

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Economía del Desarrollo

Escenarios alternativos de diversificación productiva y desarrollo sostenible en la provincia  
de Orellana como territorio extractivo

Álvaro Javier Andrade Terán

Asesor: Hugo Jácome

Lectoras:

Andrea Carrión

Andrea Bedoya

Quito, junio de 2021

## **Dedicatoria**

A Carmen y Rolando, mis padres. Gracias por siempre estar.

## Tabla de contenidos

Resumen .....	VIII
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	4
Marco Teórico.....	4
1. Discusiones sobre crecimiento económico .....	4
1.1. El crecimiento económico durante el siglo XX .....	6
2. Desarrollo y crecimiento .....	7
2.1. Desarrollo local .....	8
3. Desarrollo sostenible .....	9
3.1. Crisis climática.....	10
3.2. Conceptualización del desarrollo sostenible .....	11
3.3. Agenda 2030 de desarrollo sostenible .....	13
4. El desarrollo en América Latina.....	14
4.1. Extractivismo y crecimiento económico en América Latina .....	17
4.1. Auge y fin del “Superciclo de las industrias extractivas” .....	21
5. El desarrollo sostenible como alternativa de desarrollo local .....	22
5.1. Prospectiva territorial para el desarrollo sostenible .....	24
Capítulo 2 .....	27
Marco Metodológico.....	27
1. Datos y fuentes de información.....	27
2. Metodología de trabajo.....	28
2.1. Actividades realizadas en territorio .....	28
2.2. Ejercicio prospectivo .....	29
2.3. Pertinencia de la prospectiva para el desarrollo local .....	33
Capítulo 3.....	34
Extractivismo y desarrollo en Ecuador .....	34
1. Primer auge petrolero en Ecuador 1972-1982.....	34
2. Petróleo y primera época democrática neoliberal en Ecuador .....	36
3. Fuerte inestabilidad política y crisis financiera 1996-2006 .....	38
4. Gobierno de Rafael Correa 2007-2012 .....	40
4.1. Nueva Constitución de la República y sectores estratégicos .....	40
4.2. Reformas petroleras .....	41

5.	Ultimo gobierno de Rafael Correa y fin del Superciclo.....	43
6.	Gobierno de Lenin Moreno .....	45
7.	Normativa para las industrias extractivas en Ecuador .....	47
7.1.	Gobernanza del sector extractivo.....	47
7.2.	Sector hidrocarburos .....	48
7.3.	Sector minero .....	49
7.4.	Ley Amazónica .....	50
8.	El rol de los gobiernos subnacionales en las industrias extractivas .....	51
	Capítulo 4.....	53
	La provincia de Orellana: contexto social, económico y ambiental .....	53
1.	Actividad Petrolera en la provincia.....	53
2.	Visión de desarrollo sostenible en el territorio en el PDOT .....	55
3.	Conceptos clave y macro problemáticas identificadas en la provincia.....	57
3.1.	Indicadores sociales .....	61
3.2.	Indicadores económicos.....	66
3.3.	Indicadores ambientales.....	69
3.4.	Institucionalidad.....	72
	Capítulo 5.....	75
	Escenarios de desarrollo sostenible en Orellana, el caso de los territorio extractivos .....	75
1.	Delimitación de un sistema complejo del territorio .....	75
2.	Análisis estructural y definición de variables clave .....	77
3.	Diseño de escenarios de desarrollo sostenible local.....	81
3.1.	Narración de escenarios .....	88
4.	Anticipación y vigilancia de hechos que potencien los escenarios .....	89
5.	Análisis de líneas estratégicas .....	92
	Conclusiones .....	95
	Anexos.....	98
	Lista de referencias.....	105

## Ilustraciones

### Figuras

Figura 1. Objetivos de desarrollo sostenible.....	13
Figura 2. Ciudades Innovadoras: Recursos y componentes.....	23
Figura 3. Condiciones de un entorno de innovación.....	24
Figura 4. Ciclo permanente de aplicación de la prospectiva.....	26
Figura 5. Proceso del ejercicio prospectivo.....	32
Figura 6. Remesas sobre el PIB total .....	39
Figura 7. Evolución de la producción petrolera por sector 1974-2014.....	422
Figura 8. Industria del petróleo en el PIB .....	433
Figura 9. Exportaciones petroleras .....	44
Figura 10. Evolución de los precios y producción de barriles de petróleo en Ecuador ..	47
Figura 11. Estructura del Ministerio Energía y Recursos Naturales no Renovables. ....	48
Figura 12. Distribución del para el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico.....	50
Figura 13. Bloques petroleros Ecuador y Orellana .....	53
Figura 14. Parque Nacional Yasuní.....	55
Figura 15. Tasa de pobreza por ingresos.....	62
Figura 16. Prevalencia de la desnutrición de 0-5 años.....	63
Figura 17. Indicadores de talla y peso.....	63
Figura 18. Tasa neta de asistencia Orellana .....	65
Figura 19. Resultados SER Estudiante 10mo EGB.....	65
Figura 20. Tasa de empleo Orellana.....	66
Figura 21. Conexiones y vialidad.....	69
Figura 22. Áreas protegidas .....	70
Figura 23. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes .....	74
Figura 24. Ubicación de las variables según el cuadrante.....	78
Figura 25. Nivel de estabilidad del sistema.....	7979
Figura 26. Plano de influencias y dependencias del sistema de variables .....	80
Figura 27. Histograma de probabilidad de ocurrencia de los escenarios .....	87
Figura 28. Árbol de hechos precursores para el escenario más deseado.....	91

### Tablas

Tabla 1. Definición de Desarrollo Sostenible de la Comisión Bruntland (1987) .....	12
Tabla 2. Extracción de conceptos clave para el territorio .....	5830
Tabla 3. Valor Agregado Bruto provincial.....	670
Tabla 4. Cuencas y subcuencas hídricas .....	58
Tabla 5. Hectáreas promedio de deforestación anual.....	67
Tabla 6. Matriz de vinculación entre variables y conceptos clave.....	760
Tabla 7. Matriz MIC MAC .....	71
Tabla 8. Valoración de las interacciones.....	76
Tabla 9. Matriz de componentes de eventos .....	82
Tabla 10. Escala de probabilidades para eventos planteados.....	84
Tabla 11. Asignación de probabilidades simples a los eventos .....	84
Tabla 12. Matriz de probabilidad condicional positiva de eventos.....	86
Tabla 13. Matriz de probabilidad condicional negativa de eventos.....	86
Tabla 14. Matriz de hechos precursores.....	90
Tabla 15. Matriz de anticipación y vigilancia.....	92
Tabla 16. Asignación de líneas estratégicas .....	93

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Alvaro Javier Andrade Terán, autor-a de la tesis titulada Escenarios alternativos de diversificación productiva y desarrollo sostenible en la provincia de Orellana como territorio extractivo, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Economía del Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2021



---

Alvaro Javier Andrade Terán

## **Resumen**

La dependencia petrolera es una de las principales amenazas para el desarrollo sostenible en la provincia de Orellana y en general para los territorios extractivos. Las caídas bruscas de los precios del crudo generan fuertes efectos en el tejido económico y social del territorio, estos efectos ponen en evidencia la necesidad de diversificar la producción, fortalecer las capacidades locales y de contar con una visión de largo plazo. Usando herramientas prospectivas y tomando como referente a la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, se diseñó una propuesta de estrategias con horizonte al 2030 como alternativas a la dependencia extractiva de la provincia. Los datos oficiales para la provincia de Orellana son limitados, por lo que esta investigación combinó datos descriptivos con la experiencia de los actores locales.

Palabras clave: desarrollo sostenible, industrias extractivas, desarrollo local, territorios, prospectiva.

## **Introducción**

Ecuador, a partir de los años setenta, ha tenido a los ingresos petroleros como base de su economía. Esto ha generado que, a pesar de las diferentes posturas ideológicas de los gobiernos de turno, la dependencia de los recursos provenientes de la actividad petrolera define a la estructura fiscal, institucional y política del país. Un ejemplo claro es la inclusión de un precio referencial del barril de petróleo en la estructuración del Presupuesto General del Estado (PGE) y en general en las finanzas públicas; en función a la calidad de la proyección de estas cifras la economía puede tener un impulso o un retroceso durante el año fiscal que se analice. Así también, dentro de la normativa ecuatoriana y la planificación nacional, todo lo relacionado con la extracción de hidrocarburos y minerales se considera estratégico para el país.

El peso de los ingresos petroleros se acentúa mucho más a nivel local en los territorios extractivos, en especial en las provincias amazónicas, donde prácticamente se extrae la totalidad del petróleo que exporta el Ecuador. Esta región es la zona de mayor biodiversidad y recursos naturales del país. Estas provincias pobladas principalmente por pueblos y nacionalidades indígenas son territorios con abundantes recursos naturales, muchos considerados estratégicos. A pesar de la abundancia de estos recursos, sus publicaciones son las que sufren una mayor concentración de pobreza. Por este motivo la zona también vive una situación de conflictividad social.

A pesar de ser las instancias administrativas de las acciones territoriales, los gobiernos locales no tienen una incidencia directa en la toma de decisiones sobre la extracción de recursos. Las decisiones sobre estos sectores recaen netamente sobre el gobierno central, siendo el ente operativo del sector el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. Los gobiernos locales participan únicamente de la gestión de las rentas que reciben a través de los mecanismos establecidos de redistribución de los ingresos provenientes de las industrias extractivas, en el caso de la Amazonía, los mecanismos establecidos en la Ley Amazónica (Asamblea Nacional, 2018). El rol que asumen los gobiernos locales en la construcción de territorios más desarrollados, sostenibles y prósperos, es clave. En el caso de los territorios extractivos en Ecuador, se destacan dos acciones fundamentales, por un lado, la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y por otro, la reinversión de las rentas extractivas. Estas acciones, bien ejecutadas, pueden ser la base para transformar a los territorios,

tradicionalmente dependientes de las industrias extractivas, hacia un modelo más diversificado y sostenible.

Por lo expuesto en este texto, es necesario hacer una reflexión sobre el tipo de desarrollo que vive la Amazonía ecuatoriana, provincias como Orellana y Sucumbíos, con alta actividad petrolera y con un Valor Agregado Bruto (VAB) considerablemente alto en el país, principalmente Orellana, provincia donde se encuentran la mayor cantidad de bloques petroleros asignados en Ecuador (Secretaría de Hidrocarburos 2017). Sin embargo, estos territorios no necesariamente han visto reflejado el crecimiento económico en el desarrollo de su territorio. En la actualidad Ecuador ha iniciado un proceso de minería a gran escala y ante esta nueva realidad, las provincias amazónicas ubicadas al sur corren el riesgo de vivir nuevamente la historia de las provincias petroleras del norte que, debido a una planificación pensada únicamente en el corto plazo no han visto un crecimiento acelerado y sostenible en su territorio.

La presente investigación toma como estudio de caso a la dinámica de la provincia de Orellana, debido a la elevada actividad petrolera que se da en el territorio y el peso que la actividad extractiva tiene en el territorio, 90% del VAB provincial ( Banco Central del Ecuador 2019), dato mucho mayor al de Sucumbíos, la segunda provincia con más actividad petrolera. Por este motivo, se ha elegido como estudio de caso a la provincia de Orellana, a pesar de la importancia de la actividad petrolera en Sucumbíos. Con base en este antecedente, se busca presentar un análisis prospectivo de las potencialidades de la provincia para lograr un desarrollo sostenible del territorio que reduzca la dependencia de la actividad extractiva. Para poder delimitar la temporalidad del estudio de futuro se usa como referencia a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para definir el horizonte de una visión de largo plazo, tomando en cuenta que el Ecuador se comprometió oficialmente a cumplir con la Agenda 2030 mediante la inclusión de sus objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo. Así también, se usa la información disponible hasta el año 2019 para la provincia.

Debido a sus condiciones geográficas y de tejido social, la provincia puede considerar algunas alternativas para reducir su dependencia del petróleo y promover un modelo de desarrollo que genere prosperidad para su población.

## **Pregunta de investigación**

Considerando que la Provincia de Orellana es un territorio extractivo, ¿qué variables influyen con mayor intensidad en el planteamiento de desarrollo sostenible?

## **Temporalidad**

Para el desarrollo del estudio se usa como referencia toda la información disponible hasta el año 2019, fecha en la que se elaboró el documento.

## **Objetivos de investigación**

### **Objetivo General**

Determinar las variables clave que tendrían mayor influencia para lograr el desarrollo sostenible como alternativa a la dependencia extractiva petrolera en la provincia de Orellana.

### **Objetivos Específicos**

- Analizar los principales indicadores económicos, ambientales y sociales de la Provincia de Orellana con la información disponible para el territorio hasta el 2019.
- Identificar las principales problemáticas que limitan el desarrollo sostenible en el contexto actual de la provincia de Orellana.
- Determinar los principales elementos y componentes que pueden potenciar el desarrollo sostenible dentro de la provincia de Orellana teniendo como base su contexto actual.

## **Hipótesis**

1. La dependencia extractiva ha condicionado el desarrollo en la provincia de Orellana, en este sentido la economía local depende de la actividad petrolera en el territorio.
2. Las variables que hacen posible consolidar la reducción de la pobreza, la diversificación económica y crecimiento sostenible en Orellana están relacionadas a las capacidades y potencialidades del territorio, tales como el acceso a educación superior y fomento al sector turismo e industrias locales.
3. En el largo plazo, debido a las condiciones actuales de la provincia el escenario más probable es que la dependencia extractiva se mantenga y que el desarrollo de la provincia sea muy limitado. El escenario de diversificación productiva y fortalecimiento de las capacidades y potencialidades para el desarrollo sostenible del territorio es poco probable si se mantienen los indicadores actuales.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico**

América Latina, por su condición regional de desigualdad y desafíos para el desarrollo, no puede entender a su progreso como una relación directa con el crecimiento económico. Debido a su naturaleza, la región y sus territorios enfrentan desafíos, entre ellos la dependencia de las economías hacia la extracción de recursos naturales, la poca diversificación y tecnificación de la producción y los altos niveles de desigualdad.

En esta sección se analizarán diferentes conceptos y teorías para entender la necesidad de pensar en una adecuada diversificación productiva en los territorios amazónicos del Ecuador como alternativas de desarrollo sostenible. El presente capítulo analizará las principales discusiones teóricas sobre crecimiento económico, así como un análisis sobre el desarrollo sostenible y extractivismo para entender la necesidad de promover un modelo de desarrollo territorial que vaya más allá de la dependencia de la extracción de recursos naturales. La diversificación productiva en un territorio extractivo requiere un entendimiento del mercado, los niveles de competitividad territorial y el horizonte al cual se quiere llegar. Es decir, identificar potencialidades, capacidades y definir escenarios futuros mediante un proceso de desarrollo endógeno.

Este estudio toma como punto central el análisis teórico del desarrollo sostenible para entender las dinámicas de desarrollo local y las opciones de diversificación productiva, análisis territorial, y dinámicas socioeconómicas en territorios extractivos. Además, toma al análisis prospectivo como herramienta fundamental para pensar en una visión de desarrollo colectivo en el largo plazo. Como contexto, se abordará la concepción inicial del desarrollo basada únicamente en el crecimiento económico, así como las principales teorías de desarrollo que han surgido a raíz de la evolución del concepto en las sociedades, principalmente en su relación con América Latina.

#### **1. Discusiones sobre crecimiento económico**

El crecimiento económico ha sido estudiado con gran interés no solo por parte del pensamiento de las diferentes corrientes, sino que también ha sido uno de los principales objetivos de política económica de los países. Las diferentes visiones del crecimiento económico buscan identificar cuáles son los factores que determinan el crecimiento

## **El crecimiento económico clásico**

Las teorías más clásicas sobre crecimiento económico se atribuyen a autores como Adam Smith, principalmente por su obra “La Riqueza de las Naciones” (1776), Karl Marx (1867), además de otros autores como John Maynard Keynes (1936), Roy Harrod (1939) Evsey Domar (1947), Robert Solow (1959, Paul Romer (1986), Rorbert Barro (1990), entre otros. Adam Smith describe al progreso económico como un proceso endógeno, acumulativo y circular que tiene como fin promover transformar las relaciones de acumulación de capital y la mejora de la productividad y empleo a través de la expansión de mercados y crecimiento de la producción (Herrán 2007). Este proceso se determina por una orientación hacia el aumento del empleo y de la productividad que, a su vez, se define por la acumulación de capital. Uno de los principales planteamientos de Adam Smith para definir el crecimiento económico es entender la extensión de la división del trabajo, que permite organizar el proceso de producción de las industrias y, en general, la estructura del sector industrial en conjunto.

Con el surgimiento de la revolución industrial, expresión utilizada por primera vez a fines del siglo XVIII, como referencia a las transformaciones que la industria británica estaba sufriendo en la época. El término “revolución” se usaba para comparar la situación británica con la francesa, señalando los acontecimientos social y política ocurridos en Francia y el periodo de profundos cambios en la economía y en la sociedad en el otro país con uno de los fenómenos más visibles de la época, el nacimiento y la expansión de la industria fabril (Barbero 2001). Uno de los mayores hitos de la revolución industrial ha sido la inclusión del crecimiento económico de forma sostenida, entendido como el resultado de la acción conjunta la abundante mano de obra y un alto nivel de especialización en el trabajo, una reinversión constante de capital y la incorporación de nuevas tecnologías.

Antes de la revolución industrial, no existía algo parecido a un crecimiento relacionado al ingreso por productividad. Durante miles de años la población estuvo limitada a un progreso relacionado con la limitación de su población, si mucha gente moría, los ingresos disminuían y si mucha gente nacía, los ingresos caían, lo cual llevaba a más muertes. Esto explica la “trampa maltusiana”, y por qué las naciones en el mundo tenían una condición económica relativamente igual (Becerra 2015). La revolución industrial cambió todo esto. Actualmente, Estados Unidos o China son países con alta población y concentran la mayor riqueza mundial. A partir de la revolución industrial se desarrolla con fuerza el sistema capitalista de crecimiento económico dominado principalmente por el capital y la acumulación. En el siglo

XVIII, Karl Marx (1867) en su obra sobre El Capital, analiza el crecimiento económico como algo limitado y enfoca su estudio en las leyes que determinan al modelo de producción capitalista, afirmando de forma científica que el capital era el principal factor del crecimiento económico de las naciones. Marx definió de manera precisa tres principales elementos que rigen el sistema capitalista, la relación salarial, la relación mercantil y una forma determinada de organización del trabajo, poniendo en manifiesto que el principal objetivo de los dueños de medios de producción es la acumulación del capital.

De esta forma los acercamientos más clásicos al estudio del desarrollo se enfocaron únicamente en el estudio del crecimiento económico y la explicación y crítica a la forma de acumulación del capital como sinónimo de progreso y capital.

### **1.1. El crecimiento económico durante el siglo XX**

Con el fin de la segunda guerra mundial, el pensamiento keynesiano sobre desarrollo económico y disminución de desigualdades tomó fuerza, con una relación clave entre la distribución de la renta y el crecimiento económico. Estas ideas toman fuerza a raíz de la segunda guerra mundial (Pérez 2012). A raíz de la Gran Recesión (1930) y fin de la Segunda Guerra Mundial (1945) el rol del estado juega un rol sumamente importante en el entendimiento y generación de crecimiento y desarrollo.

Harrod (1939) y Domar (1947) dan énfasis a su análisis en la importancia de la inversión para el crecimiento económico. Harrod expone la posibilidad de un crecimiento sostenido en un modelo donde el ahorro, la producción y el capital son fijos. También se enfoca en mostrar la irregularidad que puede tener crecimiento sostenido y la importancia de la mano de obra como factor clave de la producción, más allá del capital (Sen 1979).

Posterior a esta discusión sobre las fuentes de crecimiento, el análisis del crecimiento económico fue retomado con fuerza por los pensadores neoclásicos. El principal referente es Robert Solow (1956), quien señala que los rendimientos decrecientes del capital ocasionan un límite al crecimiento económico y a la acumulación. En este contexto, Solow plantea que el progreso técnico es el factor que permite contrarrestar la tendencia decreciente del capital para un crecimiento sostenido.

La corriente heterodoxa de la economía agrupa un conjunto de posiciones críticas al pensamiento neoclásico del crecimiento. La más famosa de estas corrientes es la escuela Postkeynesiana que a su vez está representada diferentes grupos: Fundamentalistas Keynesianos, Escuela de Cambridge, Escuela Kaleckiana, Escuela NeoRicardiana o Sraffiana, Escuela estructuralista del desarrollo e incluso la Escuela Neomarxista (Lavoie 2014). A pesar de presentar un nuevo enfoque, las continuas disputas entre los diferentes grupos han facilitado las críticas por parte de los economistas neoclásicos, llevándolos a rechazar casi de forma sistemática las contribuciones provenientes de la corriente Postkeynesiana.

A pesar de estas diferencias, las escuelas heterodoxas se centran la crítica al pensamiento neoclásico en cuanto a los determinantes del crecimiento económico, enfocado en una clara diferencia entre ambas corrientes de pensamiento, la escuela neoclásica y sus teorías de crecimiento atribuyen a la oferta el factor clave de crecimiento, mientras que las escuelas heterodoxas coinciden en que la demanda el principal factor, desechando así la Ley de Say y su vinculación con la oferta agregada como determinante del crecimiento económico (Ros 2007).

Siguiendo el pensamiento postkeynesiano, a finales de los años setenta, Anthony Thirlwall, continuando el trabajo de los postkeynesianos, propone un modelo de crecimiento que se encuentra atado a la demanda externa (Clavijo 2015). A partir del desarrollo de este modelo, se han generado una serie de estudios empíricos en países desarrollados y en vías de desarrollo que buscan demostrar la universalidad de este modelo. Se asume que el crecimiento económico está ligado a los cambios en medios de producción, ingresos de capital, fuerza de trabajo y en cierta medida, los procesos tecnológicos.

## **2. Desarrollo y crecimiento**

Por su parte, el economista austriaco-estadounidense, Joseph Schumpeter (Schumpeter 1911) empieza a conceptualizar el desarrollo más allá del crecimiento económico, explicando que el desarrollo es un fenómeno dinámico que, a diferencia del crecimiento económico, va más allá del análisis de datos y responde a la transformación cualitativa de la sociedad y de la economía. En años más recientes, Tim Jackson (2009) en su obra “Prosperidad sin crecimiento” resalta el comportamiento del crecimiento y sus limitantes, plantea una pregunta clave dentro de la concepción del crecimiento y el desarrollo. Su cuestionamiento parte de la premisa, ¿es hora de replantearse el crecimiento económico?, el debate ha comenzado, donde

menciona que esta es la polémica más importante de nuestro tiempo e incorpora la discusión sobre la necesidad de una macroeconomía ecológica sin excesivo crecimiento.

La conceptualización y comprensión del desarrollo evoluciona a medida que lo hacen las sociedades. Es así como hablar únicamente de crecimiento económico no es suficiente para satisfacer las necesidades actuales. Además, el continuo debate sobre la conservación del medioambiente ha generado que la visión de desarrollo vaya más allá de un crecimiento infinito del capital de una nación o territorio. Es de este modo que se empieza a visualizar al desarrollo como una construcción multidisciplinaria en la que influyen varios análisis y actores para su ejecución.

De forma paralela a las nuevas teorías sobre el crecimiento económico, durante la década de los años 80, surge el desarrollo endógeno como confluencia de dos líneas de pensamiento, una orientada a responder los procesos y necesidades de desarrollo de los territorios menos avanzados; y otra, de una corriente enfocada en el desarrollo territorial de comunidades del sur de Europa (Vázquez-Barquero 1983). Dos visiones con diferente enfoque que permiten enfocarse en algunos factores generales en las dos formas de desarrollo regional.

## **2.1. Desarrollo local**

Los gobiernos locales asumen un importante rol en cuanto a la gestión de acciones para mitigar el cambio climático y promover mecanismos participativos para el desarrollo sostenible. Es decir, son los actores que asumen los desafíos globales para transformarlos en iniciativas locales. Sin embargo, promover el desarrollo socioeconómico de los territorios sin ejercer presión sobre los recursos naturales se convierte en un desafío para los gobiernos locales.

A medida que el proceso de integración económica se intensificaba a nivel mundial, fueron surgiendo diferentes experiencias que resaltaban el desarrollo local, principalmente en los países que se encuentran en proceso de desarrollo (Vázquez-Barquero 2009). El desarrollo local toma fuerza a medida que las localidades y territorios como respuesta a los desafíos productivos y económicos planteados por los mercados nacionales e internacionales, como medidas de reactivación empiezan a generar buenas prácticas en el progreso social y económico y crean empleo.

Al hablar de desarrollo local es importante ir más allá de la comprensión tautológica de la palabra. Vásquez-Barquero (1999) manifiesta que el desarrollo local debe ser entendido como un proceso endógeno que promueve la dinámica económica, articulación social y la mejora de la calidad de vida. El desarrollo endógeno se integran conceptos como formas más flexibles de organización territorial, generación de redes empresariales y de actores, además de la innovación que responde a un proceso propio de cada territorio (Vasquez-Barquero 2007). En este sentido, las relaciones socio-culturales y fortalecimiento institucional son factores de valor estratégico para el desarrollo local.

El desarrollo local puede ser adaptado a diferentes escalas, comunidades, municipalidades o microrregiones. A pesar de enfocarse en el desarrollo de forma endógena, el desarrollo local pertenece a un sistema mucho más amplio y complejo, del cual recibe externalidades positivas y negativas. En este sentido el desarrollo local se sitúa dentro de un sistema globalizado, donde su éxito depende de la capacidad de los actores y los sectores locales para organizarse e interactuar con base en sus potencialidades y contexto cultural, de modo que puedan definir sus prioridades y potencialidades de competitividad dentro de una estructura de continuas transformaciones (Buarque 1999).

Sergio Boisier (2006) hace referencia a tres enfoques para entender el rol del desarrollo local dentro de la globalización que no necesariamente son independientes entre ellos. El primero se relaciona con el desarrollo local con la generación de los distritos industriales o clusters. El segundo se refiere al desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural y el tercero se refiere al desarrollo local como un proceso de empoderamiento del territorio por parte de la sociedad local. Estos enfoques permiten concluir que el desarrollo local y la globalización no son opuestos, sino que su relación es la que permite que se estimule el crecimiento local y por lo tanto también el desarrollo local. Sin embargo, esta conclusión se convierte en un desafío sumamente amplio si se considera la cantidad de territorios y su heterogeneidad.

### **3. Desarrollo sostenible**

El análisis del desarrollo sostenible surge debido a la necesidad de proponer nuevos modelos que sean alternativos a la concepción de desarrollo, que tradicionalmente se ha visto basada únicamente en el crecimiento económico, dejando en segundo plano a la prosperidad social y el cuidado del medio ambiente. Aunque es un concepto relativamente nuevo, su

entendimiento, permite dar paso a una nueva forma de concebir a las sociedades y su desarrollo. De este modo el desarrollo sostenible apunta a promover un nuevo paradigma, conciliando dos enfoques que tradicionalmente han estado desconectados, el desenvolvimiento económico y el cuidado del medio ambiente.

De manera formal, el concepto de desarrollo sostenible se ha tratado desde las aproximaciones realizadas en la Organización de Naciones Unidas, que ha hecho énfasis en el medio ambiente como elemento clave del desarrollo de las naciones. Durante la Cumbre sobre medio ambiente y desarrollo realizada en el año de 1972 en Estocolmo, se reconoce por primera vez al problema ambiental como un problema de interés global. A partir de este espacio, se han desarrollado una serie sesiones para alimentar el debate sobre la importancia del desarrollo sostenible. La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en el año 1992, desarrolla una discusión alrededor de la incorporación del medio ambiente en el desarrollo, para introducir así las dimensiones económica, social y ambiental como los ejes del desarrollo sostenible. La Agenda del Milenio desarrollada en el año 2000, la Cumbre de Río +10 y Río + 20 realizadas en 2010 y 2012 son los antecedentes para lo que hoy se conoce como la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, un conjunto de objetivos que tienen como meta principal erradicar la pobreza, mientras se busca la prosperidad y desarrollo de las sociedades en armonía con el cuidado del planeta. La Agenda 2030 se convierte en un gran marco referencial a nivel mundial, que se complementa con otros acuerdos y agendas globales como el Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015 y la Agenda Hábitat de desarrollo urbano sostenible.

### **3.1. Crisis climática**

Un tema ligado a los modelos de crecimiento económicos tradicionales es la presión que se ejerce sobre el planeta, sea por el excesivo uso de recursos, emisiones de CO<sub>2</sub> o una tendencia generalizada hacia la globalización del consumismo y uso de materiales desechables, debido a los hábitos de consumo y producción actuales. Una de las premisas de las actuales agendas de desarrollo es generar prosperidad para todas las personas sin generar daños irreparables al planeta, es así como se vuelve necesario entender por qué se habla de efectos del cambio climático y cuáles son las principales afectaciones y amenazas para el desarrollo sostenible. En la actualidad las emisiones de gases de efecto invernadero aumentan con mayor velocidad, en los últimos años son un 50% superiores al nivel registrado en los 90 (Organización de las Naciones Unidas 2015). Se considera que ante un incremento de dos grados en la temperatura

global, los cambios podrían ser irreparables, se estima que los arrecifes de coral en el Caribe podrían tener pérdidas considerables, los glaciares de los Andes ubicados a menos de 5.000 metros desaparecerían, la cuenca del Amazonas estaría expuesta a una sabanización acelerada, podría generarse una importante reducción de los rendimientos de la superficie agrícola, a esto se suma un mayor riesgo de inundaciones en las áreas costeras, más exposición a enfermedades tropicales y la desestabilización de los ciclos hídricos en todo el planeta (CEPAL, 2017). Entre las amenazas más visibles, se teme que las ciudades costeras estén hundidas bajo el nivel del mar en unos cientos de años (The Guardian, 2015). Este tipo de impactos muestra la necesidad de incluir a los fenómenos climáticos en la discusión por el desarrollo y crecimiento, el cambio climático es un problema de pobreza, desigualdad, crecimiento y desarrollo, en la actualidad ya se vive una crisis climática que debe ser abordada con la seriedad que el tema lo merece.

Los temas relacionados al cambio climático se han estudiado desde hace más de 100 años, sin embargo, toman mayor fuerza con el desarrollo de la revolución industrial en la segunda mitad del siglo XX (Estenssoro 2010). A raíz de los estudios realizados por Charles Keeling y el posicionamiento que la ONU ha buscado dar al tema a nivel mundial, toma mayor fuerza el análisis de los temas e impactos ambientales en la humanidad relacionados con el crecimiento económico y poblacional. El primer encuentro de países para reflexionar y plantear acciones sobre desarrollo sostenible fue en 1979 Conferencia Mundial sobre el Clima, a raíz de este evento se han realizado una serie de reuniones globales y regionales. En 2015, se desarrolla la Conferencia por el Clima del COP21 dando como resultado el Acuerdo de París, enfocado promover las acciones por el clima y un acuerdo global de los países para limitar muy por debajo de los dos grados centígrados el calentamiento global, esto para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en todos los países, con mayor énfasis en aquellos considerados industrializados (ONU, 2015). Este acuerdo solicita realizar las acciones con un enfoque multiactor, multinivel, articulado y reconocimiento el rol que tiene el territorio en las acciones globales.

### **3.2. Conceptualización del desarrollo sostenible**

La conceptualización del desarrollo sostenible es un trabajo relativamente nuevo en la ciencia, los primeros esfuerzos surgen a raíz de la Cumbre de la Tierra en 1972, sin embargo, no es hasta que la Comisión Brundtland, en uno de sus históricos documentos denominado *Nuestro Futuro Común* (1987, 47) generó la definición más difundida y generalmente aceptada “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las

futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”. Esta se constituye como la definición más conocida y posicionada del desarrollo sostenible. En la tabla 1 se muestra una definición más completa de lo establecido en esta definición, donde se incluye al rol de la tecnología y consumo de los recursos por parte de la sociedad la sociedad como componentes importantes de la concepción de los límites naturales del plantea.

