

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2010-2012**

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

**ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA DEL SECTOR PETROLERO
ECUATORIANO: BASADO EN EL ANÁLISIS DE CAMBIO DE POLÍTICA, EN
EL PERÍODO 1992-2012**

RONY MAURICIO PARRA JÁCOME

JULIO, 2013

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2010-2012

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

**ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA DEL SECTOR PETROLERO
ECUATORIANO: BASADO EN EL ANÁLISIS DE CAMBIO DE POLÍTICA, EN
EL PERÍODO 1992-2012**

RONY MAURICIO PARRA JÁCOME

**ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ
LECTORES/AS: TEODORO BUSTAMANTE
PABLO CISNEROS**

JULIO, 2013

DEDICATORIA

Quiero dedicar esta investigación a mi esposa e hija, quienes con su constancia y apoyo contribuyeron para la consecución de mi tesis.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que hicieron posible la finalización de esta investigación. En especial al profesor Ivan Narváez quien supo guiar la incorporación de líneas metodológicas, bibliográficas y discursivas en el texto de investigación. De la misma forma, un reconocimiento fraterno a los lectores de mi tesis Teodoro Bustamante y Pablo Cisneros.

Por otro lado, a todos mis compañeros y amigos que aportaron con información relevante sobre el contexto petrolero nacional y sobre todo a mi esposa y mi hija quienes brindaron un sincero apoyo durante el desarrollo de mi tesis.

ÍNDICE

| Contenido | Páginas |
|--|----------------|
| RESUMEN | 1 |
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| CAPÍTULO I..... | 6 |
| MARCO TEÓRICO | 6 |
| Las políticas públicas en la Gobernanza..... | 6 |
| Tipos de Gobernanza | 7 |
| La importancia de la Sociedad Civil | 9 |
| Enfoques teóricos sobre políticas públicas..... | 10 |
| El Neoinstitucionalismo | 11 |
| Cambios en las políticas públicas..... | 12 |
| Fases de la Política Pública | 12 |
| La implementación de la política..... | 13 |
| Advocacy Coalitions | 14 |
| Instrumentos de política pública..... | 17 |
| Clasificación de los instrumentos | 18 |
| Conclusiones..... | 21 |
| CAPÍTULO II..... | 22 |
| CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL EN EL SECTOR PETROLERO | 22 |
| Modelos de política petrolera en una reseña histórica (siglo XX-1990)..... | 23 |
| Contexto petrolero y auge de las políticas aperturistas (1992-2006) | 27 |
| Marco de la planificación | 28 |
| Marco Normativo en el sector petrolero..... | 32 |
| Creación y manejo de los fondos petroleros 1992-2006 | 39 |
| Situación de la Empresa Estatal Petrolera Petroecuador | 43 |
| Puntos determinantes en la política petrolera | 46 |
| Producción y renta petrolera..... | 46 |
| Tipología y caracterización de contratos petroleros en el Ecuador..... | 47 |
| Inversiones petroleras | 52 |
| Importación de combustibles..... | 55 |

| | |
|---|-----|
| Conclusiones..... | 58 |
| CAPÍTULO III | 61 |
| CAMBIO DE POLÍTICA PETROLERA: APLICACIÓN DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS Y DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA..... | 61 |
| Construcción de una alternativa diferente para el sector petrolero (2007-2012) | 62 |
| Causas de la reorientación de la agenda pública | 62 |
| Nuevo contexto político, coalición de actores..... | 65 |
| Actores..... | 66 |
| Interpretación de la política a través de los instrumentos..... | 69 |
| Actual arquitectura institucional..... | 69 |
| Reestructuración del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables | 71 |
| Reestructura de las empresas públicas..... | 74 |
| Cambios normativos | 78 |
| Factores determinantes en la política petrolera | 81 |
| Análisis de los contratos petroleros | 81 |
| Producción petrolera..... | 97 |
| Inversiones petroleras | 100 |
| Reservas petroleras | 102 |
| Conclusiones..... | 105 |
| CONCLUSIONES..... | 108 |
| BIBLIOGRAFIA | 112 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1. El Modelo Advocacy Coalitions..... | 15 |
| Gráfico 2. Producción petrolera nacional de petróleo..... | 46 |
| Gráfico 3. Participación de Estado en la producción..... | 50 |
| Gráfico 4. Precio de Petróleo WTI (1991-2010)..... | 51 |
| Gráfico 5. Producción Petrolera empresas privadas 2004-2006..... | 51 |
| Gráfico 6. Inversión petrolera 1993-2006..... | 53 |
| Gráfico 7. Importaciones vs producción nacional de combustibles..... | 56 |
| Gráfico 8. Importación de combustibles Gasolinas, Diesel y GLP..... | 56 |
| Gráfico 9. Impacto de los subsidios a los combustibles..... | 57 |
| Gráfico 10. Modelo institucional para la creación de políticas públicas, sector petrolero.. | 70 |
| Gráfico 11. Modelo de gestión del sector petrolero..... | 73 |
| Gráfico 12. Comportamiento de un yacimiento de petróleo..... | 88 |
| Gráfico 13. Renta petrolera Shushufindi y Liberatador..... | 89 |
| Gráfico 14. Bloques Ronda Sur Oriente..... | 92 |
| Gráfico 15. Comportamiento de la producción petrolera nacional 2007-2011..... | 98 |
| Gráfico 16. Comportamiento del campo Sacha..... | 100 |
| Gráfico 17. Inversiones en exploración y explotación petrolera..... | 101 |
| Gráfico 18. Incorporación histórica de reservas petroleras..... | 102 |
| Gráfico 19. Reservas remanentes de petróleo..... | 103 |
| Gráfico 20 Reservas petroleras (campos en producción) | 104 |
| Gráfico 21. Inversión exploratoria..... | 107 |
| Gráfico 22. Caracterización de la política petrolera (1992-2006)..... | 108 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Problemas del Sector Petrolero Nacional 1993..... | 30 |
| Tabla 2. Campos Marginales calificados en el 2009..... | 33 |
| Tabla 3. Distribución FEIREP 2003-2005..... | 40 |
| Tabla 4. Distribución CEREPS..... | 41 |
| Tabla 5. Fondos Petroleros 1999-2006..... | 42 |
| Tabla 6. Déficit FIP 1993-2005..... | 45 |
| Tabla 7. Contratos de participación en el Ecuador..... | 48 |
| Tabla 8. Contratos de Servicios específicos y operacionales de explotación unificada en el Ecuador..... | 48 |
| Tabla 9. Contratos de Campos Marginales en el Ecuador..... | 49 |
| Tabla 10. Proyectos inconclusos en el sector petrolero por falta de inversión presupuestaria..... | 54 |
| Tabla 11. Períodos políticos de los gobiernos ecuatorianos (1992-2013) | 62 |
| Tabla 12. Plan de Gobierno Alianza PAIS 2007-2011 | 68 |
| Tabla 13. Resultados de las renegociación contractual petrolera..... | 82 |
| Tabla 14. Tarifas de los nuevos contratos petroleros..... | 83 |
| Tabla 15. Inversiones comprometidas..... | 83 |
| Tabla 16. Producción acumulada..... | 84 |
| Tabla17. Análisis de los contratos de campos maduros Shushufindi-Libertador..... | 87 |
| Tabla 18. Análisis de los contratos Décima ronda petrolera..... | 91 |
| Tabla 19. Inversión social XI ronda petrolera..... | 93 |

ABREVIATURAS

| | |
|--------------|---|
| ARCH | Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| ARPEL | Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y El Caribe |
| OLADE | Organización Latinoamericana de Energía |
| OXY | Occidental Petroleum Corporation |
| PGE | Presupuesto General del Estado |
| SOTE | Sistema de Oleoducto Transecuatoriano |
| CAD | Consejo de Administración Petroecuador |
| FIP | Fondo de Inversión Petrolera |
| MUPP | Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| PAIS | Patria Altiva I Soberana |
| MBA | Movimiento Bolivariano Alfarista |
| ADN | Acción Democrática Nacional |
| MICSE | Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos |
| GADs | Gobiernos Autónomos Descentralizados |
| CEPE | Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana |
| EP | Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador |
| PETROECUADOR | Petroecuador |
| MAE | Ministerio del Ambiente |
| MEM | Ministerio de Energía y Minas |
| OCP | Oleoducto de Crudos Pesados |
| DNH | Dirección Nacional de Hidrocarburos |
| FEIREP | Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| FEP | Fondo de Estabilización Petrolera |
| CEREPS | Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal |
| BCE | Banco Central del Ecuador |
| FAC | Fondo de Ahorro y Contingencia |
| FEISEH | Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Estratégicos e Hidrocarburos |
| PNBV | Plan Nacional del Buen Vivir |
| RAE | Región Amazónica Ecuatoriana |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |

RESUMEN

El estado actual de la política del sector petrolero ecuatoriano: basado en el análisis de cambio de política en el período 1992-2012, es una investigación que se inserta en el debate público al contraponer dos posturas, dos modelos, dos ideologías diferentes de hacer política petrolera. La una basado en la privatización y aperturista al sector privado y la otra enfocado al protagonismo público en busca de la recuperación de renta para el Estado.

El estudio consta de tres capítulos. En una primera parte se detalla el marco teórico basado principalmente en el análisis de las políticas públicas que se complementa al contextualizar el cambio de política basado en la teoría de *Advocacy Coalitions*, para finalmente decantar en la conceptualización de los instrumentos de política que permiten identificar el cambio.

En una segunda parte se estudia la política petrolera en el período 1992-2006, con el fin de caracterizar sus principios, marcos normativos e institucionales, mismos que responden a una política privatizadora y de apertura comercial en cuyo eje el actor público delegó el protagonismo de la política petrolera al sector privado.

Finalmente se analiza de manera secuencial la ruptura del modelo privatizador y la conformación de una nueva coalición de actores que movido por los resultados de la aplicación del modelo aperturista re-direccionaron la política nacional. Para el estudio de caso se analiza la postura petrolera a partir de la aplicación de los instrumentos de política con el fin de caracterizar el modelo en el periodo 2007-2012 y contraponerlo al modelo anterior.

INTRODUCCIÓN

La política petrolera en el país atravesó varios cambios a partir de la explotación y exportación de petróleo durante aproximadamente cuarenta y dos años de producción. El Ecuador al ser un país petrolero ha hecho que la directriz de la política petrolera se cña por un lado a los principios del sector y por otro a una lógica rentista considerando el impacto que tiene su renta en el Presupuesto General del Estado (PGE). A finales del 2012 los ingresos por renta petrolera representaron aproximadamente el 16 % del PGE.

Las variaciones anuales de los ingresos fiscales obtenidos de las exportaciones y renta, son producto de las modificaciones de una política petrolera que en varias ocasiones ha dado respuesta a los intereses de actores intervinientes en la gestión del sector petrolero, tanto estatales como poderes facticos, entre los que resaltan: el Estado, empresas petroleras privadas (actores económicos) y movimientos sociales que se encontraron en ejercicio de poder político.

Las reformas del Estado constituyen un referente para el análisis de la política petrolera. En este sentido, se identificaron cuatro grandes periodos que marcaron la historia de la política petrolera del Ecuador. Un primer momento que inició a principios del siglo XX hasta el año 1971, con una subordinación de la gestión del sector petrolero a favor de las compañías trasnacionales y una ausencia de las política públicas.

Entre 1972 y 1981 se vivió un gobierno autoritario que marcó una clara tendencia nacionalista con políticas públicas direccionadas a la regulación y el control de la acción petrolera nacional. Los cambios establecidos a inicios de este período estuvieron a cargo del Gral. Guillermo Rodríguez Lara, quien bajo una ideología revolucionaria propuso políticas para un manejo soberano sobre el recurso, enfocado en el fortalecimiento de la economía interna bajo principios de sustitución de importaciones, pero fundamentalmente, algo que marcó este momento fue la participación del Ecuador en los espacios energéticos internacionales como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), y la Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe (ARPEL) (LLanes,2004:35).

De igual manera, se nacionalizó la empresa petrolera Gulf Oil y se transfirió el monopolio del mercado interno a la Corporación Estatal Petrolera del Ecuador (CEPE) para que finalmente el Estado tome el control del consorcio CEPE-Texaco operador de los campos ubicados en la región amazónica (Fontaine, 2008).

El tercer periodo se identificó desde 1982 hasta el 2006 aproximadamente, cuya característica principal se vio marcada por una apertura comercial neoliberal que reformó el modelo económico implantado desde los años setenta. En este período surgió la iniciativa privatizadora de los polos productivos que se encontraban bajo el protagonismo estatal, entre los que resalta el sector petrolero que en 1992 con el mandato de Sixto Durán Ballén, cambió la visión de la política con el fin de abrir el mercado a la inversión extranjera bajo la propuesta de modernización del Estado y en concordancia con las recetas propuestas por el *Consenso de Washington*¹(Llanes, 2007.30).

Finalmente, para varios investigadores a partir del 2006 en el gobierno de Palacios se marcó una nueva tendencia de la política petrolera en el Ecuador. Se plasmaron los primeros cambios sustanciales en el sector, enfatizados por los conflictos ambientales y sociales de la operación hidrocarburífera, lo que llevó a la caducidad y salida de Occidental Petroleum Corporation (OXY) del país. Siguiendo el mismo contexto y haciendo alusión a la captura de mayor renta petrolera, se implantaron reformas normativas y se promulgó el Decreto Ejecutivo 1672 expidiendo el Reglamento sustitutivo de la Ley 42- 2006 reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, cuyo fin fue reconocer al Estado con el 50% de los ingresos extraordinarios. En el mismo período, se reconoció a favor del Estado el 99% de participación sobre los excedentes petroleros, sobre el precio de referencia (Fontaine, 2008:5).

Estas transformaciones se vieron agudizadas bajo un nuevo modelo económico establecido a partir del Gobierno de Rafael Correa Delgado a inicios del 2007, cuyo propósito se vio marcado en su política de Estado, plasmada en el Plan Nacional del

¹ La propuesta del “ Consenso de Washington” fueron medidas para la modernización de los Estados bajo diez medidas estructurales que postulaban la desregulación estatal, la disciplina fiscal, apertura de mercados, privatización de las empresas del Estado. También se incluyeron medidas para la liberalización del comercio internacional, un nuevo orden de prioridades para el gasto público, reformas tributarias, ajustes en las medidas de crédito, fijación de una tasa de cambio competitiva y la garantía del derecho de propiedad.

Buen Vivir (PNBV), instrumento que marca el direccionamiento de la política pública en el país (Senplades, 2009:150). La tendencia de la propuesta del PNBV se enfoca en dejar el modelo neoliberal para pasar a un modelo de economía endógena, buscando restablecer el protagonismo y el control del Estado sobre los modos de producción, entre ellos el sector petrolero.

Problemáticas, hipótesis y metodología de la investigación

La base del estudio se centra en el análisis del modelo de política petrolera de los noventa caracterizado como aperturista, hasta determinar un punto de quiebre lo que significa el paso hacia una nueva estructura aparentemente de nacionalización, motivado principalmente en la captura de mayor renta petrolera para el Estado.

