

Sara Latorre Tomás
Coordinadora

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados



2015

EXTRACTIVISMO AL DEBATE

Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Sara Latorre. (Coordinadora)

Serie Territorios en Debate. N° 3

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales
del Ecuador (CONGOPE)
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: (02) 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: (593-9) 99012226
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Skype: pancho.enriquez1
Quito-Ecuador

Director de la
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-312-7

Depósito legal: 005383 Derechos de autor: 047373

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



Contenido

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate	
<i>Sara Latorre Tomás</i>	15
¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo vs. Ambiente	
<i>Marcelino Chumpi</i>	57
Transformaciones y desafíos en la explotación minera	
<i>David Acurio Páez</i>	81
La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?	
<i>Pablo Andrade A.</i>	101
Renta extractiva y territorialización de la política pública	
<i>Pablo José Iturralde Ruiz / Sofía Jarrín Hidalgo</i>	121



Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco? <i>Paola Romero D. / Pablo Fajardo</i>	145
Cuando el dilema es otro <i>Edwin Miño</i>	169
Sistematización del taller sobre extractivismo y ambiente <i>Sara Latorre</i>	181
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	185



Renta extractiva y territorialización de la política pública

Pablo José Iturralde Ruiz¹ / Sofía Jarrín Hidalgo²

Introducción

En julio de 1972 llegó el primer barril de petróleo a la terminal de Balao en la provincia de Esmeraldas, cuarenta años después de que el General Guillermo Rodríguez Lara había declarado que ese “recurso mágico” solucionará los problemas de desarrollo; hoy todavía encontramos situaciones que nos interpelan la memoria y nos hacen preguntarnos sobre los alcances reales que tiene la renta extractiva para generar igualdad social y superar la pobreza.

Contradictoriamente, la región de la Amazonía se ubica en el escenario nacional como la región más pobre del país, y al mismo tiempo, representa la principal fuente de riqueza natural aprovechada para la

-
- 1 Coordinador del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Tiene estudios en Economía y Antropología y se encuentra vinculado a áreas de investigación sobre industrias extractivas, políticas fiscales y políticas públicas sobre desarrollo e igualdad social.
 - 2 Antropóloga, con experiencia en procesos de consultoría, investigación y asesoría en áreas de gestión estratégica y conflictividad social, política y ambiental. Ha participado en el diseño de políticas públicas, en la construcción de metodologías participativas para el fortalecimiento de capacidades, así como en la facilitación de procesos de diálogo a nivel nacional e internacional.

exportación petrolera y en un futuro cercano para la industria minera. Pero, aunque la Amazonia es el arquetipo de *zona sacrificada nacional* cuyo legado plantea un cúmulo de malas prácticas que se cristalizan en graves impactos para las personas y la naturaleza, hoy en día existen varios territorios afectados que podrían multiplicarse frente a la necesidad de ampliar la frontera extractiva por imperativos financieros.

Desde Esmeraldas y la Península de Santa Elena, hasta las comunidades rurales de la Cordillera del Cóndor; aparecen estos lugares como ejemplos del debate sobre los alcances y límites de la actividad extractiva para generar procesos de desarrollo. Y no se trata solamente del impacto ambiental y social que tiene el modelo a nivel local, sino de cómo esos territorios se encuentran atados al destino de un modelo económico predominantemente primario extractivista, con implicaciones para la macroeconomía del país y donde las zonas más pobres, constituyen otro correlato de la reproducción de la desigualdad social que engendra el sistema en su conjunto.

A nivel local la explotación petrolera ha dejado huellas lamentables como el desplazamiento de los pueblos, conflictos sociales, la contaminación del agua y la tierra o la afectación a la salud humana. A nivel nacional, la dependencia creciente a las exportaciones petroleras, ponen en evidencia las relaciones de subordinación hacia los países ricos que se benefician mayormente de las materias primas que reciben de economías históricamente empobrecidas como la ecuatoriana. El reto consiste en realizar un balance de la estructuración de políticas públicas territoriales considerando su inserción en el conjunto de la economía.

En este artículo queremos aportar con algunos elementos para ese debate, con el objetivo de contribuir en la generación de propuestas de política pública. La primera parte se refiere a la relación que tiene la distribución de la renta petrolera con las compañías privadas y cómo los niveles de producción y el cambio en los mercados, condicionan las posibilidades de distribución de la renta extractiva; la segunda desarrolla un recorrido sobre las transformaciones del marco normativo e institucional que contribuyeron a incrementar la participación estatal en los be-

neficios económicos del sector petrolero, ahí también se podrá encontrar información relevante sobre la situación de los contratos de prestación de servicios y los lineamientos generales de la política extractiva; y en un tercer momento se describe cómo una vez captada la renta petrolera, ésta es orientada hacia los territorios influenciados por la industria extractiva, resaltando el rol que cumple el Ejecutivo en relación con los GAD.

Es importante anotar, que el análisis se concentrará en el sector petrolero debido a que la minería a gran escala no se ha consolidado en el país. Sin embargo, en el último capítulo realizamos un breve análisis sobre las inversiones de la Empresa Pública Ecuador Estratégico, las cuales consideran recursos provenientes de varios proyectos mineros.