Tabla 1. Definición de Desarrollo Sostenible de la Comisión Bruntland – Nuestro Futuro en Común

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradera implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo (p.23). La satisfacción de las necesidades esenciales exige no sólo una nueva era de crecimiento económico para las naciones donde los pobres constituyen la mayoría, sino la garantía de que estos pobres recibirán la parte que les corresponde de los recursos necesarios para sostener ese crecimiento. Contribuirán a tal igualdad los sistemas políticos que aseguren la efectiva participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones en el plano nacional y una mayor democracia en la adopción de decisiones a nivel internacional (p.23). El desarrollo duradero no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones. la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como con las futuras. No pretendemos afirmar que este proceso sea fácil o sencillo. Al contrario, será preciso hacer selecciones penosas. Por ello, en último análisis, el desarrollo duradero deberá apoyarse en la voluntad política (p.24).

Fuente: Comisión Bruntland (1987)

En este sentido la definición puede ser acotada, pero su aplicación es todavía una continua discusión entre los gobiernos. Lograr trascender de los compromisos hacia las acciones es uno de los principales desafíos del desarrollo sostenible y los acuerdos que se han desarrollado. Por otra parte, el tema ambiental sigue siendo una de las principales deudas en el desarrollo, no ha logrado ser transversalizado en las políticas nacionales, es por eso que, a nivel global, las agendas de desarrollo urgen a los países a generar acciones concretas y aceleradas por el desarrollo sostenible del planeta.

### 3.3. Agenda 2030 de desarrollo sostenible

En el año 2015, los líderes de los 193 países miembro de Naciones Unidas acuerdan comprometerse con una agenda global de desarrollo orientada a erradicar la pobreza, generar prosperidad, cuidar el planeta, generar alianzas y lograr la paz. Estos compromisos se traducen en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conocidos como los ODS (Naciones Unidas, 2015).

La Agenda 2030 se compone desde una visión integral, por este motivo es ambiciosa y propositiva, orientada hacia un cambio estructural de la sociedad. Basada en los principios del desarrollo sostenible y compromisos de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 se construye desde cinco áreas fundamentales, personas, paz, prosperidad, alianzas y planeta. Estas áreas se construyen desde 17 ODS con sus metas e indicadores. Los ODS son indivisibles, orientados a la acción y fácilmente aplicables a los contextos de cada nivel de gobierno y acción (Naciones Unidas, 2015).

Figura 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas, 2015

Estos objetivos plantean un nuevo paradigma de desarrollo que permita generar prosperidad y crecimiento económico en las personas sin ejercer una extrema presión sobre la tierra, además busca promover un cambio al desarrollo responsable. A nivel global se ha planteado que esta puede ser la última oportunidad para frenar el continuo deterioro del planeta que se puede convertir en un daño irreparable para la existencia de la humanidad. como un crecimiento económico sin límites e invita a pensar en modelos de consumo y producción más responsables.

La Agenda 2030 se basa en los principios y propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, donde se incluye el respeto pleno del derecho internacional y se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tratados internacionales sobre derechos humanos y la Declaración del Milenio – Agenda del Milenio- y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Organización de las Naciones Unidas 2015).

Entre las limitaciones identificadas dentro del análisis teórico de la Agenda 2030, se reconoce que la Agenda es la más ambiciosa que se haya construido por las Naciones Unidas. También basa sus aspiraciones en la capacidad de generar recursos de los países y en los niveles de cooperación de los países más desarrollados hacia los menos desarrollados, sin embargo, la cooperación puede resultar condicionada a asuntos políticos y la capacidad de generar ingresos de los países menos desarrollados se limita por su débil capacidad tributaria (Serafini 2019). Se menciona también la importancia que la incertidumbre tiene en el cumplimiento de la Agenda 2030, al ser una agenda tan amplia y aspirativa, depende de un conjunto de factores que no se pueden controlar y por otro lado de generar nuevas formas de plantear soluciones frente a los problemas globales (Gómez-Lee 2019).

En este sentido se reconoce a la Agenda 2030 como un conjunto de herramientas que pueden guiar las acciones de los países, sin embargo, no es la solución a los problemas estructurales de las sociedades. Depende del modelo político que los países, los niveles de éxito que la aplicación de los ODS pueda tener.

#### **4. El desarrollo en América Latina**

América Latina, entre el siglo XX y la actualidad, ha experimentado procesos llenos de experiencias, debates y frustraciones durante una historia cambiante (Quijano 2000). Durante el siglo XX la historia de la región puede entenderse en dos momentos, uno en el Estado fue quien condujo la demanda de bienes y de servicios y un segundo en el que se implementaron una serie de políticas de desarrollo basadas en la corriente neoliberal, común en la región (Vivas, Rodríguez y Mendoza 2009).

Desde su emancipación, los países de la región tomaron diferentes caminos en lo relacionado a su desarrollo, tanto las estructuras sociales como políticas cambiaron, así como las políticas, unos lazos se cerraron a raíz de la independencia y nuevos desafíos y oportunidades se crearon en los diferentes países y subregiones (Bértola y Gerchunoff 2010). Como parte de la

periferia del sistema económico mundial, a América Latina le correspondió se limitó a cumplir con un rol de productor de alimentos y materias primas para las industrias en los países centrales, por lo tanto, los nuevos países no tenían cabida para la industrialización (Prebisch 2012). El camino industrial de la región iría tomando un camino “positivo” a raíz de las guerras y crisis económicas en el norte del planeta, según lo plantea Prebisch.

Entre los años treinta y los setenta, la orientación del desarrollo de América Latina estaba marcada por la intervención del Estado a través del incremento del gasto público (Vivas, Rodríguez y Mendoza 2009). Durante esta etapa las políticas económicas se anclan en la demanda agregada como motor del crecimiento económico e industrialización a través de la sustitución de importaciones (Tavares 1969). Esta etapa concluye en los países de la región en medio de dictaduras militares entre los sesenta y setenta; y con una crisis económica iniciada en la década de los ochenta (Bonometti y Ruiz 2010).

Durante este periodo la esperanza de vida en la región pasó de 30 años a aproximadamente 70, los años de escolaridad pasaron de 1,5 a 7 años en promedio, sin embargo, la región no logró formar parte de las potencias mundiales. El ingreso de las personas en la región correspondía a la mitad de los ingresos en países desarrollados, la desigualdad social y entre países se fue acentuando, marcando así a la región como una de las más desiguales del mundo, situación que prevalece hasta la actualidad (Boisier 2006).

A partir de la década de los ochenta, la región inicia un retorno a la democracia y un dinamismo notable, debido a los procesos de integración económica. El contexto económico nacional e internacional se cambió a la estrategia de sustitución de las importaciones por una estrategia de desregulaciones, apertura académica y privatizaciones, enmarcadas en un contexto de creciente globalización (Vivas, Rodríguez y Mendoza 2009). A inicios de 1990, la dinámica económica de los países del sur de América Latina permitió la constitución del Mercosur, un frente de integración regional, conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este espacio buscó formar un frente económico que promoviera la libre circulación de bienes y servicios entre los países (Bértola y Gerchunoff 2010).

Durante la década de los ochenta se presenta uno de los peores escenarios económicos de la región, marcado por la crisis de la deuda externa de los países. A esta crisis se le denominó la “década perdida” (CEPAL 1996), esta crisis afectó a todos los países de la región. Un aspecto

interesante de la crisis de los ochenta es que el aparataje mundial, bastante desarrollado, forzó a los países de la región al continuo servicio de la deuda y a someterse a condiciones de crédito que exigían a los países adoptar políticas macroeconómicas recesivas (2014). En este caso, hicieron falta mecanismos que permitan monitorear y manejar el sobreendeudamiento de los países menos desarrollados.

En 1989, como parte de la tendencia neoliberal que predominaba en la región y en búsqueda de un modelo económico que priorice la apertura, estabilidad y liberación de la economía, se formuló en Consenso de Washington, con una lógica de reformas de política económica que apuntaba a una mayor disciplina económica dada por el control de las finanzas públicas y, por otro lado, la apertura de la economía (Rangel y Garmendia 2012). América Latina se sumió en una serie de medidas orientadas al comercio internacional entre los países denominados en vías de desarrollo con los países desarrollados para. La década de los noventa avanzó hacia la consolidación de los programas de apertura.

El inicio del nuevo siglo arrancó con lento crecimiento económico en América Latina, principalmente entre 1998 y 2002 con la denominada “media década perdida” (J. A. Ocampo 2002), caracterizada por un decrecimiento de la economía a raíz de la crisis asiática del 97. A partir del año 2001 en los países con vocación minera y 2003 para los que se dedican a la extracción de hidrocarburos, inicia un importante ciclo económico en la región, caracterizado por los altos precios de los *commodities*, especialmente los minerales e hidrocarburos (Peña y Martínez 2016). A este periodo se lo ha denominado el “Superciclo de los commodities” (Fondo Monetario Internacional 2019), época que duraría hasta el 2014 y que permitirá un crecimiento promedio de la región de cerca del 5% a pesar de la crisis internacional de 2008. A partir del 2000, América Latina experimentó fenómenos económicos considerables en lo relacionado con la inserción financiera hacia los mercados internacionales y cambios en sus regímenes y políticas. Por esta razón es poco probable que una crisis similar a la de los años setenta u ochenta se presente nuevamente en la región, sin embargo la CEPAL (2014) advierte que esto no implica que la economía no pueda verse inmersa en una interrupción súbita de sus ingresos a raíz de episodios críticos en la economía mundial, muestra de esto es la crisis del 2008. Otro importante riesgo que pueden asumir los países de la región está ligado a la alta dependencia hacia el extractivismo, situación que no ha cambiado a lo largo de la historia en Latinoamérica y que hace frágil a la economía ante cambios en los precios internacionales.

#### **4.1. Extractivismo y crecimiento económico en América Latina**

Alberto Acosta (2012) define al extractivismo como aquellas actividades, principalmente para exportación, que remueven grandes cantidades de un recurso natural y se comercializa sin necesidad de ser procesado o con un limitado proceso. Se habla de extractivismo cuando se hace referencia a la explotación y extracción de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables (Seoane, Taddei y Algranati 2013). Sin embargo, esta definición no se limita a los recursos no renovables, sino que, también hace referencia al extractivismo agrario, forestal o pesquero (Acosta 2012).

En la región de América Latina, el extractivismo es una actividad tan antigua como la conquista. A raíz de la colonización española y portuguesa se fueron marcando patrones de mercantilización y explotación de recursos naturales de América Latina para ser llevados a Europa. Es así como se fueron definiendo las relaciones económicas mundiales en donde unas regiones exportaban naturaleza y otras la importaban (Seoane, Taddei y Algranati 2013). Desde principios del siglo XX y con un nuevo modelo de acumulación en el mundo, se ha intensificado el extractivismo en la región. La economía de los países, desde entonces, se ha basado en la exportación a gran escala de las materias primas, incorporándose de este modo, en la economía mundial (Acosta 2012). La actividad extractiva a gran escala se ha desarrollado, prácticamente, sin importar los impactos sobre los ecosistemas o el agotamiento de los recursos que se extraen.

El extractivismo en la región ha evidenciado importantes desafíos para el desarrollo de los países. Acosta (2012) indica que, debido a que la extracción de los recursos se realiza básicamente para exportación, los beneficios nacionales por el extractivismo son muy escasos. Así también los bienes e insumos y servicios especializados que son parte del funcionamiento de las industrias extractivas pocas veces provienen de las industrias nacionales. Esta ausencia de contenido local representa un desafío de poca especialización industrial en la región.

América Latina se ve involucrada en una elevada especialización en materias primas, un problema que representa un débil crecimiento económico en función al experimentado por países desarrollados, alta dependencia de los precios de los commodities, intensificación de la desigualdad, corrupción, conflictos socioambientales y políticos (Puyana 2017). De este

modo, América Latina, en diferentes niveles, han basado su desarrollo en el extractivismo, esta tendencia se mantiene en la actualidad de forma prácticamente inalterada, por lo tanto, como plantea Acosta (2012), se puede concluir que el modelo de acumulación por el extractivismo está en el ADN de la economía en la región.

#### **4.1.1. Maldición de los recursos naturales**

La maldición de los recursos naturales es un término utilizado para identificar la relación que existe entre el débil crecimiento con el nivel de abundancia de recursos naturales que poseen (Stiglitz 2006). La abundante disponibilidad de recursos naturales de los países, principalmente hidrocarburos y minerales, suelen distorsionar sus estructuras económicas y la asignación de factores productivos; también tiende a concentrar la riqueza en pocas manos, redistribuyendo regresivamente los ingresos (Acosta 2010). Esta abundancia llega a traducirse en una maldición para el progreso de las sociedades, independientemente de su nivel de gobierno.

Se ha llegado a considerar a la situación geográfica de los territorios cercanos a la línea ecuatorial, los condena al retraso económico y la pobreza (Gudynas, La maldición de los recursos naturales y las opciones de desarrollo 2011), sin embargo, esta no es una condena definitiva. Es así como se vuelve necesario analizar las estructuras de dependencia económica hacia la explotación de los recursos de los países, más que los niveles de abundancia de recursos existentes (Fernandez 2003).

El Banco Interamericano de Desarrollo - BID (1997, p 87) manifiesta que “la relativa abundancia y concentración en pocas manos de los recursos naturales y la relativa escasez y pésima distribución de capital humano parecen explicar gran parte del exceso de desigualdad del ingreso del continente”, así también, el BID planteó, durante la década de los 90, una serie de recomendaciones basadas en una mejor gobernanza de las industrias extractivas por parte de los gobiernos (Acosta 2012) y reformas de mercado (BID 1997) para contrarrestar la maldición de los recursos.

Por su parte Gudynas (2009) y Acosta (2010) hacen una crítica tanto a la condena donde los países ubicados en la zona ecuatorial, parecen estar condenados a la pobreza, así como a las explicaciones y soluciones planteadas por el BID en sus informes de progreso económicos durante la década de los 90, a las que ellos denominan simplistas y carentes de un análisis

histórico. Consideran que la idea de pensar que los países con vocación primario-exportadora están condenados al subdesarrollo es tan absurda como decir que la solución sería dejar de exportar bienes primarios (Acosta 2016). Hacen referencia a un texto de Stiglitz (2006) “la maldición de los recursos naturales no es una fatalidad del destino, sino una elección”, de este modo, Acosta (2010) explica que, aunque no es fácil, existen alternativas para llegar al post extractivismo. Las experiencias de países europeos, aunque en otros contextos, son una referencia válida.

Así también, Fontaine (2010) reafirma que no necesariamente existe una relación clara entre abundancia recursos naturales con una gran dependencia de estos en la economía o un incremento del gasto público. Por lo tanto, la maldición de los recursos no es algo que se puede dar por sentado y que la abundancia de recursos en los países, usando como referencia a los andinos, constituye más bien un problema de regulación entre diferentes sectores, sociedad, Estado y el mercado. A pesar de estas consideraciones, se resalta que la no existencia de la una relación directa entre abundancia y dependencia, no contradicen a los supuestos económicos de la “enfermedad holandesa” (Puyana 2011).

Se puede concluir que, a pesar de las conclusiones sobre la “fatalidad de los trópicos” (Gudynas 2009) o de la evidencia histórica de la región, que evidencia una correspondencia entre el bajo crecimiento económico de los países y su alta dependencia hacia los recursos naturales (Fernandez 2003). El reto está en generar estrategias adecuadas, según Acosta (2010), que permitan promover el desarrollo sostenible de los territorios, aprovechando la realidad extractiva de los países dependientes de los recursos naturales, para poder llegar a consolidar economías post extractivistas. Esta transición estratégica es una de las deudas de los países en América Latina, específicamente en Ecuador.

#### **4.1.2. Enfermedad Holandesa**

La Enfermedad Holandesa hace referencia a un fenómeno debido a un aumento significativo en los ingresos de un país, por lo general, debido a descubrimientos de algún recurso no renovable (Concha 2013). El nombre se debe a que el primer caso documentado de este fenómeno se dio en Holanda, cuando este país experimentó una importante dependencia de las exportaciones de las materias primarias, debido al hallazgo de grandes yacimientos de gas, que al final derivó en un alza súbita de los precios de este bien y en graves efectos sobre el conjunto de la economía (G. Fontaine 2002).

La Enfermedad Holandesa puede originarse por variables exógenas como el descubrimiento de recursos no planificados en el territorio o también un no anticipado incremento de los precios internacionales (L. Ocampo 2005).

Ocampo (2005) explica que dentro de los efectos que la Enfermedad Holandesa puede generar, están un mayor peso de la exportación de recursos naturales, sin embargo, la demanda termina ajustándose de forma más rápida que la oferta. En una fase inicial, el desfase entre oferta y demanda no tiene mayores efectos inflacionarios, debido a que el desequilibrio se puede compensar con el incremento de importaciones. El incremento en las exportaciones del recurso natural se refleja en el incremento de precios en los sectores no exportables, debido a una devaluación de la tasa de cambio. El efecto sustitución de los productos de importación sobre la producción nacional generaría una inflación que puede ser de largo plazo y la disminución de la producción local se vuelve crónica (G. Fontaine 2002). Esta progresiva pérdida de competitividad del resto de sectores genera una desindustrialización de las economías.

Es importante resaltar que los booms de los commodities son temporales y ante la desindustrialización y apreciación de la tasa de cambio real, en este sentido, el Estado se ve obligado a mantener un equilibrio artificial mediante políticas de estabilización y apoyo a los sectores afectados. Fontaine (2002) explica que ante estos efectos la economía nacional tiende a hacer que las políticas públicas y finanzas nacionales dependan considerablemente de las variaciones de precio de los recursos naturales explotados en el país, esto afecta a la inversión y capacidad de gasto.

En la economía nacional y en el nivel local se da un fenómeno similar a la Enfermedad Holandesa, pero que se distingue porque la variable que causa tiene mayor incidencia no es la apreciación de la moneda local, sino que, los efectos se generan por el incremento de salarios directamente en el sector extractivo y también en el sector público. Estos fenómenos a nivel local se ha denominado la Enfermedad Chola (Viale y Monge 2012). En este caso, es principalmente, el incremento del costo de la mano de obra en lugar de una apreciación del dólar. Esto afecta directamente a la competitividad del resto de sectores en el territorio. Sin embargo, Ocampo (2005) resalta que la Enfermedad Holandesa no necesariamente destruye a la economía de un país. Al igual que la maldición de los recursos, el éxito de

poseer recursos naturales para el desarrollo de la economía depende de la calidad con la que se administren los recursos provenientes de estas actividades. Existen países que han logrado transformar su economía a raíz de la exportación de recursos naturales. El modelo de Ragnar Torvik (1999) muestra que se puede convertir a la enfermedad en solución en el tiempo si se restringen los gastos públicos, evitando déficits en la balanza de pagos para alcanzar un crecimiento económico menos explosivo y más estable.

#### **4.1. Auge y fin del “Superciclo de las industrias extractivas”**

En América Latina, debido al incremento de los precios de minerales e hidrocarburos, los países han experimentado entre el 2001 y 2014 un importante ciclo de crecimiento económico relativamente sostenido, con tasas promedio de 4.9% anual (Fondo Monetario Internacional 2019). Durante estos años, el crecimiento de los diferentes sectores en los países de la región ha dependido de los precios internacionales y de los incentivos internos para la inversión privada y pública, donde los sectores extractivos han sido quienes mayores inversiones, exportaciones e ingresos fiscales han experimentado (Peña y Martínez 2016).

Sin embargo, Echave (2016) señala que la importancia de las industrias extractivas para la región durante este tiempo va mucho más allá del Superciclo, que no es más que una parte de un periodo más extenso en la región, denominado el boom extractivo, que va desde la década de los 90’s, donde América Latina se convirtió en la principal región para las inversiones en industrias extractivas, principalmente para la inversión minera a nivel mundial. Echave señala que el súper ciclo está marcado en el tiempo por considerables incrementos entre las abruptas caídas de los precios de los recursos naturales no renovables en el 2001, 2009 y recientemente en 2014, donde no se ha experimentado aún un alza importante de las inversiones o precios en la región.

Países como Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador trabajaron en ajustar los marcos legales para redistribuir los ingresos provenientes de las extractivas a los territorios, a través de los gobiernos subnacionales. Este periodo coincidió con el auge de los gobiernos progresistas en la región, dando paso a una mayor participación del Estado, en efecto diversos organismos internacionales concluyen en que los países experimentaron significativas reducciones de la pobreza y desigualdad, alrededor del 8% en pobreza extrema y 19% en pobreza<sup>1</sup> (CEPAL, 2018), así como una mejor provisión de servicios, sin embargo no existe mayor evidencia

---

<sup>1</sup> Dato estimado para la región durante los años 2011-2014, donde se estima un mayor auge en los precios de los productos provenientes de las industrias extractivas.

sobre el verdadero impacto de este Superciclo en el nivel local y tampoco sobre la sostenibilidad de las acciones (Peña y Martínez 2016).

A partir del año 2015 se considera terminado el denominado Superciclo y surgen diversas inquietudes en el análisis, principalmente sobre los beneficios de este periodo a largo plazo en las economías nacionales y locales. También se ha generado un importante debate sobre si los beneficios de Superciclo en realidad lograron apoyar a dar el siguiente paso hacia la diversificación productiva. A primera vista parece que este salto a raíz de la bonanza no se ha dado, países como Ecuador y Colombia plantean a la minería como el nuevo motor que complemente a la extracción de hidrocarburos, mientras Chile o Perú continúan con su importante dependencia hacia los minerales. Ante cambios en la economía mundial, las economías de estos países pueden verse afectada si no se toman en cuenta las recomendaciones de los análisis previos sobre la Maldición de los Recursos Naturales o la Enfermedad Holandesa.

A nivel local, la discusión es mucho más fuerte, pues los territorios donde ocurre la extracción de recursos presentan una mayor dependencia hacia las actividades de las industrias extractivas y mayor vulnerabilidad ante crisis económicas o ambientales sin ver mayor beneficio social.

## **5. El desarrollo sostenible como alternativa de desarrollo local**

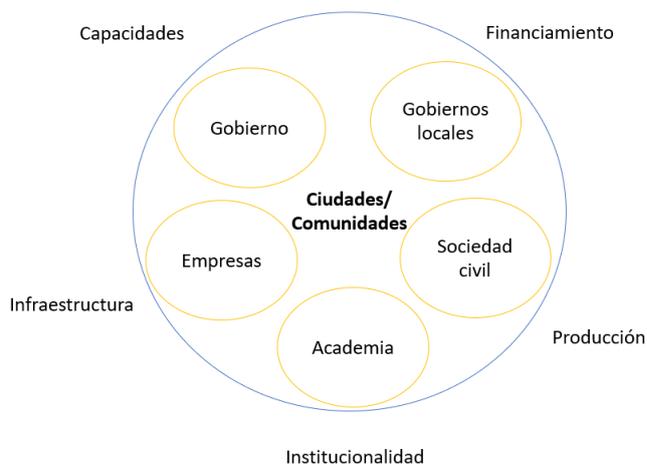
Las ciudades y comunidades, cuando tienen una buena planificación son fuente de ideas, desarrollo y crecimiento para sus habitantes, sin embargo, en el contexto ecuatoriano y regional, es difícil pensar en territorios que no basen su crecimiento en función a la presión que se ejerce sobre el planeta y sus recursos. El desarrollo sostenible presenta una invitación a los gobiernos locales y territorios, pues permite pensar en nuevas acciones para mejorar la calidad de la población actual y de las futuras generaciones armonía con el cuidado del planeta (Andrade y Peña 2018). Desde esta perspectiva, se busca evidenciar que este concepto de desarrollo se deriva de las necesidades y particularidades propias de cada territorio que los actores públicos y privados buscan resolver para adaptarse de mejor manera a las demandas globales en las que participan, creando sus propios ecosistemas de innovación y desarrollo. Méndez, García y Michelini (2007) definen la importancia de generar ciudades y territorios más sostenibles que van más allá de la dimensión económica e incorporan temas institucionales y socioculturales, destacan el estudio de lo urbano como el centro de la

innovación y resaltan el rol de las ciudades intermedias en la generación, transferencia e intercambio de conocimiento como centro del desarrollo de los territorios, aprovechando los recursos existentes, además de la promoción de redes colaborativas de actores locales y externos que permiten consolidar entornos más innovadores.

La propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre ciudades emergentes se fundamenta en la necesidad de concebir el desarrollo desde las mejores prácticas y políticas orientadas al desarrollo urbano sostenible. Esta organización lidera desde el 2010 el programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles en Latinoamérica, considerando que la expansión urbana en la región crece a ritmos exponenciales y es necesario contar con una adecuada planificación que permita potenciar su desarrollo económico y social para sostener su crecimiento en el tiempo (BID 2016).

El programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles resalta la importancia de las ciudades y sus habitantes como agentes de cambio, además destacan el potencial de estos territorios para cambiar los patrones de crecimiento insostenible, que en muchos países de la región dependen exclusivamente del extractivismo, por nuevos modelos de desarrollo más sostenibles. En este proceso la capacidad de innovación de las ciudades es clave para poner en marcha soluciones y alternativas que transformen la estructura local y además sean replicables y escalables para garantizar un modelo sostenible.

Figura 2. Ciudades Innovadoras: Recursos y componentes



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Méndez, Michelini y Romero (2006) destacan que contar con recursos propios es clave dentro del proceso de construcción del territorio. Entre los principales recursos necesarios para diseñar un adecuado sistema innovador del territorio, están la infraestructura (centros de investigación, educación y producción), los humanos (saberes locales, nivel de formación académica y técnica de la sociedad), recursos productivos (estructura y cultura empresarial, dinámica económica y diversificación productiva). Se considera clave el marco institucional, que está directamente relacionado con todos los recursos mencionados y es clave para el correcto funcionamiento de los sistemas.

Figura 3. Condiciones para un entorno de innovación



Fuente: Caro, 2017

Es importante reconocer en toda acción local que los modelos territoriales de innovación y desarrollo no son homogéneos, existe mucha desigualdad y diferencias, algunos territorios poseen mayor capital local que otros, esto se refiere a todos los temas tratados, infraestructura, especialización, capacidades y recursos (Méndez, Michelini y Romero 2006).

### 5.1. Prospectiva territorial para el desarrollo sostenible

El presente estudio toma como centro de análisis al desarrollo sostenible a nivel local y sus potencialidades a través del análisis de las redes productivas, dinámicas económicas y sociales de actores para comprender las capacidades, debilidades y fortalezas de los territorios extractivos en la provincia de Orellana como territorio extractivo con una deuda histórica en temas relacionados con la diversificación y generación de desarrollo sostenible para su población. Para analizar las opciones de desarrollo sostenible del territorio es necesario generar visiones de futuro que incorporen a los ejes ambientales, económicos y sociales,

adaptados al territorio y posibiliten tomar decisiones estructurales que puedan ser evaluadas en el largo plazo.

La noción común de prospectiva pone énfasis en los análisis de largo plazo, en donde destacan tendencias estructurales de los sistemas sociales, desde el punto de vista antropológico, la prospectiva surge la idea de que la construcción del futuro la realizan las personas más que los datos, de este modo se habla de una prospectiva humana o del desarrollo que debe combinar la evidencia con la experiencia para definir los futuros posibles dentro de las dinámicas estructurales.

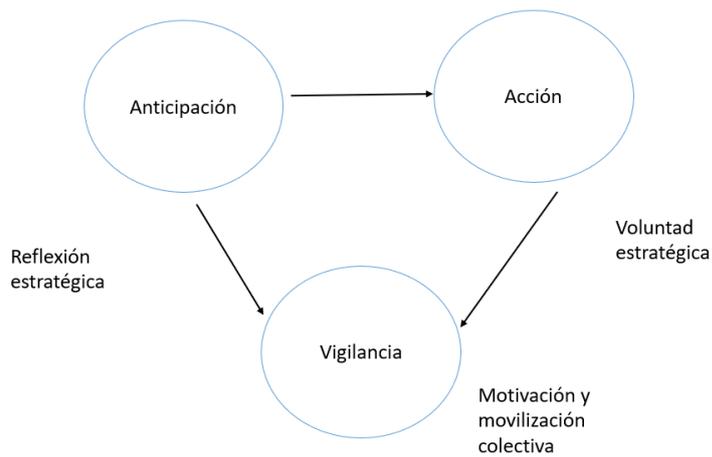
Antonio Alonso Concheiro (2007) resalta la importancia de pensar en el futuro, manifestando que el resto de su vida lo van a pasar en el futuro. Bertrand de Jouvenel (1968) define que existen al menos dos formas de entender el futuro, una como una realidad única, propia de un ejercicio de videntes. Pero también muchas veces de otras disciplinas como aquellas encargadas de trabajar con predicciones, pronósticos. Por otro lado, también se puede entender el futuro como una realidad múltiple en la que existen futuros posibles es decir los futuribles, haciendo referencia a lo que puede pasar.

La prospectiva estratégica permite determinar que se puede hacer frente a las circunstancias existentes, proveyendo una metodología de trabajo para anticiparse al futuro (Berger, 1959). La prospectiva busca entender el presente y comprender el pasado para definir hacia donde apunta el imaginario de futuro deseado, sin desconocer la realidad del contexto en el que se desarrolla.

Michael Godet (2007) estima que existen cinco principios que ayudan a entender la prospectiva estratégica, identifica que a pesar de que el mundo cambia, los problemas suelen repetirse, por lo tanto, se puede reconocer que los comportamientos se reproducen. Por otro lado, destaca que los actores son clave y se transforman en el punto de bifurcación. La solución difícilmente puede salir de una persona y es necesario generar visiones colectivas dejando de complejizar el sistema para que solo las élites puedan actuar.

En la misma línea, Godet (2007) destaca a la prospectiva estratégica como un proceso que debe pasar de la anticipación a la acción a través de la apropiación.

Figura 4. Ciclo permanente de aplicación de la prospectiva



Fuente: Michael Godet, 2007

El desarrollo de este estudio basará su análisis en los conceptos que han sido presentados. La prospectiva será la herramienta que ayudará a elaborar los escenarios futuros del territorio, considerando su realidad extractiva, con sus oportunidades y desafíos, dentro de una visión estratégica a largo plazo que promueva el desarrollo sostenible dentro de la provincia de Orellana.

## **Capítulo 2**

### **Marco Metodológico**

#### **1. Datos y fuentes de información**

La presente investigación tiene un enfoque descriptivo y cuantitativo, ya que busca conocer la situación económica de la provincia y analizar el potencial de los sectores, que tradicionalmente han sido subutilizados, para identificar opciones de diversificación económica. Para ello es necesario conocer la situación actual del territorio a través de sus indicadores, además se busca generar escenarios alternativos a la dependencia petrolera en el territorio, levantar información local y percepciones de actores.

El estudio contempla un análisis prospectivo territorial con escenarios al 2030, considerando que es el periodo usado para la visión de largo plazo nacional en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Para hacerlo es necesario generar proyecciones de indicadores relacionados con el censo poblacional, indicadores laborales, industriales y productivos, además de la producción petrolera anual de la provincia en términos de ingresos y renta generada. Los escenarios para elaborar no tienen un fin predictivo ni pretenden modelar el futuro del territorio, sino que, están orientados a cuantificar el potencial crecimiento del empleo, estructura económica y la población, bajo un supuesto de diversificación productiva y desarrollo de otros sectores con potencial productivo en la provincia como el turismo y la agricultura para compararlos con el escenario de dependencia petrolera.

La información utilizada para esta investigación proviene principalmente del Banco Central, INEC, Ministerio de Hidrocarburos, Secretaría de Hidrocarburos, Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, Prefectura de Orellana y los GAD Municipales de Joya de los Sachas y Francisco de Orellana principalmente. La temporalidad definida, de acuerdo a la disponibilidad de información será desde el año 2010 hasta las predicciones al 2019, considerando los cambios ocasionados con la nueva Ley Amazónica y otros fenómenos durante este periodo.

Se reconoce que existe una importante ausencia de información estadística para las provincias amazónicas, para poder suplir estas deficiencias en el estudio se han involucrado a las

visiones de actores locales, identificados como expertos en el territorio con el propósito de validar algunas afirmaciones que carezcan de evidencia cuantitativa en el estudio.

Es importante considerar que la modelización del potencial de crecimiento de un gobierno local en el Ecuador es compleja, es necesario considerar la dependencia de muchas variables difíciles de predecir, entre ellas el crecimiento de la economía nacional en los siguientes años, las posibles inversiones locales, los recursos humanos y disponibilidad de naturales, entre otras.