Por lo antes expuesto, esta investigación propone enfatizar el análisis del cambio de política en las siguientes interrogantes ¿Cómo nacen los nuevos actores en la política petrolera y cómo influyeron en el posicionamiento del cambio? Para dar respuesta a esta pregunta se utiliza la teoría de *Advocacy Coalitions* en donde se establece que los cambios de política se dan no solo por factores externos, sino también por su dependencia en la dinámica interna de la política, lo que permite un aprendizaje político que decanta en la modelación del comportamiento y actitud de los diferentes actores con fines en común (Roth, 2009:169). Bajo este enfoque, se explica cómo nacen los nuevos actores en el contexto de políticas públicas y de qué manera influyen en el cambio de política petrolera atraídos principalmente por la captura de renta; en concreto, me refiero a la tendencia de movilización política Alianza País cuya línea discursiva fue la nacionalización de los hidrocarburos.

Por otro lado, se enfatiza en ¿Cuáles son los indicadores que permiten observar el cambio en la política petrolera? Este análisis atañe a determinar los indicadores que permitan observar el cambio de una política aperturista a la inversión foránea y caracterizada por un desplazamiento del control del Estado sobre el recurso, a una política de protagonismo estatal donde su lema de soberanía sobre el recurso se enmarca en la captura de mayor renta para el Estado a través del fortalecimiento de la institucionalidad y de su marco normativo. Para este apartado se utiliza principalmente la teoría de *instrumentos de políticas públicas* desarrolladas por March y Olsen que

posibilitará el análisis de las transformaciones normativas y modificaciones institucionales realizadas por el régimen desde el 2007 al 2012.

La metodología para el desarrollo del estudio, consistió en una investigación a partir del análisis teórico sobre las políticas públicas, apoyado en el barrido de información secundaria en la prensa, artículos, libros académicos, documentos administrativos que permitieron jerarquizar la información generada en torno a la problemática coyuntural y de estructura de la política petrolera nacional.

De la misma forma se consideró el uso de información empírica recolectada en las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas al sector energético del país y paralelamente se utilizó la entrevista y la interpretación discursiva de varios actores claves que permitieron incorporar insumos argumentativos a la investigación.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

En este capítulo se estudian los insumos que proporciona la teoría para entender el estudio de caso, dividido en cuatro secciones. En una primera parte se analiza el enfoque de las políticas públicas como resultado de la gobernanza bajo el análisis de Kooiman, apoyado en los modos de gobernanza profundizados por Pierre y Peters.

En una segunda parte se establece el direccionamiento del estudio de las políticas públicas bajo el análisis histórico de Roth, para decantar en la línea de pensamiento neoinstitucionalista que establece a las instituciones como orientadoras de la conducta de las personas, propuesta por March y Olsen.

En una tercera parte, se identifica las etapas del “ciclo de la política” propuesta por Roth y Noël, entre ellos la ejecución o implementación que sirve como vínculo para abordar el cambio de política bajo la teoría de *Advocacy Coalitions* propuesta por Sabatier, donde se establece que los cambios se dan no solo por factores externos sino también por su dependencia en la dinámica interna de la política que moldea la adhesión de diferentes actores.

Finalmente, se realiza un análisis de los “instrumentos de políticas públicas” desarrollado por March y Olsen, con el fin de abordar y caracterizar los tipos de instrumentos que se aplican en las políticas públicas desarrollado por Velasco, el cual permite explicar las transformaciones normativas e institucionales que propiciaron el cambio de la política.

Las políticas públicas en la Gobernanza

Las perspectivas que estudian la transformación en la acción de gobernar entre el Estado, la economía y la sociedad se agrupan alrededor del concepto de *gobernanza*, la cual estudia la regulación de las interacciones entre estos actores, a través de la caracterización de factores: diversos, complejos y dinámicos. Los factores diversos son entendidos como las *características de las entidades* que conforman el sistema y el grado en que ellas difieren como resultado de un sinnúmero de actores, situaciones, y problemas que están vinculados a su análisis y comprensión; los factores complejos, se describen como *indicadores* entre las partes de un sistema, el conjunto y su entorno; y

los factores dinámicos, analizan las *tensiones de los actores* en un sistema o sistemas (Kooiman, 2006: 54).

Pierre y Peters profundizan el trabajo de Kooiman sobre los modos de gobernanza donde se diferencian las siguientes: la jerárquica, la cogobernanza y la autogobernanza. En la primera, el Estado todavía tiene un papel preponderante frente al resto de los actores; en el segundo, la relación es más igualitaria y en la tercera se dan modelos más autónomos e independientes aplicados por las empresas (Pierre y Peters, 2000:15-17). Estos autores destacan que en la visión moderna de Estado, el poder ya no está centralizado, sino que se desplaza por una gobernanza democrática, la cual sustituye la visión unidireccional en donde el Estado genera la habilidad para atender las demandas de los ciudadanos, por la de negociar o intercambiar racionalmente con los propios actores (March y Olsen, 1984: 4).

Tipos de Gobernanza

a) Gobernanza Jerárquica

En este modo de gobierno, los instrumentos más comunes en el sistema de intervención son el Derecho y la aplicación de las políticas. No existe ninguna área del ámbito social que no se encuentre administrada por un conjunto de normas o líneas de política (Kooiman, 2006). En ocasiones específicas, en la administración de sectores socioeconómicos surgen diseños de organización, denominados acuerdos neocorporativistas².

En este modelo, las jerarquías se muestran en las esferas institucionales al posicionarse desde una arista redistributiva, es decir su posicionamiento se materializa mientras existan desequilibrios socioeconómicos transformados en oportunidades de mejora (Kooiman, 2006). Las jerarquías funcionan bien cuando la institucionalidad interviene para suplir los grados de necesidad identificada en un grupo de la sociedad, siempre y cuando este direccionada a la satisfacción de las carencias comunes (Hegner, 1986 en Kooiman, 2006).

² Neocorporativista.- se presenta como un sistema en donde el Estado actúa de forma jerárquica y su gestión se da en un entorno de minorías cuya interacción moldea el direccionamiento de la política (Roth, 2009:28).

b) Autogobierno

Las dinámicas de autogobierno, son espacios normados por si solos sin la inclusión de políticas externas pero en donde existen interacciones desordenadas con otros sistemas fuera de la esfera auto regulada. Los sectores con auto gobiernos no permiten la participación de administraciones externas a ellos, por lo que se puede considerar que las interrelaciones en este modo de gobernanza son fluidas, sin embargo a la vez pueden ser caóticas (Kooiman, 2006).

En este sistema, se toman las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente se rigen a "modelos internos y auto referenciados de organización y operación". En este sentido, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera auto sostenida (Kooiman, 2006: 180).

c) Cogobernanza

La cogobernanza se fundamenta en acuerdos entre diferentes sectores con percepciones ideológicas no comunes, en cuya discusión intervienen actores públicos y privados con el fin de consolidar acuerdos de cooperación y colaboración. (Kooiman, 2006).

Este modelo conlleva la práctica ordenada de interacciones a favor de las organizaciones gubernamentales que utilizan una gestión horizontal con actores que cooperan y coordinan la consecución de políticas no siempre bajo la tutela y presencia de un actor gubernamental. En este modelo se introducen los términos de coordinación, cooperación, colaboración y la sociedad civil tiene un protagonismo junto a otros actores, fuera del contexto estatal.

El aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes actores sociales reúnen esfuerzos alrededor de un propósito en común y comprometen sus propias identidades y autonomías, aunque de manera parcial, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. El modelo contempla a más de un contexto nacional, el supra o internacional, que se resume en los tratados, los acuerdos globales y la globalización o la competencia internacional (Kooiman, 2006: 179–180).

Existe una esfera en donde interactúan entes públicos, privados y de la sociedad civil para la consecución de políticas públicas denominado *gubernaza moderna* cuyo modelo se caracteriza por la ausencia de jerarquías gubernamentales que gobiernan la

política, más bien en este sistema priman las organizaciones formales como actores corporativos autónomos, cuyas interacciones se basan en las redes de organización (Rhodes, 1997: 53).

La importancia de la Sociedad Civil

Para entender el papel del conglomerado social dentro del sistema de políticas públicas, es preciso entender su naturaleza, por lo cual es pertinente acercarse a su concepción al análisis histórico que realiza Bobbio (1992:63) sobre el concepto de sociedad civil. En este apartado se señala a Hegel como el proponente del discurso, en donde sobresale que la sociedad no es lo mismo que el Estado, como anteriormente se creía. Luego se resalta el pensamiento de Marx, como el espacio en donde se encuentran las relaciones de la sociedad en la producción, además como base en la superestructura jurídica y política. Esta visión contradice al pensamiento de Gramsci, que considera que la sociedad civil está en la superestructura como resultado de las relaciones que se dan en la base económica.

Una postura diferente se percibe de Habermas, cuya visión deslegitima a la posición marxista y enfatiza que la sociedad civil ya no incluye la economía rígida en términos de derecho privado. Postula que la sociedad civil es aquel espacio que no le pertenece al Estado, ni tampoco al mercado y que su estructura comunicativa se apoya en la opinión pública. Señala además que su fuerza radica en las organizaciones, movimientos y asociaciones que lo conforman de forma casi espontánea, con el fin de hacer conocer sus demandas en la esfera pública (Habermas, 1998: 446).

Por otro lado, Cohen y Arato proponen que la sociedad civil interactúa constantemente con la economía y el Estado, que componen movimientos y organizaciones que tienen como base fundamental la familia. Otra característica, es que logra su institucionalidad a través de normas y tienen la capacidad de organizar una movilización según sus demandas (Cohen y Arato, 2001: 8).

Luego del análisis se entiende que el Estado y la sociedad civil guardan una estrecha relación, sin embargo no son una misma institución, puesto que el espacio que ocupa la sociedad civil no le pertenece al Estado y tampoco al mercado. La sociedad civil se apoya siempre en la opinión pública como un medio de comunicación, en donde los actores sociales buscan dar a conocer sus reclamos, peticiones y puntos de

vista en el marco del conglomerado político bajo una ideología en común. (Bobbio, 1992:63).

Enfoques teóricos sobre políticas públicas

Para entender a las políticas públicas se analiza su concepción y se definen como todas las actividades desempeñadas por el gobierno para cumplir con sus fines fuera de su misma esfera (Hecló y Wildavsky, 1974: 15). Mény y Thoening proponen algo similar cuyo enfoque radica en el desenvolvimiento de las jurisdicciones públicas en el *core* de la sociedad (Mény y Thoening, 1992: 8).

Una política por sí sola no se concibe como política pública, por lo que en su consecución debió obligatoriamente ser tratada o discutida bajo el seno de alguna entidad gubernamental para que pueda ser considerada como tal.

En las políticas públicas el contexto radica en el aglomerado de principios, proyectos y programas para implementar el rol público, lo que significa que actúan como instrumentos políticos y de administración coordinados por objetivos específicos para su ejecución (Muller y Surel, 1998:13).

En resumen, se concibe a las políticas públicas como un conjunto de objetivos grupales considerados necesarios o deseables que son tratados por las instituciones gubernamentales, con el fin de direccionar la acción de un colectivo para intervenir en una situación identificada como problemática (Roth, 2009:14). Se encuentra tres posturas de direccionamiento de la política. La primera que atañe al protagonismo centrado en la sociedad. Es decir, en esta postura el Estado es considerado dependiente del desenvolvimiento de la sociedad, esta postura hizo que la presencia y las relaciones de otros actores no estatales adquieran mayor relevancia en el estudio de políticas públicas (Jordan, Wurzel y Zito, 2005: 481).

La segunda postura demanda una teoría centrada en el Estado, en donde este es independiente de los vínculos sociales. En esta línea de pensamiento, el Estado es la institución quien recepta, analiza y prioriza las demandas y además quien genera los servicios a la sociedad, por lo que la acción pública se convierte en el resultado de las deliberaciones de un selectivo grupo del conglomerado burocrático (Roth, 2009:30).

Dicho de otra forma, el Estado acapara el ejercicio de la acción de gobernar y ejerce control absoluto sobre ella, procurando resolver las necesidades de las

comunidades e individuos en función del establecimiento de políticas (Meny y Thoening, 1992: 24). Dentro de esta categoría entra el enfoque neoweberiano según el cual, toda elección pública es el resultado de la discusión entre varios colectivos tecnócratas.

Por los ochenta se instauró una tendencia híbrida entre las dos posturas anteriores que refleja las condiciones de interacción entre Estado y sociedad bajo una perspectiva de “socios” olvidando las tendencias de “dominio” en la esfera pública. Dentro de este enfoque convergen líneas de pensamiento como: Los neocorporativistas, los de las teorías de entramado o de redes y los neoinstitucionalistas.

En este sentido, el neocorporativismo se presenta como un sistema en donde el Estado actúa de forma jerárquica y su gestión se da en un entorno de minorías cuya interacción moldea el direccionamiento de la política. La teoría de redes plantea un sistema en donde prevalecen los actores no estatales alineados en forma de red que disminuyen el poder jerárquico del Estado. La tendencia que dará el paraguas para la primera parte del estudio de caso, se centrará en la teoría del neoinstitucionalismo en donde se plantea la relación de las instituciones como determinante de la política pública.

El Neoinstitucionalismo

March y Olsen, establecen una ruptura al institucionalismo tradicional, rechazando las perspectivas reduccionistas de tipo socio-céntrico y estado-céntrico, proponiendo una interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas.

Una de las características principales de esta visión, es el estudio de las instituciones como determinantes de la política pública y del comportamiento de las colectividades y de los individuos (March y Olsen, 1984). En este sentido, Lascoume y Legales sostienen que las políticas públicas no son algo dado espontáneamente por los funcionarios de gobierno, sino que son espacios de construcción política y social, donde participan otros actores que son afectados por las mismas condiciones a favor o en contra (Lascoume y Le Galès, 2004). En este sistema complejo de intercambio de ideas se observa que una relación entre colectividades y su entorno socioeconómico tiene una interacción donde la sociedad moldea a la política y la política a la sociedad (Peters, 2003).

Las elecciones de los individuos están condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones que no son obligatoriamente estructuras formales, pero conforman normas, reglamentaciones y rutinas, “interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003:45)

En el neoinstitucionalismo las preferencias individuales dependen en gran medida de sus interacciones con las instituciones, es decir las decisiones de actores son determinados por el contexto situacional donde la racionalidad de actores no existe ya que se sublevan al interés institucional, marcado por hábitos, principios e ideologías que moldea el imaginario colectivo de los actores.

Cambios en las políticas públicas

Fases de la Política Pública

En el que hacer del Estado y al momento de responder demandas sociales, se presenta situaciones que antes de posicionarse como política pública debe enmarcarse dentro de un proceso y secuencias lógicas que Roth y Noël lo denominar *policy cycle*, donde se distinguen cinco fases: la identificación de un problema; la formulación de soluciones o acciones; la toma de decisión; la ejecución o la implementación de la acción; y la evaluación (Roth y Noël, 2009).

La crítica del ciclo de políticas, se basa en que hay una lógica interpretativa en la ejecución de las políticas, que permite a quien aplica interpretar la norma a partir de sus valores, existiendo una multitud de interpretaciones de la misma. Cada etapa del ciclo de políticas puede caer en una visión simplista del problema si se estudia netamente como un enfoque secuencial, ya que por ejemplo una decisión puede ser tomada antes de que el “problema” haya sido planteado y peor aún el problema ni siquiera haya sido identificado.

Sabatier asegura que en la realidad no existe un orden sucesivo a seguir y aluce que las fases son caóticas y desordenadas. Las etapas pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o quizá una etapa nunca puede aparecer en la consecución de la política (Sabatier, 1988).

