

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMIA CON  
MENCION EN ECONOMÍA DEL DESARROLLO**

**MODELO DE GESTIÓN Y MANEJO DE LOS FONDOS DE  
ESTABILIZACIÓN PETROLERA: ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CASO  
NORUEGO Y DEL CASO ECUATORIANO**

**LUIS ALFREDO GUAMÁN JARAMILLO**

**MARZO DE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMIA CON  
MENCIÓN EN ECONOMÍA DEL DESARROLLO**

**MODELO DE GESTIÓN Y MANEJO DE LOS FONDOS DE  
ESTABILIZACIÓN PETROLERA: ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CASO  
NORUEGO Y DEL CASO ECUATORIANO**

**LUIS ALFREDO GUAMÁN JARAMILLO**

**ASESOR DE TESIS: ALBERTO ACOSTA ESPINOSA**

**LECTORES/AS:  
MARÍA CRISTINA VALLEJO, PH.D.  
DR. IVÁN NARVÁEZ**

**MARZO DE 2015**

## **DEDICATORIA**

A mis hijas<sup>†</sup>, mi madre y hermanos

## AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento eterno a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por haberme brindado la oportunidad de prepararme académicamente y alimentar mis conocimientos de vida.

Quiero relievár un especial agradecimiento al profesor Alberto Acosta, quién me supo guiar con acierto en el transcurso del periodo de estudio y en la elaboración de este trabajo; agradecerle además, por su paciencia y comprensión.

A los doctores María Cristina Vallejo e Iván Narváez, por sus valiosos comentarios y guías en este trabajo.

Extender mi sincero agradecimiento al personal del Programa de Economía de la FLACSO, en especial al doctor Fernando Martín Mayoral quién me prestó su apoyo incondicional para que pueda cumplir con esta etapa. También, quiero sumar a este agradecimiento a Paula Contreras y Sofía Molina.

A mis profesores y compañeros de clase de la maestría.

A mi madre, por darme serenidad y fuerzas para continuar en los momentos duros que juntos hemos superado.

A todos ustedes, de corazón, muchas gracias.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	8
INTRODUCCION.....	9
CAPÍTULO I.....	13
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO .....	13
Marco Teórico .....	13
La renta petrolera.....	13
Extractivismo.....	17
Patologías de las economías extractivistas .....	18
El papel de los fondos petroleros.....	21
El problema de la equidad intergeneracional .....	23
La propuesta de Salah el Serafy .....	23
La política pública .....	25
Marco Metodológico .....	26
CAPÍTULO II.....	29
IMPORTANCIA DE ADOPTAR Y MANTENER UN FONDO DE RIQUEZA EN UNA ECONOMÍA.....	29
La maldición de los recursos naturales.....	30
Fondos a partir de recursos no renovables. ....	31
Fondos Soberanos de Riqueza (FSR).....	31
Tipos de fondos a partir de ingresos petroleros.....	32
CAPÍTULO III .....	37
EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DE FONDOS PETROLEROS DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN EN NORUEGA Y ECUADOR .....	37
Experiencia Noruega .....	37
Antecedentes históricos .....	37
El sector petrolero .....	38
Fondo Global de Pensiones del Gobierno (Government Pension Fund - Global): Estructuración y manejo. ....	43
Desempeño de los actores políticos.....	51

El papel de las instituciones públicas .....	54
Experiencia Ecuatoriana .....	57
Antecedentes históricos .....	57
El sector petrolero .....	60
Fondos de estabilización petrolera: Estructuración y manejo .....	65
Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) .....	65
Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).....	67
Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social de Desarrollo Científico y de Estabilización Fiscal (CEREPS).....	68
Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) .....	70
Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos (FEISEH).....	71
El desempeño de los actores políticos .....	75
El papel de las instituciones públicas .....	78
CAPÍTULO IV .....	82
Síntesis Comparativa de los casos: Noruega y Ecuador.....	82
Reflexiones para crear un fondo de ahorro a partir de ingresos petroleros .....	89
CAPÍTULO V .....	94
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	94
Conclusiones .....	94
Recomendaciones .....	95
BIBLIOGRAFÍA .....	98

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico N° 1. Participación del sector petrolero en la economía de Noruega 2012 .....	41
Gráfico N° 2. Creación de valor agregado por industria en la economía noruega 2012 .....	42
Gráfico N° 3. Evolución y tamaño del Fondo Global de Pensiones al 2012 .....	44
Gráfico N° 4. Interacción entre el Fondo Global de Pensiones y el presupuesto fiscal. ....	45
Gráfico N° 5. Marco de referencia para la estrategia del Fondo. ....	47
Gráfico N° 6. Aplicación de las pautas éticas .....	48

Gráfico N° 7. Estructura de Gobierno del Fondo Global de Pensiones.....	50
Gráfico N° 8. Participación promedio del sector petrolero en la economía ecuatoriana 1972-2010.....	63
Gráfico N° 9. Creación de valor agregado por industria en la economía ecuatoriana 2012 1/.....	64
Gráfico N° 10. Distribución del FEP 1999.....	66
Gráfico N° 11. Distribución de recursos del FEP 2006.....	67
Gráfico N° 12. Distribución de los recursos del FEIREP.....	68
Gráfico N° 13. Distribución de los recursos de la cuenta CEREPS 2005.....	70
Gráfico N° 14. Distribución de los recursos del FAC en 2006.....	71
Gráfico N° 15. Distribución de los recursos del FEISEH.....	72
Gráfico N° 16. Evolución de los recursos depositados en los fondos ecuatorianos.....	73
Gráfico N° 17. Saldos acumulados a fin de año y tendencia de crecimiento de los fondos ecuatorianos 1999-2006.....	74

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Evolución de las estrategias de gestión del Fondo Petrolero del Gobierno de Noruega.....	51
Tabla N° 2. Reservas de petróleo en Ecuador al 31 de diciembre de 2011.....	65
Tabla N° 3. Ingresos, egresos y saldos anuales de los fondos ecuatorianos (US\$ Millones).....	74

### ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Fortalezas y debilidades de los tipos de fondos a partir de ingresos petroleros.....	36
Cuadro N° 2. Casos de fondos petroleros a nivel mundial.....	36
Cuadro N° 3. Comparación de los casos Noruega - Ecuador.....	83

## RESUMEN

En este trabajo, se trata de establecer a través de un análisis comparativo la importancia para el Ecuador de contar con un fondo petrolero de ahorro que, a partir de las características positivas más importantes de la experiencia de Noruega, se pueda diseñar como una herramienta de aseguramiento y gestión de recursos financieros que soporte adecuadamente políticas de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.

El primer capítulo concierne a los marcos teórico y metodológico, en el primero se revisa las definiciones de los temas que ayudarán a estructurar el estudio. Empezando por una aproximación de la renta petrolera clásica, marxista y moderna; el extractivismo y las patologías que padecen los países primario exportadores; el papel de los fondos petroleros; el problema de la equidad intergeneracional; la propuesta de ahorro de recursos de El Serafí y finalmente el concepto de política pública. El segundo marco describe la metodología que se aplicará en la realización de la investigación.

El capítulo dos describe la importancia de adoptar y mantener un fondo petrolero de ahorro y estabilización en una economía dependiente de la explotación de hidrocarburos como mecanismo que ayude a evitar los efectos de la *maldición de los recursos naturales*, se clasifica los principales tipos de fondos a partir de ingresos petroleros utilizados alrededor del mundo y se presenta sus fortalezas y debilidades.

En el tercer capítulo se analiza las experiencias de Noruega y Ecuador, en el sector petrolero y en el manejo de sus fondos de ahorro y estabilización, por el lado noruego el Fondo Global de Pensiones del Gobierno, y por el lado ecuatoriano los diferentes fondos que se mantuvieron durante casi una década: FEP, FEIREP, CEREPS, FAC y FEISEH. En la parte final del capítulo se presenta una matriz comparativa que muestra las características más importantes de los casos estudiados y los criterios que se podrían proponer para un nuevo fondo en Ecuador.

En el capítulo cuatro se propone un conjunto reflexiones a considerar en el establecimiento de un nuevo fondo ecuatoriano, las reflexiones resultan del análisis de las experiencias positivas más destacables de Noruega que podrían adaptarse al caso ecuatoriano.

Por último, se efectúan algunas conclusiones y recomendaciones.

## INTRODUCCION

La idea básica detrás de la creación de un fondo de estabilización o ahorro es sencilla: “ahorrar en los buenos tiempos para utilizar lo ahorrado en los malos tiempos” (Rigobon, 2006 citado por Capra y Evia, 2007: 63). Sin embargo y a pesar que esta idea suena simple, aspectos como su diseño institucional, los mecanismos de gestión en cuanto a ahorro y gasto; y, las decisiones acerca de los organismos que estarán al frente del manejo de dichos fondos (sean éstos públicos o privados) se convierten en temas sobre los cuales habrá que decidir con mucha cautela (Capra y Evia, 2007).

En efecto, desde que Ecuador empezó a percibir ingresos por la venta de petróleo, se han celebrado algunos intentos para desarrollar mecanismos que consigan la estabilización fiscal, quizá el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)<sup>1</sup>, y el Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP)<sup>2</sup>, fueron los más importantes para nuestro país; estos fondos se nutrían de los excedentes resultantes de la diferencia entre el precio por barril registrado en el presupuesto general del Estado y el precio por barril facturado. Por un lado, el FEP buscaba estabilizar los ingresos petroleros del presupuesto estatal, en cambio el FEIREP tuvo el propósito de servir como un amortiguador de los ciclos económicos en un sistema dolarizado y de ayudar a solventar el nivel de ingreso cuando las condiciones económicas mundiales no fueran convenientes para el país.

Los fondos de estabilización petrolera que se adoptaron en Ecuador desempeñaron roles que quizá sean importantes desde el punto de vista fiscal, mas no desde la óptica de las garantías de que el excedente de los ingresos generados por la venta del petróleo tenga un uso final pensado e invertido en términos sustentables para las generaciones futuras, considerando que se está consumiendo un recurso no renovable y que su consumo contribuye a la desaparición total del mismo.

En contraste, posiblemente los mejores resultados alcanzados han sido quizá los del Fondo Global de Pensiones del Gobierno de Noruega (GPGF por sus siglas en inglés), el cual se constituye en un verdadero ahorro fiscal por la importante

---

<sup>1</sup> Creado bajo la ‘Ley Reformatoria al Código Tributario’ en abril del año 1998; fue reformado en algunas ocasiones hasta su eliminación (BCE, 2007).

<sup>2</sup> Se creó en junio de 2002 mediante la LOREYTF (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal), con los ingresos petroleros correspondientes a la parte del Estado en los contratos de explotación de petróleo cuya calidad fuera menor a 23 grados API (BCE, 2007).

acumulación de recursos que mantiene; de hecho, únicamente con los rendimientos obtenidos por las inversiones del fondo se financia parte del presupuesto de Noruega. Sin embargo el fondo, no obstaculiza el proceso ni la política fiscal debido a que está definido como una cuenta del gobierno central bajo el control del Ministerio de Hacienda; y, su gestión está sujeta a estrictas medidas de transparencia, gestión y contabilidad (Davis, et al., 2001).

La definición del problema se fundamenta en que a pesar de que han existido críticas frente al manejo de los fondos de estabilización petrolera en Ecuador y la forma como se han gestionado sus recursos, poco se ha hecho por determinar y describir sus aciertos y errores mediante un análisis comparativo con la experiencia de Noruega, de manera que se planteen directrices que bien pueden ser consideradas en la implementación de un fondo de ahorro de tipo intergeneracional adaptado a la realidad del Ecuador.

Los criterios considerados positivos que se aplicaron en Noruega se irán describiendo en el transcurso del estudio, criterios que han ayudado para que en la actualidad el fondo petrolero noruego sea considerado un modelo exitoso.

Una vez definido el problema, se establece la hipótesis de que los fondos de estabilización petrolera ecuatorianos fracasaron por no considerar criterios como los aplicados en Noruega.

A partir de la hipótesis anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las consideraciones significativas que se debería tomar en cuenta de la experiencia noruega para que un fondo petrolero ecuatoriano no fracase? ¿Cuál es la importancia de la creación de un fondo de estabilización petrolero en países dependientes de recursos no renovables? ¿Cuáles fueron las características positivas en la estructura y manejo que hicieron exitoso el modelo de gestión noruego? ¿Cómo se debería integrar las instituciones públicas y actores políticos para garantizar la buena gestión de los recursos del fondo?

Es de vital trascendencia abordar y profundizar la temática del manejo de los fondos de ahorro y estabilización petrolera, con el único fin de determinar a través de un análisis comparativo, las falencias en que incurrió el Ecuador en el manejo de sus fondos y los criterios positivos resultantes de exitosa experiencia de Noruega. De esta

manera, el fin antes anotado, se convierte en el objetivo general de la presente investigación.

Al objetivo general planteado se llegará una vez se cumplan cada uno de los objetivos específicos que se presentan unos párrafos más adelante, y con los cuales se busca justificar este trabajo.

De acuerdo con la teoría, “un fondo petrolero de ahorro o estabilización, no puede ser un sustituto de la gestión fiscal” (From, 2009: 23) y su éxito o fracaso se puede atribuir tanto a la disciplina fiscal como a la gestión del fondo, dicha gestión precisa estar integrada por directrices importantes como la variedad de objetivos vinculados a los fondos, el cumplimiento de las normas de funcionamiento, el gobierno del fondo y la claridad de la política fiscal en general. Pasar por alto las directrices antes citadas, más la falta de una política petrolera de largo plazo para garantizar el adecuado manejo de los recursos ahorrados en el caso ecuatoriano, fueron determinantes para que los fondos hayan sido objeto de frecuentes cambios y fallidos experimentos que finalmente condujeron a su eliminación.

Acosta, sostiene que “[aún] estando de acuerdo con la eliminación del FEIREP, la solución no fue la más adecuada, ya que no se estableció un verdadero fondo [...] que financie la caída de los precios del petróleo o problemas que se deriven de fenómenos naturales incontrolables” Acosta (2006: 110).

Parece ser que en las reformas institucionales ecuatorianas ha prevalecido el criterio político sin consenso sobre los criterios técnico y económico, lo cual se ha reflejado en la generación de políticas desalineadas con el largo plazo. En el tema petrolero, los intentos por establecer políticas se han visto condicionados por la inestabilidad de los gobiernos, misma que no ha permitido que concluyan su ciclo político, afectando el proceso de instrumentación e implementación de políticas energéticas (Revelo, 2011). Al contrario, los gobiernos en su afán de mantenerse en el poder, han recurrido a programas de corto plazo que en la mayoría de los casos, sus sucesores no continuaron.

Puesto que los ingresos petroleros han sido concebidos por los gobiernos como una fuente ilimitada de recursos económicos, que facilita sin una prudente planificación satisfacer las necesidades fiscales inmediatas; tornando la recaudación y asignación de recursos en un proceso político (ESMAP, 2005) ocasionando que los gobiernos –desde

finales de los años 70– acudan reiteradamente a medidas clientelares para alcanzar objetivos políticos como la aprobación de leyes y programas emitidos desde el poder ejecutivo. Resulta evidente, que con el vaivén de los gobiernos, los ciclos de las políticas públicas tuvieron que suspenderse para comenzar con una nueva política que tampoco fue concluida.

En los países primario-exportadores las rentas del bien primario son pagadas al Estado como custodio natural, lo que lo convierte en el conductor de esos recursos económicos. Como se dijo anteriormente, los gobiernos ven en las rentas la mayor fuente de financiamiento para sus presupuestos, y se despreocupan del aporte de los sectores no petroleros en los ingresos del Estado, ya que al no contar con el impulso que se le da a la industria primario-exportadora, la creación de riqueza en los otros sectores es limitada.

En este punto, generalmente, “los gobiernos de economías que tienen abundantes recursos [naturales] tienden a conseguir ingresos extrayéndolos; los gobiernos de los países que tienen pocos recursos, [lo hacen] fomentando la creación de riqueza” Robert Bates (2001: 108).

Con los antecedentes expuestos, se enuncia los objetivos específicos de esta investigación:

1. Establecer la importancia de la creación de fondos de estabilización petrolera en países dependientes de recursos no renovables.
2. Identificar las características positivas y criterios más importantes de la implementación de estrategias exitosas en la experiencia noruega para su aplicabilidad en Ecuador.
3. Plantear criterios que se pueden considerar de la experiencia de Noruega para adaptarse al caso ecuatoriano.

La realización del presente trabajo servirá para destacar la importancia de contar con un fondo de ahorro petrolero diseñado como una herramienta que soporte sabiamente las decisiones presupuestarias a largo plazo, estructurado en una normativa legal adecuada, con prácticas de buen gobierno, gestionado por instituciones competentes, transparentes y responsables; en base a directrices éticas que den cuenta al público sobre el ciclo de gestión del proyecto, de manera que garantice un ingreso permanente de riqueza que pueda ser utilizado por las generaciones futuras.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

#### Marco Teórico

Las teorías incorporadas en este trabajo, resultan de gran importancia para la realización del mismo, pues proveen las perspectivas analíticas objetivas que permiten entender los dos escenarios planteados en el estudio.

Para el trabajo de análisis comparativo entre Ecuador y Noruega, y con la debida profundización para entenderlo, se debe mencionar que aún falta desarrollar investigación y estudios similares acerca del manejo y gestión de fondos de ahorro petrolero, y sobretodo, estudios donde se haya hecho una comparación entre los dos casos. Sin embargo se debe decir que existen trabajos, en términos de hidrocarburos, que hablan de cada uno de los países estudiados de forma individual y separada. Así también, existe literatura acerca de las experiencias de otros países alrededor del mundo en el manejo de fondos petroleros donde se coloca como referente de comparación al caso de Noruega.

En la búsqueda de información y temas relacionados con los casos de estudio se ha procurado obtener la mayor cantidad de la misma, de manera que posibilite contrastar los dos casos, no sin antes presentar teorías, conceptos y definiciones que ayudarán a explicar y fundamentar esta investigación.

#### **La renta petrolera**

Tomando en cuenta que la actividad petrolera genera ingresos y que en función de estos se toma decisiones de política económica, merece importante mención el concepto de renta petrolera.

Para poder tratar el concepto de renta petrolera, es necesario aclarar que autores clásicos como Adam Smith (1776) principalmente, y luego David Ricardo (1817) abordaron por primera vez el tema desde el estudio de la renta de la tierra. Años más tarde Karl Marx (1963) [1894] profundizó la discusión; y, en su momento también lo hicieron James Anderson (1777) y Roberth Malthus (1815).

### *Teoría clásica de la renta*

Para Adam Smith la renta de la tierra es considerada como un precio de monopolio que no tiene relación alguna con el rendimiento de la tierra. La única condición para que la producción sea llevada al mercado es que el precio del producto alcance para cubrir la suma entre los beneficios y los salarios. El excedente que resultare entre el precio y la suma antes mencionada será el valor a pagar por concepto de *renta de la tierra*. Establece Smith, con esta conceptualización un tipo de renta residual. Además, indica que existen dos variables que intervienen en la composición de los precios de manera diferente, mientras los salarios y beneficios son la causa de los precios, la renta es la consecuencia de los precios. (Smith, 1958 [1776]).

En tanto que Ricardo define a la renta como “[...] aquella porción del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo” (Ricardo, 1959 [1817]: 51); y que la determinación de la renta –en el caso de recursos naturales– no está influida únicamente por el valor del trabajo, sino que se rige también por la ley del valor.

En su análisis, Ricardo considera que la interacción de la oferta y demanda como formadora de precios en la economía no es suficiente sino que también se debe “considerar el trabajo como base del valor de los bienes y la cantidad comparativa de trabajo que es necesaria para su producción como la regla que determina las cantidades de bienes que deben entregarse a cambio de cada uno de los otros” (Ricardo, 1959 [1817]: 67). Como indica Ricardo, a decir de Álvarez:

[...] que no se puede desconocer la existencia de ‘desviaciones accidentales y temporales’ entre lo que llamó los ‘precios reales o de mercado’ de las mercancías y el precio ‘natural o primario’, que no es otra cosa que el valor o cantidad comparativa de trabajo necesaria para la producción de una mercancía (Álvarez, 1993: 36-37).

Evidentemente para Ricardo, la función de la oferta y la demanda pasa a tener menor importancia y lo considera de influencia temporal en el proceso de regulación de los mercados; convirtiéndose el costo de producción en el elemento fundamental para la fijación del precio de los bienes (Ricardo: 1959 [1817]).

En el sentido de la definición de *renta de la tierra* de Ricardo, la existencia de la renta tiene origen en la diferencia de fertilidad de los distintos tipos de suelos;

estableciendo a priori que las mejores tierras cultivables son escasas y que sobre los suelos existen derechos de propiedad (Farina, 2006).

Un aspecto muy importante para profundizar en la determinación de la renta petrolera es el hecho que Ricardo extiende el concepto de renta diferencial a la explotación de los suelos. Es decir, se permite utilizar la misma base teórica de la explotación de la tierra en la explotación de minas. Al respecto, Ricardo reseña:

[...] únicamente porque la tierra no es ilimitada en cantidad ni uniforme en calidad, y porque con el incremento de la población la tierra de calidad inferior o menos ventajosamente situada tiene que ponerse en cultivo, se paga renta por su uso. Con el progreso de la sociedad, cuando se inicia el cultivo de la tierra de segundo grado de fertilidad, principia inmediatamente la renta en la tierra de la primera calidad, y la magnitud de dicha renta dependerá de la diferencia en la calidad de estas dos porciones de tierra (Ricardo, 1959: 53).

#### *Teoría marxista de la renta*

Por otro lado, Marx, es enfático al aclarar que su concepto de renta no se podría considerar un asunto del valor ni de la movilidad de capital; más bien describe a la renta como “todo aquello que paga el arrendatario al terrateniente por explotar su tierra” (Marx, 1963 [1894]: 636).

Marx (1963) [1894], identifica dos factores por los cuales se debe pagar una renta al terrateniente; primero está el hecho que las tierras tengan diferentes fertilidades y ubicaciones geográficas, por tanto variación en los costos de producción; segundo está el hecho que la tierra es un bien que no se puede reproducir y que está en pocas manos, lo que la convierte en un bien monopolizable.

Para Marx, la renta de la tierra se fundamenta en el hecho de que en contraste con los bienes de tipo industrial cuyos precios de mercado se fijan en función de sus costos de producción; las bondades o bienes que brotan de la tierra sin tener que incurrir en esfuerzo humano alguno, o también llamados primarios, establecen sus precios de mercado en función de los costos de producción de los recursos extraídos en las más bajas condiciones de productividad, dando lugar a la creación de la renta absoluta o ‘falso valor social’, ocasionando que la sociedad en general deba pagar un sobreprecio a cambio de los frutos del suelo (Marx, 1963) [1894].

### *El debate moderno de la renta petrolera*

A pesar que la discusión sobre el concepto de la renta es tan antigua como la historia del pensamiento económico, para el objetivo del presente trabajo se precisa de sus concepciones modernas. Aún, habiendo citado conceptos teóricos acerca de la renta, se debe decir que hace falta profundizar en una definición de renta petrolera que pueda considerarse netamente económica. A continuación se presenta algunos conceptos que tratan de definirla.

Esta parte se inicia citando una definición de tipo operativa acerca de la renta petrolera hecha por el Banco Mundial, y que Fontaine la adapta, para el caso ecuatoriano, definiéndola como “la suma de todos los ingresos percibidos por el Estado por concepto de la actividad petrolera extractiva que se realiza en el país [con la exclusión de] los impuestos y ganancias obtenidas en las actividades de refinación y comercialización del petróleo y sus derivados” (Fontaine, 2008: 173).

Según Ryggvik –apegándose a la teoría de la renta de la tierra de Ricardo– “no existe casi ningún recurso que la teoría del valor sobre el interés económico de Ricardo describa mejor que la producción de gas y petróleo. Como la energía hidroeléctrica, el petróleo es una fuente de energía y por ello un recurso estratégico” (Ryggvik, 2010: 20). Añade además, acerca de la importancia del petróleo: “En comparación con la agricultura o con la energía hidroeléctrica, la cualidad más específica del petróleo es que representa un recurso no-renovable” (Ryggvik, 2010: 21).

En la industria de hidrocarburos, la renta o ingreso neto es el monto que resulta luego de restar a los ingresos totales, los costos de operación y los costos de capital respectivamente. Con la renta petrolera se puede determinar la parte de la renta que le pertenece al Estado como dueño del recurso y la parte que llevará la empresa privada como inversionista, esta parte de la renta que le toca al país dueño del recurso, es lo que se conoce como apropiación del Estado o *government take*. (Johnston: 2002).

De acuerdo con Bartra, para el caso de los suelos ricos en recursos, “existen las llamadas *rentas diferenciales*, que son apropiadas por los dueños de aquellas parcelas o vetas mineras cuya fertilidad se encuentra por encima de la media social” (Bartra, 2006 citado en Ruíz e Iturralde, 2013: 31). Esto daría lugar a que, quienes tienen derechos de propiedad sobre dichas parcelas o yacimientos puedan apropiarse de la mayor porción o del total de las *ganancias extraordinarias* que resultan de las actividades basadas en la

apropiación de tierras con mayor fertilidad o riqueza mineral, sin importar si quien realiza la explotación sea un ente público o privado (Ruíz e Iturralde, 2013).

Por otra parte, el concepto que nos brinda Yates (1996) se apega más a una definición económica, puesto que señala que en economía petrolera a la renta se la suele usar como sinónimo de ‘excedente petrolero’ es decir como “la diferencia entre el precio de una determinada cantidad de petróleo vendida a los consumidores en la forma de productos petroleros y el costo normal promedio en el que se incurrió para descubrir, producir, transportar, refinar y mercadear este crudo” (citado en Gonzáles, 2010: 9). También recalca que este concepto opaca las diferencias que estableció la teoría clásica entre renta, regalías y beneficios.

### **Extractivismo**

En un intento por abordar esta temática, habría que empezar por preguntarnos ¿qué entendemos por extractivismo? Según Gudynas, “son acciones que realizan los seres humanos para obtener recursos naturales: taladran, perforan, fragmentan y así sucesivamente, obteniendo productos que luego se utilizarán con otros fines” (Gudynas, 2012: 4).

Respecto a las cantidades y el destino que tienen los recursos extraídos, se refiere: “El extractivismo es un caso particular de la extracción intensa de recursos naturales, y se lo define [...] de una manera particular: (1) son extracciones de grandes volúmenes, y (2) que son esencialmente exportados” (Gudynas, 2012: 4).

Desde un punto de vista histórico, “el extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años [la cual], estuvo determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente” (Acosta, 2012b: s/n). Dando origen a una desigual especialización entre regiones. Mientras las regiones conquistadas y colonizadas se especializaron en extraer y producir materias primas, las conquistadoras lo hicieron en producción de bienes industrializados. Continúa el autor:

Para intentar una definición comprensible utilizaremos el término de *extractivismo* cuando nos referimos a aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación. El extractivismo no se limita a los minerales o al

petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero (Acosta, 2012b: s/n).

Una de las primeras acciones a tomar, y a la vez, la responsabilidad inmediata para las economías extractivistas, es obtener el máximo valor posible por la venta de sus recursos naturales y gestionar eficientemente los ingresos obtenidos; sin que ello implique despreocuparse de los otros sectores de la economía no dependientes del sector primario exportador (Stiglitz, 2006).

### **Patologías de las economías extractivistas**

Antes de establecer la importancia de crear y mantener fondos de ahorro y estabilización petrolera en países primario exportadores, es necesario conocer a que se refieren las patologías que aquejan a estas economías, de manera que se pueda justificar la formulación y aplicación de políticas públicas de largo plazo para contrarrestar los problemas que acarrearán estas patologías.

