3.5 La terminación de la acción (evaluación).**

Es la evaluación de resultados al final de la acción emprendida.

En la práctica no necesariamente debe cumplirse con todas las fases del ciclo, pues depende de las características de la política y de haberse cumplido con los requisitos previos para su establecimiento, pues sucede por ejemplo que en la evaluación final se demuestre que no se ha conseguido el objetivo propuesto, por lo que se puede volver al principio o quizá a la formulación de otra política pública alternativa.

Luego de la conclusión de cada fase, se puede realizar una evaluación de resultados, para tener la seguridad de concluir eficazmente con el ciclo.

Meny y Thoenig, ( 1992:52:) manifiestan:

Cada fase, cada una de las funciones, involucra actividades concretas y particulares en el seno de la actividad pública, ... un sistema de acción específico, actores y relaciones, comprometidos y estructuras sociales... La evaluación desencadena una vuelta atrás: el problema se considera como no resuelto y se introducen ajustes retroactivos mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa... las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.

Para el tema petrolero, en los intentos de establecer políticas petroleras por parte de los gobiernos de turno, la inestabilidad de los gobiernos, no ha permitido que concluyan con su período presidencial, afectando el proceso de instrumentación e implementación de políticas energéticas.

Los sucesores a los presidentes salientes no siguieron con la política de su antecesor, razón ésta para que los ciclos de las políticas públicas se suspendan para comenzar con una nueva política que tampoco fue concluida.

## **3.1 FORMULACIÓN**

“Esta fase se da cuando ya se logra la inscripción en la agenda gubernamental, pues la administración trata de hacer público el problema y propone una o varias soluciones” (Jones, 1970 en Roth: 2007: 49).

Para Wayne Parson (2007:623): “ la principal característica de la formulación de políticas, parece ser que ésta suele estar, con demasiada frecuencia, menos motivada por la consecución de objetivos orientada a reaccionar a los objetivos coyunturales ”.

Añade este autor (2007:623):

La elaboración de políticas se entiende como un proceso que no implica tanto un acercamiento a los objetivos y a las metas de políticas públicas que constituyen destinos que se miran de frente, sino que vienen a ser el resultado de lo que podría denominarse "encontrar el punto medio para salir del paso", que se encuentra entre la etapa de inicial (establecer objetivos, planes, se concentra en resolver o prevenir los problemas) y la etapa final (carácter reactivo, interés de salir de las dificultades y crisis, se concentra en la búsqueda de escapes) de la formulación de políticas públicas. Entre la etapa final y el punto medio es donde realmente ocurre la formulación de políticas.

Realmente la formulación de las políticas petroleras relacionadas con el pensamiento del autor , en parte si han ocurrido, pues las metas, entre otras, han presentado objetivos como la reorganización integral de Petroecuador, en la cual han participado numerosos grupos de interés como por ejemplo los sindicatos petroleros, las empresas petroleras privadas, las tendencias ideológicas de los gobiernos, los organismos financieros internacionales, todos ellos con diversos intereses clasistas, económicos, políticos, ideológicos y que para tratar de ponerse de acuerdo en el objetivo, han optado por ceder ciertas posiciones o instrucciones de sus representados como una fórmula de escape y que ha constituido en consensuar acuerdos para llegar a la etapa final de formulación de políticas petroleras y que se han agilitado entre el punto medio y la etapa final.

Según Chevalier (1986:453 en Roth:2007: 73 ): “ la presencia de esa multitud de actores explica porqué las decisiones no siempre son las más racionales o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre ellos”.

Añade Roth (2007: 74):

Por medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses, poco a poco va a aparecer una respuesta al problema y a predominar, por lo que

mediante un proceso de selección se va reduciendo la cantidad de alternativas a una sola, que termina por imponerse como la mejor o la más factible o adecuada. Esta selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc. El tiempo puede ser un aliado o enemigo, según los objetivos o intereses de cada actor. El momento que esta fase se constituye en un acto legítimo, se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y fuerza respaldada por el Estado.

En otras palabras, esto significa que frente al apareamiento de un problema que se ha hecho público, el Estado debe tomar la decisión de dar atención y para ello, en unión de varios actores, formular soluciones a través del establecimiento de políticas públicas.

Sin embargo, Wayne Parsons (2007: 623), dice: “que para salir de estas posiciones incómodas, se da paso a un punto medio entre el inicio y final de la fase de formulación de las políticas públicas”.

Roth (2007:76) señala: “ que por la intervención en el proceso de numerosos actores con diferentes intereses, las decisiones que se toman no siempre son las más adecuadas, sino la que más predomina ”.

En la realidad petrolera ocurre que el actor que tiene más poder político o económico, que bien puede representar el interés público o particular del sector privado, es quien impone su voluntad, reglas de juego en la formulación de la política pública.

En varios países productores de hidrocarburos, para la formulación de las políticas públicas petroleras no ha existido la participación de actores que representen a la sociedad civil, la academia, a sindicatos, organizaciones populares e indígenas etc., sino solamente el del gobierno de turno o poder del estado.

## **3.2 AGENDA POLÍTICA**

### **3.2.1 Concepto.**

“Constituye el conjunto de problemas que requieren de un debate público, a través de la intervención de autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1982:25 en Roth, 2007: 57).

Para Luis F. Aguilar Villanueva (1993:29): “ es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos sobre los que han decidido que deben actuar”, es decir, la atención y definición de la agenda determinan el proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de agenda y por tanto es algo en donde se debe actuar.

### **3.2.2 Tipos de agenda**

Existen dos tipos de agenda según Cobb y Elder: 1972, 1976, 1984 en Luis F. Aguilar Villanueva (1993: 31-32) :

1.- La agenda sistémica, pública, o constitucional, que está conformada por asuntos que una comunidad política percibe como merecedoras de la atención pública.

2.- La agenda institucional, formal o gubernamental, que contiene las cuestiones aceptadas para análisis y ejecución de las decisiones en los niveles local, estatal o nacional.

Añaden los autores (1993:33-34), la distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones técnicas:

El primero relativo a la agenda sistémica, busca como determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de problema público. El segundo orden relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber como determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de los políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

Franco y Lanzaro (2006:378), señalan que la historia de la constitución de las agendas políticas en América Latina y la toma de posición de los distintos gobiernos permite distinguir tres etapas:

1.- De profundo cuestionamiento y movilizaciones cuya duración y capacidad de desestabilización dependen de la demora del gobierno en anunciar las agendas, los procesos de acuerdos previos, las convocatorias y el apoyo del Congreso (Asamblea), lo que se denuncia, la debilidad de los gobiernos al asumir el cargo y la debilidad de las instituciones estatales para apoyar este proceso.

2.- Discontinua y de duración variable, de “ laissez faire”, mientras toman acción los actores políticos que tienen la vista puesta en las siguientes elecciones y se descubren los vacíos de las agendas o de su ejecución.

3.- De preparación para el nuevo gobierno, en que destacan los errores de los programas del gobierno saliente. Esta suele ser una etapa de crisis de los problemas económicos que no se resolvieron con el ajuste y se amortiguan con incrementos de última hora en el gasto público, con el consiguiente desequilibrio fiscal que hereda el siguiente gobierno. La ejecución de acciones en el sector social queda por lo general rezagada, o éstas se reemplazan por acciones de emergencia en procesos de ajuste presupuestario.

Agrega Franco (2006:381) que “la tendencia a reducir el Estado tiende a su fracaso como promotor de bienestar y asegurador de derechos. Esta tendencia no ha respondido, en Latinoamérica, a procesos de reforma de gestión o modernización, sino al afán de liberación de recursos fiscales y, a instrucciones incorporadas expresamente en compromisos financieros internacionales”.

Estos criterios de los autores reflejan la realidad en la gestión de habilitar políticas públicas en los países productores de la región.

En el sector petrolero del país, la agenda política o de gobierno no ha sido adecuadamente constituida, a pesar de los problemas que han aparecido en cuanto a precios, producción, reservas, renta, suscripción de contratos de exploración y explotación, ambientales, de asentamientos humanos, etc., pues muchos de estos temas han sido dejados de lado.

La principal agenda ha sido de tipo gubernamental, en razón de que las decisiones que deben ser tomadas corresponde a un organismo de gobierno para que puedan ser viabilizadas legalmente a través de las políticas públicas constitutivas.

### **3.2.3 Requisitos para acceder a la agenda**

Según Cobb y Elder (1983:115; 1976:127) en Luis F. Aguilar Villanueva, (1993: 34), la agenda necesita cumplir tres requisitos: “ 1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; 2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y, 3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental”.

Cuando la definición del problema, cuestión o asunto se coloca en el orden del día de la agenda política después de ajustes, se vuelve público y constituye un reclamo ciudadano al gobierno.

Mientras más amplio sea el conocimiento del público respecto a una cuestión o problema, mayor será la probabilidad que incluya en la agenda pública o política.

En la realidad, en las agendas existe mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, y reticencia y hasta hostilidad para otros.

La actividad petrolera cumple con los parámetros mencionados, pues su importancia en el desarrollo económico de los países productores es innegable; cuando este recurso natural presenta problemas, se hace necesaria la intervención del estado, pues los ingresos provenientes de esta actividad financian gran parte de los presupuestos estatales y, la competencia para dar solución, le corresponde al organismo público que las leyes le han confiado.

No todas las respuestas a las soluciones son operativas, pues hay restricciones fiscales, legales, morales, políticas, etc.

“ El factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”, (Aguilar, 1993: 44).

En varios países productores de petróleo, en décadas anteriores no ha sido posible constituir agendas públicas o de gobierno por la falta de actores especialmente fuera del ámbito estatal. Ahora, ya se dispone de actores que responden a la sociedad civil, a organizaciones no gubernamentales, universidades, sindicatos, asociaciones de profesionales, federaciones, etc.

Frente a las necesidades que se han convertido en hechos públicos y han promovido debates a nivel nacional, estos actores están presionando a las autoridades gubernamentales para que sean tomados en cuenta en las discusiones y proposiciones que se dan dentro de las agendas de gobierno, para luego de haber consensuado o acordado políticamente se emitan y aprueben políticas públicas en educación, salud, actividades petroleras, eléctricas, mineras, tributarias, migración, etc., con el fin de dar solución a los problemas que tienen características de afectaciones de transversabilidad en las actividades de gobierno, de los particulares o sector privado.

### **3.3 ACTORES**

Chevallier (1986:438ss) en Roth (2007: 62) , señala tres clases de actores (mediadores): “políticos, sociales y administrativos”.

El citado autor amplía su clasificación así:

Los mediadores políticos son los partidos políticos y los gremios o grupos de presión.

Los mediadores sociales son los que disponen de una legitimidad social importante ( intelectuales, científicos, caciques, gamonales).

Los mediadores administrativos o funcionarios públicos quienes pueden convertirse en portadores de demandas del medio en el trabajan o para sus intereses propios.

En el país si existen los tres tipos de actores que este autor les denomina mediadores. En política petrolera se les identifica a los mediadores políticos como al gobierno, asambleístas, autoridades locales y provinciales, autoridades de gobierno que son los actores típicos de corte estatal.

Los mediadores o actores sociales que también juegan un papel adecuado a sus intereses son los movimientos sociales, sindicalistas, ONGs, la sociedad civil y dentro del campo petrolero las compañías privadas.

En cuanto a los mediadores administrativos, entre otros, están los servidores públicos, quienes tramitan o atienden las nuevas disposiciones que abarcan las políticas públicas o las retardan si perciben que van a ser perjudicados.

Cobb y Elder en Meny y Thoenig (1992: 116) proponen diferenciar a los actores como grupos en términos de capacidad para movilizarse en torno a los problemas, así:

#### **3.3.1 Actores civiles.**

Su forma de participación social y política es a través de la organización de partidos, asociaciones, movimientos sociales, etc.

Se identifica a los más activos y los menos activos son grupos de atención al problema o cuestión.

#### **3.3.2 Actores públicos**



Se los visualiza como espectadores. Los más implicados e informados son los públicos interesados y los más alejados o extraños componen el público en general.

En toda agenda política o pública existen actores gubernamentales y no estatales que están involucrados en los grupos detallados por los autores mencionados, quienes se encargan de promover la discusión o debate, defendiendo su posición ideológica o a los intereses a los cuales representan que pueden ser públicos o privados. En este tema, lo importante, es la participación de ellos que antes no existía, ya que genera posiciones controversiales que son analizadas y depuradas para tener elementos y visiones lógicas y de consenso, con el fin de viabilizar la formulación y construcción de las políticas públicas y, en el caso que nos ocupa de tipo petrolero, para que la autoridad pública comience a actuar en forma legal en la solución de problemas que afectan directamente a la población, a las empresas, a grupos humanos y con mayor peso al Estado.

En el caso del Ecuador, la falta de una agenda política para acordar la política petrolera con la presencia y debate de actores privados, sociales y estatales ha constituido una barrera que ha perjudicado a la gestión hidrocarburífera.

Para que esta agenda se pueda viabilizar, es necesario que el tema sea de competencia de las autoridades públicas. Una vez reconocido el problema como un problema social y definido como tal, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (agenda política), que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. El proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es resultado de debates entre varias posiciones que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores y de grupos sociales.

En contraste a este comentario, en nuestro país no ha ocurrido así, pues las decisiones de política pública no han tenido la participación de la sociedad civil, sino que los acuerdos de los gobiernos con los grupos que representan a las empresas privadas petroleras han beneficiado a los sectores privados que defienden intereses de sus patrones.

La política petrolera y su ejecución siempre han constituido el eje medular de la economía ecuatoriana. Lo que el país haga o deje de hacer en política petrolera

afectará a la economía de casi 14 millones de ecuatorianos. El descenso de la producción petrolera que traducido en dólares por barril, afecta directamente la economía del país, ya que el estado deja de percibir millones de dólares que ya no los recuperará jamás. Las causas van desde la irresponsabilidad del Estado, al restarle recursos financieros a Petroecuador para la operación de los campos en la región amazónica por atender el gasto corriente del gobierno, hasta la incapacidad y la corrupción de los administradores de la empresa estatal que se han convertido en los dueños de la empresa. Por tanto, es necesario el diseño de una política petrolera clara con procesos administrativos modernos, utilización de tecnologías de punta, control oportuno, rendición de cuentas y la conformación de grupos humanos idóneos en el Ministerio de Recursos No Renovables y en la empresa pública Petroecuador.

#### **4 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO**

El marco teórico es un elemento muy importante en el desarrollo de una investigación, pues se analizan los conceptos teóricos para conocer su alcance dentro del tema que se revisa. Además, se debe contrastar con los hechos o la realidad estos elementos teóricos.

Este capítulo se refiere a los conceptos de política pública de varios autores, quienes coinciden que la presencia de un problema que se vuelve público, debe ser discutido públicamente para que a través de una autoridad gubernamental se llegue a solucionar, mediante la aprobación de una política expedida por el gobierno.

Respecto al tema petrolero, los objetivos o metas contenidas en las políticas públicas al tratar de resolver los problemas por parte de los gobiernos, teóricamente deben ser discutidos en una agenda política con el concurso de actores públicos o estatales y privados conocedores del tema, para luego ser aprobados en las respectivas instancias administrativas con el fin de iniciar el proceso de implementación por las entidades gubernamentales, proceso que no ha sido procesado de esta manera.

En nuestro país no se ha observado el proceso para llegar a la formulación de las políticas públicas y, como consecuencia, éstas no han sido de largo plazo y de estado, sino que han servido para extraer la mayor cantidad de petróleo, aún sin informes

técnicos, a fin de contar con fondos para satisfacer los presupuestos estatales deficitarios.

Se ha comentado sobre los enfoques teóricos para descomponer y clasificar las actividades públicas en elementos analíticos como son las teorías centradas en la sociedad, en el estado y las mixtas.

En relación a la autoridad pública como administrador de los bienes colectivos y entre ellos el recurso natural del petróleo, se ha señalado que la variabilidad en los precios no permite controlar los resultados de la actividad petrolera, fuente de fondos para el desarrollo económico sustentable del país.

Igualmente se ha tratado sobre los ciclos de las políticas públicas y el análisis particular de la formulación. Generalmente el país no ha llegado a completar los ciclos, porque la implementación de ellos requiere de períodos estimados de hasta 10 años consecutivos y, en nuestro país, esto no ha sido posible realizar, en razón de que en los últimos 10 años varios gobiernos democráticos no concluyeron sus períodos presidenciales. Además, el nuevo gobernante no continuó con los lineamientos de política petrolera de su antecesor, sino que formuló nuevas disposiciones y competencias de acuerdo a su ideología política.

En cuanto al tema de la agenda política o pública que constituye el conjunto de problemas, demandas, asuntos que los gobernantes seleccionan como objetos sobre los que han decidido actuar, este procedimiento no se ha observado.

La convocatoria a agendas para que intervengan la mayor cantidad de actores que les interesa debatir y ponerse de acuerdo ha sido mínima, pues estas agendas se han desarrollado generalmente sólo con actores estatales para atender las disposiciones del gobernante de turno.

En la actualidad por presiones de la sociedad civil, ya están comenzando a existir espacios de discusión respecto a los problemas de orden público y que la autoridad gubernamental le toca solucionar a través del establecimiento de la política pública.

En el ámbito petrolero estas agendas han sido relativamente limitadas a la concurrencia de los actores estatales principales como los Ministros de Recursos No

Renovables, de Economía y Finanzas y autoridades hidrocarburíferas, quienes se han dedicado a establecer metas incrementales de producción para satisfacer el financiamiento de requerimientos presupuestarios del Ejecutivo, al no contar con recursos monetarios para cumplir con estos compromisos.

Es importante la intervención de los actores de tipo político, social y administrativos, ya que genera posiciones controversiales que son analizadas y depuradas para tener elementos y visiones lógicas y de consenso, con el fin de viabilizar la formulación y construcción de las políticas públicas.

## **CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS PETROLERAS EN EL ECUADOR.**

### **2.1 HISTORIA DEL PETRÓLEO EN EL ECUADOR E IMPORTANCIA DE CONTAR CON POLÍTICAS PETROLERAS.**

De acuerdo a Guillaume Fontaine (2007: 14-16) y al Contralmirante Gustavo Jarrín Ampudia (2007: 11-17): las primeras menciones de presencia de petróleo en Ecuador se localizan en la península de Santa Elena, donde los aborígenes impermeabilizaban sus canoas con un material petrolífero que llamaban “Copey”. En 1858, el geógrafo ecuatoriano Manuel Villavicencio señala que cerca del río Hollín y en las estribaciones del Cutucú, se aprecia la presencia de asfalto y alquitrán en los manantiales salitrosos.

En 1878, la Asamblea Nacional decreta la concesión de derechos a favor de M.G. Mier y Cia. que faculta la extracción de toda especie bituminosa sea esta petróleo, brea y kerosén. En 1909, Eloy Alfaro celebra un contrato con Carlton Granville para la exploración y explotación de petróleo, asfalto y gas natural.

De 1918 a 1921, la compañía extranjera Anglo Ecuadorean Oil Fields Ltd. explota los yacimientos de Santa Elena, y se expide la “Ley sobre Yacimientos o Depósitos de Hidrocarburos”. En 1933 se crea la Dirección General de Minas y Petróleos en el Ministerio de Obras Públicas. En el año 1937, el presidente Federico Páez promulga una Ley de Petróleos, que permite la apertura ilimitada de explotación de crudo por las compañías extranjeras. En 1941, se promulga el Código de Minería, que declara la propiedad estatal del petróleo y sustancias fósiles.

Desde 1938 a 1948, la compañía Shell desarrolló trabajos exploratorios en la región amazónica, perforando seis pozos, encontrando petróleo no comerciable, para posteriormente abandonar el país. Esta compañía en 1949 abandona el país.

Entre 1964 y 1972, la dictadura militar, entrega una concesión al Consorcio Texaco-Gulf, quien encuentra petróleo en el pozo Lago Agrio 1 en 1967. Esto atrajo el interés de compañías extranjeras que suscribieron contratos con el gobierno y realizaron trabajos de exploración en la región oriental y costa afuera: Cayman, SunOil, Anglo y Amoco. La compañía ADA realizó trabajos en el Golfo de Guayaquil, encontrando importantes reservas de gas. En 1971 se expide la Ley de Hidrocarburos

Durante los años 1969 y 1972 se construye el Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), y entonces se comienza a transportar el petróleo desde los campos productivos de la

región amazónica, dando lugar al inicio de las actividades de exportación de crudo de nuestro país, desde el puerto de Balao en 1972.

A partir del año 1972, la producción es de alrededor 64.000 barriles por día en la región amazónica, mientras que hasta 1971 la Península de Santa Elena tuvo un producción promedio de 3.700 barriles al día.

En 1972 y en 1978 se reforma la ley de hidrocarburos para facilitar la exploración y el principio de propiedad estatal de los hidrocarburos. En ese lapso, se planteó un reordenamiento jurídico y se terminan las concesiones con la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE).

En el año de 1977, la compañía Gulf vende a CEPE su participación con Texaco.

La elevación de los precios internacionales del crudo fue notable. Para el caso ecuatoriano, estos se incrementaron de US \$ 2,50 por barril en 1972 a US \$ 4,20 en 1973 y US \$ 13,70 en 1974, significando un crecimiento acumulado para los dos años de casi el 300%. El barril del crudo ecuatoriano llegó a US \$ 35,26 en 1980, es decir, en 8 años el precio se multiplicó por 14 veces con un ingreso para el Estado de 1.563 millones de dólares en ese año (Naranjo, 2005: 91-92 ).

El Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos inicia la política petrolera basada en el principio constitucional de que los hidrocarburos constituyen patrimonio inalienable e imprescriptible del estado ecuatoriano. Este periodo se le conoce como el “boom petrolero”, ya que los ingresos fiscales por la actividad petrolera mejoraron extraordinariamente debido al precio de US \$ 14 por barril, como se indica en el párrafo anterior.