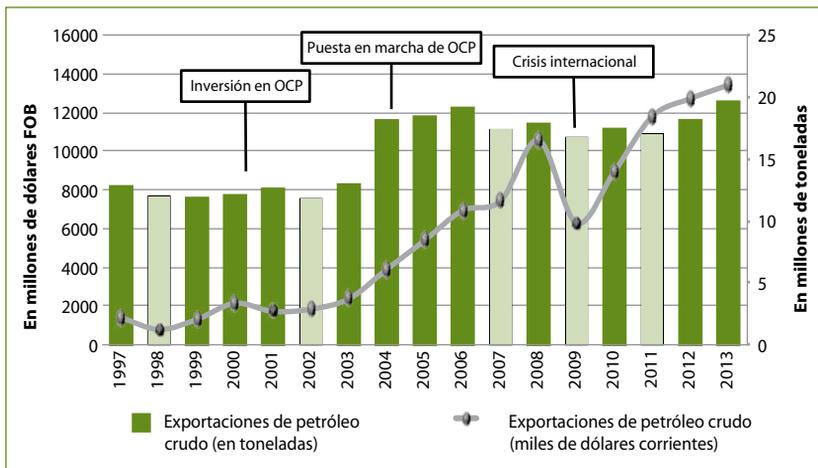
Ciclo ascendente de los precios del petróleo

Con el inicio de siglo, el incremento de los precios de los productos primarios permitió al Estado incrementar sus ingresos provenientes de la industria extractiva para financiar la inversión y el gasto público. Esta evolución de precios tiene lugar en un mercado cada vez más complejo y volátil, que frente a golpes externos podría estancar los niveles de gasto público e incluso podría generar retrocesos en los “avances sociales” en la reducción de la desigualdad y la pobreza, que resultaron de una mayor presencia estatal mediante la ampliación del gasto público y las transferencias monetarias.

Se puede decir que Ecuador experimentó un nuevo ciclo de bonanza petrolera a partir del 2000, generado principalmente por el aumento predominante de los precios del barril de petróleo. Pero esta bonanza no ha sido lineal y muestra fluctuaciones significativas que lograron como resultado un *auge moderado* del desempeño global de todo el período.

Así, las fluctuaciones del mercado constituyen la base material sobre la cual se puede realizar los cambios en los términos de distribución de la renta petrolera que circula por el tejido social ecuatoriano. En este último ciclo se puede reconocer tres etapas según los cambios en los valores monetarios y volúmenes de las exportaciones de petróleo (Gráfico 1):

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones
y extracción de petróleo en Ecuador



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia

- Etapa de recuperación ligera de las exportaciones privadas, entre 2000 y 2003, que coincidió con la preparación de un marco legal para favorecer las corporaciones petroleras transnacionales y con el incremento de la inversión extranjera como resultado de la fase de construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).
- Etapa de crecimiento acelerado de las exportaciones privadas, entre 2004 y 2006, resultado del inicio de operaciones del OCP, más la sostenida inversión extranjera captada por el sector y el alza de los precios internacionales del petróleo. Durante este período se elabora la Ley 42-2006 y se declara la caducidad del contrato de OXY, que posteriormente permitirá incrementar la participación estatal en la producción y la renta.
- Etapa de crecimiento acelerado de la producción pública, entre 2007 y 2013, aunque toda la producción física creció poco

debido a la caída de la producción privada, mientras que las exportaciones crecieron sostenidamente –solamente Interrumpidas por la caída que generó la crisis financiera internacional–. Durante esta última etapa se desarrolló una nueva política petrolera orientada a la recuperación estatal del control y regulación del sector, que estuvo acompañada de la decisión de muchas compañías privadas de disminuir sus planes de inversión (Ruiz, 2013: 93-94), llevando a un nivel recesivo de las operaciones encargadas a la empresa privada, y que no pudo ser compensada totalmente por los mayores esfuerzos de inversión de la empresa pública.

Como se constata, la tendencia indica que el valor de las exportaciones creció considerablemente, mientras que el volumen de barriles extraídos evolucionó mucho menos. Esta bonanza moderada no alcanzó los niveles de actividad que el sector experimentó durante los años setenta, así como tampoco logró el mismo auge de otros países de la región (Orozco, 2013: 41-65).

Es importante advertir que el incremento del gasto público no es consecuencia únicamente de los precios altos del petróleo. En realidad, financiar el presupuesto para incrementar el gasto social y la inversión sobre los territorios, requirió reformas institucionales de corte nacionalistas sin las cuáles no hubiera sido posible cambiar los términos de distribución del ingreso entre compañías y el Estado.

Esta tendencia al alza de precios se quiebra en Ecuador en junio de 2014 junto a los cambios en el mercado internacional. Los barriles de Crudo Oriente y Crudo Napo se redujeron de un promedio de 100 dólares hasta un promedio de 40 dólares para enero de 2015, impactando negativamente sobre el presupuesto del sector público. La situación se agrava con el aumento del *castigo* en el precio por baja calidad del crudo ecuatoriano, de manera que la diferencia de precio con el crudo internacional de referencia (WTI y BRENT) es de alrededor de cinco dólares con el Crudo Oriente y diez dólares con el Crudo Napo (BCE, 2015).

Es difícil precisar hasta qué punto se extenderá la reducción de los precios del petróleo, pero sabemos que este cambio está asociado a la ralentización del crecimiento económico mundial, el incremento de la producción saudita y la especulación sobre el sector hidrocarburiífero. Estamos haciendo referencia a un contexto financiero y geopolítico sobre el cual Ecuador es un sujeto marginal y con baja o ninguna posibilidad de influencia.