Finalmente se plantea realizar una comparación entre los escenarios prospectivos y los estudios de caso para mostrar una convergencia con la evolución observada en Orellana con el estudio.

## **2. Metodología de trabajo**

La metodología usada para esta investigación se denomina Análisis estructural, usando como herramienta a la matriz MIC MAC, la cual consiste en un análisis basado en la situación de la provincia de Orellana como un territorio extractivo de Ecuador. Este análisis consta de una parte descriptiva basada en indicadores y percepción de actores clave desde una visión multisectorial. La parte central del documento es la realización de un estudio prospectivo para analizar las opciones de desarrollo sostenible para el territorio y una propuesta de estrategias de anticipación y vigilancia para que los escenarios puedan cumplirse. La prospectiva se entiende como el análisis y comprensión del futuro, para trabajar e incidir sobre él (Berger, 1959). En este sentido, la prospectiva se puede definir como un conjunto de técnicas para construir el futuro con una base de evidencias tomadas del presente.

Para definir al desarrollo sostenible se usa como referencia a la Agenda 2030, un compromiso global para trabajar en el desarrollo sostenible que se ha ratificado como compromiso nacional por parte del gobierno ecuatoriano. Esta Agenda permitirá definir la visión de largo plazo con un horizonte al 2030.

### **2.1. Actividades realizadas en territorio**

Las actividades en territorio se realizaron con el apoyo de representantes de los GAD de Orellana (Provincia), GAD Municipales de Francisco de Orellana y Joya de los Sáchas y con actores de la sociedad civil del territorio. Para lograr obtener la información deseada, se realizaron, entre el año 2018 e inicios del 2019, una serie de talleres y reuniones con actores

locales, principalmente con funcionarios de los gobiernos locales. El desarrollo de este ejercicio contó con el apoyo de Senplades Zona 2 y de la Fundación Hanns Seidel, quienes brindaron el apoyo de convocatoria y logística para desarrollar estos ejercicios en las provincias de Napo y Orellana. Además, se consultó a representantes de Grupo FARO como una institución que ha trabajado en temas extractivos en Ecuador durante varios años.

Con esta metodología se busca generar una visión de desarrollo de la provincia y visibilizar las mayores potencialidades que tiene el territorio para lograr una diversificación productiva ordenada y alineada a los objetivos de desarrollo nacionales y globales que requieren de la acción de todos los actores.

## **2.2. Ejercicio prospectivo**

El ejercicio territorial de exploración de futuros posibles consiste en un proceso integral que comprende un ejercicio prospectivo completo, teniendo como base de orientación un análisis sistémico de los problemas estructurales y coyunturales de la provincia de Orellana, incluyendo los desafíos que la Agenda 2030 representa para los territorios extractivos y los cambios que estos requieren para lograr la sostenibilidad en el largo plazo.

El proceso del ejercicio prospectivo consta de cinco fases de construcción y se base en el análisis estructural propuesto por CEPAL (2017):

a. **Definición del problema e identificación de variables que constituyen el sistema** durante esta fase se busca definir el problema prospectivo y comprender la vinculación de la dinámica territorial con las visiones globales de desarrollo, usando a la prospectiva como herramienta que permita abordar los problemas complejos a través de una dinámica sistémica y una delimitación de un sistema de estudio.

La definición de las problemáticas permite realizar un diagnóstico del territorio y realizar un análisis estratégico que de paso a un “análisis estructural” del sistema que se pretende estudiar con el propósito de identificar a las variables necesarias para representar a dicho sistema.

b. **Análisis estructural:** es un método para entender cómo funciona el sistema propuesto a través del planteamiento de conceptos clave y variables (Salas, 2013). Este proceso permite reconocer y mapear a las variables que constituyen el sistema y sus interacciones.

Con el planteamiento de variables es posible identificar a aquellas que se consideran clave a través de una matriz de relaciones que permita definir a las variables críticas del sistema, a las influyentes y a las dependientes. Si bien todas las variables estudiadas en la primera fase están relacionadas con el futuro del sistema, dentro de estas variables existen unas que son estrictamente claves, a estas se denominarán variables críticas.

Para identificar a las variables críticas se usará la matriz de interacciones MIC MAC online,<sup>2</sup> la interacción de esta matriz busca responder a si existe una relación directa de influencia entre la variable “x” y la variable “y”. En caso de no existir influencia el valor asignado es 0, en el caso contrario, es importante hacer un análisis más profundo e identificar si la influencia es débil (1), mediana (2), fuerte (3) (Godet & Durance, 2011).

Tabla 2. Matriz MIC MAC

	<i>Variable 1</i>	<i>Variable 2</i>	<i>Variable 3</i>	<i>Variable 4</i>	<i>Suma de influencias</i>
<i>Variable 1</i>	0				$\Sigma$
<i>Variable 2</i>		0			$\Sigma$
<i>Variable 3</i>			0		$\Sigma$
<i>Variable 4</i>				0	$\Sigma$
<i>Suma de dependencias</i>	$\Sigma$	$\Sigma$	$\Sigma$	$\Sigma$	

Fuente: Godet, M. y Durance, P. (2011)

Tabla 3. Valoración de las interacciones

<i>Valor</i>	<i>Descripción</i>
0	No existe relación de influencia directa de la variable “x” sobre la variable “y”.
1	Existe una relación de influencia débil de la variable “x” sobre la variable “y”.
2	Existe una influencia mediana de la variable “x” sobre la variable “y”.
3	Existe una influencia fuerte de la variable “x” sobre la variable “y”.

Fuente: Godet, M. y Durance, P. (2011)

**c. Diseño de Escenarios:** Esta parte del proceso permite explorar el campo de las posibles evoluciones que las variables clave pueden tener. Para poder construir los escenarios se busca definir las posiciones de los actores y sus acciones, existen varios mecanismos para ponderar el nivel de influencia de los diferentes grupos, sin embargo, para el propósito de este

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.micmacprospective.com>

estudio se considera a las diferentes visiones consultadas como iguales para promover la participación multiactor en el diseño de políticas públicas.

Los actores locales y estratégicos tienen un rol fundamental en el diseño de escenarios, una vez que se ha realizado un análisis descriptivo de la información, las tendencias cuantitativas se fusionan con las percepciones de los actores con el propósito de asignar probabilidades de ocurrencia de los diferentes eventos planteados a raíz de la identificación de las variables críticas.

Para asignar la probabilidad de ocurrencia de un evento planteado, se analizan las circunstancias favorables y desfavorables presentes que pueden potenciar o debilitar el cumplimiento de un evento planteado en el futuro.

*d.*     **Creación de un Sistema de Vigilancia y Anticipación:** esta fase permite identificar los hechos precursores que podrían incidir sobre la ocurrencia o de los escenarios planteados. De esta manera es posible anticiparse a los escenarios futuros para poder generar acciones correctivas cuando las acciones deseadas no se estén cumpliendo.

Con esta actividad se pretende recopilar información valiosa para el monitoreo y observación de los escenarios futuros.

Para definir las estrategias se seguirá la siguiente estructura:

- **Hecho precursor:** Acontecimientos observables en el presente que pueden desencadenar un hecho de ruptura.
- **Indicador:** mediante el cual es posible cuantificar las variables que describen el hecho precursor, e identificar un nivel que signifique una alerta.
- **Fuente de datos:** es la fuente de la cual se obtiene la información para construir el indicador.
- **Temporalidad:** es la frecuencia con la que hará la medición del indicador.
- **Responsable:** es el ente responsable de realizar la medición del indicador.

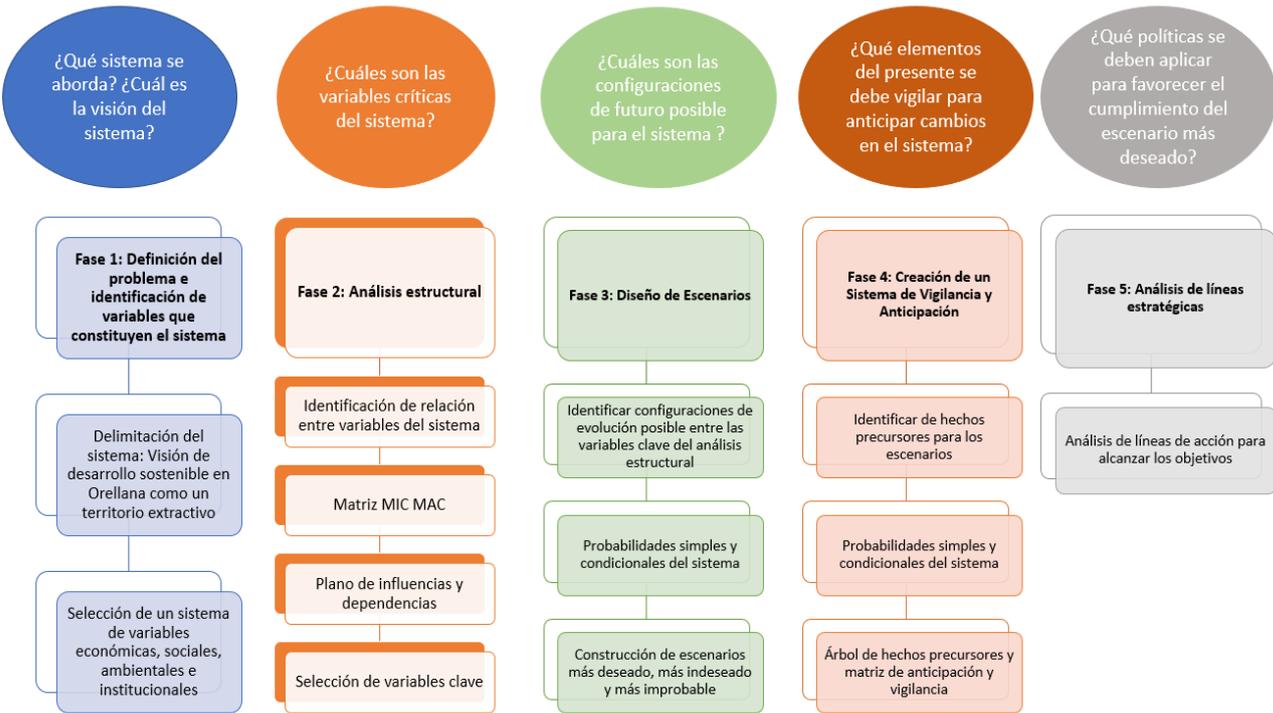
*e.*     **Análisis de líneas estratégicas:** Con base en los escenarios más deseados, indeseados y con más probabilidad de ocurrencia, se busca generar una reflexión sobre qué políticas

públicas podrían plantearse de una forma robusta de modo que sean lo menos sensibles posible a cambios bruscos o aparición de los diferentes escenarios con el fin de promover una toma de decisiones que aporte a la sostenibilidad del territorio.

Debido a que este es un proceso futuro, este estudio se limitará a generar propuestas de política que permitan la generación de capacidades de resiliencia y adaptación del territorio para facilitar su viabilidad considerando su contexto actual.

La siguiente Figura resume el proceso prospectivo que se realizará para el caso de estudio en Orellana como un territorio extractivo.

Figura 5. Proceso del ejercicio prospectivo



Fuente: CEPAL (2017)

Javier Medina (2003) define el concepto de visión como una imagen estructurada, transformadora, que fluye en el tiempo, que es interactiva con la sociedad y conlleva creación basada en la evidencia. La visión corresponderá a una imagen de futuro fundamentalmente realizable y no cualquier imagen de futuro, se convierte en un instrumento base para la construcción colectiva del futuro. El resultado de este análisis con una metodología

prospectiva permite comprender una visión del territorio desde diferentes sectores y construir la visión multisectorial de largo plazo de los territorios extractivos en Orellana.

Con este proceso se desarrollará la parte aplicada del estudio para poder explorar las alternativas de desarrollo sostenible de la provincia de Orellana al 2030 como opción para reducir la dependencia actual hacia la extracción de petróleo en el territorio como base de su estructura económica.

### **2.3. Pertinencia de la prospectiva para el desarrollo local**

Los desafíos que enfrentan los territorios hacen que se vuelva necesaria la reflexión sobre cuál será su situación futura, esta reflexión debería ser analizada desde un enfoque multisectorial para conocer, de manera más acertada, los posibles futuros a los que los territorios se enfrentan. En este sentido la Prospectiva con enfoque estructural permite definir un sistema sobre el cuál se trabajará con metodologías que se pueden adaptar al contexto que se quiere analizar.

Esta investigación basa su metodología en los estudios prospectivos realizados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), que usa al enfoque estructural dentro la construcción de visiones de largo plazo de los territorios, entre ellos destaca la publicación “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (2016) donde realizan un estudio prospectivo para América Latina, considerando a los Objetivos de Desarrollo Sostenible como referentes para la visión de largo plazo.

Otro estudio que es referencia para el desarrollo de esta investigación es el documento “La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro” (2008), desarrollado por José Oswaldo Espinoza, de la universidad de la Universidad Externado de Colombia, explica cómo la metodología de prospectiva estructural se adapta a la construcción de futuros en los territorios colombianos. También la publicación de (Salas 2013) “Prospectiva territorial: Aproximación a una base conceptual y metodológica” sirve como base para desarrollar las herramientas prospectivas de esta investigación con una aproximación conceptual de la prospectiva con enfoque estructural.

La investigación se desarrolla con esta base conceptual y metodológica que sirve como respaldo de su aplicación práctica y pertinencia para el tema analizado.

## **Capítulo 3**

### **Extractivismo y desarrollo en Ecuador**

Históricamente Ecuador ha sido un país dependiente de la exportación de materias primas como base de su economía. Es así como productos como el cacao y el banano fueron, en su momento, los sectores que mayores ingresos representaron para la economía nacional. El cacao tuvo su auge entre 1880 y 1920 (J. Paz y Miño 2011), con una república independiente aún joven. El sector bananero fue el principal producto de exportación entre 1940 y 1950, debido a la apertura de mercados en Estados Unidos y Europa (Contreras 2019). Los productos de origen agrícola han marcado el desarrollo económico de Ecuador desde su época republicana. Sin embargo, en la década de los 70 inicia un nuevo ciclo de auge en exportaciones, convirtiéndose el petróleo en uno de los pilares de la economía, situación que se ha mantenido por más de 40 años.

Debido a la caída de los precios del petróleo y pesar que en los últimos gobiernos se ha discutido la necesidad de hacer una transición hacia una matriz productiva que no dependa de la extracción de materias primas para su desarrollo, todavía es innegable la importancia del petróleo en la economía. Por otra parte, en los años recientes la minería se ha ido consolidando como la nueva apuesta del desarrollo en Ecuador, ratificando nuevamente, el estado primario exportador de la economía nacional.

En este capítulo se analizará la historia de las industrias extractivas en Ecuador, dando mayor énfasis a los “booms” petroleros de la década de los 70 y la historia reciente, así como las principales crisis de este sector, para entender el peso del extractivismo en la economía nacional y sus implicaciones a nivel local. También se presenta un análisis sobre los desafíos que existen en Ecuador, como un país dependiente de actividades extractivas, para aspirar a un desarrollo sostenible de sus territorios, que garantice una adecuada calidad de vida, a la vez que protege el medio ambiente.

#### **1. Primer auge petrolero en Ecuador 1972-1982**

A pesar de que la primera confirmación de reservas petroleras en Ecuador se dio en 1911, no fue sino hasta inicios de los 70 que se dio la primera perforación de gran impacto para la economía ecuatoriana a través de la empresa estadounidense Texaco Gulf (EP Petroecuador

2013). En el año de 1972 se crea en Ecuador la Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) junto con la primera bonanza económica generada por esta actividad.

Durante la década de 1972 a 1982 el impacto de la extracción y exportación petrolera tuvo gran impacto en la economía ecuatoriana, por una parte la empresa petrolera estatal se convirtió en una nueva generadora de empleo y movilizadora de capital humano hacia la Amazonía y por otro lado, el crecimiento económico por la actividad petrolera hizo que el producto interno bruto per cápita prácticamente se duplicara durante estos años (Larrea 2006). Este crecimiento vino de la mano de un importante incremento del precio del barril de petróleo a nivel internacional durante esta década, con un importante crecimiento en 1974. En el ámbito económico, a partir de 1972 los ingresos petroleros representaron tres quintas partes de las exportaciones totales y dos tercios del presupuesto general (Núñez 1976). En el ámbito político, el auge petrolero de 1972 coincide con la dictadura militar encabezada por el General Guillermo Rodríguez Lara, posesionado como presidente al ser el militar más antiguo de la cúpula militar de esa época. Durante este periodo el Estado llegó a tener un 80% de la riqueza petrolera, en medio de una gestión política centralista, nacionalista y soberana que era común en la época, aunque distanciada de las dictaduras violentas registradas en el cono sur (J. Paz y Miño 2006). Durante este periodo y el posterior liderado por un triunvirato militar (1976-1978) los gobiernos gozaron de una muy favorable situación fiscal, misma que hizo especular el crecimiento del país, generando el mayor modernismo que el país haya vivido antes.

Por otra parte, debido al importante boom petrolero de la época, en 1974 se establece el subsidio a los combustibles fósiles, este año coincide con un incremento precios internacionales del petróleo y las elevadas tasas de extracción que hicieron que el régimen militar introdujera subsidios a los combustibles (BID 2019). Este tipo de subsidios se ha mantenido hasta la actualidad con una relativa estabilidad de precios, siendo el planteamiento de su eliminación, uno de los puntos más críticos para los gobiernos de turno. A pesar del auge de la época, la dictadura del triunvirato militar experimentó en 1976 un declive en los precios internacionales del petróleo, generando un agresivo endeudamiento externo, que generó fuertes afectaciones en la planificación de los siguientes gobiernos democráticos (J. Paz y Miño 2006).

Con el retorno a la democracia en 1979, se da paso a un nuevo modelo político, económico y social en Ecuador, siendo el periodo de democracia más largo de la vida republicana del país

que, a pesar de las diferencias con el régimen militar, continuaría siendo altamente dependiente de la extracción de recursos como la base para sostener la economía. Con el gobierno de Jaime Roldós Aguilera (1979-1981), se estableció una visión progresista y reformista de la sociedad, aunque se reafirmó que el Estado debería ser el motor de la economía nacional y del cambio social (J. Paz y Miño 2006). En cuanto a la relación con la extracción petrolera, hasta 1980 el precio del barril de petróleo fue creciente, comenzando un notorio decrecimiento durante la siguiente década. Sin embargo, el gobierno de Roldós atravesó con un conflicto fronterizo con Perú que obligó al gobierno a reducir el subsidio a los combustibles y regular los precios para controlar el déficit fiscal (Falconí 1995).

Con la muerte de Roldós el 24 de mayo de 1981, asumiría el poder su vicepresidente, Osvaldo Hurtado, durante su gobierno tuvo que enfrentar un evidente deterioro de los precios del petróleo (J. Paz y Miño 2006), lo que requirió que se ejecuten programas de ajuste a la economía y los primeros intentos de eliminar los subsidios, principalmente a la gasolina. Falconí (1995) menciona que durante este gobierno destacan una importante devaluación e incremento de precios en la gasolina, seguidos por una alta conflictividad social. En cuanto a la actividad petrolera, se establecen los contratos por prestación de servicios y se da énfasis a la actividad exploratoria (ídem). De esta forma concluye la primera década de auge petrolero en Ecuador, es importante resaltar que este primer “boom” se da en medio de una época de transición a la democracia, conflictividad social en la región y un conflicto armado con el Perú, hecho que marcaron y dan razón de la inestabilidad y limitaciones en cuanto a la generación de políticas de desarrollo pensadas a raíz de un auge económico considerable en el país.

## **2. Petróleo y primera época democrática neoliberal en Ecuador**

Con el regreso a la democracia en 1979 se marca el inicio de una nueva época política en Ecuador. Luego del gobierno de Roldós y su sucesor Hurtado, asumieron el poder tres gobiernos, previo a la época de inestabilidad política marcada entre 1996 y 2006, León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996), estos gobiernos tuvieron que enfrentar retos en cuanto a la política económica y social del país, así como en la política petrolera de Ecuador.

Para el año de 1984 asume el poder el gobierno conservador de León Febres Cordero, durante este gobierno se modifica la política petrolera para dejar en manos privadas prácticamente toda la actividad directamente relacionada

con los recursos hidrocarburíferos (Falconí 1995). El gobierno de Febres Cordero se caracterizó por su aperturismo económico internacional y como explica Paz y Miño (2006) por coincidir con una casi incontenible expansión del neoliberalismo en el mundo, el auge del capital transnacional y los abiertos condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre los gobiernos latinoamericanos. Así también durante este gobierno se dio un fuerte sismo en el año 1987 en la Amazonia, obligando a reducir la producción por daños en el oleoducto y a subir los costos de los combustibles debido a los gastos incurridos, que coincidieron con un periodo de caída en los precios internacionales (Falconí 1995), se habló en este tiempo de un “paquetazo” impuesto como recomendación del FMI.

En 1988 asume el poder Rodrigo Borja (1988-1992), principal contendiente político de Febres Cordero en las elecciones anteriores, socialdemócrata y como lo define Paz y Miño (2006) “una especie de paréntesis en el tránsito desde el modelo estatal hacia uno de tipo empresarial”. Durante su gobierno también se generaron ajustes en la política petrolera del país. Devolvieron las dos refinadoras ubicadas en la provincia de Santa Elena a las empresas Repsol y Anglo. Por otra parte, la administración del Oleoducto Transecuatoriano, manejado en un consorcio por ECPE-Texaco, pasó al Estado en 1988, una vez que concluyó la amortización de la inversión de la empresa estadounidense (Falconí 1995). En el ámbito social, en 1990 se dio el primer levantamiento indígena, debido a conflictos de tierras y la plurinacionalidad, generando un hito del que sería uno de los principales grupos movilizadores del país.

En el año 1989 se creó la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PetroEcuador) y también una filial enfocada en las actividades de operativas de exploración, producción, industrialización y comercialización y transporte. Estas empresas que funcionaron de la misma forma hasta 2009 (EP Petroecuador 2013). Además, se enfocó en conseguir capital extranjero mediante una modalidad de nuevos contratos de exploración y explotación (Falconí 1995).

En 1992, continuando con el modelo de desarrollo empresarial en Ecuador, asume el poder Sixto Durán Ballén (1992-1996), uno de los fundadores del social cristianismo en la década de los cincuenta. El gobierno de Durán fue marcado por la economía de mercado, reducción del aparato estatal, privatizaciones, fomento a la banca privada y a las privatizaciones nacionales y extranjeras (J. Paz y Miño 2006). En cuanto a su relación con el petróleo, el país continuó con una fuerte dependencia de sus exportaciones. Además, se reformaron las normativas en favor de consorcios externos y durante este gobierno Ecuador salió oficialmente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a la que había ingresado desde el gobierno de Rodríguez Lara (ídem). En el año 1994 se dio la Ronda 7 de licitación petrolera, la última de esa época bajo prestación de servicios (Secretaría de Hidrocarburos 2017) y la Ronda 8 (1995) con modalidad de contratos de participación.

De esta manera se cierra el primer periodo democrático en Ecuador, marcado por una relativa estabilidad en cuanto a la permanencia en el poder de los gobernantes y por un modelo principalmente de desarrollo empresarial, en el que se dio mayor énfasis a la privatización e inversión extranjera, además de la reducción del estado. A partir del Gobierno de Abdalá Bucaram en 1996, inicia un periodo de alta inestabilidad económica, política y social en el país, que incluyó a la peor crisis financiera del país desde el retorno a la democracia y una fuerte conflictividad social.

### **3. Fuerte inestabilidad política y crisis financiera 1996-2006**

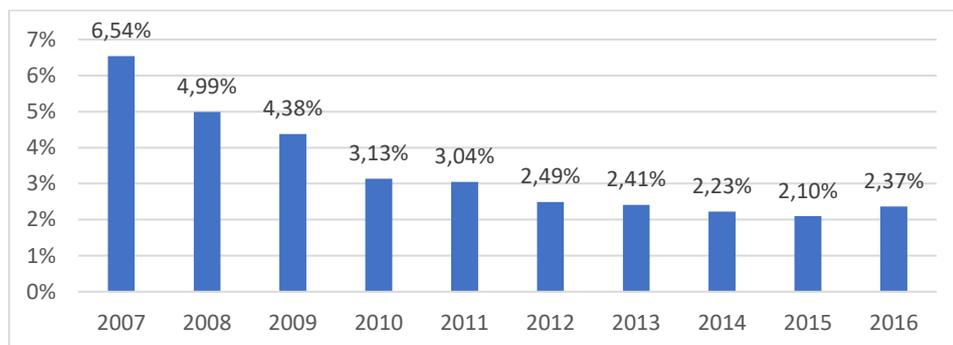
La década de 1996 al 2006 estuvo marcada por una alta inestabilidad política en la que siete presidentes ocuparon el cargo, siendo Bucaram (1996), Mahuad (1998) y Gutiérrez (2003) elegidos constitucionalmente por voto popular, ninguno terminó su periodo. Por otra parte, estos años se caracterizaron por las constantes manifestaciones de grupos sociales como muestra de rechazo a las medidas políticas tomadas en la época, entre ellas los subsidios a combustibles y la inestabilidad económica.

En 1998 se aprueba una nueva Constitución de la República, en la que se agregan por primera vez en el documento a los derechos colectivos sobre los temas ambientales, de consumo, así como de las minorías étnicas y los pueblos ancestrales, de esta forma la Constitución declara que el Estado es plurinacional y multiétnico, donde coexisten diversas cosmovisiones que inciden sobre la forma que los grupos quieren construir su futuro y visión de desarrollo (G. Fontaine 2003). Con la Constitución del 98 se dio la consulta a los pueblos indígenas sobre

los impactos que los proyectos extractivos puedan tener sobre su territorio y si estos están o no de acuerdo con su ejecución.

En el año de 1999, el entonces gobierno de Jamil Mahuad, Ecuador atravesaría una fuerte crisis financiera, fruto de una persistente crisis económica de casi dos décadas, que coincidió con dos de los periodos de gobierno con los precios internacionales del petróleo más bajos de los 90. Estos hechos desencadenaron en la banca rota del sistema financiero nacional, generando que el gobierno decreta un salvataje bancario (J. Paz y Miño 2006). También, debido a las presiones de los grupos empresariales por la fuerte caída del PIB y una inflación que llegó al 96% en el año 2000, se dio paso a la dolarización de la economía con una convertibilidad fijada en 25.000 sucres por dólar (BID 2019). Estos acontecimientos afectaron a la gran mayoría de la población ecuatoriana, originando una fuerte ola de migración hacia España, Estados Unidos e Italia principalmente. Consecuencia de la migración, el peso de las remesas toma una fuerza considerable, posicionándose como uno de los principales ingresos de la economía nacional en el nuevo milenio, llegando a representar hasta el 7% del PIB entre 2004 y 2007 (Olivié 2014).

Figura 6. Remesas sobre el PIB total



Fuente: SETECI & Banco Central del Ecuador, 2016

Entre el 2000 y 2006 estuvieron los gobiernos de Gustavo Noboa (2000-2003 tras la caída de Mahuad), Lucio Gutiérrez (2003-2005), destituido por una movilización popular y Alfredo Palacio (2005-2007). Estos gobiernos mostraron un mejor desempeño de la economía, que estuvo acompañada por los primeros años de la dolarización y el creciente incremento en los precios del petróleo y la apertura del Oleoducto de Crudo Pesado (OCP), sin embargo, la economía y promesas políticas no pudieron consolidarse, hecho que ocasionó el descontento

de la población y que fue detonante para la destitución de Gutiérrez. De esta forma cierra uno de los ciclos de mayor inestabilidad política en Ecuador y de mayor conflictividad social, tanto el movimiento indígena, como los gremios de maestros, obreros y médicos, así como la población quiteña fueron actores clave en actividad política y económica del país. La crisis financiera dio un giro completo a la economía y el petróleo continuó siendo un recurso clave para la economía nacional y al mismo tiempo, un motor de desarrollo para las provincias Amazónicas de la parte centro norte del país.

#### **4. Gobierno de Rafael Correa 2007-2012**

En el año 2007 asume el poder el gobierno de Rafael Correa, el que hasta ahora sería el gobierno más largo de la vida democrática de Ecuador desde el retorno a la democracia. Algunos de los hitos que marcaron los primeros años de este gobierno fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente donde se redactaría una nueva Constitución, declaración de un tramo de la deuda como “ilegal e ilegítima” y en los temas petroleros un fuerte cambio a la participación del Estado en los contratos petroleros.

El gobierno de Correa marca un hito en la historia ecuatoriana al ser el gobierno más largo desde el retorno a la democracia, por ende, se entendería que las obras planificadas son las de más largo plazo y con miras a la sostenibilidad en el país, sin embargo, se acusa a su gobierno de generar la inversión social basado netamente en los precios petroleros y no en la diversificación productiva como se había propuesto. Será necesario observar el desarrollo político futuro para observar si el desarrollo nacional es independiente a la dependencia petrolera o si las acciones emprendidas no tienen sostenibilidad con los siguientes gobiernos. Esto da una muestra de la importancia de la diversificación productiva, las instituciones y fortaleza democrática para el desarrollo de los países.

##### **4.1. Nueva Constitución de la República y sectores estratégicos**

Con la posesión del gobierno de Correa se da un giro completo al marco jurídico de gobierno del país, creando una Asamblea Nacional que disolvería al Congreso Nacional y con la redacción de una nueva Constitución de la República que reemplazaría a la de 1998. Estas acciones estuvieron orientadas a sus objetivos de campaña enfocado en la reestructuración del Estado y sus poderes, además del propósito de cambiar la matriz productiva nacional por una que sea menos intensiva en materias primas (Herrera, y otros 2019).

Esta nueva Constitución manifiesta en su artículo 238 que la economía nacional es social y solidaria y ubica al ser humano como sujeto y fin (Asamblea Nacional del Ecuador 2008). Además, incluye cambios estructurales en comparación a su antecesora, uno de los principales es el rol del Estado en la economía, en donde se da un gran énfasis a la planificación, definiendo los diferentes niveles de gobierno, un Consejo Nacional de Planificación y también la disposición de contar con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) vinculado al Presupuesto General del Estado. Por otra parte, la Constitución también desarrolla los derechos sociales y ambientales, entre ellos los del agua y derecho a la naturaleza. En cuanto a las actividades extractivas, la Constitución en su artículo 57 reconoce los derechos colectivos de las comunidades, comunas y pueblos indígenas dentro de los marcos nacionales e internacionales sobre las actividades extractivas, entre ellos la consulta previa libre e informada y declara que toda actividad extractiva en territorios de los pueblos no contactados está vedada. Además, se prohíbe toda actividad extractiva en áreas protegidas y zonas intangibles (art. 407).

En la Constitución se definen a los sectores estratégicos y en el artículo 313 se determina que “se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”, de esta forma las actividades extractivas de recursos naturales no renovables son consideradas “estratégicas” para el país y son administradas directamente por el Gobierno Central (art. 261).

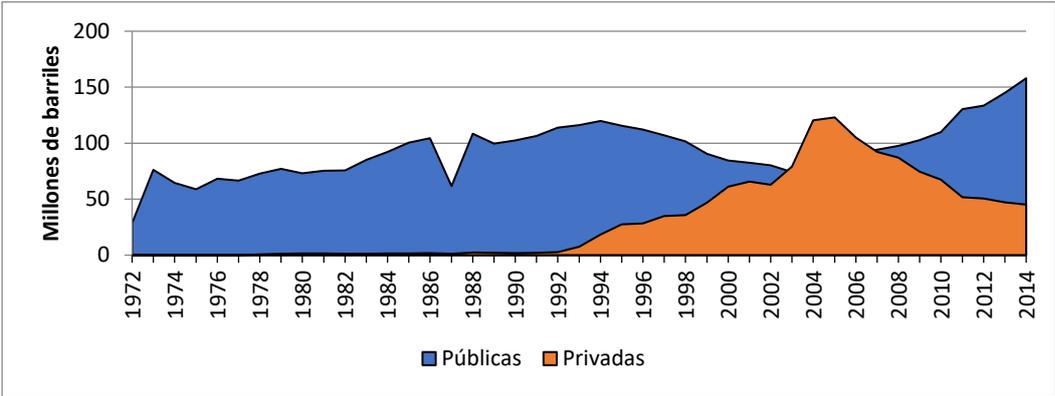
#### **4.2. Reformas petroleras**

En 2007, Ecuador reingresa a la OPEP y en el ámbito nacional, a través del Decreto Ejecutivo Nro. 662, se elevó al 99% la participación del Estado sobre las utilidades generadas por las empresas petroleras privadas, que hasta entonces y desde 2006 había sido de 50%, además esta modalidad dejó la posibilidad de renegociar los contratos con las petroleras privadas, hecho que provocó que las empresas plantearan varios conflictos legales al Estado (EP Petroecuador 2013).

