

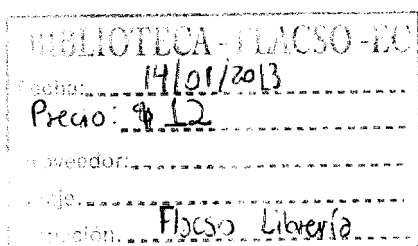
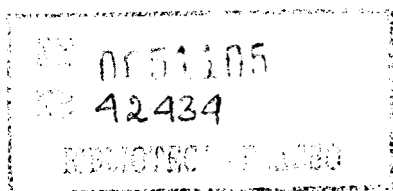
Mónica Orozco Medina

**Una política sin rumbo:  
El caso del sector petrolero  
ecuatoriano 2005-2010**

**FLACSO - Biblioteca**



**FLACSO**  
ECUADOR



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-367-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: enero de 2013

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética, de Flacso-Sede Ecuador.  
Autor: Mónica Cecilia Orozco Medina  
Asesor: Guillaume Fontaine

# Índice

Dedicatoria .....	9
Agradecimientos .....	11
Prefacio .....	13
Introducción .....	17
<b>Capítulo I.</b>	
<b>La abundancia como problema de gobernanza .....</b>	<b>21</b>
Los límites de la tesis de la maldición de recursos .....	22
Las perspectivas economicistas: el caso ecuatoriano .....	26
La abundancia y la acción pública .....	29
La abundancia, un problema institucional .....	29
La abundancia desde el análisis de la toma de decisión pública .....	33
Conclusión .....	39
<b>Capítulo II.</b>	
<b>Los factores que afectan a la política .....</b>	<b>41</b>
La dimensión de la nueva bonanza .....	42
El factor precio .....	42
El factor volumen .....	48

La dependencia a los hidrocarburos . . . . .	51
Las inversiones . . . . .	58
El impacto de la bonanza: el efecto gasto . . . . .	61
Conclusión . . . . .	64
<b>Capítulo III.</b>	
<b>La política petrolera ecuatoriana 2005-2010 . . . . .</b>	<b>67</b>
La formulación de la política petrolera . . . . .	67
El Jefe de Ejecutivo, un actor decisivo . . . . .	67
Un nuevo contexto institucional . . . . .	70
Los instrumentos de la política y su enfoque rentista . . . . .	72
La nacionalización de las ganancias extraordinarias . . . . .	73
La llegada de Correa . . . . .	81
99/1: el juego de suma cero . . . . .	83
La vuelta a un Estado central . . . . .	87
Una nueva visión de la empresa estatal . . . . .	87
La división del Ministerio de Energía y	
Minas y sus contradicciones . . . . .	89
El nuevo desarrollismo . . . . .	91
La centralización de la renta petrolera . . . . .	93
Un gasto público creciente e inelástico . . . . .	95
La racionalidad limitada de las decisiones:	
el gobierno se flexibiliza . . . . .	101
Petroecuador en el nuevo marco institucional . . . . .	108
Conclusiones . . . . .	112
<b>Conclusiones finales . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>117</b>
<b>Anexos . . . . .</b>	<b>131</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico N.º 1 Evolución histórica del precio internacional del petróleo . . . . .	43
Gráfico N.º 2 Evolución histórica de la producción privada y estatal . . . . .	49
Gráfico N.º 3 Participación del sector petrolero en el PIB total (dólares constantes del 2000). . . . .	52
Gráfico N.º 4 Tasa de variación del PIB petrolero (constantes del 2000). . . . .	52
Gráfico N.º 5 Evolución de las exportaciones de petróleo de Ecuador . . . . .	53
Gráfico N.º 6 Ingresos petroleros . . . . .	54
Gráfico N.º 7 El manejo de la renta petrolera . . . . .	56
Gráfico N.º 8 IDE por industria en Ecuador . . . . .	59
Gráfico N.º 9 Flujo neto de IDE en Ecuador (millones de dólares corrientes) . . . . .	60
Gráfico N.º 10 Evolución del PIB ecuatoriano . . . . .	62
Gráfico N.º 11 El gasto público del gobierno central . . . . .	63
Gráfico N.º 12 Fórmula para calcular los beneficios estatales por Decreto 1672 . . . . .	80
Gráfico N.º 13 Cálculo de los beneficios del Estado por barril con el Decreto 662 . . . . .	86
Gráfico N.º 14 Evolución de la distribución de la renta petrolera . . . . .	94
Gráfico N.º 15 Distribución de la renta petrolera 2002-2007 . . . . .	94
Gráfico N.º 16 Distribución de la renta petrolera 2008-2010 . . . . .	95
Gráfico N.º 17 Número de empleados públicos . . . . .	96
Gráfico N.º 18 Número de empleos públicos por régimen laboral . . . . .	96
Gráfico N.º 19 IE según Decreto 662 (99/1) . . . . .	103
Gráfico N.º 20 IE según Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (70/30) . . . . .	103
Gráfico N.º 21 Recursos Humanos en el Sistema Petroecuador . . . . .	109
Gráfico N.º 22 Inversión ejecutada versus inversión adicional requerida en las empresas petroleras estatales . . . . .	111

## Índice de Tablas

Tabla N.º 1 Ingresos petroleros de gobierno central (dólares corrientes) . . . . .	57
Tabla N.º 2 Ingresos por gobierno en millones de dólares constantes del 2000 . . . . .	58
Tabla N.º 3 Evolución del gasto público (millones de dólares corrientes)	64
Tabla N.º 4 Producción diaria y costos de producción en 2006 . . . . .	76
Tabla N.º 5 Potencial hidrocarburífero de los bloques petroleros en 2004. . . . .	77
Tabla N.º 6 Desglose de los subsidios 2006-2010. . . . .	98
Tabla N.º 7 Sensibilidad de la renta petrolera del Estado según escenario de precios . . . . .	107

*A Christian*

*-¿Y por qué no has dejado el periodismo?-dijo Santiago.  
Has podido buscar otra cosa.  
-Entras y no sales, son las arenas movedizas –dijo Carlitos,  
como alejándose o durmiéndose-. Te vas hundiendo, te vas  
hundiendo. Lo odias pero no puedes librarte. Lo odias  
y de repente estás dispuesto a cualquier cosa por conseguir  
una primicia. A pasarte las noches en vela, a meterte  
a sitios increíbles. Es un vicio, Zavalita.*

*Mario Vargas Llosa, en Conversación en la Catedral  
(1976: 265)*

# Agradecimientos

A Dios por su fortaleza y gracia infinita.

Quiero expresar mi agradecimiento especial al Dr. Guillaume Fontaine, por su interés, valiosos comentarios y confianza en la presente investigación. Al Dr. José Luis Fuentes, Dr. Iván Narváez, Dr. Mauricio Medinaceli, Dr. Paúl Cisneros, Susan Velasco, Adriana Chamorro y Yomar Álvarez, quienes con sus aportes enriquecieron este trabajo.

No puedo dejar de mencionar mi gratitud a todos aquellos funcionarios públicos que, mercedamente, debería nombrar, pero que debido a la delicada posición en la que se encuentran no lo puedo hacer. A mi esposo, padres y hermanos por su preocupación y apoyo constante. También agradezco a Gonzalo Escobar y Anita Tacuri por su valiosa y desinteresada ayuda, a quienes debo el haber terminado con éxito este trabajo. También quiero manifestar un reconocimiento especial a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador, por la beca que me otorgó tanto para realizar mis estudios como para desarrollar la presente investigación.



# Prefacio

Desde que el precio del petróleo en los mercados mundiales volvió a seguir un alza tendencial, en 1998, el producto interno bruto (PIB) petrolero del Ecuador aumentó en un 54,7% entre 1998 y 2008, y el valor de las exportaciones de productos petroleros incrementó en un 74%. En el mismo período, la participación del petróleo en la producción total de energía primaria y de los productos petroleros en el consumo total de energía final alcanzó 81%. El petróleo representa también 13% del PIB y 47% de las exportaciones<sup>1</sup>. Con semejantes indicadores de la importancia de este recurso no-renovable pero estratégico en la economía nacional, uno esperaría que la política petrolera alcance el mayor grado de institucionalización. Ahora bien, esta política sigue enfrentando una serie de problemas estructurales, que Mónica Orozco analiza con mucha precisión en el presente libro.

Tradicionalmente, la economía política de los recursos naturales interpreta la abundancia del petróleo como una “maldición”. Al amparo de esta tesis están los mediocres resultados de los países petroleros (o con mucho petróleo), en términos de crecimiento económico y diversificación del aparato productivo, de estabilidad institucional y resolución pacífica de conflictos, así como los altos niveles de corrupción, la falta de rendición de cuentas y demás prácticas depredadoras por parte del Estado. Algunos observadores de la esfera de influencia de la economía ecológica añaden a estas dimensiones

1 Retomo estos datos de un artículo que publiqué con el título “The Effects of Governance Modes on the Energy Matrix of Andean Countries”, en: *Energy Policy*, 39 (5), may 2011: 2888-2898.

económicas y políticas una tercera, que es la degradación del medio ambiente al nivel local (por contaminación, etc.) y global (por el cambio climático).

Más allá de su relativo éxito, esta tesis ha sido muy criticada por su carácter determinista y descriptivo, además de la falta de respaldo empírico de sus principales argumentos. Mónica Orozco asume en parte estas críticas y plantea que la abundancia de petróleo en el Ecuador es más un problema de gobernanza que una maldición. Ello significa que la dificultad de administrar de manera idónea este recurso no debería llevarnos a renunciar a su explotación, como lo postulan autores como Jeffrey Sachs, sino a integrarla a una reflexión sobre el funcionamiento de nuestras sociedades, previa a la refundación de nuestras instituciones. Lo que está en juego, poco tiene que ver con una fatalidad o un determinismo estructural. Se trata del rol del Estado en la acción pública, en interacción con la sociedad y la economía. Se trata de la calidad de las instituciones, de cómo éstas moldean los procesos políticos y son afectadas por estos últimos. Se trata de la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada y de dependencia al sendero.

El estudio se concentra en lo esencial en la política del período posterior a la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República (en 2006), sin descuidar la perspectiva de mediano plazo. Al analizar las variables independientes de la política petrolera, la autora dedica un lugar central a la evolución de los precios, de la capacidad de transporte desde la construcción del oleoducto de crudos pesados y de la capacidad de producción de la empresa estatal, Petroecuador. Se detiene un momento en analizar las inversiones directas extranjeras y la relativamente baja atracción que ejerce el Ecuador por estas últimas. Por otro lado, ella muestra que el incremento del PIB petrolero y del valor de exportaciones de petróleo se acompaña, en el período de referencia, de un efecto de gasto marcado por el déficit de la balanza comercial del país y por el incremento del gasto público. En este contexto, el objetivo de la política petrolera sigue siendo el maximizar los ingresos del Estado, incluso a costa de una inversión razonable en exploración y en la modernización de infraestructuras.

Si bien es cierto este fenómeno no es una novedad, lo que muestra el estudio de Mónica Orozco es que se ha ahondado desde 2007, en el con-

texto del resurgimiento de un nacionalismo petrolero exacerbado por el hiper-presidencialismo y el centralismo burocrático. Por “hiper-presidencialismo” se entiende el rol hegemónico del presidente de la República en la toma de decisiones que atañen a la política sectorial, a costa por ejemplo de la calidad del debate parlamentario y de la inestabilidad institucional del Ministerio de Energía y Minas, reestructurado últimamente bajo la forma de una Dirección Nacional de Hidrocarburos, adscrita al Ministerio de Recursos No-Renovables. Por “centralismo burocrático” se entiende la jerarquía de los procesos de planificación impulsados por el jefe del ejecutivo a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El contexto actual es entonces aquel de una “instrumentalización” de la política petrolera, es decir, una manera de ponerla al servicio del desarrollo sin garantizar la elección de instrumentos eficientes y consistentes entre sí. Prueba de ello fue el traspaso de varios bloques petrolíferos de las manos de empresas privadas a Petroamazonas, una empresa estatal que terminó siendo la principal competidora de Petroecuador. Así mismo, la nacionalización intempestiva de las ganancias “extraordinarias” realizadas por el sector privado desde el auge de los precios del petróleo de 2003, o aún la renegociación de los contratos petroleros son características de un modo de gobernanza jerárquico, preocupado por maximizar la renta petrolera más que la eficiencia de la política sectorial.

Sin embargo, el voluntarismo político encuentra sus límites, como lo observa oportunamente Mónica Orozco, y la racionalidad limitada que impera en la toma de decisión evoluciona hacia una lógica de lo adecuado, determinada en gran parte por la capacidad real del Estado ecuatoriano de imponer simultáneamente sus decisiones a la sociedad y a la economía. La multiplicación de las denuncias ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, sumado a la falta de interés de las empresas privadas por los contratos de prestación de servicios y la premura de incrementar la producción en los campos maduros del país llevaron al gobierno a adoptar una actitud más flexible que la inicial. Así es como renunció a nacionalizar las ganancias extraordinarias y a reducir de manera drástica la participación de las empresas privadas en las ganancias, aunque sí consiguió incrementar notablemente la renta petrolera para el Estado. Es

la mezcla de voluntarismo y de oportunismo la que genera el mayor grado de inestabilidad institucional y hace de la política petrolera una política sin rumbo, cuyos resultados aún falta por analizar.

Guillaume Fontaine  
Quito, el 25 de marzo de 2012

# Introducción

Varios factores como el alza internacional de los precios del crudo a partir del 1999 han generado una nueva *bonanza* en Ecuador. La política petrolera que se aplica desde hace algunos años en el país se ha concentrado en la apropiación de una mayor cantidad de ingresos, lo cual agrava la dependencia del Estado hacia los recursos petroleros.

La dependencia a los hidrocarburos genera lo que en Economía Política se denomina *maldición de recursos*; esto es, los países ricos en petróleo no solo que no se benefician de esa dotación, sino que tienen peores resultados económicos que los países pobres en recursos, y muestran comportamientos rentísticos (una escasa diversificación de la economía, incremento del gasto en el sector público especialmente en sueldos y salarios, intensificación de la dependencia a los recursos provenientes del sector minero, entre otros). Algunos estudios sostienen, además, que el petróleo desencadena, prolonga y financia conflictos y guerras civiles, puede crear malas prácticas en el Estado como corrupción, sobreendeudamiento, etc. e incluso degradar el medio ambiente.

No obstante, esta investigación buscó ir más allá de un análisis meramente económico o determinista para mostrar a la abundancia de los recursos naturales no como una maldición, sino como un problema de gobernanza; esto es, visualizar cómo diversos factores y actores limitan y moldean las decisiones oficiales. Es decir, será finalmente el *uso del recurso* y no la existencia del recurso *per sé* el que defina los resultados de la política pública.

Esta investigación arroja evidencia de que la búsqueda de renta ha sido una preocupación permanente y estructural en la formulación de la política petrolera y, además, debido al carácter estatal del recurso, la renta ha sido absorbida por los gobiernos, permitiéndoles un nivel de gasto importante tanto para financiar los cuellos de botella fiscal como un nuevo modelo de desarrollo.

La primera decisión en este sentido se dio en 2006 cuando el gobierno interino de Alfredo Palacio nacionalizó el 50% de las ganancias extraordinarias de las empresas petroleras privadas. En octubre de 2007 el presidente Rafael Correa firmó el Decreto 662 para elevar esta participación estatal al 99% y, luego, renegoció los contratos con las empresas petroleras privadas para maximizar la captación de renta del sector, todo ello en una suerte de círculo vicioso donde el aumento de la renta genera una necesidad de más ingresos. Esta política de creciente intervencionismo del Estado en la exploración y explotación del petróleo marcó un giro al manejo del sector.

Las reformas al régimen de contratación realizadas por el Estado en los noventa e inicios de los 2000, en medio de una caída tendencial de precios, buscaron captar inversión extranjera directa. Para ello, el Estado planteó un modelo de apertura y alianza con las multinacionales. Sin embargo, ello condujo a la privatización parcial de los activos del sector petrolero estatal a través de la firma de alianzas con petroleras privadas (Fontaine: 2007).

El alza de los precios del petróleo que se observa desde 1999 otorgó un elemento de fuerza e incentivos para que los tomadores de decisión opten por un modelo más bien jerárquico donde se busca revalorizar el rol del Estado en la administración. En este nuevo modo de gestión el control de la renta es un tema fundamental. Si bien estas reformas en el sector hidrocarbúrico han dejado más ingresos para el Fisco, han degenerado en una creciente tensión entre el Gobierno y las empresas privadas, que limita el alcance de las reformas emprendidas los últimos años por el Estado para tener más control en esta área considerada estratégica.

Ello plantea un doble problema para el país: energético y socioeconómico. Es de carácter energético porque la esperada *transición hacia una economía no petrolera* que se planteó en 2007 con miras a reducir la dependencia del país hacia ese sector no se llegó siquiera a formular. La pregunta que se

hacen los decisores públicos es “cómo obtener más renta”, en lugar de “cómo mejorar la eficiencia energética del país”. Y es un problema económico por los desafíos que plantea el manejo y distribución de la renta petrolera<sup>1</sup>; entre ellos, el incremento de la dependencia a los hidrocarburos que se arrastra desde los años 1970 cuando el país se convirtió en exportador neto de petróleo. Esto es relevante, además, si se considera que el Ecuador tiene una economía dolarizada dependiente de capitales foráneos, lo cual la convierte en altamente vulnerable a los vaivenes del mercado internacional.

La presente investigación consta de tres capítulos. El primer capítulo presenta una discusión teórica que permite explicar dos aspectos: el alcance y las limitaciones de la tesis de la maldición de recursos y la toma de decisión pública y la gobernanza. Argumentamos que factores políticos, históricos e institucionales median la relación entre abundancia y su impacto en el desarrollo del país. En este capítulo se planteó abordar un análisis desde la acción pública a fin de evidenciar que las decisiones en política petrolera enfrentan limitaciones dadas por el contexto o actores que ejercen presión.

En el segundo capítulo se analiza el alcance y las limitaciones de la tesis de la maldición de los recursos en el caso ecuatoriano. De hecho, la evolución del PIB y el nivel de producción y reservas del país impiden que se aplique esta tesis en estricto sentido, sobre todo comparado con otros países más dependientes a los hidrocarburos, por lo que la administración de los choques positivos o negativos de precios constituye no una maldición sino un problema de gobernanza.

En el último capítulo se analiza cómo se han tomado las decisiones públicas en materia petrolera los últimos años. En primer lugar se busca entender el contexto en el que se desenvuelven los tomadores de decisión. En el caso ecuatoriano el marco institucional otorga grandes prerrogativas al Jefe del Ejecutivo y lo convierten en un decisor de facto. Adicionalmente, la decisión pública en el caso ecuatoriano muestra signos incrementales.

1 Aunque existe una amplia literatura sobre el concepto de renta petrolera, en la presente investigación se utilizará el concepto planteado por el Banco Mundial que define a esta como “los ingresos percibidos por el Estado que provienen de las regalías cobradas a las empresas extractoras; el impuesto a la renta que pagan estas mismas empresas; las contribuciones sociales; los pagos por capacitación; el pago de patentes; y, una serie de pagos menores particulares a cada país” (ESMAP, 2005: 3).

Para el incrementalismo, los grandes cambios no son posibles sino en casos excepcionales y las decisiones son las deseables o posibles, más que las mejores opciones. Además se argumenta que patrones anteriores otorgan ciertos elementos de inercia a la política pública y condicionan las decisiones futuras. En el caso ecuatoriano se mantiene la política extractivista que ha caracterizado a la industria petrolera desde sus inicios, pese a los anuncios de los últimos años de ir hacia un modelo alternativo de desarrollo. Finalmente, el capítulo estudia cómo la participación y presión de otros actores, como las empresas petroleras, limitan las decisiones.



# Capítulo I

## La abundancia como problema de gobernanza

Antes de los ochentas, la sabiduría convencional vinculaba a los recursos naturales<sup>1</sup> con un impacto positivo en el desarrollo. Sin embargo, en los últimos años un considerable número de investigaciones muestra evidencia de que, en lugar de una bendición, un país con una rica dotación de recursos naturales sufre una maldición<sup>2</sup>. Los estudiosos dividen a esta literatura en tres dimensiones: la relación entre abundancia y desempeño económico, entre abundancia y guerra civil, y entre abundancia y democracia (Rosser, 2006: 8).

El presente capítulo pretende establecer las herramientas teóricas necesarias para comprender qué aspectos de la tesis de la maldición de recursos operan en el caso ecuatoriano. Pero centrarse solo en este objetivo sería reducir el análisis a un estudio puramente económico. Por ello, la presente investigación propone abordar el problema de la abundancia desde el análisis de las políticas públicas. Para esto, en la segunda parte de este

- 1 En la literatura sobre maldición de recursos el término “recurso natural” tiene una definición variada, algunos académicos se refieren a él como un *commodity* (crudo, minerales, recursos forestales o cultivos agrícolas). Otros, en cambio, lo han definido en términos de la abundancia de tierra o del tamaño de un sector primario (Rosser, 2006: 8). En la presente investigación se lo utiliza en términos generales; es decir, referido a un recurso particular: el petróleo.
- 2 Estos análisis tienen como base los estudios de Prebisch y Singer en los años 1950 y 1960, quienes argumentaban que los exportadores de productos primarios (la periferia, economías especializadas en la extracción de recursos naturales) se hallaban en desventaja frente a países industrializados (centro), especializados en la transformación y creación de productos, lo cual les daba a estos últimos un mayor poder de mercado para fijar altos precios para sus manufacturas.

capítulo se analiza algunos elementos teóricos para entender el proceso de la decisión pública que es el que finalmente va a determinar el resultado de la relación abundancia y el desarrollo.

### Los límites de la tesis de la maldición de recursos

En la década de los años 1970 estudios desde la Economía Política empezaron a mostrar evidencia que sugería que los recursos naturales, o al menos una abundancia de un recurso natural, reduce el crecimiento económico de un país.

En Economía Política la dependencia hacia los hidrocarburos y su impacto en el desempeño económico se conoce como *enfermedad holandesa*<sup>3</sup> (Corden y Neary, 1982) y la *maldición de los recursos* planteada por Auty (1993).

La enfermedad holandesa se detecta en términos de dos efectos (Corden y Neary, 1982). En primer lugar, el *efecto gasto*, generado por el ingreso rápido de un gran flujo de divisas en la economía, ocasiona que los precios internos de los productos agrícolas o manufacturados (llamados transables no mineros) aumenten con relación a los productos importados, lo cual hace difícil que puedan competir en el mercado internacional. En segundo lugar, está el llamado *efecto movimiento de factores* que consiste en un traslado de mano de obra del sector transable (agrícola y manufacturero) hacia el sector minero y de servicios debido al aumento de su rentabilidad gracias a la inversión que inyectan los ingresos petroleros. Todo ello, conduce a la destrucción de capacidades productivas de un país, pues la economía se concentra en el recurso que genera grandes cantidades de renta y descuida otras actividades productivas.

Aunque estos efectos pueden ser consecuencia de un *boom* en la mayoría de productos primarios básicos, tienden a ser más perjudiciales si el

3 El término fue usado por primera vez en 1977 en la revista *The Economist* para describir la desindustrialización ocurrida en Holanda, tras la explotación de gas en los años 1960. Con el auge de estas exportaciones, su moneda se apreció en términos reales e hizo menos competitivas las exportaciones de manufacturas, aunque en otros países afectó a la agricultura, como en Ecuador en los años 1970.

sector en auge es el minero y más si la dependencia se centra en un solo tipo de mineral (Auty, 1993). Esto último debido a la alta volatilidad de los precios de este tipo de materias primas en el mercado internacional que expone a las economías minerales a *shocks* externos positivos (alza de precios) y negativos (caídas de precios). Otra razón está en que se trata de un sector intensivo en capital; es decir, gran flujo de ingresos sale del país para pagar la inversión de capital, con lo cual el rendimiento de dicho capital en gran parte se acumula para los accionistas y los bancos extranjeros, mientras que la tributación de los beneficios normalmente fluye hacia el gobierno anfitrión de la inversión. Pero emplea una fracción muy pequeña de fuerza de trabajo por un período finito de tiempo. Por otro lado, la extracción de los recursos naturales requiere de insumos especializados que a menudo son importados de los países desarrollados, lo cual genera una dependencia a esa tecnología. Estos factores han llevado a observar en el sector minero marcadas tendencias de enclave (Auty, 2006: 136-139).

El fenómeno de la enfermedad holandesa se vincula con la *maldición de los recursos*<sup>4</sup>. En esencia lo que esta literatura plantea es que los países ricos en recursos naturales no solo que no se benefician de esa dotación, sino que tienen peores resultados económicos que los países pobres en recursos, y muestran comportamientos rentísticos como una escasa diversificación de la economía, incremento del gasto en el sector público especialmente en sueldos y salarios, intensificación de la dependencia a los recursos provenientes del sector minero, entre otros (Auty, 1993; Gelb *et al.*, 1988, citado por Rosser, 2006: 8; Sachs y Warner, 1995).

Las economías dependientes de minerales se definen como: “aquellos países en desarrollo que generan ingresos del sector minero en, al menos, 8% de su Producto Interno Bruto (PIB) y 40% de sus exportaciones” (Auty, 1993: 3).

Los efectos perversos han hecho que algunos autores lleguen a considerar *dejar el petróleo en el suelo* como opción frente a los desafíos que supone

4 La tesis de la maldición de recursos se examina a partir de la abundancia de minerales duros (cobre, plata, estaño y bauxita). Luego los estudios se enfocaron en el impacto sobre el desempeño económico de minerales blandos (petróleo y gas).

la abundancia de recursos, sobre todo en los países que no están dispuestos a tomar medidas de austeridad fiscal<sup>5</sup> (Humphreys *et al.*, 2007: 15).

Sin embargo, diversos autores evidencian que las conclusiones de los estudios hasta aquí analizados deben tratarse con cautela. El propio Auty señala que: “la tesis de la maldición de recursos no es una ley general, sino solo una tendencia” (1993: 68). Esto se basa en que, pese a los pobres resultados económicos de los cuatro países, otras economías ricas en recursos como Malasia e Indonesia, hicieron mejor uso de sus recursos en términos de crecimiento económico y diversificación de exportaciones. Por otro lado, un pobre desempeño económico puede deberse en algunos casos, más que a una maldición, a una política de sobreendeudamiento a la que recurren los Estados cuando los precios del petróleo caen, con el fin de compensar y sostener el modelo de crecimiento<sup>6</sup>. Estas decisiones de política pública crean una burbuja que tarde o temprano termina por estallar.

Además, se debe tener en cuenta que la abundancia de recursos puede generar ganadores. Noruega, Chile, Malasia y Tailandia son algunos ejemplos donde los sectores minero y petrolero han contribuido positivamente a la economía (ver Stevens, 2003; Mehlum *et al.*, 2005).

Aunque en la mayoría de regímenes el petróleo es de propiedad estatal y los ingresos generados por el *boom* se acumulan para el Estado, lo que invita a una mayor intervención, para algunos autores se debería analizar por qué se toman determinadas políticas en lugar de otras (Stevens, 2003: 10-17, 18).

De igual forma, pese a que un país rico en recursos puede sufrir, además, de un desplazamiento de efectos (*crowding out*); es decir, la inversión de capital se concentra en el sector extractivo dejando al resto de la economía con escasos recursos y a que la abundancia puede generar corrupción

5 En el Ecuador una propuesta dentro de esta línea es la alternativa Yasuní-ITT, a través de la cual el Ecuador se compromete a mantener indefinidamente bajo tierra las reservas petroleras del campo petrolero Ishpingo Tambococha Tiputini (846 millones de barriles recuperables de crudo), ubicadas dentro el Parque Nacional Yasuní, en la Amazonía ecuatoriana, a cambio de una contribución internacional equivalente, al menos, a la mitad de las utilidades que recibiría el país en caso de explotar el petróleo de este bloque en la Amazonía (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2011).

6 Sobre esto ver los estudios de Manzano y Rigobon (2001)

y búsqueda de renta de las élites políticas, estos efectos no son una regla general, sino que se han visto en casos concretos (Stevens, 2003: 17).

Los estudios sobre los efectos negativos que genera la abundancia de petróleo y minerales en un país llegaron a ser tan abundantes que el debate se trasladó al terreno de la democracia. Una amplia literatura sugiere que la abundancia de recursos naturales está asociada con bajos niveles democráticos y gobiernos autoritarios.

Algunos autores sostienen que los recursos naturales desempeñan un papel clave en el desencadenamiento, prolongación y financiación de conflictos y guerras civiles. Según esta literatura, los países ricos en recursos son más propensos a conflictos en cuatro escenarios. Primero, cuando un país crece a tasas negativas; segundo, cuando los gobiernos destinan la mayor parte de inversiones a gastos en defensa; tercero, la abundancia incentiva a las zonas ricas en recursos a separarse del Estado y formar otro con la expectativa de captar más renta. Y, cuarto, la abundancia permite financiar organizaciones rebeldes, a través del saqueo de recursos de fácil extracción como las piedras preciosas o el secuestro y la extorsión a trabajadores petroleros (caso Colombia) (Ross, 2003a). “La gente estará siempre en desacuerdo con sus ingresos –no importa cuán grandes sean– si estos son menores que sus aspiraciones” (Ross, 2007: 245).

Pero evidencia reciente sugiere que estas conclusiones de la tesis de la maldición de recursos tienen que ser revisadas, porque, por ejemplo, no abordan adecuadamente el papel de las fuerzas sociales y las variables políticas en los resultados en países con recursos abundantes (Rosser, 2006).

Los resultados de los trabajos que relacionan la abundancia de un recurso natural con la guerra civil también varían según el tipo de recurso natural en estudio. El propio Ross (2003b) ha señalado que existe mayor probabilidad de provocar una guerra cuando se trata de recursos como diamantes o drogas (en particular opio y coca) por ser de más fácil explotación y comercio frente a otros como petróleo, gas y cultivos agrícolas.

Recientes estudios cuestionan la tesis de la maldición de recursos porque agrupa a los países y los trata como unidades idénticas cuando no lo son y, además, porque no sobrevive a variantes en el tiempo de estudio (Haber y Menaldo, 2010). Esto significa que al someter los estudios a pe-

ríodos más largos de tiempo, un horizonte de 100 años por ejemplo, no se encuentra evidencia para decir que los recursos naturales causan una *bendición o maldición*. Existen, al menos, tres problemas en los estudios que establecen una relación causal negativa entre abundancia y democracia. Primero, incluyen a grandes productores de petróleo (Arabia Saudita, Kuwait, etc.) que ejercen un fuerte efecto sobre los modelos y pueden distorsionar los coeficientes estimados. Segundo, no identifican que en gran parte de los países estudiados ya existían autocracias antes de que encuentren y exploten sus recursos. A esto se suma que estos países se ubican en zonas del mundo como Oriente Medio, África del Norte y Asia Central, que tienen una larga historia de conflictos étnicos, de conquista y gobiernos autoritarios. Y, tercero, países vecinos de estados petroleros como Jordania, Siria y otros, que comparten su mismo legado histórico, pero no su riqueza en recursos minerales, también registran bajos niveles de democracia (Haber y Menaldo, 2010).