Esto ha llevado a que varios autores sostengan que se habría terminado el superciclo de revalorización de los *comodities* que implicó la mejora de los términos de intercambio para los países especializados en la exportación de materias primas (Berthelsen, 2013; Grijalva, 2014; Campodonico, 2014).

Por último, este ciclo estuvo además acompañado por la ampliación de la frontera extractivista que abrió un debate sobre la necesidad de satisfacer las necesidades sociales con minería o hidrocarburos, y la tensión que se genera entre DDHH y esa forma particular de uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por una parte, la provisión de servicios de salud, educación, saneamiento, etc., son necesarios para el ejercicio de los Derechos, por otra parte, los territorios afectados han sido históricamente los menos favorecidos por los ingresos petroleros y en cambio han sufrido impactos sociales y ambientales importantes, muchas veces asociados a la violación de Derechos. Esto ha generado la extensión de los conflictos territoriales con comunidades y pueblos que se sienten afectados (Herrera, et al., 2013).

Un cambio de rumbo en la política extractiva del país

A medida que se incrementaban los precios internacionales del petróleo, los contratos de participación –que predominaron durante la década de los 90–³ se volvían regresivos para el Estado en tanto los ingresos excedentarios no se incorporaban a las arcas públicas y benefi-

3 Antes de los contratos de participación, en los años 60 y 70 se instrumentalizaron principalmente contratos de concesión y asociación; mientras que en los años 80

ciaban significativamente a las empresas petroleras. Durante la administración del presidente Alfredo Palacio (20 de abril de 2005 a 15 de enero de 2007), la Unidad de Administración de Contratos de Petroecuador (UACP), había manifestado su preocupación por la reducida participación del Estado sobre los beneficios que dejaban los contratos de participación⁴. Ésta fue la primera advertencia que iniciaría un período de reformas que apuntaron a recuperar el control del sector petrolero que se encontraba bajo el predominio de compañías multinacionales, –tal como habíamos visto– en el año 2001 sólo el 56% de la producción de crudo pertenecía a la empresa pública, posición que mejoró para el año 2012 con el incremento de esta participación hasta el 75%.

Una primera medida orientada a mejorar la posición estatal, fue la aprobación de la ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos (Ley 42-2006)⁵, que se planteó como objetivo restaurar el “equilibrio económico” en la distribución de la renta petrolera entre Estado y compañías, mediante la repartición de las “ganancias extraordinarias” –que son aquellas que resultan de la diferencia entre los precios internacionales y los precios establecidos en los contratos– en proporciones iguales entre el contratante y contratista: 50% para las compañías y 50% para el Estado. Esta Ley entró en vigor a mediados de 2006, y sólo una compañía no aceptó los nuevos términos, la norteamericana City Oriente, que demandó al Estado ecuatoriano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), alegando violaciones a su contrato.

La siguiente medida que signó el cambio de rumbo, fue el anuncio de iniciar un proceso de caducidad del contrato con la compañía estadounidense Occidental (conocida también como OXY), después de que el Estado consideró ilegal el traspaso del 40% de sus acciones a la compañía Alberta Energy Corporation (ADC, sin que existiera autorización del

el predominio de los contratos estaban bajo la figura de prestación de servicios con costos reembolsables.

4 En los Contratos de Participación, el Estado no reembolsa ningún valor a las contratistas, sino que les consiente un porcentaje señalado contractualmente, sobre la producción del crudo.

5 Ley No. 42, publicada en Registro Oficial Suplemento 257 de 25 de Abril del 2006.

Ministerio de Energía. Por ello, durante 2005, primero la Procuraduría y luego Petroecuador, habían recomendado poner término al contrato con esa empresa. El 15 de mayo de 2006, el Gobierno de Palacio declaró la caducidad del contrato con Occidental, disponiendo la devolución inmediata de las áreas en concesión y la entrega de todos los equipos al Estado, dos días más tarde, Occidental puso ante la CIADI una demanda arbitral⁶.

Con la primera administración de Rafael Correa, la cual empezó el 15 de enero de 2007, se continuó y profundizó lo emprendido por la administración anterior. El 4 de octubre de ese año, por Decreto Ejecutivo 662, se ordenó una nueva reforma a la Ley 42-2006, que establecía el incremento de la participación del Estado en las ganancias extraordinarias hasta el 99%, dejando el 1% a las empresas petroleras privadas. El mes siguiente, después de permanecer 15 años fuera, el Ecuador declaró su regreso a la OPEP.

El 3 de abril de 2008, mientras se redactaba la nueva Carta Magna por la Asamblea Constituyente recientemente instalada, dicho órgano, haciendo uso de sus plenos poderes, promulgó la Ley de Orgánica para la recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, la Ley planteó dos temas centrales: (a) la eliminación de todos los fondos petroleros, exceptuando el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE); y (b) la eliminación de algunos requisitos para la contratación de deuda. Los fondos fueron eliminados (Grupo Faro, 2013).

En cambio, una vez aprobada la Constitución de Montecristi, mediante referéndum, el 28 de septiembre de 2008, se asentaron las bases para implementar mayores reformas institucionales que orientarían el papel del Estado en la gestión de los recursos naturales no renovables.