#### *Volatilidad en los precios internacionales de las materias primas*

Una primera patología, se refiere a la inestabilidad de los precios de las materias primas en los mercados mundiales, es decir, el hecho que genera “dependencia financiera externa y somete a las actividades económica y sociopolítica nacionales a erráticas fluctuaciones” (Acosta, 2009: 154), como causa de las dificultades en su balanza de pagos y en las cuentas nacionales debido precisamente al carácter primario-exportador de sus economías. Una característica evidente de este mal es la persistente fuga de los capitales ‘golondrina’ que aparecen cuando hay bonanza, y, los también huidizos y desconfiados capitales nacionales.

#### *La enfermedad holandesa a causa del boom de exportación de materias primas*

La principal patología que se presenta cuando un país está viviendo una abundancia en la producción y exportación de un bien primario, es la conocida *enfermedad holandesa*, dicha ‘enfermedad’ infecta al país productor de un determinado bien cuando su alta cotización –o el hallazgo de un nuevo yacimiento– origina un auge en las exportaciones de ese bien. El problema se manifiesta de tal manera que la economía de ese país presenta, por un lado, cifras macroeconómicas relativamente estables; mientras que sus

sectores productivos no primarios no están encaminados en una política de recuperación y dinamismo (Schuldt y Acosta, 2006).

Asimismo, esta patología denota que “la renta no es el único tipo de ingreso en la economía, pero sí debe ser el predominante” (Beblawi y Luciani, 1987 citado en Ruíz e Iturralde, 2013: 35) ya que a pesar de permanecer despreocupado durante el boom exportador –el sector productivo no primario– no deja de aportar ingresos en la economía.

#### *El deterioro de los términos de intercambio*

Los términos de intercambio presentan resultados con efectos duales, por una parte, siempre favorables para los bienes industriales que se importan; y por otra parte, en deterioro de los bienes primarios que se exportan, donde el contenido de materias primas de los productos manufacturados es cada vez menor. Lo que limita el acceso de las economías primario exportadoras a los beneficios que gozan los países especializados en la producción de bienes altamente homogéneos (Acosta, 2009).

#### *Débiles encadenamientos productivos*

Otra patología se presenta ante la elección de producir bienes de uso primario como ejes de acumulación, es decir, se obliga al país a mantener una línea de producción basada en la explotación y exportación de bienes con escaso valor agregado. Así, los insumos que utiliza cada una de las ramas de esta industria (agrícola, minera y petrolera) cumplen una función complementaria entre sí. Estas condiciones se prestan para que la industria extractiva únicamente dinamice a otras ramas primario exportadoras dejando de lado o generando encadenamientos casi nulos con los otros sectores de la economía (Carrión, 2013).

#### *Concentración y absorción de la renta y la riqueza en pocas manos*

El uso intensivo de capital y la dependencia de tecnologías sumamente costosas, características de la industria extractivista, obliga a realizar ingentes inversiones de recursos económicos para emprender y desarrollar la actividad. En muchos de los casos, los países dueños de los recursos petroleros (o minerales) no cuentan con la tecnología adecuada, ni con los recursos económicos suficientes, por lo que han debido recurrir a la

conformación de conglomerados mixtos donde se conjuga el aporte de grandes empresas privadas y de empresas públicas o el Estado mismo.

Sin embargo, no siempre resulta ganando el Estado sino las grandes empresas transnacionales, a las que se les tiene que reconocer en una especie de premio al mérito de haberse arriesgado a invertir su capital, a explorar y explotar los recursos naturales (Acosta, 2009); este síntoma se agrava aún más cuando está acompañado de la concentración del poder político.

### *El crecimiento empobrecedor*

De acuerdo con el planteamiento de Bhagwati, dónde todos los participantes gozan de los beneficios que otorga el comercio internacional, existe una excepción, la cual supone que a pesar del incremento del comercio internacional, en condiciones de libre comercio, algunos países empobrecen en lugar de enriquecerse. De allí la denominación de *crecimiento empobrecedor* (Caputo, 2000: 151).

Dos condiciones dan origen al modelo de crecimiento empobrecedor: “La existencia de un país que tiene un recurso natural en abundancia [...] y, que la producción y los ingresos de esos recursos sean importantes en la economía nacional [...]” (Caputo, 2000: 151).

En condiciones de libre comercio se van a realizar grandes inversiones en la explotación de ese recurso natural en dicho país, provocando un gran aumento de la producción y de las exportaciones. [...] Esta fuerte producción va a provocar un exceso de oferta que, vinculado a la baja elasticidad de la demanda, provocará una disminución proporcional del precio mayor al crecimiento de la producción, [...] Esta fuerte disminución del precio provocará en el país de referencia una disminución fuerte de los ingresos globales que, a su vez, causará una disminución de los precios relativos –términos de intercambio– y que lo llevará a niveles de consumo menores a los que lograba previamente a los fuertes aumentos de producción. Es decir, se da un aumento muy significativo de la producción con una disminución global del consumo y, por lo tanto, del bienestar. (Caputo, 2000: 151-152).

En otras palabras, el ‘crecimiento empobrecedor’ se da como consecuencia de una exagerada sobreproducción fundamentada en las elevadas rentas ricardianas –que nos han sido otorgadas *gratis* por la naturaleza– que se perciben como tasa de ganancia. La

respuesta del mercado, ante el exceso de oferta de un determinado producto, es el descenso del precio de ese bien en el mercado internacional.

### *Las prácticas rentistas*

De acuerdo con Beblawi (1987) “los Estados rentistas se constituyen en un subsistema de las economías rentistas; es decir, aquellas economías que son sostenidas por el gasto del Estado, el cual a su vez, es sostenido por los ingresos de carácter rentista” (citado en Ruíz e Iturralde, 2013: 35). Éstas prácticas, son muy comunes en las economías petroleras, y se caracterizan por la “voracidad y el autoritarismo con el que se manejan las decisiones en el campo petrolero” (Acosta, 2009: 158).

Entendida una economía extractivista como una economía rentista, a decir de Beblawi (1987) “generará con toda probabilidad un Estado rentista, y está en cualquier caso conectada con la propagación de una mentalidad rentista, la cual, por su parte, tiene importantes consecuencias políticas y de desarrollo” (citado en Ruíz e Iturralde, 2013: 35).

### *Desterritorialización del Estado*

Sucede cuando el Estado se desentiende de los enclaves petroleros o mineros, dejando, por ejemplo, la atención de las demandas sociales a cargo de las compañías. Esto acarrea un manejo desorganizado y no planificado de esas regiones que, inclusive, están generalmente al margen de las leyes nacionales (Acosta, 2009). Permitir que las empresas desarrollen actividades en forma de enclave, conlleva a propiciar la *desterritorialización* del Estado; para finalmente, muy a menudo, desencadenar en conflictos sociales.

### **El papel de los fondos petroleros**

Un país rico en recursos naturales no renovables, cuya extracción y comercialización le significan beneficios para su Estado a través de los ingresos, también le significan problemas importantes, puesto que obliga a los gobiernos a establecer políticas fiscales que contribuyan a planificar ingresos y gastos alejados de las influencias provenientes de la volatilidad de los precios internacionales de los recursos no renovables. En torno a la toma de decisiones en política petrolera, ésta debería enmarcarse, teniendo en cuenta

la volatilidad de los precios internacionales del recurso energético, la estabilización fiscal, y el grave problema de equidad intergeneracional que supone el hecho de explotar y consumir un recurso natural no renovable. Básicamente, los fondos petroleros se han implementado con dos objetivos:

#### *La estabilización de los ingresos*

De acuerdo con Cashin (1999), cerca de la mitad de las exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo dependen de un bien primario.

El carácter volátil e inestable de estos tipos de ingresos causa efectos virulentos sobre las otras ramas de la economía, ya que siempre está asociada a tasas de crecimiento deficientes. Una caída en el precio del bien primario replica perjudicialmente en el programa fiscal de tal gobierno, obligando casi siempre a recortar el gasto en los programas de asistencia pública; o también en lo que respecta inversión y gasto desmedido que se realiza en ellos cuando el precio sube (Fernández, et al., 2002).

#### *Ahorrar recursos para el futuro*

Los recursos naturales, sean del tipo que sean, se consideran parte de los activos de un país y fuente de ingresos para el sustento de su Estado. Sin embargo, el consumo de dichos recursos casi siempre está destinado a financiar programas de gasto corriente siguiendo políticas de corto plazo, cuya disposición inmediata podría menoscabar el bienestar de las generaciones venideras. Ante tal situación, se hace precisa la creación de instrumentos de ahorro en procura del bienestar de la población al más largo plazo.

Al petróleo, es pertinente diferenciarlo como un recurso natural no renovable que tiene una vida limitada, y cuyo precio es susceptible de cambios en el tiempo, ya que está sujeto a los vaivenes del mercado internacional, de las condiciones geopolíticas y del hallazgo de fuentes alternas de energía más barata. En vista del agotamiento inminente del recurso, algunos países han optado por transformar las rentas generadas por la venta del petróleo en activos 'líquidos' que puedan mantenerse en el tiempo en aras de salvaguardar el consumo de las generaciones futuras (Fernández, et al., 2002).

### **El problema de la equidad intergeneracional**

Además de las patologías que presentan las economías extractivistas, existe un problema que está relacionado con la distribución de la riqueza entre generaciones distintas, entre individuos que viven en momentos distintos de tiempo, este *problema intergeneracional* supone sacrificar el uso de las riquezas presentes con el afán de lograr un futuro mejor para las próximas generaciones; sin embargo, dicho sacrificio no significa menguar el estado de bienestar de la generación actual, sino procurar una existencia en igualdad de condiciones entre las generaciones.

De acuerdo con la equidad intergeneracional, ninguna generación tiene favoritismo sobre otra para usar los recursos del planeta, lo que implica, que las generaciones deben proteger el bienestar de las siguientes y heredarles el planeta en condiciones tan buenas como han estado en el pasado, así como proporcionarles tan buen acceso a sus recursos como lo tuvieron las generaciones previas. La teoría de la equidad intergeneracional:

[...] se fundamenta en la idea de que el planeta y sus recursos son entregados a cada generación por la anterior, en la forma de un legado o herencia. Al mismo tiempo, cada generación se beneficia de ellos en su uso, con derechos y responsabilidades. Las generaciones están ligadas entre ellas porque comparten un patrimonio que es el planeta y sus recursos [...] Si una generación entrega a la otra el planeta en peores condiciones que cuando lo recibió, debería compensar por el daño que ha causado, dejando para la próxima suficientes recursos para poder hacer frente a este problema de una forma eficiente. (Fernández, et al., 2002: 20).

En el sentido de la explotación de un recurso natural no renovable, las políticas públicas de tipo intergeneracional que los gobiernos adopten, deberían “enfocarse a la redistribución de los ingresos y gastos entre las distintas generaciones, específicamente [para lograr] expandir hacia el futuro las mismas oportunidades de consumo del presente, buscando un mecanismo apropiado para acumular y distribuir los recursos en el tiempo” (Auerbach, et al., 1999: 10-11, citado en Calvopiña, 2007: 28).

### **La propuesta de Salah el Serafy**

El Serafy, plantea una propuesta de acumulación de recursos para convertir un activo no renovable explotado en un flujo perpetuo de ingresos que asegure recursos económicos en el futuro. A través del método del costo de uso y basado en el concepto de

sustentabilidad débil<sup>3</sup>, planteó sustituir el capital natural por capital artificial hecho por el hombre.

El Serafy, plantea la idea de entender el medio ambiente como un “capital natural” que necesita ser amortizado, y cuyo uso implica un coste por su “desgaste”. El Serafy admite que la naturaleza tiene propiedades específicas, pero, por razones más bien prácticas, asimila a la naturaleza como parte del factor capital y construye una propuesta de corrección de la contabilidad nacional habitual. Este planteamiento incorpora la necesidad de amortizar el capital ambiental si éste es renovable, como lo haría un empresario con sus maquinarias, pero lo original de la propuesta es en lo concerniente a los recursos no renovables. Su explotación ni siquiera debería ser contabilizada (totalmente) en el PIB, pues la venta o agotamiento de un activo es como la venta de una heredad, es una descapitalización que no debe ser reconocida como una “producción”. La explotación de recursos agotables genera fondos líquidos que se usan de distintas maneras (consumo o inversión), pero no son propiamente un nuevo ingreso en los términos reconocidos por la contabilidad nacional. Considerar como ingresos todo lo obtenido por la venta del recurso explotado plantea una falsa ilusión que sobredimensiona el auge y que, a mediano plazo, será contraproducente, pues al despilfarrarse estos llamados ingresos y al agotarse el recurso habrá una contracción irremediable, como en cualquier otro caso de un activo agotado que no ha sido amortizado. Lo que se puede contabilizar como ingreso es el rendimiento del activo. Pero el activo no renovable no genera per se un rendimiento; es necesario un cambio de forma a otro activo renovable (Martínez-Alier y Roca, 2013: 112-113).

El método del costo de uso propuesto por El Serafy contempla distribuir los ingresos de la venta (netos de coste de extracción y transporte) en dos partes: “una que podría gastarse íntegramente en consumo y considerarse ingreso, y, otra parte que debe invertirse, capitalizarse, para mantener el ingreso una vez agotado el recurso no renovable” (Martínez Alier y Roca, 2013: 113). Dicha distribución se realiza de tal manera que al término de la vida del *capital natural*, el *capital artificial* pueda rendir un producto anual sostenible equivalente al componente de renta de los ingresos no renovables.

El Serafy recalca que la separación entre la renta y el capital está en función de la esperanza de vida del recurso no renovable (lo cual se obtiene dividiendo las reservas por la tasa de extracción) y de la tasa de descuento, en este caso la tasa de crecimiento de la alternativa renovable. De esta manera el autor sostiene que se llega a un consumo

---

<sup>3</sup> El concepto de *sustentabilidad débil* cataloga al medio ambiente con lo que los clásicos denominan capital natural y suponen sustituible por el capital fabricado por los humanos (Martínez-Alier y Roca, 2013).

sostenible del recurso no renovable, pues su continuidad se asegura a perpetuidad gracias al rendimiento del nuevo activo renovable (Martínez-Alier y Roca, 2013).

### **La política pública**

La incorporación de una política pública de largo plazo, a través de la implementación de un fondo petrolero de ahorro y estabilización, que busca resolver un problema intergeneracional que afecta al Estado y la sociedad, precisa de la definición de la política pública como tal; misma que es descrita por Roth como:

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 (Roth 2007: 27).

Respecto del papel de las autoridades, la política pública se define como: “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, [que] se transforma en un programa de acción de una autoridad pública” (Meny y Thoenig, 1986: 8).

En base a la definición de política pública, y conociendo que la explotación petrolera ha ocasionado sucesivos problemas sociales y de mercado a los distintos gobiernos; y que a su vez, esos problemas se han convertido en asuntos públicos que deben ser enfrentados por los gobiernos, cobra gran importancia el establecimiento de políticas públicas en el tema petrolero.

Finalmente, en este marco teórico, en el cual se ha revisado las definiciones y conceptos en los que se centrará el análisis del estudio. Se enuncia la renta petrolera a través de sus concepciones clásica, marxista y moderna; se continúa con el tratamiento del extractivismo y las principales patologías que éste supone en los países primario exportadores, se describe el papel que los fondos petroleros cumplen en las economías que los adoptan, la teoría de la equidad intergeneracional como el fundamento para hacer frente al problema intergeneracional de distribución de riqueza entre generaciones distintas, se menciona la propuesta de ahorro de recursos para futuro de El Serafy, y finalmente el concepto de política pública.

## **Marco Metodológico**

En esta investigación se pretende identificar, a través de un proceso comparativo, las convergencias y divergencias que han existido entre dos modelos de gestión de fondos petroleros, el ecuatoriano y el de Noruega.

Inmerso en la metodología cualitativa, el estudio comparativo se considera una estrategia de investigación que permite identificar diferencias y/o afinidades entre dos o más contextos socioeconómicos acerca del fenómeno que está siendo estudiado.

De acuerdo con Kesselman, no se puede hacer aseveraciones fiables acerca de la mayoría de observaciones políticas solamente a partir del estudio de un solo caso (Kesselman et.al., 2003). Sino que se debe desarrollar una comparación frente otro caso que permita contrastar la información referente a lo observado. Es así que se analiza comparativamente instituciones o procesos políticos a través de una observación de dos casos o más, seleccionados deliberadamente por su mezcla de rasgos comunes y contrastantes (Lofthus, 2008).

Previamente, para desarrollar la comparación se debe conocer a profundidad aspectos importantes del tema como, que tipos de fondos son los que mantienen los países comparados, fecha de creación, su estructura, su funcionamiento, objetivos perseguidos, ventajas, inconvenientes, fortalezas, debilidades y demás características que permitirán desarrollar una diferenciación descriptiva de los fondos; para eso se propone:

- Recurrir a fuentes secundarias, ya que se puede contar con información primaria, resumida y ordenada. Estas fuentes facilitan el acceso a información de primera mano (fuentes primarias) como literatura del tema, investigaciones hechas por otros autores, estudios técnicos (de instituciones estatales), decretos emitidos, normativa jurídica, etc.
- En el caso concreto de Noruega, indagar en fuentes terciarias con el afán de obtener información virtual para su análisis, ya que ha resultado complejo contar con bibliografía y material físico.
- El estudio de estas fuentes es muy importante para identificar las variables que se estudiarán en el proceso de investigación.

Concretamente, “[la investigación comparativa] examina las diferencias entre dos o más grupos de una variable” (McMillan y Schumacher 2005: 73).

Para Sartori, hacer comparación es “confrontar una cosa con otra” (Sartori, 1994: 31); por otro lado, Lijphart se refiere del método comparativo como “el análisis de un número reducido de casos, de dos a menos de veinte” (Lijphart, 1971, citado en Rivas, 2004: 23). La mayoría de autores concuerda en que una de las principales funciones que debe cumplir el método comparativo radica en comparar dos o más casos con el fin de hacer notar sus diferencias compartidas, preparando así el esquema para interpretar la manera como en cada uno de los contextos se producen procesos de cambio contrastantes (Sartori, 1994).

Este estudio propone comparar a Ecuador y Noruega, casos donde las diferencias son más evidentes que las similitudes. Mientras Ecuador es un país meramente deudor que recibe apoyo externo, Noruega es un país con recursos propios que decide a quienes brindar su apoyo, y bajo sus lineamientos. Se podría añadir aquí las diferencias en estabilidad política, acceso a tecnología y educación, geografía y cultura. No obstante, existen también ciertas semejanzas, las cuales posibilitan el desarrollo de una comparación relevante, a decir; ambos son países petroleros, pequeños, con poca población y muy probablemente sin voz ni voto en asuntos internacionales; y un punto muy importante es que los dos han sido exportadores de crudo desde los años 70, dicho de otro modo, tienen el mismo tiempo de experiencia en la actividad petrolera. Así también, es importante el hecho que los dos países crearon *fondos para acumular ingresos petroleros*. Esta última semejanza ayudará a desarrollar el tema principal de la presente investigación.

En base al método comparativo, se propone un modelo de análisis comparado conformado por tres grupos de variables integradas en una matriz comparativa: i) marco legal de los fondos, ii) desempeño de los actores políticos, y, iii) el papel de las instituciones públicas

Para establecer los aciertos y errores entre los casos de estudio, y al constituirse como la base de las garantías para la implementación y buen funcionamiento de los fondos petroleros se considera la normativa legal en el tema.

VARIABLE	NORUEGA	ECUADOR	CRITERIOS PARA ECUADOR
<b>Marco legal de los fondos</b> Fecha de creación Ingresos del Fondo Organismo que lo gestiona Gestión de rentas, ahorro e inversiones Tamaño del fondo Lineamientos éticos Uso final de los fondos			

El *desempeño de los actores políticos* se considera en el estudio examinando las tendencias sociológicas contemporáneas y los hechos acontecidos en el periodo que coincide con la existencia de los fondos petroleros en Ecuador.

VARIABLE	NORUEGA	ECUADOR	CRITERIOS PARA ECUADOR
<b>Desempeño de los actores políticos</b> Gobierno y políticas públicas Democracia y equidad en la distribución de recursos Compromiso político Sociedad civil (academia, profesionales, sindicatos)			

Por el papel que cumplen las instituciones públicas del sector y la responsabilidad que en ellas recae, es relevante evidenciar y describir su accionar en la industria petrolera de los dos países.

VARIABLE	NORUEGA	ECUADOR	CRITERIOS PARA ECUADOR
<b>Papel de las instituciones públicas</b> Transparencia de gestión Acceso a la información Rendición de cuentas			

El estudio comparativo es un procedimiento útil que, en este caso, contribuirá a obtener un mayor conocimiento de las experiencias estudiadas en el manejo de fondos petroleros, y de los factores que influyen en la toma de decisiones de las políticas gubernamentales. Adicionalmente permitirá extraer los criterios positivos de la experiencia de Noruega que se pueden proponer para su aplicación en el caso ecuatoriano.

## CAPÍTULO II

### IMPORTANCIA DE ADOPTAR Y MANTENER UN FONDO DE RIQUEZA EN UNA ECONOMÍA

En varios países alrededor del mundo, especialmente en aquellos en vías de desarrollo, una porción significativa de sus ingresos fiscales proviene de explotar y vender sus recursos naturales no renovables. Aquellos países obtienen grandes beneficios en rentas cuando suben los precios internacionales de productos como el petróleo, pero, también enfrentan dificultades en el manejo de esos ingresos debido a su naturaleza volátil y no renovable, esas dificultades no solo afectan directamente a la estabilidad fiscal sino que también acarrearán problemas de largo plazo como la distribución de recursos entre generaciones distintas.

Desde la perspectiva macroeconómica y de la estabilidad fiscal, se trata de explicar las razones de por qué el auge de los fondos soberanos de riqueza (FSR) y, la acumulación de reservas de divisas. Para Aizenman, ambos fenómenos están interrelacionados, e identifica dos razones principales que explican la reciente acumulación de activos extranjeros en fondos soberanos de riqueza:

La primera, es el reciente *auge de los precios de los productos básicos*, en particular del petróleo [...] y, una segunda razón, es el esfuerzo de algunos países en vías de desarrollo por *acumular la mayor cantidad de activos internacionales* para mantener un superávit constante de cuenta corriente<sup>4</sup> (Aizenman y Glick: 2007).

De igual manera, Reisen, expone cuatro motivos básicos para que los países establezcan fondos soberanos de riqueza:

- (1) Las reservas de divisas -en bonos del tesoro estadounidense- han crecido excesivamente: la tasa de interés y riesgo cambiario militan en favor de la diversificación de cartera [...].
- (2) Reducir la dependencia de los recursos a través de la diversificación.
- (3) En respuesta a las presiones demográficas previstas, para garantizar el consumo de las generaciones futuras cuando los recursos se hayan agotado.
- (4) Aumentar la eficiencia de la producción como motor del crecimiento futuro (Reisen, 2008: 1).

---

<sup>4</sup> Traducción propia.

Algunos países productores de petróleo han elegido ahorrarse parte de las ganancias que reciben actualmente y destinar esas ganancias a fondos de riqueza con el objetivo de suavizar su consumo a lo largo del tiempo y preservar el patrimonio para las generaciones futuras, partiendo siempre de la mala experiencia que significó el auge de la década de los setenta donde primó el despilfarro de recursos.

### **La maldición de los recursos naturales**

Según evidencia reciente, los países en vías de desarrollo que cuentan con gran disponibilidad de recursos naturales, especialmente petróleo o minerales, no han logrado mejorar sus niveles de desarrollo (Stiglitz, 2006).

Al evocar las palabras de Alexander Von Humboldt, refiriéndose a los habitantes de América como “mendigos sentados en un saco de oro” (citado por Acosta, 2009b: 21) con respecto a sus riquezas naturales no aprovechadas, cabe preguntarse ¿por qué los países ricos en recursos naturales no se han desarrollado como sus pares que no disponen abundantemente de esos recursos? Parece ser que en estos países se vive una paradoja porque los recursos naturales son su principal fuente de financiamiento pero también la principal causa de sus conflictos –muy a menudo violentos– sus sistemas políticos poco democráticos han auspiciado frecuentemente la desigualdad y los casos de corrupción; además de carecer de instituciones fuertes que garanticen y permitan una gobernanza adecuada y una gestión óptima de la bonanza de recursos.

Joseph Stiglitz destaca dos razones fundamentales que hay que tener en cuenta acerca del fracaso o los malos resultados que han obtenido los países subdesarrollados ricos en recursos naturales.

En primer lugar, porque hay muchos países en vías de desarrollo que dependen económicamente de estos recursos: Más de la tercera parte de los ingresos por exportación de África derivan de los mismos; buena parte de Oriente Próximo y algunas partes de Rusia, Kazajistán y Turkmenistán, Indonesia y buena parte de América Latina, incluyendo Venezuela, México, Bolivia, Perú y Ecuador, dependen en buena medida de sus recursos naturales para obtener ingresos [...]  
En segundo lugar, porque los países ricos en recursos tienden a ser países ricos con población pobre [...] (Stiglitz, 2006:180-181).

En base a las anteriores afirmaciones, quedaría confirmada la respuesta a la tesis ¿Somos pobres porque somos ricos? de Jürgen Schuldt. El profesor Schuldt argumenta

que dicha paradoja se viene dando desde los años 60 y coincidentemente las economías con modelos extractivista son las que han tenido el más bajo desempeño. De alguna manera aquellas economías se encuentran encerradas en los ciclos viciosos de la llamada ‘paradoja de la abundancia’ (Acosta, 2009), ‘la maldición de los recursos’ según Joseph Stiglitz (2006); o también denominada ‘maldición de los recursos naturales’ (Sachs y Warner, 1995).

Es precisamente, que a partir de las afirmaciones hechas en torno a la *paradoja de la abundancia* se puede sostener que los países que cuentan con recursos naturales, de cuya extracción y venta dependen sus economías, presentan mayores obstáculos a la hora de procurar un desarrollo integral de sus sociedades. Sin embargo, se torna aún más peligroso para aquellos países que ponen sus esperanzas en un único o pocos productos primarios, ya que su dependencia económica representa inevitablemente vivir en el subdesarrollo.

Estos tipos de economías, generalmente adolecen problemas o patologías que ahondan mucho más la condena del subdesarrollo.

Los países ricos en recursos naturales no son los más desarrollados. Podrán tener grandes ingresos o un alto PBI per cápita, pero casi siempre carecen de instituciones sólidas y niveles de vida adecuados para toda la población. El virus de la «enfermedad holandesa», la distorsión en la asignación interna de los recursos y la consolidación de una mentalidad rentista son algunas de las causas de esta aparente paradoja, que afecta particularmente a los países latinoamericanos productores de petróleo (Schuldt y Acosta, 2006: 71).

Sin embargo, la maldición de los recursos naturales no es para ningún país una obligación a seguir, sino más bien una elección, dicho de otro modo, la maldición de los recursos no es inevitable. Motivo de esta última afirmación, y que transmite cierto aire de optimismo, es la elección del caso de Noruega como modelo a comparar, ya que destaca como el país que logró desarrollarse manejando con buenas prácticas sus recursos naturales.

### **Fondos a partir de recursos no renovables.**

#### **Fondos Soberanos de Riqueza (FSR)**

A pesar de no contar con una definición universal comúnmente aceptada de lo que es un fondo soberano de riqueza (Griffith y Ocampo, 2008), existen autores que concuerdan

en su concepción; así por ejemplo Lowery los define como “vehículos de inversión especiales que son propiedad del gobierno, financiados por los excedentes de divisas, manejados de manera separada de las reservas oficiales y que invierten con una perspectiva de acumulación” (Lowery, 2007: s/n).

Una definición parecida es la que ofrece Reisen, “Los fondos de riqueza soberana o FSR [SWF<sup>5</sup> –por sus siglas en inglés–] son vehículos de inversión controlados por el gobierno [...]” (Reisen, 2008: 1). Así, el concepto de FSR, “engloba un conjunto amplio y heterogéneo de fondos de titularidad pública, que gestionan activos del sector público distintos de las reservas internacionales” (L’Hotelleire y Serena, 2008: 19).