Esto da cuenta de que los recursos naturales no fueron el factor decisivo para la configuración de las trayectorias políticas de los países que tienen petróleo; es decir, no existe una relación de causa y efecto. Para Haber y Menaldo, aceptarlo sería como decir que Arabia Saudita sin petróleo sería Suecia (2010: 10). Este estudio encuentra, sin embargo, una correlación, que incluso es positiva, entre abundancia y democracia; es decir, el aumento de los ingresos de los recursos naturales está asociado con un incremento en los niveles de la democracia.

Otros autores plantean, más bien, abordar el problema de la abundancia desde el análisis de las relaciones entre actores en estos conflictos y cómo el Estado los resuelve a partir de su interacción con la sociedad y el mercado (Fontaine, 2010: 35-44).

### *Las perspectivas economicistas: el caso ecuatoriano*

La literatura sobre enfermedad holandesa y maldición de recursos ha influenciado a una buena parte de los estudios sobre el caso ecuatoriano, los cuales se han centrado en tratar la relación entre abundancia y el desarrollo

desde aproximaciones económicas, pero muy pocos han realizado un análisis desde las políticas petroleras.

Así, Naranjo (2007) midió el impacto del auge de los setentas en la economía nacional a través de tres tipos de efectos, tomando como referencia el modelo desarrollado por Corden y Neary (1982).

El primero es el *efecto ingreso* generado por la bonanza petrolera: el auge petrolero incidió en el incremento importante de los ingresos estatales lo que generó una dependencia de la Caja Fiscal, pero cuando los precios cayeron se tuvo que recurrir al endeudamiento para compensar la caída de ingresos. El endeudamiento público creció 21 veces entre 1973 y 1983. El segundo es el *efecto gasto* debido a que el petróleo se convirtió en una fuente principal de recursos para el Presupuesto General del Estado, del 0% en 1971 el petróleo pasó a financiar el 45% del Presupuesto en 1983. Finalmente, está el efecto de *movimiento de factores*, que se evidenció en la caída de la población económicamente activa en el sector agrícola (52,9% al 33% entre 1972 y 1983) y su aumento en el sector de servicios, debido a que la renta petrolera se destinó a los sectores no transables de la economía como fueron construcción de infraestructura y el sector petrolero, principalmente (Naranjo: 2007).

No existe evidencia de que en el Ecuador exista una relación negativa entre la abundancia petrolera y la democracia. De hecho, según Eifert *et al.* (2002), el país tiene altos puntajes en cuanto al respeto de derechos y libertades políticas. El problema ha sido más bien que las élites han tenido pocos incentivos para la austeridad fiscal y, por el contrario, sus intentos de racionalizar el gasto y estimular la inversión privada enfrentaron huelgas y disturbios generales (Eifert *et al.*, 2002: 12). De hecho, existe evidencia de que cuando los precios del petróleo son bajos es más fácil para el país adoptar y mantener decisiones encaminadas a la responsabilidad fiscal, pero a medida que los precios suben es más difícil sostener esos acuerdos. Específicamente, en un período de prosperidad existe alta probabilidad de aprobar preasignaciones permanentes, incrementar el endeudamiento externo y aumentar los sueldos públicos como porcentaje total del gasto primario, cuyo financiamiento se pondría en riesgo en caso de una caída de los precios del petróleo, lo cual también contribuye a impactar en la sostenibilidad de los resultados presupuestarios (Mejía Acosta *et al.*, 2009b).

El problema de la abundancia de recursos en Ecuador también ha sido entendida como una maldición por los efectos que genera la explotación de un recurso sobre el medio ambiente (Acosta, 2009; Schuldt y Acosta, 2006). Este análisis argumenta que los países ricos en recursos naturales, cuya economía se basa en la extracción y exportación, además de encontrar mayores dificultades para desarrollarse, deterioran grave e irreversiblemente su medio ambiente natural y social. Según esta tesis, estos países son pobres porque son ricos en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente por la extracción de esa riqueza natural, marginando otras formas de creación de valor sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la naturaleza (Acosta, 2009: 11). Sin embargo, estas lecturas rescatan los aportes de estudios sobre maldición de recursos realizados en Perú<sup>7</sup> y los trasladan al caso ecuatoriano, y al hacerlo dejan de lado sus particularidades y limitaciones. Este tipo de análisis generalmente enfatizan en variables ambientales y económicas para proponer nuevos modelos de gestión que incorporen demandas ambientales<sup>8</sup> basadas en la actuación de los movimientos colectivos y sociales (Acosta, 2009: 28-29), pero dejan de lado otras dimensiones de análisis como la interacción entre los actores que puede mediar o limitar una aplicación, en estricto sentido, de la tesis de la maldición de recursos.

No obstante, se ha observado que el petróleo expone a la economía ecuatoriana a una alta volatilidad de los precios del petróleo y esto constituye el talón de Aquiles de la sostenibilidad de los resultados presupuestarios (Mejía Acosta y Renzio, 2008; Albornoz y Mejía Acosta, 2010).

En todo caso, argumento que es necesario incorporar otras variables de análisis para entender de forma más amplia la paradoja que significa la abundancia de un recurso natural para el caso ecuatoriano. Una de ellas analizar la relación entre política económica y política petrolera para el caso ecuatoriano, en la medida en que la política petrolera determina el ritmo de producción petrolera lo que equivale a elegir entre una política extractiva intensiva o una política conservadora, definir el nivel de inver-

7 Ver los trabajos de Schuldt, 2005.

8 La principal apuesta de este tipo de literatura es una lucha social por la moratoria de la actividad petrolera en aquellas zonas de alta biodiversidad.



siones, determinar el modo de redistribución de la riqueza nacional, sea por la transferencia al sector privado sea por el aumento de los gastos públicos, así como definir la naturaleza de las inversiones (qué se privilegia: infraestructura o protección a los sectores tradicionales) (Fontaine, 2002). Por ello, la presente investigación toma el aspecto económico de la tesis de la maldición de los recursos, lo cual permitirá observar en qué medida esta se aplica al caso ecuatoriano. Pero concentrarse en este objetivo, sería reducir el tema a un estudio meramente económico. Por ello, además, la investigación utilizará elementos teóricos de carácter institucional que se explican a continuación.

### La abundancia y la acción pública

#### *La abundancia, un problema institucional*

La abundancia no es un problema *per sé*, es la gestión de los recursos y de las instituciones lo que impacta en el desarrollo de un país.

La abundancia de recursos puede crear malas prácticas en el Estado, crisis política y un aumento de su desorganización (Karl, 1997). Las rentas generadas por la abundancia de recursos crean *un imán natural* para la competencia política por parte de ciertas élites, ya que los gobiernos deben encontrar la manera de redistribuir las rentas a los grupos o facciones para mantenerse en el poder, solo en raras ocasiones es políticamente conveniente (o técnicamente posible) el uso de mecanismos transparentes Auty y Gelb (2002: 132). Sin embargo, este tipo de trabajos son reduccionistas, por cuanto ven la acción como el producto de calcular el interés propio y dejan fuera otros elementos de análisis como las interacciones entre múltiples actores.

Uno de los principales postulados de la tesis de la maldición de recursos es que una pobre dotación de recursos naturales tiende a generar *Estados autónomos benevolentes* que priorizan la eficiencia en la inversión para maximizar el bienestar en el largo plazo y, además, son menos propensos al cierre del comercio, lo que fomenta una industria más competitiva. Es

más probable que este tipo de Estado pueda alinear sus intereses a los de la mayoría, ello genera incentivos a la sociedad para presionar por una redistribución más eficaz y equitativa de los recursos. Mientras que la abundancia en recursos fomenta *Estados de facciones o depredadores* que tienden a relajar las restricciones del mercado y reducir la eficiencia de la inversión. La competencia de las élites políticas sobre el flujo de las rentas también sesga la distribución de los ingresos a favor de esta minoría, desacelerando el crecimiento y exacerbando las tensiones sociales, lo que afecta además la capacidad de la sociedad para exigir a sus gobernantes una mejor administración de la renta (Auty y Gelb, 2002).

Sin embargo, la sola presencia de un recurso natural no es suficiente para generar un impacto negativo en el desarrollo, sino que *son necesarias* malas instituciones (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003; Mehlum *et al.*, 2005). En esta misma línea, Karl anota que la maldición de recursos es un fenómeno político/institucional (de instituciones formales y reglas de juego) y no económico, en tanto manifiesta patrones institucionalizados que no se pueden cambiar sino con un gran esfuerzo de todos los actores involucrados: gobierno, empresa, ciudadanos e instituciones financieras internacionales (Karl, 2007: 257-258). Karl dice que el petróleo atrae a gobiernos, multinacionales y prestamistas extranjeros como un tarro de miel a las abejas –o lo que la autora llama “la trampa del petróleo” (2007: 273)–, lo cual supone graves riesgos para el sistema si no son adecuadamente contenidos.

Para los exportadores de petróleo, la maldición de los recursos no se puede atribuir al petróleo en sí mismo, que no es más que un material viscoso negro, sino más bien a los tipos de acuerdos que se han desarrollado en torno a su explotación. Tampoco puede estar atribuido a la mera posesión de petróleo; para que todo el abanico de consecuencias de la maldición de los recursos aparezca, el petróleo debe ser vendido en el mercado internacional y ser utilizado no sólo para propósitos domésticos (Karl, 2007: 256-257)

Karl (1997) utiliza el concepto de *petro-Estado* para referirse a los Estados que confían en los ingresos petroleros en lugar de los impuestos directos

para el desarrollo. La falta de rendición de cuentas, centralización excesiva e instituciones débiles, son la antítesis para hacer frente a un *boom*, concluye (Karl, 1997: 161-188).

Particularmente, a partir del caso venezolano la autora explica por qué las rentas mineras obtenidas en los auges petroleros de 1973 y 1979 en este *petro-Estado* no se tradujeron en crecimiento sino en crisis sociales, políticas y financieras. Venezuela incrementó en más de sesenta veces su presupuesto de gasto en apenas seis años, al pasar de 10 078 millones de bolívares en 1972 a 665 014 millones de bolívares en 1978. La mayor parte de esos ingresos se destinaron a la creación de empleo público, corrupción y construcción de proyectos que terminaron siendo *grandes elefantes blancos* como el metro de Caracas, la ampliación de la petrolera siderúrgica estatal Sidor, hidroeléctricas, etc. El flujo de ingresos de inversión a estas obras no se detuvo, pese a sus reportes de pérdidas. Además, aunque para los ochenta la capacidad de la industria del petróleo para producir la enorme cantidad de las rentas del pasado había cambiado significativamente, debido a la caída de precios, el gasto no se redujo; por el contrario, se recurrió a endeudamiento para suplir la falta de ingresos petroleros y continuar con estas grandes obras de infraestructura. Por esta razón, la deuda pública venezolana creció en proporciones gigantescas al pasar de 588 millones de bolívares en 1974 a 11 448 millones de bolívares en 1984. Las medidas de ajuste que debió tomar Venezuela terminaron en una crisis social y financiera a finales de los ochenta e inicios de los noventa que revelaron la disminución de la capacidad del régimen para gestionar los conflictos sin los petrodólares (1997: 161-187).

El incremento del gasto público durante los auges de precios genera rigidez fiscal; esto es, el gasto se vuelve inelástico: el ritmo de gasto no puede reducirse al mismo tiempo que los ingresos cuando caen los precios del petróleo. Los países recurren, entonces, al sobreendeudamiento para prolongar los efectos del *boom*. Y al no poder atender las demandas sociales la oposición y conflictividad crecen.

La abundancia de recursos no es una *bendición* ni una *maldición* en sí misma, sino que, depende de la acción pública; es decir, no es el resultado de una relación causa-efecto en un sentido estático y unidireccional, sino que es el resultado de un juego de interacciones –en un momento

y entorno determinado— entre los actores que participan en este proceso (Fontaine, 2010: 35-44).

Más allá de los estudios sobre maldición de recursos que miden la relación entre abundancia de los recursos y su impacto en el modelo de desarrollo de un país desde una perspectiva descriptiva y determinística, lo que interesa en la presente investigación es entender a la abundancia como un problema de gobernanza. Esto implica analizar las relaciones entre los actores y cómo el Estado los resuelve a partir de su interacción con la sociedad y el mercado (Fontaine, 2010: 35-44).

A diferencia de la Economía Política que señala que la abundancia genera determinados tipos de Estado, Kooiman (2005) conduce su análisis hacia los *modos* de la gobernanza según la distribución del poder entre el Estado y los actores sociales, en lo que denomina *gobierno interactivo*. Este se entiende como:

Los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobiernos tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (Kooiman, 2005: 172).

En este sentido, distingue tres modos principales de gobernanza: en el modo de la *gobernanza jerárquica* el poder está concentrado en el Estado; en el modo de la *cogobernanza*, el poder está compartido entre el Estado y los actores; y en el modo de *auto gobernanza* los actores concentran el poder y son autónomos.

Este nuevo enfoque para el análisis del Estado se ha renovado, entre otros aspectos, por efecto del análisis de políticas públicas. Antes de estos aportes, se buscaba responder cómo las instituciones podían implementar *buenas* políticas. Hoy el principal cuestionamiento es cómo estas políticas son aprobadas e implementadas por el Estado. Este giro en el análisis permite mostrar la distancia que existe entre las intenciones del Estado y las realizaciones concretas (Roth, 2009: 15-20). El análisis de políticas públicas, así concebido, permite darse cuenta del tipo de Estado con el que cuenta un país, su

evolución y transformación (Roth, 2009: 15-20). Además, el análisis de políticas públicas permite entender mejor el papel de los actores (sus intereses, motivaciones y objetivos) que otros enfoques no permiten.

Ahora bien, si lo que se busca entender es cómo los actores influyen en la acción pública y cómo los Estados resuelven estos conflictos, la investigación debe abordarse desde el nivel de la decisión pública. Ello permite ver cómo se construyen los arreglos institucionales (formales e informales) frente al uso de renta petrolera: generación, distribución y efectos en la economía y, en el caso particular de estudio, en la política petrolera (ritmos de explotación petrolera, participación estatal y privada en la renta, formas de captación de la renta, etc.).

### *La abundancia desde el análisis de la toma de decisión pública*

Cuando se habla de la decisión pública se hace referencia a un proceso complejo. El tomador de decisión es quien marca el curso de acción para hacer frente a un problema de carácter público, como lo haría el capitán de un barco. Pero el decisor no es un monolito, sino que se desenvuelve en un complejo escenario donde convergen numerosos actores y complejos contextos. Siguiendo la reflexión de Grau (2002: 39-40), esta perspectiva de análisis permite comprender cómo, por qué y, además, con qué consecuencias se dan las decisiones en política pública.

Sobre el análisis de la toma de decisión, Meny y Thoenig anotan: “La decisión tiene valor privilegiado como reveladora del sistema político y, en consecuencia de la estructura profunda de las comunidades y de las sociedades. Porque quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder” (1992/1989: 129).

Las teorías racionalistas, derivadas de la ciencia económica, presuponen que el decisor es un actor que se comporta de forma absolutamente racional. Uno de los supuestos básicos de estas teorías es que los individuos toman las decisiones en función de sus preferencias personales, luego de hacer un exhaustivo inventario y de jerarquizar las alternativas disponibles. El tomador de decisión coloca en una balanza todas las opciones y elige la

que mejor esté acorde a sus intereses y maximice sus beneficios. Estas preferencias, además, son endógenas, es decir los elementos históricos, culturales, institucionales, etc., no cuentan sino como incentivos, oportunidades o limitaciones para alcanzar los fines. “Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos utilizan de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir sus intereses” (Meny y Thoenig, 1992/1989: 48).

Trasladado a la política pública esto se traduciría en que el decisor, que actúa desde una posición absolutamente racional, busca optimizar los resultados con el menor costo posible, pero ello supone que cuenta con información completa que le permite analizar un amplio abanico de opciones.

Pero evidencia sugiere que estos postulados difícilmente llegan a cumplirse. Esto porque la información en realidad es un recurso escaso y, además, costoso. La elección también se ve limitada, además, por elementos de tiempo (no siempre existe el tiempo para recopilar toda la información necesaria para analizar la mejor opción) y de contexto, los cuales actúan sobre el decisor (Simon, citado por Roth, 2009: 92). Estos factores hacen que los actores, al final, dispongan de un número escaso de alternativas, lo cual obliga a elegir no siempre la mejor opción como dicen los modelos racionales, sino evitar la peor. La elección está sujeta, desde este punto de vista, a una racionalidad limitada y no absoluta. Los capítulos I y II de la presente investigación y que se enfocan en el caso ecuatoriano arroja evidencia que soportan este argumento.

Se debe considerar, además, que las decisiones en política pública son incrementales. El incrementalismo se define como un patrón de comportamiento político a través del cual el cambio político ocurre a pasos pequeños, nada más que para *salir del paso*. Este incrementalismo puede ser simple y desarticulado. En las decisiones por incrementalismo simple el administrador público se limita a la consideración las alternativas que difieren solo incrementalmente de lo establecido; por tanto, el cambio solo puede ser inducido a través de pequeños ajustes marginales o graduales donde resulta casi imposible no tener en cuenta las decisiones anteriores. En el desarticulado el decisor limita su consideración a escoger la alterna-

tiva que simplifica el problema, las decisiones que se toman son las deseables o posibles, más que las mejores opciones como presupone el modelo racional. El incrementalismo no implica necesariamente cambios lentos, por el contrario, se pueden dar rápidamente porque solo son incrementales (Lindblom, 1992a: 229-230 y 237-238).

En los procesos de formulación de política pública no es posible acordar los fines y definir los medios más apropiados para alcanzarlos como plantea el método racional, porque los tomadores de decisión están frente a una realidad compleja donde no existe consenso posible ni sobre el problema ni sobre las preferencias o las alternativas de elección. Sobre esto Lindblom plantea:

... ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que se puede hacer es lograr el análisis parcial (Lindblom, 1992: 231).

Lindblom argumenta que las políticas públicas surgen de dos mecanismos: el *ajuste mutuo* y la influencia de *perros guardianes*. El primero es un dispositivo de reducción de las discrepancias o de coordinación entre diversos intereses, donde los actores tienden a alejarse de los extremos radicales y moderar su posición para conseguir el apoyo de las mayorías. La toma de decisión, así entendida, es el resultado de la interacción entre actores (1992a: 252-253). El segundo hace referencia al hecho de que en política pública cada interés importante tiene su *perro guardián* que amenaza a quien intenta vulnerar sus intereses (Lindblom, 1992b: 217); por ejemplo, si el gobierno decide nuevas políticas para los empresarios estos podrían amenazar con el retiro de sus inversiones si no se reconsideran esas políticas. Esto muestra a la toma de decisión como un proceso negociado y de compromiso entre los actores. Para Lindblom, “la política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace continuamente” (1992b: 219).

Esto obliga a prestar atención a las dimensiones históricas de los procesos políticos. En esta línea, el marco analítico denominado *path dependen-*

*ce* (dependencia del sendero), que hace referencia a la poderosa influencia del pasado en las decisiones presentes o futuras (North, 1994: 364), permite entender las dificultades que enfrentan los tomadores de decisión cuando desean alterar el *statu quo*. Los procesos de dependencia al sendero pueden operar para institucionalizar arreglos políticos que emergen en una etapa posterior dificultando un cambio en la política pública.

Pierson y Skocpol (s/f: 13) explican cómo funcionan los procesos de dependencia al sendero: “los resultados en una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro”, estos mecanismos contribuyen a reforzar un patrón preexistente y que se reproducen, incluso en ausencia de la recurrencia del proceso original.

Mahoney (2001: 111-116) explica que el concepto de dependencia al sendero hace referencia a un tipo específico de explicación que, en primer lugar, tiene en cuenta los antecedentes o factores históricos que definen un rango de opciones viables para la toma de una decisión pública. Esta decisión debe tomarse en un rango múltiple de alternativas que hacen de la coyuntura un momento crítico. El momento de la elección se observa que persisten elementos estructurales anteriores debido a la capacidad de los actores de producir o reproducir patrones institucionales, que son difíciles de modificar debido a que los sujetos ponen en marcha los procesos de aprendizaje acumulado.

En esta misma línea, el nuevo institucionalismo aborda los fenómenos políticos y sociales como resultados de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, informaciones y creencias particulares, y en diversos marcos institucionales (Peters, 2003: 33-35).

Las normas institucionales determinan o moldean el comportamiento individual, a través de lo que se denomina la *lógica de lo adecuado* que se define en términos de deberes, obligaciones, roles y reglas de las estructuras políticas y sociales, y se transmite a través de la socialización y la acumulación de experiencia (March y Olsen: 1984:11). Es decir, los individuos se guían por valores socializados por las instituciones más que por normas coercitivas.

Además, gran parte de las experiencias y actividades de la política se definen por mitos y símbolos ampliamente compartidos por los actores.



Según March y Olsen, lo simbólico contribuye a formar o transformar el comportamiento de los actores y es un elemento revelador de que los actores se mueven por intereses (1984: 12).

El nuevo institucionalismo<sup>9</sup> da cuenta de que las instituciones o reglas que se crean fuera de los canales formales son tan importantes como las oficiales y estas pueden, en ciertos casos, generar equilibrios y hacer más viables los procesos de toma de decisión. El nuevo institucionalismo define a una institución informal como:

...las normas socialmente compartidas, por lo general no escritas, que son creadas, comunicadas, y ejecutadas fuera de los canales de aprobación oficial. Por el contrario, las instituciones formales son las reglas y procedimientos que se crean, comunican y ejecutan a través de canales que son ampliamente aceptados como oficiales (Helmke y Levitsky, 2006: 10)

Al igual que las instituciones formales, las estructuras informales deben hacerse cumplir de alguna manera, es decir, llevan implícita una sanción, como la desaprobación social, la pérdida de empleo, la exclusión solapada de un partido político, etc. (Helmke y Levitsky, 2006: 10-11).

En varios trabajos académicos<sup>10</sup> se aborda a la toma de la decisión como una etapa con dos momentos: El primero es la *formulación*, donde se buscan las alternativas de solución a un problema y se elige la opción de solución, que puede hacerse de forma negociada, fijando compromisos, coaliciones o incluso por imposición sobre todo cuando la decisión técnica (administración pública) y la decisión política (políticos) entran en tensión (Grau, 2002: 40-42).

El segundo momento de la toma de la decisión es la *legitimación*, cuando el individuo o grupo vota, decide, firma.

Algunos autores relacionan la formulación de una política pública con la elección de varios tipos de instrumentos (Howlett *et al*, 2009: 114-138).

9 El institucionalismo tradicional observaba a las instituciones desde una visión clásica y formal (el Congreso, la Corte, el Ejecutivo, la norma, etc.) orientada básicamente a cómo debían ser diseñadas, pues de ello dependía el *buen gobierno* (Peters, 2003: 23).

10 Ver los trabajos de Meny y Thoenig, 1992/1989: 129-157; Roth, 2009: 73-104; Howlett *et al*, 2009: 110-159).

Tomando como referencia la taxonomía propuesta por Christopher Hood (2007), Howlett y Ramesh (2007) proponen una clasificación de estos instrumentos en cuatro categorías: (1) *Organización*, que hace referencia a bienes y servicios de provisión directa por parte del gobierno, organizaciones voluntarias, etc.; (2) *Autoridad*, comprende instrumentos legales de comando y control como leyes, contratos, permisos, decretos, etc.; (3) *Tesoro*, tiene que ver con subvenciones, incentivos y préstamos fiscales, impuestos, etc.; e (4) *Instrumentos basados en la información (nodality)*, que están relacionados con el uso de la información, como campañas de información pública, comisiones de investigaciones y leyes de información<sup>11</sup>.

Aunque son particularmente de nuestro interés los instrumentos de autoridad y de tesoro para la presente investigación, cabe destacar ciertas puntualizaciones sobre el uso de estos instrumentos. Lascoumes y Le Galès recomiendan observar a los instrumentos no como una *caja de herramientas* sino desde un concepto más amplio. Definen a los instrumentos como instituciones en el sentido sociológico del término:

Un instrumento de política pública constituye un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza específicas relaciones sociales entre el Estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo a las representaciones y significados que conlleva. Se trata de un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con la finalidad genérica de llevar a un concepto concreto la relación entre política / sociedad y sostenida por un concepto de regulación (Lascoumes y Le Galès, 2007:4).

Esta perspectiva de análisis pretende superar el punto de vista funcional que señala que los instrumentos se eligen por ser una solución técnica a los problemas, por ser los mejores o porque son eficaces (Lascoumes y Le Galès, 2007: 2-3).

En contraposición con esta postura, Lascoumes y Le Galès (2007) sostienen que la instrumentación es una vía importante para la reflexión, pues los instrumentos producen sus propios efectos independientemente del

11 Para una más explicación más amplia sobre los tipos de instrumentos ver Howlett y Ramesh (2007).

objetivo que se persigue (o que se les atribuye). Es decir no se trata de dispositivos neutros, sino que están cargados de valores. Esto lleva a analizar la instrumentación de la política; es decir, el problema político que plantea la elección de los instrumentos. Lascoumes y Le Galès definen instrumentación de la política como:

El conjunto de problemas que plantea la elección y el uso de los instrumentos (técnicas, métodos de funcionamiento, los dispositivos) que permiten a la política gubernamental ser material y operativa. Otra manera de formular la cuestión es decir que se trata no sólo comprender las razones que impulsan a mantener un instrumento más que otro, sino que también prevé los efectos producidos por estas opciones (Lascoumes y Le Galès 2007:4).

Este concepto permite entender lo que está en juego políticamente atrás de una decisión. Los instrumentos son instituciones porque determinan cómo se van a comportar los actores y crean incertidumbre sobre los efectos de la decisión en los actores.

### Conclusión

La tesis de la maldición de los recursos sostiene que la bonanza conduce a crear Estados fuertes y autoritarios que buscan captar la renta, sin embargo, un análisis desde el proceso de formulación de la política pública permite observar que el tomador de decisión no es racional, emplea a lo mucho una racionalidad limitada, es decir, condicionada por factores políticos, institucionales, de tiempo, de contexto que limitan el alcance de la política.

Por ello, la presente investigación parte de la idea de que la abundancia de recursos no es una *bendición* ni una *maldición per sé*, en un sentido de causa y efecto, sino el resultado de un juego de interacciones –en un momento y entorno determinado– entre los actores que participan en este proceso. Este proceso dinámico y complejo es el que finalmente va a determinar el manejo de los recursos.

## Capítulo II

# Los factores que afectan a la política

En teoría económica, la bonanza de un sector como el petrolero puede estar inducida por un choque positivo de precios en el mercado petrolero y/o por un aumento asimétrico del volumen de producción del recurso (Puyana y Thorp, 1998: 1).

Más que un auge en estricto sentido, lo que vive el Ecuador los últimos años es un choque positivo de ingresos petroleros generado por un alza sostenida de los precios del petróleo en el mercado internacional desde 1999.

Sin embargo, esta evolución de precios se desarrolla en un mercado petrolero cada vez más complejo y volátil, que plantea nuevos riesgos y desafíos para la política petrolera y económica del país. A nivel interno, si bien la puesta en operación en noviembre de 2003 del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) permitió ampliar la capacidad de producción nacional. Sin embargo, el incremento de producción que generó fue de carácter temporal y, por tanto, moderado. Esto a diferencia del *boom* que vivió el país en los años setenta donde, además de un notable aumento de precios, existió un incremento asimétrico del volumen de crudo producido<sup>1</sup>. La política petrolera está delimitada por elementos externos e internos, pero además por factores históricos como la dependencia de la economía y del Fisco

1 El de los setenta es un *boom* de precios y de cantidades porque, por un lado, el petróleo ecuatoriano pasó de 2,50 dólares el barril en 1972 a 13,70 dólares en 1974 (Naranjo, 2007:91). En tanto, la producción de crudo pasó de 3 700 barriles diarios (b/d) que se producían en 1971 a 200 000 en 1973 (Naranjo, 2007: 92), gracias al descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en la Amazonía, que convirtieron al país en exportador neto de hidrocarburos.

a los hidrocarburos y el flujo de inversiones directas, que condicionan la política petrolera. Esto es relevante si se considera que el modelo nacionalizador<sup>2</sup> impulsado por el Estado desde el 2006 en Ecuador depende de un escenario de precios altos al punto de que una caída en este sentido puede ponerlo en riesgo (ver capítulo III).

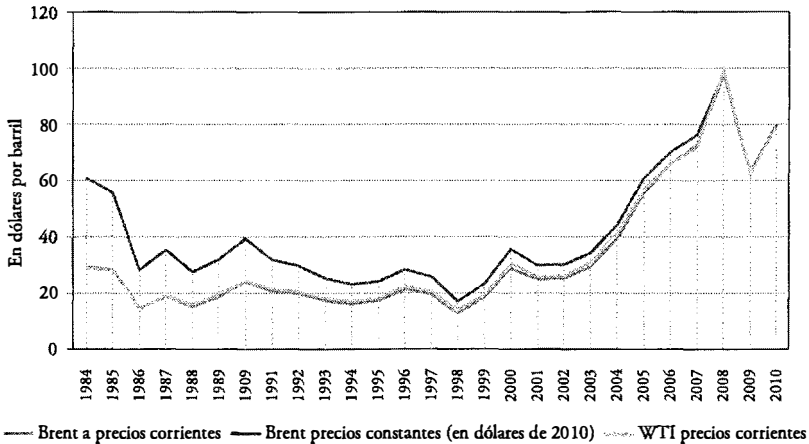
## La dimensión de la nueva bonanza

### *El factor precio*

Durante la década de 1980, mientras la demanda mundial de petróleo se reducía, el abastecimiento de nuevos productores por fuera de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>3</sup> como Noruega, México, Gran Bretaña y otros se expandía fuertemente, lo que presionó los precios a la baja. En un intento por controlar este exceso de oferta en 1983 la OPEP fijó una política de cuotas. Pero las continuas violaciones a los límites de producción de los miembros de la OPEP hicieron recaer sobre Arabia Saudita la responsabilidad de reducir la producción para nivelar la oferta con la demanda, que cayó de 10 a 3,3 millones de barriles diarios entre 1980 y 1985 (Ruiz-Caro, 2001:27).

- 2 Ecuador hoy vive un “neonacionalismo” petrolero. Este es distinto al nacionalismo “tradicional” de los años setenta, que fue de corte “modernizador”, nacionalizó la Gulf Oil y dio el monopolio del mercado interno a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE), actual Empresa Pública Petroecuador. A diferencia de estas nacionalizaciones, el neonacionalismo petrolero aplicado desde 2005 y más fuertemente a partir de 2006, no implicó necesariamente la incautación de bienes o petroleras, sino que buscó rescatar el rol del Estado en el sector hidrocarburífero. Además, el nuevo nacionalismo, a diferencia del tradicional, se ve afectado por la globalización de mercado, que muestra una creciente interdependencia entre países productores y consumidores, que limitan o condicionan el alcance del modelo nacionalizador andino (Fontaine, 2008:1-15).
- 3 Cinco países árabes (Irak, Irán, Kuwait, Venezuela y Arabia Saudita) crearon la OPEP en 1960 como respuesta a la decisión unilateral de las *majors* de reducir los precios del petróleo en un 20% (Ruiz-Caro, 2001:16). Las *majors* marcaban el precio del petróleo a favor del productor en función del precio del crudo del Golfo de México, sumado el costo del transporte (Amic et al., 2006: 32-34, citado por Fontaine, 2010: 139). La OPEP cambió este sistema por un mecanismo de precios oficiales de acuerdo a la cotización del crudo *Arabian Ligh*, sistema que duró hasta finales del setenta.