En cambio, el 27 de julio de 2010 entró en vigencia la ley “Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno”, que

6 La CIADI resolvió, el 5 de octubre de 2012, un laudo por 1 700 millones de dólares a favor de Occidental, por considerar que la declaración de caducidad del contrato fue “equivalente a la expropiación” y violaba, por lo tanto, el tratado bilateral de protección de inversiones firmado entre Ecuador y los EEUU. Hacia mediados del 2014, Ecuador todavía no recibe una respuesta a su apelación.

tuvo la intención de incrementar la participación estatal en los beneficios económicos de la actividad petrolera mediante cambios en el modelo de contrato de las empresas de hidrocarburos no estatales.

Con esta reforma en vigencia, se inició el proceso de cambio de la modalidad contractual de los contratos de participación por los nuevos contratos de prestación de servicios. El 23 de noviembre de 2010, la Secretaría de Hidrocarburo alcanzó la firma de ocho contratos de prestación de servicios con cinco empresas. Respecto a los campos marginales, el 23 de enero de 2011 se alcanzó la renegociación de contratos con cinco empresas, mientras que tres no aceptaron los nuevos términos. En los campos más grandes y de mayor rentabilidad, se logró la renegociación con cinco empresas destacadas en la producción nacional: Repsol YPF Ecuador S.A.,⁷ Andes Petroleum Ecuador LTD., Petroriental y Agip Oil Ecuador B.V. En total fueron siete empresas con las cuales no se logró acuerdos y representaban -con excepción de la empresa Ecuador-TLC (Petrobras)- las de menor tamaño o eran campos que no estaban en explotación y se limitaban a actividades de exploración.

Tabla 1
Resultados de la renegociación de contratos de prestación de servicios

Contrato de prestación de servicios: cinco empresas	Contrato de prestación de servicios de campos marginales: cinco empresas	No renegociaron su contrato: siete empresas
<ul style="list-style-type: none"> • AGIP OIL ECUADOR B. V. (Italia, Bloque 10). • ENAP SIPETROL S. A. (Chile, bloques MDC y PBHI). • ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD. (China, bloque Tarapoa). • PETROORIENTAL (China, bloques 14 y 17). • REPSOL YPF ECUADOR S. A. (España, bloques 16 y Bogi Capirón) 	<ul style="list-style-type: none"> • PETROBELL (Ecuador-Brasil, campos Tigüino y Ancón). • CONSORCIO PEGASO (Ecuador, encargado del campo Palanda y Pindo). • TECPECUADOR (Ecuador, campo Bermejo). • REPSOL (España, campo Tivacuno). 	<ul style="list-style-type: none"> • PETROBRAS (Brasil, bloque 18 y Campo Unificado Palo Azul). • CANADÁ GRANDE (Corea del Sur, Bloque 1). • EDC (Estados Unidos, Bloque 3). • CNPC Amazon (China, Bloque 11). • BELLWEATHER* (estados Unidos, campo Charapa). • CONSORCIO GRAN COLOMBIA* (Ecuador-Colombia, campo Armadillo). • PETROLERO AMAZÓNICO* (Venezuela-Ecuador, campos Pucuna y Singue).

*Empresas que explotaban campos marginales

Fuente: Herrera, López y Arias (2012)

7 Actualmente Repsol Ecuador S.A.

La reforma legal que dispuso el cambio de los contratos, obligó al Estado a indemnizar a aquellas petroleras con las que no se logró un acuerdo. Entre las principales estuvieron: la brasileña Petrobras (Bloque 18 y Palo Azul), la estadounidense EDC (Bloque 3), la ecuatoriana-colombiana Consorcio Gran Colombia (Campo Armadillo).

En el caso de Petrobras, ya existía un proceso de caducidad sostenido por el Estado desde el 2008, y una acción penal por fraude técnico y peculado. Sin embargo, después de que el Ministerio de Recursos Naturales falló a favor de la compañía y que la Fiscalía solicitó a la Corte de Justicia la nulidad del proceso penal- se alcanzó un acuerdo para indemnizar a Petrobras con 217 millones de USD por los dos campos que tuvo en concesión.

La característica principal del contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos consiste en que el Estado asigna un bloque a un contratista para que realice actividades de exploración y/o explotación y lo remunera por sus servicios prestados mediante el pago de un sistema tarifario en función del nivel de productividad.

En la tabla 2 se presenta los 15 contratos en ejecución bajo la modalidad de prestación de servicios, con sus respectivos bloques, nivel de producción y tarifa de remuneración.

Por otra parte, a los contratos ya existentes, se les sumó otros contratos de participación con nuevas empresas petroleras. El 30 de abril de 2012, en la Décima Ronda de Licitación Petrolera -donde fueron ofertados los campos marginales⁸ para actividades de exploración- se aprobó la adjudicación de tres bloques: Singue al Consorcio DGC, Eno-Ron a la compañía PECS IECONTSA y Ocano-Peña Blanca al Consorcio INTERPEC⁹.

8 Llamados *campos marginales* en tanto en promedio tienen una producción diaria menor al 1% de la producción diaria nacional, con menos del cinco mil barriles diarios, y porque se encuentran alejados de la infraestructura petrolera principal.

9 La convocatoria a la Décima Ronda de Licitación petrolera fue realizada casi un año antes, el 19 de junio de 2011, en ella se adjudicaron tres bloques de los seis ofertados, resultado que no correspondía a las expectativas.