La existencia de políticas heterogéneas no permiten por si solas ser analizadas, para lo cual se organizan las acciones públicas, en donde la configuración de fuerzas posibilitan o no la ejecución de una política. Sin embargo, según Muller

“la terminación de la política pública es con frecuencia un ejercicio escolar, donde los problemas políticos nunca son realmente resueltos, por ello, la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes” (Muller, 2006:56).

La implementación de la política

Para Roth, esta fase denota el momento en el cual el problema de política parafraseado en un discurso de palabras se transforma en hechos concretos (Roth, 2009: 107). De la misma forma, se manifiesta que la política de implementación es la determinante definitiva del resultado, sin embargo la ejecución de la política no responde siempre al ideal burocrático considerándolo como un deseo, un mito moderado, cientista que funciona como una dimensión normativa y como un elemento de legitimación del orden social (Bourdieu, 1986 en Roth, 2009: 109). En este sentido, varios pensadores coinciden con esta postura y manifiestan que la implementación perfecta es casi inalcanzable (Heclo y Wildavsky, 1974).

Dentro de la implementación se distinguen dos enfoques, uno llamado top-down que se concibe desde el centro a la periferia (arriba hacia abajo) y su característica radica en la búsqueda de la eficiencia en un sistema jerárquico, haciendo una distinción entre el universo político y el mundo administrativo (Meny y Thoenig, 1992: 159). En otras palabras, existe una separación conceptual y temporal entre la formulación y la decisión de la política y por otro lado, existe separación de la implementación y las decisiones. Además se considera que los problemas dentro de la implementación son principalmente de coordinación y control.

Una segunda postura se refiere al *bottom-up* (abajo hacia arriba), donde se manifiesta una crítica a la ineficiencia del modelo *top-down* y su tendencia parte de los comportamientos concretos que se hacen en el nivel donde existe el problema para construcción de la política pública. Esta se materializa a través de reglas, procedimientos y estructuras organizativas en un proceso ascendente y no descendente (Roth, 2009: 110).

A partir de este enfoque, se propone un estudio del cambio de política basándose en la teoría de *Advocacy Coalitions*, en la cual se manifiesta que los cambios en las políticas se deben no solamente a factores externos si no también que dependen de su dinámica interna causados por el aprendizaje político (Sabatier, 1988).

Advocacy Coalitions

Esta teoría fue trabajada por Paul Sabatier y se constituye por una misma concepción de la implementación de las políticas públicas, se basa en dos fuentes: la primera se sustenta en la existencia de *comunidades políticas* que compiten entre sí en el dominio conceptual de uno u otro tema dentro de la política pública. Estas comunidades son definidas como el grupo de actores que se integran bajo preceptos comunes, compartiendo una serie de valores y creencias sobre el abordaje de un problema en particular. Dentro de estos actores se encuentran la sociedad civil, gremios, trabajadores, grupos políticos tanto gubernamentales como del sector privado que convergen una actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos en común (Sabatier, 1988).

Según algunos autores este posicionamiento se matiza en un enfoque cognitivista, desde donde se intenta entender las políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones (Muller y Surel, 1998: 47). Una segunda fuente considera que el modelo de implementación es un aprendizaje político, entendiéndose que el modelar de la política es el resultado de experiencias históricas que marcan el presente y pronostican el futuro político.

Considerando estas particularidades del modelo, Sabatier propone un estudio de cambio de política debido a la influencia de estas comunidades o coaliciones políticas que se estructura y toma fuerza a lo largo de la implementación de la política, cuyo análisis será el paraguas del estudio del cambio de política petrolera en el Ecuador.

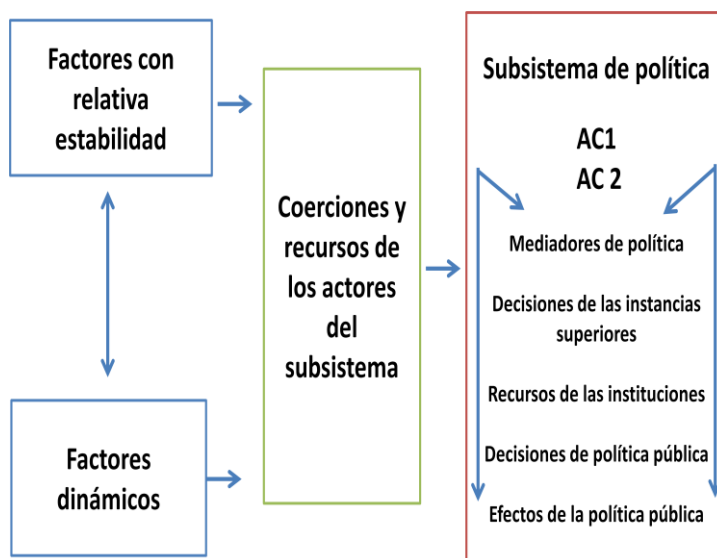
Los principales argumentos para el cambio de política, de acuerdo a Hecló y Rose son los factores externos de la propia política pública: el desarrollo económico, la política, los gremios y la administración y en particular los altos funcionarios (Hecló y Rose, 1976 en Roth, 2009:168).

Sabatier y Jenkins-Smith proponen que además de los factores externos, el cambio de políticas públicas se debe a la inclusión de factores internos, ponen énfasis en el aprendizaje político, el cual lo definen como el efecto que se produce en los actores a partir de la modelación de coaliciones y el efecto producido en la misma política por el

conocimiento adquirido al interiorizar la política con el paso del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith en Roth, 2009: 169).

De la misma forma, “el aprendizaje es también un factor que influye sobre los contenidos y cambios de las políticas públicas en el transcurso de los años. El pasado de una política, con sus instituciones, su personal, sus rutinas y sus resultados condiciona la posibilidad y el sentido de un cambio de política y contenido” (Roth, 2009).

Gráfico 1. El Modelo Advocacy Coalitions



Fuente: Roth, 2009
Elaboración: El autor

Sabatier define a las *advocacy coalitions* como a las organizaciones formales con tendencias diferenciadas, que se desenvuelven en una misma esfera como son autoridades gubernamentales, representantes legislativos, simpatizantes políticos, gremios de trabajadores, investigadores que en un momento convergen y simpatizan por la necesidad de solucionar un problema específico para lo cual se complementan y coordinan acciones temporales (Sabatier, 1988:139).

La teoría de *advocacy coalitions* tiene un subsistema de política y un entorno pertinente en la cual se distinguen dos categorías, una que tiene que ver con variables estables en el tiempo como son: las características fundamentales del problema, la distribución de los recursos naturales, los valores socioculturales, la estructura social y finalmente las reglas constitucionales fundamentales; mientras que la segunda categoría se distingue por sus variables más dinámicas e inestables, donde convergen los cambios

socioeconómicos en la opinión pública y de gobierno, así como las decisiones e impactos que resultan de los otros subsistemas de política pública (Roth, 2009:170).

En la ejecución del sistema aparece un nuevo actor que se denomina un mediador de la política (*policy broker*), el cual actúan como un actor que no pertenece claramente a una u otra de las coaliciones formadas, sin embargo juega un papel fundamental como mediador en la discusión para encontrar soluciones razonables, donde los intereses diferenciados y a la vez comunes pueden atacar al problema identificado (Roth, 2009:171).

El modelo hace énfasis en la importancia de los sistemas de valores de coaliciones, es decir que depende de los valores inmersos en la coalición para determinar la manera de percibir un problema de política, lo que determinará las medidas de implementación a realizar. En este sentido, los cambios que se propongan deberán ser más o menos difíciles de realizar dependiendo de la profundidad que implique el cambio hacia los valores de la coalición dominante.

Es importante señalar que Sabatier y Jenkins-Smith asumen al cambio de política pública como algo similar al proceso de cambio de los paradigmas científicos cuya secuencia lo expuso Kuhn³ (1983), es decir “es un período normal, durante el cual se acumulan anomalías, se realizan experimentos, la autoridad del paradigma se fragmenta y se desemboca en una contestación de validez de este, para finalmente un nuevo paradigma reemplazar al anterior y se institucionaliza” (Roth, 2009).

Sin embargo, las políticas públicas difieren de los paradigmas en el sentido de que cuando más duro es el golpe a los valores, más fuerte es la resistencia al cambio por parte de la coalición de política dominante. Por lo general un cambio de paradigma o política pública implica también un cambio de coalición dominante, o por lo menos un cambio en su composición y en sus creencias (Sabatier, 1988: 223).

³ El término paradigma se usa con dos sentidos diferentes. Por un lado hace alusión a toda constelación de creencias, valores, técnicas y demás compartidas por los miembros de una comunidad dada. Por otro lado denota un tipo de elemento de dicha constelación, las soluciones concretas a rompecabezas, que usadas como modelos o ejemplos, pueden sustituir a las reglas explícitas como base para la solución de los restantes rompecabezas de la ciencia normal. (Kuhn, 2004 en Roth, 2009).

Instrumentos de política pública

Dentro del análisis de las políticas públicas se establece la existencia de varios instrumentos a través de los cuales se hacen efectivas las decisiones tomadas por las instituciones y/o entes públicos. Bajo este contexto, se conciben a las políticas públicas como las medidas que un actor público envuelto de legitimidad toma para satisfacer una necesidad o carestía identificada (Howlett y Ramesh, 2007: 5), es decir es el espacio en donde puede intervenir el Estado.

Los instrumentos de política son considerados por March y Olsen, como condicionantes de las instituciones al ser entendidas como un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas, incrustado en las estructuras de los recursos, que hacen posible la acción de las organizaciones, con fines comunes y creencias normativas (March y Olsen, 1984).

La sociología política planteó la existencia de una sociología de los instrumentos en donde se considera al instrumento como una herramienta para tratar de explicar su papel como institución, considerando que el estado de los instrumentos puede explicar la forma cómo estos condicionan el proceso de construcción de los actores (Lascoumes y Le Galès, 2004: 289). Detrás del uso de un instrumento se presenta una forma de definición de las políticas que influye sobre la forma cómo los actores comprenden y analizan un problema.

En este sentido, el instrumento puede ser medible con el propósito de actuar como un fusible que detona y deja ver el estado de una política, considerando al instrumento como una categoría que aglomera a otras para ser utilizada de manera variante por los responsables de la política. Depende de su uso para llegar a la efectividad de concreción del objetivo de una política, puesto que cada instrumento responde a una naturaleza diferente y cambia de acuerdo al propósito y directriz de su ejecutor.

Lascoumes y Le Gales sostienen que los instrumentos son un tipo particular de institución que estructuran e influyen en las políticas públicas, dentro de la relación entre política y sociedad basadas en los principios de regulación. Además estos pueden influenciar en el comportamiento de los actores, privilegiando a unos en desmedro de otros y a la vez generan incertidumbre y tensiones en las relaciones de poder (Lascoumes y Le Galès, 2004: 12).

En este sentido, también los instrumentos de política pública inciden en los procesos de cambio de las políticas ya que se constituyen un dispositivo que organiza las relaciones sociales entre el Estado y quienes este gobierna desde una perspectiva específica de las relaciones políticas y sociales que posibilitan la generación de adecuación.

Clasificación de los instrumentos

Los instrumentos de política pública como instrumentos de acción política de acuerdo a Howlett y Ramesh (2007) se clasifican en tres tipos, a) basados en la organización, como los de provisión directa, organizaciones voluntarias, creación del mercado, reglamentarias, financieras y de información, y los instrumentos de reorganizaciones del gobierno (Howlett, 2000 en Howlett y Ramesh, 2007:102) b) con base en la autoridad, dentro de los cuales se encuentran: comando y el reglamento de control, los autorregulación, y los comités de asesoramiento y organismos paraestatales (Howlett y Ramesh, 2007:106); y los instrumentos de base en el tesoro, que se refiere a “todas las formas de transferencias financieras a las personas, empresas y organizaciones de los gobiernos o de otras personas, empresas u organizaciones bajo la dirección del gobierno” (Howlett y Ramesh, 2007: 108).

La elección de un determinado instrumento está ligado al diseño de las políticas, teniendo en cuenta que cada política tiene su naturaleza, un objetivo y carácter propio, por lo que, Velasco hace un acercamiento a los instrumentos considerándolos como clases idóneas para dar respuesta y solución a problemas específicos que sobresalen por las decisiones disimiles adoptadas por diversos decisores (Velasco, 2007: 09). En este sentido se propone la siguiente clasificación de instrumentos:

Instrumentos organizativos

El autor propone en esta categorización al entramado institucional que sustenta la política concreta, por lo que se considera como instrumento organizativo a cualquier estructura pública desarrollada o modificada por el accionar público.

Aquí se diferencian las estructuras políticas administrativas tradicionales que de acuerdo a los fines se direccionan y toman protagonismo en el cumplimiento de determinada política (Ministerios, Secretarías de Estado, Agencias, etc.) y las

estructuras ejecutoras dependientes de las anteriores (organismos autónomos públicos, semipúblicos o privados) (Velasco, 2007: 9).

De la misma forma, se identifican las estructuras de coordinación y cooperación. Las primeras se conciben como de naturaleza pública, transformándose en espacios colaborativos para actores del sector público con responsabilidades en distintos niveles competenciales (comisiones y consejos interministeriales), mientras que los de cooperación en donde se reúnen agentes públicos y privados son organizaciones formales independientes, cuyas responsabilidades son semejantes a las que se les da a los decisores públicos.

Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos se identifican como medios de articulación de las políticas públicas, donde se identifican los planes y programas desarrollados para dar cumplimiento a una directriz previamente determinada.

Estos instrumentos forman un conjunto de acciones, programas y proyectos que forman parte de un modelo político bajo principios y líneas de un gobierno determinado. Son considerados como instrumentos de política para direccionar la gestión pública en un período de tiempo establecido bajo un paraguas programático sustentado en ideas dominantes acorde al sesgo de dirección para orientar el desarrollo de toda actividad (Velasco, 2007:11).

En este sentido, funcionan como instrumento que definen la concepción de las estrategias generales que orientan las políticas públicas en los diferentes niveles, considerando el conjunto del problema identificado por las instituciones públicas.

Instrumentos normativos o de ordenación

Los marcos normativos se perciben como las normas legitimadas de legalidad para la aplicación directa. En los modelos públicos es común que se utilicen los marcos normativos para regular y conseguir resultados inmediatos en sectores concretos, por el sentido de obligatoriedad que estos generan, para ello cada decisor de política propone los objetivos a alcanzar y el tipo de instrumento a utilizar, en ocasiones se utilizará los instrumentos directos y en otras se aplicaran los instrumentos voluntarios basados principalmente en el fomento y promoción (Velasco, 2007: 11).

Instrumentos financieros

Se consideran instrumentos financieros cuando se utilizan para estructurar y fomentar líneas distributivas de la política, es decir que son utilizados para compensar ciertas inequidades en un sector específico con el fin de estimular su crecimiento y operación, siguiendo los principios teóricos de Lowi (Lowi, 1974 en Velasco, 2007: 13).

De la misma forma, a esta categoría de instrumentos se las concibe como todas las formas de transferencias financieras a las personas, empresas y organizaciones de los gobiernos o de otras personas, empresas u organizaciones bajo la dirección del gobierno (Howlett y Ramesh, 2007: 108).