Los FSR han sido tratados además de Davis y sus colegas., por autores como Moreno y Dávila; Armas y Serena; Griffith y Ocampo, entre otros; quienes concuerdan que dentro del término *fondo de riqueza soberana* están comprendidos, “los fondos de estabilización fiscal, los fondos de ahorro relacionados con los precios del petróleo, otros fondos de inversión de titularidad pública, o los activos gestionados por el banco central distintos de las reservas internacionales” (L’Hotelleire y Serena, 2008: 19).

### **Tipos de fondos a partir de ingresos petroleros.**

Alrededor del mundo surgen diversas metodologías que se pueden considerar para el establecimiento de un fondo, en función del principal objetivo que persiga, se pueden aplicar en la estabilización de los ingresos o en ahorrar recursos para el futuro. A continuación se exponen los tipos de fondos más comunes utilizados en los países que obtienen ingresos por la venta del hidrocarburo.

#### *Fondo para estabilización fiscal*

La incorporación de un fondo de estabilización, bajo la teoría del ingreso permanente, facilita al Estado mantener ingresos estables y predecibles para su presupuesto a través de la transferencia de la incertidumbre y la volatilidad a dicho fondo, ayudando a reducir los impactos de los ingresos volátiles sobre la economía y el gobierno. Además, “contribuye a mantener la disciplina fiscal y brinda mayor transparencia en el manejo de

---

<sup>5</sup> Sovereign Wealth Funds (SWF), Fondos de Soberanos de Riqueza.

los gastos” (Fierro y Naranjo, 2003: 121). De este tipo de fondo, Griffith y Ocampo anotan:

Es un mecanismo diseñado para reducir el impacto que tienen los ingresos fiscales volátiles y/o las entradas de divisas vinculados al patrón pro-cíclico de los precios o al volumen de las exportaciones. A menudo, los fondos de estabilización son considerados fondos de contingencia que acumulan recursos cuando los ingresos del gobierno o el precio de las exportaciones son elevados (superiores a un umbral) y pagan cuando dichos ingresos son bajos (Griffith y Ocampo, 2008: 9).

En miras de la estabilización, “[este tipo de fondos] pueden servir para disociar el flujo de ingresos volátiles del perfil del gasto fiscal y evitar así las marcadas fluctuaciones cíclicas” (Skancke, 2008: s/n).

Un ejemplo de este tipo de fondo, es el Fondo Global de Pensiones del Gobierno de Noruega, cuyos objetivos de política macroeconómica son, “estabilizar el gasto fiscal respecto de las fluctuaciones de corto plazo asociadas a los ingresos del petróleo, [y] financiar el déficit que generará un creciente gasto en pensiones y un decreciente ingreso del petróleo” (Céspedes y Rappoport, 2006: 73).

Se puede decir que el fondo de Noruega es una especie de fondo híbrido, ya que procura la estabilización fiscal y a la vez asegura ahorro de recursos para el futuro, sin embargo en la práctica sirve como medio de ahorro de recursos financieros para las generaciones futuras. En el capítulo III, se estudia en detalle este fondo.

Otros ejemplos de fondos de estabilización fiscal a partir de ingresos de petróleo son: Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM) en Venezuela, Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP) en México, Fondo Petrolero de Estabilización en Irán, entre otros.

#### *Fondo de ahorro petrolero*

En la discusión del fondo de ahorro petrolero, (Skancke, 2008: s/n) lo define como un mecanismo de ahorro para las generaciones venideras que garantiza una repartición justa de los ingresos transitorios de un recurso que está por agotarse.

Skancke concibe al fondo petrolero como un vehículo de ahorro a largo plazo, que mediante la acumulación de activos financieros, ayudará a hacer frente a los cada vez menores ingresos provenientes del petróleo, y a los crecientes gastos vinculados al envejecimiento de la población (Arreaza, et al., 2008).

Por otro lado, como señalan Davis y compañía, “en general, los fondos petroleros de ahorro se establecen para hacer frente [...] a la necesidad de ahorrar parte de estos ingresos para las generaciones futuras, [además afirman que] estos fondos reciben un flujo constante de ingresos del petróleo” (Davis, et al., 2001: 56-57). Otros autores señalan:

Son fondos de ahorro permanentes y, por lo general, se asocian a recursos naturales no renovables. Constituyen un almacenamiento patrimonial para generaciones futuras, con los cuales, dichas generaciones podrán beneficiarse después de que estos recursos se hayan agotado. Se sustentan en principios de teoría económica que suponen que una parte de los recursos no renovables debe ahorrarse para mantener un consumo uniforme en el tiempo, del mismo modo que los individuos ahorran, tanto para su jubilación como para dejarles una herencia a sus hijos (Griffith y Ocampo, 2008: 9).

Queda claro, que la creación de un fondo de ahorro petrolero, lo que persigue es guardar recursos provenientes del petróleo a fin de acumular riqueza de forma sustentable que permita a las generaciones venideras beneficiarse de una parte de los ingresos recibidos en el período actual.

Un ejemplo de este tipo de fondo, es el Fondo General de Reserva de Kuwait, creado en los años 50; en sus inicios, estaba financiado por los superávits continuos que sucedieron al descubrimiento y exportación de petróleo en esos mismos años. En principio funcionó sin tener un objetivo específico a conseguir, ni reglas claras para su operación, sin embargo abarcó todas las inversiones del Estado que incluían activos externos y acciones en algunas empresas locales (Capra, y Evia, 2007).

Para 1976, las autoridades establecieron un nuevo fondo, el Fondo de Reserva para las Generaciones Futuras - FRGF, que fue pensado como un fondo de ahorro provisor de ingresos para las futuras generaciones. Dicho fondo se alimentaba del 50% del Fondo General de Reserva ya existente, y el 10% de los ingresos anuales provenientes o no del petróleo, además de los retornos de sus activos. Casi todas las posesiones del FRGF eran en activos externos.

Sin embargo durante la crisis regional de 1990 - 1991, con los recursos del fondo se cubrieron los gastos gubernamentales incurridos en el mantenimiento y la reconstrucción de la infraestructura petrolera que fue seriamente dañada.

Desde su establecimiento, el FRGF ha cumplido casi exclusivamente funciones de estabilización. No obstante, carece de un mecanismo debidamente definido para ahorrar recursos en períodos de precios altos del petróleo (Capra y Evia, 2007).

Otros ejemplos son: Fondo Patrimonial de Ahorros de Alberta en Canadá, Fondos Saudíes (SAMA Foreign Holdings) en Arabia Saudita, Corporación Fondo Permanente para el estado de Alaska en EE. UU., Fondo General de Reservas del Estado de Omán, entre otros.

#### *Fondo para financiamiento*

Existe una tercera categoría –que más bien se la podría incluir dentro de la categoría *fondo petrolero para estabilización fiscal*– que según mencionan Davis y sus colegas “[...] es un fondo financiero, [...] explícitamente diseñado para que absorba de modo eficaz un excedente presupuestario o para que financie un déficit presupuestario global” (Davis et al., 2001: 57).

En ese sentido, Fernández y compañía, acerca del fin que debe cumplir este fondo, sostienen:

Estos fondos tienen la finalidad de servir como una fuente de financiamiento del gobierno, para acumular y desacumular riquezas en sus cuentas, una vez que se transforman en el medio a través del cual se reflejan los superávit y déficit presupuestarios. Estos fondos tienen especiales consideraciones de economía política, en cuanto al uso que se le da a los recursos dentro de un contexto presupuestario (Fernández, et al., 2002: 46).

Esta herramienta de ahorro fiscal tampoco está exenta de los problemas que la gestión de recursos no renovables suponen, por ejemplo que sus ingresos dependen exclusivamente de la renta del recurso; y que, poseen una altísima dependencia de las decisiones políticas de las autoridades que están al frente del manejo fiscal (Peña, 2010).

Las fortalezas y debilidades que presentan los tipos de fondos de ingresos petroleros se resumen en términos simples en el cuadro N° 1, así también, los casos de fondos petroleros existentes alrededor del mundo se citan en el cuadro N° 2.

**Cuadro N° 1. Fortalezas y debilidades de los tipos de fondos a partir de ingresos petroleros**

	<b>Fondo de Ahorro Petrolero</b>	<b>Fondo de Estabilización</b>
<b>FORTALEZAS</b>	<p>Acumula activos financieros de largo plazo.</p> <p>Asegura recursos para las generaciones futuras.</p> <p>Se puede gestionar rendimientos mediante una cartera de inversiones en mercados internacionales.</p> <p>Su gestión requiere de un alto nivel técnico y profesional.</p>	<p>Acumula recursos para ser usados como contingentes en ciclos de ingresos bajos.</p> <p>Ayuda a reducir los impactos de los precios volátiles del petróleo sobre la economía.</p> <p>Facilita mantener ingresos estables para el presupuesto del Estado.</p>
<b>DEBILIDADES</b>	<p>Los rendimientos ganados pueden variar.</p> <p>Sin control, se puede invertir en empresas cuyas actividades son poco éticas.</p> <p>Dependiendo del comportamiento económico de cada país, se puede ahorrar los ingresos netos o únicamente los excedentes del precio del petróleo.</p>	<p>Alta dependencia de las decisiones políticas de los gobiernos.</p> <p>Se contabiliza dentro del presupuesto general del Estado.</p> <p>Sus recursos se utilizan al final de cada ejercicio fiscal.</p> <p>Se alimenta únicamente de ingresos excedentes del precio del petróleo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro N° 2. Casos de fondos petroleros alrededor del mundo**

<b>País</b>	<b>Nombre del fondo</b>	<b>Creación</b>	<b>Objetivo</b>
ARABIA SAUDITA	Fondos Saudíes (SAMA Foreign Holdings)	1952	Ahorro
KUWUAIT	Fondo de Reserva para las Generaciones Futuras	1953	Ahorro
EAU	Autoridad de Inversiones de Abu Dhabi (ADIA)	1976	Ahorro
EE.UU. (Alaska)	Corporación Fondo Permanente	1976	Ahorro
CANADÁ	Fondo Patrimonial de Ahorros de Alberta	1976	Ahorro
OMÁN	Fondo General de Reservas del Estado	1980	Ahorro
BRUNEI	Fondo de Reserva General de Brunei	1983	Ahorro
NORUEGA	Fondo Global de Pensiones del Gobierno	1990	Ahorro / Estabilización
VENEZUELA	Fondo para la Estabilización Macroeconómica	1998	Estabilización
IRÁN	Fondo Petrolero de Estabilización	1999	Estabilización
ARGELIA	Fondo de Regulación de Ingresos	2000	Estabilización
MÉXICO	Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros	2000	Estabilización
EAU	Capital Internacional de Dubai	2004	Ahorro
QATAR	Autoridad de Inversiones de Qatar	2005	Ahorro
LIBIA	Autoridad de Inversiones de Libia	2006	Ahorro
RUSIA	Fondo Nacional de Riqueza	2008	Ahorro
KAZAJSTÁN	Fondo Nacional de Kazajstán	2008	Estabilización

Fuente: ESADE, 2013., Griffith y Ocampo, 2008.

Elaboración propia.

## CAPÍTULO III

### EXPERIENCIAS EN EL MANEJO DE FONDOS PETROLEROS DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN EN NORUEGA Y ECUADOR

#### Experiencia Noruega

##### Antecedentes históricos

En términos socioeconómicos, la historia noruega, no ha sido tan diferente de los países en vías de desarrollo; en general, una economía con muy bajos recursos, carente de vías de comunicación. En el siglo XIX su economía dependía esencialmente de la exportación de bienes primarios tales como: “madera, pescado y productos de hierro, que en 1860 constituían el 90% de la exportación” (Senghaas, 1985: 140). Noruega se vio continuamente presionada por la fuerte competencia que le presentaban Finlandia, Suecia y Rusia en la industria maderera; y la competencia sueca por el lado del hierro.

De acuerdo con Ryggvik, “la industrialización moderna de Noruega se basó desde inicio del siglo XX en la explotación de energía hidroeléctrica barata” (Ryggvik, 2010: 13), gracias a la abundante fuerza hidráulica con la que contaba y que permitió que su industria creciera formidablemente, modernizando la industria pesquera y la de flota mercante –pasó de galeones a buques de vapor– e impulsando a otras como la electroquímica y la electrometalurgia. Se vio asediada por las empresas extranjeras que la tenían en la mira para realizar inversiones en el sector hidroeléctrico, ya que en un principio Noruega, “no tenía ni capital ni tecnología para explotar este recurso valioso” (Ryggvik, H., 2010: s/n). Para frenar el desmedido interés de las empresas extranjeras, “[...] el Parlamento noruego se vio obligado a dictar entre 1905 y 1910 leyes para restringir las inversiones sobre [...] nuevas centrales hidroeléctricas con capital extranjero” (Senghaas, 1985: 141), a través del establecimiento de un adecuado régimen de concesiones que se denominó “El conflicto sobre las leyes de las cascadas” (Ryggvik, H., 2010: s/n).

Para superar las debilidades estructurales que adolecía la Noruega de esa época fue preciso realizar cambios elementales que transformaran su economía y sociedad en conjunto, cambios como: una modernización integral de su agro, una considerable

emigración de mano de obra de un sector a otro, y principalmente una mayor diversificación en los sectores industrial y de servicios.

A pesar que “el petróleo fue descubierto en la plataforma continental noruega en la década de 1960” (Mehlum, et al., 2008: 5) con el descubrimiento en 1969 del campo Ekofisk, no fue sino hasta el “15 de junio de 1971 que se inició su explotación y producción” (Dokka, y Oyvind, 2006: 14); sin embargo los nuevos ingresos petroleros no tuvieron –o no se les permitió tener– el impacto que ocasionarían en otras economías productoras de petróleo. Los acuerdos políticos que en conjunto, autoridades y sociedad civil pactaron, fijaron toda su atención en procura de objetivos sociales priorizando la generación de valores económicos para la sociedad; y el desarrollo de una industria no petrolera diversificada capaz de no depender exclusivamente de los ingresos del petróleo evitando en lo posible sufrir los efectos de la ‘enfermedad holandesa’ (Real Embajada de Noruega en Argentina: 2012). Ya para 1977, “la actividad agraria tenía una participación del 6% en el PIB; la industria, del 35%; y el sector de servicios, del 59%; el 8% de la población económicamente activa trabajaba en el agro, 37% en el sector secundario y 55% en el terciario” (Senghaas, 1985: 141).

Vale anotar, que en el caso de Noruega, “la extracción de petróleo empezó y se expandió cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas, democráticas e institucionalizadas, con una sociedad sin inequidades comparables a la de los países petroleros o mineros, es decir cuando el país escandinavo *ya era un país desarrollado*” (Acosta, 2009: 32).

### **El sector petrolero**

Cerca de finalizar el año 1962, la empresa americana Phillips Petroleum Oil Company, establecía las primeras gestiones para solicitar concesiones ante las autoridades noruegas que le permitan desarrollar prospección geológica y producción de gas y petróleo de origen submarino en el territorio que comprende la “Plataforma Continental Noruega (PCN) o Norwegian Continental Sound (NSC)” (Estrada, 2006: 3). A decir de Ryggvik las pretensiones de la empresa iban más allá de conseguir simples permisos; “[...] buscaba tener el derecho exclusivo de extracción de las reservas en la plataforma continental noruega. Dicho en una forma más correcta, Phillips deseaba iniciar negociaciones, si no para asegurarse el derecho exclusivo, por lo menos para asegurarse

una posición central en la plataforma continental noruega” (Ryggvik, 2010: s/n). A través del Decreto Real del 31 de mayo de 1963<sup>6</sup> aprobado por el consejo de ministros se proclama al Estado noruego como el único Estado con soberanía sobre los recursos naturales de la PCN, a la vez que se hacían conocer los hallazgos hechos por la petrolera americana.

Para 1965, uno de los primeros retos de Noruega fue solucionar algunos puntos legales que se relacionaban con establecer sobre qué áreas el país ejercía soberanía; de tal manera que basados en un principio de equidistancia, tanto Noruega como Gran Bretaña acordaron dividir el mar del norte conforme la línea geográfica principal que conecta a los dos países. En abril de ese mismo año se formuló lo que se convertiría en el régimen de concesiones noruego, donde se instituyó una autoridad en materia de energía que se encargaría de atraer compañías extranjeras para que soliciten permisos en exploración y explotación de los yacimientos del mar del norte (Ryggvik, 2010).

En abril de 1965, se anuncia la primera ronda de licitaciones, donde se adjudicaron 22 licencias de producción, que comprendía un total de 78 bloques costa afuera. La primera perforación se llevó a cabo en el verano de 1966, pero no se obtuvieron buenos resultados, ya que el pozo no tenía petróleo (Romo, et al., 2013). Con el tiempo, y a través de la concesión de licencias que permitían explorar otras áreas, Noruega pudo descubrir y posteriormente explotar otros campos y mega-campos con inmensas reservas de petróleo y gas, éstos recibieron nombres como: Ekofisk (descubierto en 1969, explotado en 1971), Statfjord (descubierto en 1974, explotado en 1979), Gullfaks descubierto en 1978, explotado en 1986), Oseberg (descubierto en 1979, explotado en 1988), y Troll (descubierto en 1983, explotado en 1996). Estos campos fueron y siguen siendo muy importantes para el desarrollo de las actividades petroleras en Noruega (Alveberg y Melberg, 2013).

En efecto, la producción petrolera noruega tuvo su inicio en junio de 1971 con el campo Ekofisk ubicado en la zona del Mar del Norte. En la etapa inicial de su industria, las autoridades aplicaron un modelo en el que las empresas extranjeras desarrollarían casi exclusivamente las actividades petroleras ya que éstas asumirían los altos costos de explotación de aquellos campos, los cuales resultaban económica y tecnológicamente

---

<sup>6</sup> El Decreto Real del 31 de mayo de 1963 establece que “El fondo del mar y el subsuelo en los áreas submarinos en los áreas exteriores a la costa del Reino Noruego están sometidos a la soberanía noruega en lo que se refiere a la explotación y a la investigación de los recursos naturales” (Ryggvik, 2010: s/n).

inviabiles para el Estado noruego. Con los intereses en juego de las petroleras extranjeras, y, “sin tener acceso a pericia independiente en el área petrolera y con medios de inversión limitados, la posición de Noruega [...] era muy similar a la posición en la que se han encontrado muchos países pobres del sur tanto antes como después. Noruega, sin duda, se encontraba en una posición débil de negociación” (Ryggvik, 2010: s/n).

Otro desafío a superar, fue desarrollar y potenciar sus capacidades para manejar la actividad petrolera por cuenta propia, sin ceder ni perder soberanía sobre los recursos; controlando desde inicio su desarrollo por medio de marcos legales y económicos muy bien delineados, evitando otorgar a las empresas foráneas más renta económica que la estrictamente necesaria por sus servicios. Es así que en 1972 nació Statoil, la cual se constituiría como una empresa estatal cuya participación del 50% sería propiedad del Estado noruego; la empresa gozaba del total apoyo de las autoridades al asignarle concesiones de forma inmediata para que fuera consolidando su experticia y desarrollo de tecnología en la actividad petrolera (Real Embajada de Noruega en Argentina. 2012).

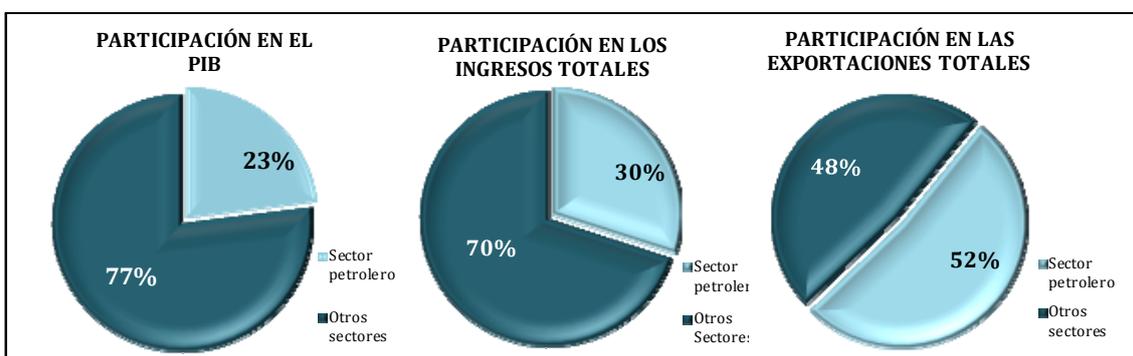
Después de casi una década de operar y acumular experiencia en el Mar del Norte, se vino el turno en la zona del Mar de Noruega, otorgándose en 1980 las primeras licencias de producción. En esta área se hicieron importantes descubrimientos como el caso del campo Midgard, el cual con el tiempo vino a conformar el megacampo denominado Asgard. Con el descubrimiento de cada vez más campos, la producción de petróleo y gas natural se incrementaron, lo que significaba buenas noticias para la industria petrolera y la sociedad en conjunto; sin embargo, también supuso enfrentarse a nuevos desafíos que implicaban seguridad laboral y problemas de operación y logística.

Otro reto importante, y que formó parte de la estrategia de Estado pensada para futuro, fue la reestructuración de la estatal Statoil Hydro en 1985 que le permitió al Estado participar como inversionista a través de la creación de los Intereses Financieros Directos del Estado (IFDE) o State’s Direct Financial Interest –SDFI por sus siglas en inglés– (Romo, et al., 2013).

En sus inicios, la actividad petrolera tuvo una participación marginal en la economía, sin embargo, se convirtió en el motor principal del crecimiento económico y el financiamiento del estado de bienestar de Noruega. En sus más de 40 años de

explotación, el sector petrolero inyectó alrededor NOK<sup>7</sup>. 9 000 billones (USD. 1,50 billones aproximadamente) en ingresos a la economía del país. Mientras que en 1990, el sector petrolero participó con un 12% en el PIB (Statistisk Sentralbyra Statistics Norway: 2012); en el año 2012 este mismo sector aportó alrededor de un 23% en la generación de valor agregado del país (Alveberg, et al., 2013) conforme se observa en el gráfico siguiente.

**Gráfico N° 1. Participación del sector petrolero en la economía de Noruega 2012**



**Fuente:** Lars-Jakob Alveberg, et al, 2013.

El Estado se asegura de quedarse con el mayor porcentaje del total de ingresos provenientes de la actividad petrolera, en 2012 la renta petrolera para el Estado representó un 30% del total de ingresos del país. Esos ingresos estuvieron dados por “impuestos a las actividades de petróleo y gas, regalías y comisiones, participación directa en los campos de la PCN (IFDE), y, dividendos por propiedad en Statoil Hydro” (Martin, et al., 2009: 24)<sup>8</sup>.

Asimismo, las exportaciones petroleras aportaron el 52% (más de NOK. 600 billones) del total de exportaciones a través de la venta de petróleo crudo, gas natural y servicios de oleoductos.

Pese a que el petróleo le genera enormes ingresos al Estado noruego, éstos no se inyectan directamente en la economía, sino que se destinan a un fondo independiente del presupuesto del Estado, el Fondo Global de Pensiones del Gobierno de Noruega. A dicho fondo se transfirieron en 2012 más de NOK. 270 billones (unos USD. 45 000 millones aproximadamente), con lo que llegó a acumular a finales del mismo año NOK.

<sup>7</sup> Norwegian Krone (Corona Noruega, denominación de la moneda de curso legal de Noruega).

<sup>8</sup> Traducción propia.

3 816 billones o su equivalente a USD. 636 300 millones aproximadamente; con los recursos ahorrados hasta diciembre de 2012, le correspondería a cada habitante de Noruega alrededor de NOK. 75 000. (Alveberg, et al., 2013).

El siguiente gráfico, muestra que la creación de valor agregado de la industria del petróleo (NOK. 677,47 billones) es casi tres veces superior a la del sector manufacturero (NOK. 199,84 billones) y cerca de 23 veces la creación de valor total de las industrias primarias (NOK. 29,52 billones).

**Gráfico N° 2. Creación de valor agregado por industria en la economía noruega 2012**



**Fuente:** Lars-Jakob Alveberg, et al, 2013.

Según datos del Norwegian Petroleum Directorate o Directorado Noruego del Petróleo (DNP)<sup>9</sup>, en la actualidad existen, en la plataforma continental noruega 76 campos en producción, y se localizan de la siguiente manera: 61 en el Mar del Norte, 14 en el Mar de Noruega y uno en el Mar de Barents; de los cuales, en el año 2012 se extrajeron diariamente alrededor de 1,9 millones de barriles de petróleo (incluido gas natural licuado y condensado), y cerca de 111 billones de metros cúbicos estándar (Sm<sup>3</sup>) de gas. Esta producción equivale a un total aproximado de 225,14 millones Sm<sup>3</sup> de petróleo comerciable.

<sup>9</sup> “El DNP es una entidad asesora del Ministerio del Petróleo y Energía en áreas relativas a la dirección, exploración y producción de los yacimientos petroleros. [...] Emite y aplica las regulaciones para las actividades petroleras. [Propone] a las empresas las medidas para maximizar la extracción de las reservas. [...] también es responsable de la contabilidad oficial de los recursos petroleros noruegos” (Estrada, 2006: 8).

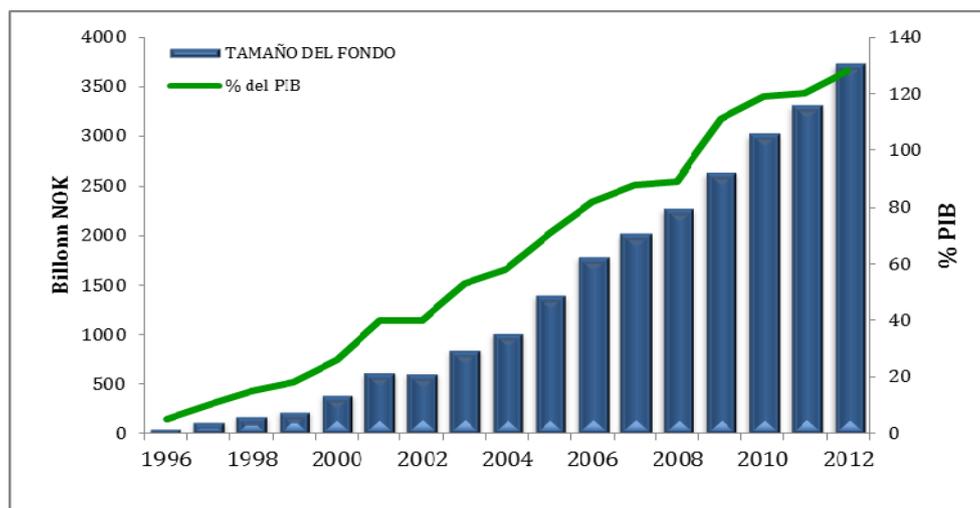
En cuanto a las reservas y recursos petroleros recuperables del país, tenemos que un 44% se han concesionado para su explotación; 24 % son reservas probadas (5,5 billones de barriles aproximados); un 11% entre contingente en campos y en descubrimiento; un 1% potencialmente recuperables; y, se estima recursos no descubiertos en 19%. Por sus niveles de producción, Noruega fue cada vez más constituyéndose en un actor clave en el mercado internacional de hidrocarburos, es así que en 2011 se ubicó en el décimo y séptimo lugar en el mundo como productor y exportador de petróleo respectivamente; y, fue también el sexto mayor productor de gas y tercero en exportaciones de gas en el mundo (Alveberg, et al., 2013).

**Fondo Global de Pensiones del Gobierno (Government Pension Fund - Global):  
Estructuración y manejo.**

Actualmente llamado Government Pension Fund – Global (GPFG), en sus inicios se creó bajo el nombre de Norway State Fund (Fondo Petrolero del Gobierno de Noruega) y se estableció oficialmente en 1990 bajo la aprobación de la ley sobre el Fondo de Petróleo del Gobierno por parte del Storting o Parlamento Noruego –Ley del 22 de junio de 1990, No. 36– (Eriksen, 2006).