Ecuador comienza con procesos de relaciones con los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), siendo miembro en 1973 y también participa en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Asistencia Recíproca Petrolera Latinoamericana (ARPEL) y en Convenios de Asistencia Técnica y Cooperación.

En 1983, se da inicio a una nueva etapa de actividades hidrocarburíferas, pues la Corporación Ecuatoriana Petrolera (CEPE) pone en vigencia el contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación con las compañías interesadas en las

actividades petroleras, con el fin de eliminar el riesgo para el estado ecuatoriano de no encontrar petróleo, que es asumido directamente por las compañías privadas.

A la presente fecha, el estado ecuatoriano ha realizado diez rondas de licitación de campos petroleros en el país. ( Banco Central del Ecuador, 2007).

En el gobierno social demócrata de Rodrigo Borja, se crea la empresa estatal Petróleos del Ecuador, Petroecuador, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, con facultades para cubrir sus costos empresariales, entregar al estado el 90% de sus ganancias e invertir el 10% restante en el fortalecimiento institucional, especialmente en el área de exploración. Sus filiales son Petroproducción, Petrocomercial y Petroindustrial, (Ley Especial No. 45 de 26 de Septiembre de 1989).

En 1990, a medida que se acercaba el fin del contrato de concesión con Texaco Petroleum, esta empresa transfirió sus operaciones al Estado, pero mantuvo su interés participativo en el 37,5 por ciento en la producción de petróleo hasta 1992, fecha en la que Petroecuador se convierte en propietario del cien por ciento (Ley Especial de Petroecuador).

Entre los años 1971 a 1999 y, el período del 2000 al 2007, el país tuvo ingresos por alrededor 35.000 y 53.000 millones de dólares respectivamente, por exportación de petróleo crudo y derivados (Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales).

Existen también hechos históricos importantes como por ejemplo, el gobierno de Sixto Durán Ballén en el año de 1995 perdió el referéndum para lograr la privatización, pero modificó la Ley de Presupuestos y la Ley de Modernización que afectaron al sector hidrocarburífero; además, debilitó la presencia estatal. En el gobierno de Abdalá Bucaram se cambió los Contratos de Prestación de Servicios a Participación. El Jefe de Estado Fabián Alarcón autorizó el cambio de contrato para el campo Palo Azul<sup>1</sup>. En el régimen de Jamil Mahuad se aprobó la modalidad de Joint Ventures y quiso entregar campos de Petroproducción a manos privadas. Gustavo Noboa interpretando

---

<sup>1</sup> Contratos de participación suscritos por los gobiernos neoliberales con : AEC Ecuador, Canadá Grande, EDC Ecuador, CNPC Amazon, EncanaEcuador, Ecuador TLC, Trainton, Perenco, CGC, Burlington, City Oriente, Tripetrol, Petrobras, YPF Repsol, Occidental. (Llanez, Henry, 2008:186).

la Ley Trole<sup>2</sup>, quiso transformar a Petroecuador en sociedad anónima, hecho que no prosperó. Lucio Gutiérrez esgrimió argumentos a favor de los Contratos de Asociación para entregar los campos de Petroecuador a las compañías extranjeras. Alfredo Palacio llevó a cabo la caducidad de Oxy e hizo una reforma ley de hidrocarburos (50-50). En el actual gobierno, en la renegociación de contratos, el precio base del barril de petróleo a reconocer a las empresas privadas, que antes estaba entre 15 y 25 dólares, incrementó ese reconocimiento entre 36 y 56 dólares. La participación en el exceso de ganancias que modificó el Presidente Correa que fue de 99 – 1, se disminuyó a 70 – 30 en los contratos de participación (El Universo:2011).

Los gobiernos han utilizado los recortes presupuestarios a Petroecuador para debilitarle, es decir, producir una especie de asfixia económica para desaparecerla. Asimismo el gobierno actual entregó la administración de Petroecuador a la Armada, dotándole de recursos suficientes para ejecutar el presupuesto de la estatal, pero no cumplieron con las metas propuestas por ellos, y los resultados fueron decepcionantes. Los pagos por importaciones de combustibles se trasladó a la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

De los tres rubros principales que financian el presupuesto estatal (exportación de hidrocarburos, impuestos y endeudamiento), la actividad petrolera en los últimos 10 años, le ha generado al Estado ecuatoriano en promedio, alrededor del 40% de los ingresos totales del presupuesto, (Gestión 2009, Proyecciones 2010. No. 186, Diciembre 2009).

En la actualidad es importante que la política petrolera que controla la extracción de este recurso natural no renovable se modernice, para que su administración sea eficiente con la meta de que el Estado ecuatoriano cuente con una política clara, definida, transparente que permita al país tener confianza, seguridad y control en las actividades hidrocarburíferas y en las actuaciones de las máximas autoridades petroleras estatales.

---

<sup>2</sup> La Ley Trole fue elaborada por el Consejo Nacional de Modernización, (Conam), publicada en el Registro Oficial No. 144 de agosto 18 del 2000. Reformó a varias leyes vigentes en esa fecha, entre otras, como: Leyes de Hidrocarburos, Minería, Circulación de Capitales, Creación del Fondo de Solidaridad, Régimen del Sector Eléctrico, de Régimen Monetario y Banco del Estado, de Instituciones del Sistema Financiero, de Reordenamiento en materia económica en el área tributaria-financiera, Orgánica de Aduanas, de Presupuestos del sector público, de Seguridad Nacional, etc.



La política petrolera regula la distribución de los ingresos petroleros producto de las exportaciones con el objetivo de recibir el gobierno central la totalidad de la renta petrolera y la distribuya con criterios de inversión de tipo social y de formación de capital. Un porcentaje de ésta última debe destinarse a la operación petrolera con el objeto de que pueda modernizar su infraestructura productiva, pues las instalaciones de Petroecuador corresponden a la herencia del traspaso de bienes al Estado, producto de la culminación de las actividades del Consorcio Cepe – Texaco en el año 1992.

Con otra visión, se puede resumir en tres épocas históricas petroleras:

La primera que se caracteriza por las concesiones a actores privados y no existe ninguna regulación, es decir, no hubo política petrolera. Corresponde a un régimen privatizador. La renta petrolera es insignificante. Se firma el Contrato de Concesión con las empresas Texaco y Gulf en 1967 con la dictadura militar. La política petrolera es de tipo nacionalista y el impacto del buen precio del hidrocarburo impacta en la economía nacional. En el año de 1972 se inicia la exportación del petróleo. En la década de los ochenta de transición democrática se crea la Corporación Ecuatoriana de Petróleo, (CEPE). El estado se endeuda crecientemente para financiar los presupuestos gubernamentales. En temas petroleros el gobierno negocia con el Congreso y la política petrolera es una negociación de intereses de las partes. Se crea Petroecuador en el gobierno social demócrata de Rodrigo Borja. Esta primera etapa concluye en 1992.

La segunda época se puede englobar desde la reversión de la concesión con Texaco en 1992 hasta la caducidad de la compañía Occidental (Oxy) en el 2005.

Se caracteriza por la apertura al sector privado en la explotación petrolera que determinó la reducción de la producción de la estatal. Esta política de concesión determinó la pérdida de autonomía de Petroecuador, de lobing o maniobras políticas a favor de las empresas privadas petroleras, diez rondas de licitaciones para entregar los campos de Petroecuador a las privadas siendo la última ronda un fracaso, pues no hubo ofertantes y se declaró desierta la licitación para entregar los campos maduros y marginales. Cae el gobierno del Crnel. Lucio Gutiérrez y es el fin de esta segunda época correspondiente al ciclo liberalizador.

La tercera época (2005-2010) corresponde al período actual, desde el gobierno del médico Alfredo Palacio con la caducidad de OXY, altos precios del petróleo, cambio de gobierno con el Econ. Rafael Correa, reacción contra el neoliberalismo, neonacionalismo diferente al de los años setentas de los militares, control total de los poderes del estado por parte del gobierno actual, alianzas políticas y petroleras regionales con Venezuela y Bolivia, convenios entre gobiernos para la explotación petrolera (campo Sacha con Petróleos de Venezuela – PDVSA), repartición del excedente de las ganancias de las empresas privadas en el 50/ 50%, reformas constitucional y a la ley de hidrocarburos, negociación de contratos petroleros, etc.

Este recuento histórico prueba que la historia de la política petrolera ecuatoriana ha sido poco consistente.

### **IMPORTANCIA DE CONTAR CON POLÍTICAS PETROLERAS**

El numeral 3 del artículo 147 de la Constitución vigente (2008) referente a las atribuciones del Presidente de la República dice: “Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva” y el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, señala que la responsabilidad de definir y dirigir la política petrolera será del Presidente de la República.

Según la Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador, Fetrapec, ( 2003:1-3 ), los lineamientos de la política petrolera se fundamentan en cuatro pilares básicos: incremento de las reservas y de la producción de crudo, optimización de los ingresos petroleros del Estado que provengan de su principal recurso natural, manejo ético de la industria hidrocarburífera, y respeto a normas ambientales y sociales.

Dentro de este tema, existen diversos discursos que se relacionan con el análisis de la política petrolera en nuestro país, cuyo objetivo se haya materializado o no, ha sido conseguir la gestión eficiente y solución a los problemas que se extienden alrededor de las actividades extractivas del petróleo.

No se ha observado que la empresa estatal Petroecuador haya contratado con empresas que realizan servicios de estudios de reservas en los últimos 20 años, a excepción de las reservas descubiertas en los campos Libertador e ITT.

El tema de aumento de la producción de petróleo es de competencia de las áreas técnicas de la filial Petroproducción (hoy Gerencia) en coordinación con la Dirección

Nacional de Hidrocarburos (hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero) y de las exigencias de fondos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para financiar el presupuesto del estado.

La distribución de los ingresos petroleros no se ha destinado a la inversión petrolera, como para renovar la infraestructura obsoleta y la falta de tecnología en las instalaciones de Petroecuador, más bien se ha efectuado con fines políticos. En varias ocasiones, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto operativo de Petroecuador ha sido recortado por los gobiernos para transferir a otros sectores estatales con el objeto de atender compromisos no cumplidos o para realizar desembolsos por servicio de deuda interna o externa.

La falta de actualización de instructivos, reglamentos, obligatoriedad en la rendición de cuentas por parte de funcionarios y empleados del sector hidrocarburífero, así como la realización de auditorías efectivas por los organismos estatales de control, han permitido que Petroecuador sea calificada como una empresa donde existe corrupción. Las declaraciones de bienes juramentadas de los servidores al ingreso y salida de la empresa o de culminación de una función no se atienden como disponen las leyes correspondientes. Igualmente, las recomendaciones de los organismos de control no se cumplen debido a que las personas o empresas afectadas proponen recursos legales de revisión, apelación, nulidad en diversos niveles administrativos y judiciales.

Las actuales regulaciones ambientales obligan el respeto a la naturaleza, pues los actores sociales han conseguido el apoyo del gobierno y por otro lado, la sociedad civil también está preocupada para que se socialicen normas que permitan la conservación del medio ambiente y evitar el deterioro de su entorno.

La definición de la política pública petrolera permitirá a los gobiernos tener el control de la actividad para que sus beneficios vayan directamente al Estado y, que las actividades y resultados, como la renta petrolera, producción, reservas, contratación petrolera, participación productiva, medio ambiente, etc., sean los esperados.

El Ecuador, pequeño productor de petróleo, se halla debatiendo el establecimiento de normas regulatorias para que los ingresos petroleros producto de la extracción del crudo, reciba el gobierno central como recursos de capital y sean distribuidos con fines de inversión, gasto social, y de financiamiento en proyectos nuevos de

extracción, con estándares de alta tecnología y de respeto al medio ambiente, así como para la utilización de energías renovables en una lógica de economía post-petrolera.

Estos temas concuerdan con la política del gobierno actual y con los convenios suscritos con Venezuela, los mismos que ya fueron propuestos por el analista petrolero, ex ejecutivo de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, Rodrigo Cabezas (Nueva Sociedad: 1974: 33), quien señala:

El gobierno tenía como estrategia rescatar para el país el total aprovechamiento de sus recursos naturales, así como la transformación masiva de los hidrocarburos en refinerías y plantas petroquímicas de diferente naturaleza y, proyectaba utilizar el gas del golfo de Guayaquil, si las reservas encontradas justificaban económicamente la explotación de los yacimientos, y la creación de plantas siderúrgicas, plantas de abonos nitrogenados, metanol, gas licuado o una combinación de entre ellas, de modo que los valores agregados en tales industrias contribuyan a elevar el producto interno bruto (PIB).

Según Marco Naranjo (2005:91), la evolución de la explotación petrolera y su incidencia sobre el PIB respecto a las exportaciones totales ha tenido los siguientes resultados, según cifras presentadas por el Banco Central: entre los años 1970-1972, la tasa de variación con relación al PIB fue de -4.0% y -3.7% y, a partir de 1973 a 1983 creció hasta el 15%.

En 1972 se exporta petróleo por 60 millones de USD al precio de 2,50 por barril; en 1973, 283 millones a 4,20/b; en 1975, 795 millones a 13,74/b lo que significa el 280% de crecimiento entre 1973 y 1975.

La relación de las exportaciones petroleras respecto al total de exportaciones del país a inicios de los setentas fue de 1.4% con un tope del 2.3%, pero en adelante hasta 1983 superó el 50%. En 1983 fue de 62.6%, (Naranjo, 2005:90).

Desde el 2001 al 2003 el aporte es del 41%, y del 2004 al 2007 es del 58% y de enero a agosto del 2008, en promedio llega al 67%, debido al alto precio del petróleo (Banco Central del Ecuador, exportaciones varios años).

El Estado ecuatoriano comenzó a ser el propietario de la nueva riqueza petrolera, es así que del 0 % en 1971, el petróleo pasó a constituir el 45% de los ingresos del gobierno en 1983, es decir, se transformó en el motor de desarrollo económico de las actividades productivas, (Naranjo, 2005:105).

Para finales del año 2010, la producción petrolera total será de 509,5 miles de b/d, según las proyecciones del Ministerio de Recursos No. Renovables, estimándose en 185.9 millones de barriles la producción del año y, que a un precio promedio por barril de US \$ 73,3 va a generar ingresos al estado ecuatoriano por US \$ 13.631,4 millones (El Comercio, 2010).

Respecto a varios aspectos petroleros, Fontaine, (2007:11-12 ), manifiesta lo siguiente: \_

Cuando se produjo el choque petrolero de 1973, Ecuador se convirtió en exportador neto de petróleo y productor mediano en América Latina. Para el 2003, la producción alcanzó 420.550 b/d, correspondiendo al 28 puesto en el rango mundial. Los productos petroleros representaron el 43% del total de exportaciones y los ingresos del sector petrolero financiaron el 33% del presupuesto estatal. Las reservas probadas de petróleo ecuatoriano, llegan a 4.630 millones de barriles, correspondiendo al 4to. puesto en América Latina, detrás de Venezuela (77.920 millones), México (22.410 millones) y Brasil (8.480 millones). La capacidad de producción alcanza a 407.000 b/d (6to. puesto en América Latina) y la de refinación 107.000 b/d (7mo. puesto).

Añade Fontaine, (2007: 12): “ las reservas probadas y la producción de gas natural siguen siendo marginales, comparadas con otros países de la región. Al ritmo de producción del 2001, la vida útil de los yacimientos petrolíferos bordeará 31 años”.

Desde el inicio de la década de los noventa, la visión de agotamiento a corto o mediano plazo de las reservas probadas, abrió un debate en torno a la viabilidad económica de la política petrolera.

## **2.2 POLÍTICAS PETROLERAS VIGENTES Y EL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA**

Los recursos de fuente petrolera recibidos a través del Banco Central del Ecuador, no ha significado que hayan tenido una eficiente utilización, pues factores sociales como la pobreza a la vista de todos los ecuatorianos se siguen manteniendo, la migración de ecuatorianos en forma ilegal es noticia de todos los días, más de 3 millones de ecuatorianos viven fuera del país.

Según la revista Gestión ( 2009 ): “ el desempleo es el problema que ningún gobierno ha podido solucionar y mucha gente se debate en él. Para el mes de septiembre del 2010 se estimó en el 9,1% de la población económicamente activa”.

Esta información constituye una pequeña muestra de que los recursos petroleros aunque contribuyeron a modernizar las principales ciudades del Ecuador, existen otros aspectos sociales que no reflejan su buena utilización.

Iván Narváez (2009:5) señala que “ entre 1972 y 2006, los gobiernos recibieron aproximadamente 90.000 millones de dólares por la actividad petrolera, sin embargo, la población ecuatoriana sigue manteniendo diferencias y desigualdades socio-económicas que han incrementado la pobreza en los sectores excluidos del desarrollo”.

Agrega el autor:

Existen indicadores que señalan la gravedad de la crisis frente a otros países de América Latina, por lo que la distribución de la renta petrolera es inequitativa, pues primero recibe el capital extractivo transnacional, luego el Estado lo distribuye con criterio político, en la concentración de la riqueza en pequeños grupos hegemónicos, y por último llega a nivel social en forma de bienes y servicios públicos deficitarios.

El Colegio de Ingenieros en Geología, Minas, Petróleos y Ambiente - CYGMYP ( 2007: 3) expresa: “La explotación sustentable del petróleo, viene a ser el capital natural que pertenece a todos los ecuatorianos, por lo que debe ser objeto de un manejo óptimo y una explotación racional como herencia para las futuras generaciones”

De los tres rubros principales que actualmente financian el presupuesto estatal, la actividad petrolera ha aportado en los últimos 10 años al estado ecuatoriano con aproximadamente entre el 40% el 45%, lo que demuestra la importancia del petróleo en la economía nacional, y la necesidad de su modernización integral para que su administración sea eficiente conforme pasa el tiempo, al presentarse nuevas formas tecnológicas de extracción, producción, refinación, transporte, comercialización, medio ambiente, así como nuevas técnicas de administración, información transparente y rendición de cuentas para ir de la mano con una buena gobernanza y gobernabilidad democráticas, ( Gestión, 2009, Proyecciones 2010, No. 186, Diciembre 2009).

Guillaume Fontaine (2010: 330-331 ), refiriéndose al tema de la nueva repartición de ganancias en el Ecuador, manifiesta:

En el año 2006, el gobierno de Alfredo Palacio expide el Reglamento Sustitutivo de aplicación de la Ley 42-2006, reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, que

obliga a las empresas que suscribieron contratos de participación para la exploración y explotación petrolera a reconocer a favor del Estado, por lo menos el 50% de los ingresos extraordinarios, calculado entre la diferencia del precio ponderado mensual efectivo de venta FOB del petróleo y el precio promedio mensual vigente a la fecha de suscripción del contrato.

Añade este autor, (2010: 330-331), que “ en octubre del 2007, el Presidente Rafael Correa lo reforma mediante decreto 662, para elevar la participación del Estado al 99% en lugar del 50%, dejando la posibilidad para que las empresas asociadas con Petroecuador, renegocien sus contratos en los meses siguientes”.

Estos cambios en la política petrolera han creado tensiones entre los intereses del Estado y de las compañías privadas. Hoy, con las reformas a las leyes de hidrocarburos y de régimen tributario interno aprobadas por el ministerio de la ley, se dispone el cambio de tipo de contrato de participación a prestación de servicios a las empresas petroleras privadas.

A partir de que el país se convirtió en exportador de petróleo, la acción y alcance de la política petrolera constituye el eje transversal o medular de la economía ecuatoriana.

Las causas para que la producción petrolera descienda no solamente por la declinación normal de los campos productores maduros, han contribuido otros hechos: el estado ahogado económicamente y presionado en atender el gasto corriente para evitar las huelgas y paros, la ilógica disposición de restarle recursos a Petroecuador para atender otros egresos clientelares del gobierno, la incapacidad y la corrupción de los administradores del ente petrolero, por lo que es prioritario el diseño de una política clara, la determinación de los instrumentos para llevarla a cabo y la conformación de grupos humanos idóneos en el Ministerio de Energía y en Petroecuador. (Diario Hoy, (2003).

El gobierno actual eliminó los fondos petroleros, agotando todo el monto de estos recursos para atender gastos corrientes del gobierno central. No pensó que es prudente, por lo menos, mantener un fondo para resolver contingencias como una caída del precio del petróleo, los desastres naturales, así como la falta de liquidez del gobierno para atender compromisos adquiridos.

Esta política económica afectó a la caja gubernamental, y ha tenido que recurrir a endeudarse internamente (bonos del gobierno adquiridos por el IESS) y externamente

(venta anticipada de petróleo con China a través de la figura de crédito), esta última fuertemente criticada.

Con estas acciones, se convierte el Ministerio de Economía y Finanzas en un actor poderoso en el sector petrolero, pues recurre a cualquier medida restrictiva para obtener recursos de la actividad petrolera, con el fin de satisfacer los requerimientos del Ejecutivo.

Alberto Acosta (2006: 87-92 ), manifiesta: “que estando de acuerdo con la eliminación del Feirep, , la solución no fue la más adecuada, ya que no se estableció un verdadero fondo de estabilización petrolera que financie la caída de los precios del petróleo o problemas que se deriven de fenómenos naturales incontrolables”.

Este autor (2006: 87-92), cita a Robert Bates en la siguiente expresión: “Los gobiernos de economías ricas en recursos naturales tienden a asegurarse ingresos extrayéndoles; mientras que las naciones pobres en recursos naturales, lo hacen promoviendo la creación de riqueza”.

Entre las conclusiones que contiene el artículo “El Modelo Petrolero Noruego y sus Beneficios” de Javier Estrada (2006:5 ), señala: “ Tener la fortuna de contar con amplias reservas no basta para asegurar que su manejo generará beneficios sociales”.