Instrumentos de conocimiento

La dinámica y lo complejo de las sociedades, en las esferas de trabajo y de acción concreta, demanda de los entes públicos con legitimidad un rol protagónico y propositivo para generar y aglutinar conocimiento y generación de información, con el fin de articular las acciones de formación de desempeño a la respuesta de las políticas públicas.

La práctica de la totalidad de políticas concretas contemplan entre sus objetivos el apoyo a la investigación básica y aplicada de diferentes fenómenos; la distribución de información, especialmente entre aquellas unidades sociales que se encuentran en posiciones más débiles, y los programas de formación que permita una distribución del conocimiento entre diversos actores sociales (Velasco, 2007,14).

Estos instrumentos pueden considerarse de adelanto y de socialización de conocimientos ya que se adecuan a generar investigación, a potencializar desarrollo y innovar el conocimiento (I+D+I). De la misma forma, el generar sistemas informáticos y producir información alrededor de un tema específico direccionando líneas discursivas, se convierten en instrumentos que apoyan la toma de decisiones.

Instrumentos de comunicación

Para finalizar el análisis, el autor propone a los medios de información como instrumentos de política ya que varios grupos con poder público pueden utilizar los medios de comunicación para sesgar y promover líneas discursivas que terminan por alinear conglomerados a favor o en contra de una u otra postura. Es decir, se miran a las

campañas de comunicación como herramientas de promoción de ejes de trabajo que desean posicionarse en la agenda o que pretendan ser aceptados por la sociedad.

Conclusiones

Luego del análisis de políticas públicas se determinó que para que un problema identificado sea puesto dentro de la agenda política para su discusión, este debe pasar por varias interacciones entre diferentes actores, mismos que se identifican por la pugna de poderes entre Estado, entes económicos y grupos sociales quienes representan a la sociedad civil. Las políticas públicas no se regulan por el tipo de Estado sino por un modelo de gobernanza el cual marca la dimensión y la dirección de política en un sector.

El análisis histórico sobre las tendencias de la política, permitió considerar al neoinstitucionalismo, como la entrada teórica para enmarcar el estudio de caso, determinando que las decisiones de los diferentes actores son establecidas por el contexto situacional, es decir que las instituciones moldean la acción del individuo y determinan la inclinación de sus decisiones hacia la visión del colectivo.

En el análisis de los ciclos de política, se evidencia que la construcción de este sistema no puede ser mecánico, es decir que en la realidad no existe un orden sucesivo a seguir, por cuanto una decisión puede ser planteada antes de la identificación de un problema, depende de los intereses de los actores y no de un sistema cíclico que mira cada fase unilateralmente.

El cambio de política se ve reflejado claramente bajo la teoría de “*Advocacy Coalitions*” donde la dinámica interna de la política y el aprendizaje propicia los cambios estructurales de un modelo que se produce con el paso del tiempo. De la misma forma, los instrumentos de política pueden generar un cambio, en base a la instrumentación que se le dé con determinado propósito, cuya toma de decisiones es motivada por prácticas institucionalizadas en una colectividad.

CAPÍTULO II CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL EN EL SECTOR PETROLERO

El Ecuador es reconocido a nivel mundial por ser un país petrolero, es decir un país donde su economía depende de la explotación petrolera, caso típico de los países latinoamericanos que poseen este recurso, según Orozco “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)” (Orozco, 2012:51)

En aproximadamente 42 años de explotación petrolera, el recurso natural se ha convertido en un bien significativo dentro del desarrollo del país. En el periodo entre 1972 y 2002 los ingresos de la actividad petrolera promedio, representaron el 35.7% del Presupuesto General del Estado (PGE) (Llanes, 2004:13). Para el 2012 se estimó que los ingresos provenientes de la actividad petrolera para financiar el PGE serían de US\$ 4.011.314.071 dólares, considerando un valor del crudo de US\$ 79 dólares, mismos que representaron el 16% aproximadamente del total de ingresos del PGE para ese año (Ministerio de Finanzas, 2011).

En este sentido, la política petrolera está anclada a un doble condicionante. Por un lado a través de sus instrumentos debe propiciar la generación de política pública, de tal manera que pueda controlar y regular el sector donde interactúa el ámbito público y privado en las diferentes fases de la industria; y por otro lado, la política petrolera es un insumo determinante en la política económica, misma que debe ser considerada como gestora de recursos para el PGE.

El direccionamiento de la política petrolera se puede resumir en términos de gobernanza, cuando su implementación se la concibe como el resultado de las interacciones entre las presiones económicas públicas y privadas, las demandas sociales y políticas de los diferentes sectores, y un interés estatal que demanda el control y una superposición en términos rentísticos de la actividad petrolera, visto desde un nivel nacional.

Pero este sistema complejo de juego de poderes también se engloba a un nivel internacional, cuando el petróleo es considerado un *comoddy* dentro de la lógica

desarrollista del modelo capitalista, que produce coacciones entre actores en una escala mayor y dentro de una esfera geopolítica, cuyo fin por un lado es garantizar la seguridad de energía de un país o región, y por el otro lado, mantener el control y el poder sobre la propiedad del bien.

Modelos de política petrolera en una reseña histórica (siglo XX-1990)

La política del sector petrolero en el Ecuador se ha diferenciado por distintas épocas que han marcado los modelos desarrollados y practicados en los países latinoamericanos. Un primer momento es el establecido a partir del siglo XX hasta los comienzos de los setenta, cuya caracterización hace referencia a una subordinación del ámbito estatal al sector privado foráneo; es decir, las trasnacionales eran quienes se encargaban de la gestión del recurso en todas sus fases, desde la explotación hasta la comercialización dejando a un lado la intervención y reduciendo al mínimo la renta para el Estado.

En esta época existieron políticas públicas precarias enfocadas a normar y regular el sector petrolero, pero principalmente se dejó de lado la generación de renta para el Estado. Los principales campos petroleros descubiertos en la región litoral, se gestionaron bajo la modalidad de arriendos a la empresa Anglo Ecuadorian Limited quien en 1911 explotó el primer pozo en la Península de Santa Elena, denominado Ancon1. A partir de esa fecha los beneficios petroleros fueron aprovechados principalmente por las compañías trasnacionales, hasta inicios de los setenta (Anglo y Texaco Gulf principalmente).

A partir de los años setenta en el Ecuador se vivió una época bajo el modelo desarrollista y se instauró una ideología denominada “Nacionalismo Revolucionario” la cual estaba sustentado en un desarrollo endógeno de producción (Llanes, 2004: 63), similar al propuesto en la actualidad por la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades)⁴; donde el fortalecimiento del mercado interno, y la selección y sustitución de importaciones para propiciar la industrialización nacional fueron las piedras angulares del modelo.

⁴ Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES): Es la institución responsable de la planificación a largo plazo de las políticas públicas y cuya acción se ve instrumentalizada a través del Plan Nacional del Buen Vivir. Este instrumento plasma la consecución de un modelo de desarrollo enfocado al cambio de país exportador de bienes primarios a un modelo endógeno de producción donde prima la transformación productiva y de conocimiento (SENPLADES, 2009).

Bajo la dictadura del Gobierno de Gral. Guillermo Rodríguez Lara (1972-1978), se generó la primera normativa hidrocarburífera que garantizaba el beneficio para el Estado como dueño del recurso. En esta Ley se cambiaron los contratos de concesión o arrendamiento en donde el bien era exclusivamente del arrendatario, por contratos donde el propietario participó de la producción y además se establecieron tarifas por el transporte, ingresos por regalías, cuotas para el mercado interno, entre otros beneficios (Andrade, 1998: 90-91 en Llanes, 2004:63)

Los principios de la política petrolera en este período se enfocaron en aumentar los ingresos petroleros para el Estado, por un lado se consiguió la participación en la producción diaria de los yacimientos y por otro se establecieron normas tributarias que hacían que la renta petrolera aumente y financie el PGE, que posteriormente financiaría gran parte del gasto social.

En este contexto, se alcanzó la participación del Ecuador en organismos internacionales encomendados a la gestión energética como la OPEP⁵, OLADE⁶ y ARPEL⁷, se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), se nacionalizó la

⁵ La OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) es una organización intergubernamental a la que pertenecen actualmente 12 países productores de petróleo. También se refiere a la OPEP como Organización de Países Productores de Petróleo. De acuerdo con los estatutos de la OPEP, uno de los principales objetivos es la determinación de los mejores medios para salvaguardar los intereses de la organización y de sus miembros, tanto de forma individual como colectiva. También persigue la estabilización de los precios del petróleo en los mercados internacionales con el fin de eliminar altas fluctuaciones y volatilidad, siempre teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los países productores de petróleo en cuanto a asegurar un ingreso estable de estas naciones, un suministro eficaz y regular de petróleo a los países consumidores y un rendimiento justo para los inversores en petróleo y su industria” (OPEC, 2013)

⁶ “OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) nace en el contexto de la crisis energética internacional de inicios de la década del setenta, cuyos alcances y repercusiones fueron analizadas por los países de América Latina y el Caribe, que carentes de políticas energéticas y ante la necesidad de enfrentar adecuadamente esta crisis iniciaron un intenso proceso de movilización política que culminó el 2 de noviembre de 1973 con la suscripción del Convenio de Lima, instrumento constitutivo de la Organización, que ha sido ratificado por 27 países de América Latina y el Caribe” (OLADE, 2013)

⁷ “ARPEL (Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y El Caribe) es una asociación sin fines de lucro que nuclea a empresas e instituciones del sector petróleo, gas y biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe. Fue fundada en 1965 con el propósito principal de promover la integración y el crecimiento de la industria y de maximizar su contribución al desarrollo energético sostenible de la región. Sus socios representan más del 90% de las actividades del upstream y downstream en la región e incluyen a empresas petroleras nacionales e internacionales, a empresas proveedoras de tecnología, bienes y servicios para la cadena de valor de la industria, y a otras asociaciones del sector. Desde 1976 ARPEL posee Estatus Consultivo Especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En 2006, la asociación manifiesta su adhesión a los 10 principios del Pacto Mundial” (ARPEL, 2013).

empresa petrolera Gulf Oil y se compraron las acciones al consorcio Texaco-Gulf, para transferir el monopolio del mercado interno de producción y comercialización a CEPE. Posteriormente se construyó la refinería de Esmeraldas para el procesamiento de crudo y se fiscalizó al Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE).

Este es un proceso de nacionalización, donde el Estado asumió un rol protagónico empresarial al participar directamente de las fases de la industria petrolera y al ser parte de las actividades económicas, con lo cual se convirtió en un actor económico que contribuyó a la acumulación de capital, consiguiendo en cierta medida despojar al capital transnacional del monopolio que modelaba como protagónico en el siglo XX.

Sincrónicamente algo similar sucedió en Venezuela donde, según Rafael Calderas, ex presidente venezolano, el proceso de nacionalización del petróleo en su país se llevó a cabo por 1976 y señaló que el argumento principal para nacionalizar este recurso fue la liberalización de las transnacionales que no permitieron un desarrollo elocuente de su nación, acusa también que la presencia de los entes privados ocasionaron distorsión en el acontecer político, social y económico, además que opacó el ejercicio pleno de la soberanía del Estado (Calderas, 1975: 6).

En Ecuador tras culminar con la dictadura de Rodríguez Lara en 1978, se estableció un regreso hacia la democracia, cuyas políticas en el sector petrolero siguieron el mismo rumbo “desarrollista” guardando sus diferencias entre gobernantes; es así que, en el Gobierno de Oswaldo Hurtado se dio el primer paso al aperturismo económico para la inversión foránea en temas petroleros y se establecieron principios de contratación en “prestación de servicios”⁸, los que se realizó en la fase de exploración y explotación, mismos que estuvieron exentos del pago de regalías (Llanes, 2004:71).

⁸ “Son contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, aquellos en que personas jurídicas, previa y debidamente calificadas, 115 nacionales o extranjeras, se obligan para con CEPE a realizar, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y explotación hidrocarburífera en las áreas señaladas para el efecto invirtiendo capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesaria para el cumplimiento de los servicios contratados” (Art. 16 en la Reforma a la Ley de Hidrocarburos, Registro Oficial No. 306 del 13 de agosto de 1982).

“Los contratistas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos están exentos del pago de primas de entrada, derechos superficarios, regalías y aportes en obras de compensación; debiendo pagar anualmente al Estado, desde el inicio del periodo de explotación, una contribución no reembolsable equivalente al uno por ciento del monto del pago por los servicios previa deducción de la partición laboral y del impuesto a la renta, destinada a promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de los

En el Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), se realizaron actividades de exploración que, pese a algunos fracasos, lograron incorporar nuevas reservas petroleras. La producción se fue incrementando paulatinamente hasta mediados de los 90, incursionando en otras formas de explotación como la recuperación secundaria, basado principalmente en el levantamiento artificial de producción en los campos petroleros.

Sin embargo, en 1987 disminuyó la producción de petróleo a la mitad, lo cual impidió la exportación del recurso durante 6 meses, debido a la destrucción del SOTE a causa del terremoto del 5 de marzo de ese año, donde “las pérdidas económicas y sociales originadas directamente por las sacudidas (...) fueron pocas en comparación con los efectos catastróficos producidos por los grandes derrumbes en masa e inundaciones en el área cercana al volcán El Reventador” (Hall, 2000) por lo cual el régimen socialcristiano tuvo que afrontar una crisis económica significativa, considerando que las rentas de la exportación del petróleo se constituían en el principal ingreso para el PGE (Gordillo, 2005: 234).

La lógica de este gobierno fue opuesta a la implementada por el Gral. Rodríguez Lara en los setenta; es así que se llegaron a adjudicar trece bloques petroleros sin la participación de CEPE, como empresa nacional. Este período se lo puede establecer como la ruptura al proceso desarrollista, ya que si bien con el gobierno de Borja que veremos a continuación se retomó el deseo de que el Estado continúe con el protagonismo del sector, posteriormente este modelo no se consolidó y surgieron políticas enfocadas al liberalismo del sector, con énfasis a una privatización de los sectores estratégicos como se hizo alusión en el gobierno de Durán Ballén.

En 1989 durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, se creó Petroecuador en lugar de CEPE para administrar las diferentes fases de la industria petrolera: exploración, explotación, transporte, industrialización y comercialización, tras la salida de Anglo y Texaco (la primera manejaba la refinería La Libertad y la segunda operaba los campos amazónicos y la tenencia del SOTE). Este cambio dio como consecuencia el incremento de la producción nacional en aproximadamente 17 millones de barriles entre 1990 y 1991 (Llanes, 2004:74).

hidrocarburos y, en general de la Minería, por parte del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos” (Art. 54 en la Reforma a la Ley de Hidrocarburos, Registro Oficial No. 306 del 13 de agosto de 1982).

El modelo desarrollista planteado a inicios de los setenta se fue diluyendo, tras el apareamiento de falencias del sistema, como aumento del gasto fiscal, endeudamiento externo, grandes modos de corrupción, enriquecimiento de ciertos polos de poder, entre otros. El manejo de la gestión ambiental fue caótico, a pesar de que la política petrolera estaba enfocada a capturar mayor renta a través de la participación directa del Estado en la explotación del recurso, no existió una dirección sobre el manejo de los impactos ambientales generados por esta actividad, peor aún un modelo de desarrollo económico con enfoque al desarrollo sustentable.