El modelo de gestión del sector petrolero durante el gobierno de Correa se orientó hacia una planificación estratégica del sector energético del país, enfocándose en optimizar la extracción del petróleo a través del fortalecimiento y consolidación de EP Petroecuador como la

principal empresa petrolera del Ecuador (EP Petroecuador 2013). Para este efecto, en 2009, se crea la Ley Orgánica de Empresas Públicas que determina que este tipo de empresas tendrán como función administrar las actividades y gestión de los sectores estratégicos para el país. En este sentido, en 2010 Petroecuador adquiere la figura de Empresa Pública y Petroamazonas EP también se reestructuraría en ese año, dejando de ser de economía mixta y adquiriría las competencias de exploración y producción desde 2013. En 2010, mediante una modificación a la Ley de Hidrocarburos (EP Petroecuador 2013), se introduce una nueva modalidad a los contratos por servicios para actividades de exploración y/o explotación con la finalidad de mantener la propiedad del crudo en manos del Estado. Además, entre 2011 y 2013 se llevaron a cabo dos rondas nuevas de licitación. La Décima Ronda Petrolera en 2011 para licitar bloques en el centro y norte de Amazonia y la Ronda Sur Oriente en 2012 para licitar bloques del sureste ecuatoriano (ídem).

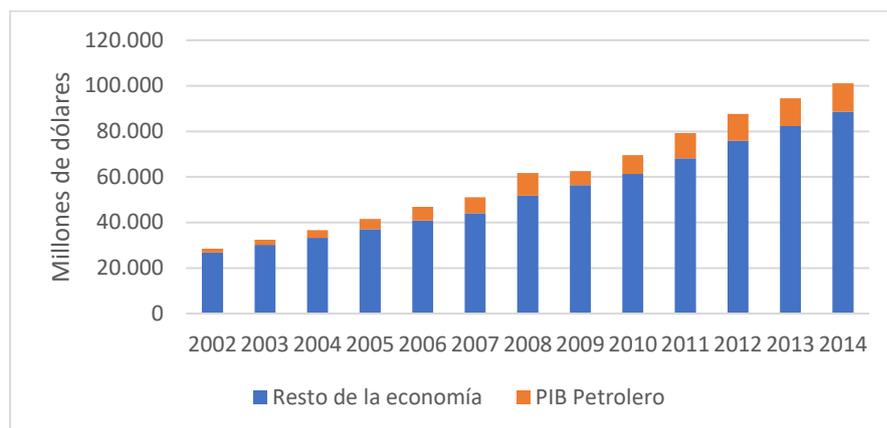
Figura 7. Evolución de la producción petrolera por sector 1974-2014



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2017

Durante este periodo de gobierno la economía experimentó un crecimiento, que también se evidenciaba en la región, en parte debido al llamado “superciclo de las industrias extractivas” en donde las economías basaron su desarrollo en el incremento considerable de los precios de los recursos extractivos. En el siguiente Figura se observa que el PIB petrolero tiene un mayor peso en el PIB global durante el gobierno de Correa, en relación con los gobiernos anteriores, aunque también se observa un crecimiento de la economía.

Figura 8. Industria del petróleo en el PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador (2016)

## 5. Último gobierno de Rafael Correa y fin del Superciclo

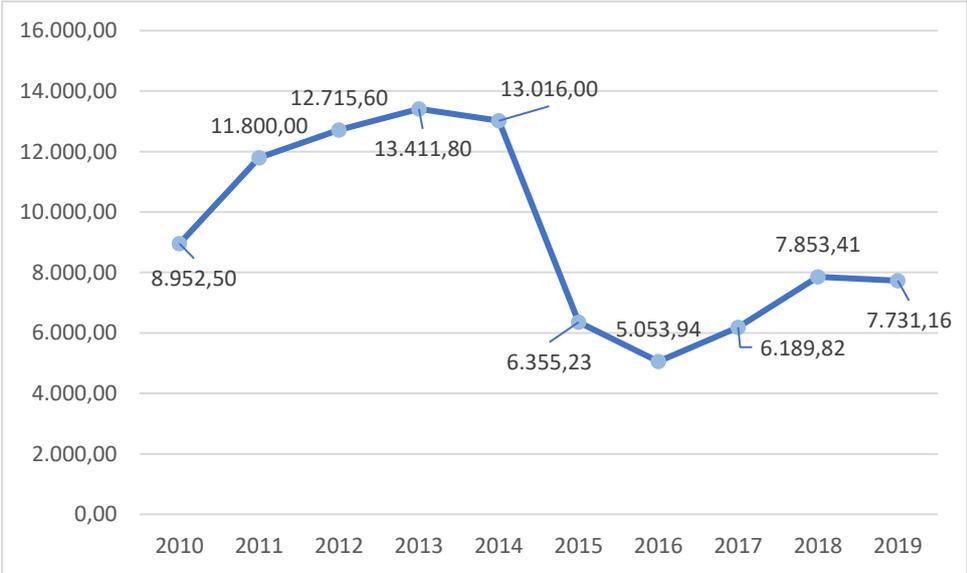
En 2013, Rafael Correa inicia su último mandato, que duraría hasta el 2017. Este periodo presidencial fue ganado en una vuelta y se planteó como una continuada del modelo que se venía desarrollando desde 2007, en donde el gasto social fue uno de los ejes principales del gobierno de Correa, hechos que coincidieron con los altos precios del petróleo hasta 2012. Durante este nuevo periodo, los precios del petróleo empezaron a bajar, terminando así con el denominado “Superciclo” de las industrias extractivas en América Latina y con nivel de crecimiento en la economía menores a los experimentados hasta 2013.

En el ámbito político, durante las elecciones para el periodo 2013-2017, el partido de Correa ocupó 100 de 137 escaños en la Asamblea Nacional (Consejo Nacional Electoral 2013). Esto hizo que Correa contara con un fuerte respaldo del poder legislativo en su mandato, además fue el periodo en el que contó con un mayor porcentaje de Asambleístas afiliados a su partido durante sus 10 años de gobierno. El PND estuvo orientado a fortalecer la política energética, y el sector turístico del país, destacando entre las principales obras la inauguración de la Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair (2016), renovación de la refinería Esmeraldas (2014) y los campos eólicos de las Galápagos y Loja (2013) y el programa de cocinas a inducción. En cuanto al turismo, durante este periodo se lanzó la marca All you need is Ecuador en 2014 con el propósito de promocionar el capital turístico del país en diferentes ciudades del mundo (Ministerio de Turismo 2014).

Durante este periodo se dio un fuerte sismo de 7,8 grados en 2016, que como consecuencia dejó más de 600 muertos, siendo la provincia de Manabí la más afectada. Los costos de para la reconstrucción de este evento ascendieron 3.344 millones de dólares (Planifica Ecuador 2016). Esta situación coincidió con los precios bajos del petróleo y el debilitamiento de la economía desde el 2015, por este motivo el gobierno adoptó un paquete de cinco medidas económicas para afrontar el desastre de 2016, entre ellas el incremento por un año del IVA del 12% al 14% y la donación de un día de sueldo de las personas que ganaban más de 1.000 dólares.

Este periodo de gobierno coincide con un fenómeno que, a nivel regional, en América Latina se ha catalogado como el fin del “Superciclo de las industrias extractivas”, que hacen referencia al aumento sostenido de los precios del petróleo y minerales en la región, hecho que hace que la economía de los países de América Latina exportadores de estos recursos haya experimentado un fuerte crecimiento económico por cerca de una década (Baca 2015). Esta caída de los precios pone en serias dudas la sostenibilidad de las economías. En Ecuador el precio del barril de petróleo comienza a disminuir con mayor fuerza desde 2015, llegando a su nivel más bajo de la década en 2016 con un costo promedio por barril de 34.96 dólares (Banco Central del Ecuador 2018). Según declaraciones de Rafael Correa, el precio de producción de barril de petróleo para esa época fue de 39,42 dólares.

Figura 9. Exportaciones petroleras



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017)

Uno de los puntos más críticos del gobierno de Correa en relación con la industria petrolera, fue la venta anticipada de petróleo a China y Tailandia. No existen fuentes oficiales que aclaren este tipo de contratos y valores, sin embargo, la prensa nacional menciona que la figura de contratos de preventa se manejaba desde 2009 y se suscribieron con Petrochina, Unipetroleum y Petrotailandia (El Comercio 2017). Estos contratos se dieron en medio de una expansión geopolítica de China y una mayor relación comercial y política de Ecuador con los países asiáticos.

El gobierno de Correa, por su duración y relación de la economía con los valores de las industrias extractivas, es sin duda uno de los periodos presidenciales que mayor análisis requiere en cuanto a la sostenibilidad y transparencia de las acciones emprendidas. Es importante señalar también que este gobierno marcó el fin de la fuerte inestabilidad política del Ecuador. En mayo de 2017 fue elegido sucesor del Gobierno de Correa, el candidato de la misma línea, hasta entonces, Lenin Moreno, que con una diferencia de 2,36% de los votos, superó a Guillermo Lasso, el principal adversario político del Correísmo (Consejo Nacional Electoral 2017).

## **6. Gobierno de Lenin Moreno**

Lenin Moreno Garcés fue vicepresidente de Rafael Correa en la primera fase de su gobierno, luego asumió roles más diplomáticos de representación del Ecuador ante las Naciones Unidas. Para las elecciones de febrero de 2019 el partido de Correa anuncia como su binomio presidencial a Lenin Moreno y Jorge Glas como opciones presidenciables para continuar con el modelo de gobierno de los 13 años anteriores. Por otra parte, la principal oposición fue la de Guillermo Lasso del partido conservador CREO.

El resultado de las elecciones obligó a ir a una segunda vuelta, que fue una de las más apretadas desde el retorno a la democracia, superada con muy poco por la diferencia de las elecciones de 1998<sup>3</sup>. A pesar de haber reducido su popularidad y aceptación, el movimiento Alianza País logró cuatro triunfos consecutivos en elecciones presidenciales, siendo el último en las elecciones de 2017, donde Lenin Moreno fue elegido presidente de la República para el periodo 2017-2021. A pesar de haber llegado al gobierno con una postura política común, al inicio del gobierno de Moreno se origina un rompimiento de relaciones con Rafael Correa y

---

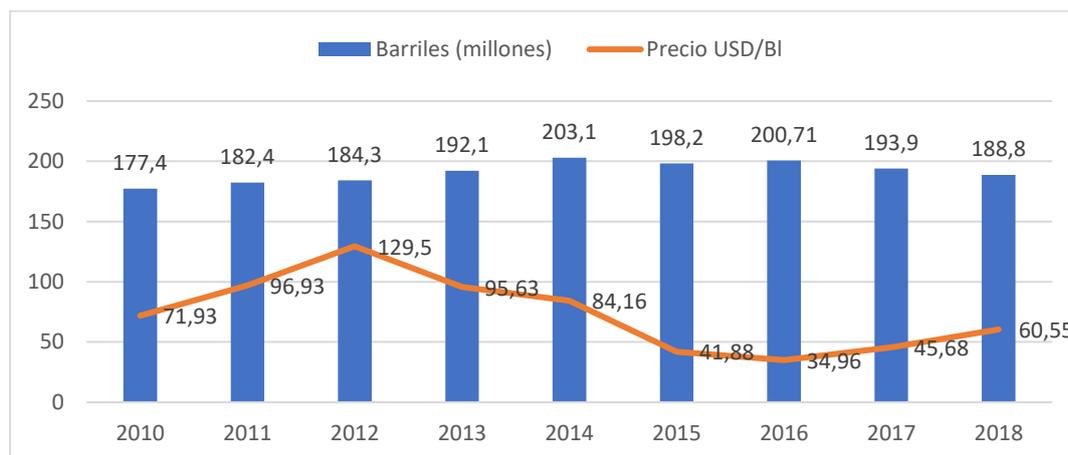
<sup>3</sup> Jamil Mahuad 51,17% y Álvaro Noboa 48,83% según datos del CNE.

sus co-idearios. Esta nueva postura del gobierno establece nuevas dinámicas de poder y relación entre sociedad civil y gobierno que deberán ser analizadas en esta nueva etapa política del país.

En cuanto a la política extractivista de Ecuador durante este nuevo periodo de gobierno destacan tres hechos. Uno es la apuesta a la minería a gran escala, que se mantenía desde el gobierno anterior y el segundo es el incremento constante, aunque aún débil de los precios del petróleo y el tercero es la aprobación de la Ley orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica aprobada en 2018 por la Asamblea Nacional. Como parte de la reestructuración del Estado, en 2018 Lenin Moreno anuncia la fusión de Ministerios. Hasta el gobierno de Correa la gobernanza de las industrias extractivas recaía en el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, donde los Ministerios de Hidrocarburos y Minería estaban a cargo de los recursos respectivos (Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos 2018). En 2018 la fusión de Ministerios determina al Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables como el ente a cargo de las industrias extractivas en Ecuador (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables 2019). El 4 de junio de 2019 se anuncia la nueva Política Pública Minera del Ecuador 2019 – 2030. Este documento de política pública está conformado por seis ejes principales, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y social, investigación y desarrollo, gestión y administración, regulación control y combate a la minería ilegal y normativa (Agencia de Regulación y Control Minero 2019). Estos ejes serán la base para el Plan Nacional de Desarrollo Minero que se encuentra en desarrollo. Otro hito importante en 2019 en cuanto a la minería fue la primera exportación de oro proveniente de la minería a gran escala en la mina Fruta del Norte (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables 2019).

En cuanto al sector petrolero, en mayo de 2018 se aprueba la Ley Amazónica, que busca focalizar de mejor manera el desarrollo de los territorios extractivos y la redistribución de la renta. Por otra parte, durante esta etapa, los precios del petróleo experimentan un crecimiento constante. En la actualidad bordea los 60 dólares (Banco Central del Ecuador 2019 ). En 2019 Ecuador anuncia su salida de la OPEP desde enero de 2020, como parte de sus medidas de reestructuración de la economía y sostenibilidad de la economía nacional, según informó el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. +

Figura 10. Evolución de los precios y producción de barriles de petróleo en Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador (2019)

El gobierno de Lenin Moreno ratifica la dependencia que tiene la economía en las industrias extractivas, hecho no ha cambiado desde los 70, el petróleo continúa siendo el principal sector de exportaciones de la economía y la minería, que en 2017 representó el 1,6% del PIB, espera un crecimiento de hasta un 4% del PIB para 2021 (Ministerio de Economía y Finanzas 2019). Estos temas centran nuevamente la discusión en qué tan sostenible es la economía ecuatoriana y genera una reflexión sobre el futuro y si es posible que las rentas extractivistas generen desarrollo de manera sostenible en la economía ecuatoriana para esta y las futuras generaciones.

## 7. Normativa para las industrias extractivas en Ecuador

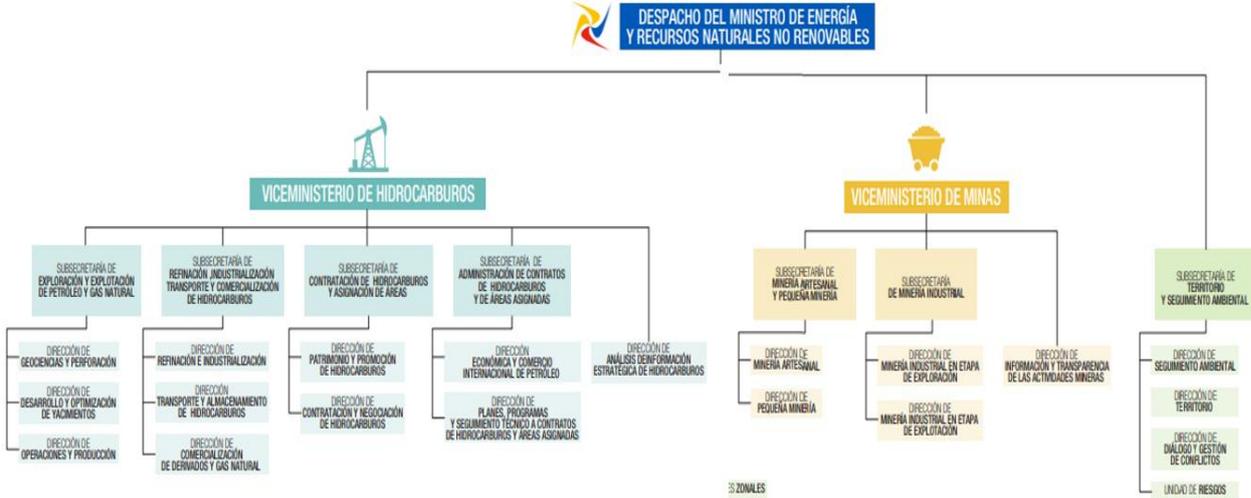
El análisis de esta sección se enfoca en la normativa vigente para los sectores extractivos, pues a lo largo de los años, las leyes se han modificado. De este modo esta sección analiza principalmente la gobernanza del sector extractivo, ley de hidrocarburos, ley minera y la nueva ley Amazónica como marcos legales y de referencia para el posterior análisis de la provincia de Orellana como territorio extractivo.

### 7.1. Gobernanza del sector extractivo

La gobernanza de los sectores extractivos, hidrocarburos y minería, están a cargo del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. Este Ministerio es resultado de una fusión de los Ministerios de Energía, Hidrocarburos y Minería y disolución del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos como parte de las medidas de austeridad y reducción del aparato gubernamental en el actual gobierno de Lenin Moreno (Ministerio de Energía y

Recursos Naturales no Renovables 2019). La principal autoridad de esta institución es el ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables, seguida por los viceministerios de energía, minería, electricidad e hidrocarburos.

Figura 11. Estructura del Ministerio Energía y Recursos Naturales no Renovables.



Fuente: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (2019)

De esta forma se establece la rectoría sobre los sectores de minería e hidrocarburos dentro de este Ministerio. La gobernanza es centralizada y por lo tanto la política hidrocarburífera y minera se definen por la Presidencia de la República.

**7.2. Sector hidrocarburos**

En cuanto al sector petrolero, los marcos legales existentes determinan al viceministerio de hidrocarburos como la instancia rectora del sector, por otro lado, la instancia a cargo del control y fiscalización del sector hidrocarburos es la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) y la entidad a cargo de la suscripción de contratos de explotación y exploración de petróleo con empresas privadas es la Secretaría de Hidrocarburos, adscrita al ministerio (Herrera, y otros 2019). El sector cuenta con dos empresas públicas dedicadas a las actividades de operación y comercialización de los hidrocarburos, Petroamazonas EP, encargada de exploración y producción y Petroecuador EP, responsable de las actividades de refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos (EP Petroecuador 2013). E el año 2018, como parte de las políticas de austeridad del Gobierno Central, se diseñó el plan de Perfeccionamiento Empresarial donde se propone contar con solo una

petrolera estatal. Está previsto que Petroamazonas y Petroecuador se fusionen, este proceso tomará aproximadamente 24 meses.

La Constitución de Ecuador establece que los hidrocarburos son considerados como estratégicos para el país, esto significa que el Estado debe garantizar que se aprovechen de la mejor manera. En este sentido se establece a Ley de Hidrocarburos, que rige desde 1978 y que se ha actualizado durante los diferentes gobiernos, como la encargada de generar los principales lineamientos del sector petrolero (Herrera, y otros 2019). La Ley de Hidrocarburos es el marco normativo que presenta las condiciones previas; de exploración y explotación; generación y gestión de la renta y otras provisiones legales referentes al sector.

### **7.3.Sector minero**

Al igual que los hidrocarburos, los minerales son considerados recursos estratégicos y esto se reconoce desde la Constitución de la República. De esta forma el Gobierno Central tiene a su cargo la gobernanza y toma de decisiones del sector.

Históricamente la minería en Ecuador ha sido artesanal, el sector minero en Ecuador ha tomado mucha más importancia a partir de la inclusión de la minería a gran escala dentro del debate nacional. La ley de Minería (2009) se establece el marco normativo de las actividades mineras, durante un tiempo en el cuál Ecuador entra en el interés internacional por cinco grandes yacimientos auríferos (Jarrín , Herrera y Aldaz 2013): Los centro de explotación de cobre son: Panantza-San Carlos (14.000 millones de libras) y Mirador (5.000 millones de libras). El oro se concentra en los campamentos de Quimsacocha (2.1 millones de onzas), Río Blanco (0.6 millones de onzas) y Fruta del Norte (6.8 millones de onzas).

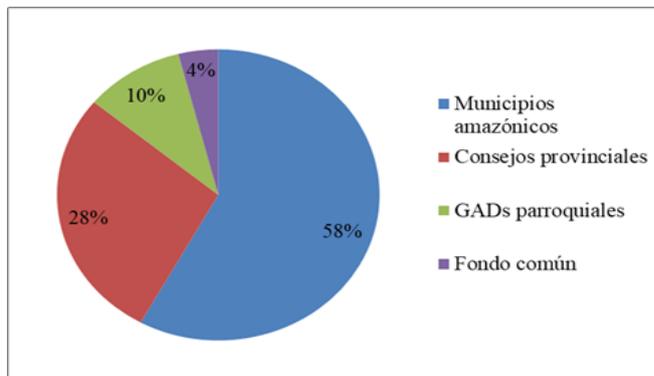
La instancia a cargo del control y regulación del sector minero es la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) que tiene como objetivo velar por el cumplimiento de la Ley Minera. Entre los mecanismos que destacan para la participación ciudadana tanto en minería como en hidrocarburos están el derecho a la consulta previa libre e informada en caso de pueblos y nacionalidades indígenas, establecidos por la OIT en el convenio 169 y a la consulta popular como marco normativo incluido dentro de la Constitución de la República. En 2019 el gobierno anunció los ajustes a la Política Minera nacional, misma que se compone de seis ejes para su desarrollo (Agencia de Regulación y Control Minero 2019). Estos ejes son la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Minero para establecer al sector como uno

de los estratégicos en la economía nacional. Uno de los riesgos de la apuesta por la minería es la denominada “carrera hacia el fondo” en la que los países hacen lo posible por atraer inversión extranjera para aprovechar el boom de estos sectores, aun cuando esto implique saltarse procesos estipulados en la ley y convenios de derechos humanos (Ballón 2017). Es importante garantizar que el Plan de Desarrollo incluya la sostenibilidad de los territorios que son afectados por la extracción.

#### 7.4. Ley Amazónica

La Ley Orgánica Especial de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, (Registro Oficial No 245 2018), replantea el modelo de planificación territorial y la gestión de las rentas extractivas en la Amazonía. Esta ley plantea la creación de dos fondos orientados a favorecer el desarrollo de los territorios que han sido parte de la actividad extractiva del Ecuador y que están situados en la región amazónica. Uno es el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que se compone por el cuatro por ciento (4%) del precio de venta del barril de petróleo, con un mínimo por ley de dos dólares por barril. Este fondo se distribuye entre los GAD y las comunidades y el 100% del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico se destinará únicamente para actividades de inversión.

Figura 12. Distribución del para el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico



Fuente: Ley Orgánica Especial de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (2018)

El otro fondo se denomina Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y es financiado por las utilidades de las regalías mineras, las ganancias extras de las hidroeléctricas y de la actividad hidrocarburífera. Este fondo se distribuye de la siguiente manera: 30% para áreas con una influencia de los proyectos extractivos directa y el 70% restante se dividirá de forma solidaria y equitativa entre todas las provincias de la Amazonía (Registro Oficial No 245 2018).

Finalmente, esta ley propone la inversión de los recursos que provienen de las actividades extractivas para el desarrollo de las capacidades de los habitantes de las provincias amazónicas. En este sentido, la ley plantea artículos de contratación local, generación de capacidades y construcción de universidades e institutos técnicos para la formación de sus habitantes. Esta ley es un primer esfuerzo por hacer que las rentas extractivas se conviertan en recursos para el desarrollo sostenible de los territorios que históricamente han sido dependientes de las actividades relacionadas con las industrias extractivas.

La Ley Amazónica, en teoría, supone una oportunidad para desarrollar capacidades de la población, fomentar el empleo y promover el desarrollo de otros sectores con el impulso que las rentas extractivas suponen en el territorio amazónico. Sin embargo, esta aspiración continúa siendo una incertidumbre, pues la ley no se ha hecho efectiva a través de un reglamento que facilite su aplicación en cada provincia y localidad. Esta limitación hace que no se cuente con los suficientes elementos para promover la correcta promoción del desarrollo sostenible que se establece dentro de los planteamientos del documento. Los gobiernos locales se ven obligados a trabajar bajo su propio criterio y esta condición depende del nivel de interés y capacidades de cada gobierno.

Este fondo puede convertirse en un mecanismo de redistribución y compensación adecuado, siempre y cuando cuente con un reglamento de ley adecuado, que hasta el momento de elaborar este documento, no existe. Así también, es necesario que las capacidades de las comunidades se fortalezcan para que puedan acceder a este fondo de manera equitativa.

## **8. El rol de los gobiernos subnacionales en las industrias extractivas**

En la Constitución se define de forma clara la articulación territorial del país (artículos 238 – 250). En el año 2010 se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), este instrumento es el marco normativo para regular las funciones de todos los gobiernos locales, que en Ecuador se llaman Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que a su vez tienen niveles parroquiales, municipales y provinciales. En las acciones relacionadas con las industrias extractivas, se reconoce que los GAD han accedido a beneficios más directos de las actividades provenientes del sector, a pesar de esto, la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones es débil o casi inexistente (Herrera, y otros 2019). El rol de los gobiernos locales en la toma de decisiones en las industrias extractivas es pasivo, tanto para las acciones en hidrocarburos como en minería.

Aunque el primer barril de petróleo extraído de la Amazonía fue en 1972, con el tiempo y los auges de diferentes periodos las relaciones de poder entre el Ejecutivo y los GAD, sigue siendo muy marcada. Por otro lado, las provincias de la Amazonía continúan representando a los territorios más pobres del país, superando en promedio el 40% de su población y siendo prácticamente el doble de las estadísticas nacionales (INEC 2019).

Durante la fuerte crisis de finales de los 90 experimentados en Ecuador, los gobiernos locales (municipios) atravesaron un periodo de mayor estabilidad y desarrollo. A pesar de lo mencionado, no se les permitió, igual que en la actualidad, tener un protagonismo en el sector petrolero (Valarezo 2004). Con la Constitución de 2008, se da paso a una nueva estructura de planificación territorial que asigna nuevas competencias a los gobiernos locales, pensando en un modelo de descentralización de la planificación local. Sin embargo, esta nueva estructura reafirmar el centralismo del estado en cuanto a la gobernanza petrolera y a la larga de los sectores extractivos, considerados como estratégicos para el país (Herrera, y otros 2019). El gobierno central tiene la rectoría sobre todos los sectores considerados estratégicos. De acuerdo a sus competencias, los GAD tienen cierto margen de acción en cuánto a la decisión sobre la extracción de recursos dentro de sus territorios.

Es importante reconocer que, a pesar de las limitaciones en cuanto a la toma de decisiones de los gobiernos locales en los sectores extractivos, tienen mucho que hacer en lo relacionado con la gestión. Los fondos existentes se han diseñado con la intención de orientar los proyectos hacia la sostenibilidad del territorio. Sin embargo, todavía no se ha generado una estructura que permita desarrollar una estrategia de fortalecimiento de capacidades para poder acceder y usar de manera eficiente los recursos, hasta la fecha que ha sido elaborado este documento no se cuenta con un mayor desarrollo de la aplicación de la Ley Amazónica en los territorios.

## Capítulo 4

### La provincia de Orellana: contexto social, económico y ambiental

La Amazonía ecuatoriana está compuesta por 6 provincias, integradas por ciudades y parroquias rurales. Provincias como Orellana y Sucumbíos, con alta actividad petrolera, se crearon exclusivamente por esta dinámica. Hasta 1998 la ciudad de Francisco de Orellana (El Coca) pertenecía a Napo (GAD Provincial de Orellana 2019). A partir de ese año, tras algunas reformas, se constituye la provincia de Orellana.

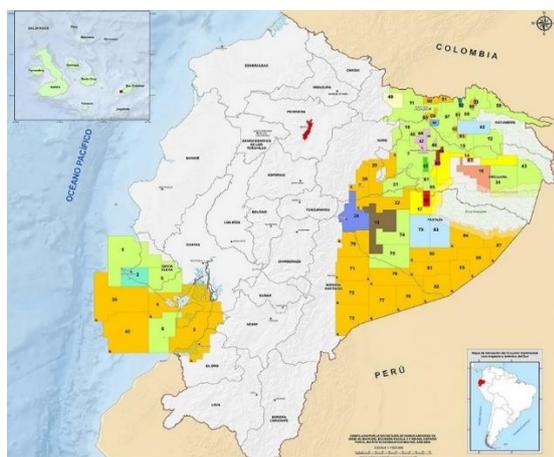
La provincia de Orellana ocupa un área de 22.000 km cuadrados aproximadamente, se ubica en la parte norte de la Amazonía y por su extensión es la tercera provincia más grande del país (GAD Provincial de Orellana 2019). A pesar de su tamaño, apenas es ocupada por unas 155 mil personas según las proyecciones del Censo al 2020, gran parte de la provincia corresponde a áreas verdes (INEC 2010). Entre las principales actividades económicas de la provincia destacan las actividades petroleras, madereras, agrícolas y turísticas.

Debido a su configuración la provincia de Orellana es altamente dependiente de las actividades extractivas, es así como su tejido económico, comercio, inversiones y empleo están sujeta a la dinámica de las industrias petroleras.

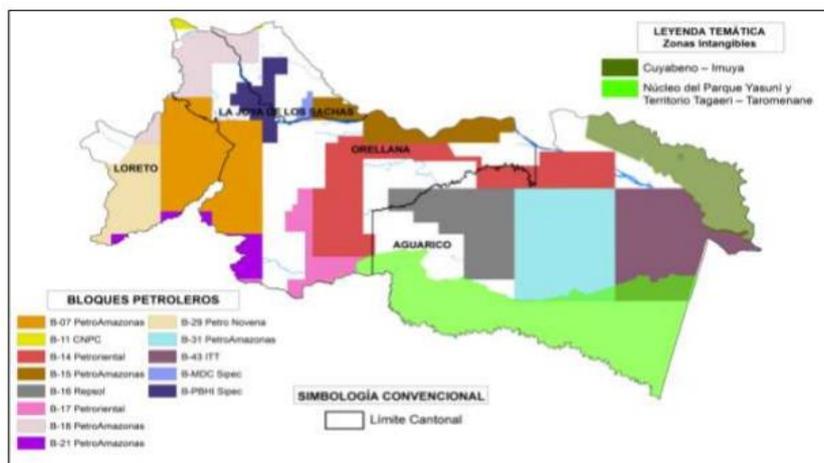
#### 1. Actividad Petrolera en la provincia

En cuanto a la actividad petrolera, aproximadamente entre el 30% y 40% del petróleo exportado por el país se extrae de los bloques petroleros que se encuentran en Orellana (10 activos), entre los que destacan el Bloque 61 – Auca; 60 – Sacha; y 43 -ITT por volumen de producción (Ministerio de Hidrocarburos 2018).