Este autor, (2006:5), manifiesta que : “ El Modelo Petrolero Noruego es un ejemplo de cómo este país utiliza eficazmente los recursos petroleros en promover nuevas actividades industriales e incursionar en los mercados globales”.

Añade, (2006:5), que: “Noruega logró repartir la riqueza petrolera entre la población al menor costo posible en términos de estabilidad macroeconómica, de respeto a las raíces sociales y culturales y de daño al medio ambiente”.

Finalmente, (2006:5), señala: “A través de la industria petrolera, la sociedad noruega aprendió nuevas habilidades gerenciales y comerciales, mejoró su calidad en la investigación y la tecnología, y desarrolló nuevas conductas hacia la seguridad y hacia los problemas medioambientales contando con amplias reservas financieras en su Banco Central para el beneficio de futuras generaciones”.



Según un artículo publicado por Oil Watch Sudamérica (2007), manifiesta que: “Ecuador empieza a aprender de su pasado inmediato, al permitir que el país se quede con una enorme deuda externa y un desastre ambiental y de salud pública”.

Añade el artículo que “el gobierno del Presidente Correa ha manifestado que el socialismo del siglo XXI que proclama, significa revelarse ante un orden económico mundial en el cual el capital financiero transnacional, nos asigna un rol subalterno de proveedores de materias primas y que este nuevo socialismo se fundamenta en la equidad social, el respeto a nuestro planeta y la garantía de todos los derechos para todos”.

La política hidrocarburífera sensata, para optimizar la actividad petrolera en las zonas de actual explotación y planificar una ampliación de las fronteras extractivas hacia las zonas que ofrezcan las condiciones de menor fragilidad ecológica, debe contar con lo que dispone la Constitución del 2008 actualmente vigente: “ que la población afectada haya sido informada, consultada y apruebe la actividad extractiva, participando en sus beneficios y siendo compensada por los perjuicios ocasionados “.

Con el fin de optimizar la actividad petrolera, Petroecuador requiere su modernización a través de que el gobierno le dote de los recursos financieros necesarios para que realice sus inversiones con el objeto de que recupere su competitividad y credibilidad; adecuar la capacidad de control del Ministerio del ramo; mejorar las condiciones jurídicas en las que se relaciona el estado con sus concesionarios privados, revisando adecuadamente los contratos.

El país ha vivido ciertos hechos contrarios a la correcta administración petrolera por parte del Estado, como lo ocurrido en el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, donde se provocó la eliminación del 10% para la reinversión y de la autonomía financiera en Petroecuador, para que el Ministerio de Finanzas a través del Banco Central administre los ingresos que genera la actividad petrolera, por lo que los fondos que recibe la empresa petrolera estatal para su operación han respondido únicamente a la recuperación de sus costos y gastos, como se expone en el párrafo siguiente.

José Gordillo Montalvo (2006:71-72), considera que “ aparecieron los problemas en Petroecuador, cuando se descentralizó el manejo presupuestario y se dio la potestad a las filiales de contratar personal y, ésta se ahondó más, cuando Petroecuador ya no tuvo la

posibilidad de emplear el 10% de su presupuesto en la ejecución de programas y proyectos de nuevas actividades de inversión”.

Añade este autor (2006: 71-72):

Estas decisiones han impedido que Petroecuador funcione como una verdadera empresa al no poder realizar egresos para sus propias inversiones, necesarias para mantener su nivel de producción y la búsqueda de nuevos reservorios e incremento de la extracción. Asimismo, entre otras, existía una oficina de compra de materiales y repuestos en el exterior para agilizar las importaciones, la misma que fue suspendida en 1994 y que ha generado que las compras urgentes en el exterior se vean afectadas por la demora en los procesos de contratación. En este contexto, la actividad petrolera debe tener el impulso y apoyo estatal que requiere una actividad económica importante, pero las prioridades nacionales deben estar claras, pues nunca la actividad petrolera puede volver a ser prioridad frente a los derechos de las personas y, las colectividades frente al respeto a la naturaleza.

En el mes de abril del 2010, el gobierno del presidente Correa creó la Ley de Empresas Públicas convirtiendo a Petroecuador en una empresa pública, devolviendo la autonomía administrativa, financiera y operativa. Mientras no apruebe el Ejecutivo el reglamento respectivo, existen ciertas disposiciones que no se puede aplicar.

Las disposiciones de la Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

Dentro de los objetivos tiene los siguientes como: determinar los procedimientos para la constitución de empresas públicas que deban gestionar los sectores estratégicos con alcance nacional e internacional; establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano, de conformidad con los lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; regular la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas, con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, en ésta y en las demás leyes, en lo que fueren aplicables; fomentar el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado del Estado, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, a la utilización racional de los recursos

naturales, a la reactivación y desarrollo del aparato productivo y a la prestación eficiente de servicios públicos con equidad social.

Las empresas públicas considerarán en sus costos y procesos productivos variables socio-ambientales y de actualización tecnológica; actuar en cumplimiento de los parámetros de calidad definidos por el Directorio y las regulaciones aplicables, con sujeción a criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales; crear el marco jurídico adecuado para que el Estado establezca apoyos, subsidios u otras ventajas de carácter temporal, en beneficio de sectores económicos y sociales determinados; establecer mecanismos para que las empresas públicas, actúen o no en sectores regulados abiertos o no a la competencia con otros agentes u operadores económicos, mantengan índices de gestión con parámetros sectoriales e internacionales, sobre los cuales se medirá su eficacia operativa, administrativa y financiera.

El Departamento de Estado de Estados Unidos (El Universo, 2009), señala: “que el presidente ecuatoriano no ha fijado una política económica que marque una dirección clara, lo cual ha generado incertidumbre internacional, luego de dos años de estar en la presidencia. La Constitución recién aprobada, es una fuente adicional de incertidumbre con sus nuevas previsiones económicas que no han sido totalmente definidas.

Considera, “como ineficiente a Petroecuador, quien opera campos maduros desarrollados por empresas privadas en la década de los setentas. Que en el año 2006, el Gobierno cambió los términos de los contratos petroleros e intentó renegociar nuevos acuerdos con las compañías, pero hasta la fecha, a pesar de que el gobierno del Econ. Rafael Correa aprobó las reformas a la ley de hidrocarburos, no están concluidas las negociaciones. La incertidumbre ha generado una caída de la inversión privada en el sector petrolero y como consecuencia ha descendido la producción privada de las empresas petroleras”.

Patricio Baquero (2006:137-138), respecto al impacto sobre la economía nacional señala que “las inversiones directas a través de la décima ronda petrolera, la construcción de una nueva refinería, el desarrollo del ITT, Pungurayacu y Oglán, pueden superar los 6.000 millones de dólares con un gran impacto en la economía nacional para los próximos años”.

Baquero conceptúa a la política petrolera así, (2006:138):

Como un conjunto de objetivos, acciones, estrategias, actividades y administración del recurso petrolero que afecta a los asuntos públicos y el poder, y que es indispensable lograr la optimización de la renta petrolera con el crecimiento del país, en base al ordenamiento jurídico. Dice que la política petrolera debe trascender los períodos gubernamentales y elevarse al rango de política de estado para conservar y mejorar el bienestar general y la calidad de vida de la población presente y futura. También se refiere a las reservas, producción, mercados, criterio económico, renta petrolera, criterio político, criterio ecológico como elementos de análisis para contar con una política petrolera eficaz.

El analista petrolero Walter Baquerizo (2006:156-161), opina que “ él es de la idea de crear una Superintendencia que reemplace a la actual Dirección Nacional de Hidrocarburos para que regule la industria petrolera”. Recomienda reformar los contratos petroleros, en el sentido de que además del pago del impuesto a la renta se cancele una regalía. Igual se refiere a recalcular los impuestos para comprobar la veracidad de la declaración de impuestos y no incurrir en arbitrariedades de cobros sin fundamento legal. Propone la creación de una nueva empresa estatal en reemplazo de Petroecuador que actualmente está politizada y que los precios de los combustibles sean internacionales con libre importación y exportación. Varios de estos criterios ya están en carpeta con el actual gobierno.

El gobierno actual tiene rostro populista y políticamente tendrá un desgaste si se le ocurre eliminar los subsidios a los combustibles y si la intención del Presidente Rafael Correa es de presentarse a la reelección en el nuevo período presidencialista del año 2013, no se dará el ajuste a los subsidios.

Generalmente las reformas institucionales no han tenido el peso necesario para construir políticas petroleras de largo plazo. Así por ejemplo, la reducción del precio del petróleo a escala mundial, afectó directamente a la renta petrolera en el Ecuador, pues los ingresos por concepto de exportaciones de crudo disminuyeron y esto generó un hueco presupuestario, el mismo que puede ser financiado con deuda interna o externa.

Si se hubiera mantenido un fondo petrolero como parte de una política petrolera y no se eliminaba a todos los fondos como ocurrió, el país estuviera en otras condiciones. Esta reflexión hace pensar que los gobiernos no estiman que los precios de los

hidrocarburos tienen una tendencia cíclica y, por tanto, debe existir una política pública que cubra este riesgo.

## **EL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA.**

Alberto Acosta, Coordinador y otros investigadores de la publicación de Flacso (2010): “Análisis de Coyuntura Económica, una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009”, y específicamente en el artículo “El petróleo en la economía ecuatoriana”, informa que entre enero y junio del 2009, se redujo la tasa de extracción de petróleo en 2’895.000 barriles de petróleo, es decir una disminución de 16.100 barriles diarios respecto al período similar en el 2008, principalmente de la producción privada.

Se recuperó la extracción del petróleo por las empresas estatales Petroproducción y Petroamazonas, unidades productivas de Petroecuador, pero fue insuficiente para compensar la disminución de las empresas privadas, puesto que mejoró la extracción en 3’460.000 barriles en Petroecuador, pero las empresas extranjeras redujeron en 6’354.000 barriles.

Añade el artículo, que las empresas prefieren mantener el crudo bajo tierra mientras los precios del petróleo estén bajos, pues esta decisión conviene financieramente por el tipo de contrato de participación, en cambio, Petroecuador trata de maximizar la tasa de extracción para lograr más ingresos para el Estado con el afán de reducir su hueco presupuestario.

Opina Acosta, ( Análisis de coyuntura económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009. Quito: Flacso, 2009), que la reducción de la extracción por parte de las empresas privadas, responde también a las tensiones contractuales que gravitan en la relación del Estado con varias empresas petroleras.

Añade, por otro lado, la caída del precio del crudo ecuatoriano en los mercados internacionales provocó la reducción de ingresos por exportación a 2.388 millones de dólares entre enero a junio del 2009 y si comparamos con el valor de lo recibido en igual período del año 2008, éste fue de 6.188 millones de dólares, generándose una diferencia de 3.800 millones de dólares.

Los egresos por importaciones de derivados llegaron a 859 millones de dólares en este período.

El precio de un barril de derivado importado entre enero y junio del 2009 fue de 60,4 dólares, mientras que el precio de exportar un barril de crudo fue de 40 dólares, existiendo una diferencia de 20,40 dólares.

El precio promedio del petróleo en el mercado internacional (WTI) fue de 51,67 dólares, estableciéndose un diferencial promedio de 11,67 dólares por barril exportado, como consecuencia del castigo que tiene el crudo ecuatoriano por su baja calidad.

Señala, este autor, que Petroproducción sigue liderando el mercado ecuatoriano con un 43% del total estatal y el 24.6% de la extracción nacional.

El documento citado manifiesta que los campos marginales (estatales) casi han duplicado su producción respecto al 2008.

Las empresas privadas vienen reduciendo su actividad desde el año 2006, tanto en los contratos de participación como en los campos marginales.

En cuanto al tema de los subsidios a los derivados del petróleo, el documento de Flacso, señala que es difícil de abordar, pues se ha transformado en un asunto sobre todo político. La eliminación del subsidio del gas genera amplia resistencia en los sectores sociales. La posible eliminación de los subsidios al diesel o a la gasolina no se lo asume, porque se cree generaría efectos inflacionarios por formar parte de la cadena de producción, transporte y comercialización.

Los Ministerios de Recursos No Renovables y de Economía y Finanzas, actores estatales en la formulación de la política petrolera, no han logrado coincidir en una agenda que contemple las variaciones del precio del crudo y del horizonte técnico de producción, pues por un lado, con la eliminación de los fondos petroleros que se alimentaban con la diferencia entre el precio de venta estimado en la proforma del presupuesto estatal y el precio real de venta, el país no dispone de un respaldo monetario para contrarrestar la balanza comercial deficitaria, y por otro lado, las exigencias de mayor producción para financiar las proformas presupuestarias, que es la tónica a fin de cada año.

Por la falta de políticas públicas en el sector petrolero en los gobiernos anteriores, no se previó en la suscripción de los contratos de participación el posible incremento del precio internacional del petróleo, en cuyas cláusulas contractuales solamente incluyó un precio de referencia por barril de petróleo, lo que generó como resultado elevados beneficios sólo para las empresas privadas, que se llevaron todo el ingreso adicional del precio de referencia, y el estado no tuvo participación alguna por un buen tiempo.

El momento en que el Gobierno comenzó a regular estos ingresos adicionales para compartir en principio el 50/50 % y luego 99/1 %, empresas petroleras privadas como Perenco y City se negaron a compartir y demandaron ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), adscrito al Banco Mundial (BM), cantidades millonarias contra el Estado Ecuatoriano. Finalmente Perenco se fue del país y sigue pendiente su reclamo, mientras que City entregó su operación al estado en base a un acuerdo entre las partes.

Este ejemplo demuestra el efecto negativo de la falta de política petrolera respecto a los incrementos del precio internacional del crudo, que no se previó antes de suscribir los contratos de participación en la explotación del hidrocarburo en la región amazónica, tema muy importante en la generación de ingresos para el financiamiento del presupuesto estatal.

### **2.3 REFORMAS CONSTITUCIONAL Y MINISTERIAL.**

A partir del año 2008, está vigente la nueva Constitución publicada en el Registro Oficial uno del 11 de agosto de 1988. Para el diseño de la política petrolera, el país deberá observar estrictamente los artículos que señalan las disposiciones correspondientes a la actividad hidrocarburífera y particularmente al petróleo y cuidados ambientales.

Entre los temas aprobados se reconoce a la población que viva en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la preservación ambiental y la prevención de daños ambientales, la promoción de tecnologías ambientalmente limpias y energías no contaminantes, a la consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables como el petróleo que pueden afectarles ambiental o culturalmente a las poblaciones donde existe la actividad hidrocarburífera, a participar estas comunidades con sus representantes en el

diseño de políticas públicas y de los beneficios de esos proyectos, así como recibir indemnizaciones si son afectados, y que en casos de impacto ambiental por la explotación de recursos no renovables, el estado establecerá los mecanismos para su restauración y adoptar las medidas para eliminar o mitigar estas consecuencias.

En la actividad de los sectores estratégicos, el Estado se reserva el derecho de administrar, manejar y controlar estos sectores, en el cual se encuentra el petróleo, para lo cual puede crear empresas públicas que estarán bajo la supervisión de los organismos de control, asimismo señala que podrá delegar en forma excepcional a empresas mixtas en cuya composición de capital el estado tenga más del 50%, y a la empresa privada estas actividades. En definitiva, la formulación y diseño de políticas petroleras debe tener muy en cuenta estos lineamientos de la actual Constitución.

Fontaine (2008:18), dice al respecto:

No se puede poner en duda la legitimidad de las poblaciones por un mejor reparto de las ganancias generadas por los hidrocarburos, ni se debe confundir mayores ganancias con mejor reparto. El problema no radica en conocer si los estados tienen derecho a reivindicar la propiedad de recursos estratégicos como el petróleo y el gas, sino en evaluar su capacidad de convertir esas riquezas en capacidad de desarrollo productivo.

## **REFORMA MINISTERIAL**

El gobierno del Econ. Rafael Correa con el fin de fortalecer las instituciones encargadas de las actividades hidrocarburíferas e hidroeléctricas y para prever los continuos desabastecimientos de energía eléctrica, así como para el fomento y desarrollo de las energías renovables frente a la aparición de riesgos y catástrofes naturales producto de la aceleración del cambio climático mundial, mediante Decreto No. 475 del 9 de julio del 2007, publicado en Registro Oficial No. 132 del 23 de julio del 2007, el Presidente de la República dispuso la escisión del Ministerio de Energía en los ministerios de Minas y Petróleos y de Electricidad y Energía Renovable. Las competencias del Ministerio de Minas y Petróleos se refieren a las actividades de hidrocarburos, protección ambiental, Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), minería, geología, etc. Los temas relacionados con electricidad, energía renovable y eficiencia energética pasan a depender del Ministerio de Electricidad.

Las competencias del Ministerio de Electricidad, según el Decreto No. 475 del 9 de julio de 2007, son: formular y ejecutar la política energética, regular, controlar y



normar las actividades hidroeléctricas, y de energías alternativas, fomentar la utilización de fuentes alternativas de energía y el uso eficiente de energía. Esta Secretaría de Estado tiene la función de manejar el “Proyecto de Matriz Energética” estimado hasta el año 2020, sobre la realidad actual de nuestros sistemas energéticos, así como sus tendencias futuras al año 2020. El proyecto pretende pasar la generación de energía eléctrica de un 43% de hidroelectricidad a un escenario futuro del 80%, que estaría complementado por un 10% de energía renovable, eliminando el uso de los combustibles fósiles.

Este Proyecto Matriz Energética elaborado conjuntamente por el Ministerio de Electricidad y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (Senplades), en el año 2009, señala que la participación del petróleo en la oferta energética se reducirá en 10 puntos porcentuales (de 92% a 82%), en favor de las fuentes de energía renovable, que se incrementarán de 9 a 24 millones de BEP. La producción de electricidad se duplicará de 13.3 a 26.4 miles de GWh. La balanza comercial energética subirá en este caso a más de USD 5.000 millones, en razón de que ya no exportaríamos petróleo crudo sino que, luego de satisfacer la demanda interna, venderíamos derivados del petróleo por alrededor de 86 millones de BEP, un 10% de energía renovable. Por lo señalado la participación de este Ministerio en el diseño de la política petrolera va a ser importante.

## **2.4 REFORMAS A LAS LEYES DE HIDROCARBUROS Y DE REGIMEN TRIBUTARIO INTERNO.**

### **2.4.1 Exposición de motivos.**

La Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, fue promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 del 27 de julio del 2010 y por tanto a partir de esta fecha se encuentra en plena vigencia .

La exposición de motivos dice que el sector hidrocarburífero se encuentra regulado por la Ley de Hidrocarburos No. 1459, publicada en el Registro Oficial No. 322 del 01 de octubre de 1971, y codificada mediante Decreto Supremo No. 2967 de 6 de noviembre de 1978, publicado en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978 y sus posteriores reformas.

Señala que desde el año de 1971 se han producido cambios sustanciales en la vida, social, económica y política del país y que el petróleo se ha constituido en la principal fuente de ingresos estatales, cuyo manejo requiere de un marco jurídico acorde con la nueva Constitución.

Añade, que las reformas previamente realizadas a la Ley de Hidrocarburos han atendido parcialmente las necesidades de cambio, pero para atender las necesidades actuales es necesario reformar la Ley de Hidrocarburos introduciendo disposiciones que permitan incrementar la producción de petróleo dentro de un esquema contractual de prestación de servicios.

Adicionalmente indica que resulta indispensable reestructurar al sector hidrocarburífero donde se establezcan relaciones del Ministerio Sectorial con sus entidades adscritas, empresas públicas, mixtas.

Finalmente, menciona que se debe garantizar el modelo sustentable de desarrollo que conserve la biodiversidad, la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y que asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

#### **2.4.2 Análisis de las reformas.**

El análisis se realiza entre otros, a los artículos más importantes y controversiales:

El Art. 2 de las Reformas dispone que la nueva Secretaría de Hidrocarburos tiene competencia para celebrar contratos de asociación, participación, prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes. Antes de estas reformas, la competencia era del Comité Especial de Licitaciones (CEL). Asimismo, el Art. 3 de las Reformas dispone que la ejecución de las políticas de hidrocarburos hará el Ministerio del Ramo y la Secretaría de Hidrocarburos.

El Art. 4 dice que la industria petrolera será normada por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y los Arts. 5 y 6 de las reformas crean la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero que reemplaza a la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) y la Secretaría de Hidrocarburos, respectivamente.

El Art. 7 se refiere a los contratos de prestación de servicios (Art. 16 en la ley anterior a las reformas), indica entre otros, que cuando se hubiere encontrado hidrocarburos

comercialmente explotables, la contratista tendrá derecho al pago de una tarifa por barril de petróleo producido tomando en cuenta la amortización de las inversiones, costos y gastos y una utilidad razonable. De los ingresos provenientes de esta producción, el Estado se reserva el 25 % de los ingresos brutos como margen de soberanía.

El Art. 8 de las reformas dispone que la adjudicación de los contratos efectuará el Ministerio Sectorial mediante licitación con excepción a las que se realicen con empresas estatales o sus subsidiarias, empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria y las de obras y servicios específicos, para lo cual conformará un Comité de Licitaciones.

El Art. 11 que sustituye al Art. 49 de la anterior ley, señala que los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación no están sujetos al pago de regalías, ya que la totalidad de la producción del área del contrato es de propiedad del Estado.

El Art. 12 añade el numeral 14 al Art. 74, en el capítulo IX, Caducidad de los contratos de exploración y explotación, disponiendo que si la contratista provocare por acción u omisión daños al medio ambiente, concluirá su contrato.