Tabla 2
Contratos en ejecución hasta julio del 2014

Compañía	Bloque	Producción Promedio (2012 B/D)	Tarifa
AGIP OIL	10	15.200	35,00
ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD	TARAPOA	34.100	35,00
CONSORCIO PETROLERO BL. 16	16	39.520	35,95
CONSORCIO PETROLERO TIVACUNO	TIVACUNO	4.200	27,25
CONSORCIO PETROLERO BL. 14	14	5.600	41,00
CONSORCIO PETROLERO BL. 17	17	8.000	41,00
SIPETROL	MAURO DÁVALOS CORDERO	7.400	16,72
SIPETROL	MAURO DÁVALOS CORDERO INCREMENTAL	4.500	18,28
SIPETROL	PARAISO, BIGUNO, HUACHITO, I. (PBHI)	2.100	20,77
CONSORCIO PETROLERO PALANDA YUCA	PALADA-YUCA SUR	2.000	31,90
CONSORCIO PETROSUD PETRORIVA	PINDO	5.600	29,50
TECPECUADOR	BERMEJO-RAYO	3.600	24,00
PETROBELL	TIGUINO	3.700	29,60
PAVIFPETROL	GUSTAVO GALINDO	1.200	58,00
CONSORCIO PEGASO	PUMA	1.800	21,10

Fuente: Superintendencia de Hidrocarburos (SHE). Elaboración propia

El conjunto de estos cambios lograron incrementar la participación del Estado tanto en la producción como en la renta (o beneficios económicos de la actividad). A continuación daremos una revisión breve de las implicaciones de estos cambios para el territorio y analizaremos los cambios jurídicos respecto al 12% de los trabajadores captados por Ecuador Estratégico.

Apuntes sobre la estructuración territorial de la política pública para la distribución y gestión de la renta

La aprobación de la última Constitución del Ecuador sentó las bases para impulsar una reforma institucional generalizada de la sociedad ecuatoriana (Acosta, 2009). Una de sus nuevas orientaciones consistió en la intención de implementar un sistema político descentralizado para profundizar los procesos democráticos a nivel nacional e intentar la desestructuración del tradicional carácter excluyente de la organización territorial. En ese marco se planteó la descentralización como una alternativa de “desarrollo equitativo y equilibrado” (SENPLADES, 2013), entendiendo este proceso como un mecanismo de fortalecimiento de la estructura estatal articulada a las distintas realidades locales. Lo que supone que en la planificación para el desarrollo debería prevalecer el principio de subsidiaridad, es decir: “todo lo que pueda implementar el Gobierno más pequeño y cercano a la población no debería asumirlo el Gobierno más centralizado”.

Sin embargo, estamos todavía lejos de consolidar procesos de descentralización con socialización significativa del poder hacia los gobiernos autónomos (consultar el COOTAD). Un ejemplo de estos límites es precisamente la administración de la renta proveniente de la industria extractiva. Sobre esto, de inicio existe una verticalidad frente a una necesidad estructural, que consiste en la necesidad de reconocer como sectores estratégicos a la energía y la minería (artículos del 313 al 318 de la Constitución). La centralización en el Ejecutivo de la producción y distribución de la renta es razonable en tanto los ingresos petroleros son determinantes decisivos de la economía nacional y el aparato fiscal. Ahora, el campo de la descentralización de la renta extractiva es el señalado por el principio de *compensación social y ambiental* que se aplica reconociendo la mayor afectación sufrida por la población de los territorios que soportan la explotación petrolera o minera, y que por lo tanto requieren de una mayor inversión de la renta que generan.

Participación general en el presupuesto general del Estado y 12% de los trabajadores

En primer lugar consideremos la participación en el Presupuesto General del Estado, que para el efecto el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, en su artículo 192 establece que el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general de Estado –entre los que se estipulan los recursos provenientes del sector privado de hidrocarburo– será destinado a los GAD, mientras que el 90% restantes son para el Gobierno Central. Por otra parte, los excedentes de las empresas públicas del sector hidrocarburo son en su totalidad canalizados hacia el Gobierno Central. Es decir que si los ingresos petroleros suben en un año, los GAD deberían esperar un incremento de sus presupuestos, y lo mismo sucede si hay una reducción, por ejemplo, por el efecto de un *shock* externo.

Además, al inicio de este análisis habíamos señalado que el ingreso por extractivas no solamente depende de los precios internacionales, en tanto se ven afectados por los niveles de producción y por los términos de distribución de la renta entre compañías privadas y el Estado. Sobre este último punto, la Ley de Hidrocarburos del 2011 buscó incrementar los ingresos petroleros cambiando la modalidad de los contratos a los de prestación de servicios, que dejan mayores beneficios para el Estado siempre y cuando los precios se mantengan altos¹⁰.

Hasta aquí nos estábamos refiriendo a los ingresos petroleros percibidos por todos los GAD, en cambio, ahora señalamos la renta extractiva dirigida a los GAD de las áreas de influencia. Para ello por mandato constitucional se establece que: “los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el

10 Cabe mencionar que desde junio del 2014 los precios del barril son descendentes y por lo tanto ponen en riesgo la rentabilidad de esta modalidad de contrato, lo que en los próximos años podría generar disminuciones en el presupuesto de los GAD por la afectación de los ingresos no permanentes.

Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley” (Art. 247). Y sobre este mandato la Ley de Hidrocarburos establece el cambio del régimen de utilidades de los trabajadores petroleros y mineros a quienes se les reduce sus utilidades al 3% de participación (mientras en el régimen de trabajo normal la participación de los trabajadores es del 15%) para destinar el 12% a fondos de inversión para el desarrollo (LHOP, 2010: Art.94)¹¹.