Figura 13. Bloques petroleros Ecuador y Orellana



Fuente: Secretaría de Hidrocarburos (2019) - (<http://www.historico.secretariahidrocarburos.gob.ec/mapa-de-bloques-petroleros/>)



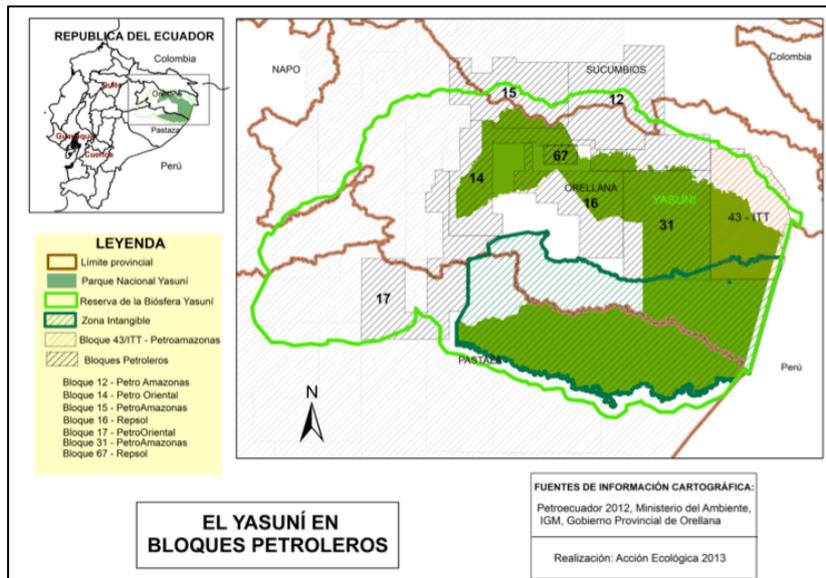
Fuente: PDOT Orellana 2014-2019 página 134 ([https://www.gporellana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Plan\\_de\\_ordenamiento\\_2016.pdf](https://www.gporellana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Plan_de_ordenamiento_2016.pdf))

La mayor infraestructura petrolera (42%) pertenece a Petroamazonas EP, es decir es estatal. Según el PDOT provincial, la actividad petrolera es una de las que más amenazas causa al territorio. Entre las principales afectaciones están la deforestación para la apertura de vías, exploración sísmica y el desarrollo de infraestructura; la contaminación de ríos, aire y suelos; derrames petroleros, en especial en las parroquias pertenecientes a los cantones Sacha y Francisco de Orellana; y la colonización de bosques nativos que provoca la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas aún en las zonas protegidas. Por otra parte, el petróleo es la industria que mayor empleo genera, esto representa un conflicto importante para la planificación y desarrollo de la provincia, pues la obra social, crecimiento económico y tejido productivo están altamente relacionados con el petróleo.

Por otra parte, a pesar de contar con un 55% de territorio en situación de protección, la provincia de Orellana es una de la que mayor actividad de pozos petroleros registra (GAD Provincial Orellana 2016). Un punto importante a destacar es que, dentro de la provincia de Orellana, en los límites con Perú y las provincias de Sucumbíos y Pastaza; se ubica gran parte del Parque Nacional Yasuní, uno de los lugares más megadiversos de Ecuador y es el área protegida de mayor extensión del país (1'022.736 hectáreas) (Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2015). Dentro de las áreas del parque se ubican los campos petroleros Ishpingo, Tambococha y Tiputini, que conforman el Bloque 43 - ITT ubicado en la provincia de Orellana junto al Parque Nacional Yasuní (Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero

2016). Este bloque es considerado el mayor proyecto de desarrollo petrolero de Ecuador (Petroamazonas EP 2019). Según, a octubre de 2019 el Bloque 43 ITT superó los 86.618 barriles diarios de petróleo, haciendo que, según Petroamazonas EP, esa el área de mayor producción petrolera del Ecuador, superando a Auca (Orellana), Shushufindi (Sucumbíos) y Sacha (Orellana).

Figura 14. Parque Nacional Yasuní



Fuente: Ministerio de Ambiente (2019)

## 2. Visión de desarrollo sostenible en el territorio en el PDOT

En el PDOT provincial, es elaborado por cada gobierno entrante. Dentro del documento actual se resalta la visión de la provincia como un territorio de conservación de la biodiversidad, que debe promover la identidad cultural y visión productividad de sus territorios. Esta visión no ha logrado consolidarse, pues la dependencia de la actividad extractiva es alta, cerca del 90% de la economía corresponde este sector, mientras que otros sectores emergentes como el turismo representan apenas el 2% (Banco Central 2018) y aunque no existe una evidencia cuantitativa, la actividad petrolera influye en el desarrollo del resto de sectores. Es necesario pensar en un modelo de desarrollo sostenible que permita aprovechar los recursos de una actividad extractiva presente, pero que promueva la diversificación económica, mejor gestión de la renta, fortalecimiento de capacidades y mejor calidad de vida en armonía con el cuidado del planeta.

Debido a su naturaleza productiva, la provincia basa su crecimiento económico en las exportaciones de materias primas. Por este motivo es necesario entender la relación que existe entre las exportaciones de bienes primarios con el crecimiento económico del país y la región. Los principales periodos de crecimiento de la provincia se han dado principalmente por auge relacionado con el superciclo de los precios de productos provenientes de industrias extractivas.

Las provincias amazónicas, debido a su vocación extractiva de recursos, basan su planificación con una dependencia considerable de la actividad, tanto en recursos que provienen del gobierno central, como los internos. Las actividades relacionadas con el sector extractivo representan el 65% del VAB de la región Amazónica, en provincias como Orellana este valor supera el 90% según las Cuentas Regionales del Banco Central del Ecuador al 2018. Debido a esta condición, son vulnerables a los cambios repentinos de los precios de los commodities y su desarrollo ha estado condicionado por esta dinámica. Este contexto, permitiría pensar que el sector externo ejerce una fuerte restricción por vía importaciones y exportaciones al crecimiento de la economía local.

Además, si se toma en cuenta que la gran cantidad de bienes importados son de consumo, la economía local no tiene opciones de generar empleo, valor agregado o fortalecer la dinámica económica del territorio. Esta condición permite suponer que los flujos de capitales son los que permiten financiar las exportaciones, pero también hacen suponer que la estructura económica del territorio no es sostenible en el tiempo.

Durante los últimos años el Ecuador ha tenido que enfrentarse a la crisis económica que han experimentado sus principales socios comerciales, además de una importante caída de los precios del barril de petróleo, su principal producto de exportación. Entre las principales recomendaciones y prácticas que se han realizado en la política pública en Ecuador están, la visión de especialización de la economía o la generación de diversos aranceles para proteger la economía nacional, sin lograr, hasta ahora, generar cambios estructurales en la economía. Esta situación se acentúa aún más en las provincias que dependen casi exclusivamente del petróleo para su desarrollo, el caso de Orellana es uno de los más notables, la economía ha experimentado un deterioro en todos sus sectores y gran parte de la población ha migrado como consecuencia de la crisis que vive el territorio debido a la crisis de las industrias extractivas.

La alta dependencia del petróleo, la fragmentación social y el trabajo por sectores han generado que las visiones de desarrollo, hasta ahora, se entiendan como un proceso que se puede generar de forma aislada, en donde los temas ambientales, sociales, económicos e institucionales se aborden de forma paralela y sin articulación. Las nuevas dinámicas y concepciones de desarrollo actuales buscan generar agendas integrales que integren a los pilares de desarrollo de forma conjunta a través de la vinculación de esfuerzos y articulación de acciones. Ante la fuerte disminución de los precios del petróleo y además, las condiciones de pobreza extrema, fuerte desigualdad social y el creciente debate sobre la conservación ambiental y cambio climático, surge la necesidad de repensar el modelo de desarrollo tradicional en la Amazonía ecuatoriana. El sector agrícola y de turismo se han sumado a la discusión como nuevos ejes del desarrollo local que pueden ser potenciados con el uso eficiente de la renta petrolera existente en el Ecuador.

Se requiere pensar en una visión de largo plazo que parta desde el presente, sin desconocer la dependencia existente de las rentas petroleras, pero que oriente los esfuerzos públicos, privados y sociales a potenciar otros sectores y generar territorios productivos y sostenibles. En este sentido, esta investigación busca presentar evidencia para analizar opciones de diversificación productiva y las implicaciones económicas y sociales en Orellana para analizar posibles escenarios frente a un cambio en su matriz productiva y reducción de su dependencia de la renta petrolera.

### **3. Conceptos clave y macro problemáticas identificadas en la provincia**

Por muchos años se consideró a la explotación de los recursos naturales como fuente clave para financiar el desarrollo, con el paso del tiempo, lamentablemente estos ingresos no se han convertido en nuevas opciones de desarrollo (Larrea 2002). Después de más de 40 años de historia petrolera en el país, las provincias amazónicas aún enfrentan considerables retos en cuanto a la diversión económica, provisión de servicios básicos y bienestar social; no se ha logrado consolidar una visión de desarrollo orientada a fortalecer las capacidades de sus habitantes, desarrollo económico y que no ejerza presión sobre la tierra.

A pesar de tener el Valor Agregado Bruto (VAB) más alto de la Amazonía ( 4.210 millones de dólares) según los datos del Banco Central del Ecuador - BCE (2019) , el peso del sector extractivo y sus actividades es equivalente al 90% de la economía local, el desarrollo

de otros sectores económicos de la provincia ha sido mínimo en comparación con el sector petrolero. A pesar de no existir datos de dependencia económica, según actores de diferentes sectores en la provincia,<sup>4</sup> la economía de Orellana tiene una relación totalmente directa con la actividad extractiva, los negocios y su población se han asentado en el territorio debido a la industria petrolera principalmente. También las afectaciones ambientales por derrames petroleros y el pobre desarrollo institucional son desafíos que deben ser abordados para lograr el desarrollo sostenible de la provincia.

Para poder entender de mejor manera a los desafíos que enfrenta el territorio, se usa como referencia base al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia (PDOT) y el apoyo de los insumos generados a raíz de las reuniones mantenidas con actores locales: tomadores de decisión, líderes locales, funcionarios públicos, medios de comunicación y candidatos a las elecciones seccionales de 2019.<sup>5</sup> Se realiza esta combinación de insumos debido a que hay factores, principalmente cualitativos, que no se evidencian en el PDOT.<sup>6</sup> Con estos insumos se busca determinar cuáles son las principales macro problemáticas de la provincia, con el fin de conceptualizar los problemas y retos que enfrenta el territorio. La siguiente tabla resume los principales hallazgos relacionados con los problemas que la provincia de Orellana enfrenta para lograr el desarrollo sostenible del territorio y sus habitantes. Para facilitar la comprensión de los problemas identificados, se usa a la alineación de estos problemas con la Agenda 2030 y los ODS como herramienta de referencia nacional para las visiones de desarrollo.

Tabla 4. Extracción de conceptos clave para el territorio

<b>Conceptos clave ODS</b>	<b>Conceptos clave Macro problemática</b>	<b>Conceptos clave Finales</b>
ODS 1: Erradicación de la pobreza	Las parroquias rurales con mayores índices de pobreza cuentan con agua de muy mala calidad para el consumo	<i>Pobreza</i>
ODS 1: Erradicación de la pobreza	Alto porcentaje de pobreza por NBI	
ODS 2: Hambre cero	Elevados índices de desnutrición infantil	<i>Desnutrición infantil</i>
ODS 3: Salud y bienestar	El alcoholismo es un problema frecuente - tiene una relación fuerte con los niveles de empleo	<i>Alcoholismo</i>

<sup>4</sup> Para poder levantar más información se realizaron grupos focales y entrevistas a actores de los gobiernos locales de la provincia y a líderes locales. Ver Anexo 2.

<sup>5</sup> En total se pudo levantar información de más de 50 personas pertenecientes a diferentes sectores.

<sup>6</sup> Entre estas problemáticas se ha evidenciado que la violencia intrafamiliar, población, alcoholismo y conectividad son problemas que no se evidencian directamente en el PDOT.

ODS 3: Salud y bienestar	La tasa de fecundidad es mayor a la tasa nacional	<i>Fecundidad</i>
ODS 3: Salud y bienestar	Enfermedades respiratorias son las más comunes	<i>Morbilidad</i>
ODS 3: Salud y bienestar	Accidentes de transporte terrestre son las principales causas de muerte en la provincia	<i>Mortalidad</i>
ODS 3: Salud y bienestar	Incremento de la mortalidad materna	<i>Mortalidad Materna</i>
ODS 3: Salud y bienestar	No hay suficientes médicos para el territorio	<i>Cobertura de salud</i>
ODS 4: Educación de calidad	No existe una universidad local que ofrezca una oferta educativa alienada al mercado de la provincia	<i>Educación superior</i>
ODS 4: Educación de calidad	Tasa de analfabetismo mayor al porcentaje nacional	<i>Analfabetismo</i>
ODS 4: Educación de calidad	La mayor cantidad de la población solo tiene instrucción primaria	<i>Años de escolaridad</i>
ODS 4: Educación de calidad	Infraestructura educativa precaria	<i>Infraestructura educativa</i>
ODS 5: Igualdad de género	Violencia intrafamiliar	<i>Violencia intrafamiliar</i>
ODS 5: Igualdad de género	La violencia de género está normalizada dentro de la provincia	<i>Equidad de género</i>
ODS 6: Agua limpia y saneamiento	Solo el cantón Loreto cuenta con agua para consumo buena. El resto es aceptable y Aguarico regular	<i>Agua limpia y saneamiento</i>
ODS 6: Agua limpia y saneamiento	Las viviendas no tienen acceso a servicios básicos	<i>Servicios básicos</i>
ODS 7: Energía asequible y no contaminante	La cobertura eléctrica no cubre por completo al territorio	<i>Cobertura eléctrica</i>
ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente	El empleo depende casi exclusivamente del sector petrolero	<i>Dependencia petrolera</i>
ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente	Las actividades petroleras presentan externalidades negativas en la generación de empleo y dinamismo de otros sectores	<i>Empleo</i>
ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente	No se generan las suficientes fuentes de empleo	
ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente	Promover el turismo es de vital importancia para generar nuevas divisas y reducir la desigualdad	<i>Turismo</i>
ODS 8: Crecimiento económico y trabajo decente	Bajo nivel de contenido local generado a raíz de la industria petrolera	<i>Contenido Local</i>
ODS 9: Industria, innovación e infraestructura	La infraestructura fuera de la ciudad del Coca es deficiente y se expone a desastres naturales	<i>Infraestructura</i>
ODS 10: reducción de las desigualdades	Desigualdad socioeconómica entre cantones	<i>Desigualdad</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	Existe poca conexión entre cantones - se requiere llegar de forma fluvial a varias comunidades y no es suficiente	<i>Conectividad</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	Población aislada por baja conectividad fluvial	

ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	El desarrollo vial es bajo, la mayoría de las vías son lastradas	<i>Vialidad</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	Pobreza por baja comercialización productiva debido a la falta de vías para la transportación de los productos	
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	La dinámica petrolera genera la expansión colonial en los bosques nativos	<i>Expansión poblacional</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	La caída de los precios del petróleo ha significado que la elevada población flotante salga de la provincia	<i>Población Flotante</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	Elevado número de personas no originarias de la provincia habita el territorio	<i>Migración</i>
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	Las viviendas no cumplen con los estándares de calidad de vida	<i>Vivienda de calidad</i>
ODS 12: Producción y consumo responsable	Subutilización de tierras productivas	<i>Productividad</i>
ODS 13: Acción por el clima	No existe un análisis de calidad del aire, suelo y agua en los territorios que interactúan directamente con las actividades petroleras	<i>Contaminación</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Las zonas intangibles experimentan amenazas por actividades extractivas de madera	<i>Áreas protegidas</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Existe un conflicto entre la sobreposición de zonas intangibles y bloques petroleros	
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	De las diez subcuencas del río Napo, solo cuatro cuentan con agua de calidad buena o aceptable	<i>Cuencas hídricas</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Las zonas agropecuarias son vulnerables a los derrames petroleros	<i>Pasivos ambientales/Gestión de riegos</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Francisco de Orellana presentan mayores afectaciones en los suelos por los derrames petroleros	
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	La colonización y expansión de la frontera agrícola y ganadera amenazan a las áreas protegidas	<i>Frontera agrícola</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Existe una fuerte cantidad de deforestación ilegal en las áreas protegidas	<i>Deforestación</i>
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	La industria petrolera ha generado la apertura de una gran cantidad de vías que son lastradas y afectan a los bosques	
ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	La provincia de Orellana está entre las diez provincias que mayor deforestación anual experimenta	
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	La confianza en las instituciones públicas es baja	<i>Confianza en instituciones</i>
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Existe una elevada percepción de inseguridad y violencia	<i>Inseguridad</i>
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Los presupuestos públicos no se ejecutan de manera eficiente	<i>Presupuesto abierto</i>
ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Alto número de personas en calidad de refugiados	<i>Movilidad humana</i>

ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Escaza participación ciudadana	<i>Participación ciudadana</i>
ODS 17: Alianzas para el desarrollo	Fragmentación social - poca interacción entre sectores y actores	<i>Fragmentación social</i>

Fuente: PDOT provincial 2014-2019 y Talleres con actores locales en territorio

Esta tabla muestra los conceptos clave identificados en la provincia de Orellana, a raíz del análisis del territorio. Estos problemas se han alineado a los 17 ODS con el fin de mostrar estos objetivos como una herramienta para ver al desarrollo sostenible desde su carácter integral e indivisible y vincular a los ODS con la dinámica de los territorios, desde sus particularidades, considerando que en Ecuador la alineación de la planificación con los ODS se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo y su visión 2030.

A continuación, se presentan los conceptos de forma aterrizada a indicadores para la provincia. Esta parte se divide en los ejes generales del desarrollo sostenible: social, económico y ambiental; se agrega el eje institucional como clave para garantizar la sostenibilidad de los procesos en los diferentes territorios.

## **2.4. Indicadores sociales**

Los retos sociales que enfrenta Ecuador al estar en la región con mayor desigualdad en el mundo es un desafío complejo. Si esto se lleva a nivel local, la situación es más difícil aún. Según los datos para Orellana el coeficiente de Gini es de 0,51, aunque es una cifra mayor a la nacional, muestra de la desigualdad que existe en el territorio. Por otra parte, Orellana es una provincia multicultural, un aspecto que muestra la riqueza de la provincia, pero que también es motivo de pugnas comunitarias en especial por el acceso a recursos.

A continuación, se describen algunos indicadores sociales clave para la provincia y su posterior análisis de escenarios de diversificación económica.

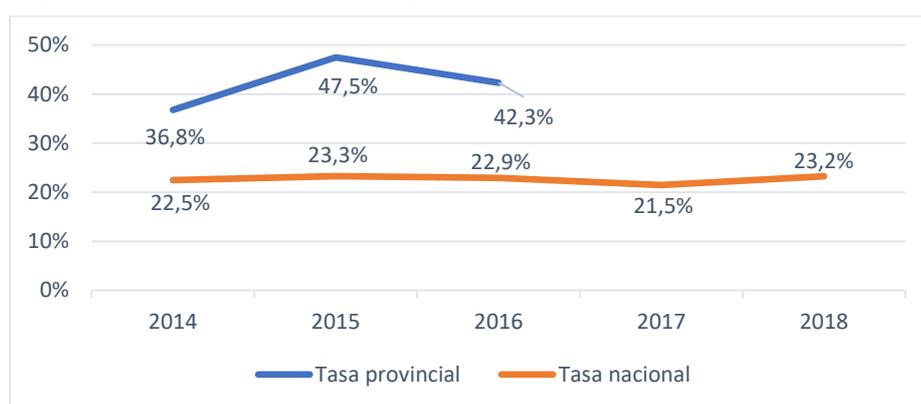
### **2.4.1. Pobreza**

Los índices de pobreza en la provincia de Orellana son considerablemente mayores que la media nacional (22,9%) según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en 2016 y que la tasa calculada para 2018 de 23,2% (INEC 2019). Como se observa en el Figura 4.3. la tasa de pobreza de Orellana al 2016 es de 42,3%. Este es un dato similar al del resto de provincias de la Amazonía, que a pesar de ser los territorios de donde se extraen recursos

importantes para la economía ecuatoriana como el petróleo y minerales, no han visto un retorno de estos ingresos en obras que mejoren sus condiciones de vida.

Otro dato importante, aunque la última fecha de información es 2010, es la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), según el INEC y PDOT provincial, la tasa de pobreza por NBI es del 85% de la población, es decir la mayoría de la población de provincia no cuenta con vivienda o condiciones de vida dignas. El 38% de la población vive en condiciones de extrema pobreza por NBI (GAD Provincial Orellana 2016). La distancia entre las parroquias rurales y las cabeceras cantonales es un desafío sumamente importante en la provincia, hecho que complica más que las obras puedan ejecutarse y las brechas puedan cerrarse.

Figura 15. Tasa de pobreza por ingresos



Fuente: INEC, 2019

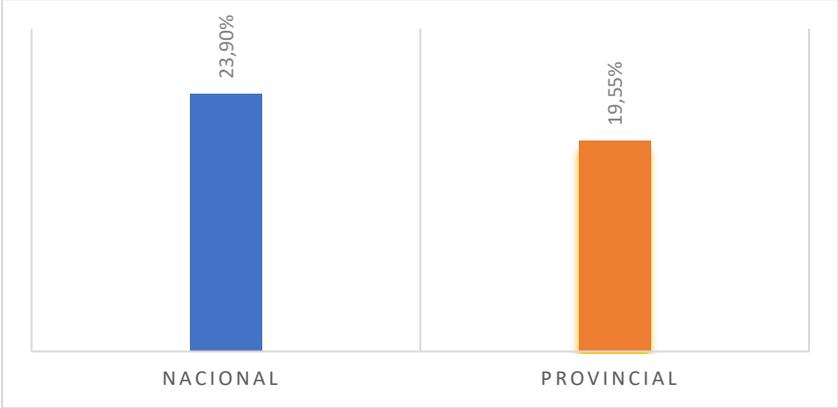
Uno de los principales objetivos de la Agenda 2030 es la erradicación de la pobreza y generación de prosperidad, sin dejar a nadie atrás. Considerando los retrasos que tiene Orellana en comparación al promedio nacional, se puede observar la necesidad de analizar la información de manera desagregada y de territorializar las políticas y programas para poner fin a la pobreza en los diferentes niveles de gobierno.

#### 2.4.2. Desnutrición

Los datos para la provincia de Orellana demuestran que la prevalencia de la desnutrición en niños entre 0-5 años es de 19,55% (GAD Provincial de Orellana 2019). A pesar de estar debajo de la media nacional (23,9%), 2 de cada 10 niños en la provincia sufren problemas de nutrición. Esto se acentúa más si se considera que las personas más afectadas son las

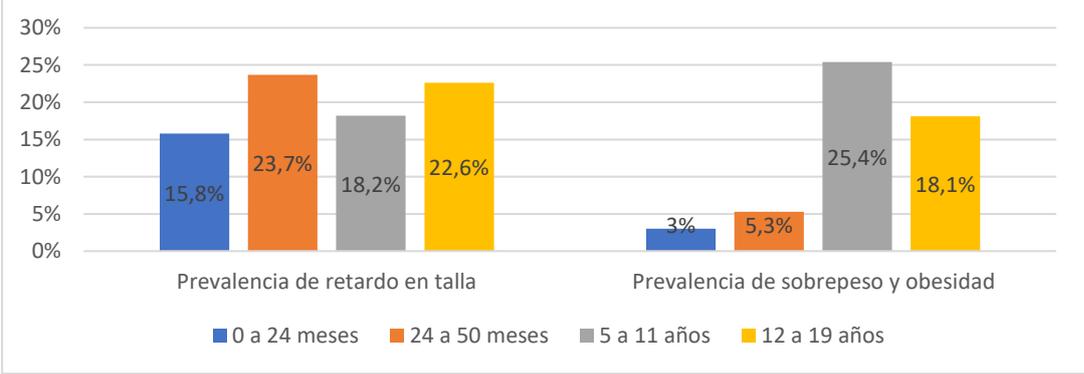
pertenecientes a minorías étnicas, según datos del MIES (2015) el 48% de la población indígena padece problemas de desnutrición aguda.

Figura 16. Prevalencia de la desnutrición de 0-5 años



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2016)

Figura 17. Indicadores de talla y peso



Fuente: ENSANUT (2012)

**2.4.3. Morbilidad y mortalidad**

Entre las principales afectaciones identificadas en la provincia están las infecciones y enfermedades relacionadas con las vías respiratorias. Según los datos del PDOT provincial, tomados del Ministerio de Salud al 2013, cerca del 24% de las afectaciones de la población se relacionan con estas temáticas. Esto es similar tanto para niños como para adultos. Entre las principales causas identificadas dentro del PDOT están los químicos usados en las actividades petroleras y otras afectaciones provocadas por contaminación del aire.

Por otra parte, la tasa de mortalidad en la provincia es de 2,88 por cada 1.000 habitantes (GAD Provincial Orellana 2016). Las principales causas de muerte en la provincia están directamente relacionadas con los accidentes de tránsito, debido al estado de las vías,

distancia entre cantones e imprudencia de los conductores, siendo los hombres los más expuestos.

#### **2.4.4. Cobertura de salud**

La Organización Mundial de Salud recomienda un mínimo de 23 médicos por cada 10.000 habitantes, aunque en la provincia esta tasa ha mejorado, todavía está por debajo del mínimo recomendado con una tasa de 5 médicos por cada 10.000 habitantes (GAD Provincial Orellana 2016).

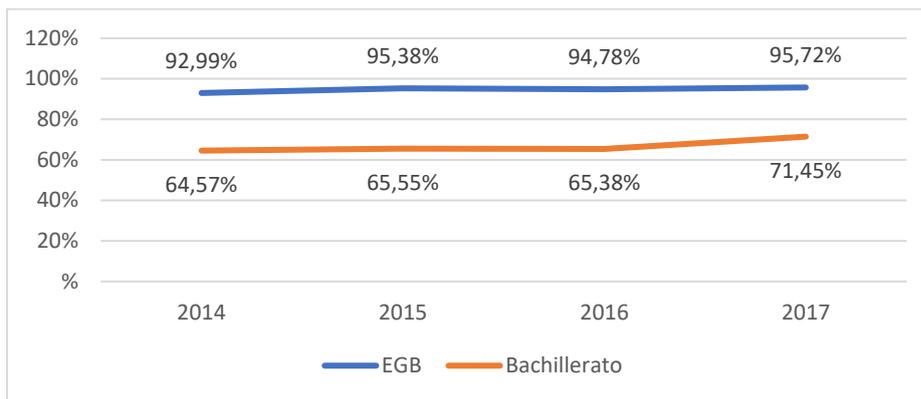
Por otra parte, el PDOT indica que según los datos oficiales del Ministerio de Salud indican que en la provincia existen 47 establecimientos de salud de diferentes tipos, ubicados principalmente en la ciudad de Francisco de Orellana. A pesar de los esfuerzos en cobertura del servicio, todavía se experimentan retos en lo relacionado a la calidad de los servicios de salud en el país.

#### **2.4.5. Educación**

A pesar de haber realizado una importante inversión en el sector social, entre eso en el sector educativo, Ecuador aún enfrenta retos de gran importancia en cuanto a garantizar educación de calidad para sus habitantes y hacer que el alcance de este servicio llegue a todos los rincones del país. Una muestra de esto es que, a pesar de haber generado grandes progresos en cuanto a la cobertura del sistema, apenas el 20% de los indicadores del ODS 4 pueden ser medidos en la actualidad a nivel país.

En el caso de Orellana las tasas de matrícula de los diferentes niveles de instrucción representan brechas considerables. La tasa neta de asistencia a la Educación General Básica, según el Ministerio de Educación (2017) es de 97,72%, mientras que la tasa neta de asistencia al bachillerato es de 71,45%. Aunque estas tasas no son muy diferentes al promedio nacional si evidencian los niveles de deserción educativa a los que aún se enfrenta el país y sus provincias. Aunque no hay datos recientes, la asistencia a la educación superior es mucho menor con un promedio de 5,94% de la población que accede a este nivel, menos de la mitad del nivel nacional.

Figura 18. Tasa neta de asistencia Orellana

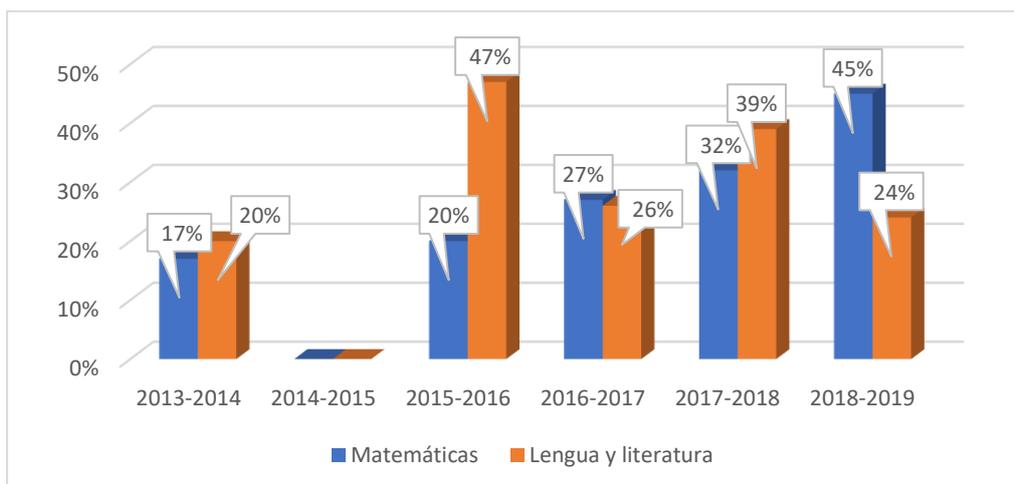


Fuente: Ministerio de Educación (2017)

La tasa de analfabetismo provincial es de 6,5%, bastante similar al promedio nacional de 6,8%. Según el Censo 2010, el mayor grupo de personas analfabetas está concentrada en las edades adultas. Los años promedios de escolaridad de la provincia son 8,5 en promedio, las mujeres tienen menos años de escolaridad que los hombres (INEC 2010).

Finalmente, al hablar de calidad en el sistema educativo, las pruebas SER Estudiante y SER Bachiller lideradas por el Ministerio de Educación indican que el porcentaje de estudiantes en la provincia con las competencias necesarias en matemáticas y lengua y literatura al terminar la EGB son inferiores al 50% desde que arrancaron estas pruebas.

Figura 19. Resultados SER Estudiante 10mo EGB



Fuente: INEC (2019)

## 2.4.6. Vivienda

Según datos del Censo (2010) el 68% de la población tiene vivienda propia, a pesar de eso el 24,48% de los hogares de Orellana vive en hacinamiento. El 47,5% de las viviendas en el área urbana no cumplen las condiciones necesarias para ser consideradas de calidad, mientras que en el sector rural es de 48%. Una gran cantidad de estas viviendas no cuenta con servicios básicos como electricidad o agua por red pública.

## 2.5. Indicadores económicos

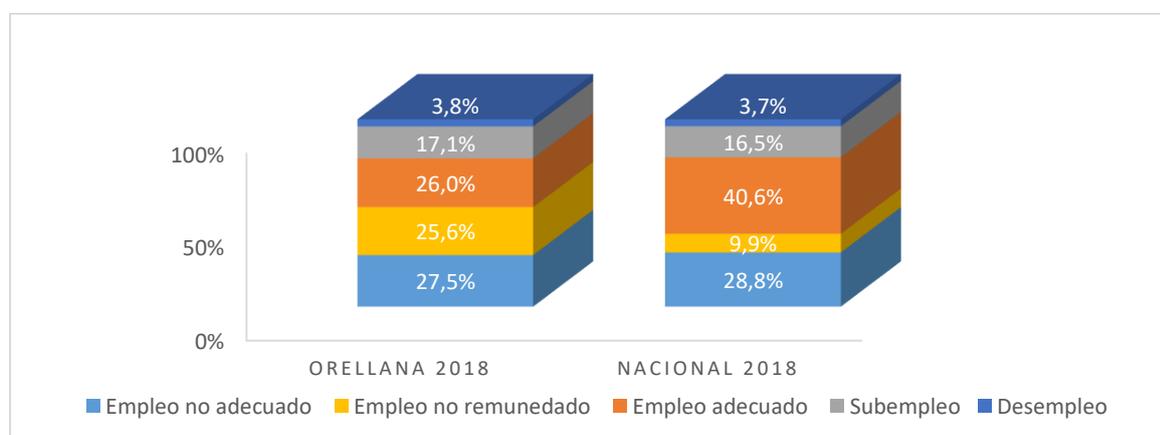
La economía del territorio es una de las más críticas del país, pues la actividad petrolera concentra casi todo el tejido económico de la provincia y además distorsiona los datos económicos haciendo más compleja la comprensión de la verdadera situación económica local y generando complicaciones para anticiparse a las dificultades cuando los ciclos económicos son adversos.