El Art. 16, añade lo siguiente al Art. 94 de la Ley de Hidrocarburos sobre la participación laboral, en el sentido de que los trabajadores petroleros recibirán el 3% como porcentaje de utilidades y el 12% será para financiar proyectos de salud y educación en las área de cada contrato. Antes de las reformas el porcentaje a favor de los trabajadores era del 15%. El Art. 27 que sustituye al Art. 90 de la Ley, entre otras, prohíbe la compensación de pérdidas de un contrato con las ganancias de otro, cuando una contratista tenga más de un contrato suscrito.

En las Disposiciones Transitorias, la primera dispone la modificación de los contratos de participación a la modalidad de prestación de servicios en el plazo de hasta 120 días y los suscritos bajo otras modalidades contractuales incluidos los de campos marginales y los de prestación de servicios específicos suscritos con Enap, Repsol, y la Espol en el plazo de hasta 180 días, que se contarán a partir de la vigencia de la ley reformativa, en caso contrario la Secretaría de Hidrocarburos dará por terminados unilateralmente tales contratos. La quinta disposición transitoria señala que la

tributación de la compañía Agip, mientras no sea renegociada su contrato de prestación de servicios, seguirá pagando el impuesto mínimo a la renta del 44,4 % y el gravamen a la actividad petrolera.

### **3.1 LOS ACTORES DE LA POLÍTICA PETROLERA**

La participación de actores principales y secundarios públicos y privados es importante en el análisis de la política petrolera, pues ellos cuentan con atribuciones, competencias e información privilegiada, lo cual ayuda a transparentar la agenda política.

Mediante este proceso, la sociedad civil ya puede contar con sus representantes para que sea escuchada y tomada en cuenta sus proposiciones sobre el tema. Los actores civiles y del gobierno deben asumir sus responsabilidades dentro de su ámbito de acción o competencias.

En la política petrolera del país quien toma las decisiones es el Presidente de la República, ejecuta el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (Antes de Minas y Petróleos), y su operador estatal es Petroecuador. No hay que olvidar al Ministerio de Economía y Finanzas quien elabora el presupuesto del estado y atiende los requerimientos de gastos del Ejecutivo, generalmente a través de los ingresos que genera la operación petrolera en un promedio del 45%.

#### **3.1.1 ACTORES PRINCIPALES**

##### **Ministerio de Minas y Petróleos. (Hoy Recursos Naturales No Renovables)**

Según el Acuerdo Ejecutivo No. 082, publicado en el Registro Oficial No. 276 del 18 de febrero del 2008, se expidió el estatuto de gestión del Ministerio de Minas y Petróleos, y cuyos objetivos que tienen relación directa con el diseño de políticas petroleras, entre otros son: garantizar el abastecimiento seguro y oportuno de hidrocarburos con la infraestructura necesaria, elevar las reservas y niveles de producción, diversificar la oferta energética, promover el ahorro y eficiencia energética, reformar el marco constitucional y legal del sector de los hidrocarburos, fortalecer la conducción del Estado en el manejo de la política hidrocarburífera y de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) como órgano de regulación y control, contribuir a que las actividades hidrocarburíferas se realicen en aplicación de los

principios de sustentabilidad social y ambiental, garantizando la participación comunitaria de los actores locales, optimizar el modelo de contratación petrolera, concretar alianzas estratégicas con empresas estatales extranjeras y operativas con empresas privadas y fortalecer la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, Petroecuador, auspiciando la internacionalización de sus actividades dentro de la cadena productiva.

Igualmente, las políticas de gestión del sector hidrocarburífero se sustentan en: invertir en su desarrollo en aplicación de un requerimiento energético eficiente, autosustentable y soberano, fomentar la investigación y desarrollo en nuevas tecnologías para mejorar los procesos de la cadena productiva y de capital humano, actuar con la filosofía de respeto a lo social y ambiental en las áreas donde se llevan a cabo actividades hidrocarburíferas, restablecer la conducción y rectoría del estado en el manejo de la política petrolera en los contratos con compañías extranjeras, establecer alianzas estratégicas internacionales para consolidar la integración energética latinoamericana y la cooperación sur-sur, etc.

De lo descrito anteriormente podemos inferir que las competencias que tiene esta Secretaría de Estado en la conducción de la política petrolera en el país es de una trascendencia insospechada y cuya dirección tiene línea directa con el objetivo político del actual gobierno.

El ex - Ministerio de Minas y Petróleos ( hoy Ministerio de Recursos Naturales No Renovables), acatando disposiciones de anteriores gobernantes de turno, y al no tener una definición de política petrolera ha manejado a su manera decisiones de producción, ambientales, renta petrolera, impuestos, etc., en razón de que esta Secretaría de Estado ha estado dirigida y controlada en ocasiones por grupos de poder empresariales afines al Ejecutivo, por lo que ha sido más fácil usufructuar de esta riqueza sin ningún respeto a la naturaleza y sin importarles los daños ambientales en la región amazónica.

La política petrolera y las reformas institucionales no han respondido a las metas de una apertura con control que garantice la participación del Estado con una mejor renta petrolera que la actual, acompañada de una verdadera política de protección del medio ambiente, mejoramiento de la gobernanza energética, mayor eficacia de las estructuras de producción y regulación, mejorar la gobernabilidad democrática, participación de la sociedad civil en la definición de un nuevo modelo de desarrollo.

## **Petroecuador**

Esta empresa estatal tiene por objeto el desarrollo de las actividades que le asigna la ley de Hidrocarburos según la política establecida por el Presidente de la República. Preservar el equilibrio ecológico mediante la prevención y el control de la contaminación ambiental para y evitar que sus actividades afecten negativamente a las poblaciones asentadas en las zonas de producción de petróleo.

El Directorio establece las políticas empresariales de Petroecuador y está integrado por varios Secretarios de Estado y otros funcionarios estatales, cuyo presidencia le corresponde al Ministro de Minas y Petróleos. El Presidente Ejecutivo de Petroecuador es el representante legal y responsable de la gestión técnica, financiera y administrativa de la empresa. Con la eliminación de la ley especial de creación de Petroecuador y sus filiales expedida en 1989 y la conversión de la Estatal a empresa pública a partir del mes de abril del 2010, el Directorio de Petroecuador está constituido por el Ministro de Recursos Naturales No Renovables quien debe presidir, el representante del ejecutivo y el Director de la Senplades.

Los sistemas de contratación no están sujetos a normativas de contratación pública sino a la Ley de Hidrocarburos y reglamentos afines. Los organismos de control para sus actividades compete a la Dirección Nacional de Hidrocarburos, Contraloría General del Estado, Unidad de Auditoría Interna y Directorio de Petroecuador, (Ley Especial de Petroecuador).

Del presupuesto de inversiones petroleras debe destinarse, por lo menos, el 40% a inversiones de exploración y producción y, el saldo, a otras inversiones. Igualmente Petroecuador puede emitir obligaciones para ser colocadas en el país o en el exterior, destinadas a su financiamiento y podrán ser garantizadas con bienes que no tengan el carácter legal de inalienables e imprecipitables, (Ley Especial de Petroecuador).

La producción transformada en renta petrolera para el país financia entre el 35 y 45% del presupuesto estatal del Ecuador. Lamentablemente esta empresa ha sido manejada de acuerdo a los intereses de grupos de poder avalados por los gobiernos de turno, quienes han participado y ayudado a estos sectores para que usufructen de la riqueza petrolera.

Petroecuador tiene enorme importancia e ingerencia en las decisiones de política petrolera, pues constituye casi la única fuente de información técnica y económica, las otras corresponden a la Dirección Nacional de Hidrocarburos (hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero) y al Ministerio de Economía y Finanzas.

Desde varios años atrás, Petroecuador está intentando cambiar su estructura técnica administrativa a través de procesos de auditoría de actividades y reestructuraciones, pero hasta hoy no ha culminado con estos procesos.

Desde noviembre del 2007 hasta marzo del 2010, la administración de Petroecuador estuvo a cargo de la Armada del Ecuador, pero según analistas petroleros no ha sido fructífera su transición, a pesar de haber contado con todos los recursos económicos que ellos han solicitado al Ministerio de Economía, lo que no ha ocurrido con las anteriores administraciones civiles.

A partir del mes de abril del 2010 la empresa estatal Petroecuador creada en 1989 mediante una ley especial, se ha convertido en una empresa pública del Estado dedicada exclusivamente a la actividad. Se eliminaron las filiales.

### **Comité Especial de Licitaciones (CEL)**

De acuerdo a los artículos 2, 3 y 19 de la Ley de Hidrocarburos corresponde al CEL la adjudicación de contratos con excepción de los de obras y servicios. En las licitaciones que convoque el CEL pueden participar empresas nacionales o extranjeras, estatales o privadas, así como asociaciones o consorcios que cumplan con los requisitos establecidos en nuestro país. Este tipo de empresas pueden por su propia iniciativa proponer al Ministerio de Minas y Petróleos la celebración de contratos para la realización de actividades que se refieren a los artículos 2 y 3 de la Ley de Hidrocarburos. El CEL está integrado entre otros, por el Ministro de Minas y Petróleos (hoy Ministerio de Recursos Naturales No Renovables) quien lo preside. Las atribuciones y deberes del CEL son: adjudicar los contratos, analizar y evaluar las ofertas y adjudicar la más conveniente defendiendo los intereses del país, nombrar las comisiones y grupos de evaluación y negociación, conocer y aprobar los documentos precontractuales, etc.

En la práctica este Organismo se ha vuelto de corte político, pues sus representantes son funcionarios del gobierno y por tanto, acatan órdenes superiores, sesgando

procedimientos en beneficio de los intereses que puede estar avalando el gobierno de turno. Se han conocido de reclamos de muchas de las compañías ofertantes respecto a las formas de adjudicación irrespetando procedimientos y normativas, pero hasta la fecha no se ha conocido de medidas sancionadoras por estos hechos de corrupción. Hoy con la aprobación de las Reformas a la Ley de Hidrocarburos, las competencias del CEL pasarían a la Secretaría de Hidrocarburos que depende del Ministerio Sectorial (Ministerio de Recursos No Renovables).

### **3.1.2 ACTORES SECUNDARIOS**

#### **Ministerio de Ambiente**

Es el responsable del desarrollo sustentable y la calidad ambiental del país, y es la instancia máxima de coordinación, emisión de políticas, normas y regulaciones de carácter nacional para desarrollar los lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de la gestión ambiental. Su función es de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Propone y define las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con que cuenta nuestro país. Este actor también toma parte en el diseño de la política petrolera haciendo cumplir la normativa ambiental que es de su competencia, (Ley Constitutiva del Ministerio del Ambiente).

#### **Ministerio de Economía y Finanzas**

El ámbito de acción que corresponde a esta Secretaría de Estado es de alcanzar la estabilidad general de la economía nacional que permita crear condiciones que promuevan el crecimiento y desarrollo económico y social del país, mediante la formulación de un Programa Económico del Gobierno Nacional, debidamente sustentado en políticas económicas públicas integradas y consistentes y, en el equilibrio y sostenibilidad de las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo, así como en la asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos, ejerciendo la administración económica y financiera del Estado, cuya dirección general le corresponde al Presidente de la República, (Ley constitutiva del Ministerio de Economía y Finanzas).



Una actividad importante que está incluida en estos objetivos generales es la elaboración de la proforma presupuestaria para cada año y lograr su aprobación debidamente financiada. Este tema es de vital importancia en el diseño de la política petrolera porque desde décadas atrás el presupuesto ha sido financiado en más del 40 % por los ingresos petroleros. Cualquier desviación en el precio del crudo, sobre todo de reducción, impacta en los ingresos estimados y por tanto, cambia la estructura presupuestaria del gobierno, especialmente con la eliminación de programas de inversión y hasta de gasto corriente, en el cual se incluye los egresos sociales que generan bienestar y una mejor calidad de vida de los ecuatorianos.

El Ministro de Finanzas es un actor muy importante en la formulación de la política petrolera, en razón de que sus decisiones presupuestarias pueden afectar los ingresos que financian los gastos e inversiones programados en el sector hidrocarburífero, y que constituye un factor político para la estabilidad democrática del Ecuador.

### **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)**

La Senplades es responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles, de acuerdo con el mandato constitucional vigente. Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, entre los que tienen que ver con política petrolera son: proyectar las bases de un Ecuador post-petrolero mediante una economía moderna y con proyección de sostenibilidad en el tiempo, que no puede depender de la monoexportación de un producto cuya explotación tiene además, un alto impacto en la destrucción del patrimonio natural del país y en la degradación de sus principales ecosistemas. Señala que el país debe encarar su futuro económico con una visión realista acerca del cercano agotamiento de sus reservas petroleras y, generar esquemas alternativos para el uso y la protección de dichas fuentes y, a la urgencia de crear las bases para una plataforma productiva efectivamente diversificada y con capacidad de insertarse competitivamente en el mercado internacional.

Según esta Secretaría, la reducción de ingresos petroleros producen un deterioro de la balanza comercial y ésto se evidencia a partir del año 2001 al 2003, pues varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000, a un déficit de 302 millones en 2001, 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza

comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo, teniendo como resultado saldos positivos desde 2004: 177 millones de dólares en 2004; 531 millones en 2005 y, 1.448 millones en 2006. Esta estructura macroeconómica no garantiza el crecimiento en el largo plazo. Mientras en el período 2000-2006 el PIB petrolero creció a una tasa promedio anual de 6,3%, el PIB no petrolero lo hizo al 3,5% anual, acentuando la dependencia del país en la extracción del crudo. Actualmente, Senplades es miembro principal en el Directorio de Petroecuador.

### **3.1.3 SECTORIZACIÓN DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS**

#### **Ministros de Recursos No Renovables.**

Estos funcionarios son los ejecutores de la política petrolera conforme a lo dispuesto en las diversas Constituciones que ha tenido el país.

Corresponde a los Ministros de Recursos No Renovables (antes de Energía y Minas, Recursos Naturales, Minas y Petróleos), la más alta categoría de los funcionarios públicos, la responsabilidad de la ejecución de la política petrolera dictada por el Ejecutivo.

Dentro de sus competencias existen temas de gran importancia como por ejemplo las contrataciones con empresas petroleras extranjeras privadas o de tipo estatal, proposición de cambios en reglamentos que amparan a normas jurídicas dentro del ámbito energético para la aprobación del Presidente de la República, formulación o reforma de leyes para que a través del Ejecutivo se remitan a la Asamblea (antes Congreso) para su aprobación.

Depende de este Ministerio la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), entidad que hoy se denomina Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, quien tiene a su cargo la fiscalización de la producción de todos los campos productores de petróleo tanto de las empresas privadas como de las estatales y mixtas y el control de sus costos y gastos; además, autoriza las tasas de extracción en base a criterios técnicos, porque de esta decisión se aprueba la producción diaria de petróleo de las empresas petroleras privadas y públicas, actividad muy importante que constituye la información de base que toma en cuenta el Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del presupuesto estatal y también la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (

Senplades ), para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y otros aspectos como los relacionados con el cambio de la matriz energética.

### **Sector estatal petrolero**

Dentro de este sector, se involucra a funcionarios de alta categoría que han desempeñado actividades de dirección en Petroecuador, que es la empresa estatal, hoy constituida como empresa pública, quien es la operadora oficial de la extracción del crudo de la región amazónica. Sus actividades de exploración, extracción, transporte, refinación y comercialización han generado usualmente más del 40% de los ingresos que han financiado el Presupuesto Estatal.

Ha sido un actor principal en la política petrolera de los diferentes gobiernos, lamentablemente se ha constituido en un botín político.

Petroecuador ha sido criticada por sus actividades en la negociación de los contratos con las transnacionales petroleras y a su vez en el fiscalizador de las mismas, convirtiéndose en juez y parte. Se le ha endilgado altos índices de corrupción. Realmente se ha convertido en la imagen del sector petrolero estatal ante los ecuatorianos y en el exterior.

A lo largo de su trayectoria institucional, ha tenido intentos de mejoramiento, reorganización, reestructuración, etc., pero no se ha podido concretar estas aspiraciones. A menudo la designación de sus altas autoridades ha correspondido a compromisos políticos, por lo que el promedio de tiempo en estas funciones ha sido de 6 meses a 1 año. No han sido técnicos del sector, por lo que la continuidad de las ejecutorias se ha diluido con el ingreso de la nueva autoridad.

Las actividades de búsqueda de nuevos reservorios a cargo de Petroecuador ha dado buenos resultados, pero para programar las necesidades de producción de petróleo ha estado supeditada a las exigencias de liquidez del Ministerio de Finanzas para atender los compromisos de cada gobierno. Respecto a la función de comercializador externo del crudo ha generado dudas en su transparencia.

La Dirección Nacional de Hidrocarburos, otro actor en el área petrolera, tiene influencia en la formulación de las políticas petroleras a través de sus informes técnicos y de control de la actividad hidrocarburífera.

## **Sector privado petrolero**

Constituye un sector importante en la producción petrolera, pues a través de sus contratos con el Estado ha llegado a ser un contrapeso en la producción para Petroecuador. Sus influencias en diversos gobiernos le ha permitido que sus propuestas sean tomadas en cuenta y beneficien a sus negocios, especialmente en la década del neoliberalismo, en el cual los organismos internacionales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), fomentaban la privatización de las empresas estatales, que en algunos países de Latinoamérica, como el caso de Argentina fue un fracaso. Para el caso del Ecuador, estos Organismos presionaron para que los campos de Petroecuador se privaticen en base a la inversión extranjera y ayudaron para que contratos suscritos con empresas extranjeras privadas obtengan facilidades adicionales y jugosas ganancias como fue el caso de la compañía Occidental Petroleum.

Ha sido opositor frontal de las organizaciones laborales petroleras y con el gobierno actual ha tenido confrontaciones por el discurso del Ejecutivo que sataniza el sistema neoliberal. Con la aprobación a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos se estima que las transnacionales petroleras aceptarán de hecho el cambio de contratos de participación a prestación de servicios, caso contrario deben salir del país.

### **Asambleístas (políticos).**

Ellos han contribuido en las decisiones de creación y aprobación de leyes que directamente han afectado a la formulación de las políticas públicas petroleras, por lo que sus opiniones son importantes,

Su visión ideológica en la política petrolera ha generado debates importantes pero también ha defendido intereses de las empresas privadas, especialmente en la perspectiva de apertura a la inversión foránea.

Su trayectoria en la política ecuatoriana, permite que ellos desarrollen su punto de vista con elementos de juicio político e ideológico, aunque pueden ser sesgados según su

### **Expertos petroleros y económicos.**

En este sector se aglutina a los profesionales académicos que se han constituido en analistas de los temas petroleros y de los económicos, y cuya visión desemboca en ser defensores o de los sectores estatales o de los sectores privados o de los sectores sociales, pero sustentándose en su conocimiento, investigación y vivencias

#### **Sector de las organizaciones laborales petroleras.**

Es importante este sector de los dirigentes sindicales del sector petrolero, en razón de que en los últimos 15 años se han convertido en actores públicos permanentes y críticos de las políticas petroleras que han desarrollado los gobiernos. Son los contradictores y en algunos gobiernos se han constituido en aliados, por lo que han sido descalificados por la opinión pública.

Según sus opositores, este sector ha sido el defensor de los privilegios de la llamada burocracia dorada. Sin embargo, para otros, si no existirían los dirigentes clasistas o laborales, los gobiernos ya hubieran desaparecido a Petroecuador y entregado el sector hidrocarburífero al sector privado.

La presencia de este sector en la política petrolera también ha constituido un contrapeso para que las decisiones de los gobiernos de turno no contravengan expresas disposiciones constitucionales y/o legales.

#### **4. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO.**

Este capítulo plantea diversos discursos que se relacionan con las propuestas de política petrolera en nuestro país para poder dar solución a los problemas que se configuran alrededor de las actividades extractivas de la explotación petrolera y recoge puntos de vista y comentarios de profesionales, autores, revistas, medios periodísticos, legislaciones y publicaciones que aportan con diferentes visiones respecto al tema de la tesis.

No existe una política petrolera definida acorde con las políticas públicas que permita a los gobiernos tener el control de la actividad y que sus beneficios vayan directamente al Estado y que sus aristas, entre otros, renta petrolera, producción, reservas, contratación petrolera, subsidios, participación en la producción, etc., se encuentren bajo el control directo estatal y que la política no sea para el usufructo de un gobierno sino que tenga características de estado para largo plazo. .

Contar con políticas públicas petroleras que contengan normativas regulatorias para que los ingresos petroleros producto de la extracción del crudo reciba el gobierno central con el fin de que sean distribuidos con fines de inversión, gasto social, y de financiamiento en proyectos de sustitución para utilización de energías renovables es una responsabilidad gubernamental donde deben participar actores públicos, privados y de la sociedad civil a través de una agenda política debidamente consensuada.

El actual gobierno eliminó los fondos petroleros, utilizando todo el monto de estos recursos en atender gastos corrientes del gobierno central. No pensó en la necesidad de mantener por lo menos un fondo para resolver contingencias, como la caída del precio del petróleo o el apareamiento de desastres naturales, así como la falta de liquidez en la caja del gobierno para atender compromisos adquiridos.

En cambio el gobierno no eliminó los recursos de los fondos que genera la Ley 010, Ecorae, destinado a la atención de programas de desarrollo de los gobiernos locales de la región amazónica, que parece fue una estrategia política para no tener confrontaciones con esa región por consideraciones electorales. Sí existen disposiciones sobre rendición de cuentas para que observen los partícipes de estos recursos, pero en algunos casos no se cumple.

Con el fin de regularizar distorsiones que la actividad petrolera ha generado como que los ricos tengan mayor participación en el total de ingresos y que los pobres una menor repartición, considerando que la riqueza petrolera cambió los patrones de vida y consumo de los ecuatorianos, el apareamiento de nuevas necesidades, su entorno familiar, la modernización de las ciudades acompañada de la perversa migración de los habitantes a las grandes ciudades, requerimientos insatisfechos en salud, educación, empleo, etc., se hace necesario contar con políticas públicas petroleras definidas que regulen la renta petrolera para que sea manejada en términos de justicia social y de prioridades a favor de sectores que han sido olvidados y especialmente de obras para que se mejore la calidad de vida.

La Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, no fue consensuada en la Asamblea Nacional, pues en primer debate no hubo un acuerdo político y en el segundo tampoco, por lo que el Ejecutivo de conformidad con el Art. 140 de la Constitución y Art. 62 de la Ley Orgánica de la Función

Legislativa dispuso la promulgación como Decreto Ley y la publicación en el Registro Oficial, es decir, entró en vigencia por el ministerio de la ley.

Con estas reformas, y particularmente la exigencia del cambio de modalidad de contrato de participación y otros a la de prestación de servicios, el Gobierno quiere evitar que las ganancias extraordinarias que anteriormente beneficiaron solamente a las empresas privadas que tenían suscritos con el estado los contratos participación o similares cambie de destino, es decir, reciba únicamente el Estado.

El contrato de prestación de servicios tendrá una tarifa por el servicio brindado que es el reconocimiento de costos, gastos, amortización de inversiones y una utilidad razonable.

Otra particularidad es que Petroecuador y el Ministerio de Recursos No Renovables a través del Comité de Licitaciones (CEL), negociaban los contratos. En adelante se le quita esta potestad a Petroecuador y entonces es el Ministerio Sectorial a través de su nueva Secretaría de Hidrocarburos quien realiza todo el proceso de negociación, contratación y suscripción de los contratos de exploración y explotación y otros similares que le faculta la ley. Asimismo se crea la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero que reemplaza a la Dirección Nacional de Hidrocarburos y además le da la potestad de controlar diferentes actividades en la administración de contratos que estaba a cargo de Petroecuador, lo que en muchas veces le constituía en Juez y Parte.

En esta ley se da la potestad a la Secretaría de Hidrocarburos para que suscriba contratos sin licitación con las empresas estatales o sus subsidiarias, empresas mixtas en que el estado ecuatoriano tenga mayoría accionaria, creándose una discriminación a las las empresas privadas internacionales.

Se discrimina también a los trabajadores petroleros privados, pues ya no cuentan con el 15 % como reparto de utilidades sino el 3% y el 12 % se entrega a las comunidades del área del contrato para proyectos educativos y de salud, sin embargo los trabajadores que no son petroleros si recibirán la totalidad del 15 %.

La participación de actores principales y secundarios públicos tiene gran importancia para el establecimiento de la política pública petrolera, pues cuentan con atribuciones, competencias, liderazgo e información, lo cual ayuda a transparentar la agenda política. Mediante los procesos de participación entre los actores públicos con la

sociedad civil y las empresas privadas, ya se puede contar con representantes de los sectores público y privado para que se tome en cuenta sus proposiciones y acciones en beneficio de la construcción de una buena política petrolera.

Los actores tienen trascendencia en los debates de la agenda política y sus resultados se materializan en las fases iniciales del ciclo de políticas públicas que corresponde a la identificación del problema y a la formulación de las soluciones.

La importancia de los actores públicos, es que ellos representan al gobierno y respaldan las acciones y disposiciones del Ejecutivo, mientras los actores privados deben presentar los argumentos legales, técnicos, económicos y sociales bien fundamentados y sustentados para que la parte estatal proceda a aceptar y se logre acuerdos con el fin de que el gobierno no se sienta lesionado o afectado en sus intereses.

En la práctica, el Ministerio de Recursos Renovables y Petroecuador, tradicionalmente, han sido considerados como los principales actores del gobierno en la formulación de las políticas petroleras y obviamente han acatado estrictamente las disposiciones del Presidente de la República. Sin embargo, existe otro actor muy importante que es el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual recibe directamente del Ejecutivo requerimientos de fondos extras para atender compromisos ya establecidos o de última hora.

Como no existe otro sector que le provea de dinero en el corto plazo, el Ministerio de Economía reajusta el presupuesto de Petroecuador, la mayoría de las veces sin contar con un informe técnico que pueda vislumbrar las consecuencias negativas que genera este tipo de decisiones de reducción de fondos en la actividad operativa de la estatal, lo cual ha provocado la falta de gestión, producto de una disposición externa a su entorno que obligatoriamente ha debido asumir.

Similar situación ocurre con la elaboración de la proforma presupuestaria del país. El Ministerio de Finanzas obliga a Petroecuador a producir más volúmenes de petróleo en campos extractivos que pueden ser dañados por la sobreexplotación, dejando a un lado informes técnicos de la Dirección Nacional de Hidrocarburos ( hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero ) con el fin de disponer de mayor cantidad de ingresos para el financiamiento del presupuesto nacional.



Entonces, esta Secretaría de Estado, dentro de la política petrolera, es un actor poderoso respaldado totalmente por el Ejecutivo para la recuperación de recursos petroleros.

Actualmente, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), tiene el apoyo del gobierno y está participando en los directorios de diversas instituciones públicas como en el de Petroecuador.

Su competencia es la elaboración del plan de nacional de desarrollo y su actualización, por lo que está interviniendo en el sector petrolero en el tema de los proyectos de producción para armonizar la información con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los actores en la construcción de políticas públicas son los que viabilizan los procesos, abordan los temas, preparan regulaciones y llegan a acuerdos para la aprobación y su ejecución a través de leyes.

Para fines de mejor explicación de quienes son los que conforman los 6 grupos de expertos o informantes calificados (actores) para responder el cuestionario en las entrevistas, se ha agrupado así: Ministros de Recursos No Renovables, Sector Estatal Petrolero, Sector Privado Petrolero, Asambleístas, Expertos Petroleros y Económicos y Sector de las Organizaciones Laborales Petroleras.

## **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE PERCEPCIONES DE LA POLÍTICA PETROLERA EN ECUADOR**

Con el fin de conocer la opinión de expertos petroleros, es decir, profesionales que conocen la temática petrolera, se procedió a agrupar a veinte informantes calificados con amplia experiencia en el sector hidrocarburífero, quienes contribuyeron a contestar a un conjunto de preguntas en base a un cuestionario previamente elaborado.

Las ocho preguntas para las entrevistas de tipo abiertas fueron elaboradas para que los informantes calificados tengan libertad de exponer sus opiniones sin limitaciones, pero centrándose en el alcance de las preguntas, para posteriormente ser contrastadas al haberse sectorizado al grupo de entrevistados.

### **1.1 RESULTADOS DE LAS PERCEPCIONES RESPECTO A:**

Varios de los expertos o informantes calificados se expresaron con suficiencia, ampliaron y abarcaron temas que se alejaban de contexto de las preguntas formuladas, por esta razón no se editan las respuestas para cada pregunta y por cada entrevistado, sino del pliego de las ocho preguntas abiertas se ha organizado en cuatro respuestas temáticas respecto a los actores, agendas, formulación y renta petrolera, y cuyas respuestas se detalla a continuación:

### **2.1 PERCEPCIONES RESPECTO A LOS ACTORES**

Los Ex Ministros de Recursos Naturales No Renovables manifiestan que son los actores estatales y privados como el Ministerio de Recursos No Renovables y Petroecuador, y que éste último ha tomado el liderazgo en la actividad petrolera, pues ha estado en sus manos hasta competencias ministeriales como la negociación y control administrativo y operativo en la ejecución de los contratos, como una especie de juez y parte.

Hoy, con la aprobación de las Reformas a la Ley de Hidrocarburos, Petroecuador se constituye en un ejecutor de la extracción de crudo; en cambio, el Ministerio de Recursos No Renovables a través de la recién creada Secretaría de Hidrocarburos, se le da la potestad de negociar y aprobar la suscripción de contratos de exploración y explotación de petróleo con el estado ecuatoriano y otras competencias.

Señalan como actor al Consorcio Texaco – Gulf, en razón de que posteriormente con la Corporación Petrolera Ecuatoriana ( CEPE ), a través del Consorcio Cepe –Texaco, marcó la transformación del estado ecuatoriano de vocación agricultor hasta 1972 en exportador de petróleo en adelante.

El sector privado petrolero se ha constituido en actor participativo, no decisorio, buscando siempre una mayor participación económica en los contratos de explotación del recurso hidrocarburífero.

Han participado en calidad de actor las “fuerzas armadas” con algún tipo de nacionalismo o de izquierda y también los “políticos” que al ejercer su intervención en la empresa estatal han creado el caos.

Igualmente los sindicatos petroleros, rechazando la apertura a la inversión extranjera y en defensa de los intereses de sus representados y los movimientos sociales también defendiendo a sus mandantes, no así la academia, la misma que no ha tenido participación alguna.

El Ministerio de Economía y Finanzas viene a ser otro actor de gran importancia, pues a pedido del Ejecutivo para cumplir con los compromisos presupuestarios, obliga a Petroecuador para que incremente la explotación imponiendo metas de producción. Además, tiene el aval del Presidente de la República, convirtiendo a la estatal petrolera en la caja chica de los gobiernos.

Los actores económicos o empresas privadas han conseguido prebendas económicas a través de sus abogados, expertos petroleros y amigos que tienen dentro del gobierno, generalmente con fines de obtener mayor participación en la producción, disminución en el pago de tributos o exoneraciones de tipo tributario, devoluciones del IVA, etc.

En cambio la participación de los actores sociales ha sido limitada, pues ellos han defendido los intereses de sus movimientos y comunidades con alguna visión de equidad distributiva, ambiental o de exigencias para atender necesidades de educación, salud, transporte, etc.

A continuación, se ha consolidado a todos los actores que han sido nombrados por los informantes calificados del sector petrolero estatal: Gobierno, Empresas Estatales Petroleras (Petroecuador y Petroamazonas), Empresas Privadas Nacionales a través de

la Asociación de Industriales Hidrocarburíferos del Ecuador (AHIE), Ministerio de Recursos No Renovables con la Dirección Nacional de Hidrocarburos (hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero), Ministerio de Economía y Finanzas ( el presupuesto estatal es financiado por los ingresos petroleros entre el 40 y 45 %), Partidos políticos, Fuerzas armadas, Sindicatos (Asociaciones Gremiales de Petróleo), Movimientos Sociales, Compañías Prestadoras de Servicios y Proveedoras de Bienes, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Comunidades de las regiones donde están asentadas las actividades petroleras, Sectores Sociales Organizados, Gobiernos Extranjeros (cuyas matrices tienen intereses en el sector petrolero), Gobiernos descentralizados (seccionales, provinciales, municipales y juntas parroquiales),

También mencionan como actores a los Organismos Internacionales (condicionadores para otorgar créditos como el FMI), al aparato financiero privado (sistema financiero nacional e internacional) y los Organismos Internacionales de Arbitraje (Ciadi – Banco Mundial), así como a la Opep ,cuando dispone la reducción de producción.

Del análisis de las entrevistas a este sector, se desprende que los actores principales son el Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Economía y Finanzas, Petroecuador y las empresas privadas transnacionales.

A partir de la salida de la compañía Occidental Petroleum (Oxy) y del incremento del precio del petróleo, ha existido una mayor participación del estado como ente regulador de la política petrolera.

En las dictaduras de los militares se elaboró la primera Ley de Hidrocarburos, creación de Cepe, de la DNH, el contrato de asociación Cepe Texaco Gulf, luego vinieron las políticas de turno o coyunturales. El Presidente Rafael Correa mantiene una política petrolera de tono nacionalista, pero esto no quiere decir que sea una política correcta, cuando habla de confiscación de los campos petroleros operados por las empresas privadas, en caso de que se nieguen a suscribir nuevos contratos de operación. Cuando no hay signos de seguridad jurídica, nace la desconfianza de las compañías privadas, desciende la inversión y también la producción de estas empresas.

Añaden que han existido reclamos de parte de los actores económicos y sociales a ciertas decisiones gubernamentales que han afectado sus intereses como la

disminución de las rentas a los gobiernos seccionales, afectaciones a comunidades o poblaciones asentadas en las zonas de influencia de las actividades hidrocarburíferas y que en parte se han tomado en cuenta para la elaboración de las agendas públicas.

Uno de los informantes calificados, manifestó que los actores económicos han influenciado en forma directa, imponiendo agendas en la formulación de políticas petroleras con recursos de exigencias, como por ejemplo: esquemas de seguridad en la devolución de las inversiones a través de exigir que el Ministro del Ramo no sea el Juez de Hidrocarburos, sino que las disputas se lleven directamente al CIADI para garantizar la recuperación de sus inversiones; seguridad respecto a la tasa de ganancia, pues el estado no tenía parte hasta hace poco tiempo en el excedente económico en los contratos de participación, ya que cuando el precio del petróleo subía, la tasa de ganancia se elevaba significativamente; las tasas permitidas de extracción aprueba la Dirección Nacional de Hidrocarburos (hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero) y tiene relación con las agendas de producción de las compañías privadas, que si han influido al haber conseguido cambios de producción a su favor.

Por ejemplo, en los campos de Edén Yuturi (antes operados por Oxy, hoy por Petroamazonas) extraían 70.000 barriles diarios, cuando la tasa técnica de extracción debía estar entre 40 a 50 mil barriles por día. Las empresas privadas o de mercado han influido para elevar sus beneficios. Son fuertes actores políticos y económicos y defienden sus intereses. Han contribuido en el cambio tecnológico para producir de mejor manera el petróleo. Contribuyeron en la necesidad de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Han influido en la elaboración de regulaciones en el ámbito operativo.

Consideran a Petroecuador como un actor de mercado, porque provee crudo a la refinería. Pues si no realiza esta actividad, el país tendría que comprar crudo de afuera y no hubiera los subsidios a los combustibles, pues los precios de venta serían elevados.

Manifiestan que los actores sociales han luchado por reivindicaciones específicas, como lograr crear el fondo vial para el Oriente, resultado de la presión ejercida por los transportistas con el paro efectuado en las provincias de la amazonía. Han influido en

la elaboración de regulaciones en el ámbito operativo pero deben cumplir con las leyes ambientales. Si el gobierno exige más participación se irán las privadas.

Los actores sociales se han vuelto más exigentes liderados por ONGs y sectores políticos y también de grupos ambientalistas. Han intervenido solicitando recursos para sus organizaciones a través de leyes: Ecorae, ley 122 con el fin de conseguir el desarrollo de la región que representan, pero no ha sucedido así. Los convenios que antes se comprometían con las privadas, ahora ha pasado a competencia de Petroecuador. Se han elaborado leyes ambientalistas y el derecho constitucional a participar en las decisiones de los planes de desarrollo.

El gobierno del Presidente Gustavo Palacios con la Ley 42 reguló las ganancias extraordinarias en un porcentaje 50/50, es decir 50% para el estado y 50% para las empresas privadas. Posteriormente, el actual Gobierno en el reglamento elevó a 99/1 ( 99% para el estado y 1% para la privada).

El Ministerio de Recursos No Renovables presentó a través de la Presidencia de la República la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno (Suplemento del R.O. 244 del 27-Julio-2010), que entró en vigencia por el ministerio de la ley. Dispone entre otros, que todos los contratos de participación se cambien a contratos de prestación de servicios en un plazo de 120 y de 180 días a los Contratos de Campos Marginales incluido el de la Escuela Politécnica del Litoral (Espol).

Otro informante calificado tiene la visión que los actores privados o de mercado influyen en la lógica del beneficio. Son fuertes actores políticos y económicos y defienden sus intereses. Existen ciertas regulaciones como por ejemplo: los contratos de participación pueden ser revisados dentro de la ejecución, cambiar o modificar cláusulas que pueden beneficiar en algo más a las empresas privadas. También existen otras regulaciones que aplican multas, sanciones, etc., cuando existen incumplimientos por parte de las operadoras e incluso a dar por terminado los contratos como ocurrió con la compañía Occidental Petroleum (Oxy). Estas compañías tienen unidades de relaciones gubernamentales y relaciones políticas, mediante el cual realizan su lobbey político. Se menciona que Petroecuador también es un actor de mercado porque provee crudo a la refinería, pues si no realiza esta actividad tendría que comprar crudo de

afuera y no hubiera los subsidios a los combustibles, pues los precios de venta serían elevados.

Un informante calificado, ex funcionario público que trabaja en el sector petrolero privado señala que las políticas públicas petroleras en Ecuador se basan en “comando y control”, es decir, yo dicto, tu obedeces. Esto ha desarrollado simplemente un “sistema de colaboración” entre el Estado y los actores involucrados, por lo que ha creado ineficiencia, Los políticos de turno se han constituido en actores, quienes son desconocedores del sector petrolero. Se ha suscitado un problema que es la falta de confianza entre el sector privado y el gobierno, pues no se ha dado un proceso de colaboración entre ambos. Existe una desconfianza mutua. Además, el estado no le ha brindado al sector privado un marco jurídico estable. Este tema de comando y control ha creado un poder en los gobiernos para disponer que sus políticas sean acatadas sin lugar a negociación por parte de las empresas privadas.

En el gobierno de León Febres Cordero si existieron políticas como la apertura a la inversión extranjera en el área petrolera. En la actual administración del Presidente Rafael Correa, con las reformas hidrocarburíferas no existen socios, son sus empleados, ya que se pagará una tarifa por el servicio petrolero. La nueva Ley de Hidrocarburos le va a dar atributos exagerados al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables en la contratación con empresas para la producción petrolera y a Petroecuador le deja solamente como operador. Casi siempre el Estado a través del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y Petroecuador se han constituido en actores principales, pero con visiones diferentes. Pero no hay que descuidar que el Ministerio de Economía, es quien tiene la última palabra en las metas de producción de Petroecuador, pues de la renta petrolera se sirve para atender los gastos e inversiones del presupuesto del estado y para salvar contingencias presupuestarias de última hora.

El gobierno actual dejó sin efecto los acuerdos de respeto a las inversiones extranjeras, pues eliminó unilateralmente la vigencia del compromiso con el Ciadi que constan en los contratos suscritos por las empresas privadas con el Gobierno.. La seguridad jurídica no se cumple.

Los Asambleístas manifiestan que los actores han sido las empresas privadas y el estado. Otro actor fue la empresa Texaco que se constituyó en la única imagen en el

anterior Ecuador petrolero. Además hay que tomar en cuenta a los brokers internacionales, pues a través de lobings han conseguido fabulosos estímulos para sus representados; los ex funcionarios petroleros estatales que luego fueron a trabajar en petroleras privadas; actores sociales como la Conaie, con la presentación de pedidos y demandas por parte de los territorios amazónicos con un discurso clasista; autoridades locales y seccionales, sindicatos como la Federación de Trabajadores Petroleros (Fetrapet), quienes han filtrado información a la sociedad; actualmente la sociedad civil; el Banco Central quien ha tenido funciones altamente especializadas generando informes técnicos de la actividad petrolera; el Gobierno a través del Ejecutivo y sus Ministros y delegados en las empresas públicas han tratado de determinar las políticas petroleras, pero dejando fuera a los actores sociales, medios de comunicación, sociedad civil en la mayoría de las veces.

Desde noviembre del año 2007 hasta Abril del 2010, otro actor fue la Armada, quien por disposición del Presidente Correa administró Petroecuador, pero su visión principal fue desarticular, desmontar y eliminar a los sindicatos petroleros bajo el pretexto de la reestructuración de Petroecuador y también botar a los empleados sin ningún criterio de meritocracia con el pretexto de ahorros en la plantilla del personal.

En dicha administración hubo denuncias de actos de corrupción, pero lamentablemente el gobierno actual no respaldó la continuación de las investigaciones. Con las reformas aprobadas a la Ley de Hidrocarburos, el gobierno puede entregar la administración y operación de Petroecuador a las empresas estatales de otros países sin licitación o los campos en operación de Petroecuador, como ocurrió con el campo Sacha que se entregó a PDVSA de Venezuela a través de un convenio.

Las respuestas de los expertos petroleros y económicos son que los actores por un lado han sido los sectores políticos, sindicatos petroleros y la clase trabajadora. Por otro lado, actores estatales como el Ministerio de Recursos No Renovables y Petroecuador, quienes han definido la política petrolera con otros actores políticos. Además, le incluyen al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Presidencia de la República, a la Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y a la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH). Sin embargo, comentan que no ha existido política petrolera propiamente dicha, sino de consumo de renta petrolera en función de diversos intereses en la cual ha participado principalmente el Ministerio de Economía y



Finanzas por disposiciones del Ejecutivo, pues desde el año de 1972 el país se ha convertido en una sociedad rentista.

Otro actor principal corresponde a las empresas petroleras privadas cuyo fin ha sido el lucro. Además no ha existido equilibrio de producción y de ingresos petroleros entre el estado y las empresas privadas. Toman en cuenta además las empresas de servicios petroleros nacionales y extranjeras como el caso de los constructores del SOTE y del OCP. Un objetivo común de las empresas petroleras privadas con el apoyo de autoridades estatales ha sido sacar del mercado a Petroecuador para repartirse el pastel petrolero.

Igual se les toma en cuenta como actores a los Intermediarios de la compañías comercializadoras privadas, quienes han contribuido `para designar Ministros y altas autoridades energéticas a personas de su grupo con la venia de los gobiernos.

El consorcio Cepe Texaco, también constituyó otro actor. Petroecuador tuvo peso político en el gobierno de Rodrigo Borja, mientras que en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1994) tuvieron gran importancia las empresas privadas . Con el actual gobierno se está dando mayor importancia a las actividades estatales petroleras.

Señalan que el actor principal, a veces oculto, que tiene mucho que ver con las políticas públicas petroleras ha sido el Ministerio de Finanzas, ya que es quien define la producción, estimación de precios, inversión, gasto. Esta Secretaría de Estado que tiene una imagen de tesorero del Gobierno, es el que tiene la decisión final para satisfacer las necesidades del Estado a través de aprobación de metas de producción y últimamente compromete las exportaciones futuras de petróleo con otros países para obtener créditos para el financiamiento del presupuesto estatal, como el caso de los créditos chinos.