Gráfico N.º 1 Evolución histórica del precio internacional del petróleo



Fuente: Platts en BP (2011). Elaboración propia

Con el fin de recuperar la cuota de mercado que había perdido, Arabia Saudita ofreció a los compradores un precio de petróleo descontado el costo de transporte y refinación, a través de un contrato conocido como *net back* (neto en el origen). Este contrato se convirtió rápidamente en un instrumento atractivo de mercado no solo para los sauditas sino para otros exportadores, pues ofrecía márgenes fijos y seguros de ganancia a los compradores, pero generó efectos perversos en el mercado, pues condujo a un exceso de oferta de petróleo en relación con su demanda, presionando aún más los precios a la baja y generando el contra choque petrolero (Urbina, 2007: 16; Amic *et al.*, 2006: 35, citado por Fontaine, 2010: 130). El colapso de los precios obligó a los productores, tanto de la OPEP como fuera de ella, a deshacerse rápidamente de su petróleo en el mercado *spot*, donde se realizan ventas al contado, esto es, en horizontes cortos (de dos a diez días)<sup>4</sup>.

4 En sus primeras etapas de desarrollo, entre 1950 y 1960, el mercado *spot* u ocasional era básicamente utilizado por compañías petroleras para equilibrar el desbalance entre exceso y déficit que registraban sus refinerías en la producción de diversos derivados de hidrocarburos en determinadas épocas del año (Razavi y Fesharaki, 1991:5-6).

La emergencia del mercado *spot* inyectó mayor inestabilidad a un mercado que ya era altamente volátil<sup>5</sup>.

Con el aumento de la oferta y el auge del mercado ocasional, los precios de los hidrocarburos llegaron a su punto más bajo en diciembre de 1998 marcando los 12 dólares por barril.

Pero a partir de 1999 el petróleo experimentó un sostenido incremento de precios. Aunque ciertos hechos coyunturales han provocado caídas en la cotización del crudo como en 2001 por la crisis aeronáutica tras los atentados del 11 de septiembre o en 2008 con la crisis inmobiliaria mundial que provocó un *shock* en las principales bolsa de valores del mundo, estas bajas han sido temporales, pues los precios han vuelto a subir, confirmando su tendencia estructural al alza.

El mercado petrolero está determinado, como cualquier otro, por las fuerzas de oferta y demanda. Por el lado de la demanda, existe una amplia gama de factores que la determinan, incluyendo la actividad económica global, los factores demográficos, la tecnología, el precio relativo de las energías que compiten con el petróleo, políticas tributarias sobre el consumo de combustibles, el precio del petróleo en sí, etc.

De todos ellos, el factor que tiene una influencia determinante en la demanda es el crecimiento económico. La demanda es menos sensible a cambios en los precios del petróleo (baja elasticidad de precio); es decir, la demanda no baja aunque suba el precio porque prácticamente no existe otra fuente de energía que reemplace el petróleo, en especial en el sector de transporte (Fattouh, 2010: 16-20).

Por el lado de la oferta, se cuentan como factores determinantes: el grado de cumplimiento de las cuotas de la OPEP, la capacidad de producción por fuera de esta organización, el sabotaje o el nivel de *stocks* (Amic *et al.*, 2006: 8).

La tendencia al alza de precios del petróleo que se observa desde 1999 se explica por tres factores determinantes. Primero, un aumento de la de-

5 Regnier anota que la crisis del petróleo en la década de los setentas disparó la volatilidad de una decena de productos, incluido el petróleo; durante la década de 1980 esta volatilidad comenzó a disminuir a niveles anteriores a 1970 para la mayoría de productos, excepto para el petróleo donde se observa más bien un aumento sostenido; de hecho, encuentra que el petróleo es más volátil que el 95% de todos los productos vendidos en los Estados Unidos (Regnier, 2007: 405-416).

manda mundial de petróleo, impulsada por el rápido crecimiento económico de China<sup>6</sup>, India y otros países emergentes. Segundo, una disminución significativa desde 1973 del suministro de petróleo de los países no pertenecientes a la OPEP como México, Noruega, Gran Bretaña y otros, de manera que mientras la demanda mundial aumentó en un 33% entre 2004 y 2008, el suministro no OPEP se redujo un 23% en ese mismo período (Smith, 2009: 151)<sup>7</sup>. Tercero, es el hecho de que la producción mundial de hidrocarburos puede haber llegado a su *pico* histórico de producción (Séville-López, 2006: 31-32, citado en Fontaine, 2010: 145)<sup>8</sup>. Sin embargo, el *pico* es un tema que se debate, sobre todo al estar determinado tanto por la geología como por la economía (Roberts, 2006/2004; Fontaine, 2010: 121-122; Smith, 2009: 161). Para los geólogos, el agotamiento del petróleo es un hecho *inexorable*, pues consideran que es poco probable que se hagan descubrimientos de nuevos yacimientos petroleros, al menos no se han hecho desde los noventa (Roberts, 2006/2004: 74). Para los economistas, en cambio, el nivel de reservas aumenta o se reduce por cuestiones tecnológicas y oportunidades de mercado. Por ejemplo, los altos precios del petróleo vuelven rentables algunas tecnologías para explotar crudos no convencionales (por ejemplo, las arenas bituminosas de Canadá), lo cual permite incrementar la estimación de reservas. El cálculo del *pico* de producción se vuelve complejo, además, por el tema de acceso

- 6 Isbell (2006: 1-8) anota sobre este punto que la demanda de petróleo de China pasó entre 2000 y 2005 de 1,4 millones de barriles diarios de petróleo a 4,1 millones de barriles diarios. Un crecimiento impulsado por el uso ineficiente de energía así como por el crecimiento del parque automotor gracias a los incentivos del Estado chino para favorecer la compra de automóviles y, con ello, el desarrollo económico nacional. China busca ser el segundo mercado automovilístico del mundo en 2015.
- 7 Hay que mencionar, además, que aunque la OPEP respondió al aumento de la demanda de los últimos años con un aumento de su producción, carecía de capacidad suficiente para cerrar la brecha entre la oferta y demanda. Aunque la OPEP tiene el 77,2% de las reservas probadas del mundo (BP, 2011: 6), no ha ampliado su capacidad de producción desde los setentas, en especial por falta de inversión. La producción de la OPEP en 1979 era de 45% (Urbina, 2007:10) y en 2009 fue de 41% (BP, 2011: 8-11). Todo ello se explica principalmente por la falta de inversión de los países árabes.
- 8 En 1956 el geólogo King Hubbert avanzó en un nuevo enfoque para la predicción de la fecha en que la producción de petróleo entraría en un declive rápido e inexorable. El “pico de producción” se alcanza cuando la mitad del suministro original ha sido extraído del suelo, al llegar a este punto la producción se acelera a un ritmo mayor que el ritmo de crecimiento.



a información fiable. La OPEP, por ejemplo, se ha caracterizado por un manejo discrecional de sus cifras de reservas, lo cual impide hacer estimaciones con un mayor grado de certeza.

Ecuador es un tomador de precios del mercado internacional<sup>9</sup>, es decir, el gobierno no puede influir en la cotización del barril de crudo, sino que esta depende de la lógica, dinámica y complejidad del mercado petrolero internacional.

La llegada de nuevos jugadores y la sofisticación de los instrumentos financieros exponen al país, además, a un mercado complejo.

Nuevos instrumentos han surgido como protección ante el riesgo de las subidas y bajadas de precios del petróleo. Entre ellos, están los contratos de futuros<sup>10</sup> que se cotizan en los mercados oficiales como la Bolsa Mercantil de Nueva York (NYMEX por sus siglas en inglés) o la Intercontinental Exchange (ICE). En los mercados oficiales también se cotizan las opciones<sup>11</sup>.

- 9 Actualmente, el precio del crudo ecuatoriano se fija tomando como referencia la fluctuación del *West Texas Intermediate* (WTI), que se cotiza en la NYMEX. El WTI es un crudo liviano y dulce que se produce en la Costa de EE UU., de 38 grados API y de 0,1% de contenido azufre. Es decir, es un crudo del que se puede obtener un gran porcentaje de productos limpios como gasolinas. En cambio, el crudo ecuatoriano es de calidad inferior (de 23,4 grados API y 1,3% de azufre convirtiéndose en un crudo agrio y pesado), rinde menos para la producción de gasolinas y sus procesos de refinación son más costosos. Por ello, para calcular el precio del petróleo ecuatoriano, se resta a la cotización del WTI un diferencial (llamado también descuento) por calidad, fletes y gastos administrativos. Pero en épocas de gran demanda el castigo puede convertirse en un premio (o pago adicional que se suma al precio del WTI).
- 10 Los contratos a futuro se crearon como coberturas ante el riesgo de caídas de precios: obligación de comprar o vender una cantidad concreta de petróleo, a un precio fijo en una fecha futura. La venta genera ganancias cuando los precios bajan y pérdidas cuando suben. Por ejemplo, una petrolera puede vender petróleo a un agente el 1 de enero con entrega al 1 de febrero a 50 dólares por barril. Si para el 1 de febrero, el precio del crudo cae en el mercado a 45 dólares, la petrolera ganará 5, pero si sube a 55 dólares habrá perdido 5 dólares, pues el contrato solo le paga 50 dólares por barril.
- 11 Los contratos de opciones funcionan como una especie de póliza de seguro, donde se paga una prima para cubrirse del riesgo de caídas de precios; aunque estas primas suelen ser costosas, la ventaja es que, a diferencia de otros contratos, si los precios suben el comprador o vendedor sí obtiene los beneficios correspondientes (Dodds, 2005: 106).

Otros contratos, como los *forward*<sup>12</sup> (a término) y *swaps*<sup>13</sup> se negocian en el mercado no oficial conocido como *over the counter* (OTC), donde las condiciones de cantidad, fecha de entrega se fijan entre vendedores y compradores, transacciones que no están protegidas contra el fraude y la manipulación (Dodd, 2005:102-106). Adicionalmente, existen los acuerdos de trueque, donde se intercambia petróleo por otros productos básicos, armas, etc.

Los mercados petroleros tradicionales (intercambios físicos) requieren capital y especialización, lo cual hace difícil la participación en este negocio, sobre todo, si no se conoce a quién comprar el petróleo, dónde guardarlo y a quién venderlo.

Los contratos de futuros eliminan estas complicaciones. Por un lado, están estandarizados con respecto a la cantidad y lugar de entrega, con lo cual los participantes no necesitan saber mucho sobre las características técnicas del producto, y son impersonales; esto es, no se necesita saber quién está al otro lado de la operación (Razavi y Fesharaki, 1991:14-15).

Estas características y la volatilidad de los precios del petróleo han estimulado la entrada al negocio petrolero de especuladores y actores financieros no relacionados con la energía. Entre ellos, bancos de inversión (*Goldman Sachs, Morgan Stanley*), administradores de fondos o fondos de pensiones (*Pimco, Fidelity*), aseguradores (*AIG*), fondos especulativos y otros (*Amic et al.*, 2006: 31, citado por Fontaine, 2010: 137), que han inyectado mayores dosis de inestabilidad a un mercado de por sí ya volátil.

Para la venta de su petróleo, Ecuador utiliza básicamente los contratos tradicionales (a largo plazo y *spots*). Aunque los contratos de futuros, opciones y *swaps* permitirían al país protegerse de la variabilidad de precios, implican costos políticos, económicos y legales que los funcionarios no están dispuestos a asumir. Por ejemplo, si un funcionario colocara crudo ecuatoriano mediante contratos de futuros para protegerse de la caída de

12 El *forward* es similar al contrato de futuros, con la diferencia de que el primero no está estandarizado con respecto a la cantidad, calidad y ubicación del comercio (Razavi y Fesharaki, 1991: 79). Los *forward* son contratos hechos a la medida o de acuerdo a las necesidades de los agentes de mercado y se contratan a través de operadores que, por lo general, son bancos.

13 Un *swap* es el equivalente económico de una serie de contratos a futuro, es decir cuando estos en lugar de liquidarse se colocan nuevamente (Dodd, 2005: 103).

precios y estos subieran, el instrumento generaría millonarias pérdidas para el país, lo cual sujetaría al funcionario a la crítica pública y a la observación de los organismos de control. Si por el contrario el funcionario decide contratar una opción para proteger las exportaciones de una eventual caída de precios, el alto costo de la prima podría generar cuestionamientos por *malgastar* el dinero en un seguro petrolero en lugar de atender otras necesidades (Entrevista a José Luis Zapater, 2011).

Estos problemas no son aislados al caso ecuatoriano. Con excepción de productores como México y el Estado de Texas que han utilizado con éxito estos instrumentos, su uso en los países en vías de desarrollo aún es escaso. Esto se explica porque estos instrumentos requieren de alta capacitación y conocimiento institucional respecto de su uso, pueden presentar objeciones políticas e implican altos costos económicos (Dodd, 2005: 106-107). Visto así el uso de contratos a largo plazo y *spots* permite a los gobiernos eludir cualquier responsabilidad frente a una caída de precios y traspasarla a los mercados internacionales.

### *El factor volumen*

La entrada en operación del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) en noviembre de 2003 abrigó las esperanzas de un nuevo auge petrolero en el Ecuador. En efecto, esta infraestructura, construida con inversión privada, permitió desfogar una producción represada, en particular del sector privado dando un fuerte impulso a la producción petrolera nacional que pasó de 393 000 barriles diarios (b/d) en 2002 a 526 000 b/d en 2004, un incremento del 34% en apenas tres años.

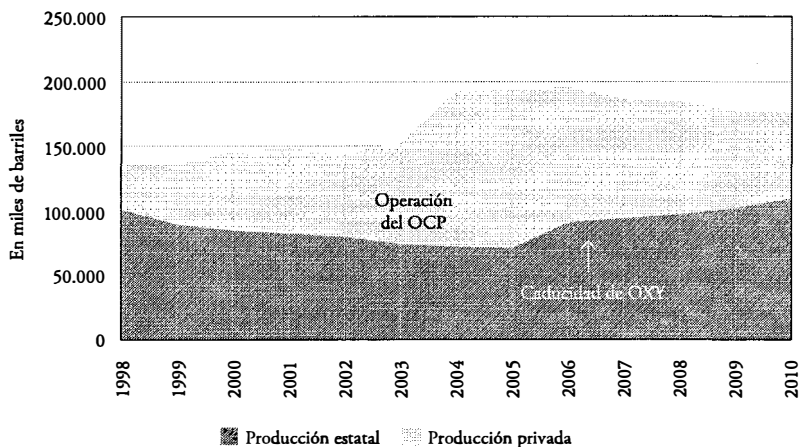
La nueva producción fue el resultado de la política de apertura llevada a cabo en los noventa e inicios de los 2000 para, a través de una serie de incentivos, ampliar las inversiones en un sector petrolero. Todo ello, en medio de una tendencia creciente de precios bajos que reducía los ingresos estatales.

Aunque estas reformas impulsaron el crecimiento del sector hidrocarbúrico ecuatoriano, tuvieron resultados negativos para la industria estatal. Esto porque condujeron a la privatización creciente de la producción

(Fontaine, 2007: 1-7), convirtiendo a las empresas petroleras privadas en las principales propietarias de la nueva riqueza.

El gráfico N.º 2 muestra que la producción estatal cae sostenidamente de un 77,3% en 1998 a un 36% en 2005. Esto mientras la producción de las empresas privadas casi se cuadruplicó en ese período al pasar de 36,5 millones de barriles a 123,2 millones de barriles.

Gráfico N.º 2 Evolución histórica de la producción privada y estatal



Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia

El 2006 marca un punto de quiebre a esta tendencia. El 16 de mayo de ese año el gobierno de Alfredo Palacio declaró la caducidad del contrato celebrado con la empresa norteamericana Occidental, para la exploración y extracción de crudo en el Bloque 15 y los campos Limoncocha, Eden Yuturi y Yanaquincha en la Amazonía ecuatoriana. La compañía, que generaba cerca del 20% de crudo extraído en el país, violó la Ley de Hidrocarburos al traspasar sin autorización estatal el 40% de su participación accionaria a la petrolera canadiense EnCana. La caducidad implicó la reversión total de sus operaciones en el país a favor del Estado y el inicio de una política de creciente intervencionismo estatal en el sector petrolero.

A partir de entonces y de forma contraria a lo ocurrido hasta 2005, la participación del Estado en la producción se recuperó hasta alcanzar un 62% en 2010, pero la privada cayó al punto de impactar negativamente en el balance global<sup>14</sup>. El gráfico N.º 2 muestra que la producción nacional (estatal y privada) aumenta ligeramente en 2006 (0,7%) en gran medida debido a los esfuerzos realizados por el gobierno de Palacio para mantener la producción del Bloque 15 en niveles similares a los de la ex operadora. Pero luego decrece gradualmente de 195,5 millones de barriles de crudo en 2006 a 177,4 millones en 2010, una baja del 9,3%.

Es decir, a excepción de 2006, la producción estatal, en el marco de las nuevas reformas que se pusieron en vigencia para recuperar el rol del Estado y de sus empresas petroleras en la gestión del sector, no fue suficiente para compensar la caída del sector privado, lo cual afectó al sector en su conjunto.

Se debe mencionar, además, que Ecuador no es un país competitivo en petróleo, lo cual también es un factor determinante cuando se analiza la dimensión de la bonanza (Puyana y Thorp, 1998: 25-26). Con 6 518 millones de barriles de petróleo, las reservas probadas del país representan 0,5% de las reservas mundiales. Ello convierte al país en un jugador marginal en el mercado petrolero internacional. Aunque a nivel regional, su posición mejora –ocupa el segundo puesto con el 4% de las reservas probadas totales de petróleo (108 170 millones de barriles)– está lejos de Venezuela que ocupa el primer lugar con 99 400 millones de barriles en reservas. Además, entre 2001 y 2008 las reservas del Ecuador casi no han variado al evidenciar un ritmo de crecimiento del 1,5% en promedio anual (OLADE, 2011)<sup>15</sup>.

14 EIOCP fue construido con una capacidad instalada de 450 000 barriles diarios, con miras a ampliar la frontera de producción. Para ello, se planteó mejorar la producción de Petroecuador, explotar el campo petrolero Ishpingo Tãmbococha Tiputini (ITT) y explorar y explotar la zona suroriental. Sin embargo, en la actualidad transporta menos de 160 000 barriles diarios (El Comercio, 2007).

15 Entre 2002 y 2007 las reservas del país venían cayendo a una tasa del 7% anual en promedio (OLADE, 2010:20). En 2011, sin embargo, la Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables del Ecuador revisó y ajustó sus estadísticas al alza. De acuerdo a las nuevas cifras, las reservas probadas se han incrementado progresivamente de 5 857 millones en 2001 a 6 542 millones de barriles en 2009 (OLADE, junio 2011). Consultada sobre este tema, un técnico de la Secretaría de Hidrocarburos, que pidió la reserva, explicó que las reservas son “dinámicas”.

En resumen, el país habría vivido un auge de volumen, pero de carácter moderado y de corto plazo.

### La dependencia a los hidrocarburos

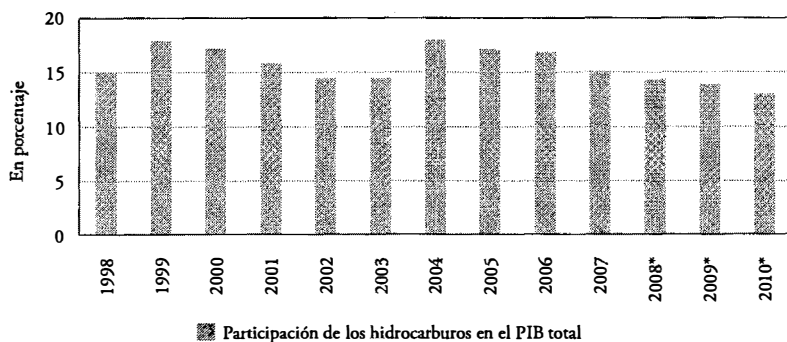
A casi cuatro décadas del doble choque petrolero y de la conversión del país en un exportador neto de hidrocarburos, los recursos petroleros siguen siendo la principal fuente de financiamiento de la economía nacional. Una de las características del *boom* de los setenta era el carácter estatal del recurso, lo cual hizo que el Estado sea el principal beneficiario de la nueva riqueza, otorgándole como nunca antes una capacidad de acción y participación en el sector.

Es decir, el efecto fue una permanente dependencia del sistema económico y político al petróleo. El análisis que sigue muestra que este factor histórico está aún presente como elemento condicionante de las políticas en materia petrolera, otorgándoles, además, cierto grado de rigidez.

En términos económicos, un país en desarrollo es dependiente a los hidrocarburos si el sector petrolero representa por lo menos el 8% del PIB, 40% de las exportaciones (Auty, 1993: 3) y si, además de esto, genera un flujo significativo de ingresos para el Estado (Naranjo, 2007: 89).

Al 2010, el sector petrolero (en dólares constantes del 2000) representa un 13% del PIB. En tanto, la participación del petróleo en las exportaciones totales fue del 55% (BCE, 2011a). Sus ingresos petroleros representaron el 29% de los ingresos totales (15 076 millones de dólares) que recibió el gobierno central para financiar su presupuesto (BCE, 2011b). Desde ese punto de vista, Ecuador presenta una economía altamente dependiente a los hidrocarburos. Pese a ello, un análisis más detallado a estas cifras permite comprender mejor la dimensión y, por tanto, los efectos de la *bonanza* en el caso ecuatoriano.

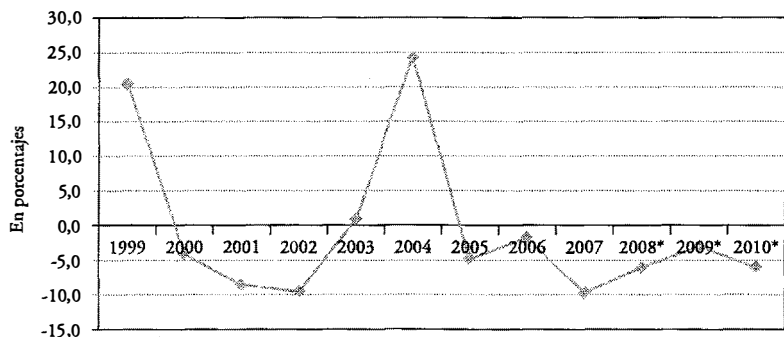
Gráfico N.º 3 Participación del sector petrolero en el PIB total (dólares constantes del 2000)



\*Datos provisionales

Fuente: BCE (2011b). Elaboración propia

Gráfico N.º 4 Tasa de variación del PIB petrolero (constantes del 2000)



\*Datos provisionales

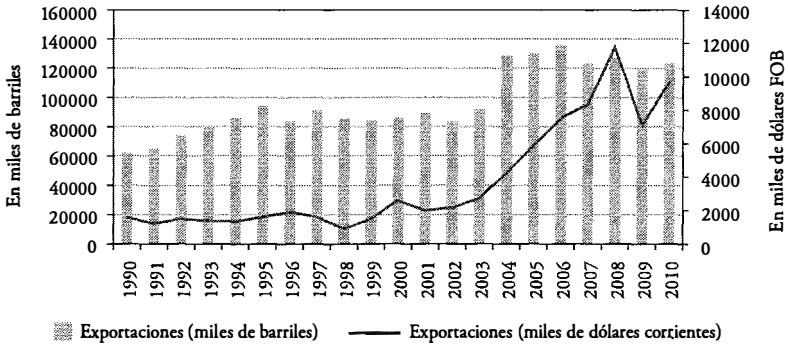
Fuente: BCE (2011b). Elaboración propia

El peso de los hidrocarburos en el PIB en realidad viene cayendo a un ritmo de -2,5% en promedio por año desde el 2000. En 2004 este índice creció en un 24% respecto a 2003 por la entrada en operación del OCP, pero luego continuó la tendencia a la baja de años precedentes. Al 2010, el

## Capítulo II. Los factores que afectan a la política

peso de los hidrocarburos en Ecuador en el PIB (13%) supera al de Bolivia (5,5%) (BCB, 2011) y al de Venezuela (11,7%) (BCV, 2011).

Gráfico N.º 5 Evolución de las exportaciones de petróleo de Ecuador



Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia

El Gráfico N.º 5 muestra que las exportaciones petroleras medidas en dólares corrientes tuvieron una evolución constante en la década del noventa hasta que en 1998 registraron una caída del 40% como consecuencia de la baja del precio del petróleo. Sin embargo, a partir de 1999 evidencian una tendencia al alza empujada por el incremento de precios del crudo en el mercado internacional. En el 2008 alcanzaron su punto más alto con un 62,3% en el total de ventas al exterior. Aunque las caídas de precios en los años 2001 y 2009 impactaron negativamente en los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, con caídas del 22 y 40% respectivamente, fueron bajas momentáneas, pues luego el nivel de exportaciones petroleras volvió a incrementarse al ritmo que crecía el precio del petróleo en el mercado internacional.

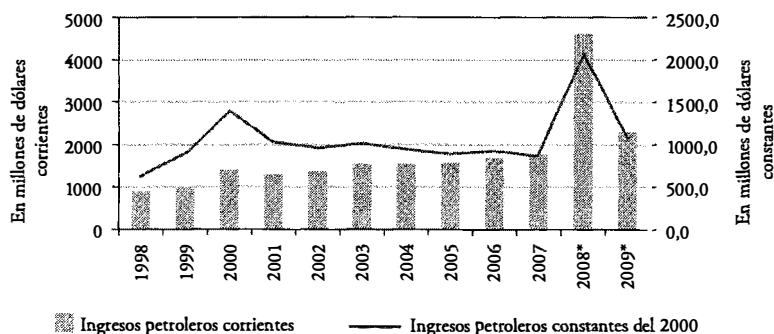
En 2010 las exportaciones petroleras representaron un 55% del total exportado. Con ello, Ecuador se ubica entre Bolivia, donde representa el 42,3% (BCB, 2011) y Venezuela, donde alcanza el 94,7% (BCV, 2011). Como se observa, en Venezuela el peso de los hidrocarburos es mucho más importante que en Ecuador y Bolivia, esto hace que los efectos de la dependencia al petróleo en los tres países difieran.



Mientras, la evolución de las exportaciones ecuatorianas en términos de volumen de crudo, que no habían registrado variaciones importantes en la década del noventa e inicios del 2000, dio un salto importante en 2003 y, particularmente, en 2004 como resultado de la ampliación de la capacidad de transporte de petróleo por la puesta en operación del OCP. Las exportaciones petroleras pasaron de 84,3 millones de barriles en 2002 a 129,4 millones de barriles en 2004, un aumento del 53% en apenas dos años.

De igual forma, el aumento del precio del petróleo impactó positivamente en el nivel de renta que recibe el Estado, sobre todo en 2008 cuando esta alcanza la cifra más alta del período con 5 974,5 millones de dólares (dólares corrientes) (MEF, 2011a). El peso de los ingresos petroleros sobre los ingresos totales que percibe el Ecuador en 2010 fue menor (29%) que el de Bolivia, donde representaron el 33,7% de los ingresos totales y que Venezuela donde sumaron 53,5% respecto al total de ingresos (BCV, 2011). Los ingresos petroleros del Ecuador en dólares constantes de 2000, sin considerar la variación de los precios, fueron más bajos que los ingresos medidos en dólares corrientes, es decir, en función de los precios actuales en el período 1998-2007. Mientras en este periodo los ingresos petroleros en dólares constantes crecieron en 1%, los ingresos corrientes crecen en promedio en 5%. En cambio, en el periodo 2008-2010, los ingresos a precios constantes crecieron en promedio un 126%, mientras que los ingresos corrientes sufrieron un incremento del 146%.

Gráfico N.º 6 Ingresos petroleros (1)



\*No consolidado. (1) El dato de ingresos constantes está calculado con base en el deflactor implícito del PIB.  
Fuente: MEF (2011a). Elaboración propia

Al observar la composición de los ingresos petroleros del país se observa que, además del alza del precio del petróleo, ha impactado en el nivel de renta, la creciente captación de recursos, especialmente del sector privado, por parte del Estado (ver Tabla N.º 1 y Gráfico N.º 7).

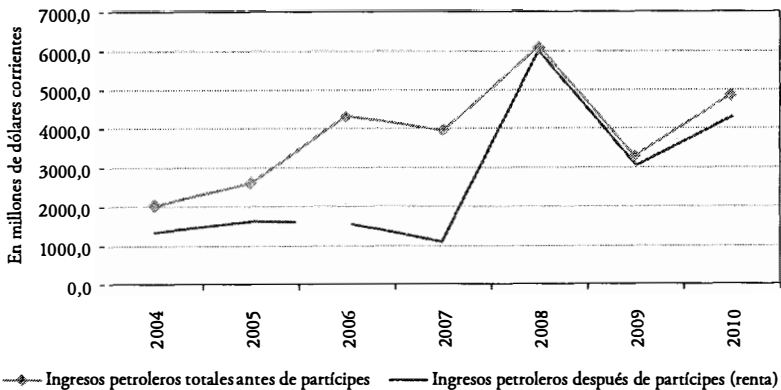
Ello se evidencia en una mayor centralización de los recursos a través de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento aprobada.

Esta norma se aprobó en abril de 2008, norma que eliminó las preasignaciones petroleras (ingresos y gastos predestinados por Ley que no entraban al Presupuesto General del Estado) que se destinaban hasta esa fecha a 29 partícipes que incluían cuatro fondos petroleros<sup>16</sup>, cuyos ingresos habían permanecido hasta esa fecha fuera de las cuentas nacionales<sup>17</sup>.

Desde entonces, los ingresos petroleros pasan directamente al gobierno central a través de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

- 16 Estos fondos eran: (1) el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), creado en 1998, que se alimentaba del excedente de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los presupuestados. (2) Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) que se alimentaba de los ingresos estatales generados por la producción cuya calidad fuera inferior a 23 grados API (petróleo agrio y pesado). Esta cuenta se creó en 2002 bajo el nombre de Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). En 2005 este fondo se convirtió en la CEREPS, con el objetivo de redestinar a educación, salud y reactivación productiva los ingresos petroleros que inicialmente iban en un 70% al pago de la deuda externa. (3) Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC), creado en julio de 2005, que se alimentó de un 20% de los recursos de la CEREPS y de sus saldos no utilizados al cierre del ejercicio fiscal. Se utilizó para estabilizar ingresos petroleros hasta el 2,5% del PIB y para atender emergencias por desastres. Finalmente, (4) el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarbúricos (FEISEH) creado en el 2006 para acumular los ingresos generados por el Bloque 15 y campos unificados, luego de que fueran revertidos al Estado (Artola y Pazmiño, 2007; y Ruiz, 2009).
- 17 Una explicación más amplia de este tema y del uso de la renta petrolera se realiza en el Capítulo III.