Para su funcionamiento, la ley del fondo establece que únicamente cuando exista un superávit en el presupuesto del Estado, se destinará los ingresos provenientes del petróleo a dicho fondo. Sin embargo, no fue sino hasta mayo de 1996 que se efectivizó su operación, ya que se le hizo una primera transferencia de “cerca de NOK. 2 billones como capital inicial” (Norges Bank, 2006: 3) resultantes del superávit presupuestario de 1995. Durante los próximos cinco años, al final del año 2000, el fondo creció a NOK. 385 billones (unos USD. 64 200 millones).

**Gráfico N° 3. Evolución y tamaño del Fondo Global de Pensiones al 2012**



Fuente: Lars-Jakob Alveberg, et al, 2013.

A partir del 1 de febrero de 2006, con el afán asegurar la propiedad pública y facilitar la acumulación de activos, el fondo cambió su nombre a *Government Pension Fund – Global (GPF)* o *Fondo Global de Pensiones del Gobierno*, recalcando el ahorro para las generaciones futuras como objetivo primordial del mismo. Éste es independiente del sistema de seguridad social, cuyo financiamiento se contempla en el presupuesto general del Estado noruego (Eriksen, 2006).

En los años de vigencia, el fondo ha tenido una evolución sostenida y favorable a los intereses del pueblo noruego. A finales de 2007<sup>10</sup>, el fondo acumuló NOK. 2 000 billones (alrededor de USD. 333 500 millones), y representó más del 90% del PIB (Tofte, et al., 2008). Mientras que a finales de 2012, se había incrementado a NOK. 3 816 billones correspondiente a un 127,7% del PIB nacional (Ver Gráfico N° 3), registrando un 13,4% de retorno en las inversiones. Los resultados dieron lugar a que las autoridades noruegas, califiquen el año 2012 como el segundo mejor año de la historia del fondo, si se compara con el 26% de retorno registrado en 2009 (NBIM: 2013).

#### *El mecanismo del fondo*

El fondo gira en torno a dos objetivos específicos: suavizar en el tiempo el gasto de los inestables ingresos del petróleo; y, a la vez, actuar como un vehículo de ahorro de largo

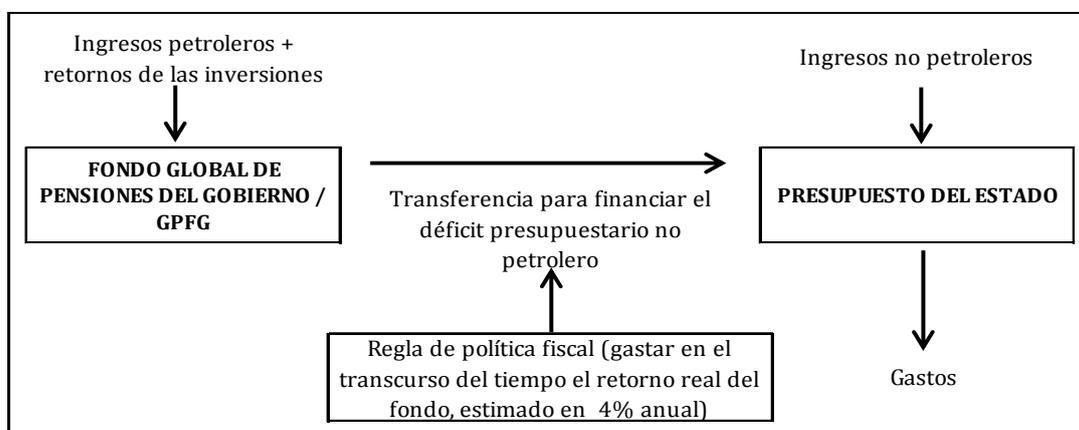
<sup>10</sup> Para efectos de comparación con el caso ecuatoriano se ha tomado datos del año 2007.

plazo, que le facilite al gobierno acumular recursos financieros para enfrentar a futuro los compromisos financieros producto del envejecimiento de la población (CAF, 2008).

Sin embargo, se lo puede considerar también como un instrumento de apoyo a la gestión transparente de los ingresos petroleros. Al establecerse el fondo, se dejó en claro que la acumulación de recursos debía integrarse únicamente con los excedentes presupuestarios reales, es decir “[...] Si el fondo está configurado con una regla de asignación que no está vinculada a los excedentes reales, la acumulación de activos en el fondo no reflejará ahorros reales” (Eriksen, 2006: 8). De acuerdo con la propuesta de la ley de creación del fondo, se enfatizó en que los activos acumulados debían incluirse coherentemente en la planeación presupuestaria del Estado.

Los recursos del fondo se componen de todos los ingresos que el Estado recauda de la actividad petrolera más los rendimientos ganados en las inversiones hechas a nombre del fondo, estos ingresos se transfieren directamente al fondo. Con esos recursos, a su vez, se financia el déficit presupuestario no petrolero conforme contempla la ley de creación del mismo y ratificado en la regla de política fiscal del 29 de marzo de 2001: “Los desembolsos del Fondo Global de Pensiones destinados a cubrir el déficit presupuestario no vinculado al petróleo, deberán corresponder al retorno real del fondo estimado en 4% anual”. (CAF, 2008: 80) En caso de no existir déficit, el fondo permanece inalterable y continúa acumulando recursos. La interacción entre el fondo y el presupuesto estatal se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 4. Interacción entre el Fondo Global de Pensiones y el presupuesto fiscal.**



Fuente: Ola Borten, 2013.

La acumulación de activos en el fondo, muestra la dinámica de reemplazo por activos financieros que se le puede hacer al inevitable desgaste de los recursos energéticos no renovables, a través de las inversiones del fondo (CAF, 2008).

#### *Estructura del fondo.*

Bajo la Ley del GPF, el Ministerio de Finanzas es el propietario formal del fondo, y como tal, es el responsable de definir la estrategia de inversión, que incluye decisiones estratégicas en torno a las divisas y países en los cuales invertir; clases de activos y los valores en los diferentes segmentos de mercado (CAF, 2008).

Las decisiones estratégicas se evidencian en un marco de referencia estratégico de inversiones, dicho marco viene a ser como un portafolio virtual de inversiones integrado por acciones y por bonos de Estado de los distintos países en los que invierte el fondo. Al invertir en una amplia gama de instrumentos financieros de largo plazo, se permite diversificar su portafolio de activos, con el objetivo principal de obtener los máximos rendimientos en sus inversiones en función de riesgos financieros prudentes. Las inversiones del fondo se las realiza exclusivamente en el exterior, y se distribuyen en un gran número de empresas alrededor del mundo.

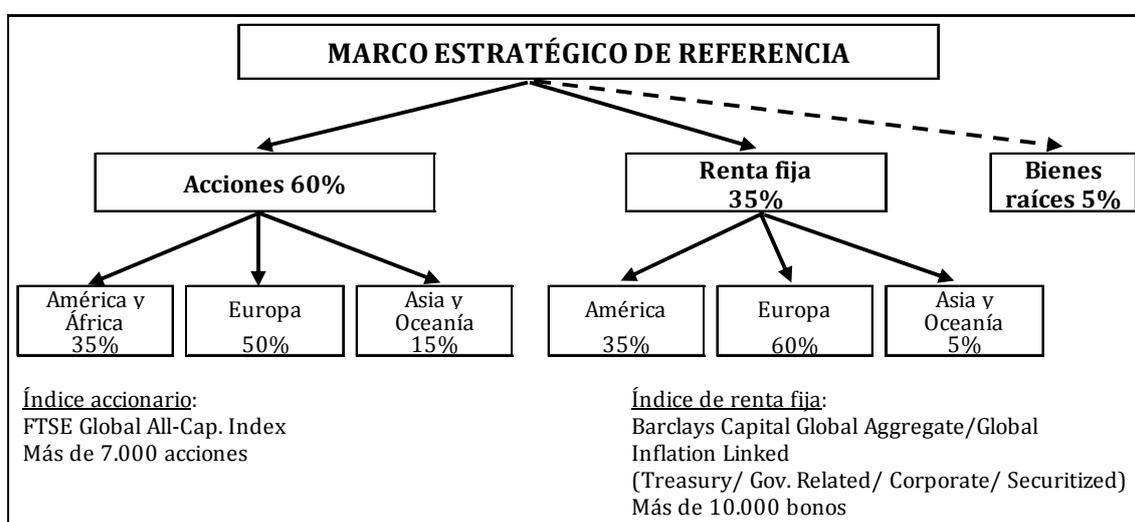
Desde la primera transferencia –mayo de 1996– “hasta 1998, el patrimonio del fondo se invirtió únicamente en bonos gubernamentales de 8 países” (Norwegian Ministry of Finance, 2013: 13).

A finales de 1998, las autoridades acordaron que un 40% del fondo debía invertirse en acciones; mientras que se destinaría el 60% en instrumentos de renta fija (bonos estatales). Esta vez, el universo de inversión se amplió a 21 países (NBIM, 2006). En ese sentido, el marco de referencia estratégico desde 1998 hasta 2006 se detalla como sigue: Del total de acciones (2 200 aproximadamente), 50% en Europa y 50% en América, África, Asia y Oceanía. Mientras que del total de inversiones en bonos gubernamentales (7.500 aproximadamente) 35% corresponde a América, 55% a Europa y el restante 10% entre Asia y Oceanía (Eriksen, 2006).

El portafolio de inversiones, experimentó un nuevo cambio en 2007, puesto que se “decidió aumentar la parte del fondo destinada a la compra de acciones, del 40% al 60%” (Norwegian Ministry of Finance, 2013: 13), en consecuencia el portafolio de renta fija se redujo del 60% al 40%.

A partir del 1 de marzo de 2010, fueron adoptadas nuevas directrices que permitirían al fondo hacer inversiones en el sector de bienes raíces<sup>11</sup>, destinándose –del 40% de renta fija– un 5% al nuevo integrante del portafolio. Efectivamente, las primeras inversiones se hicieron únicamente en Europa. Sin embargo, el mandato del fondo se modificó recientemente el 1 de enero de 2013 para dar paso a que la cartera de bienes raíces pueda invertir en todo el mundo (Norwegian Ministry of Finance, 2013). En el gráfico N° 5, se ilustra la estrategia de referencia que actualmente guía al fondo.

**Gráfico N° 5. Marco de referencia para la estrategia del Fondo.**



**Fuente:** Martin Skancke, 2010.

Desde 2004, avalado por un amplio acuerdo político, el Ministerio de Finanzas introdujo los *lineamientos éticos* con los cuales se regiría el fondo. Dichos lineamientos se basan en dos tipos de instrumentos, por un lado, el ejercicio de los derechos de propiedad, y por otro, la exclusión de las empresas respecto del fondo (CAF, 2008). Las principales obligaciones que se persiguen con estos lineamientos son “[...] garantizar retornos financieros para que las generaciones futuras se beneficien de la riqueza petrolera, y [...] respetar los derechos fundamentales de los afectados por las empresas en las que invierte el fondo” (Eriksen, 2006: 23).

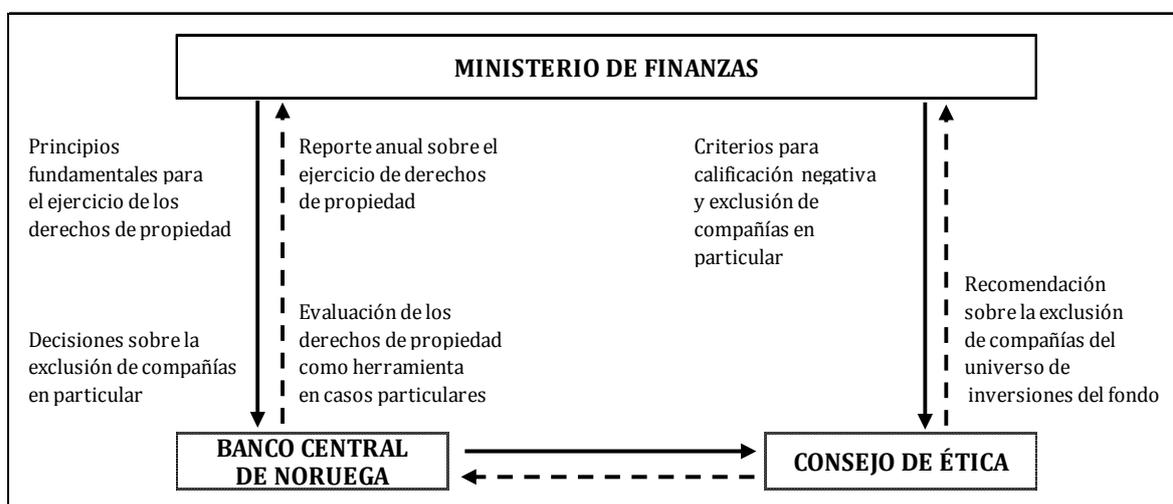
Los lineamientos éticos son transparentes y predecibles y se basan en una serie de normas reconocidas internacionalmente, tales como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.

<sup>11</sup> Report N° 10 (2009-2010) to the Storting. “The Management of the Government Pension Fund in 2009”. (Norwegian Ministry of Finance, 2010).

Se hace especial hincapié en que los intereses de propiedad que el Fondo tiene en las empresas en las que invierte se ejercen con la finalidad de salvaguardar los intereses financieros de largo plazo que éste tiene. Las directrices se basan en el principio de que existe un vínculo entre el desarrollo económico sostenible y el desarrollo social y medioambiental sostenible, de modo que, a la larga, el Fondo –como inversionista ampliamente diversificado con un horizonte a largo plazo– se beneficiará de las empresas que respeten las normas éticas fundamentales.

[...] los ciudadanos de Noruega tienen que aceptar el hecho de que son los ulteriores propietarios de las empresas en las que invierte el Fondo. Para preservar la legitimidad de éste, es importante que la mayor parte de los ciudadanos apruebe la propiedad en las diversas empresas. Por lo tanto, el Fondo evitará invertir en empresas cuyas prácticas constituyan un inaceptable riesgo de que el Fondo sea, o pueda ser, cómplice de actividades consideradas poco éticas. La decisión última de excluir a una empresa de las inversiones del fondo está en manos del Ministerio de Finanzas, pero se basa en las recomendaciones de un Consejo de Ética independiente, las cuales están disponibles al público. [...] Desde febrero de 2008, el Ministerio ha excluido a un total de 27 empresas de la lista de posibles receptoras de inversiones, principalmente como consecuencia de la exclusión de varias formas de producción de armamento, tales como bombas de racimo, minas terrestres y armas nucleares (CAF, 2008: 73-74).

**Gráfico N° 6. Aplicación de las pautas éticas**



Fuente: CAF, 2008.

### *La estructura de gobierno del fondo*

Se enmarca a partir de un definido encargo de responsabilidades entre las autoridades políticas y la administración operativa. “Sin embargo, en la práctica, todos los cambios significativos en la estrategia de inversión se presentan al Parlamento Noruego antes de

ser implementados, con el propósito de garantizar un amplio apoyo político a las decisiones estratégicas importantes” (CAF, 2008: 72).

La ley de fondo establece que el propietario formal y por tanto, responsable del manejo del mismo es el Ministerio de Finanzas. Por otra parte, la gestión operativa está encargada al *Norges Bank (NB)* o Banco Central de Noruega (BCN) quién la desarrolla a través del Departamento de Gestión del Fondo -*Norges Bank Investment Management, NBIM*- Cuestiones como el conocimiento del sistema bancario, la base constitucional del fondo, la estrecha relación entre el funcionamiento de los fondos y la política monetaria, y, la experiencia del *Norges Bank* en el manejo de sus reservas monetarias, lo convierten en el organismo idóneo para la operación del fondo. Dicha función está separada de las demás actividades del *Norges Bank*. (Eriksen, 2006).

La configuración del manejo del fondo, plantea tres requisitos a cumplir:

1. Profesionalismo: En la práctica, esto implica la necesidad de asegurar la eficiente utilización de las capacidades del Banco de Noruega, a la vez que el desarrollo de habilidades y capacidades en el Ministerio. También implica obtener el máximo provecho de los gestores externos de Fondos en aquellos activos que el Banco tiene poca experiencia.
2. Responsabilidad: Se creó un sistema de controles y equilibrios para garantizar y transparentar la rendición de cuentas y asignación de responsabilidades entre el Ministerio y el Banco de Noruega.
3. Transparencia: Es la cuestión clave del modelo. La necesidad de construir un consenso para la acumulación sustancial de riqueza financiera en manos del gobierno, exige que los hacedores de política sean capaces de decirle a la gente exactamente cómo se invierte el dinero, y cuáles son los rendimientos (Eriksen, 2006: 13).

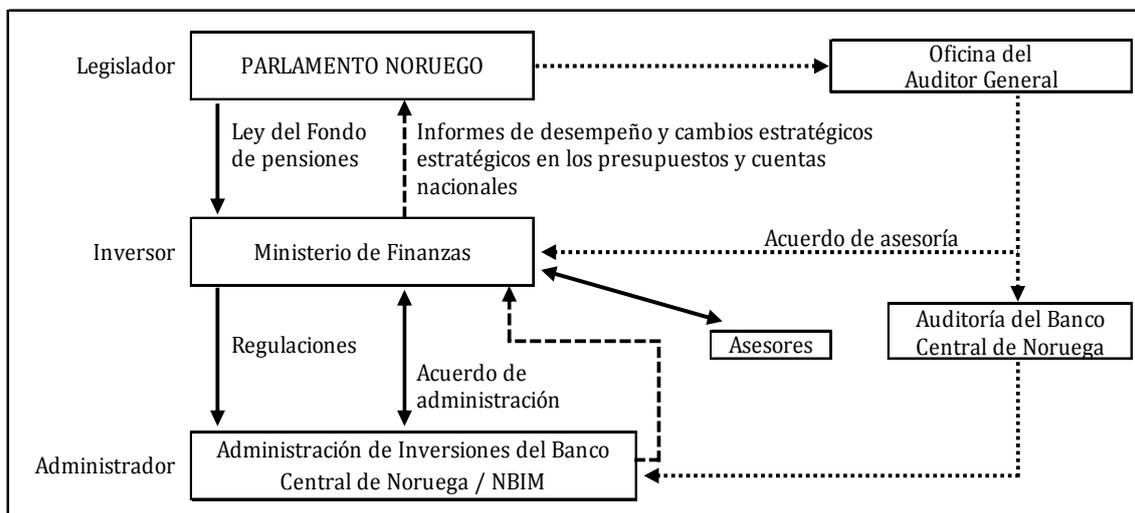
Básicamente, el fondo es una cuenta de depósito en coronas noruegas (NOK) que el Ministerio de Finanzas mantiene en el *Norges Bank*. Por lo tanto, de acuerdo con las directrices del fondo, el *Norges Bank* adquiere activos financieros en el extranjero a su mismo nombre a través del *NBIM*. El valor de la cuenta que el ministerio ha delegado al banco equivale al valor de mercado de los activos extranjeros que adquiere el *Norges Bank*. Una vez descontados los honorarios y costos operativos –en los que incurre el *NBIM*– de los ingresos del fondo, se obtiene el retorno de las inversiones (CAF, 2008).

Como parte de la política de rendición de cuentas, el *Norges Bank*, elabora y presenta informes tanto trimestrales como anuales en los que se detalla la gestión realizada en el fondo, los informes trimestrales contienen datos pormenorizados de

rendimiento y de costos; mientras que los anuales comprenden información de todo el ejercicio al final del periodo e incluye también una lista de las compañías en las que se ha invertido. Estos informes son de carácter público y se los ubica en las páginas web del *Norges Bank* y Ministerio de Finanzas.

Para transparentar los procesos que lleva el fondo, dentro de su estructura de gobierno existe la *oficina del auditor general*, encargado de los exámenes de auditoría y la evaluación de gestión los recursos; quien es designado directamente por el *Storting* o Parlamento Noruego y lleva más de veinte años en funciones (Eriksen, 2006). El sistema de gestión descrito se representa a continuación.

**Gráfico N° 7. Estructura de Gobierno del Fondo Global de Pensiones**



**Fuente:** Tore Eriksen, 2006.

La estrategia de gestión del fondo ha venido evolucionando con el tiempo en función de cada una de las experiencias que se han presentado en su vigencia, adaptando su funcionamiento y estructura a una serie de visiones y políticas de largo plazo; en base a evaluaciones profesionales de carácter integral, y recomendaciones de parte del equipo gestor. Desde luego, cada una de las decisiones cruciales que se han implementado en torno a la estrategia del fondo y a la política petrolera, se han presentado previamente al parlamento noruego. Sin embargo, la actuación del parlamento “no debe interpretarse como una infundada interferencia política en las inversiones del fondo, sino que es una medida necesaria basada en principios de transparencia e imparcialidad para garantizar el apoyo y la legitimidad de un fondo que es la piedra angular de la política

macroeconómica de Noruega [...]” (CAF, 2008: 74). La tabla siguiente muestra los puntos más relevantes en el desarrollo de la estrategia de inversión del GPFG.

**Tabla N° 1. Evolución de las estrategias de gestión del GPFG.**

1990	Ley N° 36 de creación del Fondo Petrolero del Gobierno de Noruega
1996	Primera transferencia de capital al fondo
1998	Se incluye la renta variable (acciones) en el marco de referencia estratégico de inversiones, con participación del 40%.
2000	Algunos mercados emergentes son incluidos en el portafolio de inversiones en acciones.
2002	Se decide incluir bonos de Estado sin garantía en el portafolio de renta fija.
2004	Se adiciona más mercados emergentes al portafolio de acciones. Se adopta lineamientos éticos.
2007	Decisión de incrementar el portafolio de acciones de 40% a 60%. Se incluye el segmento de pequeña capitalización en acciones.
2008	Se da paso a la inversión de hasta un 5 por ciento en el sector inmobiliario. La inclusión de todos los mercados emergentes en la participación de renta variable de acuerdo con la clasificación del FTSE <sup>12</sup> .
2009	Evaluación de los lineamientos éticos de funcionamiento del Fondo.
2010	Se adoptan las directrices de inversión en bienes raíces. Evaluación de la gestión activa.
2011	Primera inversión en bienes raíces.
2012	Nueva referencia al portafolio en renta fija. Nueva distribución geográfica del portafolio de acciones. Nuevo reequilibrio de reglas.

**Fuente:** Norwegian Ministry of Finance, 2013.

### **Desempeño de los actores políticos**

Oficialmente, el Estado noruego se configura cómo una monarquía constitucional con un sistema parlamentario de Gobierno, donde las decisiones del Rey –quien cumple un papel de carácter simbólico– son refrendadas por el pueblo a través del *storting* o parlamento; es decir, la constitución está por encima del soberano o cualquier poder personal (IFE, 2002).

A pesar del régimen constitucional de Noruega, éste no interfiere en la organización política del país, sino que más bien permite consolidar un accionar

<sup>12</sup> El FTSE UK Index Series o Índice FTSE del Reino Unido, está diseñado para representar el desempeño de las compañías; proporciona a los inversores un amplio y completo conjunto de pistas que miden el rendimiento de todos los segmentos de capital y de la industria en el mercado de acciones del Reino Unido. [http://www.ftse.com/Indices/UK\\_Indices/](http://www.ftse.com/Indices/UK_Indices/)

equilibrado de fuerzas y transparentar la rendición de cuentas; pero fundamentalmente deja vía libre para que los actores políticos puedan llegar al consenso político y social en pos del establecimiento de políticas públicas de largo plazo que beneficien a la población.

En la definición de atribuciones queda claro que el parlamento es el encargado de establecer las políticas que guiarán a las actividades de la industria petrolera del país, así como también de la valoración y autorización de los proyectos de mayor importancia. Recae también sobre él, la responsabilidad de asegurar el estricto cumplimiento de las políticas dictadas que el gobierno ha de implementar (Alveberg, et al., 2013).

Por su parte, el gobierno de Noruega ejecuta la política petrolera, delegándola para su desarrollo a entidades centralizadas, que de acuerdo con el ‘Acta de actividades petroleras’<sup>13</sup> de 1963, corresponde al Ministerio de Petróleo y Energía, el cual controla y supervisa la industria petrolera y el uso eficiente de los recursos petroleros, bajo el monitoreo constante de sus entidades técnicas (Romo, et al., 2013).

La manera en que los actores políticos establecieron las pautas que delimitarían la dirección general de la política petrolera fue determinante para el desarrollo integral de su industria y de la sociedad noruega. Estas pautas o principios políticos fueron reformulados posteriormente, y se encuentran definidas en dos documentos, el *Acta de Actividades Petroleras de 1971* y el *Libro Blanco N° 25: El papel de las actividades petroleras en la sociedad noruega de 1974*.

El primero, elaborado antes de la creación de Statoil, fue presentado por el comité industrial del legislativo, y en su parte medular establecía diez consideraciones conocidas también como ‘los diez mandamientos petroleros’ para garantizar “que los recursos naturales en la plataforma continental noruega sean explotados de una manera que beneficie a toda la sociedad” (Ryggvik, 2010: s/n). Las consideraciones más importantes establecían:

- Control nacional: Asegurar la supervisión y el control nacional sobre todas las operaciones que se realicen en la PCN.

---

<sup>13</sup> El marco legal para las actividades de la industria del petróleo se encuentran en el Acta de Actividades Petroleras de 1963. Dicha Acta ha sufrido cambios con el tiempo, y, en su último cambio -junio de 2009- se establece que los recursos petrolíferos ubicados en el fondo marino pertenecen al Estado noruego y éste tiene el derecho exclusivo para la gestión de dichos recursos (Romo, et al., 2013).

- Participación de la sociedad: La sociedad debe participar en la industria petrolera de Noruega, en todos los niveles que le sean pertinentes.
- Petrolera del Estado: Debe establecerse una empresa petrolera del Estado para cuidar los intereses comerciales del gobierno.
- Crecimiento gradual: La expansión debe controlarse para asegurar un desarrollo gradual de la exploración y de las actividades relacionadas con la producción.
- Establecer una comunidad petrolera: Crear una comunidad petrolera noruega, bien integrada, con ambiciones globales.
- Respeto social: Tomar en cuenta las condiciones socio-políticas especiales de cada región del país.
- Medio ambiente: Considerar la protección de la naturaleza y del medio ambiente.
- Buen vecino: Tomar en cuenta las actividades industriales existentes en el país.
- Motor industrial: Usarse como base para el desarrollo de otras actividades industriales (Rolf, 1971 citado en Estrada, 1996: 5).

La idea fundamental detrás del primer mandamiento ‘control nacional’, está el hecho de que éste sería concebido como “el mantra en el desarrollo de la política petrolera de Noruega” (Ryggvik, 2010: s/n), del cual se desprenden los otros mandamientos; y, que en suma perseguían garantizar el desarrollo de una industria petrolera propia.

En consecuencia, el desarrollo de la industria petrolera noruega, giraría en torno a la maximización del valor económico que supere de lejos a lo que normalmente se obtendría en la venta del recurso, sin tener que esperar únicamente de los impuestos que pagaran las petroleras extranjeras; asegurarse de la porción más grande posible de la riqueza proveniente de la industria; el desarrollo de los medios favorables –innovación tecnológica, investigación y desarrollo: *know how* noruego– para que surjan empresas nacionales conexas con el ramo en cooperación con las transnacionales hasta poderse manejar de forma independiente; imposición de políticas con estrictas normas de seguridad para quienes participen en la industria; que a partir del petróleo se diversifique otras actividades económicas a fin de no destruir las tradicionales. En la marcha, se precisó en la necesidad de crear una empresa estatal que coadyuve a impulsar el desarrollo de la política petrolera nacional (Real Embajada de Noruega en Argentina, 2012).

En lo que se refiere a las estrictas normas de seguridad, cabe destacar la crucial participación que han tenido los sindicatos noruegos, puesto que serían ellos los que se encargarían de asegurar “la mejora continua de las normas, y [convertir] la seguridad en

una cultura sobre el cómo planear y el cómo hacer las cosas” (Estrada, 1996: 6) aumentando su capacidad de influencia hasta llegar a convertirse en una fuerza social muy importante en el devenir del país. Actualmente están integrados en una poderosa organización denominada Confederación Noruega de Sindicatos –LO por sus siglas en noruego– (ICEX, s/f).