Los actores han estado presentes en diferentes períodos, por ejemplo en el gobierno de Otto Arosemena, la construcción del Sote retardó el inicio de la producción y exportación del crudo. En esa época la compañía Gulf quería sacar la producción petrolera por el oleoducto de Colombia. En la época de los militares se pidió a las empresas privadas que realicen inversiones de riesgo o que se vayan del país. Quedó Texaco y Cayman. En la década de los 90's hubo apertura a la inversión privada, y se descubrieron campos pequeños. En la década de los 2000's, se construyó el Oleoducto

de Crudos Pesados (OCP). Esto permitió que las empresas privadas tomen mayor control de la actividad petrolera.

Actores del sector de las ONG's han participado en los temas de protección del medio ambiente en salvaguardia de la sustentabilidad en la explotación. Otros entrevistados coinciden que se generó nueva legislación, mejoró la organización con la creación de Petroecuador y sus Filiales. Se dio capacitación a alrededor de 80 funcionarios en el Incae, quienes luego pasaron muchos de ellos a ser directivos en la administración de Petroecuador. Coinciden que cuando han existido agendas, algunos gobiernos han tomado en cuenta ciertos temas que se han contemplado en los planes de desarrollo o de políticas nacionalistas, de reforzamiento financiero, estabilidad de los empleados, en algo criterios de organismos internacionales, escenarios de producción, pero como no ha existido debate, estas agendas han desfallecido.

En cuanto a los actores sociales, éstos demandan al fisco recursos, sin poder satisfacer esos requerimientos el gobierno, y esto ha influido para que las políticas públicas se transformen en una fuente de esos intereses. Por su parte, los actores económicos han participado en los negocios privados petroleros al vaivén de la renta petrolera.

El progreso de un país no debe circunscribirse o depender de los ingresos que genera el petróleo, debe estar fuera de la actividad rentista y orientada a otras exportaciones y actividades globales. La escasez de los ingresos petroleros por cualquier motivo, traerá desequilibrios macroeconómicos. Los actores sociales como la sociedad civil, medios de comunicación, ONG's, Sindicatos, han tratado de influir con sus puntos de vista en la formulación de las políticas petroleras, pero generalmente sin éxito. La Universidad ha participado a través de marchas con los partidos políticos (MPD) con pautas y normas. Los choferes han presionado a los gobiernos de turno para evitar la elevación del precio local de la gasolina, diesel y los empresarios para no aumentar el precio del cilindro de gas.

En el actual gobierno, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) ha tomado mucha importancia en el sector hidrocarburífero, pues tiene a cargo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y su Director es Miembro del Directorio de la empresa pública Petroecuador, y las formulaciones de políticas petroleras dependen de los enunciados que consta en el Plan de Desarrollo.

Los entrevistados han manifestado que tanto el Ministerio de Recursos No Renovables como Petroecuador se han transformado en instancias políticas y responden a las definiciones e ideologías de los gobiernos de turno. Tienen la visión que el Ministerio ha actuado en la contratación para que las empresas privadas tengan gran proporción de participación en la producción en perjuicio de la estatal petrolera. Dependiendo de la amistad con el Ejecutivo, Petroecuador o el Ministerio han tenido rivalidad en su potestad para intervenir en política petrolera. Aunque Petroecuador realice ajustes técnicos, prevalece la política. Ha contribuido pobremente a la formulación de las políticas petroleras. No ha funcionado como una empresa independiente sino como un botín político dependiente del Presidente de la República, entendiéndose este calificativo, como el entregar la administración de la empresa estatal a sectores políticos o grupos de presión económica para que la manejen a su conveniencia a cambio de apoyo político. En otros países funcionan como verdaderas empresas, tienen espacios en las bolsas de valores, negocian sus acciones que tienen gran rentabilidad. En su administración no existe ingerencia política. Por ejemplo Petrobras es una empresa estatal constituida por acciones que se negocian en las bolsas de valores mundiales, tiene coparticipación del sector privado. Los sindicatos de Petrobras coexisten con la inversión privada, adquieren nuevas tecnologías y son grandes empresas competitivas a nivel mundial. No es empresa política. El gobierno mete dinero para incrementar la producción y permite que los técnicos de la empresa hagan lo demás.

Señalan que los subsidios dentro de las Políticas Públicas constituyen pérdidas y corresponden estas actitudes a sociedades ineficientes rentistas.

En el año de 1994 la producción bajó, pues el Ministerio ejecutó las políticas ordenadas por el Presidente de la República. Esa Secretaría de Estado no presentó ninguna alternativa. Generalmente la política petrolera del país ha sido sacar más dinero de Petroecuador sin importar que la estatal funcione como empresa, pues se la ha asfixiado no entregándole fondos para inversión, nada de nuevas tecnologías, ningún reemplazo a sus activos obsoletos, etc. Las políticas petroleras se han definido luego de pasar el filtro de política fiscal, es decir, después del criterio del Ministerio de Economía, el Ministerio de Recursos Naturales y Petroecuador han formulado las políticas petroleras.

El sector de trabajadores petroleros en Petroecuador y los técnicos nacionalistas en el Ministerio de Recursos Naturales poco han podido influenciar para que las políticas petroleras no sean lesivas para el país. Ha actuado a través de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), ha sido estricto con las empresas privadas en los temas de ambiente y extracción y más tolerante con Petroecuador en lo ambiental.

Ha existido pugna entre los Sindicatos, Petroecuador y los Gobiernos, pues los sindicalistas siempre se han opuesto a la inversión extranjera petrolera y han exigido que el estado tenga políticas de corte nacionalista. Estas organizaciones laborales no han contribuido para la formulación de las políticas petrolera y preservación de este activo, pues han velado por sus intereses. El sindicalismo petrolero honesto ha defendido al país, pero hoy en día ha sido eliminado conforme a la Ley de Empresas Públicas. Los sindicatos lograron poner un miembro de ellos en el Directorio Político de Petroecuador. Amenazas, huelgas y paros, lograron muchas veces hacer cambios, posponer decisiones y lograr beneficios sociales y financieros a favor de sus asociados. Dependiendo del grado de capacidad profesional de sus líderes, los sindicatos han logrado incidir en el planteamiento de las políticas petroleras.

Los sindicatos promovieron la salida de la compañía Texaco y con los movimientos sociales y agrupaciones que defienden el medio ambiente han planteado el juicio contra Texaco por daños ambientales en la región amazónica, quienes constituyen otro actor.

El sector de las organizaciones laborales petroleras manifiesta que los actores han constituido las grandes empresas transnacionales (Gulf, Texaco, City, Repsol, etc), bufetes de importantes y conocidos abogados empresariales (Pérez Bustamante y Ponce, Peñaherrera, González, Santos Alvite, Borja, etc), es decir, poder tras el poder; los actores en el sector público han sido el gobierno a través del Presidente de la República, los militares, legisladores, Petroecuador, los Ministerios de Recursos no Renovables y de Economía y Finanzas

Señalan que con el Consenso de Washington, comenzó la época neoliberal que se dispersó por la región y se llega a reformar la anterior Ley de Hidrocarburos para dar paso a la apertura de la inversión privada. En el gobierno de Sixto Durán Ballén se suscriben los Contratos de Participación y de Campos Marginales. En el gobierno de Gustavo Noboa se firman los contratos de Alianzas Operativas y comienzan a

aparecer estrategias para debilitar la participación del Estado, traspasando las operaciones del sector estatal al privado. Con el gobierno actual se presentan Reformas a Ley de Hidrocarburos para asegurar el debilitamiento Petroecuador al transformarla en empresa pública y las compañías privadas pierden terreno frente a la estatal Petroamazonas.

Las compañías petroleras, entre 1911-1971 fueron protagonistas e influyeron en todos los gobiernos a favor de sus intereses. A partir de 1970, entre gobiernos y las compañías petroleras se da una interacción, pues los gobiernos han definido sus políticas petroleras contando con la intervención de las petroleras privadas. El gobierno de Oswaldo Hurtado flexibilizó la Ley de Hidrocarburos para que vengan empresas extranjeras, a igual que Febres Cordero para la inversión de afuera. Generalmente no se han puesto de acuerdo entre actores. Las Fuerzas Armadas tuvieron un rol importante en las dictaduras, ya que se generó definiciones de nueva política petrolera y de nacionalismo.

Otros actores han sido los analistas de opinión, trabajadores (en la década de los noventas), organizaciones laborales de Petroecuador; actualmente los movimientos indígenas y las Ong's en aspectos ambientales.

Señalan que el actual gobierno del presidente Correa, en las reformas a la Ley de Hidrocarburos aprobadas por el ministerio de la ley, le faculta entregar campos petroleros a terceros, decisión que puede provocar la desaparición de Petroecuador, pues vía delegación se puede entregar a las empresas privadas los campos, oleoductos, gasoductos, etc.

La contribución de los actores económicos ha sido negativa, básicamente han querido el debilitamiento de Petroecuador y el control de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH); disputas entre las inversiones estatal y privada con el fin de favorecer con mayores ganancias a las empresas extranjeras; en cuanto al tema de modernización, propender a la reestructuración de Petroecuador, modificando el marco jurídico, contrataciones, infraestructura, recursos humanos y financieros; la empresa privada ha pretendido agotar las reservas por sobreexplotación, además no han colaborado o invertido en descubrimientos de nuevas reservas; en la explotación no ha existido control de impactos socioambientales; ausencia del estado en relaciones empresa-comunidad; desarticulación de las comunidades originarias chantajeando a

sus dirigentes; colonización desorganizada. En las conversaciones del gobierno con las empresas extranjeras, casi nunca se ha agenciado aspectos de utilización de nuevas tecnologías en los sistemas de extracción.

Las grandes empresas han influido a través de los bufetes de abogados que han sido allegados al gobierno.

En cuanto a los actores sociales, ellos se han opuesto a la eliminación de subsidios.

Ecuador se ha convertido en extractor de petróleo y por tanto proveedor de esta materia prima y a su vez importador de combustibles. Los actores sociales no han tenido influencia. Por su oposición, han logrado parar algo de los cambios para perjudicar a la estatal petrolera. Las transnacionales manejan todas las operaciones en circuito y tienen enormes ganancias en todas las fases petroleras.

Manifiestan que existen contribuciones relevantes por el Ministerio de Recursos No Renovables. Ha presentado propuestas como reformas a la Ley de Hidrocarburos. El Ministerio ha cumplido fielmente disposiciones del Presidente, quien define la política petrolera. El Ministerio solo debe ejecutar. El rol que ha cumplido ha sido burocrático. En todos los gobiernos ha habido influencias de las compañías privadas y hasta han financiado campañas presidenciales como el caso Mahuad.

Las organizaciones laborales han estado presente en el proceso de lucha contra la privatización; recuperación y fortalecimiento de la empresa; presentación de proyectos de leyes para empresas petroleras para contrarrestar el interés de apropiarse por parte de las privadas; representación de los trabajadores petroleros en los directorios para que exista equilibrio. Consiguieron que Petroecuador cuente con protección constitucional frente a las amenazas de desaparición; recuperación de autonomía económica, financiera, operativa, etc.; contrataciones a favor del estado; igualdad de condiciones de trabajo para el trabajador petrolero estatal como en las privadas; empresa estatal que tenga imagen internacional (quinta en el ranking mundial de la región); convertir a Petroecuador como empresa energética y no solamente de petróleos; conseguir tecnología y desarrollo de punta; formas nuevas de recuperación de campos maduros; impedir que las privadas se llenen los bolsillos de más renta petrolera, denuncia permanente de la corrupción en las actividades petroleras; evitar que se amplíe la frontera extractiva; extracción eficiente; respeto a la vida y a las

poblaciones de aislamiento voluntario; auditorías a los contratos y a las actividades ambientales, etc.

En la década de los noventa los sindicatos pelearon para que no se entregue los campos de Petroecuador a empresas privadas, tampoco oleoductos y refinerías.

En la década de los 2000's, la estatal petrolera fue debilitada por los gobiernos, como en el caso de Lucio Gutiérrez, quien se convirtió en enemigo número uno de las organizaciones laborales. El actual Presidente Correa ha violado derechos laborales, derogó la contratación colectiva pública mediante la vigencia de la Constitución del 2008, desarticuló a los sindicatos, eliminó el representante de trabajadores en el Directorio de Petroecuador.

Las organizaciones laborales petroleras señalan que la participación de los actores económicos ha sido negativa, básicamente han querido el debilitamiento de Petroecuador y el control de la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH); disputas entre las inversiones estatal y privada con el fin de favorecer con mayores ganancias a las empresas extranjeras; en cuanto al tema de modernización, propender a la reestructuración de Petroecuador, modificando el marco jurídico, contrataciones, infraestructura, recursos humanos y financieros; en estas discusiones, la empresa privada ha pretendido agotar las reservas por sobreexplotación, además no han colaborado o invertido en descubrimientos de nuevas reservas; en la explotación no ha existido control de impactos socioambientales; ausencia del estado en relaciones empresa-comunidad; desarticulación de las comunidades originarias chantajeando a sus dirigentes; colonización desorganizada. En las conversaciones del gobierno con las empresas extranjeras, casi nunca se ha agenciado aspectos de utilización de nuevas tecnologías en los sistemas de extracción. Las grandes empresas han hecho lobing a través de los bufetes de abogados que han sido allegados al gobierno.

Finalmente dice que en gobiernos de derecha ha existido mayor respeto a los derechos de los trabajadores petroleros.

### **3.1 PERCEPCIONES RESPECTO A LA FORMULACION**

Los ex Ministros de Recursos No Renovables señalan que en el ciclo de la formulación de políticas petroleras, luego de la aprobación de la agenda, los temas se han referido la participación en la producción de las empresas privadas y por ende del

estado, pago de tributos, últimamente a temas de defensa del medio ambiente, inversiones y cronogramas de recuperación de las inversiones. Los actores no estatales han incluido aspectos a favor de sus intereses cuando han prestado su contingente en temas de política petrolera, para que el Estado les permita operar los campos de Petroecuador y realizar inversiones en el sector estatal.

El sector petrolero estatal en cuanto a este tema opina que la formulación de la política pública ha girado alrededor de impulsar la actividad hidrocarburífera, incrementando los niveles de producción de los campos petroleros; cumplir los lineamientos de desarrollo sustentable y preservación del medio ambiente; y, contribuir a la generación de mayores ingresos para la economía del país.

Otro informante calificado comenta que los puntos aprobados en las agendas para dar inicio a la formulación se han referido principalmente a los temas de participación en el excedente económico que genera la operación; que hacer con los campos que opera el Estado ya que la empresa privada pide que se licite y la estatal que se quede con el estado; la discusión sobre campos maduros y marginales; quien ofrece mayor producción: la privada o la estatal; políticas para efectuar las rondas licitatorias de los bloques y campos marginales; ímpetu de las empresas estatales y paraestatales para obtener los campos de Petroecuador, sin querer cumplir con los términos de referencia de las licitaciones; inversiones para administración de riesgos en la fase de exploración por cuanto no hay certeza de encontrar petróleo y quien debe asumir el riesgo (costo) .

El gobierno de Sixto Durán Ballén, dio paso a la aprobación de los reglamentos de contratación en donde se exceptúan de los requisitos de licitación o concursos a las empresas estatales y universidades

Dentro del tema de formulación se han barajado asuntos de cómo hacer que el riesgo geológico y económico sea asumido por el Estado, pues siempre asumió la empresa privada, luego, por habilidad de estas empresas, se reconoció estas inversiones vía compensación de un bloque con otro, lesionando los intereses de la nación; extracción de las reservas para conseguir que el Estado explote menos el recurso y la empresa privada extraiga más petróleo; la definición para que la industria petrolera explote de manera sustentable para que las nuevas generaciones dispongan de los resultados de este recurso como lo dispone la Constitución del 2008; la recuperación de las



inversiones por parte de las empresas privadas en los períodos finales del contrato y no al inicio con depreciaciones y amortizaciones aceleradas con el fin de reembolsarse rápidamente sus inversiones, generando disminución en la renta petrolera a favor del Estado.

El sector privado petrolero comenta lo siguiente: Los aspectos pesados en la formulación han consistido en la participación en la producción de las empresas privadas y el estado, en forma reiterativa la reestructuración de Petroecuador, por lo que si ha existido varios intentos, la proyección de producción y reservas, las alianzas de producción con empresas privadas y estatales de otros países.

Un aspecto muy importante en la formulación de las políticas en el Ecuador ha sido la forma de financiación del presupuesto estatal y cuyo principal actor es el Ministerio de Economía y Finanzas, quien impone a Petroecuador por orden del Presidente de la República las políticas extractivas con el fin de obtener mayores ingresos de la actividad petrolera, sin considerar en muchos casos, los aspectos ambientales y hasta los aspectos técnicos que pueden producir daños en los pozos. La política económica y de obtención de recursos en todos los gobiernos se ha caracterizado en la disposición de los ingresos petroleros a favor del gobierno de turno para ejecutar el presupuesto estatal.

El criterio de los Asambleístas es que en el ciclo de formulación se han tomado en cuenta temas respecto a la participación de la producción, las metas de producción, la renta petrolera para el gobierno, los tipos de contratos con las empresas privadas, las negociaciones de emergencia, actualmente la garantía petrolera de entregar cuotas de petróleo durante años para captar préstamos externos como el caso de los créditos de China, etc.

Los expertos petroleros y económicos señalan que la formulación se ha basado en temas respecto al porcentaje de la participación de los contratos en la producción; modificación de la estructura jurídica de los contratos de las empresas privadas para beneficiarlas con mayor porcentaje de utilidades; análisis de los subsidios, caída de la producción estatal y de la privada, cronogramas de producción y últimamente temas ambientales; modalidades de los contratos, porcentaje de distribución de los beneficios, medidas para contrarrestar el deterioro del sector petrolero estatal; participaciones de los delegados de la Empresa Estatal a los Comités de

Administración de Contratos, quienes generalmente han sido personas de afuera sin conocimientos de la actividad hidrocarburífera.

Las empresas privadas se han beneficiado de las debilidades del estado al no contar con controles de sus actividades.

#### **4.1 PERCEPCIONES RESPECTO A LA AGENDA POLÍTICA Y RENTA.**

Para los Ex Ministros de Recursos Naturales No Renovables manifiestan que cada gobierno a través de esta Secretaría de Estado, ha impulsado intentos de agendas desenfocadas de la realidad petrolera del país. Ha surgido la inestabilidad política, inseguridad jurídica lo que ha provocado escasa inversión extranjera, dificultando el incremento de la producción petrolera y el uso de tecnologías de punta en el sector, especialmente ha afectado a Petroecuador, quien hasta hoy utiliza técnicas de recuperación obsoletas que resultan ser más caras y extraen menos cantidad de petróleo especialmente en los campos maduros debido a la declinación natural que afecta a los pozos.

Según los entrevistados, las agendas deben cubrir temas importantes como tecnología, riesgos, rentabilidad adecuada para las partes, inversión, participación productiva y temas de modernización de las instalaciones obsoletas de Petroecuador heredadas de la Texaco, esfuerzo, proyectos alternativos, aspectos ambientales, presupuestarios del gobierno, participación de las comunidades en las regiones en donde se realiza la actividad petrolera, etc. Manifiestan que los gobiernos de turno han manipulado las agendas a su favor.

Uno de los informantes calificados, indica que generalmente ha existido controversia entre el control estatal y los intereses privados y, que el objeto del negocio petrolero es incrementar la producción, y que no es lógico que el país se quede con reservas de petróleo en el subsuelo, mientras los ecuatorianos viven en condiciones de pobreza y algunos de extrema pobreza, pues la renta petrolera bien administrada puede financiar grandes obras en beneficio de la clases más necesitadas.

El sector estatal petrolero indica que no han existido políticas claras, peor agendas. No ha existido una actitud positiva para llevar a cabo una política petrolera sustentable, No ha existido planificación estratégica. No se han cumplido los planes previstos y han sido muy limitadas las agendas debido a permanentes cambios en las

altas autoridades petroleras que han durado de 3 a 6 meses y hasta menos. Otros responden que sí ha existido agenda oficial pero diferente a la práctica. La agenda oficial no ha sido suficiente y ha actuado con declaraciones oportunistas de confianza al capital privado y seguridad jurídica cuando los precios del petróleo han estado elevados.

Las agendas no han estado bien estructuradas y sin visión de largo plazo y las políticas petroleras han sido solamente una guía de referencia para la planificación. En los años de la década de los noventa con las reformas neoliberales hubieron rondas o licitaciones de bloques petroleros para atraer inversión, modernizar los esquemas productivos e incorporar nueva tecnología.

Las agendas han funcionado según los intereses de los actores que han estado cerca de los órganos de decisión política, como por ejemplo, existió compensación de resultados entre bloques de una misma empresa privada petrolera.

Para el sector privado petrolero, las agendas también se han elaborado en base al comando y control, a través de influencias políticas y de intereses de grupos económicos. La inconsistencia de falta de política petrolera ha causado que pequeñas empresas petroleras constituidas en el país hagan negocios suculentos, pues compran un campo a precio bajo y le revenden obteniendo fabulosas ganancias a la vista y paciencia del mismo Estado. Manifiestan que se necesita realizar lo que hace Noruega, que produce localmente lo que necesita. Tiene agenda. Un tema de agenda política es que los ingresos del petróleo vayan a un fondo especial para proteger a las generaciones futuras.