En base a lo dispuesto en la reforma a la Ley de Hidrocarburos y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el 04 de enero de 2011, se expide el Acuerdo Interministerial No. 003 entre el Ministerio de Finanzas y la SENPLADES, en el cual se establece el instructivo que regulará la distribución de los excedentes provenientes de la actividad petrolera, en el cual se plantea que el 12% del ingreso efectivo del Presupuesto General del Estado del año en curso, se destinará para financiar la ejecución de programas y proyectos de inversión a nivel parroquial, cantonal, provincial y nacional, los que se canalizaran mediante dos vías: GAD (a través del Banco del Estado) y por medio de las entidades de la Función Ejecutiva del Gobierno Central.

Así también, el acuerdo interministerial prevé que la distribución de los recursos serán canalizados por SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, quienes realizaran la programación correspondiente, así como las respectivas reformas al Plan Anual de Inversiones. A su vez, las instituciones mencionadas establecerán –hasta el mes de septiembre de cada año– la participación de cada campo de producción de conformidad con las proyecciones de participación total de la producción nacional para el año siguiente previstas por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

En el mencionado acuerdo, se plantea que se priorizaran los programas y proyectos de los GAD que se localicen en el nivel más cercano al lugar de explotación. Los recursos no ejecutados por los programas o proyectos descritos, podrán ser utilizados en el Presupuesto General

11 Artículo 94, fue agregado por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 244 de 27 de julio del 2010.

del Estado del siguiente ejercicio fiscal mediante la inclusión en el Plan Anual de Inversiones correspondiente.

En función de aterrizar lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos y el acuerdo interministerial sobre distribución de excedentes extractivos, el 5 de septiembre de 2011, se crea la empresa pública “Ecuador Estratégico EP” cuya misión es: planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos. De esta manera se destina un porcentaje de las rentas petroleras y mineras para proyectos de desarrollo social que incluyen entre otras las áreas de educación, salud, vivienda, recursos naturales y energía, saneamiento ambiental y transporte.

Escenario que involucra establecer adecuados mecanismos de gestión, control y evaluación de los proyectos de inversión en los diferentes niveles de gobierno.

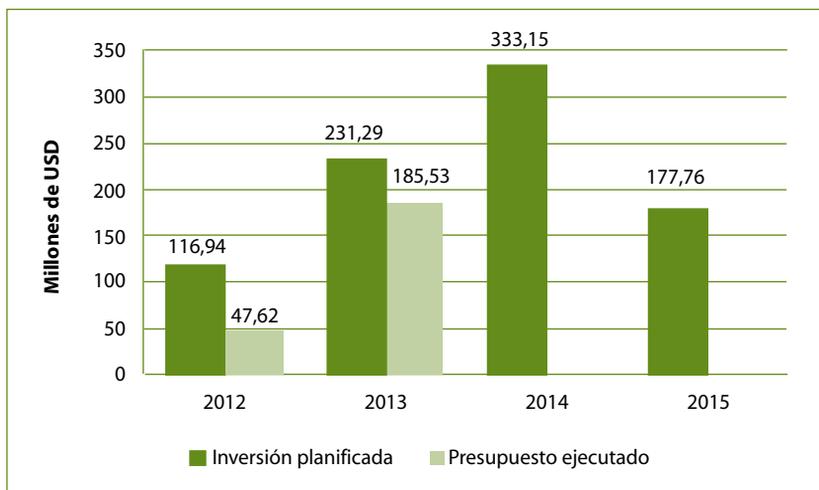
En cambio, para el desarrollo de los mecanismos de gestión, control y evaluación de los proyectos de inversión, en los diferentes niveles de gobierno, el COOTAD conformó el Sistema Nacional de Competencias y del Consejo Nacional de Competencias. Este último, comprendido como el organismo técnico que tiene por responsabilidad organizar e implementar acciones políticas para garantizar el proceso de descentralización. En el cuerpo jurídico del mencionado Código, se establece que todos los niveles de gobierno tienen por obligación trabajar de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, la gestión de competencias y el ejercicio de atribuciones, para ello se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso de los recursos.

Presupuesto de Ecuador Estratégico

Ecuador Estratégico ha planificado obtener recursos hasta por un monto de 859,1 millones de dólares en un período de cuatro años (entre 2012 y 2015). Aunque se observan diferencias entre el presupuesto

planificado y ejecutado, la capacidad de ejecución mejoró del 40,7% en el 2012 a 80,2% en el 2013.

Gráfico 2
Inversión y presupuesto ejecutado de Ecuador Estratégico



Fuente: Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Según anuncia Ecuador Estratégico (2014) son más de 1 200 obras que se encuentran distribuidos en 61 cantones y 258 parroquias. Además, la inversión está destinada a doce provincias, donde el 68,5% de la inversión se concentra en la región amazónica, 25,9% en la costa y 5,6% en la sierra.

Tabla 3
Inversión de Ecuador Estratégico
por provincia entre los años 2012 y 2014

Región	Provincia	Inversión USD	No. Proyectos	% Inversión
Amazonía	Orellanda	125950582	168	16,6
	Sucumbíos	118127508	192	15,6
	Napo	86345961	119	11,4

Región	Provincia	Inversión USD	No. Proyectos	% Inversión
	Zamora Chinchipe	95718769	195	12,6
	Morona Santiago	49371223	104	6,5
	Pastaza	43059809	94	5,7
Total Amazonía		568555475	872	68,5
Costa	Manabí	64593041	112	8,5
	El Oro	31397949	31	4,1
	Esmeraldas	93041432	47	12,3
	Santa Elena	7169011	21	0,9
Total Costa		196201433	211	25,9
Sierra	Azuay	36882215	115	4,9
	Imbabura	5685024	21	0,8
Total Sierra		42567239	136	5,6
Total		757342524	1219	100

Fuente: Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Los recursos de Ecuador Estratégico fueron orientados principalmente a los sectores de saneamiento ambiental (25%), vialidad (24%), vialidad (18%) y comunidades del milenio (10%).