Gráfico N.º 7 El manejo de la renta petrolera



Fuente: MEF (2011a), BCE (2011c). Elaboración propia

La Tabla N.º 1 muestra que solo el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos (FEISEH), que a partir de abril de 2008 por efectos fiscales adquiere el nombre de Cuenta de Exportaciones del Bloque 15 (ver Tabla N.º 1, línea 8), permitió al Estado contar con 1 991.8 millones adicionales solo en 2008.

La búsqueda de renta también ha estado presente como parte constitutiva de la política petrolera a partir de 2006. Esto se evidencia, primero, en la emisión del Reglamento de Aplicación de la Ley 42-2006 (Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos) por parte del presidente Alfredo Palacio en julio de 2006. Esta norma obligó a las petroleras privadas a entregar al Fisco, al menos, el 50% de sus ganancias extraordinarias obtenidas por el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional. Luego, en octubre de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo 662, el presidente Rafael Correa aumentó este porcentaje al 99% (Tabla 1, línea 9), dejando abierta la posibilidad de renegociar los contratos petroleros con las petroleras privadas (ver capítulo III).

## Capítulo II. Los factores que afectan a la política

Tabla N.º 1 Ingresos petroleros de gobierno central (dólares corrientes) (1)

	Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Ingresos petroleros totales antes de partícipes	2017.4	2593.8	4283.4	3952.0	6062.2	3242.8	4846.2
2	Ingresos petroleros después de partícipes (renta)	1312.9	1563.5	1504	1091.8	5974.5	3013.2	4271.1
3	Exportaciones petroleras y de derivados	586.3	895.4	948.6	511.4	2359.9	1455.1	2701.1
4	Venta interna de derivados	429.7	70.6	0	0	44.5	0	0
5	Fondo de Inversión Petrolera	112.6	95.5	110.7	115.5	52.7	0	0
6	Fondo de Estabilización Petrolera (2)	109.1	454.5	422.6	450.4	165.9	0	0
7	Otros ingresos petroleros (3)	75.2	47.5	22.1	14.5	72.8	173.2	70.6
8	Exportaciones de Bloque 15 (4)					1991.8	762.9	446.1
9	Participación en los excedentes de precios Ley 42 – 2006 (5)					1286.9	442.5	514.7
10	Ventas anticipadas de petróleo a Petrochina						179.5	538.6

(1) La información de 1998 a 2003 sobre ingresos petroleros presentaron inconsistencias.

(2) Se eliminó en abril de 2008.

(3) Incluye ciertos impuestos, costos de transporte por el SOTE, participación del Estado en la producción de gas, etc.

(4) Refleja los recursos acumulados entre 2006 y 2008 en el FEISEH.

(5) Operativa desde julio de 2006, pero los ingresos petroleros se reflejan en el Presupuesto recién en 2008.

Fuente: MEF (2011a), BCE (2011c). Elaboración propia

El gobierno de Rafael Correa captó el 41% del total de ingresos petroleros que percibió el país entre 1998 y 2010 en términos de ingresos constantes del 2000. Esto se debe además a que ha sido el presidente con más tiempo en el poder desde 1998<sup>18</sup>, pero también debido a los altos precios de los hidrocarburos.

18 En el período agosto de 1998 y diciembre del 2010 Ecuador tuvo cinco presidentes, con un promedio de un año y nueve meses de duración del mandato del Jefe de Estado, lo cual evidencia la inestabilidad de la vida política e institucional del país.

Tabla N.º 2 Ingresos por gobierno en millones de dólares constantes del 2000

Gobiernos	Meses de gobierno	Ingresos totales	Total ingresos petroleros (1)
Jamil Mahuad (ago 1998-2000)	18	3 710.6	1 297.7
Gustavo Noboa (2000-2002)	23	9 325.1	3 279
Lucio Gutiérrez (2003-abr 2005)	28	7 349.5	2 243.9
Alfredo Palacio (abr 2005-2006)	20	5 920.5	1 498.1
Rafael Correa (2007-2010) (2)	48	22 165.4	5 893
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>48 471.1</b>	<b>14 211.7</b>

(1) Incluye ingresos por exportaciones y por derivados

(2) Incluye los dos mandatos de Rafael Correa: 2007-2009, 2009 hasta 2010.

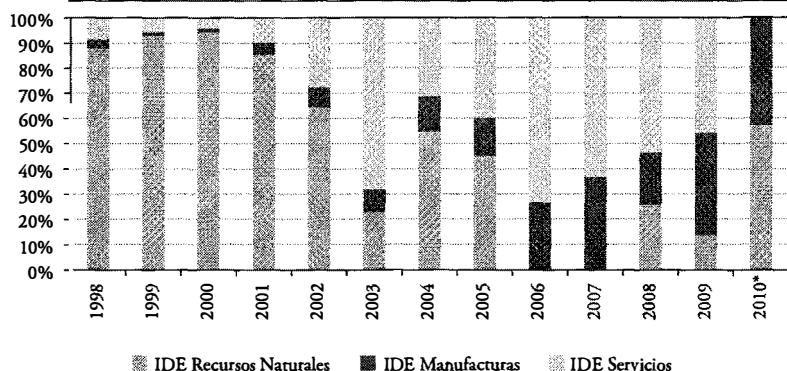
Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia, con base en datos anuales de ingresos de gobierno central.

## Las inversiones

Ecuador no solo que tiene un rol marginal en el mercado mundial de hidrocarburos sino que también es un país poco atractivo para las Inversiones Directas Extranjeras (IDE). En 2010 Ecuador captó 11 815 millones de dólares de IDE, lo que representó el 0,7% de América Latina y el Caribe y el 5,5% de la región andina (UNCTAD, 2011: 192).

Más del 48% de la inversión que recibió el país entre 1998 y 2010 fue para el sector de recursos naturales, petróleo básicamente, seguido del sector de servicios y luego manufactura.

Gráfico N.º 8 IDE por industria en Ecuador

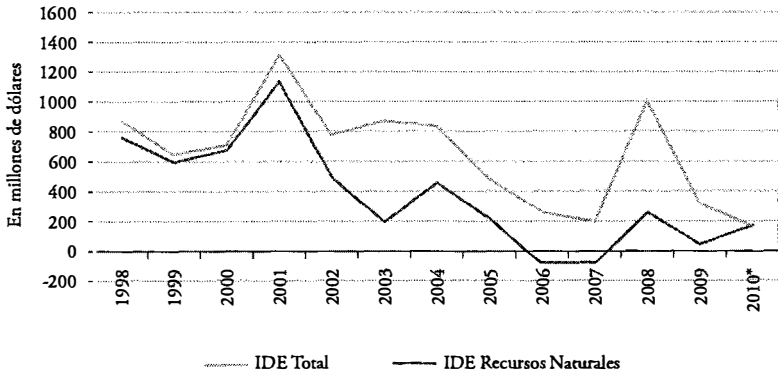


\*Cifras no consolidadas

Fuente: CEPAL (2009 y 2011). Elaboración propia

El Gráfico N.º 9 muestra que los flujos netos de IDE registran una caída importante en 1999 como resultado de la inestabilidad política y económica que terminó en la salida de Jamil Mahuad del gobierno, el abandono de la moneda nacional y la adopción de la dolarización. Luego de ello, inicia un proceso de recuperación económica y estabilidad. En 2001 se observa una inyección de capital récord de 1 139 millones de dólares en el sector de recursos naturales gracias a la inversión que atrajo la construcción del OCP.

Gráfico N.º 9 Flujo neto de IDE en Ecuador (millones de dólares corrientes)



\*Cifras no consolidadas

Fuente: CEPAL (2009 y 2011), Elaboración propia

Pero luego la IDE comienza a caer progresivamente registrando sus puntos más bajos en 2006 y 2007 cuando se declara la caducidad del contrato de Occidental y se nacionalizan las ganancias extraordinarias de las petroleras privadas. Sin embargo, lo que llama la atención es que la IDE sube en 2008 aunque ese año marca una profundización del intervencionismo estatal con el proceso de renegociación de contratos con las petroleras privadas. En 2010 también se observa una recuperación de las inversiones, año en que se tramita y aprueba la reforma a la Ley de Hidrocarburos para revalorizar el rol del Estado en el manejo del sector petrolero. Es decir, las inversiones pueden estar relacionadas, aunque no directamente, con la gobernanza energética del sector. Algunos trabajos académicos han destacado que esta evolución de las inversiones en el país, similar a lo ocurrido en Bolivia y Venezuela, puede estar más bien relacionada con la inestabilidad política de los últimos años en esos países y sus efectos, aunque en algunos casos pueden haberse acentuado con la nacionalización del sector petrolero (Fontaine, 2010: 212).

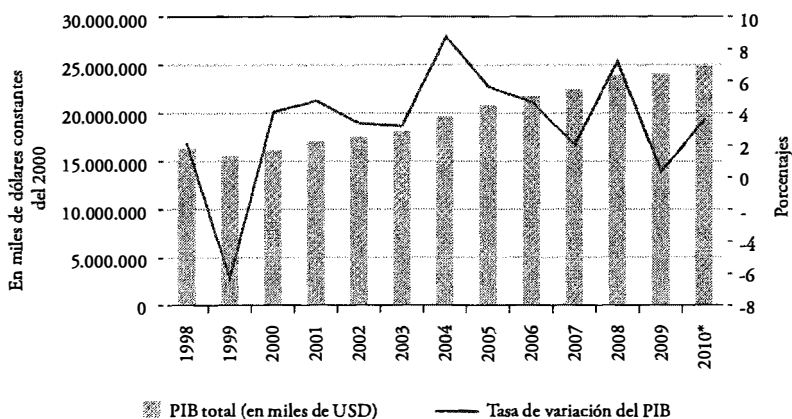
## El impacto de la bonanza: el efecto gasto

Según la tesis de la maldición de recursos, los efectos de la abundancia de un recurso natural en la economía de un país debieran expresarse en una desaceleración o estancamiento de la economía en términos reales así como en exportaciones poco diversificadas. El PIB de Ecuador en realidad viene creciendo. Adicionalmente, las exportaciones no petroleras e incluso las exportaciones no tradicionales han crecido desde el año 2000 gracias a la estabilidad económica que generó la dolarización. Las primeras a una tasa anual del 12,3% entre 2000 y 2010 y las últimas a un 14% en promedio anual en ese mismo período.

Lo que debe preocupar, sin embargo, es que este crecimiento no ha sido suficiente para reducir el déficit en la balanza comercial no petrolera, que ha ido en aumento, de menos 729 millones de dólares en el 2000 a menos 7 705 millones de dólares en 2010. Por otro lado, llama la atención la trayectoria volátil que ha tenido el PIB. En efecto, este se ubicó en 2,04% en 2007, 7,24% en 2008, 0,4% en 2009 y 3,6% en 2010 (BCE, 2011b). El repunte de 2008 se debe a la alta inversión estatal en obra pública, los servicios gubernamentales y el suministro de energía eléctrica. Pero vale la pena anotar que el país tiene una economía dolarizada dependiente de capitales foráneos, lo que la convierte en altamente vulnerable a los vaivenes del mercado petrolero internacional. Un reflejo de ello se observó durante la crisis internacional que generó una caída de precios del petróleo a fines de 2008, lo cual impactó en el bajo crecimiento del PIB el año siguiente.



Gráfico N.º 10 Evolución del PIB ecuatoriano



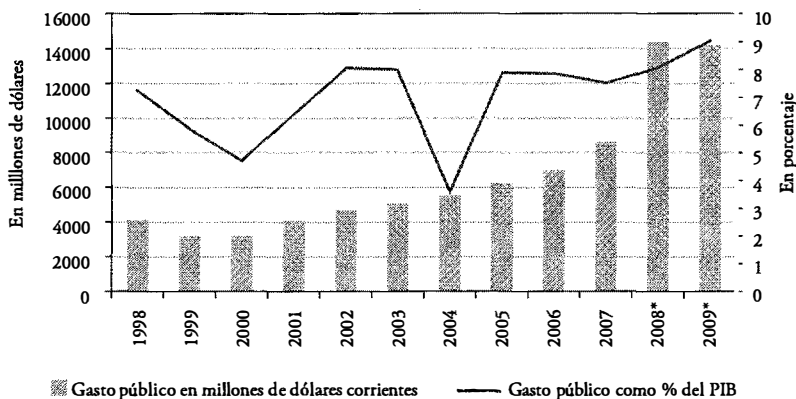
\* Datos provisionales

Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia

Los países que sufren de maldición de recursos tienden a reducir el pago de impuestos. En el caso ecuatoriano, sin embargo, los ingresos por impuestos han crecido de forma sostenida la última década. Estos ingresos crecieron en 4,6 veces entre 1998 y 2010. Entre 1998 y 2005 los ingresos provenientes de la recaudación tributaria aumentan a un ritmo del 12% por año. Entre 2006 y 2010, en cambio, crecen al 20% por año.

En términos de enfermedad holandesa, dado que a partir de 2006 la mayor parte de ingresos petroleros lo capta el Estado, el efecto dominante en el caso ecuatoriano es un efecto gasto, es decir una elevación del gasto público. El gasto público, que había caído entre 1998 y el 2000, debido a la crisis política y económica, comienza a crecer sostenidamente los años siguientes como se observa en el Gráfico N.º 11.

Gráfico N.º 11 El gasto público del gobierno central



(\*) Datos provisionales.

Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia

Entre 1998 y 2005 el aumento del gasto público fue de un 4,5 en promedio anual. Entre 2006 y 2009, los gastos crecen a un ritmo del 14,1% anual. El gasto en 2009 fue cuatro veces más que en el 2000 y 2,3 veces más que en 2006. Al detallar el egreso del gobierno por tipo de gasto público se observa que el gasto de capital (inversión pública) crece a una tasa del 24,4 % por año entre 1998 y 2009, especialmente por el fuerte impulso de inversión del gobierno que se evidencia con fuerza a partir de 2007. Sin embargo, el gasto en sueldos y salarios crece en una tasa similar (20,7%) entre 1998 y 2009. El gasto público en sueldos alcanzó su máximo histórico en 2009 cuando crece en un 27,8%. Todo ello como consecuencia del centralismo burocrático que caracteriza al modelo de gestión que se aplica en el país a partir de 2007.

La Tabla N.º 3 muestra que las caídas de precios del petróleo impactan negativamente en el gasto de inversión, lo cual puede observarse en 2009 (-11%) no así el gasto en sueldos del sector público, que representa un tercio del presupuesto general del Estado, que más bien crece (20%) ese año pese a que la crisis internacional redujo los ingresos estatales. Es decir, el gasto en salarios es inelástico (no baja a medida que bajan los ingresos) (BCE, 2011a).

Tabla N.º 3 Evolución del gasto público (millones de dólares corrientes)

Año	Precio del petróleo ecuatoriano dólares por barril	Tasa variación/año (en %)	Gasto público	Tasa variación/año (en %)	Gasto sueldos	Tasa variación/año (en %)	Gasto de capital	Tasa variación/año (en %)
1998	18,02		4185.9		1509.7		1045.4	
1999	15,5	11.9	3163.4	-22.4	898	-21.3	736.2	-29.6
2000	24,87	40.6	3,230.2	-14.9	706.9	53.9	658.5	-10.5
2001	19,16	-8.4	4,067.0	23.4	1,088.0	53.7	1,438.7	118.5
2002	21,82	6.5	4,756.7	36.8	1,672.5	11.4	1,226.0	-14.8
2003	25,66	14.6	5,009.6	0.1	1,863.7	9.9	1,317.1	7.4
2004	30,13	-0.20	5,497.8	4.1	2,048.8	12.2	1,394.5	5.9
2005	41,01	0.60	6,232.1	4.9	2,299.0	12.3	1,511.6	8.4
2006	50,75	9.6	7,011.0	4.2	2,581.4	12.9	1,669.0	10.4
2007	59,86	2.6	8,627.3	5.6	2,913.9	34.8	2,627.5	-57.4
2008*	82,95	163.1	14,389.0	21.4	3,928.6	19.8	5,928.6	125.6
2009*	52,56	-50.5	14,217.9	25.3	4,707.8	27.8	5,283.9	-10.9

Pro- medio año/ Total período	17.3	8.0	20.7	24.4
---	------	-----	------	------

(1) A partir del 2010 los datos corresponden al Presupuesto General del Estado -PGE-, los mismos que no son comparables porque incorporan datos de las Entidades Autónomas.

(2) En millones de dólares

(3) En porcentaje

Fuente: BCE (2011a). Elaboración propia

## Conclusión

A partir de 1999 Ecuador vive una nueva bonanza petrolera generada, principalmente, por un incremento sostenido de los precios del petróleo. En términos de volumen de producción el país habría vivido un auge de corto plazo y, por tanto, moderado gracias a la puesta en operación del OCP en 2003. Este “auge” es moderado, además, comparado con el que

vivió el país en los años setenta y frente al que viven actualmente otros países de la región –como Venezuela– que depende en mayor medida del sector hidrocarburífero. Ello arroja evidencia respecto a que los impactos de las bonanzas no se pueden aplicar a todos los países por igual, sino que cada uno presenta sus particularidades propias.

Debido a que la mayor parte de la renta la capta el gobierno, el impacto de la “bonanza” en Ecuador se evidencia principalmente por un aumento del gasto público, especialmente a partir de 2007, pero más que una fatalidad, estos efectos son consecuencia de las preferencias de los tomadores de decisión.

La evolución del PIB y el nivel de producción y reservas del país impiden que se aplique la tesis de la maldición de recursos al caso ecuatoriano en estricto sentido, por lo que la administración de los choques positivos o negativos de precios constituye más bien un problema de gobernanza. Existen, además, factores externos e internos que condicionan las políticas públicas. Entre los factores exógenos están un mercado petrolero cada vez más volátil y la alta concentración de la IDE en el sector de hidrocarburos. Entre los factores endógenos están los niveles de reservas y producción del país, que son marginales en el mercado petrolero mundial, y la histórica dependencia al sector de hidrocarburos en términos de ingresos.

# Capítulo III

## La política petrolera ecuatoriana 2005-2010

Dada la inestabilidad de los precios del petróleo y la dependencia a los ingresos petroleros, caminar hacia una transición energética debería ser una prioridad. Pero en la política petrolera instrumentada a partir de 2005 se evidencia una estrategia: obtener del sector petrolero, especialmente privado, la mayor cantidad de renta, aun a costa de postergar o renunciar a la incorporación de nuevos yacimientos. Los instrumentos de política petrolera de los últimos años, materializados en reformas legales y contractuales, desde este punto de vista, constituyen *añadiduras* o *pequeños ajustes marginales* de una misma forma de administrar el patrimonio nacional.

### La formulación de la política petrolera

#### *El Jefe de Ejecutivo, un actor decisivo*

En el proceso de formulación de las políticas públicas participan actores decisivos, es decir aquellos que eluden a otros actores y adquieren poderes decisivos de facto; actores institucionales con poder de veto, cuyo consentimiento es necesario, pero no suficiente para aprobar una política pública, como el Congreso; actores institucionales con poder de veto de última instancia como la Corte de Justicia o la Corte Constitucional y actores no

institucionales que pueden ser organizaciones de la sociedad civil, la petrolera privada, etc.) (Mejía Acosta *et al.*, 2009a: 40-64).

De manera formal hasta antes de 2010, la Ley de Hidrocarburos delegaba la formulación de la política petrolera al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, Petroecuador y el Ministerio de Defensa, los cuales se encargaban de su ejecución, luego de someterla al presidente de la República. Tras la reforma de esta normativa publicada en Registro Oficial el 24 de junio de 2010, se delegó su formulación al Ministerio del Ramo (se entiende el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables) y la Subsecretaría de Hidrocarburos, entidad que forma parte de este Ministerio. Todo ello, dentro de la reforma institucional que se impulsa en el país a partir de 2007.

Sin embargo, en Ecuador los presidentes cuentan con amplias prerrogativas constitucionales para influir en la formulación de la política petrolera, convirtiéndolos en actores decisivos frente a otros. Este no es un problema de ahora. Los conflictos por la actividad petrolera en el Parque Yasuní ofrecen un ejemplo del peso del Jefe del Ejecutivo en la elaboración de políticas sectoriales. En 1992 el anuncio del entonces presidente Sixto Durán Ballén de licitar bloques petroleros al interior del Parque Yasuní, llevó a la Corporación de Defensa de la Vida (Cordavi), un grupo de organizaciones ambientalistas, a plantear la inconstitucionalidad de esta decisión en el Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>1</sup> (TGC). Un mes después de emitir una sentencia que condenaba cualquier tipo de actividad petrolera en el parque, el Tribunal dio marcha atrás a este fallo y, en sesión extraordinaria, emitió un nuevo fallo que amplió el Yasuní a 982.000 hectáreas (ha) y el territorio huao a 771.870 ha a condición expresa de que el sector ecologista no pusiera trabas a las actividades petroleras. (Fontaine, 2003: 387-388; Narváez, 2007: 61 y 62). Los jueces justificaron el cambio de decisión por el hecho de que el término *concesión* petrolera que aparecía en el primer texto ya no estaba vigente cuando se emitió. El ejemplo no solo ilustra, la incapacidad del Estado de conducir una política coherente en materia ambiental, sino el poder del presidente para marcar la agenda incluso sobre un actor de última instancia, como el TGC.

1 Hoy Corte Constitucional.

Las sucesivas reformas constitucionales no hicieron sino fortalecer su poder. La Constitución de 1998 otorgó al Jefe de Estado poderes de facto para, por ejemplo, cambiar la legislación vía decreto ejecutivo o enviar proyectos económicos urgentes. Con ello, se buscaba compensar la ausencia de respaldo político del Congreso que provocaba continuos bloqueos a los proyectos de reforma planteados desde el gobierno (Mejía Acosta *et al.*, 2009a: 67, Basabe *et al.*, 2010: 80-81). Sobre esto se puede citar, por ejemplo, la creación de contratos petroleros de alianzas estratégicas con petroleras estatales mediante Decreto 799, durante la presidencia de Gustavo Noboa. Los gobiernos de Alfredo Palacio y Rafael Correa tampoco son la excepción y utilizaron estas atribuciones ampliamente.

La Constitución aprobada en 2008 consolida la influencia del Jefe del Ejecutivo en el proceso de formulación de la política petrolera al declarar en su Artículo 313 al petróleo como sector estratégico, cuya gestión está a cargo del Estado a través de petroleras estatales (Constitución, 2008)<sup>2</sup>. La tendencia a fortalecer el poder discrecional del Presidente a costa de otros actores en la toma de decisión pública se evidencia, además, en mayores atribuciones legislativas y presupuestarias (Basabe *et al.*, 2010: 80).

En materia legislativa, fortaleció el ejercicio del veto parcial del Jefe del Ejecutivo. Este ya se contemplaba en la Constitución de 1998 para sancionar los proyectos de reforma debatidos y aprobados por el Congreso. El Artículo 138 de la Constitución de 2008 señala que si el Presidente de la República vetara parcialmente un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional puede presentar un texto alternativo de reforma que solo podría ser modificado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. Es decir, antes el Jefe del Ejecutivo podía vetar total o parcialmente el texto debatido por los legisladores. Hoy, además, puede proponer reformas alternativas a lo discutido por el Congreso. En este contexto vale la pena mencionar que las continuas victorias electorales de Rafael Correa<sup>3</sup>, desde el inicio de su

2 La Carta Política también declara como sectores estratégicos a las telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad y patrimonio genético, espectro radioeléctrico, agua y otros que se creen por Ley.

3 Me refiero a los procesos electorales llevados a cabo hasta 2010. Estos fueron: elecciones presidenciales de 2006, donde Correa ganó la presidencia con el 57% de los votos válidos; la convocatoria para Asamblea Constituyente de 2007 que se aprobó con el 81,7% de los votos válidos; la consulta

mandato, le han permitido, como a ningún otro presidente desde el retorno de la democracia, contar con amplias mayorías legislativas para viabilizar sus iniciativas de reforma. Un ejemplo de ello ofreció la Reforma a la Ley de Hidrocarburos publicada en Registro Oficial en julio de 2010. El proyecto fue enviado por el Jefe del Ejecutivo con el carácter de *económico urgente* para, entre otras reformas, introducir un nuevo tipo de contrato (prestación de servicios) y poder avanzar en las reformas al sector petrolero. El proyecto buscaba armonizar las reglas de juego en el sector petrolero con lo establecido en la nueva Constitución, para lo cual planteaba un rol preponderante del Estado en los hidrocarburos y relegar a la empresa privada a un papel complementario. El presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, convocó a una sesión de última hora para conocer el veto parcial que envió el Jefe del Ejecutivo sobre la norma, pero la ausencia de los asambleístas del bloque gobiernista Alianza País impidió que se instale. Sin el quórum necesario para tratar el veto parcial, la reforma entró en vigencia por el ministerio de la ley sin debate y en medio de las advertencias del Jefe del Ejecutivo de disolver la Asamblea si esta llegaba a bloquear la reforma.

Esto porque la Constitución, además, en su Artículo 148 otorgó al Presidente de la República la facultad de disolver la Asamblea una sola vez en los tres primeros años de su mandato si considera que se ha arrogado funciones no contempladas en la Constitución, obstaculiza la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o existe crisis grave o conmoción interna.

### *Un nuevo contexto institucional*

La Constitución de 2008 se volvió un instrumento al servicio de la reforma política que se impulsa a partir de 2007 y que busca el rescate del rol del Estado y sus capacidades (Fontaine y Fuentes, 2011: 257-260). Los planteamientos de la reforma institucional fueron el ordenamiento territorial,

---

popular para elegir a los miembros de esta Asamblea realizada ese mismo año, donde cerca de un 70% de los electores apoyó a la mayoría de gobierno; el referéndum que aprobó con un 64% la nueva Constitución en 2008; y las elecciones generales de 2009, donde Correa se reeligió con un 52% y obtuvo 46% de los 124 escaños de la Asamblea Nacional (CNE, 2011).



la construcción de un sistema económico-social más justo y solidario, la diversificación del aparato productivo, la protección del medio ambiente y la planificación por objetivos (Carrasco *et al.*, 2011:149). Esta nueva visión del Estado se plasmó tanto en la Constitución de 2008 como en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007 y, luego, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

El caballo de batalla de esta estrategia es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). El ente, dotado de amplias prerrogativas constitucionales, no solo reemplazó al Consejo Nacional de Modernización (CONAM), fue su antítesis. A diferencia del CONAM, que actuó para la reducción del aparato estatal y la reingeniería institucional, la Senplades plantea “relanzar al Estado como un activo agente económico” (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 91).

Este nuevo modelo ha llevado a la creación de un nuevo aparato institucional, en particular en la Función Ejecutiva. Ello se expresó especialmente en la creación de ocho ministerios coordinadores, supeditados a la Senplades. Aunque por su carácter sectorial debieran participar en la formulación de las políticas públicas, sus funciones todavía son ambiguas. Ello se puede observar en que, pese a que ya existía el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos (creado para proponer, coordinar, ejecutar, articular, supervisar y evaluar las políticas relacionadas con estos sectores), la reforma a la Ley de Hidrocarburos propuesta por el Ejecutivo y aprobada en 2010 por la Asamblea, delegó la formulación de la política petrolera al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

Otro hecho que muestra que aún no están claras las funciones y acciones del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos fue la iniciativa del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) de formular en 2007 la política energética en su conjunto, aunque el MEER solo tenía competencia sobre el subsector eléctrico. Esta política energética abarcó al subsector petrolero, pese a que este estaba a cargo del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, evidenciando, así, la descoordinación entre ambos sectores.

En 2005 Ecuador disponía de 15 ministerios, en 2010 cuenta con 28. De ellos, 12 son nuevos, ocho han vivido algún proceso de reestructu-

ración a partir de 2007 y uno se eliminó<sup>4</sup>. Además la Función Ejecutiva cuenta con ocho secretarías, con rango de ministerio: Secretaría Nacional del Agua (Senagua), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), Secretaría Nacional del Migrante (Senami), Secretaría de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Inmobiliar), Consejo Nacional sobre el Derecho del Mar, Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (Ecorae), Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (Ver Anexo N.º 1). Esta estructura orgánica supuso el aumento de la burocracia, lo que a su vez impulsó un creciente gasto público, especialmente en sueldos como veremos más adelante.

El auge de precios del petróleo creó las condiciones para financiar el modelo, pero a la vez lo somete a las condiciones volátiles del mercado petrolero, como vimos en el capítulo II.

### **Los instrumentos de la política y su enfoque rentista**

La política petrolera instrumentada los últimos años en el Ecuador ha tomado un giro nacionalista, que busca el fortalecimiento de la empresa estatal Petroecuador y rescatar el rol del Estado en el manejo del sector hidrocarburiífero. Para ubicar el punto de partida de esta política, es necesario remitirse a los acontecimientos de transición que siguieron a la caída de Lucio Gutiérrez del poder en 2005. Gutiérrez planteó en 2004 cambios a la Ley de Hidrocarburos para introducir nuevas modalidades contractuales, en especial para reactivar los campos petroleros operados por Petroecuador, lo cual fue visto como un intento por profundizar la privatización del sector.

Tras las protestas de abril que terminaron con la salida de Gutiérrez, Alfredo Palacio, quien se había desempeñado como su vicepresidente, asumió el poder por sucesión presidencial. Bajo la promesa de avanzar hacia un cambio radical en el país, echó abajo esta reforma, declaró la caducidad

4 En enero de 2010 se eliminó el Ministerio de Litoral creado por Correa el 8 de agosto de 2007. Sus funciones pasaron a la Senplades (Diario El Universo, 2010).

de Occidental y nacionalizó el 50% de las ganancias extraordinarias de las petroleras privadas por el aumento del precio del petróleo. El gobierno que siguió, liderado por Rafael Correa, profundizó este nuevo modo de gobernanza. La primera prioridad en esta nueva forma de gestionar el patrimonio será captar la renta petrolera.

### *La nacionalización de las ganancias extraordinarias*

Como observamos en el Capítulo II, una serie de reformas para abrir el sector petrolero a la inversión privada implicaron la privatización de una parte de la producción petrolera. Una de las más importantes fue la Ley 44 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, aprobada en 1993, que introdujo los contratos de participación, con los cuales las empresas privadas recibían como pago a sus costos e inversiones un porcentaje, previamente acordado, del petróleo extraído, consolidando un acuerdo para la co-gestión del sector petrolero entre el Estado y la empresa privada. El resultado de estas negociaciones, sin embargo, dejaron escasos beneficios al Estado.

En 2005 las empresas privadas generaban el 63,4% de la producción del país, sus contratos tan solo aportaban con el 27,2% de la producción al Estado (Fontaine: 2007:7). Desde la visión estatal, estos contratos, suscritos entre diciembre de 1995 y marzo del 2000, se firmaron cuando los precios del petróleo fluctuaban entre 14,8 y 24,8 dólares por barril. En 2005 el precio del petróleo había alcanzado los 41 dólares, pero el incremento no se traducían en ganancias para el Estado.