La importancia del segundo documento, llamado Libro Blanco N° 25: “El papel de las actividades petroleras en la sociedad noruega” (Ryggvik, 2010: s/n), y desarrollado por el Ministerio de Finanzas, tuvo un alcance excepcional, pues comprometía integralmente el desarrollo y bienestar futuro de la población al tratar temas como mayor igualdad en los niveles de vida, cuidado del medio ambiente, igualdad de género, desarrollo local, y prevención de problemas sociales; en el documento se enfatiza el hecho de utilizar la riqueza generada en el petróleo para conseguir una sociedad ‘cualitativamente mejor’ sin tener que incurrir en un desmedido e incontrolado crecimiento de la explotación del recurso.

Para lograr esto, el factor decisivo fue controlar el ritmo del desarrollo. El primer punto en el libro blanco aclara: "Deseando una perspectiva de largo plazo en la explotación de los recursos, y después de una evaluación integral de sus aspectos sociales, el Gobierno llegó a la conclusión de que Noruega debería tener un ritmo moderado en la extracción de los recursos petroleros". Al mantener un ritmo moderado sería más fácil asegurarse que el petróleo y el gas que se había decidido producir se extraerían de una manera justificable. Esto evitaría que los costos de conversión en adaptarse a una industria completamente nueva se volvieran demasiado altos. [...] el objetivo era también que los recursos duraran por un período más largo (Ryggvik, 2010: s/n).

### **El papel de las instituciones públicas**

En las decisiones que se toman dentro la industria petrolera, intervienen el poder Legislativo o *Storting*, el Ejecutivo<sup>14</sup>, y los Ministerios afines –con las entidades técnicas y empresas adscritas a éstos últimos– Esto, los convierte a su vez, en los principales responsables de la dirección de la actividad petrolera.

---

<sup>14</sup> “El Poder Ejecutivo lo ejerce el rey a través de un Consejo de Ministros (gabinete), responsable ante el *Storting*. [...] Para el ejercicio del Poder Ejecutivo, detentado por el monarca, la Constitución prevé que se forme un Consejo de Ministros (de Estado), encabezado por un primer ministro y por lo menos otros siete ministros” (IFE, 2002: 22).

El Gobierno, a través de sus ministerios, entidades técnicas y de supervisión ejecuta la política petrolera dictada por el *Storting*. Los ministerios que intervienen en la ejecución de la política, han distribuido sus responsabilidades de la siguiente manera:

#### *Ministerio de Petróleo y Energía (MPE)*

En el cual recae la responsabilidad total de la gestión de los recursos petroleros del país. Se encarga de supervisar el fiel cumplimiento de los lineamientos establecidos por el *Storting* y el Gobierno (Alveberg, et al., 2013). Pertenecen al Ministerio de Petróleo y Energía, la parte paraestatal de la empresa Statoil ASA y las paraestatales Petoro AS y Gassco AS.

*Statoil ASA*, creada en 1972; nació como una empresa netamente estatal cuyo fin era cuidar los intereses comerciales del país y asegurar el control nacional en todas las actividades del sector petrolero. Se configura como una empresa multinacional especializada en producción submarina con actividades en 35 países. Se considera “una empresa integrada –sus operaciones van- desde la exploración hasta la distribución” (Estrada, 2006: 11). En la actualidad “la compañía cotiza en las bolsas de Nueva York y Oslo; al 31 de diciembre de 2012, el Estado noruego posee el 67 por ciento de las acciones de la empresa” (Alveberg, et al., 2013: 15-16).

*Petoro AS*, es una entidad estatal que maneja a la IFDE<sup>15</sup>, en nombre del Estado noruego.

*Gassco AS*, es la empresa paraestatal encargada del cuidado y monitoreo del sistema de transporte de gas en la plataforma continental noruega (6 600 Km de gasoductos submarinos). “Se estableció en 2001 como una agencia 100 por ciento estatal. Gassco, no invierte en infraestructura” (Estrada, 2006: 13) por tanto no es propietario del sistema de gasoductos. Su función es de operador de Gassled Partnership<sup>16</sup>, función que desempeña “de una manera neutral y eficiente en relación con los propietarios y usuarios” (Alveberg, et al., 2013: 15).

---

<sup>15</sup> La IFDE o State’s Direct Financial Interest (SDFI) fue creada en 1985 como instrumento de control del Estado para los enormes ingresos esperados del petróleo. La idea, era constituir un tipo de ‘banco petrolero’ para que el Estado invierta directamente en el negocio del petróleo, sin tener que recurrir a Statoil (Estrada, 2006).

<sup>16</sup> “Los ductos y las terminales son propiedad de Gassled Partnership, una entidad que incorpora todas las instalaciones de gas y a sus propietarios una vez que el acceso a la capacidad de un ducto se abre a terceros que quieran transportar gas” (Estrada, 2006: 13).

*Directorado Noruego del Petróleo (DNP)*, adscrito al MPE; fue una de las primeras instituciones creadas en materia del petróleo (1972), su papel es clave en la gestión de la industria, pues actúa como consejero especializado del Ministerio para la exploración y explotación de petróleo; y como autoridad administrativa en torno a la toma de decisiones y establecimiento de normas que regulan las actividad. (Romo, et al., 2013).

#### *Ministerio de Trabajo*

Es el responsable directo de propiciar y regular un ambiente laboral adecuado para los trabajadores de la industria. Así como supervisar las medidas de seguridad y la preparación de planes de emergencias relacionadas con la actividad petrolera.

La *Autoridad de la Seguridad Petrolera (PSA)*, asegura el estricto seguimineto de las exigentes normas establecidas por la legislación noruega para seguridad técnica y operativa, ambiente laboral, incluida las medidas de contingencia para emergencias laborales (Martin, et al., 2009).

#### *Ministerio de Finanzas*

El Ministerio de Finanzas también tiene un rol crucial en la política petrolera de Noruega, pues es el responsable de la recaudación de los ingresos del Estado generados en la industria del petróleo, los cuales comprenden impuestos a las actividades de petróleo y gas (impuesto al CO<sub>2</sub> y el impuesto NO<sub>x</sub>), regalías y comisiones, renta por operación directa en campos a cuenta de los IFDE, y dividendos por propiedad en Statoil e Hydro. Tiene a su cargo entidades como:

La *Agencia de Impuestos Petroleros*, que forma parte de la administración tributaria del país; cuenta con la tarea específica de asegurar la correcta recaudación, y cobro de impuestos y tasas adoptadas por las autoridades.

La *Dirección de Aduanas e Impuestos Especiales* garantiza el adecuado cobro del impuesto NO<sub>x</sub> (a las emisiones de óxido de nitrógeno).

*Fondo Global de Pensiones del Gobierno*, cuyo propietario y responsable de su manejo es el Ministerio de Finanzas; quien ha delegado al *Norges Bank* la gestión operativa del fondo (Alveberg, et al., 2013).

### *Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros*

Garantiza e instrumenta las medidas de contingencia en caso de contaminación de las aguas del mar noruego.

La *Administración Costera de Noruega* es la encargada de llevar acciones de contención emergente en caso de suscitarse un derrame de petróleo (Martin, et al., 2009).

### *Ministerio de Medio Ambiente*

Responsable de la gestión de protección efectiva del medio ambiente, por medio de leyes y reglamentos que incluyen la industria petrolera.

A través de la *Agencia de Control Climático y Contaminación*, se da seguimiento a la Ley de Control de la Contaminación. Esta agencia actúa como asesora y proveedora de recursos técnicos para el Ministerio de Medio Ambiente (Estrada, 2006).

A decir de Al-Kasim, “la manera en que Noruega organizó su industria petrolera debe verse en el contexto de las instituciones y tradiciones que ya existían en el país antes de los grandes descubrimientos” (Al-Kasim, 2005 citado en Estrada, 2006: 5). Las cuales se podrían resumir en:

- Sistema de gobierno bien desarrollado
- Servicio civil eficaz
- Sistema judicial bien establecido
- Fuertes tradiciones en derecho internacional y en derechos humanos
- Tradición en usar recursos del Estado para el desarrollo industrial, en conjunto con la industria privada
- Desarrollo industrial basado en recursos hidroeléctricos extendidos por todo el país.
- Amplio y bien desarrollado sistema educativo
- Tecnología marítima competitiva y con largas tradiciones
- Ambiente tecnológico avanzado
- Instituciones de investigación científica e industrial bien desarrolladas (Estrada, 2006: 5).

## **Experiencia Ecuatoriana**

### **Antecedentes históricos**

Desde tiempos de la colonia, la economía ecuatoriana fue fijada a un esquema primario-exportador en torno a un único producto, generalmente muy dependiente de los

inestables precios internacionales que le han significado épocas de auges y crisis durante su historia económica; pasando de ser un país cacaotero, a bananero, para finalmente pasar a ser exportador de petróleo. Sin embargo, ni el cacao en su periodo de mayor crecimiento (1908 a 1914), ni el banano en pleno apogeo –los años 50– conseguirían lo que el petróleo “un crecimiento promedio del 8% entre 1972 y 1981, un incremento del PIB por habitante de US\$. 260 en 1970 a US\$. 1 668 en 1981 y un crecimiento económico per cápita entre 1973 y 1980 del 3,3% promedio” (Lucero, 1997: 6).

Por la parte del petróleo, se sabe que desde antes de la conquista española, en lo que hoy es la provincia de Santa Elena, “había afloraciones espontáneas que permitieron a sus habitantes emplearlo en farmacopea y en revestimiento de cabos de barcasas, así como calafateo de embarcaciones” (Gordillo, 2004: 67). Desde inicios del siglo XX, en esta zona del litoral, se desarrollarían las primeras actividades de exploración y explotación petrolera bajo una modalidad indiscriminada de asignación de áreas, privilegios y concesiones a personas influyentes y compañías extranjeras, sin que eso signifique beneficio alguno para el Ecuador (EP Petroecuador, 2010). Pues, esas asignaciones se hicieron bajo el amparo de la ley de 1921 o Ley de Arrendamientos –en la presidencia de José Luis Tamayo– de la cuál Gordillo sostiene: “fue la primera ley de hidrocarburos [...], la cual disminuyó en la práctica, la participación económica del Estado, a menos de la mitad del quinto real (20%) de la época colonial, y estableció derechos superficiarios irrisorios” (Gordillo, 2004: 46). Sin embargo, las actividades no continuaron con el ímpetu que iniciaron a pesar de la calidad del crudo extraído (32° API<sup>17</sup>) ya que las cantidades obtenidas hacían poco rentable el negocio.

Ya en el gobierno de Otto Arosemena G., el 29 de marzo de 1967 el Consorcio Texaco-Gulf, encuentra petróleo en el pozo Lago Agrio 1 –previa concesión entregada en 1964 por el gobierno de la Junta Militar–, dando inicio a la nueva etapa petrolera del país (EP Petroecuador, 2010).

El auge, dio inicio con el primer envío de petróleo ecuatoriano al mercado internacional en agosto de 1972, sin embargo el crecimiento económico no llegó de

---

<sup>17</sup> El grado API es la densidad del petróleo crudo de acuerdo a una escala adoptada por el Instituto Americano del Petróleo (API). En esta escala la mayor gravedad corresponde al petróleo más liviano, es así que de acuerdo a esta clasificación se tiene crudo liviano (mayor a 27 grados API), crudo semiliviano (entre 20 y 27 grados API), crudo pesado (entre 10 y 20 grados API) y crudo extrapesado (menor a 10 grados API).

inmediato, sino que fue “[...] a raíz de la cuarta guerra árabe-israelí –6 de octubre de 1973– que se produjo un primer y significativo reajuste de los precios del crudo en el mercado internacional” (Acosta, 2012a: 149). Al respecto, Naranjo manifiesta:

[Los precios] se incrementaron, para el caso del petróleo ecuatoriano, de US\$. 2,50 el barril en 1972 a US\$. 4,20 en 1973 y a US\$. 13,70 en 1974, lo que significa un crecimiento acumulado para los dos años de cerca del 300 por ciento. El barril de petróleo ecuatoriano llegó a valer en 1980 US\$. 35,26, lo que significa que en 8 años casi se multiplicó por 30 (Naranjo, 2005: 91-92).

Dadas las condiciones de ‘nuevo rico’, el país tuvo la atención de los capitales foráneos que en otrora no les interesaba, lo que le significó el acceso a créditos externos, llegando a sumar ingresos por el desmedido endeudamiento internacional y por las ventas de petróleo. Sin embargo, estos ingresos no serían bien canalizados en beneficio de toda la población, sino que más bien originó múltiples y profundas distorsiones sociales, económicas y ambientales. Con las medidas de protección a la industria nacional, no se hizo esfuerzo alguno para diversificar otras ramas de la economía ajenas al petróleo en pos de contrarrestar los efectos de la *enfermedad holandesa* (Chávez y Real, 2011). Como en efecto sucedió, a decir de Naranjo:

[...] la relación de las exportaciones petroleras respecto de las exportaciones totales es especialmente alta, pues de 1,4% a inicios de la década de los setenta, pasa a tener una importancia superior al 50% para todos los años siguientes, llegando en 1973 a representar el 67,2% de todas las exportaciones (Naranjo, 2005: 90).

Y, si se hace una mirada de las exportaciones por grupos de productos, para 1972, del total de bienes primarios exportados, el petróleo ocupaba un 18,22% superando al café y cacao, que aportaban con un 14,40% y 7,24% respectivamente; pero superado ampliamente por el banano que aportaba con un 40,15%. Ya en 1980, las cifras habían cambiado drásticamente pues el petróleo pasó a ser el puntal de las exportaciones ecuatorianas con un 55,42%, mientras que el banano, café y cacao participaban con 7,88%; 5,33%; y 1,26% respectivamente (Acosta, 2012a).

En definitiva, las bondades del boom petrolero; cuyo manejo –responsabilidad del Estado y su aparato político– decisivo para el futuro del país no fue del todo exitoso, pues se pasó por alto una planificación pensada en el desarrollo integral y bienestar de

la sociedad, y más bien las decisiones respondían a los intereses de las minorías poderosas. El siguiente análisis ilustra plenamente lo señalado:

[...] no cambiaron los patrones de producción y consumo dependientes del exterior. No se alertó el proceso de acumulación atado a las exportaciones de productos primarios y menos aún se transformó la estructura de la propiedad, caracterizada por niveles de elevada concentración, tanto en los sectores agrario e industrial como en el comercial y bancario.

Esta bonanza [...] se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, gran parte de las antiguas diferencias. El salto cuantitativo llevó a Ecuador a otro nivel de crecimiento económico, pero al no corresponderle una transformación cualitativa similar, en poco tiempo se cristalizó en “el mito del desarrollo” (Acosta, 2012a: 157).

### **El sector petrolero**

De acuerdo con el Informe del Grupo Faro (2009), el sector petrolero ecuatoriano se ha constituido como el de más relevancia para el país en los últimos cuarenta años, pues ha sido el dinamizador de la economía y finanzas públicas nacionales; y también testigo clave de los sucesos que han configurado el desarrollo de la industria petrolera nacional.

Después de la primera extracción de crudo amazónico<sup>18</sup> –por parte de Texaco-Gulf con 2 610 barriles diarios– se originó una nueva etapa de petróleo en el país, con esto, fue preciso dotar de infraestructura necesaria que transportara el crudo hasta la costa de Balao (Esmeraldas) para su venta al extranjero; es así que se pone en marcha la construcción del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), misión que estuvo a cargo de la compañía William Brothers desde 1970 a 1972 (EP Petroecuador, 2010).

Estos sucesos, fueron muy bien sintonizados por los inversores foráneos ávidos de tomar su parte del rentable negocio que recién estaba empezando en el país; pues según explica Acosta (2012a: 148) “[...] los montos más altos de inversión extranjera, con un pico de US\$. 162,1 millones en 1971; desde entonces, por muchos años, la inversión extranjera no volvió a superar el promedio de los cien millones de dólares”.

Para 1972, bajo el principio de soberanía y propiedad nacional que establecía la Ley de Hidrocarburos de 1971, el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos dio inicio a la política petrolera y con ello se originó el boom petrolero de los años 70; en

---

<sup>18</sup> “El crudo de la Amazonía ecuatoriana que actualmente se exporta tiene 26 grados API en promedio, se lo denomina *Oriente*, que inicialmente era de 29 grados, es decir liviano, pero se fue agotando. El país también exporta crudo pesado de 19 grados API, conocido como *Napo*” (EP Petroecuador, 2010: 10).

aquel año, nació también, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) como el brazo ejecutor de la política petrolera bajo el amparo legal del Decreto Supremo N° 522, del 23 de junio de 1972 (EP Petroecuador, 2010).

En comparación con los campos de Santa Elena, cuya producción hasta 1971 estuvo en 3 700 barriles por día; la producción de la Amazonía bordeaba los 64 000 barriles diarios (Revelo, 2011). De ahí, siguió un inesperado auge económico que se mantuvo por casi diez años, de la mano del aumento paulatino tanto en producción como en el precio del barril de crudo. Esta etapa le significó al Estado, por exportación de petróleo, ingresos que llegaron a crecer de casi US\$. 1,2 millones en 1971 a US\$. 1 400 millones en 1980. En ese mismo periodo el PIB ecuatoriano creció a una tasa promedio por año del 8%, dando lugar a que la industria también crezca a un ritmo del 10% anual, algo parecido sucedió con el PIB per cápita, puesto que aumentó de US\$. 260 a US\$. 1 668 (Acosta, 2012a).

Al iniciarse la declinación de los precios del petróleo de US\$. 35,26 en 1980 a US\$. 32,5 en 1982, y, cuya tendencia no se detuvo hasta llegar a caer “[...] a menos de 9 dólares por barril en junio de 1986” (Acosta, 2012a: 174), más la poca disposición de los prestamistas internacionales a seguir otorgando créditos al país, quedó oficialmente inaugurada la crisis de la deuda de los años ochenta.

En enero de 1985, siguiendo uno de los objetivos de la Ley de Hidrocarburos de 1971, al permitir la participación de las empresas privadas con recursos propios en la exploración y explotación de yacimientos, se dio paso al sistema de Rondas Licitatorias Internacionales Petroleras, “[en vista] de la necesidad del Estado de hacer inversiones de riesgo en la exploración de hidrocarburos en nuevas áreas prospectivas” (Petroecuador 2010: 26). La compañía Occidental Exploration & Production, fue la ganadora de la Primera Ronda Petrolera, la empresa se comprometió con una inversión de US\$. 50 millones a explorar y explotar crudo del Bloque 15 en la provincia de Orellana. Después del descubrimiento de las áreas de explotación Lago Agrio, y Bloque 15; se descubrió otras áreas importantes como Libertador, Sacha, Shushufindi, Auca, entre otros (Petroecuador, 2010). En todos los casos, la estatal CEPE estuvo a cargo de la coordinación y supervisión de todas las rondas petroleras<sup>19</sup>. Sin embargo, en aras de

---

<sup>19</sup> Hasta la presente fecha, el Estado ecuatoriano ha celebrado diez rondas licitatorias de campos petroleros (Revelo, 2011).

una reingeniería empresarial integral vino el cese de la CEPE, y con ello se creó la empresa estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) bajo la Ley Especial N° 45<sup>20</sup> en septiembre de 1989. (Revelo, 2011).

Aún, con la caída de los precios del crudo, 1985 fue el año que más ingresos obtuvo el país por la venta del hidrocarburo desde inicios de su explotación, ese año el petróleo representó el 73,55% (Acosta, 2012a: 484) del total de exportaciones nacionales y se llegó a la cifra de US\$. 1 400 millones (Revelo: 2011); esto, como resultado del trabajo aunado entre el sector estatal y la empresa privada en el aprovechamiento de las concesiones de exploración y explotación. No obstante, este aparente repunte fue frenado con la rotura del oleoducto de transporte de petróleo crudo –ocasionado por el terremoto de 1987– el cual tuvo que suspender operaciones por varios meses para su reparación.

En 1998, se vivió otra fuerte caída del precio del petróleo –de US\$. 15,45– a US\$. 9,20 ocasionando también caída de las exportaciones petroleras a 31,80% del total de exportaciones (Acosta, 2012a). A partir del año 2000, ya con la dolarización en marcha, empieza una leve recuperación; y a partir de ahí se ha venido dando un paulatino incremento en la producción y exportación de crudo, lo que consecuentemente ha significado mejores ingresos para el Estado.

Según el Banco Central del Ecuador, en las cuatro décadas de explotación, el país logró ingresos que bordean los US\$. 120 000 millones provenientes del sector petrolero, especialmente de la exportación de crudo y derivados. En tanto que al final de 1990, la participación del petróleo en el PIB era de 11,90%; dos décadas más tarde, para el año 2010 esa participación se ubica en 35,83%. Las rentas provenientes del sector petrolero pasaron a ser un actor clave en la provisión de ingresos corrientes al gobierno central, es así que en los primeros dos decenios de producción patrocinó alrededor del 35% de los ingresos fiscales; sin embargo, este porcentaje se ha reducido a un 19,84% para el año 2010. Evidentemente, con la actividad petrolera, el total de las exportaciones ecuatorianas aumentaron considerablemente, pasando de aportar con un 18,22% en

---

<sup>20</sup> La cual disponía entre otras cosas “... entregar al fisco el 90% de sus ganancias e invertir el 10% restante en el robustecimiento institucional, especialmente en el área de exploración” (EP Petroecuador, 2010: 22). A diferencia de la CEPE, la nueva empresa se constituyó como un holding de empresas, conformado por: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial (Revelo, 2011).

1972 a 50,71% en 1990 para participar con un 55,31% al total de exportaciones en el año 2010.

**Gráfico N° 8. Participación promedio del sector petrolero en la economía ecuatoriana 1972-2010**



**Fuente:** Alberto Acosta, 2012a.

Siguiendo a Acosta (2012a), la dependencia de la economía ecuatoriana en el petróleo es evidente, ya que de acuerdo con los indicadores macroeconómicos, la participación del petróleo en el PIB se ha mantenido en promedio con un 40%; las exportaciones han fluctuado en una media del 51%, y los ingresos fiscales han promediado un rango del 35% a lo largo de casi 40 años de actividad petrolera. El gráfico N° 8, ilustra lo señalado.

Pese a la gran cantidad de recursos económicos, que del petróleo ha recibido el Estado ecuatoriano, su distribución en la economía nacional no ha sido del todo coherente, pues poco se hizo por tomar las medidas adecuadas que eviten los *shocks* en la economía y la degradación de las otras ramas de actividad. Sin embargo, en un intento por ‘ahorrar’ parte de los ingresos, se crearon en el país –de 1998 a 2007– una serie de fondos de estabilización petrolera que en su periodo de vida habían recibido más allá de US\$ 6.800 millones en ingresos (Cueva, 2008). El manejo de dichos fondos “[...] no respondió a prioridades de política pública, sino a necesidades o demandas coyunturales” (Grupo Faro, 2009: 12).

**Gráfico N° 9. Creación de valor agregado por industria en la economía ecuatoriana  
2012 1/.**



**Fuente:** BCE, 2012. Cuentas nacionales trimestrales del Ecuador N° 81. Elaboración propia.  
1/ A septiembre de 2012.

Como resultado del poco interés por propiciar un ambiente de crecimiento integral las ramas de la economía durante todo el periodo de explotación, se puede evidenciar que la generación de valor agregado de la rama petrolera no es alta en comparación con las otras ramas, si se considera que en la industria petrolera el uso de capital es intensivo. El gráfico N° 9 muestra el valor agregado petrolero como aporte al PIB es de 10,74% – incluye venta de derivados– valor que es muy cercano a las de comercio y construcción; de hecho es superado por el valor agregado que crea la rama de manufactura. Los aportes al PIB corresponden a 10,99%; 10,45; y, 11,75% respectivamente (BCE, 2012).

En razón de lo descrito, que la economía nacional depende de los ingresos petroleros y que estos últimos están fuertemente vinculados con la producción del hidrocarburo, es importante mencionar el volumen de reservas probadas de petróleo que el país dispone para el futuro. De acuerdo con el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, en el transcurso de la explotación petrolera, las reservas de petróleo se han incrementado de 800 mil a más de 7 mil millones de barriles (Ruiz e Iturralde, 2013). Sin embargo aquella cifra, puede que esté declinando; ya que los campos encontrados “son cada vez menos frecuentes, más costosos y [...] más pequeños” (Acosta, 2009: 63), si se considera que técnicamente las reservas aumentan conforme se descubren nuevos yacimientos.

Según informe y datos de la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador, al 31 de diciembre de 2011, el país contaría con unas reservas totales en petróleo de 7 193 mil millones de barriles divididas entre las empresas públicas y las privadas (EP Petroecuador, 2013). Su distribución se muestra a continuación.

**Tabla N° 2. Reservas de petróleo en Ecuador al 31 de diciembre de 2011**

Entidad	Probadas	Probables	Posibles	TOTALES
	a	b	c	d = a+b+c
Secretaría de Hidrocarburos	29	...	...	29
EP Petroecuador	4.702	178	...	4.880
Petroamazonas EP	883	74	15	972
<b>Empresas Públicas</b>	<b>5.614</b>	<b>252</b>	<b>15</b>	<b>5.881</b>
<b>Empresas Privadas</b>	<b>1.223</b>	<b>82</b>	<b>7</b>	<b>1.312</b>
<b>Total reservas</b>	<b>6.837</b>	<b>334</b>	<b>22</b>	<b>7.193</b>

Fuente: EP Petroecuador, 2013.

### **Fondos de estabilización petrolera: Estructuración y manejo**

Desde 1998 hasta 2008, varios fondos se crearon en el Ecuador, los objetivos que perseguían aquellos fondos iban desde ahorrar, asignar fondos a diferentes cuentas, o simplemente usar los ingresos provenientes del petróleo en fines no establecidos en la estructura de los fondos. A través de varias reformas legales se fueron modificando algunos de esos fondos y, en otros casos se eliminaron los vigentes y se crearon unos nuevos. La experiencia de los fondos ecuatorianos, se describe a continuación:

#### *Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)*

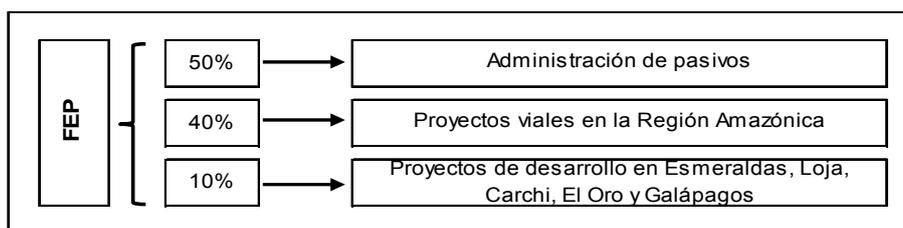
El FEP, fue constituido mediante ‘Ley Reformatoria al Código Tributario’ en abril de 1998, sin embargo a partir de su creación fue modificado en varias ocasiones, especialmente su distribución.

Su objetivo principal fue acumular temporalmente en una cuenta los ingresos que resultaban como excedente del precio en la exportación de crudo de 23 y más grados API; la idea, era estabilizar las cuentas del presupuesto cuando el precio del recurso disminuya [...] (BCE, 2007).

Inicialmente, el FEP se abastecía de los recursos producto del excedente entre el valor del precio del barril de petróleo exportable, con el que inicialmente se calculó el Presupuesto General del Estado, y el precio efectivamente facturado en las exportaciones.

En abril de 1999 sufriría un primer cambio, que de acuerdo con la Ley Reformatoria al Código Tributario; el FEP tenía que liquidarse –al final de cada ejercicio fiscal– no sin antes haber compensado las posibles pérdidas de ingresos por ventas de petróleo en las que haya incurrido del presupuesto estatal. En la liquidación, el FEP se repartía como se muestra a continuación.

**Gráfico N° 10. Distribución del FEP 1999.**



Fuente: BCE, 2007.