Tabla 4
Inversión de Ecuador Estratégico por sectores
entre los años 2012 y 2014

Sectores	Inversión USD	No. proyecto	Inversión %
Saneamiento Ambiental	194.440.037,00	136	25%
Vialidad	183.635.967,00	40	24%
Educación	139.527.994,00	93	18%
Intervención Integral, Comunidades del Milenio y Vivienda	77.307.005,00	50	10%
Electrificación y Telecomunicaciones	53.806.118,00	823	7%

Sectores	Inversión USD	No. proyecto	Inversión %
Salud	50.495.032,00	37	7%
Turismo, Cultura y Deportes	25.326.940,00	10	3%
Apoyo Productivo	14.165.076,00	16	2%
Varios (Administración, fiscalización e impuestos)	11.143.739,00		1%
Desarrollo Social, Urbano y Seguridad	9.642.314,00	10	1%
Protección Medio Ambiente	9.066.670,00	2	1%
Total General	768.556.892,00	1217	100%

Fuente: Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Estos niveles de inversión convierten a Ecuador Estratégico en el principal canalizador de renta extractiva para las áreas de influencia extractiva. La diferencia es enorme con el presupuesto manejado por el Instituto para el Desarrollo de la Amazonía, que prevé un presupuesto de 286 mil dólares entre el año 2010 y 2013.

Frente a la importancia de estos montos invertidos o por invertir es necesario realizar una evaluación de la calidad del gasto y en función de establecer si cumple o no con la finalidad de generar mejores condiciones de vida para la población y una verdadera distribución de la renta extractiva, lo que es un desafío para el Estado y específicamente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Si bien el marco normativo sostiene que los operadores de la política pública pueden ser los propios GAD, hasta el momento el actor principal ha sido el Gobierno Central, a través de Ecuador Estratégico. Sin embargo, es imperante establecer que todos los programas y proyectos priorizados y aprobados por el Ministerio de Finanzas y SENPLADES, deben articularse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y fundamentalmente a los Planes de Ordenamiento Territorial, respetando los principios de autonomía administrativa, política y financiera.

Conclusiones

Más que un auge en estricto sentido, desde inicios de siglo el Ecuador transitó por un choque positivo de ingresos petroleros generado por un aumento sostenido de los precios del crudo en el mercado internacional desde 2000. Este ciclo estuvo acompañado por una nueva orientación en las políticas públicas que lograron ampliar la estatización de la renta petrolera y contribuyeron decisivamente a sostener las nuevas inversiones del gasto público.

Si bien a nivel interno la capacidad de producción nacional ascendió de manera importante por el inicio de operaciones del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) en noviembre de 2003; este incremento fue de carácter temporal y se sucedió de estancamientos y decrecimientos, que resultaron en un crecimiento moderado de todo el período. Esto a diferencia de los años setenta donde el país experimentó un *boom* que incluyó el incremento tanto de precios como del volumen de crudo producido.

Como habíamos mencionado, el auge contribuyó al incremento progresivo del gasto público y –particularmente a partir del 2008– a la sostenibilidad del crecimiento extraordinario del gasto durante el gobierno de Rafael Correa. Pero no todo depende de los movimientos del mercado internacional, en tanto requirió de *voluntad política* para desplegar estrategias dirigidas a captar una mayor cantidad de renta petrolera.

Las señales de cambio de rumbo nacionalista de la política petrolera se expresaron en la emisión de la Ley 42-2006, la declaración de caducidad del contrato de Oxy y el posterior traslado de los contratos de participación a los contratos de prestación de servicios que garantiza un monto mayor ingresos petroleros en favor del Estado.

La rigidez de los marcos fiscales, los nuevos contratos de prestación de servicios y en general, la mayor regulación pública del sector petrolero; redujo los incentivos de inversión privado en el sector, lo que generó una reducción de la producción que sin embargo estuvo acom-

pañado de un incremento sin precedentes de los ingresos petroleros para el sector público no financiero. Estos recursos pudieron incrementar los servicios sociales para el pago de la llamada *deuda social*.

Además de los cambios jurídicos que disminuyeron la participación de las empresas privadas, también se impuso una reducción de las utilidades para los trabajadores petroleros y mineros para obtener un 12% destinado al fondo de inversión de Ecuador Estratégico, actualmente este es el principal canal de circulación de renta extractiva hacia los territorios.

Con más de 850 millones de dólares para invertir en cuatro años (entre 2012 y 2015), el Ejecutivo, mediante Ecuador Estratégico, se ha vuelto en un actor importante en las negociaciones sobre los planes de inversión y la planificación de la industria extractiva. Esta situación incrementa la capacidad de presión del Ejecutivo por sobre los GAD, lo que vuelve imperativo establecer adecuados mecanismos de territorialización de la política pública desde un enfoque local.