En este período existió una depredación de los ecosistemas, muestra de ello es el juicio contra la empresa petrolera Texaco por su intervención en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE). Según Álvarez, hasta antes de 1992, “las operaciones de Texaco marcaron un modelo extractivo en el Ecuador donde la ausencia de un control ambiental fue evidente, lo que provocó una demanda internacional bajo la “acción de clase”⁹ en contra de la empresa por 9.510 millones de dólares” (2012:36), al respecto:

los 30 derrames más graves del SOTE ocasionaron la pérdida de 403.200 barriles, a los que se suman 456.000 barriles de crudo y 450 millones de barriles de aguas de formación vertidos al medio ambiente, así como 6.667 millones de metros cúbicos de gas incinerados al aire libre (Cf. Rendón, 1983:404; Fundación Natura, op. Cit.:139 en Fontaine, 2007:281).

Contexto petrolero y auge de las políticas aperturistas (1992-2006)

En el Ecuador la política neoliberal se presentó con énfasis a partir de 1992 cuando el modelo desarrollista practicado en el país terminó de fragmentarse. Las malas prácticas de gestión, hicieron que el modelo implementado en los setenta colapse por mal uso de los recursos, incremento abrupto del aparato estatal, procesos burocráticos dentro de la administración pública y un alto índice de corrupción y endeudamiento, que para finales

⁹ En el juicio “acción de clase”, liderado por la organización Frente de Defensa de la Amazonía y la Asamblea de Afectados por Chevron-Texaco, representa a cerca de 30.000 afectados directos (sin considerar a los 120.000 estimados como afectados indirectos) por la contaminación producida por entre 1972 y 1990. En 2002 la Corte de Nueva York resolvió que se revierta al Ecuador la demanda, por lo cual Texaco no podía negar prescripción y la corte estadounidense se convertía en el garante para el juicio. En el Ecuador el litigio empezó el 7 de mayo del 2003, con cerca de 230.000 hojas de demanda. Para el 14 de febrero del 2011 se dicta la sentencia a favor de los demandantes por 9.510 millones de dólares, con la opción a duplicarse si la empresa petrolera no pide disculpas. Sin embargo, los demandantes apelaron porque en el fallo no se consideraron tres aspectos: el vertido de crudo a las vías, la economía de la gente y el territorio de los pueblos indígenas. En mayo 2011 Texaco pide la nulidad del juicio, mismo que sigue hasta noviembre 2011” (Fajardo, entrevista, 2011 en Álvarez, 2012).

de 1993 representó el 91.8% del PIB lo que equivalió a US\$ 1.166 per capital, un marcador más alto del mundo para ese período, la deuda externa llegó a representar el 18.4% del PGE (CONADE, 1994:100).

Bajo este contexto, la política petrolera se moldeó en función de los requerimientos estatales del régimen y bajo los principios de globalización y privatización del orden mundial que implantaron una visión unipolar en los países latinoamericanos a partir de los años ochenta. Esta visión fue liderada por los partidos políticos neoliberales que concibieron al Estado como el principal motor de la ineficiencia económica y la precaria calidad en la prestación de servicios públicos.

Con la proclamación en 1992 de Sixto Duran Ballén como Presidente Constitucional del Ecuador, se propagó un cambio estructural en la política petrolera. El Estado pasó de ser empresario por su vinculación directa en los modos de producción a una figura estatal desplazada de los modos de regulación y control de las actividades productivas, lo que llevó a una alineación directa con el enfoque neoliberal clásico implantado en la región.

Marco de la planificación

Con el direccionamiento de Sixto Durán Ballén, se inscribió un modelo de cambio de política y de direccionamiento estratégico en toda la administración pública, el cual bajo la filosofía de sentar las bases para la modernización del Estado y de conseguir un *crecimiento sostenido autosustentable*, se construyó la actualización del texto de “Agenda para el Desarrollo” que delineó el ámbito de acción del gobierno con el fin de atacar a todas las líneas deficitarias en la gestión pública anterior (CONADE, 1994).

El plan fue diseñado para el período 1993-1996 y estuvo liderado por el Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Econ. Alberto Dahik, Vicepresidente de la República. El 03 de julio de 1993, Sixto Duran Ballén aprobó la “Agenda para el Desarrollo”, bajo la consigna que “las prioridades para afrontar los problemas no son estáticos y deben ajustarse en el tiempo, para garantizar que la gestión pública responda plenamente a la realidad del momento” (CONADE, 1994).

En esta agenda se hizo referencia a un plan de modernización estatal que consistió principalmente en el desarrollo de los modos de producción a través de la generación de libertades individuales como colectivas. La naturaleza de esta

planificación se basó en adaptar prácticas denominadas “modernas”, aplicados ya en otros países latinoamericanos, con el fin de dinamizar la economía y garantizar la sostenibilidad de la ciudadanía a través de una intervención restringida del Estado y una apertura de los mercados para la iniciativa privada.

La propuesta consistió en dos fundamentos, el primero se basó en propiciar la *participación social en las decisiones para el desarrollo*, misma que entre sus líneas de acción se enfocó en “dotar al sector privado del adecuado marco de libertad e incentivos para mejorar su inversión y participación económico, concentrando la actividad directa del gobierno a lo que estrictamente le compete” y “convenir con el sector privado para que participe o se haga cargo de la prestación de algunos servicios y obras públicas” (CONADE, 1994: 11).

Un segundo fundamento se estableció en conseguir la *eficiencia del sistema*, misma que entre sus líneas de acción señala “Descentralizar y desconcentrar las actividades operativas del Gobierno, para reducir costos, agilizar trámites y lograr una mayor oportunidad en la atención al público” y “eliminar las normas de regulaciones especiales a los mercados” (CONADE, 1994: 12).

La estrategia adoptada propuso un enfoque de cambio integral de la sociedad, incentivando a que la visión social se inserte dentro de un marco de racionalidades económicas y ambas estén sustentadas en la estabilidad política. En este sentido, para atacar el problema de la *política social*, se fomentó la injerencia privada en la gestión y administración de la labor social, con el fin de liberar recursos fiscales y ampliar la cobertura de servicios.

En cuanto a *políticas de financiamiento* se propuso la sustitución del endeudamiento externo por la inversión extranjera directa en el ámbito social y productivo, y se estableció la promoción del desarrollo de fuentes de financiamiento alternas para reducir la alta dependencia de los ingresos petroleros. Por otro lado, se posicionó la idea de recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno a través de un sistema tributario moderno, mediante la corrección de los precios relativos a los bienes y servicios públicos.

Un tema que abrió la pauta neoliberal y que fue recogida en la agenda del gobierno, se enfocó en la *reorganización del sector público* con lo cual el Estado se

despojó de actividades del mercado en donde intervenía y se centró exclusivamente en un tema de administración bajo los siguientes lineamientos:

- Redimensión y desconcentración del aparato estatal
- Transferencia de la propiedad o la gestión de las empresas públicas al sector privado independientemente de su rentabilidad
- Delegación de la prestación de algunos servicios públicos
- La administración directa de obras públicas al sector privado.

En base a estos principios adoptados en la “Agenda para el Desarrollo” se moldeó la moderna administración pública en los noventa en el Ecuador, la cual también motivo a mantener la misma línea en los sectores considerados estratégicos como: las telecomunicaciones, el sector eléctrico, sector petrolero y minero, principalmente.

Áreas sensibles del sector petrolero

En 1993 ya se habían identificado varios de los puntos críticos del área hidrocarburífera, similares a los que en la actualidad vive el sector petrolero nacional. Según el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), en el Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996, se citaron los siguientes puntos críticos del sector petrolero nacional.

Tabla 1. Problemas del Sector Petrolero Nacional 1993

| PROBLEMAS DEL SECTOR PETROLERO NACIONAL 1993 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- La legislación petrolera vigente hasta entonces, era inadecuada e incompleta pues carecía de disposiciones que regulen las actividades de yacimientos de gas, explotación de crudos pesados y extra pesados e investigaciones al precretácico.- Marcada concentración de estudios exploratorios en la región amazónica e insuficientes investigaciones en otras cuencas sedimentarias del país.- La afectación del hábitat de las comunidades indígenas asentados en bloques destinados a la actividad petrolera, así como los problemas ecológicos causados por la actividad que han impedido la realización oportuna de estudios exploratorios en la Cuenca Oriente.- Las inversiones en Petroecuador en áreas que no son de la más alta rentabilidad, como transporte, refinación y comercialización han limitado recursos para las áreas prioritarias como exploración y explotación.- Insuficiente apoyo y estímulo a la participación privada.- Existe alta injerencia política en la administración petrolera, así como en la toma de decisiones técnicas, operativas y económicas. Esta injerencia ha relegado a un segundo plano a la planificación y ha restado continuidad a la ejecución de proyectos en la industria petrolera.- Altas tasas de crecimiento de consumo interno de derivados.- No ha existido una adecuada política de reinversión de la renta petrolera, teniendo a la ampliación del horizonte de reservas. Así mismo el tratamiento dado al inversionista extranjero no ha favorecido el descubrimiento de nuevas reservas. |

Fuente: CONADE, 1994:82

En 1993 las reservas probadas de petróleo estuvieron en el orden de 2.096 millones de barriles, lo que significaba menos de 14 años de producción, considerando una tasa promedio de explotación del orden de 321.000 barriles por día. Todo esto hacía proveer que el mediano plazo la declinación de los volúmenes exportables de crudo iban a disminuir y con esto los rubros por ingresos petroleros también decaerían significativamente, lo cual era un riesgo eminente para los intereses estatales.

Con estos antecedentes en la agenda del Régimen se contempló una planificación para el sector petrolero que se basó en los lineamientos de política que se resume a continuación:

- a) Readecuar la legislación petrolera, de acuerdo a lo señalado por el Gobierno de turno, la normativa petrolera debió estar encaminada a una política de precios basados en costos de oportunidad, impulsando la participación de empresas privadas en las fases de la industria hidrocarburífera. Reformar a las Leyes de hidrocarburos y de Petroecuador para mantener una política de precios basados en costos de oportunidad, incentivar la participación de empresas privadas en todas las fases de: yacimientos de gas, precretácicos, explotación y procesamiento de crudos pesados y extra-pesados.
- b) Celebrar de contratos o convenios con empresas y compañías estatales y particulares, para la realización de estudios y procesamientos de la información existente, además de reactivar los procesos de licitación y de contratación internacional.
- c) Revisión de la tributación de las empresas extranjeras y analizar la posibilidad de transferir al sector privado el oleoducto, las refinerías y el sistema de comercialización.
- d) Promover el uso racional, la conservación y el ahorro de combustibles mediante una política adecuada de precios.
- e) Coordinar acciones con entidades relacionadas con el control ambiental y de operaciones hidrocarburíferas, para la expedición de leyes y reglamentos.
- f) Establecer las bases para que la industria hidrocarburífera se administre al margen de la injerencia política. La Ley de Hidrocarburos deberá establecer que la actividad de la empresa estatal se desarrolle sobre la base de planes

permanentes, de mediano y largo plazo con evaluaciones periódicas de ejecución.

El modelo propuesto se basó principalmente en aumentar la frontera petrolera en reservas y producción en función de la intervención de capital extranjero, para lo cual fue eminente buscar incentivos tributarios y de renta para los inversionistas, sin considerar que un aperturismo del mercado petrolero podría marcar la pérdida de la soberanía sobre el recurso para el Estado. Sin un mayor análisis se establecieron líneas para la privatización del *downstream* lo que llevaría a mantener el monopolio del mercado a la empresa privada ya que intervendría en las fases de la cadena de valor (transporte, industrialización y comercialización).

Marco Normativo en el sector petrolero

Reformatorias a la Ley de Hidrocarburos 1978

En el régimen de Durán Ballén, uno de los principales instrumentos para afianzar la política petrolera aperturista fue la modificación de la legislación, con lo cual su intervención fue legítima basada en la normativa y la legalidad.

Con la reforma a la legislación petrolera y a las leyes inmersas en el sector, se marcó el camino para la adecuación del Estado al servicio del capital privado, controlado principalmente por mercados cautivos y sumamente rentables.

En este gobierno existieron dos reformas a la legislación petrolera. La primera que se expidió en noviembre de 1993 y una segunda que fue promulgada en diciembre del mismo año, con lo cual se establecieron cambios sustanciales dentro del direccionamiento del Ministerio de Energía y Minas¹⁰ (MEM) rector de la política petrolera, ampliación del espacio de intervención para las empresas privadas dentro de la industria y la incorporación de nuevas modalidades contractuales en áreas exploratorias y de explotación.

Con el cambio del Art. 2 a la Ley de Hidrocarburos, se establecieron las líneas de intervención de las compañías privadas en el *upstream*, con lo cual la exploración y explotación de hidrocarburos a más de la intervención directa de Petroecuador, se lo realizaría por delegación a compañías privadas en función de las modalidades de contratación vigentes en la normativa ecuatoriana.

¹⁰ Hoy Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.

Dentro de este panorama se insertó la figura de *contratos de participación*, cuya característica principal fue la participación de las empresas en un porcentaje de producción petrolera del área del contrato como pago y reconocimiento a su inversión, es decir que las empresas privadas tenían disposición sobre el bien para negociar su uso y destino.

Así mismo, se incorporó al sector privado en la explotación de los campos marginales¹¹, los cuales habían sido descubiertos y venían siendo explotados por la estatal petrolera. En este sentido, varias de las compañías privadas se favorecieron con la adjudicación de estos campos ya que al no incurrir en ningún riesgo (por ser campos ya descubiertos y con definición de reservas), minimizaron costos y aumentaron su participación en la renta.

En enero del 1999 se calificaron 10 campos bajo la figura de campos marginales, los cuales fueron adjudicados a las compañías privadas para su explotación durante 20 años. Las reservas probadas¹² identificadas por la estatal petrolera sumaban aproximadamente 173 millones de barriles a esa fecha.

Tabla 2. Campos marginales calificados en el 2009

| CAMPOS MARGINALES | | |
|-------------------|---|----------------------------|
| Campos | Reservas probadas (millones de barriles) | Adjudicación |
| 1 | Bermejo | 1999 |
| 2 | Palanda-Yuca Sur | |
| 3 | Pindo | |
| 4 | Tiguino | |
| 5 | Charapa | |
| 6 | Puma | segunda ronda petrolera |
| 7 | Ocaño-Peña Blanca | |
| 8 | Pacay | |
| 9 | Singue | |

¹¹ Campos Marginales.- Son aquellos “por encontrarse lejanos a la infraestructura de PETROECUADOR, por contener crudo de baja gravedad (crudo pesado), o por necesitar técnicas de recuperación excesivamente costosas, calificados como tales por el Ministerio del ramo... Estos campos no podrán representar más del 1% de la producción nacional” (Ley de Hidrocarburos, 2006)

¹² Las reservas probadas, son las cantidades estimadas de petróleo crudo, gas natural y líquidos de gas natural que datos geológicos y de ingeniería demuestran con razonable certeza que puede ser recuperable después de una fecha determinada a partir de yacimientos conocidos y de las condiciones de funcionamiento. Si se usan métodos determinísticos, el término es una certeza razonable de la intención de expresar un alto grado de confianza en que las cantidades se recuperen. Si se utilizan métodos probabilísticos, debe haber al menos un 90% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores la estimación (Beicip Franlab, 2004:16).

| CAMPOS MARGINALES | | | |
|-------------------|-----------|---|--------------|
| Campos | | Reservas probadas (millones de barriles) | Adjudicación |
| 10 | Charangue | 2,448 | |
| Total | | 173,458 | |

Fuente: Petroecuador en Rosero, 2009

Elaboración: El autor

En el *dowstream*, también se dieron varias modificaciones normativas que impulsaron la participación de las compañías privadas en el transporte, industrialización, almacenamiento y comercialización, esto erradicó el monopolio que el Estado tenía sobre estas fases de la industria. Las empresas productoras de hidrocarburos interesadas en la construcción de un oleoducto o gasoducto lo podían hacer previo la autorización de ministerio del ramo, con lo cual se dejó a Petroecuador sin la exclusividad en el manejo del transporte.