A continuación, se presentan algunos indicadores que muestran la composición económica de la provincia de Orellana.

### 2.5.1. Empleo

Los datos disponibles sobre empleo en Orellana al 2018 señalan que la tasa de desempleo provincial es de 3,8% de la población (INEC 2019). Un dato bastante cercano al promedio nacional, sin embargo, existe un amplio reto en la garantía de empleo pleno para la población, apenas el 26% de los habitantes tiene acceso a un empleo adecuado, casi 13% menos que el promedio nacional. Por otra parte, el empleo no remunerado es casi tres veces mayor en Orellana que en el promedio nacional.

Figura 20. Tasa de empleo Orellana



Fuente: INEC (2019)

Por otro lado, según los datos del Censo 2010, cerca del 40% de la Población Económicamente Activa trabaja por cuenta propia, un dato que puede estar relacionado con el nivel de informalidad que los actores de la provincia describen como normal en el territorio. A pesar de no tener datos oficiales, uno de los graves problemas que enfrenta la provincia es la gran cantidad de población flotante que existe. Esto debido principalmente al empleo que genera la industria petrolera, que desde los años 70 ha originado una movilidad interna de población que se ubica en las provincias amazónicas para trabajar. Su estadía en el territorio depende de los precios del petróleo.

### 2.5.2. Sectores productivos

La provincia de Orellana tiene una vocación productiva principalmente petrolera, este sector representa aproximadamente el 89% de la economía (Banco Central del Ecuador 2019). Este valor distorsiona el análisis desde el sector económico, pues infla el PIB provincial, sin embargo, estos recursos no necesariamente se canalizan para dinamizar la economía local. Por otra parte, este sector concentra el empleo, que es estacionario y distorsiona los precios de los demás sectores.

Tabla 5. Valor Agregado Bruto provincial al 2018

<b>Valor Agregado Bruto VAB (miles de dólares): 4.664.330</b>		
<b>Principales actividades económicas</b>	<b>Valor en miles de dólares</b>	<b>% del VAB</b>
Extracción de petróleo, gas natural y actividades de servicio relacionadas	4.210.004	90,3%
Administración pública	57.611	1,2%
Enseñanza	66.372	1,4%
Transporte y almacenamiento	43.875	0,9%
Silvicultura, extracción de madera y actividades relacionadas	42.894	0,9%
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	18.389	0,7%

Fuente: Banco Central del Ecuador (2019)

Un dato importante en el PDOT es que el 40% del trabajo se concentra en actividades primarias, ratificando la vocación productiva de la provincia. Sin embargo, el sector terciario (servicios) aunque no es de los que más aportan a la economía local, sí es uno de los que más dinámicos, concentrando a cerca del 43% del empleo de la población, entre los más destacados están los servicios de turismo (GAD Provincial Orellana 2016). Así mismo el

sector agrícola es clave en la provincia, los principales productos son el cacao, café, yuca, palma aceitera, arroz y caña.

### **2.5.3. Turismo**

El sector turismo ha sido la gran apuesta del Ecuador para la diversificación productiva nacional, es así que, en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 se menciona que el turismo es un sector con alto potencial para el país. La Amazonía ecuatoriana es uno de los territorios considerados como prioritarios para ser potenciados y que este sector permita que se dé una transición hacia una matriz productiva local más diversificada.

Entre las provincias amazónicas, Orellana es una de las que más ha potenciado el turismo, debido a la amplitud del territorio que todavía es selva y porque es donde se concentra el espacio de más diversidad del país. Por otra parte, esta provincia cuenta con un aeropuerto activo de buen nivel. Es así como el turismo comunitario y sostenible ha tomado fuerza en las visiones de desarrollo de los territorios con potencial turístico. Orellana es la tercera provincia con mayor turismo de la Amazonía, después de Napo y Pastaza (GAD Provincial Orellana 2016).

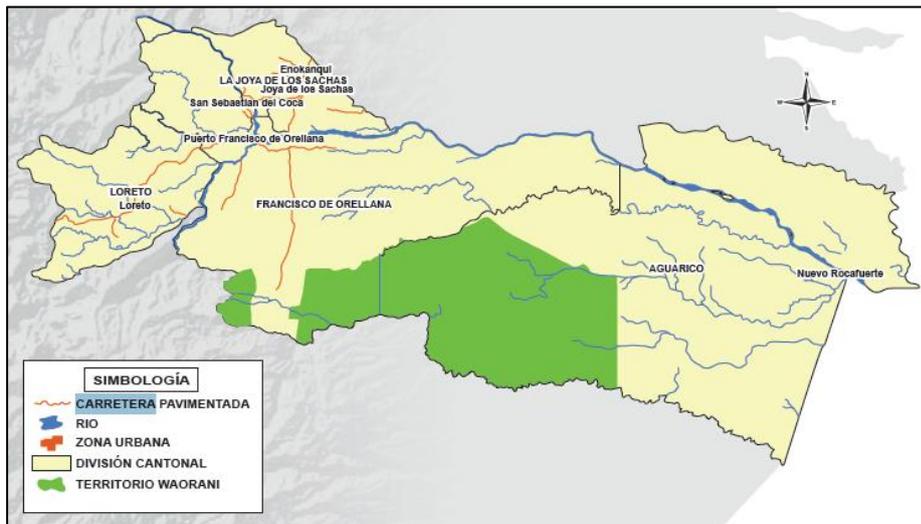
La mayoría de los turistas van a la provincia por vacaciones. Según los datos del PDOT, proporcionados por el Ministerio de Turismo, el 75% de los turistas no residentes tienen al menos grado universitario. Cerca de un 30% de los turistas prepara su viaje con una operadora de turismo y al menos un 30% de los visitantes no residentes llegan a la provincia por recomendación de amigos.

En cuanto a la generación de empleo, se estima que cerca del 8% de la población ocupada de la provincia se dedica a actividades relacionadas con el turismo.

### **2.5.4. Vialidad y conectividad**

Debido a la extensión de la provincia y número de habitantes, la distancia entre cantones y entre comunidades es considerable. Si bien la provincia cuenta con un aeropuerto que está a media hora de vuelo de Quito, la conexión entre la capital y otros cantones de la provincia es difícil (GAD Provincial Orellana 2016). El cantón Aguarico, el más pobre de la provincia está en la frontera con Perú y no tiene conexión vial con el resto de los cantones, se puede llegar por vía fluvial o aérea, estas dos formas de transporte son subsidiadas.

Figura 21. Conexiones y vialidad



Fuente: PDOT GADP Orellana (2016)

La mayoría de las carreteras son lastradas y un gran número de rutas se han abierto debido a la actividad petrolera. Dentro de los desafíos para la visión y planificación estratégica de la provincia está la conexión entre cantones, se menciona que esta deficiencia reduce las plazas de empleo y desarrollo productivo de la provincia.

## 2.6. Indicadores ambientales

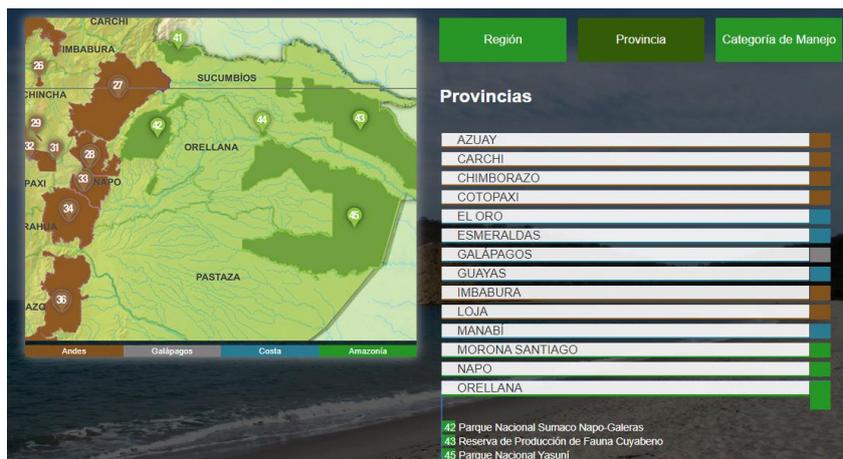
Una de las principales disputas en el territorio se da entre el desarrollo económico de la provincia, basado en la expansión poblacional y las actividades petroleras; y el cuidado del medio ambiente como alternativa al desarrollo sostenible de la provincia. En muchos casos se ha mencionado que se da una sobreposición entre las zonas protegidas y el avance de las operaciones petroleras y colonizadoras. Es importante analizar la situación ambiental en la provincia para poder entender cuáles son las amenazas que enfrenta el territorio para evitar una crisis climática que el mundo ya la está viviendo.

A continuación, se muestran datos relacionados con los ecosistemas terrestres de la provincia.

### 2.6.1. Áreas Protegidas

Se estima que cerca del 16% de la provincia equivale a áreas protegidas. La provincia de Orellana tiene cuatro zonas de áreas protegidas identificadas oficialmente, Parque Nacional Yasuní, Parque Nacional Sumaco Napo Galeras, Reserva de producción de fauna Cuyabeno, Reserva biológica Limoncocha. El Yasuní es la zona más grande del país, seguido por el Cuyabeno, las dos se ubican en la provincia de Orellana.

Figura 22. Áreas protegidas



Fuentes: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2019)

Entre los principales retos existentes para la conservación de las áreas protegidas en la provincia están la relación con las actividades extractivas. El PDOT menciona que la actividad petrolera no respeta los límites de las áreas protegidas en la provincia y que incluso se ha saltado la normativa nacional. A pesar de las afectaciones por pasivos ambientales el PDOT indica que no se han registrado derrames petroleros dentro de las zonas protegidas, a pesar de esto 14 bosques protectores han sido afectados por pasivos ambientales petroleros.

### 2.6.2. Cuencas hídricas

Orellana se encuentra en la vertiente del Amazonas, la principal cuenca hídrica de la provincia es el Río Napo (GAD Provincial Orellana 2016). Esta cuenca se compone por 10 subcuencas y drenajes menores.

Tabla 6. Cuencas y subcuencas hídricas

PROVINCIA	CUENCA	SUBCUENCAS
Orellana	Río Napo	Río Aguarico
		Río Cononaco
		Río Nashiño
		Río Tiputini
		Río Coca
		Río Payamino
		Río Yasuní
		Río Indillama
		Río Curaray
		Río Bueno
Drenajes menores		

Fuente: PDOT GADP Orellana (2016)

Los principales retos que enfrentan las cuencas hídricas de la provincia es la contaminación por desechos o derrames petroleros. Esta situación pone en riesgo a la población que depende casi exclusivamente de los ríos para sus actividades diarias. Transporte, comercio, alimentación, diversidad de flora y fauna; y turismo dependen de la calidad de los ríos. Debido a las condiciones naturales de provincia y también a la planificación de infraestructura, el territorio enfrenta como amenaza constante a las inundaciones de los suelos cercanos a los ríos. Además, en el PDOT provincial se menciona que las cuencas hídricas se encuentran amenazadas debido a las actividades antrópicas del territorio.

### 2.6.3. Deforestación

La deforestación es una de las actividades que más en riesgo tiene a la Amazonía a nivel regional. Los datos del Ministerio de Ambiente (2017) indican que el 50,3% de la superficie continental de Ecuador corresponde a bosques y que el 74% de este porcentaje está en las provincias amazónicas, siendo Orellana la segunda provincia con mayor superficie boscosa del país, solo superada por Pastaza.

En Orellana esta actividad también representa una amenaza importante. Los índices de deforestación indican que entre 2014-2016 se deforestó en promedio 7.175 ha. por año. Esta cifra es mayor a las registradas desde la década del 2000.

Tabla 7. Hectáreas promedio de deforestación anual

Año	ha/año
1990-2000	10.308
2000-2008	5.536
2008-2014	5.752
2014-2016	7.175

Fuente: Ministerio de Ambiente (2017)

La deforestación por lo general es ilegal y las zonas protegidas se ven amenazadas. Por otra parte, la actividad petrolera ha generado la deforestación de varias zonas para abrir carretera y construir infraestructura, esta dinámica ha causado una movilidad de personas para asentarse en territorios cercanos a la actividad petrolera. Las consecuencias de estas acciones son la pérdida de bosque nativo y de especies por la invasión de colonos a nuevos territorios.

## **2.7. Institucionalidad**

Garantizar el estado de derecho y territorios de paz que tengan instituciones sólidas para garantizar la sostenibilidad de los procesos y la adecuada participación ciudadana es una tarea urgente de los gobiernos. En este sentido el rol que juega la institucionalidad para el desarrollo sostenible es fundamental. A continuación, se muestra información relevante relacionada con las instituciones y la situación de seguridad en el territorio.

### **2.7.1. Participación ciudadana**

Tanto el COOTAD como la Constitución garantizan el derecho a la participación ciudadana. Sin embargo, estos espacios no siempre se ejecutan de manera adecuada, también en temas relacionados con las industrias extractivas como se mencionó, la competencia de este sector es del gobierno central, hecho que genera una asimetría de oportunidades en cuanto a la participación de la ciudadanía en comparación a los intereses nacionales. Este problema ha sido mencionado recurrentemente por los actores de la Amazonía como una amenaza al territorio.

### **2.7.2. Presupuestos abiertos**

En la misma línea de participación ciudadana, se plantea que, en las finanzas públicas locales, una parte del presupuesto sean construidos de forma participativa. Según el COOTAD esto ha permitido que se puedan generar más proyectos de turismo comunitario y obras rurales, aportando a la diversificación económica y productiva del territorio.

La ley Amazónica plantea que parte de los recursos provenientes de los Fondos de esta ley sean usados por la comunidad de forma participativa y equitativa (Asamblea Nacional del Ecuador 2018). Se plantea que la ley promoverá el desarrollo de capacidades y fomento al empleo local, además de la inversión de otros sectores de la economía con recursos de las rentas extractivas, esto se orienta a promover un desarrollo local en los territorios amazónicos.

### **2.7.3. Igualdad de género**

La igualdad de género es un desafío pendiente en el planeta, aún existen casos en el que las mujeres y niñas solo por su género se enfrentan a condiciones de violencia y desigualdad. Es así como a nivel mundial se generó el objetivo de equidad de género con el propósito de garantizar igualdad de condiciones y derechos a todas las mujeres y niñas.

Orellana fue una de las dos provincias que en el anterior periodo electoral tuvo a una mujer dentro de un cargo político de elección popular. Esto es una muestra de la diferencia de oportunidades que existe en el país. En la actualidad apenas 18 mujeres de 221 municipios son alcaldesas y tres mujeres prefectas de las 23 prefecturas elegibles (Consejo Nacional Electoral 2019). Sin embargo, estas diferencias están marcadas en prácticamente todos los sectores de la sociedad.

En 2019 se publicó la nueva encuesta de violencia de género en donde se menciona que 7 de cada 10 mujeres en Ecuador han sufrido algún tipo de violencia, esta cifra no ha cambiado desde la encuesta realizada en 2012. En Orellana el valor es 6 de cada 10 (INEC 2019 ). La violencia ocasionada por la expareja es la más recurrente con un 42% de los casos.

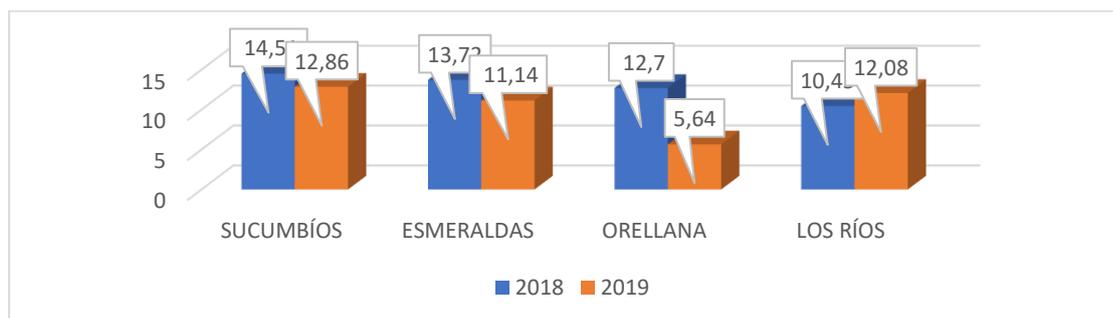
#### **2.7.4. Violencia y delincuencia**

La zona norte del país ha experimentado episodios de violencia, en parte debido a la migración de personas víctimas del conflicto armado en Colombia, esta situación de movilidad humana inicialmente no contó con la planificación adecuada por lo que uno de los efectos es la violencia y delincuencia como producto de estos hechos. Por otra parte, provincias como Orellana son el resultado de la migración interna por necesidad, desde los años 70 se abrieron oportunidades de mejora de la situación económica a raíz de las actividades petroleras. Es así que la conformación del tejido social no sea bien estructurada y uno de los efectos de este problema es por lo general las situaciones de violencia.

Los datos del Ministerio del Interior (2017) las provincias fronterizas de Sucumbíos y Esmeraldas son las más violentas del país, seguidas por Santo Domingo y Orellana, dos provincias que enfrentan desafíos estructurales en su tejido social y que son destino de las personas en situación de movilidad humana. Según los actores el alcoholismo, desempleo y pobreza son causantes del incremento de violencia en la provincia.

En 2018, Orellana fue la tercera provincia con mayor cantidad de homicidios en el país, con más del doble del promedio nacional. Para 2019 esta cifra bajó en un 55,5%, siendo la única de las cuatro ciudades más peligrosas de 2018 en reducir considerablemente su tasa de homicidios.

Figura 23. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes



Fuente: Ministerio del Interior (2020)

En cuanto a la delincuencia, en 2019 se registraron 2012 robos a personas, 170 robos a domicilio y 12 robos a vehículos.

El caso de la provincia de Orellana es un ejemplo interesante de los desafíos que enfrentan los territorios para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes. Es complejo diseñar un modelo de desarrollo que genere prosperidad en sus habitantes sin ejercer una exagerada presión sobre el planeta, conociendo que la economía del territorio se basa principalmente en la actividad extractiva, sin embargo, es necesario pensar en alternativas. Se estima que los recursos naturales extractivos son finitos y las necesidades del territorio deben ser pensadas en el largo plazo, por otro lado, no se puede desconocer la importancia que la actividad petrolera tiene para el territorio y que, si se gestionan de manera eficiente los recursos, estos pueden ser el motor para el desarrollo que permita que la economía se diversifique y se vuelva cada vez menos dependiente de la actividad petrolera.

A pesar de esto, hasta ahora los esfuerzos por diversificar la economía no son suficientes en la provincia de Orellana, la caída de los precios del petróleo en 2015 generó una salida considerable de personas consideradas como población flotante, esto generó fuertes efectos en el comercio y en general en la dinámica local del territorio. En 2020, los gobiernos presentarán sus nuevos planes de desarrollo, es importante que estas herramientas de planificación sean participativas e integrales para incluir la visión de todos los sectores en la planificación local con miras a la construcción de un futuro compartido que promueva el desarrollo sostenible del territorio.

## **Capítulo 5**

### **Escenarios de desarrollo sostenible en Orellana, el caso de los territorios extractivos**

Las problemáticas identificadas para el desarrollo sostenible de la provincia de Orellana son amplias y desafiantes, por este motivo es importante construir una visión de futuro conjunta y estructura que permitan idear de manera prospectiva un territorio sostenible, alineado a las principales Agendas de desarrollo sostenible como visión global de desarrollo y usando a la prospectiva como herramienta para abordar problemas complejos a partir de una mirada sistémica, mediante la delimitación de un sistema de estudio.

En este capítulo se presenta un análisis prospectivo de la situación de la provincia de Orellana con miras al desarrollo sostenible del territorio, cabe resaltar que esta prospección no es una visión imaginaria, sino que busca partir de la realidad presente del territorio para construir los escenarios que permitan lograr los objetivos e identificar sus probabilidades de ocurrencia para poder diseñar los mecanismos necesarios que permitan anticiparse a los hechos y potenciar el cumplimiento de eventos que promuevan el desarrollo sostenible del territorio. El estudio fue realizado, basado en la información disponible hasta 2019 y en la experiencia de actores del territorio para plantear acciones que permitan definir escenarios al 2030. Para lograr cumplir con el objetivo de generación de escenarios, se realiza un estudio de prospectiva estructural del sistema identificado para la provincia. En este sentido el fin de la prospección es identificar la probabilidad de ocurrencia de los deseos para el territorio en el largo plazo, que permita promover las políticas más adecuadas para el desarrollo del territorio. A continuación, se desarrolla la prospección territorial para la provincia de Orellana basada en el contexto identificado en el capítulo anterior.

#### **1. Delimitación de un sistema complejo del territorio**

Una vez analizado el contexto provincial y los diferentes desafíos encontrados en el territorio es necesario delimitar un sistema en el que trabajar y que permita desarrollar alternativas de desarrollo basados en las particularidades del territorio. En este sentido se ha escogido un sistema que abarque a los ejes del desarrollo sostenible y que garantice mediante la sostenibilidad institucional la solidez del sistema. Con este propósito se seleccionaron 48 variables relacionadas con las problemáticas del territorio identificadas en el capítulo anterior. Este conjunto de variables busca resumir de la manera más completa y sintética posible el sistema de desarrollo de la provincia de Orellana. Para validar las variables se han realizado una serie de talleres con actores locales y expertos del territorio con el propósito de garantizar

que este sistema se aproxime de la mejor manera al contexto territorial, aunque no es el universo de variables, si es una muestra cercana a la dinámica local.

Tabla 8. Matriz de vinculación entre variables y conceptos clave

<b>Conceptos clave identificado en ODS y macro problemática</b>	<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>
Empleo	Empleo pleno	Económica
Empleo	Empleo sector petrolero	Económica
Empleo	Empleo sectores productivos	Económica
Empleo	Empleo sector terciario	Económica
Productividad	Crecimiento económico	Económica
Productividad	Producción petrolera	Económica
Productividad	VAB Petrolero	Económica
Productividad	VAB Agricultura	Económica
Productividad	PIB Turismo	Económica
Industrias	Número de industrias	Económica
Vivienda	Cercanía de la vivienda a una carretera	Económica
Conectividad	Cobertura de transporte (aéreo, terrestre, fluvial)	Económica
Pobreza	Pobreza por ingresos	Social
Pobreza	Pobreza multidimensional	Social
Pobreza	Pobreza por NBI	Social
Desnutrición	Desnutrición aguda	Social
Género	Embarazo adolescente	Social
Morbilidad	Enfermedades respiratorias	Social
Mortalidades	Mortalidad por accidentes	Social
Cobertura de Salud	Número de establecimientos médicos	Social
Cobertura de médicos Salud	Número de médicos por habitante	Social
Educación	Años de escolaridad	Social
Educación	Asistencia EGB	Social
Educación	Asistencia Bachillerato	Social
Educación	Asistencia a educación superior	Social
Educación	Analfabetismo	Social
Población flotante	Población flotante	Social
Población	Expansión urbana	Social
Vivienda de calidad	Calidad de la vivienda	Social
Áreas protegidas	Proporción de áreas Protegidas	Ambiental
Cuencas hídricas	Contaminación Cuencas Hídricas	Ambiental
Deforestación	Áreas verdes	Ambiental
Deforestación	Deforestación	Ambiental
Pasivos ambientales	Otros pasivos Ambientales	Ambiental
Pasivos ambientales	Derrames petroleros	Ambiental

Gestión de riesgos	Inundaciones	Ambiental
Gestión de riesgos	Derrumbes en vías	Ambiental
Gestión de riesgos	Desastres naturales	Ambiental
Normativa	Marcos normativos para el desarrollo territorial y la participación	Institucional
Participación	Participación ciudadana	Institucional
Violencia	Violencia de género	Institucional
Presupuestos	Presupuestos abiertos	Institucional
Participación	Participación en Fondo de Desarrollo Sostenible	Institucional
Participación	Participación en Fondo Común Ley Amazónica	Institucional
Violencia	Homicidios	Institucional
Violencia	Robos	Institucional
Migración	Migración	Institucional
Transparencia	Transparencia política	Institucional

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

El propósito de este ejercicio es hacer una relación conceptual entre el pasado del territorio y su presente por medio de la priorización de variables para poder iniciar el proceso de imaginación de futuro, teniendo como horizonte los ODS de la Agenda 2030. En el capítulo anterior se mostraron indicadores relevantes para la provincia, aunque es importante reconocer que a nivel local existe una considerable ausencia de información actual y desagregada.

## 2. Análisis estructural y definición de variables clave

Una vez identificadas las variables del sistema, se requiere entender cómo se constituyen las relaciones de influencia y dependencia entre variables del sistema y clasificarlas. Para el caso de Orellana se presentó a cinco grupos de funcionarios y actores locales la matriz y se les pidió ajustar los resultados que consideren que no estaban acordes a su percepción. Con estos resultados se ajustó la matriz provincial definitiva para construir el sistema de influencias y dependencias que será base de la construcción de escenarios de desarrollo sostenible.

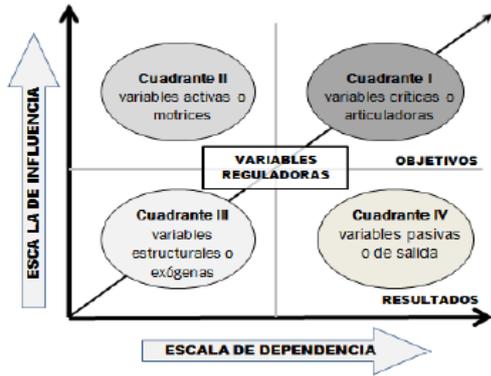
Es importante que los criterios de valoración se mantengan coherentes durante todo el ejercicio. Las interacciones realizadas nos permiten construir un sistema basado en la situación estructural del territorio en cuadrantes e identificarlos de acuerdo con su ubicación en el plano. El siguiente Figura muestra el tipo de variables según su ubicación en los cuadrantes de acuerdo a la categorización desarrollada en el método MIC MAC:

- a. **VARIABLES CRÍTICAS O ARTICULADORAS (I):** En este cuadrante se localizan todas aquellas variables con valores de dependencia e influencia superiores al promedio. Estas se denominan críticas, clave o articuladoras.
- b. **VARIABLES ACTIVAS O MOTRICES (II):** En este cuadrante se localizan todas aquellas variables con dependencia menor al promedio e influencia superior al mismo. Se le denomina cuadrante de variables activas o motrices, de entrada, al sistema o también interpretadas como variables causales o explicativas de los cambios en el sistema. Es decir, el movimiento de estas variables determina en gran medida la evolución de lo analizado, pero son poco determinadas por el sistema.
- c. **VARIABLES ESTRUCTURALES O EXÓGENAS (III):** En este cuadrante se localizan todas aquellas variables con influencia y dependencia inferiores al promedio. Este cuadrante puede interpretarse como las variables que se configurarán como exógenas al sistema, también puede considerarse como conformado por factores externos a la unidad de análisis, sobre los cuales hay poco control.
- d. **VARIABLES PASIVAS O DE SALIDA (IV):** En este cuadrante se localizan todas aquellas variables con dependencia superior e influencia inferior al promedio. Se interpreta como el cuadrante de variables pasivas o también denominadas resultados o variables de salida del sistema.
- e. **VARIABLES REGULADORAS:** Las variables reguladoras son aquellas que se sitúan en la parte central del Figura y que facilitan el desempeño de las demás variables.

Esta categorización se basa en la construcción de la Matriz de Vester, desarrollada por el bioquímico alemán Frederic Vester (1980), esta matriz permite identificar las causas y efectos de una situación problemática cuando no es fácil lograr un consenso.

En el cuadrante superior derecho se encuentran las variables más relevantes del sistema, denominadas “Variables Críticas” o “Variables Articuladoras”, que corresponden a las variables con mayor influencia y dependencia en el sistema, tal como se puede apreciar en la siguiente figura.

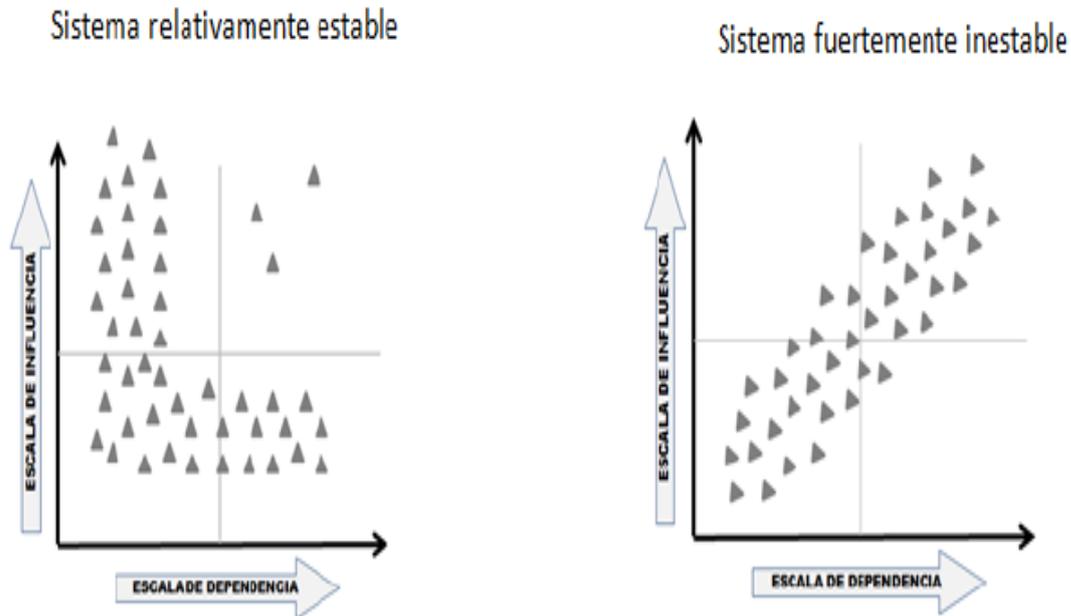
Figura 24. Ubicación de las variables según el cuadrante



Fuente: CEPAL (2017)

La ubicación de las variables en los cuadrantes define la estabilidad del sistema, en el estudio ideal, se espera que las variables se concentren en los cuadrantes II, III y IV y que solo existan pocas variables en el cuadrante I de variables críticas. Esto sería un sistema relativamente estable, Figura izquierdo. En el caso contrario, un sistema fuertemente inestable es aquel donde un considerable número de variables son críticas y no tienen un nivel fuerte de influencia o de dependencia.

Figura 25. Nivel de estabilidad del sistema



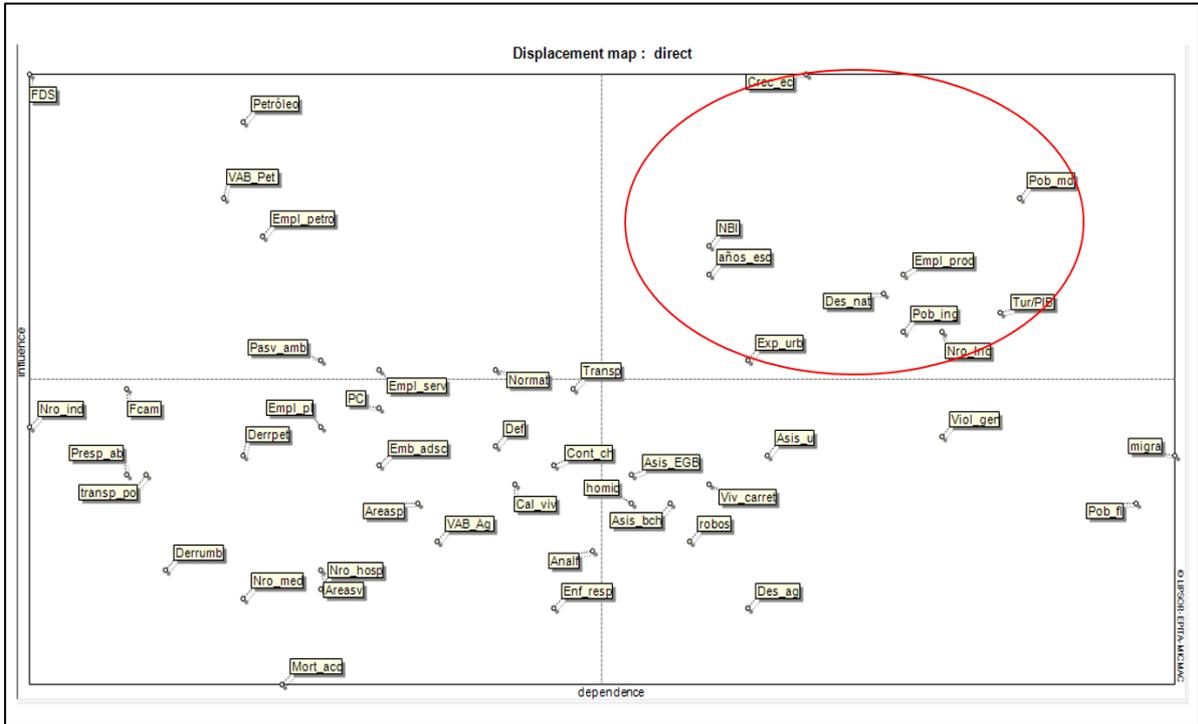
Fuente: CEPAL (2017)

Mientras la nube de puntos se extienda más a lo largo de los cuadrantes quiere decir que el sistema puede reaccionar de una manera más previsible al impulso dado en la generación de políticas y acciones sobre las variables críticas. En la práctica, los sistemas, debido a su

complejidad e interacciones tienden a ser inestables, el sistema construido para Orellana muestra esta complejidad. La ubicación de las variables en el mapa nos muestra un sistema complejo de variables relativamente inestable, con 10 variables consideradas como críticas, es decir el 21% de variables. A pesar de esto se ha procurado dar la mayor estabilidad al sistema a través de una revisión más al detalle de las interacciones entre variables.