Quando yo asumo la Presidencia me encuentro con que no había plata, los hospitales estaban sin recursos, las escuelas sin techo, sin puertas y yo me pregunto “¿Donde está la plata?”. Esta frase la hizo famosa Vladimiro Álvarez, un ex candidato a la Presidencia. En un discurso que yo dictaba en la Universidad Católica, estaba sentado allí Álvarez, lo miré y le dije: “Ya sé dónde está la plata: en los contratos petroleros” (Entrevista a Alfredo Palacio, 2011).

Petroecuador, a través de la Unidad de Administración de Contratos Petroleros, había manifestado su preocupación por los escasos beneficios que dejaban los contratos petroleros de participación, pese al aumento del precio del petróleo desde 2004. Sostenía que, a medida que aumentaba el precio del petróleo, los contratos se volvían recesivos para el Estado, con excepción de dos casos. El primero era el contrato de Tarapoa, a cargo de la petrolera china Andes Petroleum, que estableció una cláusula de variación de precios a favor del Estado, con la cual si el precio de venta del crudo excedía los 17 dólares por barril, los beneficios adicionales generados por el incremento real en el precio (calculado a valores constantes de 1995) se distribuían en partes iguales entre la operadora y el Estado. El segundo, era el campo Palo Azul, a cargo de Ecuador TLC, subsidiaria de la brasileña Petrobras, donde a medida que subía el precio del crudo, se incrementaba la participación estatal, de un 30% hasta un 50,5% cuando el precio del barril superaba los USD 24.

El Ministerio de Finanzas, entonces liderado por Diego Borja, asumió el tema como un problema y lo insertó en la agenda del gobierno. La cláusula de variación de precios del contrato de Tarapoa sirvió de base<sup>5</sup> para que el 1 de marzo de 2006 el presidente Alfredo Palacio envíe al Congreso el proyecto de Ley 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, con el carácter de *económico urgente*, para obligar a las compañías privadas a conceder a favor del Estado al menos el 50% de las ganancias extraordinarias por el incremento del precio del petróleo.

El punto central de la reforma era restablecer el *equilibrio económico* de los contratos, por considerar que las ganancias extraordinarias generaban un “estado de injusticia e inequidad económica, por cuanto las empresas petroleras reciben utilidades superiores a las que fueron consideradas en las negociaciones con el Estado” (Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, 2006).

Aunque durante el debate legislativo se planteó que la participación sea de hasta el 60%, el Jefe del Ejecutivo vetó el proyecto para insistir en su

5 Los análisis de la Unidad de Administración de Contratos Petroleros tuvieron como antecedente, además, el impuesto excepcional instaurado en 1946 por Venezuela, bajo la presidencia de Rómulo Betancourt, que elevó al 50% la participación del Estado en la producción petrolera (Informe 2, entrevista, 2011).

plan inicial (50%), confirmando que el punto central de la reforma era el reparto *equitativo* de la renta.

La reforma fue aprobada por una amplia mayoría, 55 de 69 asambleístas presentes. Pero, además, generó un acuerdo institucional entre el Legislativo, el Ejecutivo y la Procuraduría del Estado, para la defensa de la reforma que, poco después de aprobada, fue demandada por gremios empresariales ante el Tribunal Constitucional (TC) por considerar que violaba los contratos petroleros (El Universo, 2006a). En agosto de 2006, el TC aprobó de forma unánime (ocho votos) la constitucionalidad de la Ley 42-2006 (Campodónico, 2007:37).

Ya en la práctica, la Ley planteó varios problemas de aplicación por la complejidad del sector. Petroecuador siempre abogó por una aplicación diferenciada de la normativa porque consideró que cada compañía tenía resultados económicos distintos debido a las características técnicas de cada campo. Esto se reflejaba en las enormes diferencias en los costos de producción entre las compañías. Al 2006, el promedio de los costos de producción de los contratos de participación era de 26,49 dólares por barril de petróleo, con un mínimo de 3,5 dólares por barril (Occidental) y un máximo de 45,69 dólares por barril (Canada Grande) (DNH, 2011).

Así mismo, aunque a 2006 la compañía española Repsol producía cerca de la mitad de producción que generaba la estadounidense Occidental (99 280 barriles diarios), su costo de producción era 5,5 veces más alto que los de la empresa norteamericana (DNH, 2011).

Varios factores pueden contribuir a incrementar los costos de producción. Entre ellos, bajos niveles de producción o de calidad de petróleo, distancia del campo respecto de los centros de producción o embarque, altos niveles de agua respecto a los niveles de petróleo, tecnología empleada en la producción, etc. Por ejemplo, en el caso específico de Repsol por cada 100 barriles que extrae esta empresa de sus pozos petroleros, solo cuatro corresponden a petróleo, el resto es fluido (agua de formación asociada a la actividad petrolera que debe volver a ser reinyectada para cumplir con las normas ambientales) (Repsol, 2010: 27). Ello hace de su operación compleja y costosa.

Tabla N.º 4 Producción diaria y costos de producción en 2006

Compañía	Bloque	Producción miles de barriles/ día	Costo de pro- ducción por barril (1) Dólares	% del costo de producción en el precio de venta del crudo (4)
Occidental (2)	Bloque 15	99 280	3.5	7%
EDC(3)	Bloque 3	27 607	4.37	9%
Ecuador TLC	Bloque 18/ Palo Azul	33 991	9.69	19%
PetroOriental	Bloque 17	8 206	10.71	21%
Andes Petroleum	Tarapoa	46 780	12.64	25%
Perenco	Bloque 7	15 517	11.15	23%
Perenco	Bloque 21	15 623	12.43	24%
Repsol	Bloque 16/ Bogui Capirón	54 980	19.26	38%
PetroOriental	Bloque 14	3 982	26.35	52%
City Oriente	Bloque 27	4 105	31.83	63%
Canada Grande	Bloque 1	121	45.69	90%
CNPC	Bloque 11	5	No disponible	No disponible

(1) Últimos datos disponibles auditados por la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

(2) Datos de enero a mayo de 2006.

(3) El bloque 3 produce gas, que se mide en millones de unidades térmicas británicas (MBTU).

(4) La relación se realiza con el precio de venta del crudo ecuatoriano a 2006 que fue de 50,75 dólares por barril (BCE, 2011a).

Fuente: Documento interno (DNH, 2011).

Elaboración propia

Los costos de producción dependen, además, de la fase de desarrollo del proyecto. Algunos contratos de participación se adjudicaron en las rondas de licitación realizadas en 1994 y 1997, por lo que en estos campos, a diferencia de otros que operan desde los ochenta, se efectuaron fuertes inversiones en desarrollo y exploración, lo que dio como resultado la necesidad de imputar altos costos por amortizaciones. Entre ellos, el Bloque 21 operado por Perenco; Bloque 18, a cargo de Ecuador TLC (subsidiaria de Petrobras); Bloque 11, CNPC; Bloque 1, Canada Grande; y Bloque 31, Petrobras (ver Anexo N.º 2).

En términos de calidad de petróleo y reservas probadas también se observan diferencias entre un campo y otro. La calidad del crudo se mide según su densidad en grados API (American Petroleum Institute) y en porcentaje de azufre. Los crudos livianos poseen más de 31,1 grados API, los intermedios o semipesados entre 22,3 y 31,1 y los pesados menos de 22,1. A más grados API tiene menores costos de refinación; por tanto, tiene un mayor precio en el mercado (Fontaine 2010: 127). Los más pesados, con mayor porcentaje de azufre, son más corrosivos, lo cual disminuye la vida útil de los equipos elevando los costos de producción.

Así, el Bloque 16 (Repsol) tiene casi 38% del total de reservas probadas privadas, pero genera un crudo de 15,3 grados API (pesado). En cambio, el Bloque 1 tiene un crudo liviano, pero sus reservas no llegan al 1% del total privado. (Informe de la Unidad de Administración de Contratos Petroleros, 2004: 14, citado en Bustamante y Zapata, 2007:103). De ahí que, a fin de tener un análisis global de la situación de cada campo, Petroecuador planteó el concepto de Potencial Hidrocarburífero (PH) que da cuenta de la relación entre reservas, calidad del petróleo y porcentaje de azufre. Hasta 2004 los bloques con mayor potencial estaban en manos de cuatro empresas privadas: Andes Petroleum, Agip, Occidental y Repsol (Informe de la Unidad de Administración de Contratos Petroleros, 2004: 14, citado en Bustamante y Zapata, 2007:103).

Tabla N.º 5 Potencial hidrocarburífero de los bloques petroleros en 2004

Potencial	Bloque	Operadora	Reservas millones de barriles (2)	Reservas respecto al total %	Grado API	Azufre %	PH
Muy bueno PH>30	Bloque Tarapoa	Andes Petroleum	193.2	16.6	22.93	1.10	40.3
Bueno PH entre 14 y 30	Bloque 10	Agip	157.8	13.6	19.90	2.18	14.4
	Bloque 15	Occidental(1)	164.3	14.1	22.07	1.70	21.3
	Bloque 16	Repsol	441.3	37.9	15.36	2.46	27.6

## Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005-2010

Regular PH<14	Bloque 1	Canada Grande	3.6	0.3	34.10	1.30	0.9
	Bloque 7	Perenco	51.9	4.5	22.48	1.30	9.0
	Bloque 11	CNPC (Amazon)	27.3	2.3	28.80	0.90	8.7
	Bloque 14	PetroOriental	23.5	2.0	19.00	1.92	2.3
	Bloque 17	PetroOriental	32.2	2.8	18.00	1.92	3.0
	Bloque 18	Ecuador TLC	11.5	0.9	28.15	1.15	2.8
	Bloque 21	Perenco	55	4.7	17.90	2.10	4.7
	Bloque 27	City Oriente	3	0.3	27.30	1.10	0.7
	Total			1164.6	100		

(1) Hasta el 15 de mayo de 2006

(2) Datos de reservas probadas a 2002

Fuente: Unidad de Administración de Contratos de Petroleros de Petroecuador (2004: 15), citado en Bustamante y Zapata (2007: 103).

En la visión de Petroecuador y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, el reglamento a la Ley de Hidrocarburos debía tener una visión técnica a fin de garantizar que las compañías con menor potencial hidrocarbúfero no pierdan los incentivos para continuar con sus inversiones, como llegó a decir públicamente el entonces subsecretario de Hidrocarburos, Roberto Serrano (El Universo, 2006b).

Con esta idea, el 23 de junio de 2006, Alfredo Palacio firmó el reglamento de la Ley 42-2006, vía Decreto Ejecutivo 1583, que estableció un plazo de 60 días para firmar acuerdos complementarios que contemplen las *condiciones* de aplicación de la Ley a cada contrato. También fijó incentivos para que las compañías que se encontraban en exploración o en etapa temprana de explotación puedan imputar del pago a la Ley hasta un 10% de las inversiones adicionales que realicen en los campos.

El entonces ministro de Economía, Diego Borja, que siempre manejó una posición más radical de la reforma<sup>6</sup>, consideró que tal cual había

6 Borja era partícipe de que el Reglamento a la Ley 42-2006 norme el porcentaje de participación del Estado sobre el excedente de precios de las privadas de manera que a medida que se eleve el precio del petróleo se eleven los beneficios estatales (Borja, entrevista, 2011).



sido planteado el reglamento en lugar de facilitar la aplicación de la Ley 42-2006 anulaba los beneficios para el Estado y favorecía a las compañías privadas (El Universo, 2006b). Las críticas se vieron amplificadas por la carga emotiva que adquirió el instrumento durante la campaña mediática que impulsó el Ministerio de Finanzas para su aprobación en el Congreso y cuyo mensaje principal se enfocó en anunciar las ganancias “descomunales” que recibían las empresas frente a los escasos beneficios que obtenía el Estado<sup>7</sup>.

Veinte días después, Palacio dio marcha atrás a su decisión y reformó el Reglamento vía Decreto 1672 para eliminar de facto la posibilidad de un pago diferenciado de la ley 42-2006 argumentando “errores de la comisión” que elaboró el documento. La decisión puso en evidencia dos visiones de entender la política. Una administrativa, impregnada de criterios técnicos y valores institucionales previamente establecidos, lo que March y Olsen (1984) llaman lógica de lo adecuado, promovida desde Petroecuador y el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. Y una segunda visión desde la racionalidad económica, promovida desde el Ministerio de Finanzas y el Jefe del Ejecutivo, centrada en captar renta. “Necesitábamos aumentar los recursos estatales para redirigirlos a favor del pueblo” (Entrevista a Alfredo Palacio, 2011).

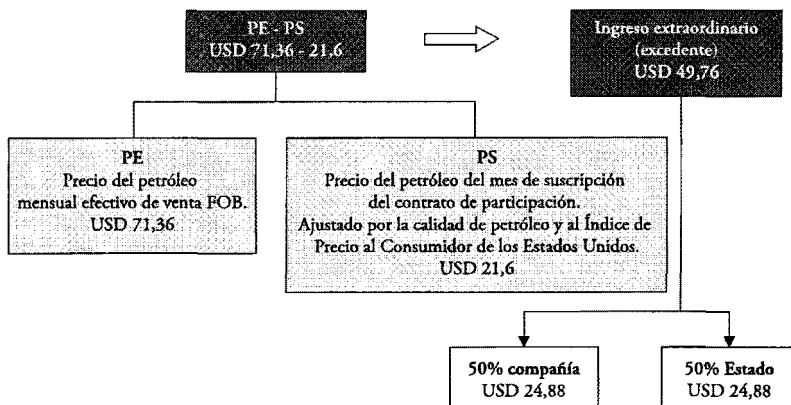
La elección del Decreto 1672 por sobre su versión inicial (Decreto 1583) generó una crisis al interior del gobierno<sup>8</sup> y dio cuenta de que el problema del sector petrolero no es visto como un problema de gestión, sino de distribución de renta, visión que resultó difícil de abandonar más cuando había sido aceptada previamente por el presidente, el Congreso e

7 Borja transmitió una lectura de la renta petrolera en términos de la participación que recibía el Estado de las petroleras privadas, un 33% en promedio, debido a lo cual el Estado había dejado de percibir 731 millones de dólares por concepto de beneficios no esperados de las operadoras petroleras entre 2003 y 2005 (Ortiz, 2007: 93). Sin embargo, si se toma en cuenta otros ingresos que generan las petroleras para el Estado (como regalías, impuesto a la renta, contribuciones sociales, pagos por capacitación, pago de patentes, entre otros), el Ecuador percibía un 54% de la renta petrolera antes de la Ley 42-2006 y luego de esta reforma se elevó al 70% (Wood Mackenzi, 2007: 23).

8 La decisión originó la renuncia del ministro Diego Borja; José Modesto Apolo, Secretario de la Administración; y Roberto Serrano, subsecretario de Hidrocarburos. Los dos últimos fueron cuestionados por supuestamente haber querido favorecer a las petroleras privadas con el Decreto 1583.

incluso los organismos de control. Ello proporciona evidencia, más allá de debates técnicos, que los instrumentos de política pública no son neutros, sino que generan conflicto o –en palabras de Lascoumes y Le Galès (2007)– muestran diferentes visiones sobre la mejor manera de captar lo que está en juego políticamente.

Gráfico N.º 12 Fórmula para calcular los beneficios estatales por Decreto 1672\*



\* Los datos provienen de estimaciones del BCE para el período jun-dic de 2006  
Fuente: Decreto 1672 (2006), Artola y Pazmiño (2007). Elaboración propia

El Decreto 1672 es un instrumento económico y fiscal. En su Artículo 4, define al ingreso extraordinario, sobre el cual se calcula el 50% de participación estatal, como la diferencia entre el precio de venta FOB del crudo (*PS*) y el precio de crudo registrado a la fecha de suscripción del contrato de participación con las compañías (*PE*), ajustados por inflación y calidad. La fórmula que muestra el Gráfico N.º 11 se aplica al volumen de barriles explotados por la compañía después de entregar su participación al Estado (Decreto 1672, 2006). El Decreto 1672 se constituyó, en una institución, al ser un dispositivo de regulación de las interacciones entre los actores Estado-mercado, ya que condicionará decisiones posteriores en materia de política petrolera.

Las compañías privadas se sujetaron a la reforma y pagaron, aunque bajo protesta, los valores establecidos, con excepción de la estadounidense City Oriente, que operaba el bloque 27 y cuya producción no llegaba al 1% de la producción nacional. La compañía presentó una demanda ante una corte internacional, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), organismo adscrito al Banco Mundial, para evitar el pago de la Ley alegando que violaba su contrato<sup>9</sup>.

### *La llegada de Correa*

Si bien la administración de Palacio constituye el prefacio de la política nacionalista que se consolidó en el gobierno de Rafael Correa, su visión del sector se enfocó en una relación más “equitativa” de la interacción Estado-empresa. Con Correa, el concepto es otro: un modelo de gestión jerárquico expresado, por un lado, en el fortalecimiento del Estado para controlar un sector que provee de importantes ingresos fiscales y, por otro, una petrolera privada relegada a un papel complementario.

Correa, un joven economista alejado de la ortodoxia neoliberal y crítico de los organismos multilaterales, puso en debate nuevamente el papel del petróleo como elemento fundamental para el desarrollo, luego de que el tema permaneciera ausente del lenguaje político por más de dos décadas.

Entró a la escena tras ser posesionado ministro de Finanzas en el gobierno de Palacio. Su nombramiento marcó un claro distanciamiento a las políticas de apertura aplicadas bajo la tutela de los organismos multilaterales al nombrar por primera vez desde inicios de los noventa a un ministro que no provenía de círculos empresariales o de la línea fondomonetarista (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 88). Correa no dudó en calificar a la política petrolera precedente como “desastrosa” y un ejemplo de “traición a la patria”. Su principal crítica apuntó a las políticas neoliberales que llevaron, entre otras medidas, a crear el FEIREP, un polémico fondo petrolero que

9 Finalmente City Oriente y el Estado llegaron a un acuerdo para que la compañía desista de la demanda internacional y termine de mutuo acuerdo su contrato en el país a cambio de una compensación de 68,9 millones de dólares.

destinaba sus recursos en un 70% al pago de la deuda externa y el resto a la estabilización fiscal e inversión en educación y salud. Desde el Ministerio, impulsó una reforma legal para redireccionar mayores los recursos de este fondo a los sectores productivo, educativo y de salud<sup>10</sup>. Pero su paso por la función pública fue breve. Abandonó el cargo al cabo de tres meses, luego de que el gobierno lo acusara de manejar agenda propia<sup>11</sup>. Rafael Correa salió del gobierno, además, por desacuerdos con la decisión de Palacio de pedir la salida del entonces presidente ejecutivo de Petroecuador, Carlos Pareja Yannuzzelli, por solicitar sorpresivamente la caducidad del contrato de Occidental.

La posición antisistema y de rechazo a los partidos tradicionales que adoptó desde su cargo como ministro, unido a un discurso nacionalista, le permitió aglutinar en pocos meses a movimientos de distinta índole en torno a su figura. Entre ellos, Iniciativa Ciudadana, Movimiento PAÍS, Acción Democrática Nacional (ADN), Jubileo 2002, Movimiento Alfariasta Bolivariano, movimientos de derechos humanos e intelectuales de izquierda. Luego se desarrolló en torno a organismos que cuestionaban a los partidos tradicionales y comités familiares que no dejaban de recordar los círculos bolivarianos que el presidente Hugo Chávez organizó en Venezuela. Acuerdo PAÍS quedaba así conformado a principios de 2006. (Freidenberg, 2008: 223-224).

El 26 de noviembre de 2006 Correa, que se planteó como un *outsider* radical de la política, ganó las elecciones en segunda vuelta con el 57% de los votos válidos (CNE, 2011). El apoyo electoral reflejó la crisis de representación del sistema de partidos que se había hecho latente desde los comicios de 2002<sup>12</sup>. El electorado ratificó su apoyo a Correa el 15 de abril de

10 Ver nota de pie de página 55.

11 Las discrepancias tenían que ver con las condiciones de un préstamo ofrecido por Venezuela y que negociaba Correa, pese a que Palacio sostenía que la oferta tenía una tasa de interés sustancialmente por encima de lo que ofrecían los organismos financieros internacionales (Diario El Universo, 2005).

12 Ese año, el coronel Lucio Gutiérrez, liderando el Partido Sociedad Patriótica (PSP), en alianza con el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País y el Movimiento Popular Democrático se impuso en segunda vuelta electoral y, con ello, por primera vez los partidos dominantes, o agrupaciones derivadas de ellos, perdían el control de la Presidencia de la República (Freidenberg, 2008: 219).

2007, cuando se aprobó con el 81,7% de los votos válidos la convocatoria a una Asamblea para elaborar una nueva Constitución, consolidando, con ello, su propuesta de *cambio*: una reforma institucional.

Nacido en 1963, en el seno de una familia de clase media, Correa representaba a los ciudadanos, el pueblo eran los ciudadanos (Freidenberg, 2008: 192). Planteó desarrollar las capacidades de los ciudadanos garantizando el acceso a niveles mínimos de bienes y servicios y, con ello, el desarrollo de la ciudadanía en su conjunto (Falconí, 2008: 264-265). Aunque para Mejía Acosta *et al.* (2009b: 210), apeló a la participación ciudadana para justificar una “sistemática concentración de poder, formal y de facto” en manos de un proyecto centralista de control estatal.

### *99/1: el juego de suma cero*

Durante los primeros meses de gobierno, Correa anunció que sometería a las compañías petroleras privadas a un cambio de modelo de contrato, con el fin de lograr mayores beneficios económicos para el Estado. Propuso a las compañías que migren de un contrato de participación, donde se llevaban una parte del crudo extraído, a un contrato de servicios que aseguraba la propiedad sobre el total de la producción al Estado y reconocía a las empresas una *tarifa única* por sus costos e inversiones en la operación de los campos.

El gobierno buscaba, así, asegurarse el control del sector petrolero. El anuncio simbolizaba el fortalecimiento del rol estatal en el manejo del sector y el abandono de un régimen de contratación producto del modelo neoliberal.

La propuesta no convenció a las compañías privadas. Por un lado, el contrato planteado por el gobierno era una versión actualizada del contrato de prestación de servicios que se aplicó hasta inicios de los noventa pero que fue abandonado por considerarse ineficiente. Esto porque el Estado reconoció a las compañías petroleras altos costos de producción que no pudieron ser auditados debido a la asimetría entre la información que maneja el Estado y aquella manejada por la compañía. Por otro lado, aquel

instrumento de política no era flexible a cambios en el entorno: cuando cayeron los precios del petróleo, el Estado simplemente no pudo seguir pagando los altos costos reportados por las compañías y acumuló deuda.

El gobierno de Correa planteó el pago de una *tarifa* única para todas las empresas a fin de eliminar la necesidad de realizar auditorías sobre los costos de producción de las contratistas y llegó a hablar de un contrato de servicios donde la operadora, además de no beneficiarse de los precios altos, debía correr con la pérdida en caso de que se cayeran los precios del petróleo. Para las petroleras, la idea de una tarifa única simplemente no era viable en vista de las realidades distintas de operación en cada bloque (Entrevista a Informante 1, 2011).

Ello, sumado al hecho de que el país es un actor marginal en el mercado petrolero mundial (ver capítulo II), generó que hasta finales de 2007 el gobierno no llegue a dar pasos concretos para avanzar en una renegociación.

El retorno del Ecuador a la OPEP, en noviembre de 2007, alentado por el presidente venezolano Hugo Chávez, buscó agregar un elemento simbólico de fuerza para obligar a las empresas petroleras a renegociar sus contratos. En 1972 la adhesión de Ecuador a la OPEP dio impulso a las nacionalizaciones en el sector petrolero, organismo que abandonó en 1992 en el marco de las políticas de apertura a la inversión privada. No obstante, como veremos más adelante, las limitaciones técnicas y políticas que enfrentó el tomador de decisión impidieron formular los recientes años una reforma nacionalista en el sentido tradicional<sup>13</sup>.

El 4 octubre de 2007, Correa elevó de facto del 50% al 99% la participación del Estado en las ganancias extraordinarias de las compañías petroleras privadas generadas por el incremento del precio del crudo, convirtiendo al Estado en el principal beneficiario de la renta. Correa, no obstante, dejó abierta la posibilidad para que renegocien sus contratos. El decreto tomó por sorpresa a la empresa privada, medios de comunicación<sup>14</sup> e incluso al entonces Ministro de Energía y Minas (hoy Ministerio de Recursos Naturales No Renovables), Galo Chiriboga, quien tuvo que trasladarse

13 Ver nota de pie de página 42.

14 Agencias de noticias internacionales como EFE retransmitieron la noticia equivocadamente, en lugar del 99-1 anunciaban que el impuesto se elevaba al 90-10.

al Palacio de Carondelet en helicóptero desde Tulcán, al norte del país, donde realizaba actividades programadas para el control de contrabando de gas. De hecho, para la improvisada ceremonia uno de sus asesores tuvo que prestarle una leva a Chiriboga, quien vestía traje informal.

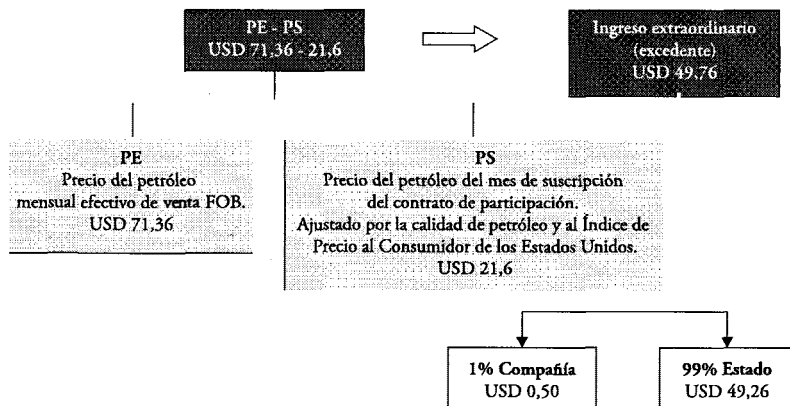
Sentado junto a Correa, el ministro de Petróleos no pudo ocultar su asombro mientras el entonces Secretario Jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, daba lectura al Decreto 662. Y es que el tema se había debatido un día antes (el 3 de octubre) en una reunión en el Palacio de Carondelet que se prolongó hasta las 03:00 a.m. del siguiente día y en la que participaron Chiriboga y su equipo de asesores, la mayoría técnicos de Petroecuador. El encuentro tenía por objetivo, en realidad, presentar al presidente Correa los términos de la licitación de cinco campos marginales<sup>15</sup>, pero la discusión del nivel de renta buscado por el Estado en estos contratos, de un 80 y 85%, condujo a debatir cómo elevar los beneficios económicos que el Estado obtenía de los contratos de participación en vigencia y que eran los más importantes en términos de producción petrolera. La recomendación del Ministro y sus técnicos fue elevar la participación sobre las ganancias extraordinarias, teniendo en cuenta las diferencias técnicas en las cuales operaban las compañías. Pese a ello, el Decreto se firmó al final por el 99%, aunque la pretensión inicial del Mandatario era obtener el 100% de las ganancias extras (Entrevistas a Informante 2, 2011 e Informante 3, 2011). El contexto de precios altos benefició a esta política. Para octubre de 2007, el precio del crudo ecuatoriano había superado los 70 dólares por barril y eso facilitó la toma de decisión.

El país se me venía encima diciéndome que yo hacía peligrar al Estado, que se ponía en peligro la inversión extranjera si yo cambiaba las reglas con la Ley 42-2006 que estableció el 50-50. Encontré poco apoyo. Lo que yo decía era casi subversivo, ahora es más fácil hablar de eso por el alza del precio del petróleo (Entrevista a Alfredo Palacio, 2011).

15 Según la Ley de Hidrocarburos, campos marginales son los bloques petroleros con una producción equivalente a menos del 1% nacional y que requieren altos niveles de inversión por contener crudo de baja gravedad (crudo pesado) o por necesitar técnicas de recuperación costosas.

El Decreto 662, además de ser un instrumento fiscal y tributario, ejerció un poder de comando y control al disponer de forma unilateral un mayor pago a favor del Estado. Encarnó un dispositivo de fuerza en sí mismo, lo cual se reflejó en advertencias de Correa de expulsar a las compañías del país, las cuales manifestaron su intención de plantear demandas internacionales contra el Estado para impedir la aplicación del Decreto. “Si reclaman, ni ese 1% les vamos a dar porque es una concesión que estamos haciendo (...) Si empiezan a molestar hago un nuevo decreto diciendo que el 100% de esas ganancias extraordinarias son para los dueños del petróleo, que son los ecuatorianos”, anunció Correa el 6 de octubre de 2007 (Diario La Hora, 2007).

Gráfico N.º 13 Cálculo de los beneficios del Estado por barril con el Decreto 662\*



\*A un precio promedio ponderado de octubre de 2007 (BCE: 2011a)  
Fuente: Decreto 662. Elaboración propia

Visto así, este Decreto se constituyó en una institución en el sentido entendido por Lascoumes y Le Galès (2007), pues estableció un nuevo modo de interacciones entre Estado y empresa al relegar a esta última a un papel secundario en la industria.



## La vuelta a un Estado central

### *Una nueva visión de la empresa estatal*

Otro elemento que contribuyó a incrementar la conflictividad entre el Estado y las compañías privadas fue la decisión del gobierno de Alfredo Palacio de declarar la caducidad del contrato con Occidental, luego de rechazar la propuesta de negociación planteada por esta empresa al gobierno ecuatoriano (Entrevista Iván Rodríguez, 2011).

El conflicto entre Occidental y el Estado inició el 24 de agosto de 2004, cuando el entonces Procurador del Estado, José María Borja, solicitó por primera vez a Eduardo López, ministro de Recursos Naturales No Renovables del gobierno de Gutiérrez, la caducidad del contrato por el incumplimiento a la Ley de Hidrocarburos (PGE, 2006). Las autoridades de ese entonces no dieron paso a su pedido. En realidad el gobierno de Gutiérrez manejó un discurso ambiguo respecto a varios temas de la agenda política. Aunque se presentó al electorado como un *outsider* de la política, en los tres primeros meses del poder dio un repentino giro a la derecha.

Por ello, no fue sino hasta que tomó el poder Alfredo Palacio cuando las condiciones para un giro en la política estarían dadas. En teoría a esto se conoce como ventana de oportunidad (Kingdon, 1984). El 2 de agosto de 2006 el entonces presidente de Petroecuador, Carlos Pareja Yannuzzelli, aceptó los planteamientos formulados por la Procuraduría y solicitó formalmente la caducidad del contrato a Iván Rodríguez, a cargo del actual Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (PGE, 2006), quien finalmente acogió este pedido. Según Rodríguez, su decisión tuvo un fundamento legal, ya que Occidental traspasó el 1 de noviembre del 2000 sin autorización estatal el 40% de sus acciones a la empresa City Investing (luego EnCana), violando la Ley de Hidrocarburos.

Desde el punto de vista teórico, sin embargo, la caducidad del contrato de Occidental fue posible porque se abrió una ventana de oportunidad. Esta se crea cuando existe una coincidencia entre la identificación de un problema, un flujo de respuestas entre distintos actores y la presencia de los actores que influyen para adoptar una solución determinada en el poder.