Previo a la reforma de la Ley de Hidrocarburos, Decreto Supremo 2967, Registro Oficial 711 de 15 de Noviembre de 1978, la estatal petrolera era la única empresa que podía comercializar los derivados de petróleo en el país. Con la modificación del Art. 68 se estableció que "el almacenamiento, distribución y venta al público en el país, o una de estas actividades, de los derivados de los hidrocarburos será realizada por Petroecuador o por personas naturales o por empresas nacionales o extranjeras" (Reforma a la Ley de Hidrocarburos, 1993).

Esto abrió el panorama para la intervención de varias empresas que estando en el *upstream* también incursionen en otras etapas de la cadena de valor de los hidrocarburos. Un caso no aislado es el de la compañía REPSOL YPF que a más de intervenir en la explotación del Bloque 16, formó parte del consorcio OCP con lo cual manejó una parte de su capacidad para el transporte e intervino en la comercialización de derivados de petróleo como GLP de uso doméstico, combustibles para autos y aviones, además de lubricantes. En el 2002 esta empresa llegó a manejar 124 estaciones de gasolina y comercializó 127 millones de galones de combustible en el país (Llanes, 2004: 90).

De la misma forma, se abrió a la intervención privada hacia las exportaciones e importaciones de crudo y derivados, con lo cual las compañías podían exportar su porcentaje de participación en la producción y de ser el caso podían importar los derivados faltantes que no podrían ser producidos en las refinerías del país.

En agosto de 1998 en el régimen de Abdala Bucaram se reformó la Ley de Hidrocarburos, adicionando un único artículo a la Ley, cuyo contexto abrió la posibilidad para que las compañías privadas puedan intervenir en los campos de Petroecuador, con el fin de *incrementar y optimizar* la producción desarrollada por la estatal. La figura contractual se estableció como un *contrato de operaciones especial de gestión compartida* donde la compañía recibiría un pago adicional por el aumento de la producción incremental en función de la línea base establecida por Petroecuador.

Por otro lado, en el Gobierno de Jamil Mahuad se establecieron los lineamientos para la promulgación de las leyes para la transformación económica del Ecuador (Ley Trole I y II), con lo cual el 13 de marzo del año 2000 bajo el mandato de Gustavo Noboa se modificaron entre otras normas, la reformatoria a la Ley de Hidrocarburos en el área de transporte, con lo cual se terminó de legitimar la intervención extranjera en la fase del transporte de hidrocarburos, además de la posibilidad de construir ductos tanto primarios como secundarios que permitirían conectar los campos en producción al sistema de oleoductos existentes o por crear.

Todo este aparataje de normativas en el transporte de hidrocarburos estuvo anclado a la idea de la construcción y manejo del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) por el sector privado. Dentro del proceso de construcción se dieron varias irregularidades entre las cuales se estipularon un sobredimensionamiento del monto de oferta que se terminó firmando por US\$ 1.400 millones aunque la propuesta inicial de OCP Limited fue de US\$ 799 millones (Rosero, 2009: 147).

Del análisis realizado por Llanes, se desprende que dentro del modelo político petrolero existieron grandes presiones de poderes fácticos y empresas transnacionales que llegaron a tener injerencia en los cánones de dirección, por lo que cada modificación de la normativa iba señalando el camino para la privatización total del sector petrolero. Muestra de eso es el sobredimensionamiento de la construcción del OCP, cuya capacidad de diseño fue de 450.000 barriles por día y hasta la actualidad su operación se la realiza por debajo del 30% de su capacidad, con lo cual se sospechó que el fin de las empresas que conformaron el OCP era apoderarse de los grandes campos petroleros de Petroecuador como son: Campo Sacha, Shushufindi, Auca, Conanaco y Libertador (Llanes, 2004:86).

En agosto del año 2000, se promulgó la Ley Trole II con lo cual se readecuó el modelo para la contratación de operación especial de gestión compartida, promulgado en 1998 por el régimen de Amblada Bucaram. El fin fue moldear la intervención privada en los campos de la empresa estatal que se encontraban en producción, considerando la caída abrupta de su producción que para esos años parecía ser producto de una mala gestión de Petroecuador; sin embargo la realidad era diferente, pues en esos años las asignaciones para el presupuesto de la empresa fue mínimo, lo cual se analizará más adelante.

Mientras se desprestigiaba la gestión de Petroecuador, las empresas transnacionales pretendían incursionar en los campos más grandes de la estatal, bajo la modalidad de los contratos de gestión compartida que se estipularon en la modificación del Art.18 de la Ley de Hidrocarburos, modificado en el paquete de la Ley Trole II.

Estos contratos fueron los que suscribía el Estado a través de la empresa estatal, con empresas extranjeras, públicas y privadas para incrementar y optimizar la producción petrolera y la recuperación de sus reservas principalmente.

Otra de las reformas planteadas fue la inclusión de las compañías privadas en la regulación y control de las actividades petroleras, pues en uno de los artículos de la Ley se estipuló que la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) fiscalizará las actividades de manera directa o a través de la contratación de firmas o empresas nacionales o extranjeras especializadas (Rosero, 2009:158).

La intencionalidad de estas reformas incurrieron en tener un Estado fuera del control del sector petrolero, más aún si por un lado se debilitó a la empresa estatal y las políticas de regulación y control perdían autoridad frente a los intereses transnacionales.

A manera de reflexión, en sectores sensibles y estratégicos el accionar del Estado debe enmarcarse en tener por lo menos una de las siguientes condicionantes para garantizar el adecuado uso de los recursos y el retorno seguro de la inversión: una empresa pública sólida y competitiva o marcos normativos de regulación y control fuertes, sin ser excluyentes.

En este contexto, durante el gobierno de Gutiérrez, se realizó una reforma al Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento

Público (FEIREP)¹³, el cual se alimentaba entre otras fuentes con los recursos provenientes de la venta del crudo transportado por el OCP. Este fondo se utilizaba en un 70% para la recompra de papeles de deuda pública, el 20% para garantizar la estabilidad por las fluctuaciones del precio del petróleo y el 10% restante para la atención a la salud y educación (Rosero, 2009: 163).

Gutiérrez propuso cambios normativos con el fin de aumentar el fondo y direccionarlo a la compra de los papeles de la deuda, así se intentó que todo el crudo en lo posible sea transportado por el OCP, prescindiendo del SOTE y sin considerar que la tarifa por transporte por el OCP resultaba más cara que transportarlo SOTE, de acuerdo al consultor petrolero Luis Aráuz, la evacuación por el SOTE asciende a US\$ 0,80 y por el OCP, US\$ 1,43 (El Hoy, 2012).

De acuerdo al análisis que Rosero hace en su texto se citan algunos de los cambios normativos propuestos:

1. Expidieron el Reglamento de la Ley (Decreto Ejecutivo # 91 del 31/1/2003 y DE # 121 del 7/2/2003) para inflar ilegalmente el Fondo con más recursos al incluir “todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo pesado” transportado por el OCP, no de la exportación y sin precautelar el transporte por el SOTE.
2. El Procurador, quien era miembro de la comisión que vigilaba el fideicomiso del fondo, dijo que el FEIREP debe recibir los ingresos estatales del crudo pesado de participación “con prescindencia del oleoducto por el cual se transporte” (Of. No. 0004881 del 17/11/2003), en contra del Artículo 14 de la Ley.
3. Trataron por todos los medios que Petroecuador transporte todo su crudo pesado de participación por el OCP, prescindiendo del SOTE (Of. No. 372 DM- 155 572-DNH-TA 0305042 del 30/4/2003 del Ministro de Energía Carlos Arboleda), con el aval del mismo Procurador (Of. No. 0005106 del 25/11/2003).
4. Cambiaron la norma internacional de ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana) que califica como pesado al crudo entre 10° y 20° API, mediante el Decreto Ejecutivo # 1238 del 24/12/2003, que recalificó como pesado al crudo de hasta 23° API, en forma totalmente anti técnica. Con esto buscaban incluir un tramo de crudo mediano (entre 20° y 23° API) para aumentar la alimentación del FEIREP (Rosero, 2009: 163).

¹³ El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) fue constituido el de 3 de octubre de 2002 como un fideicomiso mercantil administrado por el Banco Central del Ecuador y liquidado el 29 de septiembre de 2005, durante su existencia recibió USD 1,078.0 millones y se liquidó con un saldo de USD 390,1 millones (Finanzas y Más, 2013). Del FEIREP se hablará mas adelante.

El OCP fue diseñado para transportar crudos pesados, es decir crudos de < 20 API, por lo que en las reformas planteadas concebían como crudo pesado a los petróleos < 24 API, con esto se quiso que el crudo de entre 20 – 23 API que se transportaba normalmente por el SOTE, pase a ser transportado por el OCP por considerarse pesado y con esto la cuota del fondo FEIREP aumentaría.

Producto de estas modificaciones normativas, existió un alza en los bonos Global 12 y 30 en el mercado financiero internacional, puesto que con esas medidas se direccionó gran parte de los rubros del FEIREP al desembolso de la deuda pública, conjuntamente con la recompra de la deuda externa, beneficiando así a los tenedores de papeles que en su mayoría pertenecía a la banca (Falconí y Ponce, 2005:13).

Tras la salida de Gutiérrez se proclamó como Presidente Constitucional a Alfredo Palacio, quien marcó un hito de ruptura a partir de las presiones de los grupos sociales y populares que pugnaban por cambios radicales y estructurales dentro del modelo político nacional. La parsimonia caracterizó este régimen, sin embargo fue la acción de los grupos sociales quienes hicieron que en este gobierno se tomen medidas de recuperación soberana sobre las empresas trasnacionales.

En julio del 2006 se propuso dar por terminado el contrato de la empresa estadounidense OXY, quien venía operando el bloque 15 y de los campos asociados de Limoncocha y Edén Yuturi, por infringir la normativa de la Ley de Hidrocarburos, al vender una parte de sus activos en el Ecuador (transferencia del 40% de las acciones a la empresa EnCana), sin informar a Petroecuador (Fontaine, 2008: 4).

Tras la salida de OXY, el gobierno tuvo dos opciones; nacionalizar los campos que operaba la transnacional o re direccionar esos activos a otra empresa privada con las mismas o mejores condiciones que operaba OXY. En el primer caso significaba que las operaciones pasarían a la estatal petrolera Petroecuador, lo que decantaba en darle mayor peso y protagonismo a la estatal, decisión que iba en contra de los marcos normativos propuestos en los anteriores gobiernos; mientras que, la segunda opción era continuar con las líneas de apertura comercial para el sector privado y minimizar el control del Estado en las operaciones hidrocarburíferas.

Las presiones políticas y sociales continuaron. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue un actor clave en estas movilizaciones ya que las presiones impuestas conjuntamente con aquellas de los

líderes políticos socialistas hicieron que el régimen reforme la Ley de Hidrocarburos con el fin de recuperar parte de los excedentes por el alto precio del petróleo.

La reforma a la Ley de Hidrocarburos se plasmó con la expedición de la Ley No. 2006-42 publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 257 del 25 de abril del 2006, artículo 55¹⁴ en donde el Estado percibiría al menos el 50% del valor excedente por la fluctuación del petróleo; es decir, si el barril de petróleo llegara a cotizar por encima del valor fijado en cada contrato, la empresa debería reconocer al menos el 50% de los excedentes.

Las altas fluctuaciones del precio del petróleo y las condiciones de los contratos hacían que las empresas privadas tengan excesivas ganancias sin ninguna inversión adicional, como referencia en el 2005 las transnacionales que operaban en el Ecuador habían firmado los contratos con un valor de referencia de US\$ 15 dólares y el valor del crudo Oriente bordeaba los US\$ 42 dólares (Rosero, 2009:167).

Creación y manejo de los fondos petroleros 1992-2006

Durante el periodo de análisis de las políticas privatizadoras se crearon varios fondos a través de los marcos normativos que sustentaban legalmente su composición. El Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) se creó en abril de 1998 con el fin de proteger la heterogeneidad en los ingresos petroleros, de tal forma que el PGE no sufra alteraciones por una posible caída del precio del petróleo.

Este fondo se alimentaba de los excedentes de las ventas del petróleo comparándolo con el precio referencial estipulado en el PGE, es decir esta reserva monetaria servía para equilibrar la caja fiscal cuando el precio de venta del crudo ecuatoriano fuera inferior al pronosticado en el PGE.

¹⁴ Art. 55: Participación del Estado en los excedentes de los precios de venta de petróleo no pactados o no previstos.- Las compañías contratistas que mantienen contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos vigentes con el Estado ecuatoriano de acuerdo con esta Ley, sin perjuicio del volumen de petróleo crudo de participación que les corresponde, cuando el precio promedio mensual efectivo de venta FOB de petróleo crudo ecuatoriano supere el precio promedio mensual de venta vigente a la fecha de suscripción del contrato y expresado a valores constantes del mes de la liquidación, reconocerán a favor del Estado ecuatoriano una participación de al menos el 50% de los ingresos extraordinarios que se generen por la diferencia de precios. Para los propósitos del presente artículo, se entenderá como ingresos extraordinarios la diferencia de precios descrita multiplicada por el número de barriles producidos (Reformatoria a la Ley de hidrocarburos, 1989). El precio del crudo a la fecha del contrato usado como referencia para el cálculo de la diferencia, se ajustará considerando el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos de América, publicado por el Banco Central del Ecuador.

Durante el paso de varios gobiernos, la finalidad de este fondo fue cambiando. En principio el fondo se repartió en un 50% para la administración de pasivos, el 40% a la construcción de vías en la RAE y el 10% para actividades sociales locales en Esmeraldas, Carchi, Loja y Galápagos. Luego se restó un 5% al rubro de pasivos y al de carreteras para destinarle este 10% a la gestión de la Policía Nacional por 5 años (Artola y Pazmiño, 2007:15).

En el 2002 se creó otro fondo denominado Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), con lo cual el 45% destinado a pasivos del FEP, pasaron a formar parte del FEIREP, a más de los rubros de participación estatal (regalías y venta directa de crudo) dispuesto en la modalidad de participación en cuyos campos la calidad del petróleo llegue a 23 API.

Este fondo se lo utilizó principalmente para pagar la deuda externa, según lo previsto en su normativa de constitución. De los rubros recaudados, el 70% se direccionó a la recompra de la deuda pública, 20% a la garantía del presupuesto por fluctuaciones del petróleo y el 10% a actividades sociales en educación y salud (Artola y Pazmiño, 2007:31).