En este artículo nos hemos limitado en la distribución macroeconómica de la renta y a nivel local nos concentramos en los recursos de Ecuador Estratégico. Pero el análisis que realizamos sugiere que existen diversos canales *fiscales* de circulación de la renta hacia gobiernos locales dentro de áreas de influencia de proyectos extractivos, los principales son:

- Participación del GAD en el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado (que lo reciben todos los GAD del país).
- Recursos recibidos por el 12% de utilidades gestionando por Ecuador Estratégico para áreas pertenecientes a los contratos de explotación extractiva.
- La Inversión del Instituto para el Desarrollo de la Amazonía orientado a los pueblos y nacionalidades indígenas (aunque estos fondos son muy bajos pero en cambio son sensibles a los impactos políticos de las nacionalidades amazónicas).
- Las compensaciones sociales y las indemnizaciones por la implementación de proyectos extractivos, estos son fondos mí-

nimos pero tienen un impacto significativo en el tejido social de las comunidades afectadas.

Frente al debate generado en torno a la distribución de la renta extractiva, es necesario evidenciar que la implementación de programas y proyectos de desarrollo en las zonas donde operan las industrias extractivas, involucran la transformación de los procesos de construcción espacial de los territorios, los cuales deben articular de forma integral las conexiones, flujos y relaciones con el resto de las unidades territoriales similares o superiores, a fin de optimizar la calidad de la inversión.

El proceso de investigación para este artículo constató la escasa información disponible en torno a la gestión de las rentas extractivas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo cual nos plantea establecer la efectividad de los instrumentos de política pública diseñados para cumplir la distribución equitativa de la renta.

Adicionalmente, si bien existen instrumentos jurídicos que delimitan el acceso y ámbito de aplicación de los recursos que se derivan de los excedentes extractivos, no se establecen mecanismos de coordinación política y técnica con los diferentes niveles de gobierno en el marco del cumplimiento de sus competencias exclusivas o concurrentes. Este déficit de mecanismos de gestión plantea la posibilidad de un uso ineficaz de los recursos a partir de la duplicidad de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, o de ser el caso, frente a las figuras de compensación social que se desprenden de la operación de las industrias extractivas.

Esto es mucho más relevante si se considera la histórica marginación de las comunidades afectadas, al mismo tiempo que su sacrificio sirvió para generar polos de desarrollo principalmente en los centros urbanos y económicos del país. La subsanación de los procesos de *desarrollo geográfico desigual* debe ser considerada en términos de pago de la deuda social generada por los sistemas injustos de distribución del ingreso.

Esto nos lleva a considerar que el mayor involucramiento de los territorios en la renta, plantea el reto de ampliar e intensificar meca-

nismos particulares de participación de los gobiernos locales en todo el ciclo de la generación de los ingresos fiscales extractivos, tanto en: la fuente (estándares ambientales y sociales de la operación productiva –o de la fase de exploración–), monto (asignaciones de los presupuestos) y uso (planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio). Entonces, no es suficiente con asignar un mayor presupuesto, será fundamental fortalecer también la institucionalidad de los gobiernos locales, emprendido además bajo el principio de subsidiariedad que empodera la participación hacia los niveles más cercanos a la gente.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya Yala.
- Berthelsen, C. (2013). *El 'superciclo' de las commodities estaría cerca de llegar a su fin*. s.l.: La Nación.
- Campodonico, H. (2014). *¿Tú también, petróleo?* Lima: Prensa Escrita.
- Dávila, A., Espín, W., Jarrín, S. (2014). Análisis de las preferencias de gasto de los recursos provenientes de las industrias extractivas. *Esfera pública*, 7, 1-32, Marzo.
- EP, E. E. (2015). Ecuador Estratégico. Disponible en: <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/images/files/mapaeeep082014.jpg> [Último acceso: 12 Enero 2015].
- Grijalva, D. (2014). *El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en América Latina*. Quito: USFQ.
- Herrera, S., Latorre, S., Sánchez, P., Iturralde, P. (2013). *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Iturralde, P.J. (2013). Acumulación capitalista en el campo. En: *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo* (pp. 83-107). Quito: Instituto de Estudios del Ecuador.
- _____(2013). II parte- Apuntes para pensar la ampliación de la frontera petrolera y minera en Ecuador. En: M. Ruiz y P.J. Iturralde (Ed.), *La alquimia de la riqueza: Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador* (pp. 137-181). Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales -CDES-.
- _____(2014). *El negocio invisible de la salud: acumulación de capital en el sistema de salud del Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales -CDES-.

- Orozco, M. (2013). *Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005 - 2010*. Quito: FLACSO.
- Ruiz, M. (2013). I parte. En: M. Ruiz y P.J. Iturralde (Ed.), *La alquimia de la riqueza: Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador* (pp. 19-136). Quito: CDES.

Marco normativo e institucional citado

- Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito- Ecuador. RO: 449, 20-oct- 2008.
- Acuerdo Interministerial (003-2011). Instructivo que regula la distribución de los excedentes provenientes de la actividad petrolera. Firmado 04 de enero de 2011, Ministerio de Finanzas y SENPLADES.
- COOTAD (2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) Publicado el 19 de octubre de 2010, en el Registro Oficial 303. Asamblea Nacional del Ecuador. Quito- Ecuador.
- Ley de Hidrocarburos (2011). En base a la Ley de Hidrocarburos, promulgada el 27 de julio de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 244.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013. SENPLADES. Quito- Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). Consejo Nacional de Competencias. Plan Nacional de Descentralización. SENPLADES. Quito- Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017. SENPLADES. Quito- Ecuador.