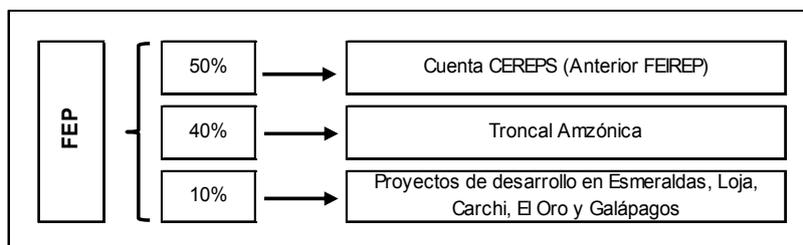
No obstante, en marzo de 2000, se aprueba la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Trole I) y con ella, una nueva reforma para el FEP, misma que consistió en rever el significado de excedentes, “dejando de lado este criterio del excedente de precios e introduciendo el concepto de excedente asociados a los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional” (BCE, 2007: 15). La reforma, también cambió la distribución del fondo, de la siguiente manera:

- (i) 45% va al FEP para la administración de pasivos, (ii) 35% para la rectificación y pavimentación de una carretera en las zonas petroleras en la Amazonía –La Troncal Amazónica– (iii) 10% a proyectos de desarrollo en Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos; y, (iv) el 10% en dotación de equipos y fortalecimiento de la Policía Nacional, hasta el año 2005 (Cueva, 2008: 7).

La regla para la liquidación de los excedentes petroleros, se aclaró en abril de 2002, precisando que en base a la ley, el FEP se podría constituir “únicamente cuando en un ejercicio fiscal el ingreso petrolero efectivo sea mayor al inicialmente contemplado en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional” (BCE, 2007: 15). Estableciéndose, desde junio de ese año que con los recursos del FEP se podía financiar el desequilibrio del presupuesto del Estado, en caso que los ingresos petroleros de los tres primeros trimestres del periodo fueran menores a los presupuestados. Estos sucesos implicaron un nuevo cambio en la distribución del FEP, destinándose el 45% de los recursos al

FEIREP en lugar de *administración de pasivos*. Finalmente, en el año 2006 llegaría una última variación. En la ilustración siguiente se muestra aquella distribución:

**Gráfico N° 11. Distribución de recursos del FEP 2006.**



Fuente: BCE, 2007.

En todo caso, si existían excedentes del petróleo, y efectivamente el FEP se constituía como verdadero fondo, éste tenía que ser liquidado y distribuido entre sus partes, haciendo de sus recursos el arca de financiamiento del presupuesto Estatal del siguiente periodo fiscal. La responsabilidad de la gestión del FEP, recayó siempre en el Ministerio de Economía y Finanzas.

#### *Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP)*

Este nuevo fondo fue constituido en una coyuntura económica diferente a la del FEP, ya que coincidió con una nueva expansión de la actividad petrolera en el país (explotación privada de crudos pesados). Mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) de junio de 2002 se crea el FEIREP; el cual también fue concebido como un fondo de estabilización y ahorro. Sus recursos dependían de los ingresos provenientes de la participación del Estado en los contratos de producción de crudo pesado<sup>21</sup> (BCE, 2007).

A diferencia del FEP, al manejo de este nuevo fondo se le da mayor institucionalidad, ya que se lo crea con un patrimonio autónomo mediante un fideicomiso, cuya gestión y administración sería responsabilidad directa del Banco Central del Ecuador. Se instituye además, un órgano de gobierno del fondo, encargado

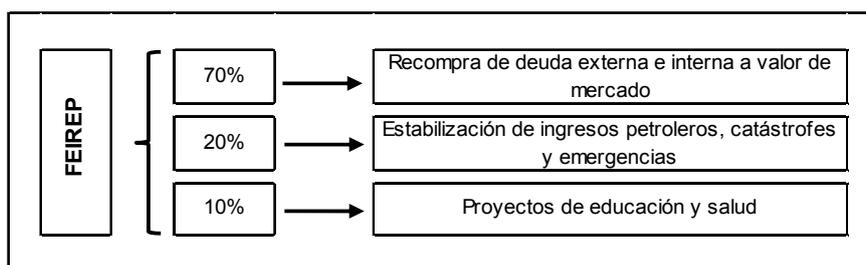
<sup>21</sup> Petróleo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, cuya calidad fuera menor a 23grados API. “Los ingresos del Estado por los contratos de participación corresponden a los por concepto de regalías pagadas por las compañías privadas y por concepto de ventas directas de la participación del Estado” (BCE, 2007: 10).

del diseño de las políticas de administración de esos recursos, que se denominaría Comisión de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (CEIREP) y conformada por el Ministro de Economía y Finanzas como presidente, el Procurador General del Estado, y, un encargado del Presidente de la República (BCE, 2005).

La regla general con la que operó este fondo, consideraba que “los ingresos y egresos del FEIREP no podían ser considerados como ingresos y gastos primarios corrientes del presupuesto del Gobierno Central” (Calvopiña y Rodríguez, 2007: 76).

De acuerdo con la LOREYTIF, para efectos del uso de los recursos se dispuso como regla fiscal, “un 2,5% del PIB como techo –de acumulación– del fondo para estabilización” (Cueva, 2008: 8). La distribución del FEIREP se representa en el siguiente cuadro.

**Gráfico N° 12. Distribución de los recursos del FEIREP**



Fuente: BCE, 2007.

Sin embargo, la distribución de recursos se desarrolló de tal manera que se dio prioridad y a la vez se aseguró el pago de la deuda pública externa e interna, beneficiando únicamente a los acreedores; en un segundo plano quedaron los fines con los cuales se lo concibió. Al respecto, Acosta sostiene:

La sola existencia de dicho fondo maximizó el precio de los Bonos Global, pues para eso fue expresamente creado el FEIREP. Y esa sola revalorización, que podría haber cobijado actos de colusión y uso indebido de información privilegiada, otorgó ganancias potenciales a los tenedores de bonos entre ellos la banca privada (Acosta, 2009: 51).

*Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social de Desarrollo Científico y de Estabilización Fiscal (CEREPS)*

Tres años después de la creación del FEIREP, y con la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOREYTIF de julio de 2005, se crea la CEREPS, previa

liquidación y traspaso de los recursos del FEIREP a la nueva cuenta (BCE, 2007). La tesis política en que se basó el cambio “fue la necesidad de dirigir una mayor parte de los fondos petroleros a las inversiones sociales en lugar de pago de la deuda” (Cueva, 2008: 9).

La CEREPS, fue creada como una cuenta especial que forma parte del presupuesto general del Estado pero autónoma e independiente del presupuesto del gobierno central, lo que implica, la expresa prohibición del uso de sus recursos en gastos corrientes. No tiene la forma de un fondo fiduciario –como su antecesor– (Cueva, 2008).

El objetivo principal de la CEREPS era “hacer frente a la falta de inversión social, en ciencia y tecnología y a las condiciones limitadas de productividad y competitividad que enfrenta el país” (BCE, 2007: 11). De la administración y manejo de esta cuenta se encargaría el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los ingresos de la CEREPS provenían básicamente de dos fuentes:

Ingresos del Estado derivados de la producción de crudo pesado (petróleo inferior a 23 grados API) y, el 45% de los ingresos del petróleo superiores a los incluidos originalmente en el Presupuesto General del Estado (Cueva, 2008: 10).

La distribución de los recursos de la CEREPS se describe a continuación:

(i) el 35% para cuatro usos alternativos: (a) líneas de crédito a tasas de interés por debajo del mercado para financiar proyectos productivos en la agricultura, industria, pesca, pequeña empresa y microempresa, a través la Corporación Financiera Nacional, y el Banco Nacional de Fomento; (b) el pago de las deuda con el IESS, (c) recompra de la deuda pública interna y externa, con el entendimiento de que los nuevos fondos liberados a través de estas recompras deben ser utilizados para inversiones en infraestructura, créditos al sector productivo y educación, salud y vivienda, y (d) los proyectos de infraestructura destinados a la mejora de la competitividad y la productividad (con un límite máximo del 10% del total de los fondos destinados a este artículo).

(ii) 30% para proyectos de inversión social, destinándose 15% a educación y la cultura, y otro 15% a la salud y el saneamiento, ambos prioridades del Plan de Desarrollo Social.

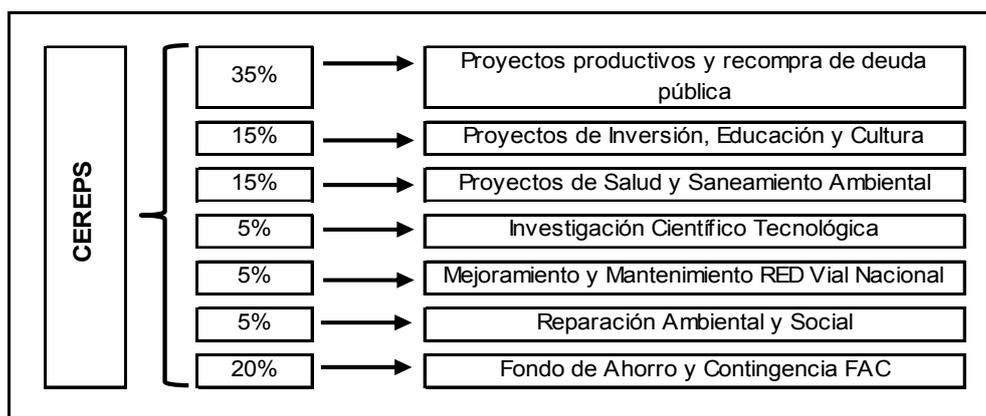
(iii) 5% para la investigación y el desarrollo, en forma de proyectos de investigación y tecnología a través de varias agencias especializadas y universidades.

(iv) 5% para mejora y mantenimiento de carreteras, a través del Ministerio de Obras Públicas.

- (v) 5% en proyectos ambientales y sociales para hacer frente a las externalidades negativas de los hidrocarburos y de actividades mineras explotadas por el Estado.
- (vi) 20% para estabilizar los ingresos petroleros y las situaciones de emergencia. (Cueva, 2008: 10).

En el gráfico siguiente se resume la distribución de la cuenta CEREPS:

**Gráfico N° 13. Distribución de los recursos de la cuenta CEREPS 2005**



Fuente: BCE, 2007.

#### *Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)*

Con la aprobación de la LOREYTIF en julio de 2005, se creó también el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC), cuyos recursos se podían utilizar únicamente “para la estabilización de los ingresos petroleros y para gastos de emergencia” (Cueva, 2008: 11). A diferencia de la CEREPS, el FAC se constituyó como un fideicomiso mercantil cuya administración estuvo en manos del Banco Central del Ecuador. Se conformó además, una especie de órgano de gobierno del fondo con personería jurídica y de derecho público; el cual se denominó Comisión de Ahorro y Contingencias, dicha comisión estaba conformada por el Vicepresidente de la República y el Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador (Calvopiña y Rodríguez, 2007).

La Ley Reformatoria, estipuló que del total de recursos que ingresen en la CEREPS, el 20% debían destinarse para el FAC; pero con la regla de que sus recursos acumulados tendrían un techo máximo de 2,5% del PIB permanentemente. Además, todos los fondos no utilizados al final del año fiscal –incluidos los recursos transferidos que no hubieren sido gastados– debían ser devueltos a la CEREPS (BCE, 2007).

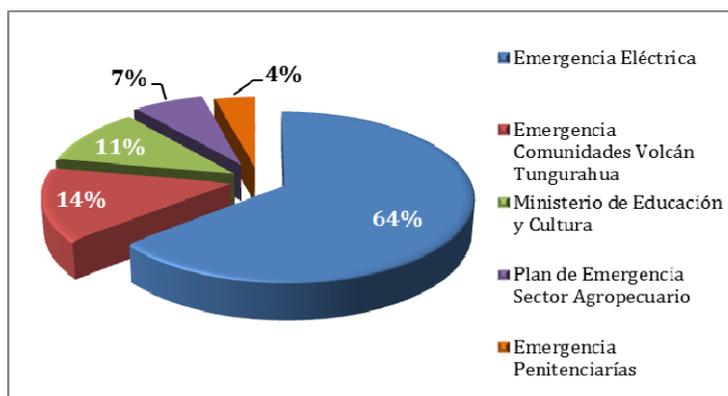
De la distribución de los recursos del FAC, se puede decir, que como se podían utilizar para compensar el desbalance en los ingresos petroleros presupuestados, o para enfrentar emergencias legalmente declaradas conforme dicta la Constitución de la República; la segunda opción fue aplicada con más frecuencia.

Por ejemplo, de acuerdo con Artola:

Durante el año 2006, 64% de los ingresos de este fondo han sido destinados para cubrir la emergencia eléctrica asociada a [...] PETROECUADOR [...] para la importación de derivados que fueron entregados en forma de préstamos a las empresas de generación térmica para evitar una crisis energética en el país. Adicionalmente los recursos se destinaron a las comunidades afectadas por la erupción del volcán Tungurahua quienes han recibido 14% y para el plan de emergencia del sector agropecuario se destinó el 7% de los recursos de este fondo (BCE, 2007: 20).

Lo dicho, se ilustra a continuación:

**Gráfico N° 14. Distribución de los recursos del FAC en 2006**



Fuente: BCE; 2007.

#### *Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos (FEISEH)*

Es el fondo más reciente, implementado después de la rescisión del contrato de participación –entre el Estado ecuatoriano y la empresa norteamericana Occidental Petroleum Co. (OXY)<sup>22</sup>– en la explotación del Bloque 15; por medio de la aprobación de la Ley Orgánica de creación del fondo fiduciario FEISEH en octubre de 2006.

El fondo se creó con el objetivo de:

<sup>22</sup> “A raíz del traspaso ilegal del 40% de sus acciones a la compañía Alberta Energy Corporation, filial de la canadiense Encana...” (Ruiz e Iturralde, 2012).

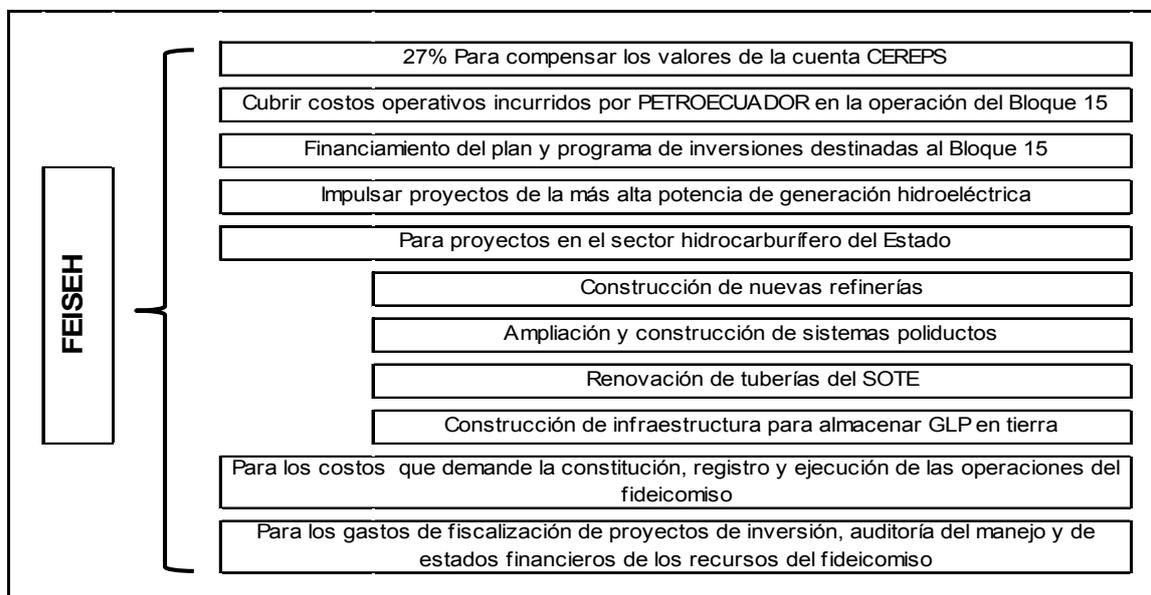
Optimizar y racionalizar la utilización de los recursos adicionales provenientes de la explotación petrolera derivados de la decisión de caducidad del contrato de participación [...] con la compañía Occidental; a través de destinarlos hacia la ejecución de proyectos de inversión estratégica así como también en el impulso de una política energética alternativa y de desarrollo social para el país (BCE, 2007: 21).

Se conformó como un fideicomiso mercantil, de patrimonio autónomo, administrado por el Banco Central del Ecuador. Este fondo formaba parte del Presupuesto General del Estado más no del Presupuesto del Gobierno Central y tampoco se sujetaba al marco legal del FEP-CEREPS a menos que exista una disposición concreta (Cueva, 2008).

De supervisar la distribución efectiva de los recursos del fondo, se encargó la Comisión del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero, como órgano de gobierno del fondo; y el Comité Técnico del FEISEH, como el ente ejecutor de las disposiciones de la citada Comisión.

Los ingresos generados por la explotación del Bloque 15 se destinaron de la siguiente manera:

**Gráfico N° 15. Distribución de los recursos del FEISEH**



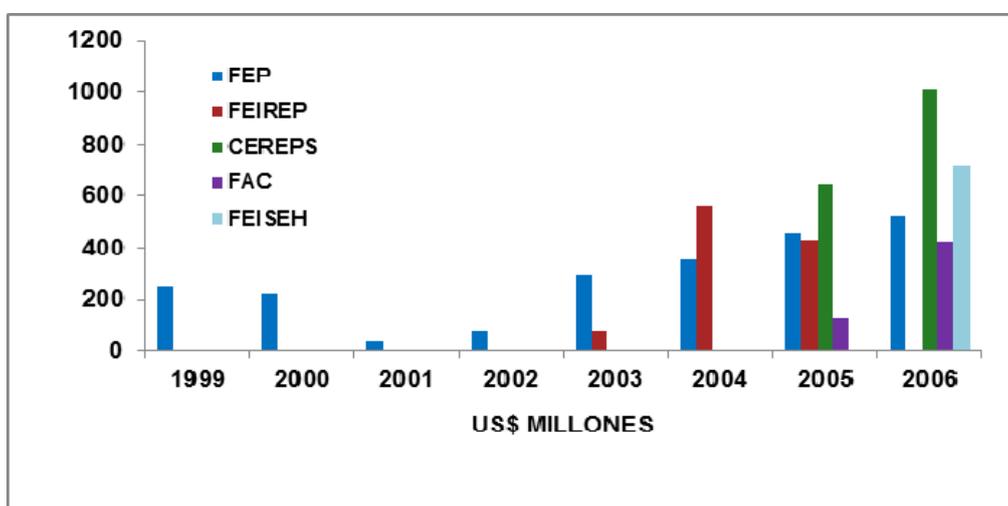
Fuente: BCE, 2007.

Finalmente, el 3 de abril de 2008 se eliminó todos los fondos petroleros, mediante la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso Público de los Recursos Petroleros del

Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, esta nueva ley establece que todos los recursos públicos provenientes del petróleo deberán ingresar al presupuesto general del Estado como ingresos de capital y serían *única y exclusivamente para fines de inversión* (Chávez y Real, 2011).

En recursos acumulados, durante la vigencia de los fondos ecuatorianos, tuvieron cerca de US\$ 7.000 millones, estos recursos representarían al día de hoy aproximadamente el 14% del PIB de 2007, y un 8,3% respecto del PIB de 2012<sup>23</sup>. La evolución de los recursos que se transfirieron a los fondos se representa en el gráfico N° 16, donde se deja ver que la mayor cantidad de recursos ingresados se da desde 2004, periodo que coincidiría con “[un] crecimiento importante tanto del volumen como del valor de las exportaciones, lo cual se debió a la puesta en marcha el OCP, [...] así como la evolución al alza de los precios mundiales del petróleo” (Ruiz e Iturralde, 2012: 93).

**Gráfico N° 16. Evolución de los recursos depositados en los fondos ecuatorianos (US\$ Millones)**

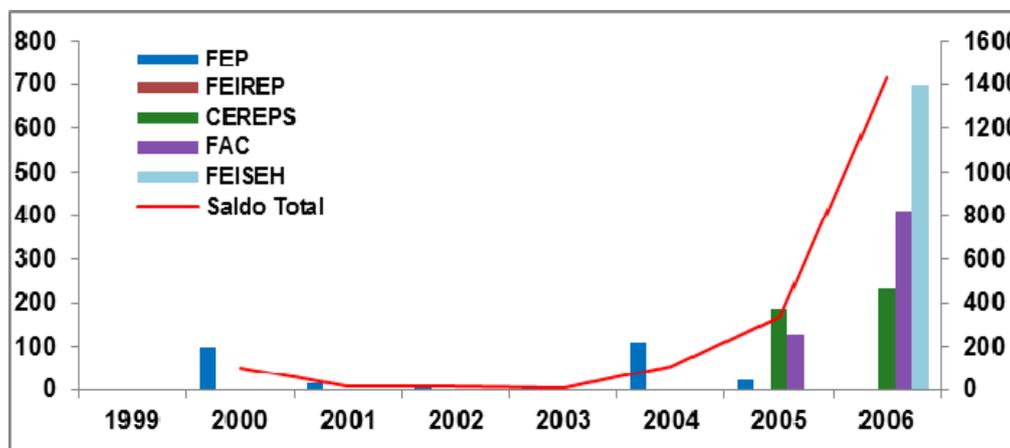


Fuente: Cueva, 2008.

La tendencia de crecimiento de los fondos petroleros año tras año, así como los ingresos y egresos anuales que configuraron el desenvolvimiento de los diferentes fondos se muestra en la ilustración N° 17 y la tabla N° 3 respectivamente.

<sup>23</sup> PIB 2007 = US\$ 51.007.777; PIB 2012=US\$ 84.039.900; Banco Central del Ecuador. Información Estadística 1925: Julio de 2012. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006>

**Gráfico N° 17. Saldos acumulados a fin de año y tendencia de crecimiento de los fondos ecuatorianos 1999-2006**



Fuente: Cueva, 2008.

**Tabla N° 3. Ingresos, egresos y saldos anuales de los fondos ecuatorianos (US\$ Millones).**

Fondo		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Jun 07*
<b>FEP</b>	Saldo inicio año			100		12	5	109	22	0
	Ingresos	252	223	40	79	295	355	458	522	29
	Egresos	252	123	126	66	302	251	545	544	
	<b>Saldo fin año</b>		<b>100</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>109</b>	<b>22</b>	<b>0</b>	<b>29</b>
<b>FEIREP</b>	Saldo inicio año									
	Ingresos					81	549	430		
	Egresos					81	549	430		
	<b>Saldo fin año</b>									
<b>CEREPS</b>	Saldo inicio año								185	231
	Ingresos							643	1,010	226
	Egresos							459	964	282
	<b>Saldo fin año</b>							<b>185</b>	<b>231</b>	<b>175</b>
<b>FAC</b>	Saldo inicio año								129	411
	Ingresos							129	426	275
	Egresos								144	
	<b>Saldo fin año</b>							<b>129</b>	<b>411</b>	<b>686</b>
<b>FEISEH</b>	Saldo inicio año									699
	Ingresos								719	144
	Egresos								20	
	<b>Saldo fin año</b>								<b>699</b>	<b>842</b>
<b>TOTAL</b>	Saldo inicio año			100		12	5	109	336	1,341
	Ingresos	252	223	40	79	375	914	1,660	2,677	674
	Egresos	252	123	126	66	382	810	1,433	1,672	282
	<b>Saldo fin año</b>		<b>100</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>109</b>	<b>336</b>	<b>1,341</b>	<b>1,733</b>

Fuente: Cueva (Inflows, Outflows, and Stocks of Oil-Retail Funds).

## **El desempeño de los actores políticos**

Desarrollar una aproximación de las decisiones tomadas por los actores de la política nacional en los principales asuntos del accionar público, constituye una considerable práctica que ayuda a catalogar la transparencia, la capacidad técnica, los niveles de legitimidad y acuerdos que, conforme a su naturaleza y cumplimiento, se tornan imprescindibles en los regímenes democráticos.

En efecto, desde 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. Con el Presidente de la República quien está al frente de las decisiones de la política petrolera; el ente ejecutor de esta es el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables<sup>24</sup> y la empresa estatal Petroecuador su operador. Sin dejar de lado o darle menos importancia al Ministerio de Economía y Finanzas como el encargado de la planeación de los recursos económicos del Estado y de las cuentas de gastos del ejecutivo sustentadas generalmente en las rentas petroleras (Revelo, 2011).

Si antes del petróleo de la Amazonía, las políticas fueron de total entrega a las petroleras privadas<sup>25</sup> sin ningún tipo de regulación por parte del Estado, no se puede hablar de política petrolera afín a los intereses nacionales sino más bien que se trató de un régimen privatizador, del que se obtuvo beneficios insignificantes para el país.

Sin embargo, a la vez que sucedía la expansión de la actividad petrolera de los años 70, “se ideologizó el tema del patrimonio y de la explotación de los yacimientos, o eran estatales o se concedían a las petroleras internacionales” (Sierra, 2012: 20); lo que de ahí seguiría fue una corriente nacionalista por establecer como propiedad del Estado, los recursos naturales y su administración (EP Petroecuador, 2010).

A raíz del boom petrolero, en 1972 entran en vigencia la Ley de Hidrocarburos y la Ley Constitutiva de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) promulgadas en 1971 con el afán fue establecer el principio de pertenencia del Estado ecuatoriano sobre los recursos hidrocarburíferos y rever los contratos de concesión asignados anteriormente. El último punto atañe a Texaco-Gulf, como se describe a continuación:

---

<sup>24</sup> Anteriormente Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos; luego Ministerio de Minas y Petróleos.

<sup>25</sup> En 1964, la Junta Militar de Gobierno otorgó, por el lapso de 40 años, prorrogables por 10 años más, una concesión de 1.4 millones de hectáreas al consorcio Texaco-Gulf [para exploración y explotación]” (Petroecuador, 2010: 11).

Los conflictos comenzaron en 1972 con la decisión del gobierno de reducir las áreas de concesión privada y elevar los montos mínimos de inversión. En 1974 el Estado compró el 25% de las acciones del consorcio Texaco-Gulf. En 1976, la decisión de que esta participación se computase sobre producción legalmente fijada hizo que la Gulf se retirase de Ecuador y que el Estado se convirtiera en el accionista mayoritario (62,5%). En junio de 1992 la Texaco revirtió a Petroecuador el restante 37,5% de participación (Lucero, 1997: 7).

La tónica de la época fue el creciente endeudamiento por parte del Estado para financiar presupuestos gubernamentales que soportaban cualquier tipo de promesas clientelares; negociando con el Congreso los temas más álgidos del sector, haciendo de la política petrolera una negociación de intereses entre las partes. Un claro ejemplo de esta etapa es la aplicación del esquema industrializador de sustitución de importaciones basado en “aprovechar la generación de recursos del sector primario a favor de la industrialización del país” (BCE, 1998: 7) a través de la creación de subsidios para el crecimiento de una industria protegida por el Estado (Acosta: 2012a).

En 1985, conforme la Ley de Hidrocarburos de 1971; se cambia de rumbo en el manejo del sector petrolero, al permitir la participación de las empresas privadas con recursos propios en la exploración y explotación de nuevos pozos (Petroecuador 2010). La adopción de estas políticas, llevaron a la liberalización de la industria hidrocarburífera en los años noventa, lo que a su vez desencadenó una paulatina ineficiencia en cuanto al control de la política petrolera por el lado del Estado ecuatoriano. Significó de igual manera, una merma considerable en la producción de Petroecuador –CEPE hasta 1989– y, “determinó la pérdida de autonomía [de la estatal, así como constantes arremetidas] de *lobing* o maniobras políticas a favor de las empresas petroleras privadas” (Revelo, 2011: 41).

Buena parte de esta etapa se caracterizó por la creación de fondos de estabilización petrolera con perspectivas de corto plazo, cuyos objetivos por cumplir se quedaron a medio camino gracias al manejo indiscriminado y poco técnico de sus recursos; y los conflictos por violación de acuerdos por parte de la empresa Occidental Petroleum Co., que terminó con la caducidad de dicho contrato en 2005.