Tabla 3. Distribución FEIREP 2003-2005

| | Dic. 2003 | Dic. 2004 | Jul. 2005 1/ |
|--------------------------------------|----------------------------|------------|--------------|
| | <i>millones de dólares</i> | | |
| Ingreso Venta Crudo Pesado | 81 | 525 | 319 |
| 45% del FEP 2/ | | 36 | 110 |
| Total de Ingresos | 81 | 561 | 430 |
| Recompras de Deuda | | 382 | 157 |
| Estabilización | | 110 | 0 |
| Gasto Social | | 40 | 0 |
| Ajustes Gastos y Excesos de Fact. 3/ | | 1 | 0 |
| Total de Egresos | 0 | 533 | 157 |
| MOVIMIENTO NETO | 81 | 29 | 273 |
| SALDOS | 81 | 109 | 382 |
| 70% Recompra deuda | 56 | 67 | 211 |
| 20% Estabilización | 16 | 18 | 104 |
| 10% Gasto Social | 8 | 24 | 67 |

Fuente: BCE

1/ Al liquidarse el FEIREP, se transfirió el saldo de USD 373 millones a la cuenta especial CEREPS.

2/ Corresponde al FEP liquidado en el ejercicio anterior.

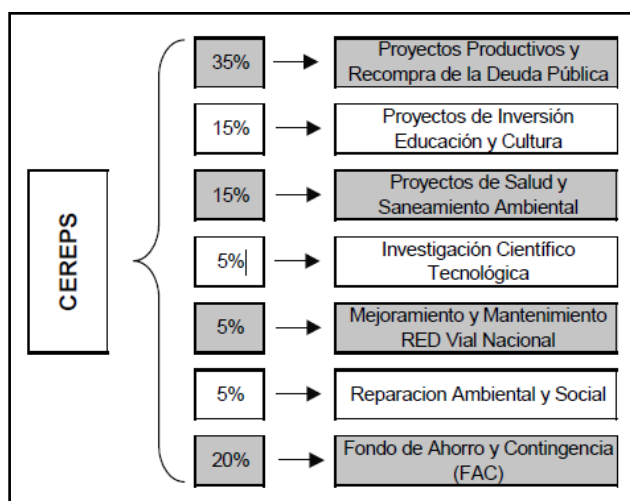
3/ Corresponde a ajustes del rendimiento de las inversiones.

Fuente: Artola y Pazmiño (2007:10)

De acuerdo a cifras del Banco Central, desde julio de 2002 a julio de 2005 mientras duró el fideicomiso ingresó US\$ 1.080 millones, por lo que US\$ 538,7 millones se destinaron a la recompra de deuda, US\$ 110 millones para la garantía del presupuesto por fluctuaciones del petróleo y US\$ 40 millones para gasto social (Artola y Pazmiño, 2007:17).

En julio del 2005 se liquidó el FEIREP por la Cuenta de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS), a partir de esto se transfirieron los fondos del FEIREP a este nueva cuenta, la misma que se nutría bajo los mismos principios del fideicomiso anterior, es decir por ingresos por venta de hidrocarburos en los contratos de participación y sus regalías, pero con otra distribución de recursos planteada por Rafael Correa quien en ese entonces era el Ministro de Economía y Finanzas.

Tabla 4. Distribución CEREPS



Fuente: Artola y Pazmiño (2007:10)

En este mecanismo, se direccionó un 20% para el establecimiento del un nuevo fondo bajo la figura de un fideicomiso mercantil el cual fue administrado por el Banco Central del Ecuador (BCE), denominado Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC), que entró en vigencia en julio del 2005 cuando se liquidó el FEIREP con lo cual se pretendió estabilizar los ingresos y así subir 2.5% en el PIB y cuyo fin se enfocó en la atención por emergencia o desastres. Este fondo se alimentaba del 20% de los rubros de CEREPS y de los montos no utilizados del CEREPS al finalizar cada ejercicio fiscal (Artola y Pazmiño, 2007: 15).

Es importante detallar que los rubros del CEREPS disminuyeron en un 45% a partir de la declaratoria de caducidad de OXY en mayo del 2006, porque al pasar los activos a la empresa del Estado se dejó de percibir los rubros por su cambio de naturaleza.

Desde la creación del CEREPS, en julio de 2005 hasta diciembre de 2006, ingresó aproximadamente US\$ 1.800 millones, de los cuales se utilizaron un 28% para la recompra de deuda pública, un 13% para gasto social (salud, educación y obras públicas) y un 38% para la sostenimiento del FAC.

En Octubre del 2006, se creó el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Estratégicos e Hidrocarburos (FEISEH), cuyo fin principalmente fue administrar los recursos provenientes del contrato de caducidad con OXY, la cual tenía a su cargo la operación del Bloque 15, y los campos Eden Yuturi y Limoncocha para direccionarlos a la realización de actividades estratégicas e impulsaron en la ejecución de energéticas alternativas.

Tabla 5. Fondos Petroleros 1999-2006

| Fondos Petroleros | | | | | | | | |
|------------------------------|-----------------|----------------|----------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| -millones de dólares- | | | | | | | | |
| | FEP 1/ | | FEIREP/CEREPS | | FAC | | FEISEH | |
| | Ingresos | Egresos | Ingresos | Egresos | Ingresos | Egresos | Ingresos | Egresos |
| 1999 | 252.40 | 252.36 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2000 | 222.50 | 122.62 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2001 | 40.05 | 126.05 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2002 | 96.86 | 66.20 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2003 | 294.66 | 301.75 | 80.59 | 0.00 | ... | ... | ... | ... |
| 2004 | 354.99 | 251.30 | 561.42 | 532.88 | ... | ... | ... | ... |
| 2005 | 457.99 | 544.75 | 1072.98 | 888.19 | 128.68 | 0.00 | ... | ... |
| 2006 2/ | 522.09 | 544.24 | 1194.49 | 963.50 | 426.28 | 143.49 | 719.10 | 20.38 |
| TOTAL | 2241.53 | 2209.27 | 2909.49 | 2384.58 | 554.96 | 143.49 | 719.10 | 20.38 |

Fuente: BCE.
 1/ Desde 1999 hasta el 2002 el fondo se denominaba Fondo de Estabilización Petrolera FEP, y a partir del 2003 se lo denomina FEP por Liquidar.
 2/ Datos al 31 de diciembre de 2006.

Fuente: Artola y Pazmiño (2007:17)

En resumen, la creación y la naturaleza de estos fondos a expensas de los altos precios del petróleo se caracterizaba por ser una estrategia propuesta desde varios sectores, para conseguir recursos de manera estable y segura. Este anclaje de distribución restaba la capacidad administrativa del gobierno y direccionaba los rubros importantes a polos con injerencia política y económica dentro del modelo de gobernanza.

Si se analiza el destino de estos fondos, en aproximadamente el 50% de los rubros ingresados al FEIREP y el 30% del CEREPS han estado dirigidos a la compra de deuda pública, cuyo monto representó aproximadamente US\$ 1.080 millones en el periodo de vigencia (Artola y Pazmiño, 2007:20).

Situación de la Empresa Estatal Petrolera Petroecuador

En 1989 se creó Petroecuador en reemplazo de la Corporación Estatal Petrolera (CEPE), a través de la Ley 45 o Ley Especial de Petroecuador, publicada en el RO. No. 283 con fecha 26 de septiembre de 1989, en la cual se dotó a la empresa de autonomía administrativa, económica, financiera y operativa. Se creó bajo la figura de una empresa del Estado con tres filiales para la administrar las diferentes fases de la industria: *upstream* y *downstream*.

Para la administración de Petroecuador se creó el Consejo de la Administración (CAD), el cual tenía atribuciones de coordinación de Petroecuador, quien actuaba como máxima autoridad de las empresas filiales y donde se discutía y se decidía todas las situaciones estratégicas de la empresa.

En esta misma Ley se estipuló que para garantizar las inversiones en la industria petrolera, Petroecuador administraría un Fondo de Inversión Petrolera (FIP), el cual se alimentaba del 10% del total de ingresos brutos por actividades básicas de la industria referentes a: exploración, producción, transporte, almacenamiento, refinación y comercialización de petróleo, gas y derivados, una vez descontado las regalías, y los costos y gastos en que incurra la empresa. El 90% restante sería entregado al Estado a través del BCE en conformidad con la normativa que se encontraba vigente.

Este rubro de inversión que se consideró en la Ley, fue el medio para que Petroecuador garantice la estabilidad y el incremento de la producción petrolera en sus campos, pues al transcurso del tiempo la explotación demandó de una inyección constante y continua de inversión para contrarrestar la pérdida natural de energía en los yacimientos.

De la misma forma, la empresa gozó de incentivos en las exoneraciones de toda clase de gravámenes e impuestos¹⁵, para favorecer las importaciones de ciertos insumos

¹⁵ Art. 19.- EXONERACIONES.- PETROECUADOR y sus empresas filiales, en sus actos y contratos, gozarán de exoneración de toda clase de gravámenes e impuestos fiscales, municipales, especiales y adicionales. También estarán exoneradas del pago de los recargos de estabilización monetaria,

necesarios para el desarrollo empresarial y cuyo fin radicaba en constituir una empresa competitiva en el sector petrolero nacional.

Sin embargo, esta postura inicial se vio trasgredida en el gobierno de Sixto Duran Ballén, en cuya gestión se le quitó varios de los beneficios y responsabilidades que por Ley tenía Petroecuador. Se dejó sin exoneraciones de las que gozaba la empresa y se le restó autonomía administrativa y financiera, con lo cual su principal rubro para inversiones FIP fue eliminado y traspasado de forma directa al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, hoy Ministerio de Finanzas.

En este escenario, Petroecuador perdió el control sobre la disponibilidad de recursos directos y se dispuso que la DNH conjuntamente con el Ministerio de Finanzas otorgaran los montos para la inversión de Petroecuador, dependiendo de su programa de inversiones aprobado anualmente.

En la actualidad, este sistema aún rige en la gestión de la petrolera, por lo que es la única empresa pública que no puede reinvertir directamente los excedentes producidos en las operaciones empresariales ya que todos sus ingresos son transferidos al Ministerio de Finanzas y posteriormente esta entidad reconoce sus costos de operación.

De acuerdo a la Ley Orgánica de Empresas Públicas publicada en octubre de 2009, en su Art. 34 entre otras cosas, establece “los excedentes generados por las empresas públicas se reinvertirán es sí mismas y los rubros que no fueran reinvertidos se destinaran al Presupuesto General del Estado” (LOEP, 2009: 35).

Este principio no se ha podido establecer para la empresa petrolera por lo que su financiamiento lo aprueba el Directorio de la empresa y posteriormente el Ministerio de Finanzas desembolsa anualmente los rubros para su inversión, considerando las prioridades de los objetivos nacionales para su priorización.

Dentro del sistema de inversiones de la estatal, se identificó que la ejecución más baja se dio en 1998, considerando que el monto presupuestado fue de US\$ 904.414 millones y su rubro de ejecución fue de US\$ 499.661 millones, esto representó un porcentaje de ejecución del 55% (Rosero, 2009:184).

derechos arancelarios, consulares, del impuesto a las transacciones mercantiles y demás gravámenes a la importación de equipos, maquinarias, repuestos y demás implementos principales, accesorios y suplementarios que se requieren para el cumplimiento de sus objetivos, así como de aquellos que afecten a la importación de hidrocarburos (Reformatoria a la Ley de hidrocarburos, 1989).

Esta crisis financiera se dio principalmente por los desembolsos precarios del Ministerio de Finanzas hacia la petrolera de acuerdo a lo estipulado por Luis Román Lazo, Ex Presidente Ejecutivo de Petroecuador, además afirmó que por la inexistencia de recursos, la empresa no ejecutó su programa de inversiones para mantener el volumen de producción petrolera, lo que originó que la producción diaria disminuya en 20.000 barriles (Diario Hoy, 1998).

En ese mismo año se reformó la Ley de hidrocarburos, con el fin de que las empresas transnacionales intervengan en campos de Petroecuador bajo la figura de incrementar la producción petrolera principalmente, esto se daba en el momento que la estatal entró en crisis y se aducía que era por una mala gestión empresarial, sin embargo no se mostraba la realidad de la falta de recursos para la ejecución de las obras operativas.

Tabla 6. Déficit FIP 1993-2005

| En miles de USD | | | | % Cumplimiento |
|---|----------------|------------------------|----------------|----------------|
| Año | FIP | Transferencia Efectiva | Diferencia | |
| 1993 | 90.009 | 52.213 | 37.796 | 58,01 |
| 1994 | 103.452 | 62.872 | 40.580 | 60,77 |
| 1995 | 85.102 | 56.898 | 28.204 | 66,86 |
| 1996 | 126.137 | 26.099 | 100.038 | 20,69 |
| 1997 | 97.243 | 0 | 97.243 | 0,00 |
| 1998 | 73.000 | 21.644 | 51.356 | 29,65 |
| 1999 | 50.701 | 0 | 50.701 | 0,00 |
| 2000 | 68.423 | 0 | 68.423 | 0,00 |
| 2001 | 81.907 | 0 | 81.907 | 0,00 |
| 2002 | 74.430 | 0 | 74.430 | 0,00 |
| 2003 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 2004 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 2005 | 135.000 | 0 | 135.000 | 0,00 |
| TOTAL | 985.404 | 219.726 | 765.678 | 22,30 |
| FUENTE: Gerencia de Economía y Finanzas PETROECUADOR | | | | |
| Elaboración: Andrés Rosero | | | | |

Fuente: Rosero, 2009:180

Si se analiza los rubros del FIP, se observa que a partir de 1992 la ejecución que entregó el Ministerio de Finanzas y Crédito Público fue mínimo con lo cual la estatal perdió un rubro importante para su estabilidad financiera, misma que debió servir para ejecutar proyectos en la operación y en la modernización de su gestión. Es así que el monto que apenas se entregó desde el 1993 hasta finales del 2005 fue de US\$ 219.726 millones de un total de US\$ 985.404 millones, lo que representó el 22%, producto de la pérdida de autonomía financiera de la empresa.

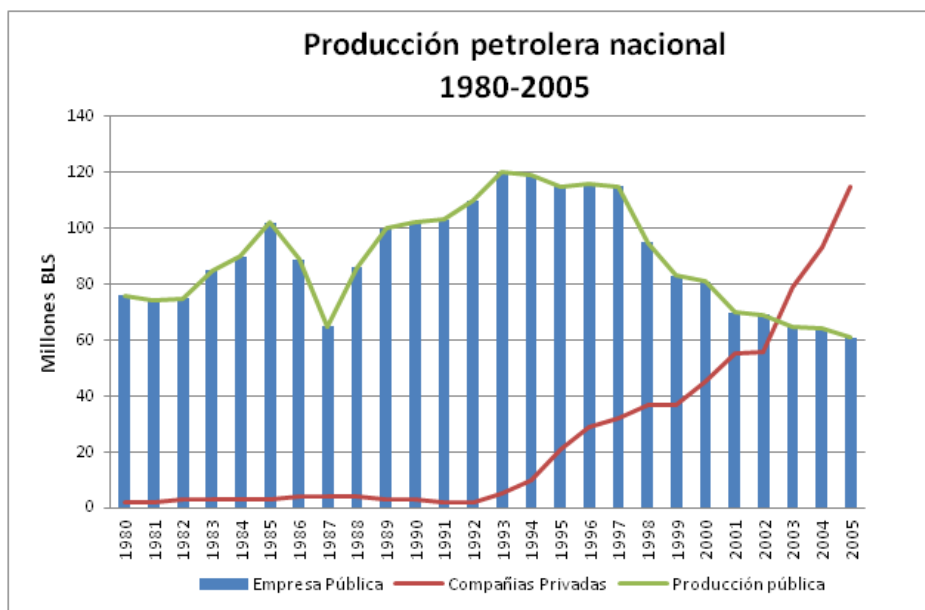
La crisis de Petroecuador no respondió a una política aislada, sino más bien a un modelo planificado de políticas públicas sesgadas y direccionadas a intervenir en las empresas e instituciones del Estado. Petroecuador al ser una de las empresas más rentables del Estado por su naturaleza y su aportación al PGE, ha sido el centro de intervención para desestabilizar un modelo a partir del interés político y de privatización.