Generalmente, las agendas en nuestro país se han preparado en base a los intereses propios del gobierno, amigos del gobierno y nunca en función de los intereses del país. Realmente no ha existido influencia de los actores privados, pues el gobierno ha hecho lo que quiere, así por ejemplo a través de un falso nacionalismo quiere expulsar a las empresas petroleras privadas. Recordando la historia, Bucaram impuso la corrupción en Petroecuador al cobrar el 10% a las facturas de los contratistas. Gutiérrez trató de aperturar la inversión petrolera privada pero le botaron. Su Ministro de Energía elaboró un decreto sobre políticas petroleras, fue aprobada pero nunca la utilizaron. En el gobierno de Gustavo Noboa se firmó el Contrato con Enap (Chile). Alfredo Palacio

terminó unilateralmente el contrato con Occidental Petroleum. En el gobierno actual, las compañías se quedan si aceptan lo que quiere el estado.

Existen agendas del gobierno como el tema del ITT, donde se hace conocer que el gobierno no quiere explotar sino dejar in situ al petróleo del bloque ITT por temas de conservación del medio ambiente y de respeto a las comunidades, pero parece que es un medio para presentar una buena imagen conservacionista frente a los países industrializados, pues al final del episodio, el actual gobierno explotará este campo, pues sus necesidades presupuestarias para cumplir con sus propuestas son elevadas y el único recurso que inmediatamente le puede generar fondos es a través de la explotación petrolera del ITT. Hay que mencionar que las reformas a la Ley de Hidrocarburos tienden a terminar los contratos suscritos con las empresas petroleras privadas si no acepta imposiciones del gobierno. Existe la obligación de migrar a la modalidad de Prestación de Servicios a todos los Contratos de Participación y otras formas. El estado va a reconocer tarifas por barril producido. En caso contrario, se revierte al estado las concesiones y pagará una indemnización a las empresas que se van.

Los Asambleístas comentan que en la elaboración de las agendas públicas para el sector hidrocarburífero, en la mayoría de las veces han participado solamente los actores estatales y en otras ocasiones las empresas petroleras privadas para acordar en incrementar sus ganancias a base de argucias legales. En el gobierno actual ya no existe participación de actores de ningún tipo, pues el Presidente de la República dicta la política y todos obedecen. No existe debate, como por ejemplo en las reformas a la Ley de Hidrocarburos que se aprobaron y entraron en vigencia por el ministerio de la ley.

Los expertos petroleros y económicos mencionan que las agendas han sido coyunturales y no han respondido a la preservación de un activo que contribuya al desarrollo del Ecuador. Cuando se extrae un activo y se le consume todo, significa que le están restando patrimonio al Estado. No ocurre así en Europa, donde la actividad del petróleo se le separa del resto de la economía como el caso de Noruega. La renta petrolera ecuatoriana se ha gastado en subsidios, gasto corriente y además el país ha perdido patrimonio.

Las agendas públicas se han convertido en agendas de extracción exclusivamente para satisfacer el incremento del gasto público improductivo, necesidades coyunturales y políticas del gobierno. No ha existido agendas por parte de las compañías privadas sino solamente propuestas con fines de obtener mayores ganancias. La señal de varios gobiernos ha sido entregar los campos de Petroecuador a las empresas privadas o mixtas o estatales, argumentando falta de inversión. La Empresa Estatal nunca ha tenido participación en la formulación de las Políticas Petroleras, pero si han existido agendas para controlar a Petroecuador y modificar su funcionamiento y administración de acuerdo a los intereses de los gobiernos.

Una falencia permanente en la política estatal ha constituido la alta rotación de Ministros de Recursos No Renovables y de las máximas autoridades de Petroecuador.

Cuando se han configurado agendas públicas, estas se han referido a necesidades fiscales de los gobiernos propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas, pues el fin de las políticas petroleras ha sido el financiamiento del presupuesto gubernamental por parte de las actividades de Petroecuador.

Las organizaciones laborales petroleras dicen que no han existido agendas para formular políticas petroleras por parte del Estado sino solamente la intervención de los gobiernos de turno. Las agendas políticas se han referido a la eliminación y destrucción de Petroecuador. Nadie ha querido fortalecerla.

Por ejemplo, la nueva matriz energética no ha sido socializada. Ecuador sigue siendo proveedor de materia prima petrolera, no industrializa, no hay valor agregado al petróleo. No han existido objetivos como país sino como gobierno y de rentabilidad para las privadas (ganar y ganar).

Los actores sociales se han vuelto más exigentes, liderados por Ong's, sectores políticos y de grupos ambientalistas. Han intervenido solicitando recursos para sus organizaciones a través de leyes: Ecorae, ley 122, etc., con el pretexto de conseguir el desarrollo de la región que representan, pero no ha sucedido así. Los convenios que antes comprometían a las privadas con las comunidades, ahora ha pasado a competencia de Petroecuador. Se han elaborado leyes ambientalistas y el derecho constitucional a participar en las decisiones de los planes de desarrollo.

Un informante calificado señala que el actual gobierno del Presidente Correa ha cambiado el rumbo de la política petrolera con un nuevo modelo de formulación en base a: quien produce (Estado o empresas privadas); como se produce (contrataciones) y como se contribuye a la renta petrolera (impuestos, regalías, participación del estado en la producción, quien corre el riesgo).

Otro informante calificado comenta que las agendas propuestas por las organizaciones laborales han sido por medio de la Federación de Trabajadores Petroleros (Fetrapet), que han contenido un rol denunciativo más que propositivo y defensor de sus asociados. Estas organizaciones laborales no han formulado propuestas específicas para la elaboración de las políticas petroleras. A través de estas organizaciones se han conseguido buenas contrataciones colectivas, mejoramiento en la dotación de condiciones de vida dignas, beneficios sociales en las áreas de su operación, etc., pero siempre se ha manifestado un accionar de confrontación con los gobiernos de turno.

Las agendas propuestas por los actores privados ha tenido la visión de mejorar sus intereses (ganancias). En el año de 1999, en el gobierno de Mahuad, se establecieron mesas de diálogo que fue una tomadura de pelo para distraer de realidad del país. Con el actual mandatario, sólo prima la visión de él; a los actores se les convoca para las agendas pero no se toma en cuenta sus criterios; se percibe un falso nacionalismo; no existe información para contrarrestar la información oficial.

La evaluación de las decisiones en política petrolera por parte de las organizaciones laborales petroleras señalan que no tienen sustento empresarial como por ejemplo: se dio la administración de Petroecuador a la Marina, desconocedores de la actividad petrolera, más bien generaron un clima de persecución y temor al personal de la Estatal para neutralizar la resistencia, descabezar a la dirigencia sindical y de personas que no concordaban con la administración militar, desarticularon la buena gestión de Petroecuador, cometieron graves errores que han costado millones de dólares, entregaron campos productivos como el caso de Sacha a la venezolana PDVSA, contrataron el estudio de reestructuración nada técnico e irreal, transformación de Petroecuador a Empresa Pública sin justificación técnica, división de trabajadores en servidores públicos y obreros, debilitamiento de los trabajadores, incremento de personal en Petroecuador y sus filiales de 4000 a 5800 empleados; aceptaron

legalmente que toda actividad petrolera puede ser transferida o por delegación a otra empresa.

Respecto a la renta petrolera el grupo de Ex Ministros de Recursos Naturales No Renovables manifiesta que no ha tenido un uso adecuado, pues se utilizó en la compra de armas a través de la Ex Junta de Defensa Nacional, sin haber sido auditados los egresos por los organismos de control, pago de la deuda externa e interna, aumento de la burocracia y de sus remuneraciones, creación de bonos de desarrollo humano, incremento de los subsidios de derivados de petróleo, en consumo de energía eléctrica, etc. Ha sido bondadosa con las empresas privadas transnacionales con elevadas ganancias no contempladas en los contratos.

El sector petrolero estatal opina que por cuanto la definición de la política petrolera ha estado orientada principalmente a la generación de recursos para la economía nacional y particularmente a financiar en casi la mitad el presupuesto del estado, el enfoque ha sido esencialmente fiscalista y concentrado en la renta petrolera. Se ha dejado de lado una visión estratégica o de largo plazo que se encamine entre otros temas a prolongar el horizonte de las reservas de petróleo, ampliar la capacidad y estructura de refinación a través de impulsar las plantas de alta conversión que permitan obtener productos blandos y eliminar los residuos y, respetar al medio ambiente, cultura y organización social de pueblos y comunidades.

Otro informante calificado se expresa que la renta petrolera no ha sido utilizada eficazmente. Se ha dilapidado en el clientelismo electoral y político porque se han convertido en gobiernos populistas, ha financiado el incremento de burocracia y de sueldos, en la creación y aumento de subsidios, no ha existido apoyo al aparato productivo y otras actitudes similares. No se han utilizado eficazmente los recursos petroleros, por ejemplo, Petroecuador se ha descapitalizado, pues no le han reconocido los gastos de depreciaciones y amortización de inversiones. Los ingresos se han diluido también en compras inocuas como armamento para los militares, entrega de bonos, aumento de la burocracia, del gasto corriente, corrupción, pago de deuda externa, etc. principalmente y para planes de inversión ya no ha quedado recursos y el estado ha tenido que recurrir al endeudamiento interno y externo.

El sector petrolero privado respecto al buen uso de la renta petrolera, manifiesta que antes de 1972, había pocos beneficios de la actividad petrolera. Actualmente los

ingresos por el petróleo, se han destinado a educación, salud, y también una gran parte a entregar los bonos de desarrollo humano que han provocado vagancia, conformismo, pobreza, con el fin de mantener la popularidad del gobierno y también para el pago de la deuda externa e interna. Igualmente los subsidios de los derivados y eléctricos se mantienen como antes, pues eliminarlos crearían un costo social elevado y políticamente los gobiernos los mantienen para no afectar su popularidad.

No ha existido obra pública importante a excepción de obras como la represa del Paute, la refinería en Esmeraldas, carreteras, etc. La renta petrolera del petróleo se ha dirigido a financiar más gasto en burocracia que el actual régimen lo ha catalogado como inversión. En los dos últimos años el sector público ha crecido en más de 100.000 empleados. Asimismo las políticas petroleras han tenido la visión de los Ministros de turno y no de Gobierno, peor de Estado. Así por ejemplo la política petrolera del actual Ministro de Recursos No Renovables es diferente a la de su antecesor y la del anterior Ministro es distinta a los mencionados, dentro del mismo Gobierno actual.

Loa Asambleístas exponen que la renta petrolera no ha sido invertida en actividades que generen valor agregado para ser únicamente proveedores de materia prima como el caso del petróleo. Ha servido para financiar compra de armas, mayor burocracia, corrupción, algo de carreteras, promoción de la gestión gubernamental, pago de capital e intereses de la deuda externa e interna, etc.

Los expertos petroleros y económicos se pronuncian así: con relación al uso de la renta petrolera, la política petrolera ha sido nefasta al extraer recursos sin visión nacional. Se ha reducido el patrimonio de los ecuatorianos. No ha encontrado otras vías de desarrollo sin el concurso del petróleo. el Ecuador ha sido impedido de ser competitivo por culpa de la actividad extractivista. Utiliza al país este recurso para apalancar el crecimiento del futuro. El uso de la renta petrolera ha servido para contentar a los actores sociales. En obras se ha invertido en carreteras, armamento, refinería. No hay entorno para no creer en la inversión privada. Pero, no existe seguridad política, respeto a la propiedad, confianza. La renta petrolera ha financiado exclusivamente gastos corrientes, subsidios. No se ha sembrado el petróleo.

Otro informante calificado manifiesta que la renta petrolera se llevaron las compañías privadas, pues ha existido despilfarro, corrupción. Señala que cuando haya buena



planificación se debe elevar la producción del petróleo, mientras no haya esta condición y buena información real, no se debe incrementar la producción. La renta petrolera no se utilizó para ninguna inversión en infraestructura petrolera, más bien en importaciones de lujo, incremento de la burocracia, corrupción, armas y casi nada en electricidad, cultura, respeto a la naturaleza. Los gobiernos no invirtieron lo suficiente en Petroecuador para que pueda responder a las necesidades del mercado interno y el incremento de las exportaciones petroleras.

En el año 2004 con la construcción del Oleoducto de crudos pesados (OCP), las exportaciones petroleras crecieron y por supuesto la renta petrolera por el incremento de la producción de las empresas privadas. Los ingresos petroleros derivados de la producción petrolera se constituyeron como la caja del Ministerio de Economía y Finanzas para la financiación del presupuesto y de las disposiciones del Presidente de la República en materia de pagos, por lo que esta Secretaría de Estado pasó a ser el principal actor dentro de la política petrolera.

Ha existido un clientelismo político por parte de las organizaciones, movimientos y sectores privados de la región oriental. Han influenciado con mayor presencia en los temas ambientales, de uso de los territorios y de los recursos hídricos. Estos grupos constantemente han estado solicitando mayor cantidad de recursos financieros para atender sus necesidades y muchas de las organizaciones que han recibido estas ayudas, se han resistido a presentar la rendición de cuentas y estos gobiernos locales, provinciales, corporaciones han querido usufructuar en mayor grado de la renta petrolera.

Con la renta petrolera, el país mejoró su desarrollo económico, pues se utilizaron sus recursos en agricultura, aspectos sociales, carreteras, pago de deuda externa, y particularmente la modernización de las principales ciudades del Ecuador, financiamiento de mayor burocracia, beneficios adicionales para sectores sociales, laborales y privados, subsidios, armamento, corrupción, gastos reservados de los gobiernos de turno, etc. Actualmente la poca inversión del sector privado y las limitaciones presupuestarias del gobierno han paralizado el incremento de la producción petrolera lo que ha producido un estancamiento en las actividades del sector.

El sector laboral petrolero señala que la renta petrolera ha servido para beneficiar a las empresas privadas transnacionales, pago de deuda externa, corrupción, construcción del Sote, refinerías, central hidroeléctrica de Paute, remodelación de aeropuertos existentes; compra de armas, construcción de vías y caminos, creación de subsidios y no de empleos.

Los ingresos petroleros se han constituido en fuente de financiamiento de los presupuestos estatales. Desde la década de los noventa al 2006 han financiado el pago de la deuda pública y los intereses. En algunos años el servicio de la deuda ha sido mayor que los ingresos petroleros. La renta petrolera no se ha destinado a sembrar el desarrollo. Debe restituirse y mantenerse los fondos petroleros como lo hace Noruega. La corrupción ha succionado los recursos petroleros. Antes de 1971 al Estado le quedaba el 1% de renta petrolera y para la Anglo 99%. En 1972 con la dictadura de los militares, cuando estuvo de Ministro de Recursos Naturales, Contralmirante Gustavo Jarrín Ampudia se revertió el estado de cosas: pues el Estado recuperó el 93% y Texaco 7%. Esto se mantuvo en los 20 años posteriores.

## **5 CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO**

Los grupos de informantes calificados coinciden manifestando que los actores corresponden al sector estatal y al privado. En el primero están los Ministerios de Recursos No Renovables y de Economía y Finanzas y Petroecuador y en el otro sector, principalmente las empresas privadas. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas es nombrado por casi todos los entrevistados, quienes opinan que tiene más peso político que los otros estatales, porque dan atención inmediata a los pedidos presupuestarios requeridos por el Presidente de la República a través de disposiciones de mayor producción petrolera, dejando a un lado la programación y metas de producción petrolera efectuadas por instancias técnicas.

Todos los sectores entrevistados también señalan indistintamente a otros actores en la formulación de la política petrolera como los partidos políticos, sindicatos petroleros, movimientos sociales, militares, comunidades, gobiernos extranjeros, banco central y también incluyen a los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Opep y hasta el Ciadi.

Divergen cuando manifiestan que la formulación de las políticas petroleras asumen solo las estatales y otros responden que lo hacen las empresas petroleras privadas porque son allegados al gobierno y a las autoridades energéticas.

Los actores económicos han influenciado en su provecho en forma directa, cuando han acordado seguridad en la devolución de las inversiones en forma acelerada, en la tasa de ganancia y de explotación, en la exención de tributos, etc.

Los actores sociales han luchado por reivindicaciones como la creación de un fondo vial en la región amazónica, elaboración y aprobación de regulaciones ambientales, leyes especiales que financien el desarrollo de la región.

Respecto a las percepciones en torno a la formulación los informantes calificados se expresaron así: los aspectos fundamentales que se han tomado en este ciclo se han referido a la participación en la producción por las empresas privadas, la reestructuración de Petroecuador, la contribución con mayores ingresos al presupuesto estatal con mayor producción petrolera, aprobación de las rondas licitatorias de campos que todavía no están en producción, como hacer que el riesgo geológico y económico sea asumido por el Estado y no por la empresa privada, conseguir que el Estado explote menos para favorecer a las empresas petroleras privadas, la recuperación acelerada de las inversiones de las empresas privadas, actualmente la entrega de los campos de Petroecuador a las empresas estatales de países amigos, subsidios, reservas, aspectos ambientales, etc., entre otros.

En cuanto a las percepciones en torno a la agenda política y renta petrolera, expresan que existen contradicciones al referir algunos que nunca ha existido una agenda petrolera, pues los gobiernos de turno no han convocado y solamente han participado las estatales para satisfacer los requerimientos del Ejecutivo. Otros argumentan que si ha existido agenda oficial pero diferente a la práctica. También manifiestan que han funcionado las agendas según los intereses de los actores que han estado cerca de los órganos de decisión política y ponen el ejemplo de que en una empresa petrolera privada se aprobó la compensación de resultados entre bloques, lo cual está prohibido en las cláusulas contractuales.

Respecto a la renta petrolera opinan que no ha existido un uso adecuado de la renta petrolera ya que se ha destinado a la compra de armas, pago de la deuda externa e

interna, egresos por el aumento de la burocracia de alrededor 100.000 nuevos empleados en el sector público a partir del gobierno actual y de sus remuneraciones, creación de bonos de desarrollo humano, incremento de los subsidios de derivados de petróleo y en consumo de energía eléctrica, etc. Ha sido beneficiosa con las empresas privadas transnacionales con elevadas ganancias no contempladas en los contratos. La renta petrolera ha financiado exclusivamente gasto corriente, subsidios, clientelismo político. Ha existido despilfarro y corrupción, importaciones de bienes suntuarios y de lujo y Petroecuador se convirtió en una caja chica del Ministerio de Economía y Finanzas para atender los requerimientos del Ejecutivo.

No ha existido planificación en el gasto, pues los gobiernos para atender sus compromisos ha recurrido al endeudamiento. A la empresa estatal le han reducido partidas de su presupuesto, debilitando su actividad y generando desequilibrios financieros en su entorno operativo.

## **6. CONCLUSIONES FINALES**

No existe una política pública petrolera consistente que permita a los gobiernos tener el control de la actividad como la renta petrolera, producción, reservas, contratación petrolera, subsidios, participación en la producción, etc. Asimismo existe una indefinición de competencias y el papel de los actores ha variado según el momento político y en este espacio deben participar actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Se requiere contar con políticas petroleras que contengan normativas regulatorias para que los ingresos petroleros producto de la extracción del crudo reciba el gobierno central con el objeto de que sean distribuidos con fines de inversión, gasto social, y de financiamiento en proyectos de sustitución para utilización de energías renovables.

El actual gobierno eliminó los fondos petroleros, utilizando todo el monto de estos recursos en atender gastos corrientes del gobierno central. No pensó en la necesidad de mantener por lo menos un fondo para resolver contingencias, como la caída del precio del petróleo o el apareamiento de desastres naturales, así como la falta de liquidez en la caja del gobierno para atender compromisos adquiridos.

En cambio el gobierno no eliminó los recursos de los fondos que genera la Ley 010, Ecorae, destinado a la atención de programas de desarrollo de los gobiernos locales de

la región amazónica, que parece fue una estrategia política para no tener descenso en su popularidad política.

Existen disposiciones sobre rendición de cuentas para que observen los partícipes de estos recursos, pero en algunos casos no se cumple.

La participación de actores principales y secundarios públicos y privados es de trascendencia en el debate para la formulación de la política petrolera, pues ellos cuentan con atribuciones, competencias, liderazgo e información, lo cual ayuda a transparentar la agenda política.

Con el fin de regularizar distorsiones que la actividad petrolera ha generado como que los ricos tengan mayor participación en el total de ingresos y que los pobres una menor repartición, se hace urgente contar con políticas públicas petroleras definidas que regulen la renta petrolera para que sea manejada en términos de justicia social y de prioridades a favor de sectores que han sido olvidados y especialmente de obras para que mejore la calidad de vida.

En el tema petrolero, los objetivos o metas contenidas en las políticas públicas petroleras al tratar de resolver los problemas por parte de los gobiernos, teóricamente deben ser discutidos en una agenda política con el concurso de actores públicos o estatales y privados, conocedores del tema para ser aprobados en las respectivas instancias administrativas con el fin de que se inicie el proceso de implementación por las entidades gubernamentales.

En el país no se ha observado el proceso para llegar a la formulación de las políticas públicas, y como consecuencia las políticas petroleras no han sido de largo plazo y de estado, sino que han servido a los gobiernos de turno, para que a través de Petroecuador extraer la mayor cantidad de petróleo a fin de contar con fondos suficientes atender los presupuestos estatales deficitarios.

Respecto a los ciclos de las políticas públicas el país no ha llegado a completar los ciclos, porque la implementación de ellos requiere de períodos de hasta diez años consecutivos y, en nuestro país, esto no ha sido posible ejecutar, en razón de que en los últimos diez años varios gobiernos democráticos no concluyeron sus períodos presidenciales, porque el nuevo gobernante no seguía los lineamientos de política

petrolera de su antecesor, sino que formulaba nuevas disposiciones y competencias de acuerdo a su ideología política.

La convocatoria a agendas para que intervengan la mayor cantidad de actores que les compete debatir y ponerse de acuerdo ha sido mínima, pues estas agendas se han desarrollado solamente con actores estatales para atender las disposiciones del gobernante de turno.