En el caso particular de Occidental Occidental, el problema identificado fue la necesidad de contar con más recursos para atender las demandas sociales y la debilidad institucional de la empresa estatal Petroecuador. La solución fue caducar el contrato de Occidental y constituir un ente con autonomía financiera y administrativa para evitar que la gestión ineficiente de Petroecuador afecte la producción. Y, finalmente, los actores en el poder que empujaron la decisión fueron: el Jefe del Ejecutivo, la burocracia (Ministerio de Minas y Petróleos y Petroecuador), organismos de control (Procuraduría) y grupos sociales entre los que se cuentan movimientos indígenas (Conaie y Ecuarunari), Acción Ecológica, movimientos sindicalistas petroleros, entre otros<sup>16</sup>.

Aunque en la providencia de Rodríguez encargaba la ejecución de la resolución a Petroecuador, las operaciones pasaron a la Unidad de Administración y Operación Temporal, creada para operar el Bloque 15 y sus campos unificados. Con ello, el gobierno buscaba evitar una caída de la producción que habría generado costos políticos para el gobierno.

Como medio de garantizar el nivel de producción, se resolvió mantener a un buen número de ex trabajadores de Occidental y sus sistemas operativos altamente tecnológicos, lo cual evidencia la dependencia del sector petrolero estatal no solo al capital extranjero sino a su desarrollo tecnológico.

El 14 de abril de 2010 la Unidad de Administración del Bloque 15 se convirtió en la Empresa Pública Petroamazonas, con patrimonio propio, autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, es decir, siguiendo un esquema similar al de la antigua operadora privada. Con ello, se oficializó de manera formal la existencia de dos empresas petroleras estatales para la gestión del sector. Petroamazonas ha ido adquiriendo cada vez más funciones como la exploración y explotación de hidrocarburos en el campo Pañacocha y el Bloque 31, luego de que la operadora privada Petrobras salió del país por falta de acuerdo con el Estado para modificar su contrato.

16 Durante marzo de 2006 se organizaron diversas movilizaciones y marchas sociales en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que negociaba el gobierno con los EE.UU. y a favor de la caducidad del contrato de Occidental. Este escenario llevó al presidente Palacio a decretar el Estado de Emergencia en el país.

Pero no solo eso. Petroamazonas se constituyó en el modelo de eficiencia requerido para la gestión del sector dentro de la política petrolera instrumentada a partir de 2005 a tal punto que el gobierno ha anunciado que entregará el área de producción de Petroecuador a esta empresa.

Ello da cuenta, primero, de las primeras limitaciones del modelo nacionalista impulsado desde Palacio. El gobierno optó por mantener el modelo de gestión privada para el manejo del Bloque 15 y, así, evitar que la debilidad institucional, expresada en la inestabilidad administrativa, los largos procesos burocráticos y falta de inversión que afectan a Petroecuador impacten negativamente en el nivel de producción del Bloque 15 y, por tanto, el nivel de renta estatal. Además, este proceso evidencia cómo un instrumento, en este caso Petroamazonas, pasó a constituirse en la política en sí misma. Los resultados positivos de la gestión de Petroamazonas, al lograr no solo mantener la producción de la anterior operadora, sino incorporar otras áreas productivas (campo Pañachocha) a los bloques que maneja actualmente, condujeron, como veremos más adelante, a reestructurar Petroecuador con miras a que adopte el modelo de gestión de Petroamazonas.

Finalmente, los ingresos generados por el bloque fueron depositados en un fideicomiso, el FEISEH (Fondo ecuatoriano de inversión en los sectores energético e hidrocarburoífero) (ver Capítulo II).

#### *La división del Ministerio de Energía y Minas y sus contradicciones*

Otro eje de acción que se planteó el gobierno de Correa, impulsado por la corriente ambientalista del movimiento político del Gobierno, fue buscar un cambio en la matriz energética que permita la transición no traumática hacia una economía pospetrolera. Esto significaba reemplazar el extractivismo aplicado desde la década de los años setenta por una política energética integral (que comprende los sectores petrolero, eléctrico, políticas enfocadas a incrementar la oferta y reducir la demanda de energía, etc.) que busque optimizar la extracción bajo un enfoque planificador, centralista y ambientalmente sostenible. Pero la política petrolera caminará en

otro sentido: incrementar la captación de renta petrolera, especialmente del sector privado.

Esto se explica, en parte, por la forma desarticulada de plantear la política energética. Esto se evidencia en el proceso de división del Ministerio de Energía y Minas<sup>17</sup>. La decisión se tomó el 23 de junio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 467, poco después de la salida del entonces ministro de Minas y Petróleos, Alberto Acosta, quien había manifestado su oposición a la división por considerar que ambas políticas deben estar articuladas.

El Decreto dividió al Ministerio en dos subsectores: la hasta entonces Subsecretaría de Electricidad y la Dirección de Energía Renovable y Eficiencia Energética del Ministerio de Energía y Minas pasaron a constituir el Ministerio de Electricidad, en tanto que el Ministerio de Energía y Minas se convirtió en el Ministerio de Minas y Petróleos (hoy de Recursos Naturales No Renovables).

El Ministerio de Electricidad elaboró una estrategia, con Alecksey Mosquera como titular de esta entidad, para cambiar la matriz energética que hoy depende en un 80% de los hidrocarburos. Aunque la política energética, como habíamos mencionado antes, rebasa el aspecto eléctrico, Mosquera formuló una serie de estrategias para cambiar la matriz energética del país a partir de la construcción de centrales hidroeléctricas y proyectos de energías renovables, las cuales no han sido suficientes hasta 2010 para migrar a un cambio efectivo en la matriz. Pero como habíamos anotado antes lo eléctrico es solo una parte de lo que debe formar parte de una política energética. Este plan para el cambio de matriz se planteó desarticulado del sector petrolero y afectó la política petrolera.

La política petrolera evidencia a partir de 2007, además, contradicciones debido a las tensiones generadas entre las visiones *extractivistas* y la *cuestión ecológica*. Por un lado, el Estado ecuatoriano se reincorporó a la OPEP y anunció nuevas licitaciones para ampliar la frontera petrolera del país. Pero, de otro, planteó la alternativa de mantener el crudo del bloque

17 La reflexión de este acápite sigue el análisis de la investigación realizada por Adriana Chamorro, Máster en Ciencias Sociales, con especialización en Gobernanza Energética, sobre la política eléctrica en el Ecuador a partir de 2007, a quien agradezco por sus valiosos aportes a este trabajo de investigación.

petrolero Ishpingo Tambococha Tiputini (ITT)<sup>18</sup> en tierra a cambio de que la comunidad internacional entregue una compensación económica al Estado.

Ello pone en evidencia las tensiones entre la agenda política extractivista y ambientalista que conviven dentro del gobierno y que se han mantenido en intensa disputa (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 100, Fontaine, 2010: 203). Petroecuador y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables desde una visión extractiva impulsan el proyecto tanto a través de estudios como con alianzas para delinear la estrategia de explotación de las reservas del ITT. El presidente Correa ha dilatado la explotación del campo para evidenciar su apoyo a la *tesis verde* de la parte ambientalista de su gobierno, pero a la vez ha mencionado en varias ocasiones su decisión de explotar el campo si no se logra el aporte de la comunidad internacional.

### *El nuevo desarrollismo*

El *boom* petrolero de los años 1970 vendió la ilusión de que el petróleo sería “la palanca del desarrollo”. Los recursos se invirtieron en un modelo que buscaba la industrialización del país, lo que implicaba la construcción de carreteras, centrales hidroeléctricas, puertos, importación de maquinaria e insumos, etc., en medio de una creciente intervención estatal en la economía<sup>19</sup>. La fiebre por el desarrollo trajo consigo un desenfrenado gasto público, no solo en inversión, pues entre 1972 y 1983 la burocracia se triplicó al pasar de 97 348 empleados públicos a 255 314 (Naranjo, 2007:106).

Los políticos de la época se aferraron a esta estrategia de desarrollo hasta que la caída del precio internacional del petróleo a inicios de la década de los años 1980 dejó ver los límites del modelo. El país recurrió a un agresivo endeudamiento para financiar el acelerado e inflexible gasto público,

18 Ver nota de pie de página 25.

19 En los años 50 y 60 se alentó el debate, especialmente desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre cómo las exportaciones de los países latinoamericanos perdían en términos de intercambio. Este modelo estuvo fuertemente influenciado por CEPAL.

prolongando artificialmente el auge petrolero de los primeros años de la década de los años 1970. Cuando la deuda se hizo insostenible, Ecuador tuvo que renegociar con sus acreedores bajo la tutela de los organismos multilaterales, principalmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante la crisis, el Ecuador, al igual que otros países latinoamericanos, intentó equilibrar las finanzas públicas, para lo cual aplicó un programa de ajuste en los años ochenta y un modelo de apertura financiera y comercial en los noventa. El petróleo se destinó, ya no a un esquema de desarrollo, sino al pago de la deuda externa.

Aunque las políticas de apertura fueron más profundas en Argentina, Perú o Bolivia (Campodónico, 2004), en el país implicó un proceso largo y de alto costo social, pues agudizó el desempleo y redujo el gasto social.

El gobierno de Correa ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para repositionar al Estado como un actor central en la economía en lo que algunos autores llaman *neodesarrollismo* (Fontaine y Fuentes, 2011: 259, Ramírez y Minteguiaga, 2007: 90-95) y que parece ser una versión actualizada de la política de sustitución de importaciones inspirada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A diferencia de la política de protección e incentivos a la industria que se aplicó de forma generalizada en los años setenta, el *neodesarrollismo* que hoy se impulsa en el país plantea una sustitución *selectiva* de importaciones en siete industrias consideradas estratégicas: bioquímica, petroquímica, hierro, medicamentos genéricos, bioenergía, informática y servicios ambientales. Ahora bien, al igual que en los setenta el petróleo es un recurso clave para iniciar una transformación estructural.

A fin de superar las políticas extractivistas aplicadas desde los setenta, se planteó, además, un cambio en la matriz energética para una transición no traumática hacia una economía pospetrolera, propuesta impulsada desde la corriente ambientalista del movimiento político del gobierno. Sin embargo, el creciente gasto público que demanda la transformación planteada en esta nueva estrategia de desarrollo hará que la política de captación de renta se superponga a cualquier otro objetivo.

### *La centralización de la renta petrolera*

En 2002 un 52% de la renta petrolera estaba a disposición del gobierno Central. El resto se distribuía a Petroecuador (24%), el FEP (8%) y otros 23 partícipes (entre ellos, Banco de la Vivienda, Banco Central del Ecuador, Banco del Estado, ministerios, gobiernos seccionales, entre otros). A partir del 2004 y una vez que el OCP entró en operación, se creó una nueva preasignación a través de la creación de un nuevo fondo, el FEIREP (luego cambió por la CEREPS), con lo cual se redujeron los ingresos que disponía el Gobierno. Este fondo contribuyó a aumentar la discrecionalidad del uso de esos recursos. Aunque el FEIREP tenía como principal finalidad el pago de la deuda externa (70% de sus ingresos), en realidad nunca logró cumplir su objetivo.

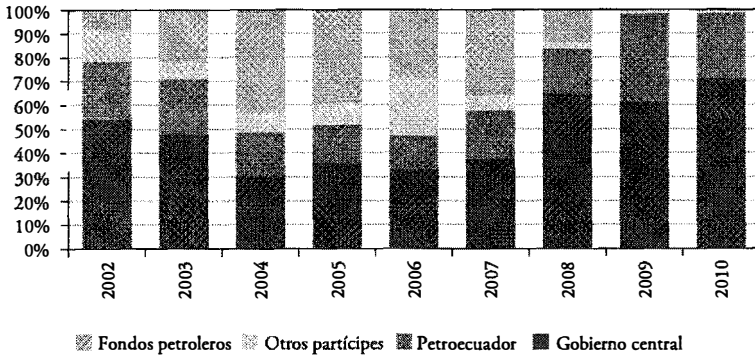
Nunca se recompró ni un solo dólar de deuda externa con los recursos del FEIREP, lo que en realidad ocurría era que se colocaba deuda interna como un mecanismo de fondeo del presupuesto. Luego, al final del año, esa deuda interna se pagaba con los recursos del FEIREP. Ello impedía un manejo transparente de los recursos, que finalmente entraban al Presupuesto, con lo cual no se sabía en qué se estaban usando esos ingresos (Entrevista a Fausto Ortiz, 2011).

Con la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, el 3 de abril de 2008, se buscó sincerar las cuentas fiscales y, a la vez, contar con recursos para inversión (Entrevista a Fausto Ortiz, 2011).

Este nuevo marco legal dispuso que todos los ingresos petroleros (luego de descontar los costos de producción de Petroecuador) ingresen a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional (CCUTN). La normativa planteó eliminar todas las preasignaciones petroleras excepto la asignación para el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). El resto de asignaciones, aunque se eliminaron de manera formal, se mantienen en la práctica, pero con la diferencia de que el gobierno centralizó su manejo y adquirió flexibilidad para el manejo de estos recursos.

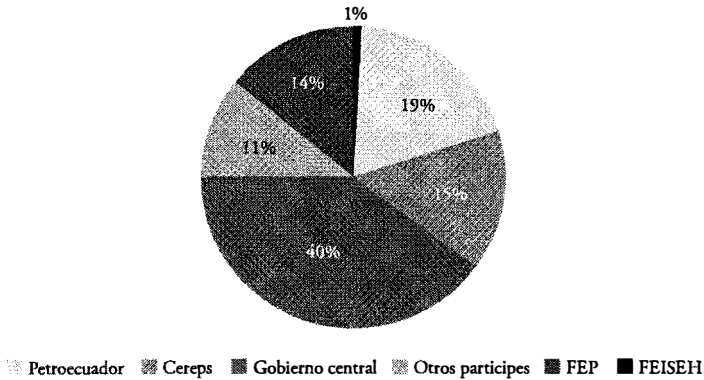
Entre 2002 y 2008 el gobierno central recibió el 40% de la renta petrolera en promedio. Entre 2008 y 2010 esta participación subió al 66%.

Gráfico N.º 14 Evolución de la distribución de la renta petrolera



Fuente: (BCE 2011c). Elaboración propia

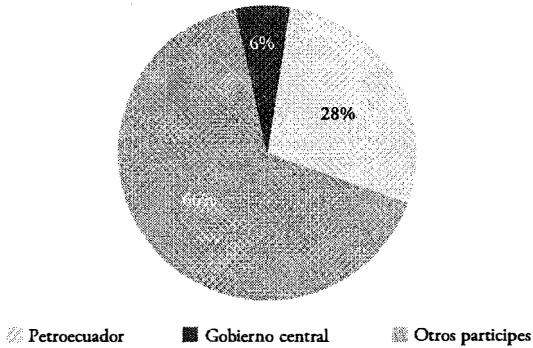
Gráfico N.º 15 Distribución de la renta petrolera 2002-2007



Fuente: (BCE 2011c). Elaboración propia



Gráfico N.º 16 Distribución de la renta petrolera 2008-2010



Fuente: (BCE 2011c). Elaboración propia

### *Un gasto público creciente e inelástico*

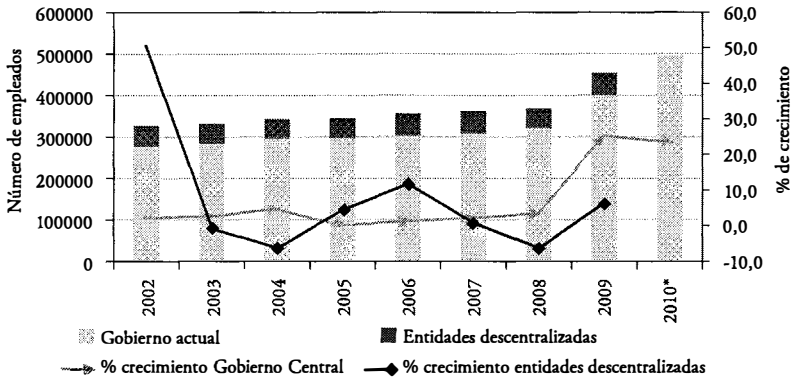
Desde 2002 se observa que existe un crecimiento sostenido del número de recursos humanos del sector público lo cual contradice la tesis de reducción o vaciamiento del Estado como consecuencia de las reformas de apertura de los años noventa e inicios del 2000 (Fontaine *et al.*, 2010: 21-22). Se observa también un aumento del número de empleados en el gobierno central, el cual se acentúa a partir de 2008, lo que podría interpretarse como una consecuencia del modelo centralista que se aplica en el país los últimos años. Así, mientras entre 2002 y 2008 los empleos públicos crecen a un ritmo del 2,4%. En 2009 y 2010 estos crecen en un 24% en promedio anual.

En el 2010 el sector público reporta un total de 495 649 empleados públicos, es decir un aumento del 63% respecto a 2001 (304 281). Los sectores que concentran el mayor número de servidores son defensa (14%), salud (10%), asuntos internos (11%) y educación (54%), todos ellos caracterizados por una alta demanda de empleos públicos.

Al observar las cifras desagregadas por régimen laboral, se observa que el aumento de empleados públicos viene dado por un aumento espectacular de los empleados públicos bajo servicios personales por contrato. Este tipo de empleados crece en 40 veces entre 2001 y 2010. En 2001 existían

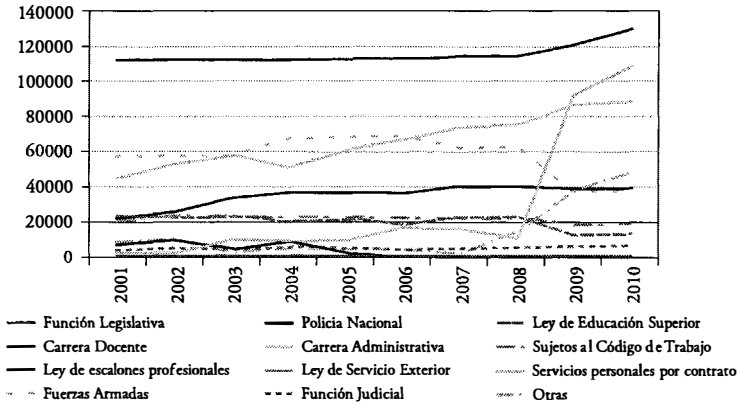
2 742 empleados bajo este tipo de contrato, en 2010 pasan a ser 108 576. En 2009, el 80% de los empleados con contrato bajo servicios profesionales los concentra el gobierno central, lo cual también es una muestra del centralismo burocrático aplicado en el país los últimos años.

Gráfico N.º 17 Número de empleados públicos



\* No se dispone de información desagregada por gobierno y por entidades descentralizadas en 2010.  
Fuente: MEF (2010). Elaboración propia

Gráfico N.º 18 Número de empleos públicos por régimen laboral



Fuente: MEF (2010). Elaboración propia

El gasto también se ha vuelto inflexible debido a la puesta en vigencia de instrumentos de carácter redistributivo, que también son un reflejo de una gestión centralista. Así, el gobierno ha defendido la continuidad de la política de subsidios. En 2006 el gobierno entregaba 2 021,3 millones de dólares a través de ocho subsidios. En 2010 se cuentan 26 subsidios nuevos, con lo cual el monto por subvenciones aumentó a 4 461 millones de dólares. Ello representa más de un tercio del presupuesto general del Estado (31,4%) (BCE, 2011a). De ese monto, en 2010 un total de 2 447,5 millones de dólares; es decir, el 55%, se financia con renta petrolera y corresponde básicamente al subsidio a los combustibles. Pese a ser una medida criticada porque subvenciona el consumo energético a los sectores acomodados, se ha mantenido como una conquista de movimientos sociales (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 95).

Otra parte de los subsidios buscan atender demandas sociales de población en condiciones de pobreza, pero también ciertamente aglutinar a las bases sociales alrededor del gobierno. Entre ellos, se cuentan los subsidios eléctricos, atención prioritaria a discapacitados, ayuda al migrante y el Bono de Desarrollo Humano (BDH).

En 2007 Rafael Correa subió el BDH de 15 a 30 dólares y el 20 de julio de 2009, mediante Decreto 1838, lo incrementó a 35 dólares. A través de ese decreto, se incluyó como beneficiarios del bono, además de las madres de familia que se encuentran bajo línea de pobreza, a los adultos mayores y personas con discapacidad. A diciembre de 2010, 1 762 118 personas recibían el Bono de Desarrollo Humano; de ellas, el 67% fue cobrado por madres de familia, el 28% por adultos mayores y el 5% por personas con discapacidad (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2010: 2).

Sobre esto, Ramírez y Minteguiaga (2007: 97-98) mencionan que aunque estas medidas redistributivas podría interpretarse como un distanciamiento de las políticas neoliberales, en realidad no lo reflejan del todo, ya que el uso de este tipo de bonos es en realidad un esquema de gestión social propio del neoliberalismo que establece que el Estado solo interviene sobre aquellos que necesitan: los pobres<sup>20</sup>.

20 El programa del BDH tiene su antecedente histórico en el Bono Solidario o de la Pobreza creado en 1998, durante el gobierno de Jamil Mahuad en medio de una aguda crisis económica y política.

A estos subsidios, se sumaron la creación de bonos de vivienda que benefició desde su creación en 2008 hasta 2010 a unas 210 000 familias de escasos recursos (Sánchez, 2011). Todo ello evidencia el activo papel del Estado en la economía. En este sentido ha promovido, además, la entrega de créditos a los beneficiarios del BDH, y programas “Hilando el Desarrollo”, “Nutriendo el Desarrollo”, los cuales, pese al esfuerzo, no dejan de ser iniciativas aisladas para resolver los problemas de desempleo, además de que manejan montos pequeños (Ramírez y Minteguiaga, *Op. Cit.*: 98). Por ejemplo, la entrega de subsidios a los sectores agrícola y productivo apenas representa un 3,3 % del total de subsidios entregados en 2010 como se aprecia en la tabla N.º 6.

Tabla N.º 6 Desglose de los subsidios 2006-2010

Desglose de los subsidios (ejecutado)(1). En millones de dólares						
SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES						
TIPO DE SUBSIDIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (2)
Diesel importado	586,2	647,8	888,9	537,4	1254,1	1254,5
GLP nacional	52,3	47,4	52,1	44,9	48,5	66,5
GLP importado	490,1	651,4	646,7	418,2	568,4	571,2
Narta importada	220,9	343,4	395,3	275,8	539,1	631,3
Jet Fuel importado			3	0,6	4	47,6
Diluyente					33,4	
<b>Total</b>	<b>1349,5</b>	<b>1 690</b>	<b>1 986</b>	<b>1 276,9</b>	<b>2 447,5</b>	<b>2 571,1</b>
SUBSIDIO SEGURO SOCIAL (2)						
TIPO DE SUBSIDIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (2)
IESS	379,7	418,9	442,2	510	493,4	493,5
ISSFA	78	87,9	127,2	194,4	213,4	230,6
ISSPOL	32,1	44,2	55,5	74,2	96,4	103,2
<b>Total</b>	<b>489,8</b>	<b>551</b>	<b>624,9</b>	<b>778,6</b>	<b>803,2</b>	<b>827,3</b>
MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL						
TIPO DE SUBSIDIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (2)

Fue anunciado como una medida de compensación focalizada, por el alza del precio de varios productos (gas doméstico, servicio eléctrico, combustibles) (Recalde, s/f: 11).

Capítulo III. La política petrolera ecuatoriana 2005-2010

Bono de Desarrollo Humano	182	341	378	489,9	546,2	750,9
Crédito BDH					103,3	
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>341</b>	<b>378</b>	<b>489,9</b>	<b>649,5</b>	<b>750,9</b>
<b>INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN CAMPESINA INCCA</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Reactivación Microcrédito Bono Cafetalero				2,02	1	
<b>SUBSIDIO ELÉCTRICO (2)</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Déficit Tarifario				135,3	211	80,16
Déficit de Gestión				64,8		
Leyes Anciano, Deporte, Emergencia				5,6		
Operacional de Generación				11,2		
Tarifa dignidad				42,3	45,1	43,99
Emergencia eléctrica						47,1
<b>Total</b>				<b>259,2</b>	<b>256,1</b>	<b>171,25</b>
<b>MINISTERIO DE AGRICULTURA</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Socio-Siembra-Insumos agropecuarios			4,3	3,8		
<b>MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Bono de la Vivienda			307,8	172,8	147,4	349,8
Bono de la Titulación			2,9	1,3	0,8	1,86
CC						4,7
<b>Total</b>			<b>310,7</b>	<b>174,1</b>	<b>148,2</b>	<b>356,36</b>
<b>VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2)</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Subsidio para Discapacitados José Joaquín Gallegos Lara					3,09	19,3
<b>SUBSIDIOS AL BEDE</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>

Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005-2010

Promadec I				54,5	6,9	
Promadec II					63,4	4,86
PRODEPRO				28,6	5,3	
PROCECAM				75,1	5,1	0,1
PROPESCAR					8,8	23
Crédito Mantenimiento Vial				2,6	10,9	4
<b>Total</b>				<b>160,8</b>	<b>100,4</b>	<b>31,96</b>
<b>SECRETARÍA NACIONAL DEL MIGRANTE</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Cucayo/Repatriación de cadáveres				4,82	1,95	1,18
<b>SUBSIDIO BANCO NACIONAL DE FOMENTO/MINISTERIO DE AGRICULTURA</b>						
<b>TIPO DE SUBSIDIO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (2)</b>
Urea		3,7	30,5	14,4	18,6	60,6
NOK 10-20-20 (3)		0,3				
Harina nacional		15,2	32,9	1,5		
Harina importada			6,8	53,1		
Compra de granos			1,9	5,6	1,7	
Compra de motores fuera de borda pescadores			0,34	0,59	0,14	
Leche en polvo				5,5		
Insumos, semillas y fertilizantes			12,9	4,98	8,6	
Aftosa					0,8	
Crédito 5-5-5		3,9	2,8	1,9	0,5	2,9
Microcrédito		1,1	4,7		2,3	
Crédito desarrollo humano		2,9	3,9	7,8	17,4	27,4
<b>Total</b>		<b>27,1</b>	<b>96,74</b>	<b>95,37</b>	<b>50,04</b>	<b>90,9</b>
<b>TOTAL SUBSIDIOS</b>	<b>2 021,3</b>	<b>2609</b>	<b>3400,64</b>	<b>3257,61</b>	<b>4460,98</b>	<b>4820,25</b>

(1) Cifras en revisión

(2) Proforma

(3) Tipo de fertilizante

Fuente: Ministerio de Finanzas (2011b)

Elaboración: Ministerio de Finanzas

## La racionalidad limitada de las decisiones: el gobierno se flexibiliza

Aun cuando el presidente contó con mayores capacidades formales para formular la política petrolera, su habilidad para negociar y legitimar las reformas con la participación de otros actores no fue exitosa.

El Decreto 662 expresó una decisión de tipo racional instrumental, pues implicó la elección de la opción para sacar el máximo beneficio posible.

Pero la realidad dio cuenta de que las decisiones son en realidad limitadas, en este caso por las realidades propias de cada contrato y por una lógica institucional.

La reforma a la Ley 42-2006 llevó a las compañías a demandar al país ante organismos internacionales<sup>21</sup>. Las compañías alegaron modificaciones a los términos económicos de sus contratos y se negaron pagar la Ley. Ello presionó al gobierno a flexibilizar sus instrumentos mediante la renegociación de los contratos.

Correa dio entonces un plazo de tres meses a las compañías petroleras para cambiar sus contratos, pero esta decisión chocó con una lógica institucional que impedía cumplir los plazos y términos exigidos por el Presidente. Así, la Ley de Hidrocarburos aprobada en 1978 no contemplaba la idea de contrato de prestación de servicios que había definido Correa, por lo que hacía falta una reforma a la normativa, antes de iniciar la renegociación de contratos, norma que recién se aprobó en julio de 2010. Frente a este problema, el Ministerio de RNNR y Petroecuador plantearon firmar contratos de participación temporales y reducir los beneficios estatales en los ingresos extraordinarios de las operadoras, en tanto se tramitaba una reforma que permita migrar hacia un nuevo contrato de prestación de servicios. Lo cual refuerza la idea de que las políticas son más el resultado

21 Entre 2007 y 2010 cinco multinacionales interpusieron demandas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), organismo adscrito al Banco Mundial. Estas fueron: Repsol (bloque 16), Murphy (accionista minoritaria en el bloque 16), Perenco (bloque 7 y 21), Petrobras (bloque 18), Burlington (accionista minoritaria en los bloques 7 y 21). En tanto Andes Petroleum y PetroOriental anunciaron su intención de presentar demandas contra el Estado, pero no llegaron a concretarlas. Perenco exigió el pago de 440 millones de dólares en indemnización por su contrato. En tanto, Murphy que puso una cuantía de 185 millones de dólares por su demanda y Burlington de 400 millones de dólares. De todas, solo Repsol y Petrobras retiraron sus demandas tras llegar a acuerdos con el Estado ecuatoriano.

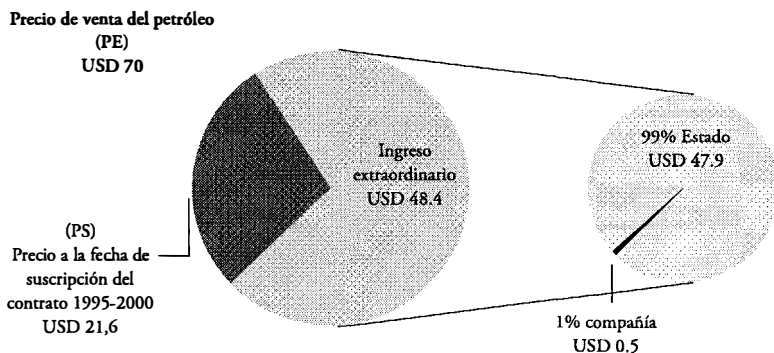
de cómo las instituciones imaginan esas políticas dentro de un marco de creencias burocráticas. Como sostienen March y Olsen (1984), los actores hacen lo que consideran apropiado en un tipo de situación específica, de acuerdo a las normas y reglas ya establecidas.

Mediante Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, primero se redujo del 99 al 70% la participación estatal en el ingreso extraordinario<sup>22</sup> generado por el alza del precio del petróleo, segundo, se cambió el concepto de *ingreso extraordinario* (IE). Con el Decreto 662, este se definió como la diferencia entre el precio de crudo efectivo (PE) y el precio del crudo a la fecha de contrato de participación con las empresas petrolera (1995 y 2000), que era de 22,4 dólares por barril en promedio (PS). En tanto, la Ley Tributaria lo definió como la diferencia entre el precio del crudo efectivo (PE) y el precio del crudo establecido (negociado) en los contratos de participación que se firmen a partir de la fecha de vigencia de esta norma, 30 de noviembre de 2007, (PS\*), que fue de 49,8 dólares por barril en promedio, más del doble del fijado inicialmente por el Decreto 662. En conclusión, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la renegociación de contratos dejaron un volumen de IE más pequeño para el Estado que el establecido por el Decreto 662; es decir, se redujo el beneficio del Estado por el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional.