Para el caso ecuatoriano, en una reflexión de Alberto Acosta, las políticas basadas en la maliciosa dependencia en los recursos naturales no renovables, que se ha

prestado para el surgimiento de gobiernos caudillistas, incluso autoritarios; se deben a los siguientes factores:

- Débiles instituciones del Estado para hacer respetar las normas y capaces de fiscalizar las acciones gubernamentales.
- Ausencia de reglas y de transparencia que alienta la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos y los bienes comunes
- Conflicto distributivo por las rentas entre grupos de poder, lo que, disminuye la inversión y las tasas de crecimiento económico
- Políticas cortoplacistas y poco planificadas de los gobiernos (Acosta, s/f citado en Domínguez, 2010: 35).

Parece ser, siguiendo a Sierra (2012), que habiendo tenido la mejor oportunidad para cambiar el rumbo de la economía ecuatoriana y procurar un estado de bienestar óptimo para su población, los actores políticos no se interesaron en aprovecharla, ante lo cual el autor se sostiene:

Empero, lo más preocupante han sido los periodos de bajas de los precios de las exportaciones de crudo y el aprovechamiento sin buen sentido preventivo de los mayores ingresos obtenidos en los lapsos de precios altos. [...] Tampoco se ha dejado ver una política tenaz para ordenar, planificar y controlar los fondos financieros, vigilar con rigor los contratos de proyectos y otras operaciones del complejo hidrocarburífero.

En general, la clase política, salvo excepciones de algunos líderes, ha sido la responsable del desaprovechamiento de las virtudes de esta minería, que por tratarse de una riqueza no renovable ni abundante debería ser extraída con prudencia y utilizada con virtualidad en pro del desarrollo nacional (Sierra, 2012: 40-41).

Por su parte, la sociedad civil y su participación en las grandes decisiones nacionales, empezó a tomar fuerza desde inicios de los años 70, cuando algunas organizaciones sociales y civiles respaldaron el nacimiento de movimientos sociales interesados en incidir en el desarrollo del país, dando origen a las primeras instituciones de defensa de derechos humanos, equidad, mujeres, medio ambiente, entre otros. Estos hechos ayudaron a que los conceptos de democracia y desarrollo tomen fuerza y entren en el debate público. Sin embargo, tardarían cerca de tres décadas para que la sociedad civil participe activamente en un proceso, y fue a través de la Constitución de 1998, ya que la misma incluyó algunos procesos participativos en los que podía estar presente la ciudadanía, potenciando el rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo local y en la gobernabilidad (CEDA, 2011).

No obstante, ya entrada la década del año 2000 fue cuando se pudo dar un logro puntual en cuanto a la gestión de la sociedad civil en el área de transparencia, con la conformación en 2002 de la ‘Coalición de Organizaciones Sociales por el Acceso a la Información Pública en el Ecuador (Coalición Acceso)’, coalición que trabajó hasta conseguir la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip)<sup>26</sup> en 2004.

Como sea, el papel de la sociedad civil no fue más allá de la participación figurativa, mucho menos fue su accionar en el tema petrolero, siempre las decisiones se tomaron celosamente por los responsables de la política económica del país.

### **El papel de las instituciones públicas**

De acuerdo con una clasificación desarrollada por Revelo (2011) se puede encontrar que existen instituciones que dependiendo de sus atribuciones, competencias e información privilegiada han participado y participan en el desarrollo de la política petrolera ecuatoriana.

#### *Ministerio de Recursos Naturales no Renovables*

Anteriormente llamado Ministerio de Minas y Petróleos, le corresponde la ejecución de la política petrolera dictada por el Ejecutivo conforme lo dispuesto en las diversas Constituciones que se han elaborado en el país. Una de sus competencias de mayor importancia es la contratación con empresas petroleras extranjeras privadas o también estatales.

La *Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH)* adscrita a este Ministerio, se encarga de fiscalizar la producción de todos los campos productores de las empresas privadas, estatales y mixtas; controlar los costos y gastos de las empresas; y autorizar las tasas de extracción diarias de petróleo. De la información que esta dirección presenta, depende las acciones emprendidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el presupuesto estatal, y también la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

---

<sup>26</sup> Gobierno del Ecuador. Registro Oficial No. 337 del 18 de mayo de 2004. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública.

El *Comité Especial de Licitaciones (CEL)*, pertenece también a este Ministerio y es presidido por el Ministro de Recursos Naturales no Renovables. Entre las atribuciones y deberes del Comité están: 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.

### *EP Petroecuador*

Creada en junio de 1972 bajo la jurisdicción del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos –de la época– con el nombre de CEPE, nació “para ser la ejecutora de una política hidrocarburífera que buscaba un manejo soberano del petróleo en beneficio del Ecuador” (EP Petroecuador, 2010: 13).

Actualmente, se denomina EP Petroecuador<sup>27</sup>; y cumple con la ejecución de las actividades que se le asigna según la política establecida por el Presidente de la República. Se maneja con un directorio presidido por el Ministro de Recursos Naturales no Renovables. El directorio es el que establece las políticas empresariales de EP Petroecuador y está integrado por varios Secretarios de Estado y otros funcionarios estatales. El Presidente Ejecutivo es quién representa legalmente a la empresa, y es quién responde por el manejo técnico, financiero y administrativo de EP Petroecuador (EP Petroecuador, 2010).

Como, los sistemas de contratación no están sujetos a normativas de contratación pública sino a la Ley de Hidrocarburos y reglamentos afines, la empresa es sujeto de control por parte de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, Contraloría General del Estado, Unidad de Auditoría Interna y Directorio de Petroecuador (Ley Especial de Petroecuador).

### *Ministerio de Economía y Finanzas*

Ejerce la administración económica y financiera del Estado con el objetivo de:

---

<sup>27</sup> 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, un representante del Ejecutivo y el Director de la Senplades. (EP Petroecuador, 2010).

Contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país y a una mejor calidad de vida para las y los ecuatorianos, a través de una eficaz definición, formulación y ejecución de la política fiscal de ingresos, gastos y financiamiento público; que garantice la sostenibilidad, estabilidad, equidad y transparencia de las finanzas públicas (Ministerio de Finanzas, 2013).

### *Ministerio del Ambiente*

Es la instancia máxima de establecer, dictar y coordinación políticas ambientales, y estrategias, proyectos y programas para la preservación de los ecosistemas y el uso eficiente y sustentable de los recursos de la naturaleza. “Ejerce de forma eficaz y eficiente la rectoría de la gestión ambiental, garantizando una relación armónica entre los ejes económicos, social, y ambiental que asegure el manejo sostenible de los recursos naturales estratégicos” (Ministerio del Ambiente, 2013). Toma parte en el diseño de la política petrolera haciendo cumplir la normativa ambiental que es de su competencia.

En lo que respecta a la práctica de la transparencia de gestión, de acuerdo con el estudio elaborado por la Fundación Esquel y Civicus<sup>28</sup>, se señala que tradicionalmente, tanto las instituciones públicas como la sociedad civil ecuatorianas tienen un bajo nivel de compromiso con este tema (CEDA, 2011).

No obstante, con la aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip) en 2004, mérito de la Coalición de Organizaciones Sociales por el Acceso a la Información Pública en el Ecuador (Coalición Acceso); se empezó a realizar actividades encaminadas a la capacitación de funcionarios del sector público y ciudadanos de distintos sectores para promover el tema de transparencia y la mejora de los sistemas de información pública. Este proceso terminó con la promulgación y entrada en vigencia del Reglamento<sup>29</sup> a la mencionada ley en 2005, con la finalidad de facilitar su aplicación práctica.

Después de la aprobación del reglamento de la mencionada ley en enero de ese mismo año, se empezó a ejecutar varias veedurías impulsadas por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil con el objeto de monitorear la calidad los servicios

---

<sup>28</sup> “La sociedad civil en el Ecuador: Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades”. Fundación Esquel y Civicus, 2006.

<sup>29</sup> Gobierno del Ecuador. Decreto Ejecutivo 2471, Registro Oficial 507 del 19 de enero de 2005. Reglamento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública.

públicos. Sin embargo, las veedurías y otros mecanismos de control social comenzaron a enfrentar una serie de obstáculos como la falta de cooperación de las entidades públicas y la carencia de capacidad interna para ejercer su labor de manera óptima, a pesar de la capacitación recibida (Arias, 2011).

De acuerdo con el Banco Mundial<sup>30</sup> en un análisis de las restricciones al acceso a la información y rendición de cuentas concluyó “que la capacidad del sector público [ecuatoriano] para generar y difundir información para los ciudadanos sigue siendo insuficiente, que la debilidad de la cultura de transparencia y rendición de cuentas seguía afectando al sector público” (citado en CEDA, 2011: 25).

---

<sup>30</sup> “El papel de la sociedad civil en la Agenda de Gobernabilidad en Ecuador: Evaluación de Oportunidades y Restricciones” Banco Mundial, 2007.

## CAPÍTULO IV

### **Síntesis Comparativa de los casos: Noruega y Ecuador.**

La combinación de los casos de Noruega y Ecuador, tiene un propósito útil para ésta investigación, en parte, porque los efectos del manejo de sus ingresos petroleros ha beneficiado el desarrollo del primero, y ha generado graves problemas hasta hoy existentes en el segundo.

En base de la información recopilada a la que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, y considerando utilizar la estrategia de similitud y diferencias que permite aplicar el método comparativo, se pretende identificar las características más importantes y criterios positivos de la experiencia de Noruega que pudieran servir para su adaptación en Ecuador.

El cuadro N° 3 resume las características de los casos noruego y ecuatoriano:

**Cuadro N° 3. Comparación de los casos Noruega - Ecuador.**

	NORUEGA	ECUADOR	CRITERIOS PARA ECUADOR
<b>Generalidades (Datos a 2012)</b>			
<b>Extensión territorial (Km²)</b>	323 800 /1	270,67 /2	
<b>Población/3 (Millones de habitantes)</b>	5 042 671	15 737 878	
<b>PIB Total /4 (USD. Millones)</b>	500 029 909	84 039 856	
<b>PIB per cápita/4 (USD. Miles)</b>	99 636	5 425	
<b>Ingresos Petroleros (% PIB)</b>	23%	40%	
<b>Fondo de ahorro petrolero</b>	Sí	No	
<b>Marco jurídico y manejo de los fondos</b>			
<b>Fecha de creación</b>	Norway State Fund (Fondo Petrolero del Gobierno de Noruega), 22 de junio de 1990.  Cambia de nombre a Government Pension Fund –Global (GPF) o Fondo Global de Pensiones del Gobierno en febrero de 2006.	Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), abril de 1998  Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), junio de 2002  Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social de Desarrollo Científico y de Estabilización Fiscal (CEREPS), julio de 2005  Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC), julio de 2005  Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos (FEISEH), octubre de 2006	N. D.

<p><b>Ingresos del fondo</b></p>	<p>Conformados por:</p> <p>Ingresos netos provenientes de la actividad petrolera.</p> <p>Rendimiento de las inversiones del fondo (cuando exista superávit en el presupuesto del Estado)</p>	<p>FEP: Provenientes del excedente en los precios por la exportación de crudo de 23 y más grados API.</p> <p>FEIREP: Ingresos derivados de la participación del Estado en los contratos de producción de crudo pesado menor a 23 grados API.</p> <p>CEREPS: Ingresos derivados de la producción de crudo pesado, y el 45% de los ingresos del petróleo superiores a los presupuestados en el presupuesto del Estado.</p> <p>FAC: Recibía el 20% de los recursos de la CEREPS.</p> <p>FEISEH: Recursos adicionales derivados de caducidad del contrato de participación con la Oxy.</p>	<p>El valor excedente entre el precio del barril presupuestado en la proforma del Estado y el valor facturado en las ventas.</p> <p>Más los rendimientos ganados al final del ejercicio (si se invirtiera los recursos).</p>
<p><b>Estructura de Gobierno</b></p>	<p>Parlamento, legislador del manejo del fondo.</p> <p>Ministerio de Finanzas, inversor del fondo.</p> <p>Banco Central de Noruega, como administrador de los recursos e inversiones.</p>	<p>No contaron con una estructura Gobierno.</p> <p>Delegación de comisiones encargadas de la distribución de los recursos luego de la liquidación del Fondo.</p>	<p>Independiente del Gobierno central, y responsable de sus cuentas y ejecutorias.</p> <p>Poder legislativo como el procurador del desempeño.</p> <p>Ministerio de Economía y Finanzas responsable de inversiones</p> <p>Representantes de la sociedad civil con voz y voto en las decisiones.</p> <p>Banco Central del Ecuador</p>
<p><b>Organismo que lo gestiona</b></p>	<p>Banco Central de Noruega a través del Departamento de Gestión del fondo (Norges Bank Investment Management, NBIM)</p>	<p>Encargado exclusivamente al Banco Central del Ecuador.</p>	<p>Un ente técnico - profesional encargado de su gestión</p>

<b>Gestión de rentas, ahorro e inversiones</b>	<p>Establece un portafolio de referencia de inversiones a largo plazo en acciones y bonos gubernamentales en el extranjero.</p> <p>Fija una tasa de rendimiento real anual acorde a la regla del gasto.</p>	<p>No gestionaban rendimientos, la Ley de creación disponía su liquidación al final de cada periodo.</p> <p>Su estatuto daba uso discrecional de los fondos en cualquier momento por medio de una declaratoria de emergencia nacional.</p>	<p>Inversiones de renta fija y variable en empresas y países de confiable trayectoria que arrojen rendimientos positivos al final de cada ejercicio</p>
<b>Regla de gasto del fondo</b>	<p>Los desembolsos del fondo destinados a cubrir el déficit presupuestario no petrolero y corresponden al rendimiento real del fondo estimado en 4% anual</p>	<p>Supuso el empleo de los recursos para cubrir gastos realizados en las declaratorias de emergencia.</p> <p>FEIREP: regla fiscal de 2,5% del PIB como límite de ahorro para estabilización.</p>	<p>Ejecutable únicamente en situaciones que ameriten desembolsos de recursos.</p> <p>El valor de la regla de gasto debe estar sujeto al valor estimado que se espere como rendimiento anual.</p>
<b>Tamaño del fondo</b>	<p>USD 333.500 millones equivalentes a más del 90% del PIB en 2007.</p> <p>A 2012, tiene recursos por USD 636.300 millones que significa un 127% del PIB.</p>	<p>Desde 1998 hasta 2007, los fondos recibieron más de US\$ 7.000 millones en ingresos, equivalentes al 13.7% del PIB del 2007 /5.</p> <p>Al 2012 /5, estos ahorros hubieran significado un 8.3% del PIB.</p>	
<b>Lineamientos éticos</b>	<p>Ejercicio de los derechos de propiedad</p> <p>Criterios para calificación negativa y exclusión de compañías de la lista de inversiones del fondo.</p>	<p>No disponían.</p>	<p>Establecimiento de requisitos que deben cumplir las empresas o Estados en donde invertirá el fondo.</p> <p>Código de ética exigible para los funcionarios encargados de la operación del fondo.</p>
<b>Uso final de los recursos de los fondos</b>	<p>Portafolio de inversiones que aseguren ahorro futuro.</p>	<p>Recompra de deuda pública externa e interna a valor de mercado.</p> <p>Liquidación de los fondos al final de cada periodo.</p> <p>Los recursos iban a diferentes cuentas para gasto de capital y gasto social como establecía la Ley</p>	<p>Ahorro y acumulación a largo plazo</p>

<b>Desempeño de los actores políticos</b>			
<b>Gobiernos y políticas públicas</b>	<p>Gobiernos estables.</p> <p>Ahorro de riqueza para las generaciones futuras.</p> <p>Disminución de las actividades rentistas.</p> <p>Establecimiento de lineamientos éticos para la gestión de los recursos del fondo</p>	<p>Ciclos políticos interrumpidos.</p> <p>Cada gobierno inauguraba sus propias políticas y planes.</p> <p>Establecimiento de fondos cuya Ley obligaba a liquidarlos al final de cada periodo fiscal.</p> <p>Prácticas rentistas.</p>	<p>La entrada de un nuevo gobierno no debe influir en el curso normal del fondo.</p> <p>Dotar de autonomía al fondo respecto de los gobiernos.</p> <p>Política pública intergeneracional de distribución de los recursos</p> <p>Política de desarrollo de largo plazo</p>
<b>Democracia y equidad en la distribución de recursos</b>	<p>Estabilidad política.</p> <p>Funciones y atribuciones claras de los poderes del Estado.</p> <p>Los recursos del Estado pertenecen a toda la población</p>	<p>Inestabilidad política (en la mayor parte de la existencia de los fondos, 1999-2006).</p> <p>Interferencia entre poderes del Estado.</p> <p>Concentración del ingreso en pocas manos</p>	<p>Fortalecimiento de la democracia</p> <p>Estabilidad política garantizada</p> <p>Los recursos ahorrados deben llegar a toda la población</p> <p>Autonomía entre poderes del Estado</p>
<b>Compromiso político</b>	<p>Continuidad de los programas y políticas de largo plazo.</p> <p>Respeto al medio ambiente.</p> <p>Control sobre la expansión de la industria petrolera.</p> <p>Hacer frente al problema intergeneracional.</p> <p>Los recursos del Estado son para el desarrollo de la sociedad</p>	<p>Escasa experiencia y compromiso en controlar y fiscalizar a las empresas del sector.</p> <p>Programas y políticas interrumpidas.</p> <p>Garantizar el pago de la deuda pública.</p> <p>Dependencia de los ingresos del petróleo.</p>	<p>Para darle continuidad al proceso de crecimiento del fondo.</p> <p>Salir de la dependencia del petróleo</p> <p>Fortalecer las instituciones que hacen control a las empresas del sector.</p> <p>Reconocer a los ciudadanos como únicos dueños del fondo.</p>

<b>Sociedad civil</b>	<p>Reconocimiento de propiedad ulterior de los ciudadanos sobre el fondo.</p> <p>Aprueba o desaprueba la participación del fondo en las empresas que invierte.</p> <p>Cooperación academia-empresa privada para generar conocimiento.</p>	<p>Sistemas de producción tipo enclave (exclusión de la sociedad civil).</p> <p>No se consultó su aprobación en ninguno de los fondos creados.</p> <p>Vive los efectos de la enfermedad holandesa</p> <p>Escasa participación en encadenamientos productivos.</p>	<p>Reconocimiento del fondo como un patrimonio intangible a heredar.</p> <p>Participación en las decisiones del fondo a través de la designación de representantes civiles.</p> <p>Compromiso para exigir el cumplimiento de leyes</p>
<b>Papel de las instituciones públicas</b>			
<b>Transparencia de gestión</b>	<p>Auditor General del fondo designado por el Parlamento, lleva más de 20 años en funciones.</p>	<p>La permanencia en funciones de las comisiones encargadas de los fondos estuvo ligada al ciclo político de cada gobierno.</p>	<p>Equipo auditor independiente que de cuentas del desempeño del fondo.</p> <p>Evaluación periódica de cumplimiento de metas y monitoreo de resultados.</p> <p>Medición de transparencia de gestión de sus funcionarios</p>
<b>Acceso a la información</b>	<p>Informes de gestión del fondo son de carácter público.</p> <p>Se los encuentra en las páginas web del Banco Central de Noruega y el Ministerio de Finanzas</p>	<p>Limitado acceso a informes de gestión de los fondos.</p> <p>Escasa cooperación entre entidades públicas</p> <p>Guardan celosamente su información</p>	<p>Publicación de estudios realizados</p> <p>Presentación de información fidedigna y comprensible para todos.</p> <p>Acceso a información de calidad</p>
<b>Rendición de cuentas</b>	<p>El Banco Central presenta informes trimestrales y anuales de la gestión del fondo al Parlamento noruego</p> <p>Un Auditor General designado por el Parlamento se encarga de examinar al fondo y emitir informes de su desempeño</p> <p>Responsabilidad civil y penal por mal desempeño</p>	<p>Débil cultura de rendición de cuentas</p> <p>No presentación de informes periódicos</p> <p>Informes se presentaban una vez liquidado el fondo</p> <p>No responsabilidad civil y penal por su accionar</p>	<p>Incentivar la cultura de rendición de cuentas.</p> <p>Informes periódicos de gestión del fondo por parte del Banco Central.</p> <p>Publicación de los resultados del examen realizado al fondo por el equipo auditor.</p> <p>Responsabilidad civil y penal por malas prácticas de gestión</p>

/1. <http://es.worldstat.info/Asia/Norway/Land>

/2. <http://www.inocar.mil.ec/>

/3. <http://hdr.undp.org/es/content/population-total-both-sexes-thousands>

/4. <http://datos.bancomundial.org/>

/5. PIB 2007 = US\$ 51.007.777; PIB 2012=US\$ 84.039.900; Banco Central del Ecuador. Información Estadística 1925. Julio de 2012.

---

Fuente: Elaboración propia.

## **Reflexiones para crear un fondo de ahorro a partir de ingresos petroleros**

De acuerdo con el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, el país cuenta con cerca de la mitad del petróleo -en reservas probadas<sup>31</sup>- que se ha explotado desde hace ya 40 años; con dichas reservas “el Ministerio pronostica que el Ecuador podrá seguir exportando petróleo por los próximos 15 o 28 años” (Ruiz e Iturralde, 2013: 141). En base a la anterior afirmación, se puede decir que aún queda tiempo; y en tal virtud, de existir un compromiso firme con las futuras generaciones, habría que pensar en la forma de constituir un mecanismo de ahorro que con un adecuado manejo de su riqueza asegure la acumulación de recursos financieros en el tiempo; tomando como referencia la experiencia de Noruega.

Con una corta reseña en torno a la creación de un mecanismo de ahorro de recursos para el futuro, el principal objetivo de este capítulo es proponer los elementos positivos extraídos del caso noruego que se pueden considerar y adaptar en la implementación de un fondo de ahorro de ingresos del petróleo en Ecuador.

### *Ingresos del fondo*

Poner en marcha el fondo implica establecer los recursos con los cuales se alimentará el mismo. Tomando en cuenta que Ecuador no es un país superavitario en su ejercicio fiscal, en principio, bien podría ahorrarse recursos a partir del excedente entre el precio del barril presupuestado en la proforma del Estado y el valor facturado en las ventas.

Este fondo podrá recibir también los rendimientos generados al final del periodo por las inversiones hechas con los recursos del fondo en su portafolio de inversiones. Sería ideal que conforme se vaya avanzando en una independencia respecto del petróleo, se podría acumular progresivamente el valor total de los ingresos que se obtienen del petróleo.

### *Estructura de gobierno del fondo*

Deberá gozar de plena independencia en sus decisiones y poseer total responsabilidad de sus cuentas y ejecutorias. Integrado por el poder Legislativo como el ‘procurador’ del

---

<sup>31</sup> En el transcurso de la actividad petrolera, las reservas probadas de petróleo se han incrementado de 800 mil a más de 7 mil millones de barriles (Ruiz e Iturralde, 2013).

buen desempeño del fondo; Ministerio de Economía y Finanzas como el arquitecto de los planes de inversión; representantes de la sociedad civil con voz y voto en las decisiones que tome el gobierno del fondo; y, el Banco Central como el brazo ejecutor de los planes de inversión. El gobierno del fondo será un reflejo del afán de transparentar las operaciones y procesos del fondo.

#### *Organismo que gestionará el fondo*

Requiere la creación o conformación de un organismo altamente técnico y profesional que se ponga al frente exclusivamente de la gestión de los recursos del fondo.

Este organismo dependerá del Banco Central del Ecuador quien es el ente rector de la política financiera del país. Así mismo, se debe establecer reglas claras y bajo los cuales trabajará el equipo encargado de la administración del fondo.

#### *Gestión de rentas, ahorro e inversiones*

Al manejarse como un portafolio de inversiones, éstas deberán colocarse en empresas de confiable trayectoria que no representen riesgo de pérdida de la inversión ni de los rendimientos esperados. La buena operación y colocación de las inversiones es responsabilidad del organismo que lo gestione.

#### *Regla de gasto del fondo*

El valor asignado como regla de gasto dependerá del valor que se calcule como rendimiento anual esperado de las inversiones.

Sin embargo, la regla de gasto se hará efectiva cuando existan situaciones que ameriten desembolsos del recurso; el fondo viene a ser una herramienta de ahorro futuro más no de estabilización fiscal.

#### *Lineamientos éticos*

Corresponde al establecimiento de una serie de requisitos que deben cumplir las empresas o países dónde se invertirá los recursos, como ya se dijo el destino de las inversiones, no debe representar riesgo de pérdida para el fondo.

También, es preciso formular un Código de ética exigible para los funcionarios encargados de las operaciones del fondo, cuya violación u omisión sea sujeta de responsabilidad civil y penal

#### *Uso final de los recursos de los fondos*

En función de un único objetivo, el ahorro permanente de recursos financieros de largo plazo.

#### *Gobiernos y políticas públicas*

Al concebirse como una política pública la existencia del fondo, el accionar de cada gobierno no deberá dirigirse a clausurar el curso de crecimiento del fondo.

Es necesario, que cada gobierno reconozca y ratifique la autonomía con la que el fondo cuenta respecto de su mandato.

La formulación de la una política pública para hacerle frente al problema de la distribución intergeneracional de recursos sobre la cual se respalde la creación del fondo. La creación del fondo deberá contribuir en la implementación de mecanismos de desarrollo de largo plazo a fin de abandonar las prácticas rentistas tradicionales en el país.

#### *Democracia, y equidad en la distribución de los recursos*

El rol de los actores políticos en propiciar las condiciones adecuadas para el buen funcionamiento del fondo debe empezar por garantizar estabilidad política, y mantener respeto por la autonomía entre poderes del Estado. Lo que implica, que no por estar en la coyuntura favorable del poder, pueden manipular o disponer de los recursos del fondo a discreción

En ellos recae la responsabilidad de garantizar que los recursos acumulados en el fondo se distribuyan entre toda la población.

#### *Compromiso político*

Depende de cada gobierno adquirir el compromiso necesario para darle continuidad a los proyectos y mantenerlos como políticas de Estado en el tiempo.

Consensuar sobre la declaración y reconocimiento de los ciudadanos como únicos propietarios del fondo. Consolidar un accionar de fuerzas que permita impulsar los otros sectores de la economía y viabilizar mecanismos para salir de la dependencia del petróleo.

Fortalecer el servicio civil y las instituciones encargadas de controlar la industria del sector de los hidrocarburos a fin de verificar los ingresos generados en ella.

### *La sociedad civil*

Es mandatorio en la sociedad civil, empoderarse del fondo y reconocerse propietario del mismo; y como tal, reconocerlo como un patrimonio intangible a heredar a las próximas generaciones.

El hecho de reconocerse como tal, necesita de su activa participación en las decisiones sobre el fondo, a través de la designación de sus representantes civiles, y en las consultas que se les requiera hacer a efectos de cambios futuros al fondo.

Tiene la obligación de exigir el cumplimiento de leyes y contribuir a la protección del fondo como responsabilidad básica que va más allá de ser un elector.

### *Transparencia de gestión*

En un afán por garantizar mecanismos de transparencia de gestión, se debería incorporar un equipo auditor independiente de los fondos que de cuentas al Legislativo acerca del desempeño de los fondos al menos una vez al año. Este equipo auditor podrá conformarse por una parte nacional y otra internacional para desvirtuar cualquier intento de mala operación.

El auditor nacional, se encargará además de evaluar periódicamente el cumplimiento de metas y monitorear los resultados; con estos, a su vez, elaborar indicadores de transparencia de gestión del fondo y de sus funcionarios.

### *Acceso a la información*

Las instituciones públicas deberán cumplir con la presentación de información fidedigna y comprensible para el público.

Prestar facilidades para el acceso a información de calidad en versiones física y digital, y, coordinar acciones para compartir dicha información con universidades y centros de investigación.

Publicación de estudios e investigaciones desarrollados en torno a las actividades que el fondo realiza.

### *Rendición de cuentas*

Fortalecimiento de la cultura de rendición de cuentas mediante la capacitación de los funcionarios en leyes y normas a cumplir en el proceso administrativo, incluida la aplicación de sanciones de responsabilidad civil y penal por malas prácticas de gestión de recursos públicos.