En la actualidad por presiones de la sociedad civil, ya están comenzando a existir espacios de discusión respecto a los problemas de orden público ya que a la autoridad gubernamental le toca solucionar a través del establecimiento de la política pública.

En el ámbito petrolero, estas agendas han sido relativamente limitadas a la concurrencia de los actores estatales principales como los Ministros de Recursos No Renovables, de Economía y Finanzas y Autoridades hidrocarburíferas, quienes se han dedicado a establecer metas de producción para satisfacer los pedidos del Ejecutivo al no contar con recursos monetarios para cumplir los compromisos presupuestarios.

Respecto a las percepciones sobre políticas petroleras proporcionadas por veinte informantes calificados, sectorizados en seis grupos: Ex Ministros de Recursos No Renovables, sector estatal petrolero, sector privado petrolero, assembleístas, expertos económicos y petroleros y el sector de las organizaciones laborales petroleras, han respondido que los actores corresponden al sector estatal y al privado: Ministerios de Recursos No Renovables y de Economía y Finanzas y Petroecuador y las empresas privadas. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas es nombrado por casi todos los entrevistados, quienes opinan que tiene más peso político que los otros estatales, porque dan atención inmediata a los pedidos presupuestarios requeridos por el Presidente de la República a través de disposiciones de mayor producción petrolera, dejando a un lado la programación y metas de producción petrolera efectuadas por instancias técnicas.

Todos los sectores entrevistados también señalan indistintamente a otros actores: los partidos políticos, sindicatos petroleros, movimientos sociales, militares, comunidades, gobiernos extranjeros, banco central y también incluyen a los organismos

internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Opep y hasta el Ciadi.

En relación con la elaboración de las Agendas Públicas, existen contradicciones ya que algunos comentan que nunca ha existido una agenda petrolera argumentando que los gobiernos de turno no han convocado y solamente han participado a las estatales para satisfacer los requerimientos del Ejecutivo. Otros argumentan que si ha existido agenda oficial pero diferente a la práctica.

Manifiestan que los actores económicos han influenciado en su provecho, cuando han acordado seguridad en la devolución de las inversiones en forma acelerada, en la tasa de ganancia y de explotación, en la exención de tributos, etc.

Señalan que los actores sociales han luchado por reivindicaciones como la creación de un fondo vial en la región amazónica, elaboración y aprobación de regulaciones ambientales, leyes especiales que financien el desarrollo de la región.

Comentan que no ha existido contribuciones directas por el Ministerio y Petroecuador, porque el Presidente es quien dispone en materia de petróleos, obviando los criterios de estas instituciones.

La mayoría de los entrevistados dicen que las organizaciones laborales petroleras no han presentado alternativas o proyectos para mejorar la producción, la idea ha sido sacar a las empresas privadas de las actividades petroleras para que Petroecuador se haga cargo de toda la producción y que se han preocupado con mayor preocupación en conseguir mayores beneficios para sus representados a través de la suscripción de los contratos colectivos.

En cambio, las organizaciones laborales señalan que han estado presentes en el proceso de lucha contra la privatización, que han realizado procesos de recuperación y fortalecimiento de la empresa, que han presentado proyectos de leyes para contrarrestar el interés de apropiarse por parte de las privadas de los campos de Petroecuador.

Los puntos que se han tomado de base para la formulación de las políticas petroleras se han referido a la participación en la producción de las empresas privadas, la reestructuración de Petroecuador, la contribución con mayores ingresos al presupuesto

estatal con mayor producción petrolera, aprobación de las rondas licitatorias de campos que todavía no están en producción, como hacer que el riesgo geológico y económico sea asumido por el Estado y no por la empresa privada, conseguir que el Estado explote menos para favorecer a las empresas petroleras privadas, la recuperación acelerada de las inversiones de las empresas privadas, actualmente la entrega de los campos de Petroecuador a las empresas estatales de países amigos, subsidios, reservas, aspectos ambientales, etc., entre otros.

Casi todos los entrevistados coinciden en que los actores de las empresas privadas petroleras generalmente han estado buscando mayores beneficios o ganancias y la idea de sacarle a Petroecuador del mercado petrolero para ellos tomar la operación en los campos de la estatal.

Respecto al uso y destino de la renta petrolera, los comentarios se centran en que no ha existido un uso adecuado de la renta petrolera ya que se ha utilizado en la compra de armas, pago de la deuda externa e interna, egresos por el aumento de la burocracia de alrededor 100.000 nuevos empleados en el sector público a partir del gobierno actual y de sus remuneraciones, creación de bonos de desarrollo humano, incremento de los subsidios de derivados de petróleo y en consumo de energía eléctrica, etc. La renta petrolera ha financiado exclusivamente gasto corriente, subsidios, clientelismo político. Ha existido despilfarro y corrupción, importaciones de bienes suntuarios y de lujo y se convirtió en una caja chica del Ministerio de Economía y Finanzas para atender los requerimientos del Ejecutivo.

Con relación a la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno los actores comentan que con estas reformas, y la exigencia del cambio de modalidad de contrato de participación y otros a la de prestación de servicios, el Gobierno quiere evitar que las ganancias extraordinarias que anteriormente beneficiaron solamente a las empresas privadas que tenían suscritos con el estado los contratos de participación o similares cambie de destino, es decir, reciba únicamente el Estado.

El Ministerio Sectorial (Ministerio de Recursos No Renovables) a través de la Secretaría de Hidrocarburos estará a cargo de los procesos de negociación, contratación y suscripción de los contratos de exploración y explotación y otros similares que le faculta la ley y no interviene en nada Petroecuador.



La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero reemplaza a la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

Esta ley permite que la Secretaría de Hidrocarburos negocie contratos sin licitación con las empresas estatales o sus subsidiarias, empresas mixtas en que el estado ecuatoriano tenga mayoría accionaria, creando una discriminación para las empresas privadas internacionales

A los trabajadores petroleros privados por concepto de reparto de utilidades se les reduce del 15% al 3% y la diferencia del 12% dispone que se entregue a las comunidades del área del contrato para inversión en proyectos educativos y de salud.

Finalmente, en calidad de comentario, la mayoría las respuestas de los informantes calificados, conocedores del sector petrolero por muchos años y haber desempeñado cargos de alta dirección en las empresas petroleras estatales y privadas, quienes con mucho conocimiento y solvencia, respecto a quienes son los actores principales que intervienen en la formulación de la política pública petrolera, han coincidido que el principal actor público que tiene peso político y el respaldo del Ejecutivo es el Ministro de Economía y Finanzas, pues este funcionario para atender los requerimientos presupuestarios del Gobierno, exige y dispone en la mayoría de los casos el incremento de la producción petrolera, inclusive dejando a un lado el criterio de los técnicos respecto a la sobreexplotación del recurso que puede afectar directamente la vida útil del pozo o campo y a las metas estimadas de explotación aprobadas oficialmente por los organismos competentes como son Petroecuador, el Ministerio de Recursos No Renovables a través de la Dirección Nacional de Hidrocarburos ( hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero) y otros afines como el Ministerio de Ambiente y Senplades.

Tomando en consideración las informaciones actuales respecto a las finanzas gubernamentales, el Estado no dispone de fondos suficientes para cumplir con sus ofrecimientos y los egresos corrientes. Si se considera que la obtención de créditos externos e internos le va a ser difícil, pues con las obligaciones que tiene que pagar con petróleo a China y los pagos al IESS por los préstamos otorgados a la caja fiscal, es muy seguro que presione para que las dos empresas estatales petroleras Petroecuador y Petroamazonas incrementen las tasas de explotación, pues este es el único recurso que le puede solventar sus necesidades en corto o mediano tiempo y será

el Ministro de Economía quien lidere este compromiso con el respaldo total de Presidente de la República hasta obviando el criterio del Ministerio Sectorial.

Este poder discrecional del Secretario de Estado aludido debe ser regulado en la formulación de la política pública petrolera.

## **7. RECOMENDACIONES**

El Ecuador debe contar con una política pública petrolera consistente, para que los gobiernos controlen eficazmente actividades relacionadas como la renta petrolera, producción, reservas, contratación petrolera, subsidios, participación en la producción, comercialización, refinación, transportación, etc., así como la definición transparente de las competencias y el respaldo a la formulación de agendas políticas y es en este espacio donde deben participar actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Las políticas petroleras deben presentar normas regulatorias para que los ingresos petroleros reciba el gobierno central con el objeto de que sean destinados hacia la inversión, gasto social, y de financiamiento en proyectos de sustitución para utilización de energías renovables.

Se debe restituir por lo menos un fondo petrolero para resolver contingencias, como la caída del precio del petróleo o el apareamiento de desastres naturales, así como la falta de liquidez en la caja del gobierno para atender compromisos adquiridos.

Los objetivos o metas contenidas en las políticas públicas petroleras al tratar de resolver los problemas por parte de los gobiernos, deben ser discutidos en una agenda política con el concurso de actores públicos o estatales y privados concedores del tema con el fin de que se inicie el proceso de implementación por las entidades gubernamentales.

Las políticas petroleras deben tener la visión de largo plazo y de estado y no destinadas solamente a servir a los gobiernos de turno, especialmente en la atención de los requerimientos de fondos para solucionar los presupuestos estatales deficitarios.

El poder discrecional del Ministro de Economía y Finanzas de aprobar o disminuir los presupuestos de Petroecuador en cualquier momento, debe ser regulado para evitar que

las reducciones de fondos a la petrolera estatal provoquen retardos y riesgos técnicos en la actividad operativa.

La política petrolera debe disponer del tema de transparencia en la información técnica, operativa, financiera y de administración a las empresas petroleras estatales y privadas, para evitar indicios de corrupción, así como la rendición de cuentas en forma oportuna.

Las reformas aprobadas en mayo del 2010 a la Ley de Hidrocarburos permite la suscripción de contratos para la explotación de petróleo en territorio ecuatoriano con empresas estatales o sus subsidiarias y con empresas mixtas en las cuales el estado tenga más del 50 % de participación accionaria sin contar con un proceso de licitación, por lo que se recomienda eliminar esta disposición.

En razón de que existen dos empresas públicas (Petroecuador y Petroamazonas) que tienen actividades similares de exploración y explotación de petróleo, debe unificarse en una sola empresa para disminuir costos y gastos y así optimizar el recurso financiero.

Finalmente se recomienda la realización de actividades para encontrar nuevos volúmenes de reservas por parte de las empresas petroleras estatales y privadas para compensar la declinación natural de la producción en los campos maduros, pues si no descubren reservas adicionales, el horizonte de producción del crudo ecuatoriano va a reducirse por los incrementos de producción dispuestos por el actual gobierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

### Autores

Acosta, Alberto (2006). *Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales en Petróleo y Desarrollo Sostenible*, Guillaume Fontaine. Quito: Flacso.

Acosta, Alberto, H. Jácome Hugo, G. Long, F. Mayoral, F. Ramírez, M. Vallejo, M. Varela y A. Vásconez, (Flacso, 2009). *Análisis de coyuntura económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009*. Quito: Flacso.

Aguilar V., Luis F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Aguilar V., Luis F. (1993). *Problemas Públicos. Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Baquerizo, Walter (2006). *Comentarios en torno a la apertura petrolera en Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador*, Guillaume Fontaine. Quito: Flacso.

Baquero, Patricio (2006). *Formulación de la política petrolera en Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador*, Guillaume Fontaine. Quito: Flacso.

Cabezas, Rodrigo (1974). *Política Petrolera Ecuatoriana. Nueva Sociedad No. 14*. Quito.

Colegio de Ingenieros Geólogos, de Minas y Petróleos. CYGMYP (2007). *Política Nacional del sector energético y minero del Ecuador 2007-2011*.

Estrada, Javier (2006). *Modelo Petrolero Noruego y sus beneficios*.

Fetrapec (2003). *Propuestas para el sector petrolero*. Quito: Fetrapec

Fontaine, Guillaume (2007). La política petrolera ecuatoriana en “Gobernanza Energética, Renta Petrolera y conflictos en el Ecuador”. *Ecuador Debate. No. 70*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Fontaine, Guillaume (2008). Las políticas petroleras de cara al desarrollo sostenible en el Perú y Ecuador. *América Latina Hoy. No. 53: 103-126*.

Fontaine, Guillaume (2010). "Neonacionalismo Petrolero en los Andes". *América Latina y Petróleo*. México: El Colegio de México.

Franco, Rolando y Lanzaro Jorge (2006). *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México: Flacso.

Jarrín, Gustavo (2007). *La década del setenta, política petrolera nacionalista en* Ensayos de Historia Económica, Marco Naranjo. Quito: Banco Central del Ecuador.

Gordillo, José (2006). *Importancia del petróleo en el Ecuador* en *Petróleo y Desarrollo Sostenible*, Guillaume Fontaine. Quito: Flacso.

Lowi, Theodore (1972: 298-310). *Four Systems of Policy, Politics and Choice*.- *Public Administration Review*.- <http://www.jstor.org/stable/074990>. Visitado 05/01/11

Llanez, Henry (2008). *Contratos Petroleros*. Quito: Artes Gráficas.

Meny, Ives y Thoenig Jean Claude (1986). *Les politiques publiques*. París: PUF.

Meny, Ives y Thoenig Jean Claude (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel

Naranjo, Marco (2005). *Los años setenta: auge petrolero y enfermedad holandesa en dolarización oficial y regímenes monetarios del Ecuador*. Quito: Colegio de Economistas de Pichincha.

Narváez, Iván (2009). *El petróleo en Ecuador*. Quito: Flacso.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas*. México: Flacso.

Pierre Jon, Peters Guy B. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.

Roth, André (2007). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora

#### **Técnica.**

Banco Central del Ecuador. *Cuentas Nacionales varios años*. Quito: BCE.

Banco Central del Ecuador (2007). *Encuentro de Historia Económica*. Quito: BCE.

Banco Central del Ecuador. Exportaciones por grupos de productos varios años. Quito: BCE.

Constitución 2008 (Ecuador). Numeral 7, Art. 57

Diario Hoy (2003). Más sobre petróleo. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mas-sobre-petroleo-149987-149987.html> visitado 08/07/2009

El Comercio (2010). Hidrocarburos, Negocios: 01-10-2010, cuaderno 1, p 7.

El Universo (2009). EE.UU.: política de Ecuador es incierta.

<http://www.eluniverso.com/2009/02/13/1/1356/0F071B602E1D4C5AA5AD9905EC1>

visitado 08/07/2009

El Universo (2011). Ecuador logró renegociar 15 de sus 24 contratos petroleros.

<http://www.eluniverso.com/2011/01/24/1/1356/ecuador-firma-nuevos-contratos-servi...>

visitado 26/05/2011

Fontaine, Guillaume (2009-2010). *Reuniones de Talleres de Tesis I y II*. Quito: Flacso.

Gestión (2009). Proyecciones 2010. No. 186, Diciembre 2009.

Ley de Empresas Públicas. (2010).

Ley Especial de Petroecuador (1989).

Ley de Hidrocarburos (Ecuador)

Ley Constitutiva del Ministerio de Medio Ambiente.

Ley Constitutiva del Ministerio de Economía y Finanzas.

Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno.

Oil Watch Sudamérica (2007). La política petrolera del gobierno de Correa. El reto de la coherencia. [http://correo.oilwatch.org/pipermail/petroleo\\_al/2007-July/000486.html](http://correo.oilwatch.org/pipermail/petroleo_al/2007-July/000486.html) visitado 08/07/2009

Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador y sus Empresas Filiales.

Reglamento de Tesis de Maestría de Flacso Ecuador

## **DETALLE DE PREGUNTAS PARA LOS INFORMANTES CALIFICADOS**

- 1.- ¿ Quienes han sido los principales actores de la política petrolera ecuatoriana ?
- 2.- ¿ Como se han elaborado las agendas de política petrolera ?
- 3.- ¿ De que manera los actores sociales y los actores económicos influyen en la formulación de la política petrolera ?
- 4.- ¿Cuales son las contribuciones del hoy Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (antes de Energía y Minas, Recursos Naturales y Minas y Petróleos) y de Petroecuador (hoy Empresa Pública) en la formulación de la política pública petrolera?
- 5.- ¿ Cuales han sido las contribuciones de las Organizaciones Laborales Petroleras a la formulación de las políticas petroleras ?
- 6.- ¿ Cuales han sido los puntos de discusión de la política petrolera en los últimos 10 años y actualmente de discusión de las reformas a la Ley de Hidrocarburos ?
- 7.- ¿ Que resultados ha producido el tomar en cuenta actores no estatales en la formulación de la política petrolera por parte del Estado ?
- 8.- ¿ Que consecuencias ha generado la política petrolera sobre el monto y uso de la renta petrolera ?

## DETALLE DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

### MINISTROS DE RECURSOS NATURALES.

**1. Econ. Jorge Pareja Cucalón.**- Ex – Ministro de Energía y Minas.- Presidente de Petroecuador.- Gerente de Cepe.- Actual Presidente del Foro Petrolero.- Analista Petrolero.- Experiencia: 30 años.

**2.- Dr. Fernando Santos Alvite.**- Ex – Ministro de Recursos Naturales.- Abogado y Analista Petrolero- Experiencia: 30 años.

**3.- Ing. Oscar Garzón.**- Ex – Ministro de Recursos Naturales.- Ex – Gerente y Vicepresidente de Petroproducción.- Trabajó en la Dirección Nacional de Hidrocarburos y Cepe.- Actualmente Gerente en Sinopec.- Experiencia: más de 30 años.

### SECTOR ESTATAL PETROLERO

**4.- Ing. Kléver Peláez García.**- Ex – Vicepresidente de Petroproducción.- Gerente Operativo de Occidental Petroleum Company (Oxy).- Experiencia: 23 años.

**5.- Ing. Celio Vega Ortega.**- Funcionario en Cepe, Deloitte, Petroecuador, Petroproducción.- Asesor de la Comisión Asesora del Ministerio de Energía y Minas.- Experiencia: más de 30 años.

**6.- Ing. Patricio Utreras.**- Ex – Gerente de Economía y Finanzas de Petroecuador.- Actualmente Asesor del Viceministro de Recursos No Renovables.- Experiencia: 28 años.

**7.- Ing. Napoleón Salgado.**- Ex – Director Nacional de Hidrocarburos, Ex – Subgerente de Exploración y Desarrollo de Petroproducción.- Ex – Presidente del Colegio de Ingenieros Petroleros.- Experiencia: más de 30 años.

**8.- Econ. Marco Bolaños Noboa.**- Ex funcionario en Auditoría de Petroecuador, Jefe de Control de Gestión y de Sistemas ISOS en Petroproducción.- Actualmente Gerente de Relaciones Institucionales de Petroamazonas.- Experiencia: más de 30 años.

### SECTOR PRIVADO PETROLERO.

**9.- Ing. Manuel Echeverría.**- Ex – funcionario en City y en Oxy, Ex – Vicepresidente de Petroecuador.- Gerente de Relaciones Intergubernamentales de la empresa petrolera chilena Enap.- Experiencia: más de 20 años.

**10.- Ing. Rosendo Santos.**- Ex – funcionario de la DNH, Cepe, Petroecuador.- Gerente de Tripetrol.- Ex – Vicepresidente de Petroproducción.- Actualmente Gerente de Operaciones de la empresa china de petróleo Sinopec.- Experiencia: 30 años.



## **ASAMBLEISTAS (Políticos).**

**11.- Abogado León Roldós.-** Ex - Vicepresidente de la República.- Ex Presidente de la Junta Monetaria.- Ex – Rector de la Universidad Laica de Guayaquil.- Ex – Asambleísta Abogado, Consultor y Analista Petrolero.- Experiencia petrolera: más de 20 años.

**12.- Econ. Martha Roldós.-** Ex – Asambleísta.- Experta y Analista Petrolera y Política.- Experiencia: más de 15 años.

## **EXPERTOS PETROLEROS Y ECONÓMICOS.**

**13.- Econ. Jaime Carrera.-** Ex – Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas.- Actualmente Director del Observatorio de Política Fiscal.- Analista Económico.- Experiencia: más de 25 años.

**14.- Dr. Luis Arauz.-** Abogado y profesor universitario de Derecho Petrolero.- Ex – Asesor del Ministerio de Energía y Minas y de la Junta de Planificación.- Analista Petrolero.- Experiencia: más de 20 años en petróleos.

**15.- Econ. Vicente Albornoz.-** Director de la Corporación de Desarrollo (Cordes).- Analista Económico.- Columnista del diario El Comercio.- Experiencia: más de 20 años.

**16.- Ing. Alberto Segovia.-** Especialista Petrolero del Banco Central del Ecuador.- Ex Vicepresidente de Petrocomercial.- Ex – Miembro del Consejo de Administración de Petroecuador.- Ex –Gerente de Comercio Exterior de Petroecuador.- Analista Petrolero.- Experiencia: más de 30 años.

**17.- Econ. José Gordillo.-** Ex – Vicepresidente de Petroecuador. Ex – Miembro del CAD de Petroecuador.- Ex – Jefe de Coordinación Petrolera.- Ex – Presidente del Colegio de Economistas.- Profesor Universitario, autor de libros y analista petrolero. Experiencia en petróleos: 30 años.

## **SECTOR ORGANIZACIONES LABORALES PETROLERAS.**

**18.- Ing. Diego Cano.-** Funcionario de Cepe y Petroecuador.- Dirigente Sindical (15 años).- Experiencia en petróleos: más de 20 años.

**19.- Lcdo. Edgar de la Cueva.-** Ex - Funcionario de Petroproducción y Petroamazonas.- Presidente del Comité de Empresa de Petroproducción ( 5 años).- Experiencia petrolera: más de 15 años.

**20.- Lcdo. Henry Lláñez.-** Ex – funcionario de Petroecuador.- Ex – diputado del Congreso Nacional.- Analista Petrolero.- Experiencia más d 20 años.