22 El Decreto 662 estableció una participación sobre las ganancias extraordinarias de las petroleras privadas generadas por el alto precio del hidrocarburo. La Ley Reformatoria de Equidad Tributaria eliminó este pago e introdujo el impuesto del 70% sobre las ganancias extraordinarias de las petroleras privadas.

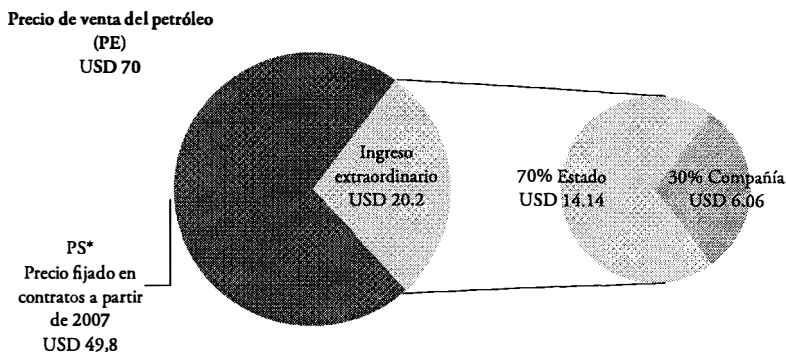


Gráfico N.º 19 IE según Decreto 662 (99/1)



Fuente: Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (2007) y Decreto 662 (2007). Elaboración propia

Gráfico N.º 20 IE según Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (70/30)



Fuente: Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (2007) y Decreto 662 (2007). Elaboración propia

A cambio, las compañías cedieron un mayor porcentaje de participación en el volumen de petróleo extraído a favor del Estado. Antes de la renegociación, este partía de un mínimo del 12,5% a un máximo del 50,5%. Después de la renegociación la participación partía de un mínimo del 25,5% hasta un 70% en algunos casos.

Del total de compañías, solo tres (Repsol, Petrobras y PetroOriental) llegaron a acuerdos con el Estado para cambiar sus contratos. En tanto, el Estado llegó a un acuerdo con City para terminar su contrato en el bloque 27. Finalmente Andes Petroleum logró mantener su contrato original gracias a un pronunciamiento de la Procuraduría<sup>23</sup>. El resto de operadoras entraron en conflicto con el Estado, se negaron a modificar sus contratos y a pagar el Decreto 662<sup>24</sup> (Ver Anexo N.º 3).

Los acuerdos alcanzados duraron pocos meses. En medio de una caída de la producción, Correa volvió a advertir a las petroleras privadas de que migren a un contrato de prestación de servicios: “Me voy a reunir con las privadas y vamos a hablar claro: o me invierten o se van, pero con el país no van a seguir jugando” y señaló que los campos pasarían a manos de la estatal Petroecuador (Diario Hoy, 2009). Insistió en que migren a contrato de servicios.

Pero las condiciones y realidades circundantes hicieron que modere sus planes al igual que lo ocurrido con el Decreto 662. Ello muestra que el tomador de decisión actúa desde una racionalidad limitada, es decir, condicionada a factores de contexto y a otros actores que ejercen presión sobre la política pública. Con ello, el Jefe de Estado inyectó más volatilidad a una política petrolera ya afectada por factores de entorno como las subidas y bajadas de los precios del petróleo.

Removió al ministro Chiriboga y nombró en su lugar a Wilson Pástor, un técnico que se desempeñaba como gerente de la Empresa Pública Petroamazonas; es decir, conocedor del sector petrolero y de cómo operan las empresas privadas. El funcionario promovió una reforma a la Ley de Hidrocarburos para introducir, entre otros, el concepto de contrato de prestación de servicios. Desde la visión de Pástor, el instrumento, tal como había sido propuesto por el Presidente, no generaba interés entre las operadoras.

23 El contrato de Tarapoa contenía una cláusula que blindaba el contrato ante cualquier cambio en materia de impuestos y otras tasas que aplique el Estado después de su firma en 1995, lo cual evitó la aplicación de los Decretos 1672 y 662.

24 Al no llegar a un acuerdo con el Estado ecuatoriano, Perenco resolvió continuar con una demanda en cortes internacionales y en julio de 2009 anunció la suspensión de sus operaciones en el país por considerar que no eran rentables. El Ministerio de RNNR declaró la caducidad de sus contratos en julio de 2010.

El Estado tuvo que flexibilizar el instrumento a fin de que ofrezca incentivos a las empresas privadas. Para ello, por ejemplo, amplió los plazos de los contratos y ofreció tarifas diferenciadas para cada compañía como pago por sus costos de operación y no una tarifa única como había anunciado Correa en 2007.

Bajo este esquema, el Estado llegó a acuerdo con cinco petroleras privadas para que cambien sus contratos por la nueva modalidad: Repsol, Andes Petroleum, PetroOriental, Agip y ENAP. Hasta entonces, las tres primeras operaban con contratos de participación, la cuarta con contrato de prestación de servicios que se mantenía con los parámetros establecidos por la Ley de Hidrocarburos de 1978 y ENAP con contrato de servicios específicos para el desarrollo y producción de petróleo.

En marzo de 2009 cuando firmamos el contrato de participación transitorio, una negociación en la que se aplicó el 70/30, se acordó que migraríamos a un contrato de prestación de servicios siempre y cuando lo hagamos en condiciones similares a las que veníamos operando con el contrato transitorio (...). Una de las premisas de la negociación fue: (Estado) llámalo como tú quieras al contrato, pon las premisas que creas, pero nosotros tenemos que mantener el mismo nivel económico que manteníamos en el nivel anterior con el impuesto del 70/30 sobre las ganancias extraordinarias (Entrevista a Luis Román, Jefe de relaciones con socios y gobierno, exploración y producción de Repsol, 2011).

En efecto, el Estado aseguró a Repsol los mismos rendimientos que recibía la empresa en vigencia de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria (70/30) y a Enap Sipec los beneficios que ya venía recibiendo bajo su contrato anterior de servicios específicos en los campos asociados Paraíso, Biguno y Huachito, que eran del 30 y el 24% respectivamente. PetroOriental, en cambio, negoció tarifas de 41 dólares, para sus contratos en los bloques 14 y 17, más altas que las que recibió Repsol (35,95 dólares) o Agip (35 dólares). Así mismo el plazo de vigencia del contrato de Tarapoa (Andes Petroleum), uno de los campos con mayor potencial hidrocarbúfero, se amplió por trece años más, del 2012 al 2025 (ver Anexos N.º 4, 5 y 6).

Las reformas a partir de 2007 plantearon la recuperación de la propiedad sobre los hidrocarburos que había sido parcialmente privatizada en los noventa e inicios de los años 2000. Sin embargo, los contratos petroleros dejaron abierta la posibilidad de que el pago de la tarifa se realice en especie, es decir, en crudo.

Desde un punto de vista económico, el contrato de prestación de servicios es un modelo ventajoso para el Estado en un escenario de precios altos, del cual se beneficia en un 100% al ser el propietario de toda la producción que generen los campos. El problema de este contrato es que contiene una cláusula conocida en el sector petrolero como *carry forward* (cláusula de acumulación) que establece que cuando el precio de venta del petróleo ecuatoriano caiga y, por tanto, sea insuficiente para pagar la tarifa por costos de producción fijada entre el Estado y la compañía, se acumula deuda a favor de la compañía que será cancelada cuando suban nuevamente los precios del crudo.

Este contrato tiene más riesgos porque nosotros mantendremos la misma economía del contrato siempre y cuando el precio no baje a niveles en los cuales el Estado no le sea posible pagar (...). Siempre y cuando el precio se mantenga en niveles de 60 o 70 dólares por barril no habrá afectación, si baja se genera el *carry forward* y ya se empieza a tener algunas afectaciones (Entrevista a Luis Román, 2011).

Al analizar los contratos en diferentes escenarios de precios (Tabla N.º 7), se observa que cuando el precio del barril los contratos de prestación de servicios excede los 60 o 70 dólares son más beneficiosos para el Estado en términos de renta que el resto de instrumentos aplicados anteriormente. Sin embargo, con un precio de entre 50 y 60, la renta que percibe el Estado es incluso menor que la que recibía con el Decreto 1672 (50/50). Y en precios por debajo de 30 y 40 la renta petrolera que recibe el Estado es menor o incluso negativa frente a la renta que percibía con el contrato original (es decir, antes de la nacionalización de los ingresos extraordinarios).

Según el MRNRR (2010), diversas fuentes (La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), La Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) y el Energy Information Administration (EIA))

estiman que el precio del crudo se mantendrá alto los próximos años. Pero no se puede negar como observamos el capítulo II, que el mercado petrolero es cada vez más volátil, con subidas y bajadas bruscas de precios. Esto puede generar incertidumbre en el sector, tomando en cuenta que se trata de un instrumento que no es flexible en escenario de precios bajos.

Tabla N.º 7 Sensibilidad de la renta petrolera del Estado según escenario de precios (1)  
Bloque 16 y área Bogui Capirón

Instrumentos/ contrato	USD 30	USD 40	USD 50	USD 60	USD 70	USD 80	USD 90	USD 100
Participación original	60.5%	51.2%	47.5%	45.5%	44.2%	43.4%	42.7%	42.3%
Participación original Ley 42 (Decreto 1672): 50/50	60.5%	51.2%	47.5%	45.5%	44.2%	43.4%	42.7%	42.3%
Original Ley 42 (Decreto 662): 99/1	60.5%	51.2%	47.5%	45.5%	44.2%	43.4%	42.7%	42.3%
Modificatorio Ley Eq.Trib.70/30	71.8%	60.1%	55.9%	62.2%	66.1%	68.8%	70.8%	72.2%
Prestación De Servicios	-17.9%	31.7%	51.9%	62.9%	69.8%	74.5%	78.0%	80.6%

PetroOriental/ Bloque 17

Instrumentos/ contrato	USD 30	USD 40	USD 50	USD 60	USD 70	USD 80	USD 90	USD 100
Participación original	61.2%	47.9%	43.8%	41.8%	40.6%	39.8%	39.3%	38.8%
Participación original Ley 42 (Decreto 1672): 50/50	61.2%	62.0%	64.1%	65.2%	65.8%	66.1%	66.4%	66.6%
Original Ley 42 (Decreto 662): 99/1	61.2%	75.8%	84.0%	88.0%	90.4%	91.9%	93.0%	93.9%
Modificatorio Ley Eq.Trib.70/30	86.6%	64.3%	57.3%	54.2%	60.1%	64.0%	66.8%	68.8%
Prestación de Servicios	-91.3%	8.6%	40.0%	55.3%	64.4%	70.4%	74.7%	77.9%

PetroOriental / Bloque 14

Instrumentos/contrato	USD 30	USD 40	USD 50	USD 60	USD 70	USD 80	USD 90	USD 100
Participación original	100%	64.4%	49.8%	44.8%	42.2%	40.7%	39.6%	38.9%
Participación original Ley 42 (Decreto 1672): 50/50	100%	100.0%	100.0%	90.2%	84.5%	81.1%	78.8%	77.1%
Original Ley 42(Decreto 662): 99/1	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Modificatorio Ley Eq. Trib.70/30	100%	95.9%	70.5%	67.7%	71.5%	73.8%	75.3%	76.4%
Prestación de Servicios	-2019%	-12.0%	42.5%	61.3%	70.8%	76.6%	80.5%	83.2%

Área Tarapoa / Andes Petroleum (2)

Instrumentos/contrato	USD 30	USD 40	USD 50	USD 60	USD 70	USD 80	USD 90	USD 100
Participación original	87.4%	81.1%	78.6%	77.2%	76.4%	75.8%	75.4%	75.1%
Prestación de Servicios	-4.2%	40.9%	58.8%	68.3%	74.3%	78.4%	81.3%	83.6%

(1) Precio del crudo Oriente.

(2) No se renegotió en 2008

Elaboración: Informante 1, con datos del MRNNR, 2011.

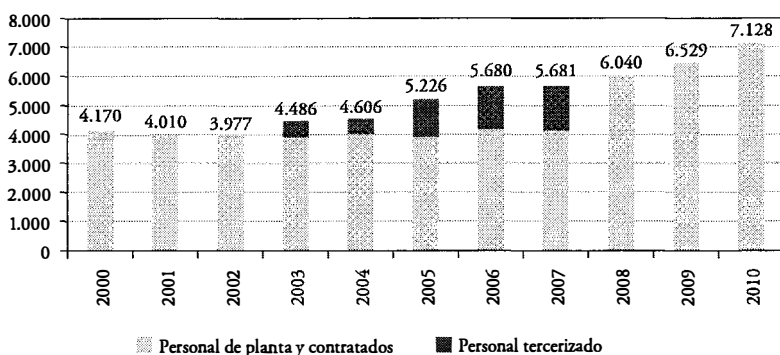
Petroecuador en el nuevo marco institucional

A partir de 2005, Petroecuador asumió la operación del Bloque 27 que estaba a cargo de City Oriente, el Bloque 11 (CNPC) y Bloque 3 (EDC). En tanto, Petroamazonas asumió las áreas de seis compañías extranjeras. Estas son: Bloque 15 (antes a cargo de Occidental), Bloques 7 y 21 (Perenco), Bloques 18 y 31 (Petrobras). Estas petroleras salieron del país por la caducidad de sus contratos o bien porque no aceptaron migrar al nuevo modelo de contrato propuesto por el Estado. Pese a ello, como observamos

en el capítulo II, la producción de ambas compañías estatales no ha sido suficiente para compensar la caída del sector petrolero ecuatoriano en términos de producción. Excepto por Petroamazonas que inició la operación del campo Pañacocho, lo cual significó el desarrollo de una nueva área para el Estado, no se han logrado incorporar importantes niveles de reservas petroleras al país como observamos en el capítulo II.

Petroecuador se apoyó en una consultora internacional, Wood Mackenzie, para iniciar un proceso de reestructuración desde mayo de 2008 con la intención de resolver los problemas de ineficiencia que la afectan. Uno de los objetivos propuestos fue reducir el número de empleados, pero en lugar de ello, la cantidad de trabajadores aumentó de 6 040 trabajadores que existían en Petroecuador en 2008 a 7 128 en 2010.

Gráfico N.º 21 Recursos Humanos en el Sistema Petroecuador



Fuente: Gerencia Administrativa RR-HH. Petroecuador (2011). Elaboración propia

Este proceso estuvo acompañado por una reforma institucional. El principal instrumento fue la aprobación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que en esencia buscó cambiar el esquema de gestión de las empresas estatales, de un enfoque de servicio público a un enfoque empresarial similar al de una empresa privada.

Esto se formalizó con la creación, por Decreto Ejecutivo, de dos empresas públicas para gestionar el sector, EP Petroamazonas y EP Petroecuador.

A pesar de ello, Petroecuador no ha podido asumir el nuevo rol bajo el modelo centralista del gobierno, lo cual puede costarle su existencia misma. El gobierno anunció en enero de 2011 que la empresa se fusionará con Petroamazonas que, como vimos antes, tiene un sistema de gestión empresarial de tipo privado, el cual, pese al modelo nacionalista que se aplica en el país, se ajusta más a los objetivos del gobierno. Petroamazonas se convierte, así, en un instrumento de política pública, es decir que reestructuró la forma de controlar el sector. Está previsto que el proceso inicie en abril de 2011 y termine en 2012 (Diario El Universo, 2011).

Factores históricos e institucionales han impedido el fortalecimiento de Petroecuador. La Ley 44 Reformativa a la Ley de Hidrocarburos entregó al Ministerio de Finanzas el 10% del valor de la producción hasta entonces depositada en un Fondo de Inversión Petrolera, a fin de compensar el déficit presupuestario. Sin embargo, afectó las inversiones en el ámbito de exploración, mantenimiento de infraestructura de la petrolera estatal y elevó las cuentas por pagar y cobrar. Esto, a su vez, impactó la ejecución presupuestaria.

El gráfico N.º 22 muestra que a medida que el Estado va adquiriendo más control en el sector petrolero, las necesidades de inversión en sus empresas estatales crecen. Las cifras corresponden a estimaciones de Petroecuador (2008/2009) respecto de inversión adicional requerida para las actividades de perforación para mantener la producción. Entre 1998 y 2005 las inversiones ejecutadas destinadas a exploración y explotación en el sector petrolero estatal fueron de 105 millones de dólares anuales en promedio, cuando en realidad requirió un promedio de inversión de 153 millones de dólares. Sin embargo, la incorporación del bloque 15 a la producción estatal y otros bloques petroleros privados como observamos anteriormente demandó la ejecución de mayores niveles de inversión para mantener la producción por parte del Estado. El 2006 y 2009 el Estado invirtió en promedio 639 millones de dólares anuales, siendo el 2008 un punto de inflexión en la tendencia, con una inversión solo en ese año de 991 millones de dólares, un aumento del 195% de la inversión ejecutada frente a 2007. Esta inversión permitió mantener y levantar la producción de los últimos años venciendo la declinación de producción de los campos,

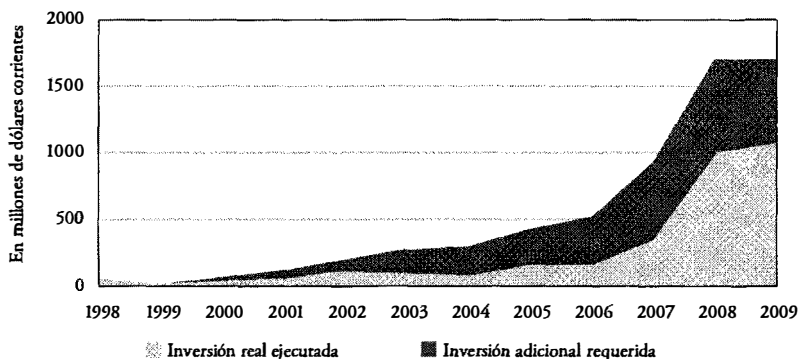


lo cual es histórico ya que la última pendiente positiva de producción fue registrada en 1995 (Petroecuador, 2008/2009: 97). Pero esto no ha sido suficiente para que la producción petrolera estatal compense la caída de la producción privada, generando una declinación en la producción nacional (ver Capítulo II).

Entre 2006 y 2009 el Estado alcanzó a invertir en Petroecuador y Petroamazonas un total de 2 555 millones de dólares, una cifra importante, pero que solo representó el 52% de la inversión requerida (4 872 millones de dólares) (Petroecuador, 2008/2009).

Por otro lado, esta inversión estatal tuvo que concentrarse en el sector extractivo en lugar de destinarla a inversión social o inversión en otros sectores de la economía.

Gráfico N.º 22 Inversión ejecutada versus inversión adicional requerida en las empresas petroleras estatales



Fuente: Petroecuador (2008/2009: 97). Elaboración: Petroecuador

La inestabilidad administrativa también afectó el proceso de fortalecimiento institucional de la empresa estatal. En siete años (entre 2005 y 2011), el país ha dos presidentes ejecutivos por año.

En ese período, los titulares del MRNNR tuvieron una duración en el cargo de 9 meses y los ministros Coordinadores un año cuatro meses entre 2008 y 2010. El modelo de gestión jerárquico no logró cambiar la inesta-

bilidad administrativa de gobiernos precedentes, los cuales reportan una duración de presidente ejecutivo de 9 meses en promedio y de ministros de RNNR de un año entre 1998 y 2004 (Ver Anexo N.º 6).

Destaca como elemento propio de la gobernanza jerárquica, la designación de *funcionarios de confianza*, especialmente en la gestión de Rafael Correa, en lugar de nombramientos técnicos con excepción de Wilson Pástor. Eso se evidencia por ejemplo que tras la toma de pozos petroleros de varias comunidades amazónicas en noviembre de 2007, Correa entregó la gestión de Petroecuador a la Armada, en un acto simbólico de fuerza gubernamental.

## Conclusiones

Según la tesis de la maldición de los recursos, la abundancia de un recurso natural conduce, entre otros aspectos, a formar Estados autoritarios y a una lucha por captar la renta entre las élites políticas.

Esta tesis no se aplica en estricto sentido al caso ecuatoriano. Si bien el aumento de ingresos fortaleció al Estado para iniciar una reforma contractual desde una visión de racionalidad económica, en realidad los dispositivos de intervención –decretos y reformas legales– para nacionalizar la renta no pudieron ser aplicados en su forma tradicional. Las empresas petroleras privadas ejercieron presión para limitar y moldear esa política, lo cual nos lleva a entender a la formulación de políticas públicas como un proceso complejo donde interactúan diversos actores.

A partir de 2007, el proceso de captación de renta, en tanto, tuvo como objetivo financiar una propuesta de reforma institucional y un nuevo modelo de desarrollo, que busca rescatar el rol del Estado en la economía, desde una visión centralista de gestión, pero factores exógenos como la variabilidad de precios pueden ponerlo en riesgo el modelo. Esto condujo a un aumento de gasto público especialmente en sueldos y salarios, que es inflexible y que presiona para la búsqueda de más renta.

## Conclusiones finales

Aunque han pasado cuatro décadas de que el país se convirtió en exportador neto de hidrocarburos, la política petrolera no ha dado una respuesta clara a las necesidades de modernización del sector, especialmente de la petrolera estatal, sobre todo considerando que la energía es un elemento clave para el desarrollo de un país. En su lugar, la visión se ha orientado a la búsqueda de renta. Tal como lo planteamos inicialmente, la política petrolera no se ha enfocado en mejorar la eficiencia del sector sino en la redistribución de la renta petrolera. Esta estrategia se ha evidenciado tanto desde el modelo de co-gestión Estado-empresa privada aplicado en los noventa como en el modelo jerárquico establecido a partir de 2005 y más precisamente desde 2007. Pero más que una fatalidad, como podría leerse desde la tesis de la maldición de recursos, esto se debe a las decisiones que se toman en el ámbito de público.

Si bien las recientes reformas en el sector petrolero dejaron más ingresos para el Estado, una política nacionalista no garantiza el mejor uso de la renta. Aunque el Estado direccionó importantes ingresos a inversión en salud, educación y obra pública, las cifras evidencian un incremento importante de la burocracia, con el fin de aplicar un nuevo modelo de desarrollo y una reforma institucional que permita fortalecer el rol del Estado en la economía, pero que al igual que los setenta, depende de los ingresos petroleros para financiarse, por lo que una caída del precio del crudo podría poner en riesgo el modelo.

Aunque el Estado destinó importantes recursos de inversión a la petrolera estatal, estos no fueron suficientes para que la empresa pueda gestionar las mayores competencias que adquiriría a medida que avanzaba la nacionalización impulsada por el Estado, por el contrario la empresa puede desaparecer para dar paso a una gestión de tipo empresarial más que público de la mano de Petroamazonas.

El proceso de formulación de la política petrolera en el país evidencia una participación decisiva del Jefe del Ejecutivo, sobre otros actores. El presidente cuenta hoy con amplias prerrogativas constitucionales para imponer la agenda política. Paradójicamente, sucede en un gobierno que dice alentar la activa participación de otros actores en la agenda política.

Sin embargo, se ha demostrado que ningún actor político puede imponer sus decisiones en estricto sentido, debido a la existencia de otros actores y elementos de contexto que van limitando las decisiones. El presente estudio muestra cómo el Estado no pudo imponer su política petrolera debido a la dependencia de los ingresos petroleros y a los capitales foráneos. La caída de producción de las empresas petroleras fueron en este sentido un elemento de presión importante que condujo a que los decisores públicos moderen su posición inicial y busquen acuerdos con las multinacionales, sobre todo por el nivel importante de inversiones de capital y tecnología que demanda el sector petrolero estatal.

Sobre todos los instrumentos aplicados desde 2005, como fueron el Decreto 1672, el Decreto 662, la Ley de Equidad Tributaria y la renegociación de los contratos petroleros, prevaleció aquella donde se establecieron acuerdos con las petroleras privadas, lo cual se evidenció en la decisión del Estado de garantizar los beneficios económicos que se habían acordado con Repsol y Enap, dejando de lado los dispositivos de comando y control.

Sin embargo, todos los instrumentos aplicados no se plantearon de manera que sean flexibles a los cambios exógenos que afectan a las políticas. El país está expuesto a un mercado petrolero es cada vez más volátil, con subidas y bajadas bruscas de precios, que pueden generar incertidumbre en el sector sobre todo considerando que los nuevos contratos petroleros son perjudiciales para el Estado en escenarios de precios bajos, por debajo de 60 dólares. Ello agrega dosis mayores volatilidad a la política petrolera

que por naturaleza es variable, lo cual podría abrir nuevas tensiones con las empresas petroleras privadas a futuro.

La posibilidad de una moratoria petrolera evidencia además los signos contradictorios de la política petrolera, que por un lado alienta una reactivación del sector petrolero para atender las presiones de gasto público que exige el nuevo modelo de desarrollo y, por otro, solicita la contribución económica para dejar una parte de su petróleo en tierra dejando de lado la posibilidad de contar con recursos necesarios para migrar a una *era pos petrolera*. Es sobre estas decisiones, de fondo en materia de política petrolera, a las cuales los actores deben dar respuesta y, sin embargo, se han dilatado. Estos elementos son los que llevan a pensar que la política petrolera no tiene rumbo.

Un análisis desde la formulación de las políticas petroleras ha permitido observar que la abundancia de recursos no es una *bendición* ni una *maldición* per sé, sino que, depende de la acción pública, es decir, no es el resultado de una relación causa-efecto en un sentido estático y unidireccional, sino que es el resultado de un juego de interacciones --en un momento y entorno determinado-- entre los actores que participan en este proceso. Sobre todo, considerando que el Estado se desenvuelve en un contexto cada vez más globalizado, lo cual afecta su acción pública. Las decisiones en materia petrolera se tomaron desde una visión de racionalidad económica, para captar la mayor parte de renta del sector, lo cual está en armonía con la tesis de la maldición de recursos. Sin embargo, un análisis más fino, nos permite observar que las decisiones estuvieron condicionadas a la interacción de otros actores del proceso, con lo cual se observó más bien una racionalidad limitada.

# Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya Yala.
- Amic, Étienne, Gilles Darmois, Jean-Pierre Favennec (2006). *L'Énergie, à quel prix? Les marchés de l'énergie*. Paris: IFP-Technip, 1994 p.
- Artola, Verónica y María Fernanda Pazmiño (2007). *Análisis de los fondos petroleros en el Ecuador*. Quito: BCE.
- Auty, Richard (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres; New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Introduction and Overview". En: *Resource abundance and economic development*. Richard Auty (editor): 3-16. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Mining enclave to economic catalyst: Large mineral projects in developing countries". *Brown Journal of World Affairs* Fall/Winter Volumen XIII, Issue I: 135-145.
- Auty, Richard y Alan Gelb (2002) "Political Economy of Resource-Abundant States". En: *Resource Abundance and economic development*, Richard Auty (editor): 126-144. Nueva York: Oxford University Press.
- Basabe Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta (2010). "La democracia inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BCB (Banco Central de Bolivia) (2011). *Estadísticas Mensuales*.

- \_\_\_\_\_ (2011a). *Informe Estadístico Mensual*. Visita 12 de septiembre de 2011 en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales del Ecuador*. Visita 12 de septiembre de 2011 en <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000170>
- \_\_\_\_\_ (2011c). *Cuadro Estadístico de Distribución de Ingresos de Exportaciones de Hidrocarburos. Varios años*. Informe técnico.
- BCV (Banco Central de Venezuela) (2011). *Boletín Mensual 808 Mayo*. Visita 12 de septiembre de 2011 en <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>
- Bocco, Arnaldo (1983). “Ecuador. Política económica y estilos de desarrollo en la fase de auge petrolero (1972-1978)”. *Desarrollo Económico*, Vol. 22, No. 88: 485-510.
- BP (British Petroleum) (2011). *Statistical Review of World Energy*. London: BP.
- Bustamante, Teodoro y Oscar Zapata (2007). “Características de los contratos petroleros”. En: *Detrás de la Cortina de Humo. Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador. Cuadernos de Trabajo*. Teodoro Bustamante (editor): 97:165. Quito: FLACSO.
- Campodónico, Humberto (2004). *Reformas e Inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2007) *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado*. Visita 10 de enero de 2011 en <http://www.cristaldemira.com/descargas/hcs-GestionMixtaPrivada.pdf>
- Carrasco, Adrián, Pablo Beltrán y Jorge Luis Palacios (2011). “Economía Ecuatoriana 1950-2008”. En *Estado del País. Informe Cero Ecuador 1950-2010*: 247: 261. Quito: Activa.
- CEPAL (2009) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Santiago: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: Naciones Unidas.

- CNE (Consejo Nacional Electoral) (2011). *Procesos electorales*. Disponible en: <http://www.cne.gov.ec/> (visitada en octubre 14 de 2011).
- Corden Warner y Peter Neary (1982). "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy". *The Economic Journal* 92: 825-848.
- Diario El Comercio (2007). *Solo 160 000 barriles diarios se transporta en el OCP*. Sección Negocios. Visita junio de 2011 en <http://www.oilwatch-sudamerica.org/petroleo-en-sudamerica/ecuador/1090-ecuador-solo-160-000-barriles-diarios-se-transportan-por-el-ocp.html>
- \_\_\_\_\_ (2009). *El nexo con Chávez sacó a Correa del Gobierno*. Sección Política. Visita 18 agosto de 2011 en [http://www.radiocolosal.com/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11759:el-nexo-con-chavez-saco-a-correa-del-gobierno&catid=37:nacionales&Itemid=1](http://www.radiocolosal.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=11759:el-nexo-con-chavez-saco-a-correa-del-gobierno&catid=37:nacionales&Itemid=1)
- Diario El Universo (2005) "Rafael Correa asegura que no regresará al Ministerio de Economía, Sección Economía. Visita 20 de septiembre de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/B2B3B91E-C767493EA4BAA4823FD51FC9.html>
- \_\_\_\_\_ (2006a). "Frente común defenderá la reforma a la Ley de Hidrocarburos". Sección Economía. Visita 14 mayo de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2006/07/05/0001/9/AE1416EA-FB6547F79224BDF3BAD0B6D.html>
- \_\_\_\_\_ (2006b). "Rodríguez y Rodas ajustan nuevo reglamento petrolero". Sección Economía. Visita 14 mayo de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2006/07/08/0001/9/78399FAF9C8148FDA7641787CCBA9F03.html>
- \_\_\_\_\_ (2010). "Ministerio del Litoral desaparece tras corta existencia". Sección Economía. Visita 14 mayo de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2010/01/30/1/1356/ministerio-litoral-suprime-via-decreto.html>
- \_\_\_\_\_ (2011) "Petroecuador desaparecerá como operadora del Estado". Visita 12 septiembre de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2011/01/31/1/1356/petroecuador-desaparecera-como-operadora-estado.html>



- Diario Hoy (2009). “Correa advierte a petroleras: ‘O me invierten o se van’”. Sección Última Hora. Visita 4 octubre de 2011 en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-advierte-a-petroleras-o-me-invierten-o-se-van-de-ecuador-380961.html>.
- Diario La Hora (2007) “Correa advierte que si petroleras reclaman, retirará 1% de sus excedentes Sección Última Hora. Visita 12 de septiembre de 2011 en [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/627436/-1/Correa\\_advierte\\_que\\_si\\_petroleras\\_reclaman,\\_retirar%C3%A1\\_1%25\\_de\\_sus\\_excedentes.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/627436/-1/Correa_advierte_que_si_petroleras_reclaman,_retirar%C3%A1_1%25_de_sus_excedentes.html)
- Dodd, Randall (2005). “Cómo proteger las economías en desarrollo de las grandes variaciones de precios”. En: *Cómo acabar con la Maldición de los Recursos. Reportaje sobre el petróleo. Una guía para periodistas sobre energía y desarrollo*. Svetlana Tsalik y Anya Schiffrin (Editoras): 93-110. Nueva York: Revenue Watch, Open Society Institute, Initiative for Policy Dialogue.
- Eifert, Benn, Alan Gelb y Nils Borje Tallroth (2002). *The political economy of fiscal policy and economic management in oil exporting countries*, Working Paper 2899, World Bank Policy Research. Visita en 26 abril de 2011 en <http://elibrary.worldbank.org/>
- Esmap (2002) *Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera Estudios de Caso: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Technical Paper 023. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera Estudios de Caso: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: Banco Mundial.
- Falconí, Fander (2008) “La Economía del Ecuador, Situación y Perspectivas”. Ponencia presentada en I Encuentro de Economistas Sud-Americanos, noviembre 7 de 2007, en Brasilia, Brasil.
- Fattouh, Bassam (2010). *Oil Market Dynamics through the Lens of the 2002-2009 Price Cycle*. WPM 39. Oxford: Institute for Energy Studies.
- Fontaine, Guillaume (2002). “Sobre bonanzas y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador”. En: *Íconos: revista de Ciencias Sociales*. Quito, Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador. N.13: 102.