Así como también temas de transparencia y mejora de los sistemas de información pública, la cual incluye el cumplimiento de elementos como: la presentación de informes trimestrales y anuales de la gestión del fondo por parte del Banco Central ante el poder Legislativo y el gobierno del fondo; la publicación del informe de desempeño y resultados del examen realizado por parte del equipo auditor ante el poder Legislativo.

Las reflexiones aquí mencionadas surgen del análisis comparativo entre Noruega y Ecuador, las cuales se establecen como una propuesta ante de la necesidad de construir una política de Estado de precautelar los intereses que por justicia le corresponden a las generaciones futuras y disponer de un mecanismo de estabilización de precios del recurso cuando existan situaciones apremiantes y sea inevitable su uso. No se trata, de construir un fondo de ahorro intocable, sino de cuidar que los recursos que se acumulen no sean sujeto del uso indiscriminado de los gobiernos, puesto que hasta ahora lo único que estamos heredando a las futuras generaciones es una deuda de la que ellos no se están beneficiando aún.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

Es importante para los países primario exportadores mantener fondos de ahorro y estabilización a partir del petróleo porque permiten acumular recursos en el tiempo aprovechando el auge de los precios de las materias primas y sirven como un colchón de amortiguamiento para paliar la crisis cuando los precios caen.

Sus recursos pueden ayudar a reducir la dependencia de las economías en los bienes primarios a través de una adecuada canalización de los recursos hacia la diversificación de las ramas de la economía.

A sus recursos no se los consideraría solo como *ahorros*, sino que se los puede hacer generar rendimientos, mediante una estrategia prudente de inversiones para mantener el ingreso una vez agotado el recurso no renovable, tal como propone El Serafy.

Los recursos acumulados pueden ser utilizados en respuesta a las presiones demográficas futuras, para garantizar el consumo a lo largo del tiempo y preservar el patrimonio para las generaciones venideras.

El análisis del caso noruego ayudó a identificar las características positivas y criterios importantes de la experiencia noruega, las cuales podrían ser consideradas para aplicarse en nuestro país.

El Fondo Global de Pensiones del Gobierno de Noruega se planteó desde su inicio como objetivo primordial *el ahorro para las generaciones futuras*; además de suavizar en el tiempo el gasto de los inestables ingresos del petróleo.

La acumulación de recursos se realiza únicamente con los excedentes presupuestarios reales, es decir cuando el ejercicio fiscal es superavitario.

Su mecanismo de acumulación se rige a la regla de política fiscal que estipula gastar en el transcurso del tiempo el retorno real del fondo estimado en 4% anual, esto, cuando se requiera cubrir déficit presupuestario no vinculado al petróleo.

Su estructura, permite que se gestione como un portafolio de inversiones en acciones en diferentes empresas, y bonos de Estado de los distintos países en los que invierte. Las decisiones estratégicas se evidencian en un marco de referencia estratégico de inversiones.

Las operaciones sobre las empresas en las que se piensa intervenir están normadas por los *lineamientos éticos* basados en el ejercicio de los derechos de propiedad del pueblo noruego, y la decisión de excluir empresas respecto del fondo.

Cuenta con una estructura de gobierno independiente de otras instituciones y poderes del Estado, el responsable de su manejo es el Ministerio de Finanzas quien encarga la gestión operativa al Banco Central, y éste la lleva a cabo a través del Departamento de Gestión.

Su gestión está basada en tres ejes principales: profesionalismo, responsabilidad y transparencia.

Los ciudadanos noruegos son los únicos y legítimos propietarios de los recursos que ahorra el fondo.

Empero de lo anterior, cabe recalcar que la construcción del fondo de Noruega fue un reto más de cohesión y voluntad política que de necesidad económica propiamente dicha.

Quizá, la mayor lección que Noruega enseña, es la manera en que sus actores políticos lograron consolidar un accionar equilibrado de sus fuerzas para llegar al tan ansiado consenso político y social que les permitió establecer políticas públicas de largo plazo en beneficio de la población.

## **Recomendaciones**

Poner en marcha un nuevo fondo como una política pública, exige entre otras cosas, contar con una coherente disciplina fiscal que procure el no uso de la totalidad de los ingresos petroleros en planes de corto plazo.

Se puede decir entonces que para construirse un fondo de ahorro y estabilización petrolero, no se debe omitir lo siguiente.

Tomando en cuenta que Ecuador no es un país superavitario en su ejercicio fiscal, en principio, bien podría ahorrarse recursos a partir del excedente entre el precio del barril presupuestado en la proforma del Estado y el valor facturado en las ventas.

Conformar y contar una estructura de gobierno con plena autonomía en sus decisiones, total responsabilidad de sus cuentas y ejecutorias. Independientemente de quienes conformen su gobierno, éstos no debieran estar ligados al ciclo político de cada gobierno.

El ente que esté al frente de la gestión requerirá de un equipo con conocimiento altamente técnico, profesional, cuyo accionar refleje el afán de transparentar las operaciones y procesos del fondo.

Al tratarse de gestión recursos financieros, es muy importante que cuente con un marco estratégico de inversiones cuyo objetivo principal sea el ahorro permanente y capitalización de esos recursos en largo plazo.

En caso de ser necesario y en situaciones de desembolsos de dinero, la regla de gasto a aplicarse deberá estar vinculada al valor estimado que se espere como rendimiento anual de las inversiones totales del fondo.

Es conveniente que no se vuelva a repetir el hecho de diseñar fondos que actúen como meros medios de distribución de recursos, especialmente para gastos de capital; o ser objeto de reiteradas modificaciones, ya que lo único que provocaron fue la eliminación temprana de dichos fondos.

Con lo anterior, se obliga a los gobiernos a buscar los mecanismos para salir -en el mejor de los casos- o disminuir el nivel de dependencia de sus presupuestos en el petróleo; lo que demandará un replanteamiento integral de las estrategias fiscales a seguir en función del nivel de ingresos fiscales y del desarrollo del país.

Por último, de manera general se puede decir que, mientras Noruega se constituye como un país prudente en la aplicación de un modelo de desarrollo exitoso que le ha permitido crear una industria petrolera muy competitiva a nivel mundial sin que eso haya significado la pérdida de soberanía sobre sus recursos; ha sido capaz, no solo de mejorar y mantener el estado de bienestar de su población, sino de acumular una inmensa cantidad de recursos para sus futuras generaciones.

Ecuador, por su parte, se ve como un país, que ha derrochado recursos haciendo gala de la aplicación de políticas poco efectivas, tecnológicamente atrasado en la explotación de sus recursos, dependiente de un único recurso como sustento de su economía, golpeado por la mayoría de las patologías que presentan los países extractivistas; y, cuyas decisiones estuvieron dirigidas a responder situaciones coyunturales e intereses particulares.

Dado que tanto el gasto del Estado como la economía ecuatoriana dependen casi enteramente de un recurso natural no renovable, y que en este trabajo no se hace un análisis pormenorizado acerca de la formulación y aplicación de la política intergeneracional, queda abierta la discusión que puede servir como referencia para futuros estudios en temas de equidad intergeneracional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2006). "Efectos de la maldición de la abundancia". En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*, (Comp. Guillaume Fontaine): 87-112. Quito, Ecuador: Rispergraf.
- Acosta, Alberto (2009). *La Maldición de la Abundancia*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala.
- Acosta, Alberto (2012a). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto (2012b). "Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición". Disponible en: [http://www.ecoport.com/Temas\\_Especiales/Mineria/Extractivismo\\_y\\_neoextractivismo\\_dos\\_caras\\_de\\_la\\_misma\\_maldicion](http://www.ecoport.com/Temas_Especiales/Mineria/Extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion), visitado en mayo 14 de 2013.
- Álvarez, Carlos (1993). "La economía de la energía y el precio". Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/5546/1/carlosguillermoalvarez.1993.pdf>, visitado en mayo 14 de 2013.
- Alveberg, Lars-Jakob y Eldbjørg Vaage Melberg (2013). "FACTS 2013: The Norwegian Petroleum Sector" Disponible en: <http://npd.no/en/Publications/Facts/Facts-2013/> (Visitada en junio 04 de 2013).
- Aizenman, Joshua y Reuven Glick (2007). "Sovereign Wealth Funds: Stumbling Blocks or Stepping Stones to Financial Globalization?" *FRBSF Economic Letter* número 38. Disponible en: <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2007/december/sovereign-wealth-funds-financial-globalization/el2007-38.pdf> (visitada en noviembre 20 de 2012).
- Arias, Alicia (2011). "Instrumentos para el control social de la transparencia" Disponible en: <http://topua.semillas.org.py/wp-content/uploads/2011/01/InstrumentosCSParaguay-AliciaArias.pdf>, visitado en mayo 24 de 2014.
- Arreaza, Adriana, Luis Castilla y Cristina Fernández (2008). "La consolidación de los Fondos Soberanos de Riqueza: perspectivas y aspectos de política al interior de los países y más allá de las fronteras". En *Documentos especiales de coyuntura*

- económica. Los fondos soberanos de riqueza: tendencias globales y casos de estudio*. CAF: 7-30. Caracas, Venezuela.
- Bates, Robert (2001). *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*. Barcelona, España: Antonio Bosch.
- BCE (Banco Central del Ecuador) (1998), Dirección General de Estudios; Nota técnica N° 20 “*Desempeño del comercio exterior Ecuatoriano y perspectivas de mediano plazo*”, Quito, Ecuador.
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2007). “Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador”. Disponible en <http://ximah.net/w/bce/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae53.pdf>, visitado en noviembre 20 de 2012.
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2013). “Información estadística mensual”. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-estadisticos>
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2013). “Boletín Anuario”. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-estadisticos>
- Borten, Ola (2013). “The Norwegian Model: Evolution, performance and benefits”. Ponencia presentada en el Seminario The Norwegian Experience in the Oil and Gas Sector, mayo 8, México D.F., México.
- Calvopiña, Vilma y Dennis Rodríguez (2007) “Los Fondos de estabilización y el uso intergeneracional del petróleo en el Ecuador”. Tesis de Grado de Ingeniería en Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Politécnica Nacional.
- Capra, Katherina y Pablo Evia (2007). “Fondo de estabilización”. *Revista Análisis Económico* número 22, [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/analiseconomico/analisis/vol22/3FONDOESTB.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/analiseconomico/analisis/vol22/3FONDOESTB.pdf) (visitada en agosto 20 de 2012).
- Caputo, Orlando (2000). “La crisis de la economía chilena: El cobre, del sueldo de Chile al crecimiento empobrecedor”. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101004090648/8.pdf>, visitado en marzo 18 de 2013.
- Carrión, Diego (2013). “Patrón de Reproducción del capital en la economía ecuatoriana”. *Revista Economía* número 102: 15-57.

- Cashin, Paul, Hong Liang, y John McDermott (1999). "How persistent are shocks to world commodity prices?" Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9980.pdf>, visitado en junio 20 de 2013.
- CEDA (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental) (2011). "Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador" Disponible en [http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/05/Situacion-Transparencia-y-Rendicion-Cuentas-ONG-Ecuador\\_2011.pdf](http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2011/05/Situacion-Transparencia-y-Rendicion-Cuentas-ONG-Ecuador_2011.pdf), visitado en abril 24 de 2014.
- Céspedes, Luis y David Rappoport (2006). "El Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega". Disponible en [http://www.bcentral.cl/estudios/revista-economia/2006/abr/Vol9N1abr2006pp71\\_78.pdf](http://www.bcentral.cl/estudios/revista-economia/2006/abr/Vol9N1abr2006pp71_78.pdf), visitado en junio 12 de 2012.
- Chávez, Alexandra y Claudia Real (2011). "Evaluación integral: económica, social y ambiental de la actividad petrolera en las provincias de Orellana y Sucumbíos" Tesis de grado de Ingeniería en Ciencias Económicas y Financieras. Escuela Politécnica Nacional.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2008). "El manejo del Fondo de Pensiones de Noruega" Disponible en [http://caf.com/media/3221/200806\\_CAF\\_Fondos\\_Soberanos.pdf](http://caf.com/media/3221/200806_CAF_Fondos_Soberanos.pdf), visitado en agosto, 14 de 2012.
- Cueva, Simón (2008). "Ecuador: Fiscal Stabilization Funds and Prospects". Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-110.pdf>, visitado en junio 18 de 2013.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel y Steven Barnett (2001). "Fondos Petroleros ¿Solución o problema?" Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/12/pdf/davis.pdf>, visitado en junio 12 de 2012.
- Dokka, Ane y Oyvind Midttun (2006). "FACTS 2006: The Norwegian Petroleum Sector" Disponible en: <http://npd.no/en/Publications/Facts/Facts-2006/>, visitado en abril 04 de 2013.
- Domínguez, José (2010). "Recomendaciones de política para reducir el impacto al medio ambiente de la actividad petrolera en el Ecuador". Tesis para obtener el

título de Maestría en Economía con mención en Economía Ecológica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

EP Petroecuador (2010). “El petróleo en el Ecuador 2010”. Disponible en: <http://www.eppetroecuador.ec/BibliotecaVirtual/index.htm>, visitado en marzo 15 de 2013.

EP Petroecuador (2013). “El petróleo en el Ecuador, la nueva era petrolera”. Disponible en: <http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/archivo/001138.pdf>, visitado en diciembre 15 de 2013.

Eriksen, Tore (2006). “The Norwegian Petroleum Sector and the Government Pension Fund–Global”. Disponible en: <http://www.regjeringen.no/en/search.html?quicksearch=The+Norwegian+Petroleum+Sector+and+the+Government+Pension+Fund+%E2%80%93+Global&id=86008>, visitado en junio 04 de 2013.

ESADE GEO (2013) “Fondos Soberanos 2013” Disponible en: <http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadyNovedades/ArticulosyPublicaciones/Documents/Fondos-Soberanos-Nov2013.pdf>, visitado en febrero, 18 de 2014.

ESMAP (2005). “Estudio comparativo sobre la distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú”. Disponible en: [http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/FR30405FR27965\\_Mexico\\_Energy%20Policies%20and%20the%20Mexican%20Economy%20January%202004\\_SpanishFinal.pdf](http://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/FR30405FR27965_Mexico_Energy%20Policies%20and%20the%20Mexican%20Economy%20January%202004_SpanishFinal.pdf), visitado en abril 17 de 2013.

Estrada, Javier (2006). “Modelo Petrolero Noruego y sus beneficios”. Disponible en: [http://www.energiaadebate.com/Articulos/diciembre\\_2006/imagenes/El\\_Modelo\\_Petrolero\\_Noruego.pdf](http://www.energiaadebate.com/Articulos/diciembre_2006/imagenes/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf), visitado en julio 04 de 2013.

Falconí, Fander y Hugo Jácome (2001). “La reforma fiscal deja intacto el problema del endeudamiento externo”. *Revista Iconos* número 12: 13-20.

Falconí, Fander y Juan Ponce (2005). “¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los global 12?”. *Revista Iconos* número 23: 9-15.

Farina, Joaquín (2006). “El concepto de la Renta: un análisis de su versión clásica y marxista. ¿Son aplicables a la argentina actual?” Disponible en: [http://scholar.google.com.ec/scholar?es\\_sm=93&bav=on.2,or.r\\_qf.&bvm=bv.71](http://scholar.google.com.ec/scholar?es_sm=93&bav=on.2,or.r_qf.&bvm=bv.71)

667212,d.cWc,pv.xjs.s.es.TYQRTtAE2D0.O&biw=1366&bih=667&um=1&ie=UTF-8&lr=&q=related:OeirMm1jSvq0QM:scholar.google.com/, visitada en junio 18 de 2012.

- Fernández, Aureliano, Juan Gómez, y Osmel Manzano (2002). *Aplicación de distintos esquemas de fondos patrimoniales y sus efectos intergeneracionales en Venezuela*. Caracas: Editorial Exlibris C.A.
- Fierro, Virginia y Mariana Naranjo (2003). *ECUADOR: Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano 1970-2010*. Quito, Ecuador: NOCION Imprenta.
- Fontaine, Guillaume (2008). "ITT: Un problema de gobernanza para el Ecuador". En *La Guerra de Fuego. Políticas petroleras y crisis energéticas en América Latina*, ed. Guillaume Fontaine y Alicia Puyana: 169-193. Quito, Ecuador: Crearimagen.
- From, Björn (2008). "Presentación detallada del Fondo Petrolero Noruego". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Gestión de los hidrocarburos: Experiencias de otros países productores, mayo 14 y 15, en La Paz, Bolivia.
- From, Björn G. (2009) "La gestión de los recursos petroleros en Noruega. Análisis básico desde el marco noruego de la gestión de los recursos petroleros". Ponencia presentada en Flacso sede Ecuador, julio 22 de 2009, Quito, Ecuador.
- González, José Luis. (2009). "Rentismo y construcción de problemas de investigación en ciencia política". Disponible en: [http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/206/0073B\\_Gonzalez.pdf;jsessionid=E339A84416DAFA0E540468A2A32726F9?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/206/0073B_Gonzalez.pdf;jsessionid=E339A84416DAFA0E540468A2A32726F9?sequence=1)
- Gordillo, José (2004). "Importancia del petróleo en el Ecuador". En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. Guillaume Fontaine (Comp.): 67-73. Quito, Ecuador: Rispergarf.
- Gordillo, Ramiro (2004). "Petróleo y medio ambiente en el Ecuador". En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. Guillaume Fontaine (Comp.): 45-54. Quito, Ecuador: Rispergarf.
- Griffith-Jones, Stephany y José A. Ocampo (2008). "Fondos Soberanos de Riqueza: perspectivas para los países en desarrollo". En *Documentos especiales de coyuntura económica. Los fondos soberanos de riqueza: tendencias globales y casos de estudio*. CAF: 31-64. Caracas, Venezuela.

- Grupo Faro (2009). “El origen y destino de los ingresos petroleros”. Disponible en <http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/lupa%20petrolera.pdf>, visitado en mayo 25 de 2013.
- Gudynas, Eduardo (2012). “Hay alternativas al extractivismo. Transiciones para salir del viejo desarrollo”. Disponible en: <http://www.extractivismo.com/documentos/TransicionesSalirViejoDesarrolloRedGE12.pdf>, visitado en mayo 25 de 2013.
- Historiaecuador.blogspot.com (2006). “Economía del Banano. Modelo Estatal de Desarrollo. Década de los 70’s”. Disponible en <http://historiaecuador.blogspot.com/>, visitado en junio 15 de 2013.
- ICEX (s/f). “Noruega: Marco Político”. Disponible en: [http://www.icex.es/FicherosEstaticos/auto/0606/MARCO%20POLITICO\\_15790\\_.pdf](http://www.icex.es/FicherosEstaticos/auto/0606/MARCO%20POLITICO_15790_.pdf), visitado en junio 15 de 2013.
- IFE (2002). “Sistemas políticos y electorales contemporáneos: NORUEGA”. Disponible en: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/sis\\_elec\\_mundo/noruega\\_22.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/sis_elec_mundo/noruega_22.pdf), visitado en junio 15 de 2013.
- Johnston, Daniel y David Johnston. (2002), *Economic Modeling and Risk Analysis Handbook*, Great Britain: University of Dundee.
- Kesselman, Mark et.al. (2003). *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- L’Hotelleire-Fallois, Pilar y José Serena (2008). “Petróleo y Flujos Financieros Internacionales: El caso de las economías del golfo”. *ICE Economía de la Energía* número 842, dirección electrónica <http://www.uned.es/curso-energia/energia/temas/tema01.pdf> (visitado en agosto 20 de 2012).
- Lofthus, Sunniva (2008). “Gestión ambiental y uso de químicos en la industria petrolera: Los casos de Ecuador y Noruega”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Lowery, Clay (2007). Sovereign Wealth Funds and the International Financial System. Disponible en: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp471.aspx>, visitado en agosto 23 de 2013.
- Lucero, Luis (1997). “La industria del petróleo en Ecuador. El caso del sistema del oleoducto transecuatoriano”. Disponible en: <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO171.pdf>, visitado en abril 8 de 2013.
- Marx, Karl (1963) [1894]. *El capital: crítica a la economía política*. Tomo III. La Habana, Cuba: Editorial nacional de Cuba.
- Marx, Karl (1974) [1905]. *Historia crítica de la teoría de la plusvalía*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Brumario.
- McMillan, J. y Schumacher, S. (2005). *Investigación educativa*. Madrid: Pearson Education S. A.
- Martin, Frode, Tarjei Moen and Evy Zenker (2009). “FACTS 2009: The Norwegian Petroleum Sector” Disponible en: <http://npd.no/en/Publications/Facts/Facts-2009/>, visitado en junio 08 de 2013.
- Martinez-Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet (2013). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Mehlum, Halvor, Moene Karl and Torvik Ragnar (2008). “Mineral rents and social development in Norway”. Disponible en: [http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/mineral\\_rents\\_and\\_social\\_development\\_in\\_norway.pdf](http://www.svt.ntnu.no/iso/ragnar.torvik/mineral_rents_and_social_development_in_norway.pdf), visitado en julio 12 de 2013.
- Meny, Ives y Thoenig Jean Claude (1986). *Les politiques publiques*. París, Francia: PUF.
- Ministerio del Ambiente (2013). “El Ministerio”. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/el-ministerio/>, visitado en marzo 12 de 2013.
- Ministerio de Finanzas (2013). “El Ministerio”. Disponible en: <http://www.finanzas.gob.ec/el-ministerio>, visitado en marzo 12 de 2013.
- Moreno, Rocio y David Dávila (2004). “La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros”. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/wp-content/uploads/publicaciones/FEIP.pdf>, visitado en junio 1 de 2013.

- Muñoz, Ismael (2013). “Perú: ¿Somos pobres porque somos ricos?” *Revista Cronopio* número 41, <http://www.revistacronopio.com/?p=5225> (Visitada en junio 1 de 2013).
- Naranjo, Marco (2005). *Dolarización oficial y regímenes monetarios del Ecuador*. Quito: Vértice Studio.
- NBIM (Norges Bank Investment Management) (2006). “Government Pension Fund-Global: Annual Report 2006”. Disponible en: <http://www.nbim.no/en/press-and-publications/Reports/2006/nbim-annual-report-2006/>, visitado en junio 15 de 2013.
- NBIM (Norges Bank Investment Management) (2013). “Government Pension Fund-Global: Annual Report 2012”. Disponible en: <http://www.nbim.no/en/press-and-publications/Reports/2012/annual-report-2012/>, visitado en junio 15 de 2013.
- Norwegian Ministry of Finance (2010). “The Management of the Government Pension Fund in 2009”. Disponible en: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Documents-and-publications/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2012-2013/meld-st-27-20122013-2.html?id=729827>, visitado en agosto 6 de 2013.
- Norwegian Ministry of Finance (2013). “The Management of the Government Pension Fund in 2012”. Disponible en: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Documents-and-publications/propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/2012-2013/meld-st-27-20122013-2.html?id=729827>, visitado en agosto 6 de 2013.
- Peña, Diana (2010). “El seguro petrolero como mecanismo de estabilidad fiscal ante la eliminación de los fondos petroleros en Ecuador período 2010-2013”. Tesis de grado en Economía. Pontificia Universidad Católica del Ecuador
- Real Embajada de Noruega en Argentina (2012). “Energía y petróleo: la experiencia noruega”. Disponible en: <http://www.noruega.org.ar/studywork/Negocio/Economia-y-negocios-en-Noruega/Energia-y-petroleo--la-experiencia-noruega/#.UjftQcZLPDY>, visitado en marzo 12 de 2013.

- Reisen, Helmut (2008). “How to Spend It: Sovereign Wealth Funds and the Wealth of Nations” Revista *Policy Insights* número 59, <http://www.oecd.org/dev/40040706.pdf> (Visitado en julio 20 de 2012).
- Revelo, Augusto (2011). “Diseño de política petrolera en Ecuador”. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ricardo, David. (1959) [1817]. *Principios de Economía Política y tributación*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Rivas, Fernando y Dora Garcianava. (2004) “El método del análisis comparativo y su aplicación en los casos de la actividad turística de México y Nueva Zelanda 2000-2003” Revista *APORTES* número 7, <http://www.portesasiapacifico.com.mx/revistas/epocaii/numero7/2.pdf> (Visitada en febrero 20 de 2013).
- Romero, Juan (2011). “Inversión privada y renta petrolera en el Ecuador durante el periodo 1993–2008”. Tesis para obtener el título de Maestría en ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Romo, Daniel, Fernando Pérez y Rolando Jiménez (2013). “La industria petrolera de Noruega: ¿Experiencias aplicables en México?”. *Mundo siglo XXI revista del CIECAS-IPN* número 30, <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v08/30/05.pdf> (visitado en julio 12 de 2013).
- Roth, André (2007). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Miguel y Pablo Iturralde. (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador*. Quito, Ecuador: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Ryggvik, Helge (2010). *The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?* Disponible en: <http://www.sv.uio.no/tik/forskning/publikasjoner/tik-artikkelserie/Ryggvik.pdf>, visitado en junio 22 de 2013.
- Ryggvik, Helge (2010). “La experiencia petrolera de Noruega - Una herramienta para la administración de recursos.” Disponible en: <http://www.attac.no/wp->

- content/uploads/2011/04/La-experiencia-petrolera-de-Noruega\_Espanol.pdf, visitado en mayo 15 de 2013.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth” Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5398>, visitado en mayo 15 de 2013.
- Skandck, Martin (2008). “Management of the Norwegian Government Pension Fund”. Documento elaborado para el Taller de la CAF sobre Fondos Soberanos de Riqueza, febrero, Londres, Reino Unido.
- Skandck, Martin (2010). “The Government Pension Fund Global and the management of petroleum wealth” Ponencia presentada en The United Nations Global Compact Leaders Summit 2010, junio 24-25, New York, Estados Unidos. Disponible en: [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/aff/UNGGlobalCompact\\_June.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/aff/UNGGlobalCompact_June.pdf)
- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (1994). “La Comparación en las Ciencias Sociales”. Disponible en: <http://diegonietoicesi.files.wordpress.com/2011/07/sartori-g-comparacic3b3n-y-mc3a9todo-comparativo.pdf>, visitado en agosto 15 de 2012.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta (2006). “Petróleo, rentismo y subdesarrollo ¿una maldición sin solución?” *Revista Nueva Sociedad* número 204, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3366\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3366_1.pdf) (visitada en mayo de 14 de 2013).
- SH (Secretaría de Hidrocarburos Ecuador) (2013). “Ronda Suroriente Ecuador. Aspectos técnicos, jurídicos, económicos y socio-ambientales” Ponencia presentada para inversionistas privados nacionales y extranjeros en la Ronda Licitatoria Suroriente, noviembre 13, Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.recursosnaturales.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/M-Informe-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2012-SRNNR.pdf>.
- Senghaas, Dieter. (1985) *Aprender de Europa – Consideraciones sobre la historia del desarrollo*. España. Editorial Alfa S. A.

- Sierra, Enrique (2012). *Cuarenta años de petróleo y desdolarización*. Quito, Ecuador: EDARSI Editores.
- Smith, Adam (1958) [1776]. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. (2ª. Edición en español. 17ª. Reimpresión. Trad. Gabriel Franco). México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Statistisk sentralbyrå Statistics Norway (2012) “Statistical yearbook of Norway 2012”. Disponible en: <http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/statistical-yearbook>, visitado en marzo 20 de 2013.
- Stiglitz, Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. (Trad. Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo). Bogotá, Colombia: Taurus.
- Tofte, Ingebjørg, Tarjei Moen, y Evy Zenker (2008). “FACTS 2008: The Norwegian Petroleum Sector”. Disponible en: <http://npd.no/en/Publications/Facts/Facts-2008/>, visitado en junio 04 de 2013.

## **DOCUMENTOS**

- BCE (Banco Central del Ecuador) (Oficio N° SE-1971-2005) Junio, 2 de 2005. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Transparencia/LeyTransparencia0.pdf>.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Lotaip (2004). Registro Oficial No. 337, Ecuador, 18 de mayo.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública (2005). Decreto Ejecutivo 2471, Registro Oficial 507, Ecuador, 19 de enero.