Tomando como base los datos e información disponible para el territorio y el conocimiento de actores locales se desarrolló el siguiente sistema de variables para la provincia de Orellana.

Figura 26. Plano de influencias y dependencias del sistema de variables



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

En el sistema las variables identificadas como críticas son:

1. Crecimiento económico
2. Pobreza multidimensional
3. Pobreza por NBI
4. Años de escolaridad
5. Empleo en sectores productivos
6. Vulnerabilidad a desastres naturales
7. PIB turismo

8. Pobreza por ingresos
9. Expansión urbana
10. Número de industrias

Por otro lado, se identificó como variables influyentes del sistema a las relacionadas con la actividad extractiva, como era de esperarse el sistema de sociedad de la provincia depende de la producción, ingresos y fondos provenientes de la dinámica petrolera. Las variables estructurales del sistema se relacionan con la dinámica geográfica y natural de la provincia, tales como áreas verdes, desastres naturales y vialidad.

Estas variables se relacionan con las problemáticas identificadas en la provincia sobre el crecimiento económico, pobreza, diversificación productiva, formación de la ciudadanía y vulnerabilidad a desastres naturales. Con este ejercicio se identifican a las cinco temáticas clave que se deberían abordar para poder articular y modificar de forma necesaria el sistema estructural. Se espera que el adecuado trato de las problemáticas clave pueda generar incidencia positiva en el largo plazo sobre las dinámicas relacionadas con el desarrollo sostenible y decente del territorio.

### **3. Diseño de escenarios de desarrollo sostenible local**

Una vez construido el sistema se puede identificar las variables y problemáticas clave que se debe abordar para lograr un desarrollo sostenible y diversificación productiva en la provincia. De este modo, basados en cinco grandes variables (crecimiento económico, pobreza multidimensional, fomento productivo a sectores turismo, comercio y servicio, vulnerabilidad a desastres y nivel de instrucción educativa) se propone el planteamiento de un horizonte. Como se ha definido, la Agenda 2030 brinda un tiempo de largo plazo que la mayoría de los países y agendas globales han adoptado, en este sentido el horizonte de escenarios para provincia será el 2030 y su relación con el cumplimiento de los ODS.

Con base en las variables críticas y un análisis de cada una de las metas de los ODS, se identificó cuáles son los objetivos que guardan mejor relación con lo puntos priorizados. Con la explicación anterior se han seleccionado cuatro ODS, el 1. fin de la pobreza, 4. Educación de calidad, 8. Trabajo decente y crecimiento económico y 11. Ciudades y comunidades sostenibles; y 5 metas pertenecientes a estos cuatro objetivos (ver tabla siguiente). Se considera que estos objetivos responden directamente a las problemáticas identificadas como

críticas en la provincia y permiten pasar de lo aspiracional a lo concreto en acciones que puedan ser realizables y medibles hasta el 2030.

En la siguiente tabla se muestra la relación entre las variables y su horizonte, detallando cómo se encuentra la situación actual y cuál debería ser la situación futura para lograr llegar al horizonte. Finalmente se propone un enunciado para plantear los eventos que nos permitan identificar la probabilidad de su ocurrencia al 2030.

Tabla 9. Matriz de componentes de eventos

Variable	Horizonte 2030	Situación Actual	Hipótesis Futura	Eventos
Crecimiento económico	ODS 8. Meta 8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y lograr un crecimiento promedio anual de al menos el 7% hasta el 2030	El PIB per cápita del país no supera el 2% de crecimiento anual. Hasta 2017 fue inferior al 1% y con decrecimiento en los años anteriores (INEC, 2019). El PIB per cápita de la provincia se distorsiona por la producción petrolera.	Elevar el crecimiento económico al menos el 7% de crecimiento anual promedio del PIB per cápita no petrolero hasta el 2030	¿Qué tan probable es que el crecimiento económico provincial sea de al menos el 7% de crecimiento anual promedio del PIB no petrolero per cápita hasta el 2030?
Pobreza multidimensional	ODS 1 Meta 1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones.	La tasa de pobreza provincial es de casi el doble que el promedio nacional y tiene una importante relación con los precios del petróleo. El 85 de la población es considerada pobre por NBI. A nivel nacional la pobreza multidimensional es de 38%, por los indicadores de pobreza se supone que la tasa de Orellana es mayor. (INEC, 2018)	Lograr una tasa de pobreza por ingresos de al menos 25% de la población. La tasa de pobreza por NBI no supera el 40% y la pobreza multidimensional es menor al promedio nacional al 2030.	¿Qué tan factible es lograr una tasa de pobreza por ingresos de al menos 20% de la población, que la tasa de pobreza por NBI no supere el 40% y que la pobreza multidimensional sea menor al promedio nacional al 2030?

Fomento productivo (turismo, comercio y servicios)	ODS 8. Meta 8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles	El VAB petrolero representa el 89% del total provincial al 2017 (BCE, 2017)	El peso de los sectores productivos no petroleros, en especial el turismo, comercio y servicios aumenta a al menos el 25% de la economía	¿Qué tan probable es que otros sectores productivos representen al menos el 25% de la economía local al 2030?
Vulnerabilidad a desastres naturales	ODS 11. Meta 11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad	Solo 4 de las 11 subcuencas hídricas no están contaminadas. El estado de construcción de las carreteras hace que sean vulnerables a deslaves por lluvias. Las inundaciones son una constante amenazada en el territorio.	El número de muertes por desastres naturales es menor a la media nacional. Al menos el 80% de las cuencas hídricas y fuentes de agua son limpias	¿Qué tan probable es que el número de muertes por desastres naturales sea menor a la media nacional y que se cuente con al menos el 80% de las cuencas hídricas y fuentes de agua limpias?
Nivel de instrucción educativa	ODS 4. Meta 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.  Meta 4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria	Los años promedio de escolaridad son 8,5. La asistencia a bachillerado es menor al 75% y la de educación superior menor al 10% (Mineduc, 2017)	Con especial atención en grupos prioritarios y vulnerables, los años de escolaridad promedio son de al menos 10 y la tasa de asistencia a educación superior supera el 15% al 2030.	¿Qué tan probable es aumentar los años de escolaridad promedio a al menos 10 y que la tasa de asistencia a educación superior sea mayor al 15% al 2030?

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Con los eventos planteados y con la situación actual y futura diseñadas, se requiere asignar probabilidades a los escenarios. Debido a la ausencia de información, estas predicciones se hacen con aproximaciones de la situación actual y con el criterio del grupo de expertos de la provincia. Para asignar las probabilidades se han asignado los siguientes rangos<sup>7</sup>. La hipótesis futura se construye en función a la meta establecida al 2030 dentro de los ODS.

Tabla 10. Escala de probabilidades para eventos planteados

<b>Escala de Probabilidad</b>	
<b>Probabilidad</b>	<b>Significado</b>
Entre 71% - 99%	Evento muy probable
Entre 51% - 70%	Evento probable
Entre 31% - 50%	Evento de dudosa ocurrencia
Entre 11% - 30%	Evento improbable
Entre 1% - 10%	Evento muy improbable

Fuente: CEPAL (2017)

Para asignar las probabilidades de ocurrencia de un evento planteado, se analizan las circunstancias favorables y desfavorables presentes que pueden potenciar o debilitar el cumplimiento de un evento planteado, estas circunstancias se basan en el análisis del contexto provincial presentado en el capítulo anterior. La probabilidad de ocurrencia asignada a cada uno de los cinco eventos es la siguiente.

Tabla 11. Asignación de probabilidades simples a los eventos

<b>Eventos</b>	<b>Circunstancias Favorables</b>	<b>Circunstancias Desfavorables</b>	<b>Probabilidad de Ocurrencia</b>
¿Qué tan probable es que el crecimiento económico provincial sea de al menos el 7% de crecimiento anual promedio del PIB no petrolero per cápita hasta el 2030?	<ul style="list-style-type: none"> <li>*El turismo es considerado sector estratégico en Ecuador.</li> <li>*La economía regional muestra una ligera recuperación cada año.</li> <li>*Ley Amazónica promueve la diversificación productiva.</li> <li>*Ecuador se alinea a los ODS</li> <li>*Ley de emprendimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*La economía crece a un ritmo muy lento</li> <li>*El nivel de industrialización en la provincia es muy pobre.</li> <li>*Hay un considerable nivel de informalidad de la economía.</li> <li>*La información no es periódica.</li> </ul>	20%

<sup>7</sup> Se usa la escala de rangos usados para los estudios de prospectiva de CEPAL

<p>¿Qué tan factible es lograr una tasa de pobreza por ingresos de al menos 20% de la población, que la tasa de pobreza por NBI no supere el 40% y que la pobreza multidimensional sea menor al promedio nacional al 2030?</p>	<p>*Fondos de ley Amazónica promueven la inversión social.          *PDOT puede incluir una visión de desarrollo y erradicación de la pobreza - alineado al PND.          *Ecuador logró una importante reducción de la pobreza a nivel nacional.</p>	<p>*Los niveles de pobreza se relacionan con los precios del petróleo.          *Hay un considerable nivel de informalidad de la economía.          *Provincias amazónicas enfrentan elevados niveles de pobreza.          *No se ha logrado proveer de servicios básicos a los territorios amazónicos.</p>	<p>35%</p>
<p>¿Qué tan probable es que otros sectores productivos representen al menos el 25% de la economía local al 2030?</p>	<p>*Ley Amazónica promueve la diversificación productiva.          *El PND promueve el desarrollo sostenible. Los PDOT representan una oportunidad para la diversificación productiva del territorio.</p>	<p>*El petróleo representa la principal fuente de la economía local.</p>	<p>55%</p>
<p>¿Qué tan probable es que el número de muertes por desastres naturales sea menor a la media nacional y que se cuente con al menos el 80% de las cuencas hídricas y fuentes de agua limpias?</p>	<p>*EL PDOT y Censo 2020 pueden promover una mejor planificación y generación de información.          *El uso de TICs permite monitorear de mejor manera el territorio.</p>	<p>*La deforestación, expansión urbana y riesgos petroleros son amenazas directas a las fuentes de agua.          *El territorio está expuesto a inundaciones.</p>	<p>51%</p>
<p>¿Qué tan probable es aumentar los años de escolaridad promedio a al menos 10 y que la tasa de asistencia a educación superior sea mayor al 15% al 2030?</p>	<p>*El Censo 2020 arrojará nuevas cifras relacionadas con los niveles de educación.          *La ley Amazónica promueve la creación de centros educativos y becas a ciudadanos de la provincia.          *La asistencia a EGB es casi universal.          *La tasa de analfabetismo local es menor a la nacional</p>	<p>*No existe una universidad cercana a las principales ciudades de la provincia.          *Los territorios rurales son aislados.</p>	<p>60%</p>

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Es importante destacar que, con base en la situación actual del territorio, ninguno de los eventos es muy probable de cumplirse al 2030 y que solo tres son probables. Dos de los eventos son de dudosa ocurrencia. Esto implica que las políticas de anticipación y vigilancia deberán ser más fuertes y de mayor alcance para lograr mejorar la probabilidad de ocurrencia.

Para conocer la relación que existe entre la ocurrencia de un evento con el resto del planteamiento se realizan un ejercicio de probabilidades condicionales, es decir la probabilidad de ocurrencia de un evento en caso de ocurrencia o no de otro evento. En este sentido se han desarrollado las matrices de probabilidad condicional negativa y positiva de los eventos planteados.

Tabla 12. Matriz de probabilidad condicional positiva de eventos

¿Qué tan probable es que se dé el evento x si se da el y? Y así sucesivamente					
Evento	E1	E2	E3	E4	E5
E1	0,2	0,9	0,95	0,75	0,9
E2	0,7	0,35	0,6	0,75	0,7
E3	0,9	0,65	0,55	0,35	0,6
E4	0,4	0,7	0,35	0,51	0,4
E5	0,55	0,6	0,51	0,4	0,6
En la zona achurada, se mantiene la probabilidad simple del evento					

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

En este punto asignan las probabilidades condicionales positivas a los eventos, que corresponden a la relación que existe entre un evento y otro. Lo que se requiere identificar es qué tan probable es que se realice el evento “x” si se da el evento “y”. En el caso de que los eventos sean independientes entre sí, es decir, que la ocurrencia de uno no afecte la ocurrencia de otro, se asigna la probabilidad simple del evento por el que se consulta.

En caso de no cumplirse el evento se usa la condicional negativa que sirve para determinar la probabilidad de ocurrencia de uno de los eventos en caso de no cumplirse otro.

Tabla 13. Matriz de probabilidad condicional negativa de eventos

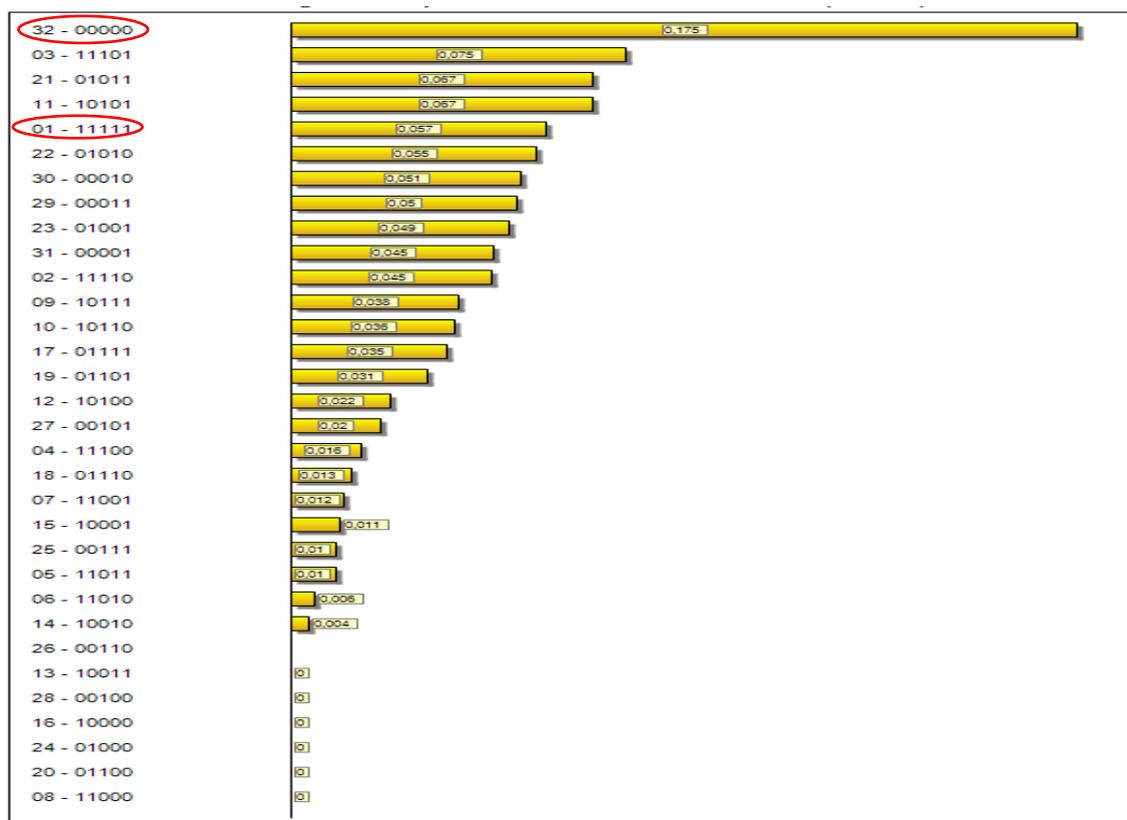
¿Qué tan probable es que se dé el evento x si NO se da el y? Y así sucesivamente					
Evento	E1	E2	E3	E4	E5
E1	0	0,3	0,05	0,4	0,35
E2	0,31	0	0,4	0,4	0,35

E3	0,15	0,35	0	0,4	0,31
E4	0,45	0,35	0,4	0	0,4
E5	0,51	0,3	0,51	0,55	0
En la zona achurada, la probabilidad del evento es 0 porque NO ocurre					

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Una vez identificadas las probabilidades de ocurrencia de los eventos planteados, es posible identificar los escenarios de desarrollo sostenible de la provincia y su probabilidad de ocurrencia. Con ayuda del software SMIC-PROB-Expert<sup>8</sup> elaborado por La Prospective, se calculan las probabilidades de ocurrencia de los diferentes escenarios posibles en función a los eventos y valores asignados a su probabilidad de ocurrencia. Con los cinco eventos se generaron un total de 32 eventos, de los cuales 25 tienen alguna probabilidad de ocurrencia. El programa permite visualizar el resultado del listado de escenarios de probabilidad bajo dos modalidades, como histograma y como matriz. Las probabilidades de los escenarios son calculadas a través de un ejercicio de minimización cuadrática.

Figura 27. Histograma de probabilidad de ocurrencia de los escenarios



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

<sup>8</sup> Programa disponible en: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva.html>

Los escenarios se plantean en forma binaria donde 1 es la ocurrencia del escenario y 0 si no se da. La posición en la que se presentan horizontalmente representa el número del evento planteado. En caso de se cinco veces 1 indica que los eventos se cumplen, este será el escenario más deseado, en donde al 2030 todos los eventos planteados para el desarrollo sostenible del territorio se han cumplido, por otro lado, cinco ceros representan la no ocurrencia de ningún evento, este será el escenario más indeseado, en el que ningún evento propuesto para el desarrollo sostenible se ha cumplido. La barra amarilla representa la probabilidad de ocurrencia de un escenario, la barra más grande representa al escenario más probable en un porcentaje determinado.

En el caso analizado para Orellana, el escenario más probable coincide con el escenario más indeseado. Por lo general en los estudios de prospectiva, esta relación es la más probable debido a que lo que se busca en la prospectiva es cambiar la situación actual e imaginar el futuro tomando en cuenta la situación presente y pasada (CEPAL 2017). El escenario más probable de ocurrencia tiene una probabilidad del 17,5% de ocurrencia, el resto de los escenarios, donde se cumple al menos uno de los eventos tiene una probabilidad de ocurrencia del 82,5%. Esto es importante porque el escenario más indeseado, aun siendo el más probable no tiene una probabilidad muy amplia de ocurrencia, sin embargo, el escenario más deseado, que es el que más interesa tiene apenas un 5,7% de ocurrencia en la actualidad, es el quinto escenario con mayor probabilidad de ocurrencia dentro del sistema construido.

El escenario en el que se cumplen todos los eventos menos el cuarto *“Número de muertes por desastres naturales sea menor a la media nacional y que se cuente con al menos el 80% de las cuencas hídricas y fuentes de agua limpias”* podría entenderse que este evento está más alejado del control humano y político, sin embargo, para lograr el desarrollo sostenible, el componente ambiental es clave en el imaginario de futuro de los territorios. Este escenario tiene una probabilidad del 7,5% de ocurrencia al 2030 si se mantiene la situación actual en el territorio.

### **3.1.Narración de escenarios**

Para el propósito del ejercicio prospectivo interesan tres escenarios:

- a. Escenario deseado (aquel en que se cumplen todas las hipótesis al 2030)
- b. Escenario más indeseado (aquel en que ninguna hipótesis se cumple)
- c. Escenario más probable (el que cuenta con la mayor probabilidad de ocurrencia)

Puede que el más probable coincida con alguno de los anteriores, es decir que a su vez sea el deseado o el más indeseado. En este sentido los tres escenarios planteados son:

- a. **Más deseado:** Orellana cuenta con una estrategia de desarrollo y crecimiento económico sostenibles (1.1.1.1.1; 5,7%).

Para el año 2030 la provincia de Orellana cuenta con un crecimiento económico sostenido y que no depende exclusivamente de la producción petrolera, que permite generar empleo decente y reducir considerablemente la pobreza multidimensional (menor al promedio nacional), incluyendo la pobreza por ingresos (al 20%) e NBI (al 40%); estas situaciones se dan a la vez que se mejora la calidad ambiental del territorio y su situación de vulnerabilidad a desastres. La población incrementa sus años de escolaridad (al menos igual al promedio nacional) y nivel de instrucción educativa.

- b. **Escenario más improbable:** El desarrollo de la provincia de Orellana sigue dependiendo de la producción petrolera, la situación ambiental se encuentra amenazada y las condiciones de desigualdad son muy marcadas (0.0.0.0.0; 17,5%)

Las condiciones de desarrollo actuales se mantienen, el crecimiento económico del territorio está por debajo del 7%, la tasa de deforestación aumenta, el PIB petrolero es cercano al total del a economía.

- c. Escenario más probable = Escenario más indeseado

#### **4. Anticipación y vigilancia de hechos que potencien los escenarios**

Con los escenarios planteados en la sección anterior, se muestra la probabilidad de ocurrencia de los escenarios si las condiciones actuales se presentan. La intención de los estudios de prospectiva es lograr predecir los hechos a futuro y poder generar las acciones necesarias para anticiparse a los hechos que puedan afectar cumplimiento de los escenarios y potenciar acciones para promoverlos e incrementar su probabilidad de ocurrencia.

Para el ejercicio prospectivo es necesario seleccionar a los escenarios más deseado, más indeseado y probable para identificar hechos precursores que potencien su cumplimiento e incrementen su probabilidad de ocurrencia al 2030. En el estudio realizado los escenarios más

indeseado e improbable coinciden. A continuación, se describen los hechos precursores que podrían potenciar la ocurrencia.

Tabla 14. Matriz de hechos precursores

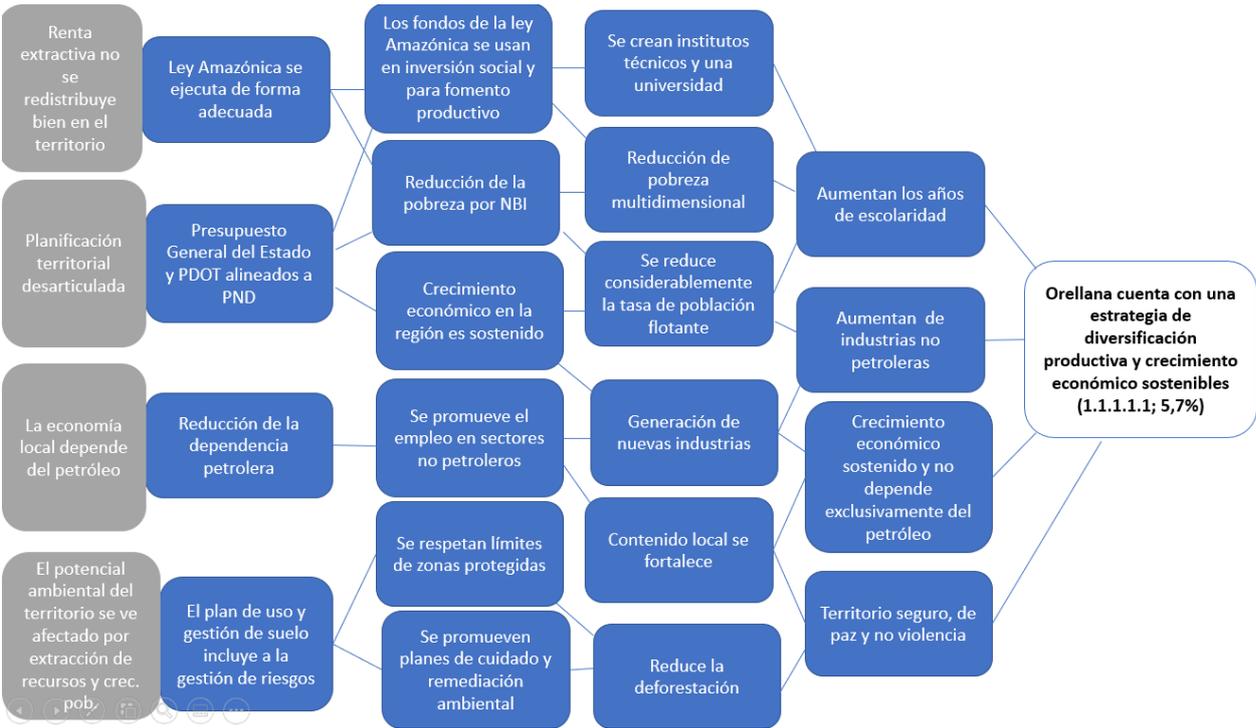
<b>Hechos Precursores</b>	
<b>Escenario Más Deseado</b>	<b>Escenario Más Indeseado = Más probable</b>
Ley Amazónica se ejecuta de forma adecuada	La aplicación de la ley se vuelve clientelar
El contenido local se fortalece	La mano de obra local no se especializa
Fondos de cooperación orientados al desarrollo sostenible	Crecimiento económico en función de la producción petrolera
PND alineado a los presupuestos se refleja en Presupuesto General del Estado	La planificación no es articulada
PDOT incluye una visión concreta y estratégica de largo plazo	No hay visión de largo plazo
El crecimiento económico en la región es sostenido	Se da una crisis económica en la región
Se genera una estrategia para fortalecer al sector turístico de la provincia	Sector turismo no despegar por crisis económicas
Los planes de desarrollo consideran a los grupos prioritarios y vulnerables	Los planes de desarrollo se enfocan únicamente en el crecimiento económico
El plan de uso y gestión de suelo incluye a la gestión de riesgos	No se toman en cuenta la vulnerabilidad a desastres
La dependencia petrolera reduce	Dependencia petrolera aumenta
Los fondos de la ley Amazónica se usan en inversión social y para fomento productivo	Los fondos se usan de una manera poco transparente
La vialidad se fortalece y permite que los territorios se conecten mejor	Vialidad limitada
Se respetan los límites de las zonas protegidas	No se respetan áreas protegidas
La institucionalidad se fortalece	Poca confianza en instituciones
Se promueve la no violencia en el territorio	Aumento de violencia por desempleo y migración
El PND y PDOT articulan acciones para cumplir el objetivo de erradicación de la pobreza	Planificación desarticulada y de corto plazo
Se promueve el empleo en sectores no petroleros	Empleo no adecuado aumenta
Se reduce considerablemente la tasa de población flotante	Aumento de migración
Se promueven planes de cuidado y remediación ambiental	Se incrementa la deforestación y afectaciones ambientales
Aumentan los años de escolaridad	No hay incentivos para la educación
Se crean institutos técnicos y una universidad	No hay opciones de estudio luego del bachillerato a nivel local

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

La prospectiva debe entenderse como un proceso en el que las acciones de anticipación deben estar orientadas a generar acciones para una reflexión estratégica y una apropiación colectiva que permita cumplir los objetivos en el tiempo establecido. El objetivo del ejercicio de anticipación y vigilancia es identificar los hechos precursores que pueden incidir en la ocurrencia o no de un escenario, de manera de permitir anticiparse a los escenarios futuros y de esa forma realizar acciones correctivas, cuando se trate de un escenario indeseado y generar un instrumento para monitorear hechos precursores que puedan afectar negativa o positivamente el logro de los ODS y alimentar la toma de decisiones.

Con la finalidad de identificar las relaciones de causalidad entre los eventos que podrían producir un escenario, se requiere elaborar un árbol de hechos precursores para identificar las acciones más generales y estructurales que permitan promover el cumplimiento del escenario más deseado en el largo plazo.

Figura 28. Árbol de hechos precursores para el escenario más deseado



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Una vez identificado el árbol de hechos precursores y los hechos más estructurales del sistema se requiere diseñar los indicadores que permitan monitorear el cumplimiento y avance de los hechos planteados y los responsables de dar seguimiento a estos hechos desde la política

pública. Entre los principales actores para el caso de Orellana se identifican a los GAD locales, Secretaría Técnica de la Amazonía, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Ambiente y Gobierno Central.

Tabla 15. Matriz de anticipación y vigilancia

Hecho Precursor	Indicador	Escenario (s) que gatilla	Sentido de la incidencia en el escenario (+ o -)	Fuente de datos	Temporalidad	Responsable
Ley Amazónica se ejecuta de forma adecuada	Fondos asignados a la provincia por la ley Amazónica	1.1.1.1.1; 5,7%	(+)	Ministerio de Finanzas, Secretaría Técnica de la Amazonía	Anual	Ministerio de Finanzas, Secretaría Técnica de la Amazonía, Gobiernos locales
Presupuesto General del Estado y PDOT alineados a PND	Asignación de fondos a gobiernos locales	1.1.1.1.1; 5,7%	(+)	Ministerio de Finanzas	Anual	Ministerio de Finanzas, Gobiernos locales
Reducción de la dependencia petrolera	PIB local	1.1.1.1.1; 5,7%	(+)	Banco Central	Anual	Gobierno local, Gobierno central
El plan de uso y gestión de suelo incluye a la gestión de riesgos	Actualización al plan de uso y gestión de suelos	1.1.1.1.1; 5,7%	(+)	PDOT	Anual	Gobierno local, MAE

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

## 5. Análisis de líneas estratégicas

Con todas las acciones generadas en las secciones anteriores, tanto tomadores de decisión como planificadores del territorio pueden estar en la capacidad de generar políticas públicas robustas y estables ante la ocurrencia de cualquier escenario. Para esto es importante definir de la manera más participativa y basada en evidencia posible el ejercicio prospectivo desde su inicio. En general, la Agenda 2030 solicita a nivel mundial a los gobiernos generar acciones participativas, articuladoras y sostenibles para garantizar el éxito de los procesos, para esto el

diálogo de saberes y conocimientos es fundamental. No es posible encargar el diseño del territorio a un grupo de expertos y esperar el éxito de las acciones recomendadas, las acciones para el desarrollo sostenible requieren que nadie se quede atrás en el proceso y para lograrle es importante incluir a todos los enfoques en la planificación.

En este sentido se plantea promover políticas públicas orientadas a diversificar la producción local, orientar los fondos de desarrollo y rentas extractivas al desarrollo del contenido y conocimiento local para la diversificación productiva y garantizar la calidad ambiental y reducción de riesgos naturales para los habitantes en el territorio.

A continuación, se muestran cuatro propuestas de política como sugerencia que pueden ser implementadas en el territorio para lograr el cumplimiento del escenario más deseado y que sean lo más estables posibles ante la ocurrencia de escenarios no deseados.

En la actualidad los PDOT no incluyen una vinculación con los ODS, por lo que inicialmente se recomienda una apropiación de la Agenda 2030 por parte de la toma de decisiones, considerando que es un compromiso oficial.