- \_\_\_\_\_ (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos y Abya Yala.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Entre ecologismo utópico y nacionalismo pragmático: el proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) y la gobernanza energética en el Ecuador*. Working Paper 001. Quito: Observatorio de Socioambiental.
- \_\_\_\_\_ (2008). “Neonacionalismo petrolero en los Andes”. En *América Latina y petróleo: los múltiples desafíos de cara al siglo XXI*, Isabel Rousseau (Coord.): 327-351. México DF: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador; Abya Yala; Instituto de Estudios Peruanos.
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes (2011). “Transición hacia el centralismo burocrático”. En *Estado del País. Informe Cero Ecuador 1950-2010*: 247: 261. Quito: Activa.
- Freidenberg, Flavia (2008). “El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. En *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*, Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (ed.): 189-238. Quito: Flasco Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Friedman, Thomas (2006), “The First Law of Petropolitics”, *Foreign Policy*, may/june.
- Gelb, Alan y Associates (1988). *Oil Windfalls Blessing or Curse*. Washington: The World Bank-Oxford University Press.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2011). Yasuní ITT. Visita 2 marzo de 2011 en <http://yasuni-itt.gob.ec/> .
- Grau, Mireya (2002). *Introducción: El Estudio de las políticas públicas: Enfoques y Análisis*. En *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Mireya Grau Creus y Araceli Mateos (Coord.): 29-58. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Haber, Stephen y Victor Menaldo (junio 2010). *Natural Resources in Latin America: Neither Curse Nor Blessing*. Visita 21 febrero de 2011 en, <http://ssrn.com/abstract=1625504>

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006). "Introduction". En *Informal Institutions and democracy: lessons from Latin America*, Gretchen Helmke y Steve Levitsky, editors: 1-32. USA: The Johns Hopkins University Press.
- Herb, Michael (2003). "No Representation Without Taxation ? Rents, Development and Democracy". Georgia: Georgia State University.
- Hood, Christopher (2007). *Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after decades*. Oxford University, Vol.20, N.º 1. USA.
- Howlett Michael y M. Ramesh (2007) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, M, Ramesh, Anthony Perl (2009) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (2007). "Introduction: What Is the Problem with Natural Resource Wealth?". En: *Escaping the resource curse*, Macartan Humphreys; Jeffrey D. Sachs; Joseph E. Stiglitz (editors): 256-285. New York: Columbia University Press.
- Isbell Paul (2006). *Asia y el desafío de la seguridad energética*, Documento de trabajo nº17, Madrid: Real Instituto Elcano. Visita 21 febrero de 2011 en [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/264/264\\_%20Paul\\_Isbell\\_Asia\\_seguridad\\_energetica.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/264/264_%20Paul_Isbell_Asia_seguridad_energetica.pdf)
- Jürgen, Schuldt (2005). ¿Somos pobres porque somos ricos?, Recursos naturales, tecnología y globalización. Lima: Fondo Editorial Congreso del Perú.
- Jürgen, Schuldt y Alberto Acosta (2009). "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?". En: *Extractivismo, Política y Sociedad*, pp.9-40, Quito: Cuadernos de Capacitación y Centro Latinoamericano de Ecología Social, editores. CAAP y CLAES.
- Karl, Terry Lynn (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and Petro-states*. Berkeley: Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Ensuring fairness: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract". En: *Escaping the resource curse*, Macartan Humphreys; Jeffrey D. Sachs; Joseph E. Stiglitz (editors): 256-285. New York: Columbia University Press.

- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Little Brown
- Lascoumes Pierre, Patrick Le Galès (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments-From the Nature of Instruments to The Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 2, No. 1. Pp. 1-21.
- Le Calvez (2009). "El impacto de las políticas nacionales en los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en Ecuador y Venezuela". *América Latina Hoy*, Vol. 53: 67-83.
- Lindblom, Charles (1992a). "Todavía tratando de salir del paso". En: *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (editor): 226-254. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa. Visita 24 agosto de 2011 en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf>
- \_\_\_\_\_ (1992b). "La ciencia de salir del paso". En: *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (editor): 201-225. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa. Visita 25 de agosto de 2011 en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf>
- Mahoney, James (2001) "Path Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". En: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N.º 1: 111-141.
- Manzano & Rigobon (2001). *Resource Curse or Debt Overhang*. NBER Working Paper Series, Vol. 8390. Visita 23 enero de 2011 en <http://ssrn.com/abstract=277300>
- Manzano, Osmel y Roberto Rigobon (2001). *Resource Curse or Debt Overhang*. NBER Working Paper No. 8390.
- March James y Johan Olsen (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors In Political Life". *The American Political Science Review*, Vol 78, No. 3, pp. 734-749.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik (2005). *Cursed by resources or institutions? Norway: Department of Economics Norwegian University of Science and Technology*. Visita 2 de febrero de 2011 en <http://www.svt.ntnu.no/iso/wp/wp.htm>

- Mejía Acosta, Andrés y Paolo de Renzio (2008). *Aid, Rents and the Politics of the Budget Process*, IDS Working Paper 311. Brighton: IDS
- Mejía Acosta, Andrés y Vicente Albornoz (2010). “Rente pétrolière et politique budgétaire en Équateur”, *Revue Internationale de Politique Comparée* Vol. 17, No.3, Brighton: IDS. Visita 2 de febrero de 2011 en <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=0D446E6B-9E5A-1EA5-603D130EBD1623F0>
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2009b). “La economía política del proceso presupuestario”. En: *Por el ojo de una aguja: la formulación de Políticas públicas en el Ecuador*, Andrés Mejía Acosta (coordinador): 31-117. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Mejía Acosta, Vicente Albornoz, María Caridad Araujo (2009a). “Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de calidad (1979-2005)”. En: *Por el ojo de una aguja: la formulación de Políticas públicas en el Ecuador*, Andrés Mejía Acosta (coordinador): 119:220. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992/1989). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (2010). “Boletín N.º 1. Informe anual 2010. MIES-Programa de Protección Social”. Visita 22 septiembre de 2011 en <http://www.pps.gob.ec/PPS/PPS/Recursos/PPSBreve/2010/TercerTrimestre%202010.pdf>
- Naranjo Marco. (2007) “La “enfermedad holandesa” y el caso ecuatoriano”, en: *La Década de los 70: Auge petrolero y endeudamiento externo*, Quito: BCE, pp. 67-109
- \_\_\_\_\_ (2007). *La Década de los 70: Auge petrolero y endeudamiento externo*, Quito: BCE.
- Narváez, Iván (2007). “La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?”. En: *Yasuni en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la Conservación de la Amazonía*. Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coordinadores): 265-277. Quito: FLACSO-Sede Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos, Abya Yala, Petrobras Ecuador, Wildlife Conservation Society, Ecuador: Centro Ecuatoriano de Derecho AMBIENTAL.

- North, Douglass (1994). "Economic performance through time". *American Economic Review* 84, junio.
- Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) (2010). *Informe de estadísticas energéticas 2009*. Quito-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Informe de estadísticas energéticas 2010*. Quito-Ecuador.
- Ortiz, Christian (2007). "La paralización de la negociaciones del Tratado de Libre Comercio, entre Ecuador y Estados Unidos. Un acercamiento a las percepciones de los actores involucrados en la negociación desde el contexto de Reforma a la ley de Hidrocarburos y el caso Occidental". (Disertación de Maestría). Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Paula, Gutiérrez, de Francisco (1992), "Ecuador: de la enfermedad holandesa al ajuste estructural". En *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Eduardo Doryan Garrón y Grettel López Castro (editores): 9-25. Ecuador: INCAE.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en Ciencia Política. Barcelona: Editorial Gedisa. Capítulos 1 al 6. Pp. 13-166.
- Peters, Guy y Jon Pierre (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press, 162-192.
- Petroecuador (2008/2009). *Informe de Gestión 2008/2009*. Quito: Petroecuador
- Petroleros En El Ecuador. Apuntes de Economía No. 53*. Quito: BCE.
- Pierson, Paúl y Theda Skocpol (s/f). "El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17 No. 1, ICP: Montevideo. Páginas 7-38.
- Procuraduría General del Estado (PGE) (2006). *El Caso Oxy. El Imperio de la Ley*. Quito: B-line.
- Puyana, Alicia y Rosemary Thorp (1998). *Colombia: Economía política de las expectativas petroleras*. Bogotá: Tercer Mundo Ed.-FLACSO MEXICO-IEPRI
- Ramírez Franklin, y Analía Minteguiaga (2007). "El nuevo tiempo del Estado. La política post neoliberal del correísmo" en OSAL. Buenos Aires: CLASCO, Año VIII, N° 22 de septiembre, <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf> (Visitada el 1 de octubre de 2011).

- Razavi, Hossein y Fereidun Fesharaki (1991). *Fundamentals of Petroleum Trading*. Praeger: Westport.
- Recalde Paulina (s/f). *La redimensión de la política social en el Ecuador: el bono de desarrollo humano en el Gobierno de Rafael Correa*. Disponible en: <http://www.puce.edu.ec/sitios/observatorio/images/documentos/BDH.pdf> (visitado octubre 8 de 2011).
- Regnier, Eva (2007). "Oil and Energy Price Volatility". *Energy Economics*, 29(3): 405–27.
- Roberts, Paul (2006/2004). *El fin del petróleo*. Barcelona: Ediciones B.
- Robinson, James, Ragnar Torvik y Thierry Verdier (2006). "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, No. 79: 447 – 468. Visita 15 febrero 2011). [http://www.feem-web.it/ess/ess07/files/bulte6\\_in.pdf](http://www.feem-web.it/ess/ess07/files/bulte6_in.pdf)
- Ross, Michael (2003a). "The natural resources curse". En: *Natural resources and violent conflict: options and actions*, Ian Bannon y Paul Collier (editors):17-42. Washington: World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2003b). "Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Role of Natural Resources in Civil War". En: *The Political Economy of armed Conflict*, Beyond Greed and Grievance, K. Ballentine and J. Sherman (editors): 47-70. Boulder: Lynne Reiner Publishers.
- \_\_\_\_\_ (2007). "How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality". En: *Escaping the resource curse*, Macartan Humphreys; Jeffrey D. Sachs; Joseph E. Stiglitz (editors): 237-255. New York: Columbia University Press.
- Rosser, Andrew (2006). *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Working Paper No 268. England: Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton.
- Roth, Deubel André-Noël (2009) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. S. F. de Bogotá: Aurora.
- Ruiz, Carlos (2009). *La eliminación de los fondos petroleros: explicación bajo modelos de Garbage can y policy window*. Documento de Trabajo 018. Visita 14 septiembre de 2011 en [http://www.flascoandes.org/web/imagesFTP/9431.WP\\_018\\_CGiraldo\\_01.pdf](http://www.flascoandes.org/web/imagesFTP/9431.WP_018_CGiraldo_01.pdf)
- Ruiz-Caro, Ariela (2001). *El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional*, Serie de Recursos Naturales e Infraes-

- estructura. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Sachs, Jeffrey and Andrew Warner, (1997), “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, mimeo, Center for International Development, Harvard University.
- \_\_\_\_\_ (1995). The natural resource abundance and Economic Growth. Working Paper 5398. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sala-i-Martin, Xavier y Arvind Subramanian (2003). “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria”. IMF Working Paper. WP/03/139. Visita abril de 2011 en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=420318](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=420318)
- Schuldt, Jürgen (2005). ¿Somos pobres porque somos ricos?, Perú: Fondo Editorial del Congreso de Perú.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta (2006) “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución, *Nueva Sociedad. Geopolítica de la energía*, N°204, julio-agosto: 71-89. Visita abril de 2010 en [http://www.up.edu.pe/\\_data/noticias/20060815120328.pdf](http://www.up.edu.pe/_data/noticias/20060815120328.pdf)
- Sébille-López, Philippe (2006). *Géopolitiques du pétrole*. Paris : Armand Colin.
- Smith, James (2009). “World Oil: Market or Mayhem?”. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 23, Número 3: 145-164.
- Stevens, Paul (2003). *Resource Impact - Curse Or Blessing? A Literature Survey*. UK: Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy- University of Dundee. Visita julio de 2010 en <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/Vol13/article13-14.pdf>
- Stijns, Jean-Philippe (2001). *Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited*. Berkeley: University of California.
- UNCTAD (2011). *World Investment Report: Non-Equity Modes of international Production and Development*. New York-Geneva: United Nations.
- Urbina, Gustavo (2007). *Etapas históricas de la comercialización del crudo ecuatoriano*. Quito: Editorial Ecuador.
- Vargas, Mario (1976). *Conversación en la Catedral*. Barcelona: Seix Barral/ Nueva Narrativa Hispánica.



Wood Mackenzie (2007). *Government Take A multi-client study from Wood Mackenzie Special Focus: Alaska*.

## Documentos legales

Constitución (2008)

Decreto Ejecutivo 1583 Reglamento de Aplicación De La Ley N° 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos

Decreto Ejecutivo 1672 Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Aplicación De La Ley N° 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos

Decreto Ejecutivo 662 Reglamento de Aplicación de la Ley No 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

Ley 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (2006)

Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. Publicada en el Registro Oficial 308 del 3 de abril de 2008.

Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador. Publicada en el R.O. 223 del 30 de noviembre (2007)

Proyecto de Ley 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (2006)

## Documentos

DNH (2011) *Costos de producción, transporte y comercialización crudo y gas (ajustados – auditoría) al 31 de diciembre de 2007*. Informe técnico interno.

Gerencia Administrativa RR-HH Petroecuador (2011) *Recursos Humanos*. Documento interno.

MEF (Ministerio de Finanzas) (2011b). *Subsidios estatales*. Documento interno.

Ministerio de Finanzas (MEF) (2010). *Cuadros Estadísticos de Recursos Humanos*.

Ministerio de Finanzas (MEF) (2011a). *Cuadros Estadísticos de Ingresos Petroleros*. Informe técnico.

## Bibliografía

---

- Ministerio de Minas y Petr6leos (2009) *Contratos Petroleros Suscritos entre el Estado y las Compaas*. Informe t6cnico.
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR) (2006). *Precio base para aplicar la Ley 42-2006. Decreto 1672* (Cuadro en Excel).
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR) (2010). *Diez Razones que sustentan la conveniencia para el Estado de la Renegociaci6n de los contratos petroleros* (Informe t6cnico).
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR) (2010). *Sensibilidad de la renta petrolera del seg6n escenario precio* (Informe t6cnico).
- Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) (2011) *Estructura Org6nica de la Funci6n P6blica*
- Repsol (2009). *Informe de Responsabilidad Corporativa*. Quito: Repsol.
- Secretaría Nacional de Planificaci6n y Desarrollo (Senplades) (2011). *Inestabilidad administrativa en el sector petrolero ecuatoriano*. (Cuadro en Excel-Documento interno).
- Unidad de Administraci6n de Contratos Petroleros (2004). *Evaluaci6n de los contratos petroleros en el Ecuador*. Documento interno.

## Discursos

Sánchez, Jeannette (2011). *Informe a la Naci6n 10 de Agosto de 2011*

## Entrevistas

- Borja, Diego, ex Ministro de Economía y Finanzas, en el gobierno de Alfredo Palacio. Entrevista realizada el 26 de julio de 2011.
- Fausto Ortiz, ex Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Rafael Correa. entrevista realizada el 26 de julio de 2011.
- Informante 1, Ex gerente de compaa petrolera, junio de 2011.
- Informante 2, funcionario gubernamental, julio 2011.
- Informante 3, funcionario gubernamental, julio 2011.
- Jos6 Luis Zapater, ex gerente de Comercio Internacional de Petroecuador, 18 de febrero 2011.

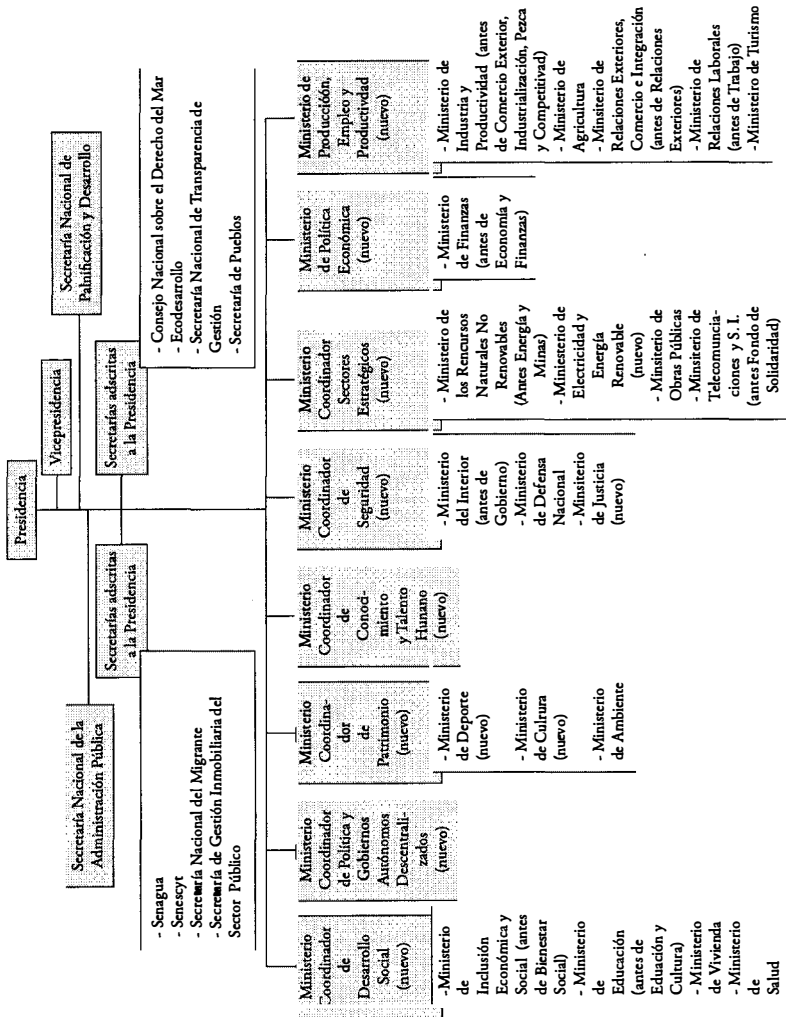
Luis Román, Jefe de relaciones con socios y gobierno, exploración y producción de Repsol. Entrevista realizada en 2011

Palacio, Alfredo. Ex Presidente de la República. Entrevista realizada en abril de 2011.

Rodríguez, Iván. Ex Ministro de RNNR, en el gobierno de Alfredo Palacio. Entrevista realizada en abril de 2011

# Anexos

## Anexo N.º 1 Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva



Fuente: MRL (2011). Elaboración propia

Anexo N.º 2 Evolución del costo de operación por barril

Compañía/área	Bloque	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (2)
Occidental (3) Costo USD/barril	15	-	4.41	7.66	6.02	9.35	6.64	4.71	7.58	3.53	4.13
PetroOriental Costo USD/barril	14	-	12.26	12.00	11.97	15.88	25.38	16.63	17.04	26.35	28.11
PetroOriental Costo USD/barril	17	-	-	23.22	24.26	21.50	17.93	22.47	13.07	10.71	13.13
Canada Grande Costo USD/barril	1	33.12	20.70	20.28	22.41	22.55	33.12	39.39	49.01	45.69	52.38
Perenco Costo USD/barril	7	-	-	5.39	5.98	9.18	8.88	9.69	11.18	11.15	20.98
Perenco Costo USD/barril	21	-	-	-	-	-	58.82	11.44	13.79	12.43	20.03
Repsol Costo USD/barril	16	7.45	8.52	9.85	11.71	4.71	4.99	5.66	6.38	19.26	27.71
Ecuador TLC Costo USD/barril	18	-	-	-	58.57	6.56	7.32	5.51	28.46	9.69	19.91
EDC Ecuador Costo USD/barril	3	-	-	-	-	3.39	2.75	3.10	4.35	4.37	2.99
City Oriente Costo USD/barril	27	-	-	16.81	11.00	20.19	39.32	24.82	20.41	31.83	27.30
CNPC Costo USD/barril	11	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
Andes Petroleum Costo USD/barril	Tarapoa	3.09	3.50	4.89	6.18	6.28	7.74	7.68	9.50	12.64	14.80

(1) Datos auditados por la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH, actual ARCH).

(2) Datos reportados por la Compañías, según sus estados financieros, no auditados.

Fuente: Documento interno (DNH, 2011). Elaboración propia

## Anexo N.º 3 Precio base para cálculo de ingresos extraordinarios (IE) a favor del Estado según instrumento

Compañía/ Bloque	Decreto 1672 IE Estado= 50%		Decreto 662 IE Estado= 59%		Ley de Régimen Tributario IE Estado= 70%	
	Fecha de suscripción del contrato	Precio a la fecha de suscripción del contrato USD/barril	Fecha de suscripción del contrato	Precio a la fecha de suscripción del contrato USD/barril	Fecha de suscripción del contrato	Precio a la fecha de suscripción del contrato USD/barril
PetroOriental/ Bloque 14	21/may/1999	16.33	21/may/1999	16.33	19/sep/2008	52
Repsol/Bloque 16	27/dic/1996	25.51	27/dic/1996	25.51	12/mar/2009	50
Repsol/Bogui Capirón	27/dic/1996	25.51	27/dic/1996	25.51	12/mar/2009	50
PetroOriental/ Bloque 17	23/mar/2000	29.43	23/mar/2000	29.43	27/ago/2008	56
Ecuador TLC/ Bloque 18	19/dic/1995	18.92	19/dic/1995	18.92	31/oct/2008	45.43
Ecuador TLC/Campo Palo Azul**	19/dic/1995	18.92	No fue afectado por el Decreto	No fue afectado por el Decreto	31/oct/2008	45.43
Perenco/ Bloque 21	20/marzo/1995	19.62	20/marzo/1995	19.62	No llegó a un acuerdo	No llegó a un acuerdo
City Oriente/ Bloque 27	Mar/1995	19.62		19.62	No llegó a un acuerdo	No llegó a un acuerdo
Canadá Grande/ Bloque 1	26/dic/1996	25.51	26/dic/1996	25.51	No llegó a un acuerdo	No llegó a un acuerdo
Perenco/ Bloque 7	23/mar/2000	29.43	Mar/2000	29.43	No llegó a un acuerdo	No llegó a un acuerdo
CNPC/Bloque 11		18.69		18.69	No llegó a un acuerdo	No llegó a un acuerdo
Andes Petroleum/ Taraposa*	No fue afectado por el Decreto	No fue afectado por el Decreto	No fue afectado por el Decreto	No fue afectado por el Decreto	No se renegotió	No se renegotió

\* El contrato de Taraposa disponía de una cláusula que blindaba el contrato ante cualquier cambio en materia de impuestos y otras tasas que aplique el Estado después de su firma en 1995, lo cual evitó la aplicación de los instrumentos descritos en el cuadro.

\*\* La Procuraduría realizó un pronunciamiento similar al contrato de Taraposa para el Bloque Palo Azul con lo cual se evitó el pago del Decreto 662.  
Fuente: Decreto 1672 (2006), Decreto 662 (2007). Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (2007). Ministerio de RNNR (2006). Ministerio de Energía y Minas (actual MRNNR) (2009). Elaboración propia

Anexo N.º 4 Contratos de participación frente a prestación de servicios

Operadora	Bloque	Tarifa de producción contrato de prestación de servicios USD por barril	Duración del contrato		% de participación del Estado en la renta	
			Contrato de Participación	Contrato de Prestación de servicios	Contrato de Participación Modificatorio Ley Eq. Trib. 70/30	Contrato de Prestación de servicios
Andes	Tarapoa	35	2012	2025	65	78
PetroOriental	14	41	2012	2018	64	76
Petrooriental	17	41	2018	2018	58	71
Repsol	Bloque 16/ Bogui Capirón	35,95	2012	2018	70	70

Fuente: MRNNR (2010). Elaboración propia

Anexo N.º 5 Contratos de prestación de servicios (1978) frente a prestación de servicios (2010)

Operadora	Bloque	Tarifa de producción contrato de prestación de servicios USD por barril	Duración del contrato		% de participación del Estado en la renta	
			Contrato de Prestación de servicios (figura de 1978)	Contrato de Prestación de servicios	Contrato de Prestación de servicios (figura de 1978)	Contrato de Prestación de servicios
Agip	10	35	2008	2023	67	77

Anexo N.º 6 Contratos de Servicios Específicos para el desarrollo y producción de petróleo frente a prestación de servicios

Operadora	Bloque	Tarifa de producción contrato de prestación de servicios USD por barril	Duración del contrato		% de participación del Estado en la renta	
			Contrato de Servicios Específicos para el desarrollo y producción de petróleo	Contrato de Prestación de servicios	Contrato de Servicios Específicos para el desarrollo y producción de petróleo	Contrato de Prestación de servicios
ENAP SIPEC	Mauro Dávalos Cordero	16,72	2017	2025	88	92
ENAP SIPEC	Paraiso, Biguno y Huachito	20,77	2017	2025	86	86

Fuente: MRNNR (2010). Elaboración propia



**Anexo N.º 7 Inestabilidad administrativa en el sector petrolero ecuatoriano**

Periodo		Funcionario	Duración en meses
<b>MICSE</b>			
Desde	Hasta		
04/02/2008	08/10/2008	Derlis Palacios	8
08/10/2008	05/04/2010	Galo Borja	18
05/04/2010	Hasta la actualidad	Jorge Glas	17
<b>MRNNR</b>			
27/01/2000	15/01/2003	Pablo Terán Rivadeneira	12
15/01/2003	04/12/2004	Carlos Arboleda Heredia	11
13/04/2004	20/04/2005	Eduardo López Robayo	12
04/05/2005	08/06/2005	Fausto Cordovéz Chiriboga	11
09/06/2005	16/06/2005	Solón Espinosa	12
16/06/2005	14/01/2007	Ing. Iván Rodríguez Ramos	18
15/01/2007	14/06/2007	Eco. Alberto Acosta Espinosa	6
15/06/2007	23/07/2007	Dr. Jorge Albán Gómez	1
23/07/2007	08/10/2008	Dr. Galo Chiriboga Zambrano	15
08/10/2008	07/06/2009	Ing. Derlis Palacios Guerrero	8
08/06/2009	21/04/2010	Ing. Germánico Pinto Troya	10
21/04/2010	Hasta la actualidad	Eco. Wilson Pástor	18
<b>GERENTE GENERAL</b>			
18/11/1997	04/08/1998	Ing. Luis Román Lazo	10
21/08/1998	21/02/1999	Dr. Ramiro Gordillo García	7
01/04/1999	25/11/1999	Ec. Jorge Pareja Cucalón	8
07/12/1999	25/01/2000	Ing. Wilson Pástor Morris	2
02/02/2000	27/04/2002	Ing. Rodolfo Barniol Zerega	29
05/07/2002	15/01/2003	Ab. Gustavo Gutiérrez	7
23/01/2003	05/06/2003	Ing. Guillermo Rosero Avilés	6
06/06/2003	30/04/2004	Ing. Pedro Espín Mayorga	10

## Anexos

01/05/2004	04/12/2004	Ing. Luis Camacho Barrios	8
02/12/2004	21/04/2005	Tnr. Crnel Hugo Bonilla Moyano	5
16/05/2005	07/06/2005	Ing. Roberto Pinzón Rojas	2
16/06/2005	03/08/2005	Ing. Carlos Pareja Yannuzzelli	3
04/08/2005	09/02/2006	Ing. Luis Román Lazo	7
09/02/2006	02/03/2006	César Robalino (encargado)	1
03/03/2006	21/06/2006	Dr. Fernando González Williams	4
21/06/2006	31/07/2006	Ing. Walter López	1
31/07/2006	14/01/2007	Dr. Galo Chiriboga	5
15/01/2007	29/11/2007	Ing. Carlos Pareja Yannuzzelli	10
29/11/2007	21/05/2008	Contralmirante Fernando Zurita	6
21/05/2008	18/03/2010	Contralmirante Luis Jaramillo	10
18/03/2010	19/01/2011	Vicealmirante Manuel Zapater	10
19/01/2011	Hasta la actualidad	Ing. Marco Calvopiña	9

Fuente: Senplades (2011); Diarios El Universo, Hoy. Elaboración propia



¿Por qué el recurso petrolero, tras cuatro décadas de explotación, no ha sido una palanca para el desarrollo del país? ¿Somos, como anota la sabiduría popular, un mendigo sentado en una montaña de oro? Tradicionalmente, la economía política de los recursos naturales interpreta que el solo hecho de poseer un recurso natural en abundancia es una “maldición”. Pero este libro va más allá de este análisis determinista y descriptivo y, más bien, se interesa en profundizar cómo los actores públicos y los factores políticos, económicos e, incluso, históricos median la relación entre abundancia y desarrollo.

Este estudio muestra evidencia de que la abundancia en Ecuador es más un problema de gobernanza que una maldición. Entre 2005 y 2010 la política aplicada al sector se ha concentrado en la búsqueda de una cada vez mayor cantidad de renta para financiar un nuevo modelo de desarrollo y solucionar los cuellos de botella presupuestarios. Esto mientras la transición hacia una economía no petrolera planteada en 2007 no se ha llegado siquiera a formular.

El libro también aborda la calidad de las instituciones y cómo éstas moldean o son moldeadas por los procesos políticos. El texto argumenta que es, finalmente, el uso del recurso y no su existencia per sé el que define los resultados de la política pública.