Tabla 16. Asignación de líneas estratégicas

<b>Escenario</b>	<b>Escenario Más Deseado</b>	<b>Escenario Más Indeseado</b>	<b>Suma signos +</b>	<b>Suma signos -</b>	<b>Suma signos 0 (neutros)</b>
<b>Política</b>					
<b>Política 1: Plan de Desarrollo y presupuesto local alineado al cumplimiento de la Agenda 2030 y PND con mayor énfasis en ODS 1, ODS4, ODS 8, ODS 11</b>	(+)	(-)	1	1	0
<b>Política 2: Crear una estrategia de desarrollo a los sectores para la construcción de un ecosistema de desarrollo empresarial inclusivo para las oportunidades de negocios sostenibles con impacto ambiental y socialmente responsables</b>	(+)	(-)	1	1	0
<b>Política 3: Generar una agenda participativa de desarrollo urbano y gestión de riesgos</b>	(+)	0	1	0	1

<b>Política 4: Crear un fondo de becas para residentes en la provincia (con mayor énfasis en pueblos y nacionalidades) para acceder a estudios superiores en temas relacionados con el desarrollo sostenible del territorio</b>	(+)	(-)	1	1	0
---	-----	-----	---	---	---

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

## Conclusiones

La importancia del petróleo en la economía ecuatoriana se ha visibilizado desde la década de los setenta, los gobiernos de turno han basado su modelo de gestión y políticas en función a los ingresos petroleros. Con el inicio de la década de los 2000 hasta aproximadamente el año 2015 Ecuador y la región experimentaron el denominado “superciclo de las industrias extractivas” donde los precios experimentaron un alza considerable y sostenida, hecho que se relacionó directamente con la inversión social y crecimiento económico en la región. Una vez que los precios empezaron a caer, los países experimentaron un retroceso en su economía.

Por lo general el análisis de las industrias petroleras recae en el nivel nacional, debido a que la dinámica del sector en Ecuador hace que las decisiones pasen directamente por el gobierno central, limitando el análisis local a los conflictos socioambientales que la actividad petrolera pueda generar. Esto ha generado estudios sobre la sensibilidad de las economías nacionales en la región al nivel de los precios del petróleo y su dependencia en general hacia la producción de bienes primarios y las industrias extractivas específicamente. Sin embargo, las problemáticas identificadas a nivel nacional se acentúan mucho más cuando se aterriza al nivel local, los territorios extractivos tienen prácticamente una total dependencia hacia el sector, basando así toda su dinámica económica en la actividad extractiva, comercio, servicios, empleo y producción en general dependen casi exclusivamente de los ingresos y la gestión de la renta extractiva.

A pesar de esta dependencia, los gobiernos locales no tienen un papel determinante en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos ni de uso de la renta, su rol se limita a gestionar los recursos que puedan llegar provenientes de estas actividades dentro de su territorio. Esta gestión, aunque es muy limitada en comparación al tamaño de la dinámica extractiva, debe ser fundamental para el desarrollo de los territorios dependientes de estos sectores, pero esta redistribución de la renta no necesariamente se ha visto transformada en ciudades y comunidades sostenibles que sean capaces de diversificar sus fuentes de ingresos.

El caso de la provincia de Orellana es una clara muestra de un territorio con una dinámica dependiente casi en su totalidad de la industria petrolera, es así como, ante la fuerte caída de los precios en 2015 el territorio empezó a sentir una caída en el resto de la economía y un proceso importante de migración de la considerada población flotante que residía en el territorio únicamente por la actividad petrolera. Esto ha originado que las proyecciones y

planificación del territorio sufran un deterioro y no sean adecuadas para los fenómenos que experimentaron. Estas problemáticas hacen que sea necesario pensar en un proceso de desarrollo sostenible del territorio que no dependa en su totalidad de la actividad petrolera y promueva el crecimiento económico y prosperidad de la población en el largo plazo.

Con este antecedente se ha realizado un ejercicio prospectivo para la provincia con la intención de generar escenarios de desarrollo sostenible que promuevan la diversificación productiva del territorio. Para hacerlo se tomó como metodología a prospectiva estructural usada por la CEPAL, esta metodología promueve el desarrollo de futuros desde el análisis presente en armonía con la información existente, pues es importante resaltar que el hecho que se desee no aumenta las probabilidades de ocurrencia en un futuro si no se considera la realidad del territorio ni se plantean las acciones necesarias para lograrlo. En este sentido la prospectiva no puede ser un ejercicio solo de reflexión y debe ser acompañada de la evidencia y de la acción presente.

En el caso de Orellana se construyó un sistema que partió del planteamiento de una serie de problemáticas y conceptos estructurales del territorio, con el propósito de construir un sistema de variables del territorio sobre el cuál se pueda trabajar y definir líneas de acción estratégica para el desarrollo provincial deseado. Basándose en el contexto e indicadores del territorio, se diseñó un sistema de 48 variables que contemplan los tres ejes del desarrollo sostenible (ambiental, social y económico) más el nivel institucional como un cuarto eje transversal.

Este sistema permitió determinar temáticas críticas para el territorio, se seleccionaron cinco que guardan armonía con la información recolectada en la fase previa a la construcción del sistema. Estas variables críticas son los puntos sobre los que se debería trabajar para generar cambios en todo el sistema, para tener un horizonte de acción se usó a la Agenda 2030 y cuatro de sus objetivos como referencia, se seleccionaron cuatro por la relación directa que tienen con las problemáticas críticas identificadas. Tomando en cuenta que cumplir con esta agenda es un compromiso nacional que debería ser reflejado en todos sus territorios.

Una vez generado el sistema y sus eventos para lograr el desarrollo sostenible planteado en el territorio al 2030, se generaron escenarios de ocurrencia, donde el escenario más deseado es lograr para el año 2030 que la provincia de Orellana cuente con un crecimiento económico sostenido y que no depende exclusivamente de la producción petrolera, que permite generar

empleo decente y reducir considerablemente la pobreza multidimensional (menor al promedio nacional), incluyendo la pobreza por ingresos (al 20%) e NBI (al 40%); y que estas situaciones se den a la vez que se mejora la calidad ambiental del territorio y su situación de vulnerabilidad a desastres y que la población incremente sus años de escolaridad (al menos igual al promedio nacional) y nivel de instrucción educativa. Este escenario basado en los resultados del estudio tiene una probabilidad de ocurrencia de 5,7% si se mantienen las condiciones actuales, por lo que es necesario plantearse estrategias de anticipación y vigilancia que permitan generar acciones de largo plazo en el que este escenario pueda desarrollarse de mejor manera.

Basándose en este estudio, las potencialidades de la provincia de Orellana para diversificar su economía y potenciar las capacidades de la población son altas, sin embargo, con las condiciones actuales y la dependencia elevada de la actividad petrolera estas probabilidades tienen un bajo nivel de ocurrencia hasta el 2030 como horizonte planteado, en este sentido es importante pensar en el largo plazo desde el presente. Promover mejores políticas de desarrollo local es fundamental, los fondos que son parte de la Ley Amazónica representan una gran oportunidad para repensar la inversión pública orientada al desarrollo sostenible del territorio en donde se pueda erradicar la extrema pobreza, desarrollar las capacidades de las personas, impulsar a las industrias locales y generar una responsabilidad en el cuidado del planeta.

Finalmente, se espera que este estudio sea un aporte para el territorio y un llamado a los gobiernos a generar mayores fuentes de información para fortalecer la toma de decisiones basadas en evidencia, una planificación articulada y de largo plazo; y la evaluación de las políticas públicas emprendidas para determinar la efectividad de las acciones. Ecuador tiene un gran potencial en sus recursos y es necesario repensar el modelo de desarrollo de la economía para no depender en gran nivel de las exportaciones de materias primas, una dinámica que a nivel local ha generado problemas estructurales en el desarrollo de los territorios.

## Anexos

### Anexo 1. Taller: Prospectiva con enfoque territorial Orellana

Organizador: Planifica Ecuador Zona 2

Facilitador: Alvaro Andrade

Lugar: Orellana

Fecha: diciembre 2019

Grupos conformados: 5

El taller se desarrolló en dos momentos, una parte teórica que tuvo como finalidad entender las principales nociones conceptuales y pensamiento prospectivo y otro práctico que presentó las herramientas útiles para la planificación a través de un ejercicio prospectivo simplificado. El taller en Orellana contó con las siguientes actividades, objetivos y resultados en los diferentes grupos.

Participantes:

Nombre	Correo	Institución
Fernando Ayala	<a href="mailto:ayalafernando_10@hotmail.es">ayalafernando_10@hotmail.es</a>	GAD Aguarico
Marcelo Paz	<a href="mailto:marcelo_pa78@hotmail.com">marcelo_pa78@hotmail.com</a>	Fundación Yacuna
Guadalupe Jácome	<a href="mailto:lupejacome@hotmail.com">lupejacome@hotmail.com</a>	GAD Loreto
Bertha Sagui	<a href="mailto:berthasagi@yahoo.com">berthasagi@yahoo.com</a>	GAD Joya de los Sachas
Raul gonzalez	<a href="mailto:r_gonzalezmarcillo@yahoo.es">r_gonzalezmarcillo@yahoo.es</a>	ESPOCH Orellana
Jofer Morales	<a href="mailto:jofermozam@hotmail.com">jofermozam@hotmail.com</a>	Prefectura Orellana
Eliza Alvarado	<a href="mailto:elizalvaradog@hotmail.com">elizalvaradog@hotmail.com</a>	GAD Huaticocha
Fabian Grefa	<a href="mailto:fabian.grefa@yahoo.es">fabian.grefa@yahoo.es</a>	GAD Aguarico
Rosa Paladines	<a href="mailto:rosapaladines@hotmail.es">rosapaladines@hotmail.es</a>	Asesora GAD Orellana
Andrés Dea	<a href="mailto:acamaro54@hotmail.com">acamaro54@hotmail.com</a>	Prefectura Orellana
Edwin Tello	<a href="mailto:ewtello@gmail.com">ewtello@gmail.com</a>	Planifica EcuadorZona 2
Paulina Escorza	<a href="mailto:pescorza@senplades.gob.ec">pescorza@senplades.gob.ec</a>	Planifica EcuadorZona 2
Carolina Peña	<a href="mailto:tpena@grupofaro.org">tpena@grupofaro.org</a>	Grupo FARO
Ayme Tangila	<a href="mailto:atanguila@senplades.gob.ec">atanguila@senplades.gob.ec</a>	Planifica EcuadorZona 2
Telio Jaramillo	<a href="mailto:teliorichard@hotmail.com">teliorichard@hotmail.com</a>	Secretaría Técnica de la Amazonía

El taller se desarrolló en dos momentos, una parte teórica que tuvo como finalidad entender las principales nociones conceptuales y pensamiento prospectivo y otro práctico que presentó las herramientas útiles para la planificación a través de un ejercicio prospectivo que permita conocer las principales problemáticas de la provincia y sus territorios. El taller en Orellana contó con las siguientes actividades, objetivos y resultados en los diferentes grupos.

<b>Actividad</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Actividad/Hallazgos</b>
Presentación de participantes	Conocer la procedencia y actividades de cada participante	Participantes de diferentes del GAD Provincial, GAD Municipales y Parroquiales
<b>Parte conceptual</b>		
Presentación de prospectiva	Entender la importancia de pensar en diferentes futuros posibles dentro del proceso de planificación territorial	Entender la diferencia entre planificación estratégica y prospectiva, entendiendo cómo se complementan
		Conocimiento de la teoría prospectiva
Presentación de indicadores regionales	Conocer el contexto regional y la necesidad de incorporarlo en la planificación de largo plazo	Conocimiento de las proyecciones demográficas de la provincia
		Discusión sobre los retos que enfrenta la región en el largo plazo
		Entender la importancia de los indicadores para la toma de decisiones
Generación estadística a nivel local	Reflexionar la importancia de los datos en la planificación	Discusión sobre la necesidad de contar con datos periódicos y desagregados
		Reflexión sobre el contexto de la provincia
<b>Actividad</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Actividad/Hallazgos</b>
<b>Presentación práctica del taller</b>		
Generación de conceptos clave	Discutir sobre las particularidades de la provincia y su contexto de desarrollo.	Se realizaron 5 grupos de 6 y 7 personas de diferentes niveles de gobierno para discutir sobre el contexto provincial
		Los principales temas de discusión surgieron a partir de la realidad de la provincia
		Conceptos clave más destacados en la discusión: Vialidad, conectividad entre cantones, infraestructura, empleo
Selección de variables	Identificar la lógica sistémica que requiere el abordaje de los desafíos planteados Seleccionar un conjunto de 12 variables de las diferentes dimensiones que componen el desarrollo sostenible, para realizar el análisis estructural.	Actividades: Delimitación del sistema, a partir de problemáticas e imágenes de futuro para la provincia. Relacionar los conceptos clave con variables de análisis
		Principales variables: Turismo, Deforestación, Empleo, Educación, Servicios Básicos, Delincuencia
		Exposición: Cada grupo socializó su conjunto de variables seleccionadas para la discusión y reflexión
		Análisis estructural, cada grupo realizó la matriz MIC-MAC con su conjunto de variables para analizar influencias y dependencias de las variables

Diseño de escenarios	Identificar configuraciones de evolución posible entre las variables clave, “críticas” o “articuladoras” del análisis estructural.	Identificar y seleccionar variables clave, críticas o articuladoras: Cada grupo identificó si su sistema de variables era estable o inestable de acuerdo a los resultados de su matriz. <b>Uso de herramienta MIC-MAC</b>
		Asignación de las probabilidades simples. Asignación de las probabilidades condicionales positivas. Asignación de las probabilidades condicionales negativas. <b>Mediante la herramienta SMIC-PROB</b>
		Selección de escenarios en función a la discusión y resultados de las herramientas virtuales: <b>se selecciona el escenario más deseado, más probable y menos deseado</b>
Anticipación y Vigilancia	Identificar los hechos precursores que pueden incidir en la ocurrencia o no de un escenario, de manera de permitir anticiparse a los escenarios futuros y de esa forma realizar acciones correctivas, cuando se trate de un escenario indeseado.	<b>Matriz de vigilancia y anticipación</b> para entender la importancia de anticiparse a los hechos que nos pueden alejar del objetivo a largo plazo y gatillar los hechos precursores que potencian el alcance de los escenarios más deseados
Análisis de líneas estratégicas	Identificar el nivel de sensibilidad de las políticas planteadas ante la ocurrencia de diferentes escenarios.	Cada grupo presentó dos propuestas de política con visión integral que apoyen al cumplimiento de su escenario deseado: Se presentaron políticas relacionadas con la gestión de recursos naturales, fomento de empleo y producción, también relacionadas con la vialidad en la provincia.
Presentación de resultados	Presentar el ejercicio prospectivo en función a la realidad presentada por cada grupo	La presentación final fue parte de un proceso de construcción colectiva de una visión de futuro en función al entendimiento de la realidad provincial de cada grupo

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

#### Anexo 2: Variables usadas para la Matriz MIC – MAC

1	Empleo pleno
2	Empleo sector petrolero
3	Empleo sectores productivos

4	Empleo sector terciario
5	Crecimiento económico
6	Producción petrolera
7	VAB Petrolero
8	VAB Agricultura
9	Turismo/PIB
10	Número de industrias
11	Cercanía de la vivienda a una carretera
12	Cobertura de transporte (aéreo, terrestre, fluvial)
13	Pobreza por ingresos
14	Pobreza multidimensional
15	Pobreza por NBI
16	Desnutrición aguda
17	Embarazo adolescente
18	Enfermedades respiratorias
19	Mortalidad por accidentes
20	Número de establecimientos médicos
21	Número de médicos por habitante
22	Años de escolaridad
23	Asistencia EGB
24	Asistencia Bachillerato
25	Asistencia a educación superior
26	Tasa de analfabetismo
27	Tasa de población flotante
28	Expansión urbana
29	Calidad de la vivienda
30	Proporción de áreas Protegidas
31	Tasa de contaminación Cuencas Hídricas
32	Proporción de áreas verdes
33	Tasa de deforestación
34	Número de pasivos Ambientales
35	Número de derrames petroleros
36	Número de inundaciones al año
37	Número de derrumbes en vías
38	Vulnerabilidad a desastres naturales
39	Número de marcos normativos para el desarrollo territorial y la participación
40	Participación ciudadana
41	Tasa de violencia de género
42	Presupuestos abiertos
43	Participación en Fondo de Desarrollo Sostenible
44	Participación en Fondo Común Ley Amazónica
45	Tasa de homicidios
46	Número de robos
47	Migración
48	Transparencia política

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo



3	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	2	2	3	0	3	1	1	1	1	1	1	1	0	2	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0				
3	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	0	3	0	0	2	2	2	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0			
3	3	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	1	3	2	3	0	1	1	2	2	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0				
3	4	0	1	2	1	1	1	2	2	2	0	0	1	2	1	1	0	2	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	2	3	1	1	0	3	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1				
3	5	0	1	1	0	1	2	2	1	2	1	0	0	1	2	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3	1	1	3	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0				
3	6	0	0	2	0	1	1	2	2	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	2	1	1	1	1	0	2	2	1	0	1	0	1	1	0	0	2	0					
3	7	0	0	2	0	1	0	1	1	2	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0				
3	8	0	0	2	0	1	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	3	1	2	1	1	1	3	1	2	0	1	0	1	0	0	1	1	2	2	0				
3	9	2	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	0	0	1	0	3	2	3	1	1	1	1	1	3				
4	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2	0	1	3	0	0	1	2	1	3					
4	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	2	2	2	1	3	1	1	0	0	2	1	2	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	2	0	0				
4	2	0	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1	1	1	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	2	3	0	0	0	0	1	1	1	3					
4	3	1	1	3	1	2	1	1	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	1	2	2	1	2	3	1	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	1	3	1	2	0	0	1	1	2	3				
4	4	1	0	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	2	0	0	1	1	0	2		
4	5	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	0	0	0	0	1	3	0		
4	6	0	0	1	1	0	0	0	2	1	1	0	2	2	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	1	0	3	0
4	7	2	1	2	1	2	1	1	1	0	1	0	0	2	2	2	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	2	2	0	0	
4	8	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

#### Anexo 4: Abreviación de variables

1	Empleo pleno	Empl_pl
2	Empleo sector petrolero	Empl_petroleo
3	Empleo sectores productivos	Empl_prod
4	Empleo sector terciario	Empl_serv
5	Crecimiento económico	Crec_ec
6	Producción petrolera	Petróleo
7	VAB Petrolero	VAB_Pet
8	VAB Agricultura	VAB_Ag
9	Turismo/PIB	Tur/PIB
10	Número de industrias	Nro_Ind
11	Cercanía de la vivienda a una carretera	Viv_carret
12	Cobertura de transporte (aéreo, terrestre, fluvial)	Transp
13	Pobreza por ingresos	Pob_ing
14	Pobreza multidimensional	Pob_md

15	Pobreza por NBI	NBI
16	Desnutrición aguda	Des_ag
17	Embarazo adolescente	Emb_adsc
18	Enfermedades respiratorias	Enf_resp
19	Mortalidad por accidentes	Mort_acc
20	Número de establecimientos médicos	Nro_hosp
21	Número de médicos por habitante	Nro_med
22	Años de escolaridad	años_esc
23	Asistencia EGB	Asis_EGB
24	Asistencia Bachillerato	Asis_bch
25	Asistencia a educación superior	Asis_u
26	Tasa de analfabetismo	Analf
27	Tasa de población flotante	Pob_fl
28	Expansión urbana	Exp_urb
29	Calidad de la vivienda	Cal_viv
30	Proporción de áreas Protegidas	Areasp
31	Tasa de contaminación Cuencas Hídricas	Cont_ch
32	Proporción de áreas verdes	Areasv
33	Tasa de deforestación	Def
34	Número de pasivos Ambientales	Pasv_amb
35	Número de derrames petroleros	Derrpet
36	Número de inundaciones al año	Nro_ind
37	Número de derrumbes en vías	Derrumb
38	Vulnerabilidad a desastres naturales	Des_nat
39	Número de marcos normativos para el desarrollo territorial y la participación	Normat
40	Participación ciudadana	PC
41	Tasa de violencia de género	Viol_gen
42	Presupuestos abiertos	Presp_ab
43	Participación en Fondo de Desarrollo Sostenible	FDS
44	Participación en Fondo Común Ley Amazónica	Fcam
45	Tasa de homicidios	homic
46	Número de robos	robos
47	Migración	migra
48	Transparencia política	transp_pol

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo, del trabajo investigativo

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2012. «Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición.»: 23.
- . 2010. *La Maldición de la Abundancia* . Quito: Ediciones Abya-Yala.
- . 2016. «Post-extractivismo: entre el discurso y la praxis. Algunas reflexiones gruesas para la acción.» *Ciencia Política*: 287-332.
- Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero. 2016. *Boletín estadístico* . Quito.
- Agencia de Regulación y Control Minero. 2019. *Seis ejes articulan la nueva Política Pública Minera del Ecuador para afianzar las inversiones y el combate a la minería ilegal*. Zamora, Zamora Chinchipe, junio de 4 de 2019.
- Alvarado, Rafael & Iglesias, Stefany. 2017. *Sector externo, crecimiento y restricciones en Ecuador* . México : Revista Problemas del Desarrollo, 191 (48), octubre-diciembre 2017, <http://probdes.iiec.unam.mx>.
- Andrade, Alvaro, y Peña, Carolina. 2018. *Logros y desafíos en la implementación de los ODS en Ecuador*. Quito: ODS Territorio Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador* . Montecristi.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2018. *Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Quito.
- Baca, Epifanio. 2015. *Fin del boom extractivo y sus impacto*. Lima : Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ballón, Eduardo. 2017. *Minería y marcos institucionales en la Región Andina. El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales*. Lima : Reportes de investigación. GIZ-NRGI.
- Banco Central del Ecuador. 2019. «Reporte del sector petrolero. Tercer trimestre 2019.» Quito.
- Banco Central del Ecuador. 2017. *Cuentas regionales*. Quito.
- Barbero, María Inés. 2015. *Historia económica y social general* . México: Macchi.
- Berger, Gaston. 1959. *L'attitude prospective* . Paris: L'Encyclopédie française.
- Bértola, Luis, y Pablo Gerchunoff. 2010. *Institucionalidad y Desarrollo Económico en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

- BID. 2019. *¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de las subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador. Cuadreno de trabajo Nro IDB-WP-1026*. Washington: División de Cambio Climático.
- . 1997. *América Latina tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social en América Latina 1997*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2016. *Evaluación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID*. Washington.
- Boisier, Sergio. 2006. «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?» *Revista de la CEPAL* 86: 47-62.
- Bonometti, Petra, y Susana Ruiz. 2010. «La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad.» *Andamios*, 2010: Volumen 7, número 13, mayo-agosto, pp. 11-36.
- Buarque, Sergio. 1999. *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Caro, Julio César. 2017. «La innovación urbana como factor de desarrollo socioeconómico.» *Revista EAN*, 82.
- CEPAL. 1996. *América Latina y el Caribe quince años después: de la década perdida a la transformación económica*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- . 2017. *Guía para talleres Curso Internacional Prospectiva para el Desarrollo y los ODS de la Agenda 2030*. Santiago, Chile: ILPES.
- Clavijo, Hugo & Ros, Jaime. *La Ley de Thirlwall: una lectura crítica*. Investigación Económica, vol. LXXIV, núm. 292, abril-junio de 2015, pp. 11-40, 2015.
- Colcheiro, Antonio Alonso. 2007. *La prospectiva en Iberoamérica*. México: Ponencia presentada en el Encuentro Internacional 2007 de Prospectivistas Iberoamericanos.
- Comisión Brundtland. 1987. *Nuestro futuro común*. Nueva York : Naciones Unidas.
- Concha, José. 2013. «La enfermedad holandesa.» *América economía*.
- Consejo Nacional Electoral . 2017. «Elecciones presidenciales 2017.».
- . 2013. *Resultados Electorales 2013*. Quito.
- . 2019. *Elecciones seccionales 2019*. 2019.
- Contreras, Santiago. 2019. *Auge Bananero: Características, Causas y Consecuencias* . Quito: Foros Ecuador.
- El Comercio. 2017. *Ecuador vendió incluso el petróleo que no tenía en 2016*. Quito: El Comercio.

- EP Petroecuador. 2013. *El petróleo en el Ecuador, la nueva era*. Quito: Manthra editores,.
- Estenssoro, Fernando. 2010. «Crisis ambiental y cambio climático en la política global: Un tema crecientemente complejo para América LAatina.» *Revista Universum N°25 Vol.2, II Sem. 2010: 57-77*.
- Falconí, Fander. 1995. *La política de precios en Ecuador: 1972-1994. Tesis de Maestría*. Quito: FLACSO.
- Fernandez, Mario. 2003 «La Abundancia de Recursos Naturales y el Crecimiento Económico en América Latina.» *Cuestiones Económicas BCE: 41*.
- Fondo Monetario Internacional. 2019. «Flujos de capitales hacia América Latina después del superciclo de materias primas.» En *Perspectivas Económicas: Las Américas - Frustradas por la incertidumbre*, Capítulo 3. Fondo Monetario Internacional.
- Fontaine, Gillaume. 2010. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: Instituto de Estudios Peruanos/ FLACSO, Sede Ecuador/Abya Yala.
- . 2003. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Capítulo 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO.
- . 2002. «Sobre bonanzas y dependencia Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador.» *Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 13* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales): 102-110.
- GAD Provincial de Orellana. 2019. *GAD Provincial de Orellana*. <https://www.gporellana.gob.ec/historia/>.
- . 2016. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Orellana 2014-2019. Actualización 2016*. Francisco de Orellana, 2016.
- Godet, Michel, y Durance, Philippe. 2011. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. UNESCO y DUNOD.
- Gudynas, Eduardo. 2009. «El regreso del determinismo: la fatalidad tropical del subdesarrollo en América Latina.» Editado por Instituto Juan de Herrera. *Boletín CF+S: 8*.
- . 2011. «La maldición de los recursos naturales y las opciones de desarrollo.» *Revista Línea de Fuego*.
- Herrán, Jose. 2007. *Adam Smith, los austríacos y el crecimiento económico*. Instituto Juan de María.
- Herrera, Juan José, Sebastian Jarrín , Alvaro Andrade, y Carolina Peña. 2019. *Participación de gobiernos subnacionales en la gobernanza del sector petrolero en Ecuador: El caso de Napo y Orellana*. Quito: Grupo FARO - NRGI.
- INEC. 2010. *Censo de Población y Vivienda*. Ecuador.

- . 2019. *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo* . Quito ,.
- . 2019. *Encuesta de violencia de género* . Quito.
- . 2019. *Objetivos de Desarrollo Sostenible. ODS 1*. Quito.
- . 2010. *Proyecciones poblacionales*. Quito : Censo 2010.
- IUCN. 1980. *Estrategia Mundial para la Conservación*. IUCN.
- Jackson, Tim. 2009. *Prosperidad sin crecimiento: Economía para un planeta finito*. Reino Unido.
- Jarrín , Sebastián , Juan José Herrera, y Raúl Aldaz. 2013. *Normativa del Sector Minero*. Quito: Grupo FARO.
- Jouvenel, Bertrand. 1968. *El arte de prever el futuro político*. Madrid, España: Editorial Rialp,.
- Larrea, Carlos. 2002. *Análisis multicriterial sobre las alternativas de desarrollo en Íntag: escenarios prospectivos para las opciones de turismo-agricultura y minería*. . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2002. 34 p.
- . 2006. *Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005. Capítulo 2. Libro "Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador"*. Editado por Guillaume Fontaine. Vol. 1. Quito : Flacso.
- Lavoie, Marc. 2014. *A comment on 'Endogenous money and effective demand': a revolution or a step*. UK: Review of Keynesian Economics, Vol. 2 No. 3, Autumn 2014, pp. 321–332.
- Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. 2003. *Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico*.
- Méndez, Ricardo; Michelini, Juan y Romero, Patricio. 2006. *Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias*. Instituto de Economía y Geografía.
- Ministerio de Ambiente. 2017. *Informe de deforestación Ecuador continental para el periodo 2014-2016*. Quito.
- . 2009. Ley de Minería . *Registro Oficial N° 517* .
- Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables. 2019. «Energía y Recursos Naturales no Renovables.».
- . 2018. *Boletín estadístico* . Ministerio de Hidrocarburos.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2015. *Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social*. Quito .
- Ministerio del Interior. 2017. *Estadísticas de violencia* . Quito.

- Morcillo, Francisco. 2014. *El ecosistema innovador en la ciudad inteligente y creativa*.
- Núñez, Jorge. 1976. *Ecuador: petróleo y contradicciones. Problemas del desarrollo*. México: Problemas del desarrollo Nro 27.
- Ocampo, José Antonio. 2014. «La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia.» En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, de CEPAL, 19-49. Santiago, Chile: CEPAL.
- . 2002. «Media década perdida.» *Notas CEPAL*, 2002: Columna de opinión de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Agosto 2002. Publicada en *Notas de la CEPAL* No. 24.
- Ocampo, Leonardo. 2005. «El manejo óptimo de la “Enfermedad Holandesa” para Ecuador.» *Cuestiones Económicas* (Banco Central del Ecuador): 42.
- OECD. 2004. *La escuela del mañana: Repensar la Educación, Escenarios Futuros*.
- Olivié, I., Ponce, J., Onafa, M. *Remesas, pobreza y desigualdad*. Quito: FLACSO, 2014.
- ONU. 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Paz y Miño, Juan. 2011. *La época cacaotera del Ecuador*. Quito: Cuaderno de trabajo - PUCE.
- . 2006. *Ecuador: una democracia inestable*. Quito: HAOL Nro 11.
- Peña, Juliana, y Mario Martínez. 2016. “*Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*”. Bogotá, Colombia: Natural Resource Governance Institute.
- Pérez, Salvador. J. M. *Keynes: crecimiento económico*. Madrid: Thomson Reuters, 2012.
- Prebisch, Raúl. 2012 *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Puyana, Alicia. 2017. «El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?» *Espiral (Guadalaj.) vol.24 no.69 Guadalajara may./ago. 2017: 25*.
- . 2011. «Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética de Guillaume Fontaine.» *Revista Iconos: 195-198*.
- Quijano, Aníbal. 2000 «El fantasma del desarrollo en América Latina.» *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales: 39-55*.
- Rangel, Rubí Martínez y Ernesto Soto Reyes Garmendia. 2012. «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina.» *Política y Cultura*, 2012: primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64.

- Registro Oficial No 245. 2018. *Ley Orgánica Especial de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Quito: Asamblea Nacional.
- Rodriguez, Manuel. 2020. «El desarrollo sostenible.» *Coursera*.  
<https://www.coursera.org/learn/objetivos-desarrollo-sostenible/supplement/TFTFE/el-desarrollo-sostenible>.
- Ros, Amitava Dutt & Jaime. 2007 *Aggregate demand shocks and economic growth*. Structural Change and Economic Dynamics, vol. 18, pp. 75-99.
- Salas, María. 2013 *Prospectiva territorial: Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Schumpeter, Joseph. 1911. *The theory of economic development*. Harvard Economic Studies,.
- Sen, Amartya. 1979. *Equality of What?* . US.: The Tanner Lectures on Human Values Delivered at Stanford University..
- Seoane, José, Emilio Taddei, y Clara Algranati. 2013 *Extractivismo, despojo y crisis climática: Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Herramienta.
- Stiglitz, Joseph. 2006 *Cómo hacer que funcione la globalización*. Traducido en Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Svampa, Maristella. 2013 «Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina.» *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert): 17.
- Tavares, Marí a da Conceição. 1969. *El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina*. Santiago, Chile: ILPES.
- Torvik, Ragnar. 1999. *Learning by Doing and the Dutch Disease*. Noruega: Norwegian University on Science and Technology.
- Valarezo, Ramón y Victor Hugo Tores Dávila. 1999. *El Desarrollo Local En El Ecuador Historia, Actores y Métodos*. Quito, Pichincha, Ecuador: Abya-Yala.
- Vasquez-Barquero, Antonio. 2007 «Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial.» *Investigaciones Regionales*: 183-210.
- . 2009. «Desarrollo local, una estrategia en tiempos de crisis .» *Universitas Forum*, Vol. 1, No. 2, May 2009.
- Velastegui, Luis. 2007. *Crecimiento Económico en Ecuador y restricciones en la Balanza de Pagos: Una aplicación a la ley de Thirlwall 1970-2004*. Guayaquil.
- Viale, Claudia, y Carlos Monge. 2012. «La enfermedad chola.» *Tierra Adentro*: 80-86.

Vivas, Arelis, María Rodríguez, y Ermelinda Mendoza. 2009. *Desarrollo endógeno. Opción para el rearme humanizado del sistema productivo latinoamericano*. Carabobo, Venezuela: Universidad de Carabobo.