Puntos determinantes en la política petrolera

Producción y renta petrolera

Uno de los indicadores más reales que pone de manifiesto las políticas neoliberales a favor del sector privado es el análisis de la producción y renta petrolera.

Gráfico 2. Producción petrolera nacional de petróleo



Fuente: SHE, 2012

Elaboración: El autor

En un país favorecido por el boom petrolero de los setenta, donde primó una filosofía nacionalista jamás se podía pensar que el volumen de producción petrolera pública pudiera decaer por debajo de la producción privada, ni que el aumento de renta y ganancias para el capital extranjero estuviese por encima del nacional. Estos sucesos distorsionaron la lógica de un país dueño de sus recursos hidrocarburíferos.

Si se analiza la grafica de producción nacional petrolera, se observa que el sector privado tuvo un despunte y un crecimiento vertiginoso a partir de 1993, cuando las políticas públicas de los diferentes gobiernos propiciaron las facilidades para que el sector privado incursione de manera liberal en la explotación de los campos petroleros.

La producción promedio que tenía el sector privado en 1993 bordeó los 30.000 barriles por día y se llegó a situar en 340.000 barriles por día en el 2006. En cambio la producción pública comenzó su declinación en los años 1994 y 1995, cuya producción fue de 325.000 barriles por día hasta situarse en el 2006 en 198.000 BPD (SHE, 2012)

Este fenómeno poco esperado se debió principalmente por las diferentes rondas licitatorias que fueron entregando bloques a la inversión privada. Desde 1987 hasta 2006 se realizaron nueve rondas de licitación y se entregaron un total de 26 bloques. De la misma forma, a partir de 1996 se fueron cambiando la modalidad de los contratos de *prestación de servicios*¹⁶ a contratos de *participación*¹⁷, donde se beneficiaron varias empresas entre las que se resalta OXY en el Bloque 15, quien luego de la modificación pasó a percibir el 80% de la producción y apenas el 20% se quedaba para el Estado.

En el país, los contratos petroleros han ido cambiando dependiendo de las coyunturas políticas y de los intereses particulares que han moldeado la contratación petrolera nacional, pues bien antes de la renegociación de contratos petroleros realizada a fines del 2010 y de acuerdo a Ley de hidrocarburos de 1978 vigente hasta esa fecha, se identificaron los siguientes contratos para el *upstream petrolero*.

Tipología y caracterización de contratos petroleros en el Ecuador

Participación

Los contratos de participación se caracterizaron por la delegación al sector privado de exploración y explotación de hidrocarburos en un área determinada. La empresa privada tenía una participación de la producción petrolera y estos fueron marcados principalmente por una participación superior para el sector privado que para el Estado. (Ley de Hidrocarburos 1978 N° 1459, 1978). Los contratos de participación que se encontraban vigentes hasta antes de la renegociación en el 2010 fueron los siguientes:

¹⁶ Se definirá más adelante.

¹⁷ Se definirá más adelante.

Tabla 7. Contratos de participación en el Ecuador

| EMPRESA | BLOQUE |
|--------------------|---------------|
| ANDES PETROLEUM | CAMPO TARAPOA |
| CANADÁ GRANDE | BLOQUE 1 |
| EDC | BLOQUE 3 |
| CNPC INTERNACIONAL | BLOQUE 11 |
| ECUADOR TLC | BLOQUE 18 |
| PETROORIENTAL | BLOQUE 14 |
| REPSOL YPF | BLOQUE 16 |
| PETROORIENTAL | BLOQUE 17 |

Fuente: SHE, 2012

Elaboración: El autor

Prestación de servicios

En este tipo de contrato se obligaba a la contratista a ejecutar por cuenta propia sus recursos en las actividades del *upstream* petrolero (exploración y explotación). Luego de su inversión inicial y si hubiese descubierto petróleo comercialmente explotable, la compañía podría recuperar su inversión, incluyendo sus costos de operación, para lo cual las partes fijarían una tarifa. El único contrato de prestación de servicios que se encontraba vigente era el del bloque 10 con la empresa italiana AGIP OIL.

Servicios específicos y operacionales de explotación unificada

En estos contratos la compañía se comprometía a ejecutar todas las actividades dispuestas en el contrato para un servicio específico, para lo cual se comprometía en la aportación de recursos para el cumplimiento de lo acordado en el contrato. La contratista recibía una remuneración por el servicio prestado hasta finalizar con la temporalidad del convenio. Los contratos que estaban bajo esta figura fueron los siguientes:

Tabla 8. Contratos de Servicios específicos y operacionales de explotación unificada en el Ecuador

| EMPRESA | CAMPOS |
|------------------|---------------------------------------|
| REPSOL YPF | CAMPO BOGUI CAPIRON/ ÁREA TIVACUNO |
| ENAP SIPETROL | MDC-PBH |
| ECUADOR TLC | CAMPO PALO AZUL |
| ESPOL-PACIPETROL | GUSTAVO GALINDO |

Fuente: SHE, 2012

Elaboración: El autor

Campos Marginales

En este tipo de contrato la contratista ejercía trabajos adicionales en exploración y explotación para aquellos campos que se hayan considerado marginales. De acuerdo a la normativa, se consideraban campos marginales a aquellos en donde el Estado no tenía interés de explotarlos ya sea por su alta inversión o por su elevado riesgo operacional, así también por requerir de tecnologías no convencionales. Estos campos no podrán representar más de 1% de producción nacional (Ley de hidrocarburos de 1978 N° 1459, 1978). Los contratos bajo esta modalidad eran los siguientes:

Tabla 9. Contratos de Campos Marginales en el Ecuador

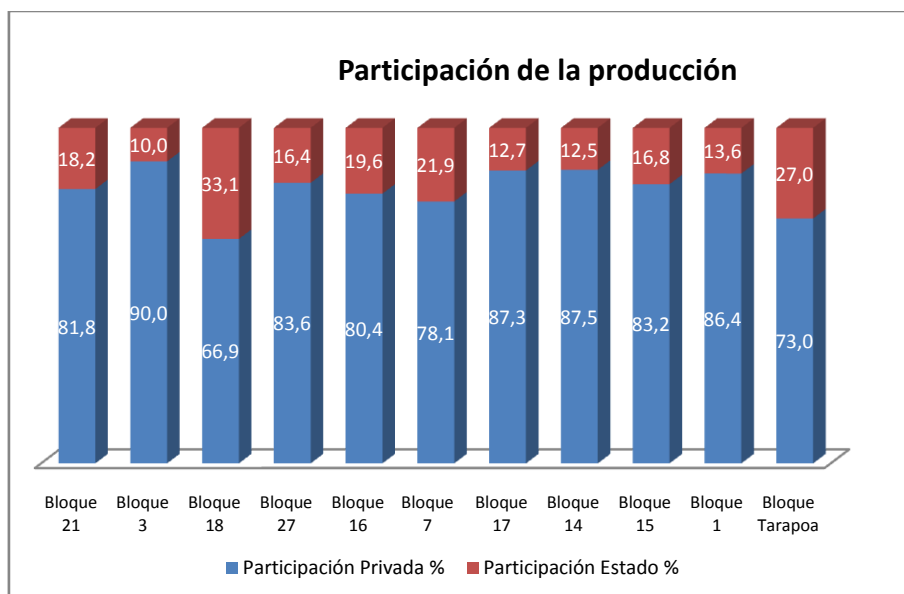
| EMPRESA | CAMPOS |
|------------------------------------|-------------------------------|
| PETROSUD-PETROCOR | CAMPOS PINDO-PALANDA-YUCA SUR |
| PETROBELL | TIGUINO-ANCON |
| TECPETROL | BERMEJO-EL RAYO |
| CONSORCIO PEGASO | PUMA |
| BELLWETHER INTERNATIONAL | CHARAPA |
| CONSORCIO ENERGÉTICO GRAN COLOMBIA | ARMADILLO |

Fuente: SHE, 2012

Elaboración: El autor

Bajo las condiciones en que se firmaron los contratos petroleros parte de la renta petrolera se direccionó a las compañías privadas en un porcentaje superior a la participación estatal. Si analizamos la participación privada en la producción de los contratos de participación se observa que en promedio el Estado percibía aproximadamente el 19% de producción. En ocasiones llegó a participar únicamente del 10% de la producción como es el caso del Bloque 3 que operaba EDC, sin embargo, estas condiciones no solo representaron menor renta para el país, sino una pérdida de oportunidad para tranzar en los mercados regionales. Las empresas privadas al disponer del bien como propio y al tener la oportunidad de exportar su participación de crudo manipulaban su participación como mejor creían conveniente y podían vender el crudo en la bolsa de valores favoreciéndose por la volatilidad del precio del petróleo.

Gráfico 3. Participación de Estado en la producción



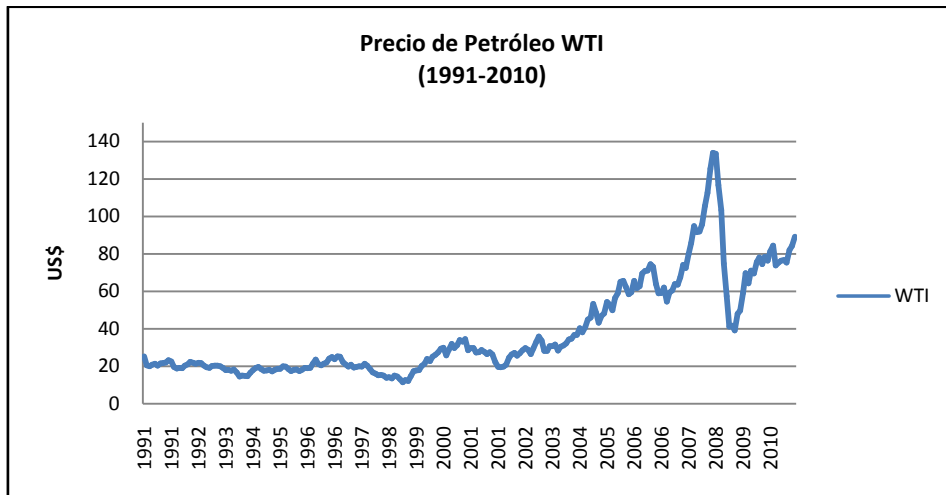
Fuente: Rosero, 2009

Elaboración: El autor

Tomando esta realidad bajo un contexto geopolítico el Estado perdió mucho al no poder disponer de ese bien que por normativa les perteneció a las empresas privadas. A manera de reflexión, un Estado al disponer de un mayor volumen del *commodity* podrá mejorar sus convenios con otras naciones que demandan seguridad energética para su desarrollo. De la misma forma, al entrar en la lógica del comercio internacional los valores que se pueden obtener por las ventas *spot* del hidrocarburo eminentemente favorecen a tenedor del bien.

Las empresas transnacionales también se favorecieron por la volatilidad del precio del barril, el cual se incrementó en la bonanza de producción privada entre 1993 y 2006. El precio más bajo se identificó en 1998 con US\$ 10 por barril y en el 2006 llegó a estar en aproximadamente US\$ 51 por barril.

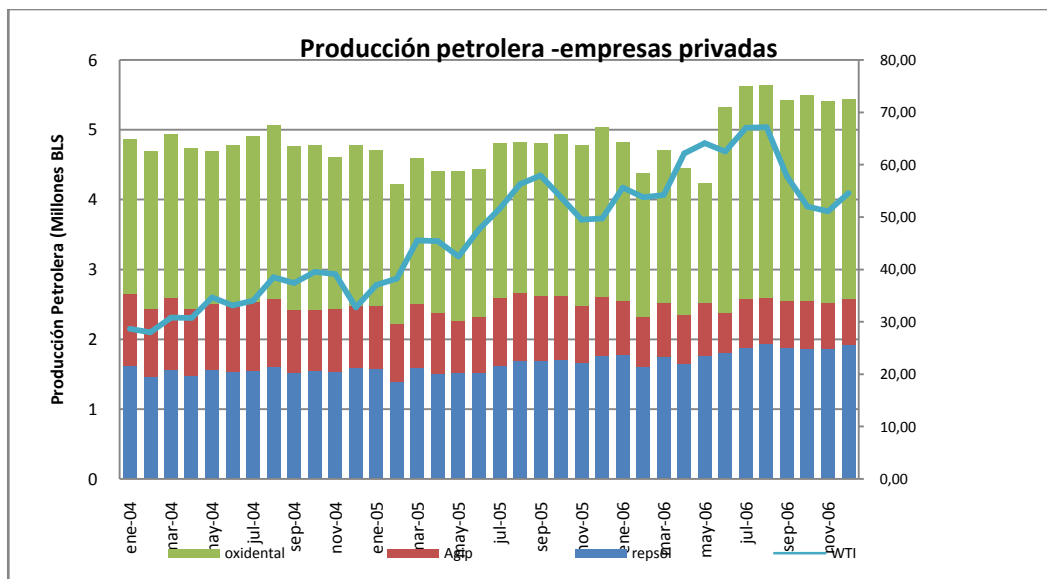
Gráfico 4. Precio de Petróleo WTI (1991-2010)



Fuente: Base de Datos de Estudios (BDE) del Banco Central del Ecuador, 2012
Elaboración: El autor

Pero el problema más álgido de esta política no fue solamente la pérdida de renta sino que mientras el precio del barril aumentaba, también la producción petrolera privada aumentaba y no precisamente por una mayor inversión o gestión privada en los campos, sino por una sobre-explotación de los mismos que en corto tiempo terminarían por agotar las reservas extraíbles de petróleo y un eminente daño en los reservorios.

Gráfico 5. Producción Petrolera empresas privadas 2004-2006



Fuente: SHE, 2012
Elaboración: El autor

Analizando la muestra de producción de las empresas privadas OXY, AGIP y REPSOL en el período 2004-2006 (La cuota conjunta de producción antes de la salida de OXY del país, representó aproximadamente el 30% de la producción nacional), se observa que el ritmo de explotación de las empresas privadas son similares y responden prácticamente a las fluctuaciones del precio de petróleo, es decir, que su producción responde principalmente a la tendencia variable del precio del petróleo.

A medida que el precio del barril tiende a subir, la producción también lo hacía, lo que significaba (sin inversiones adicionales o incremento de pozos productores) que en el proceso de levantamiento artificial que se tiene adaptado en cada pozo (bombas electro-sumergibles) existía un aumento en la frecuencia de las bombas. Esta acción hace que la capacidad de descarga del grupo de bombeo aumente y por ende exista un incremento de la producción de fluido; sin embargo, este fluido no pertenece solo a petróleo, sino que existe un alto volumen de producción de agua de formación¹⁸, ocasionado por un fenómeno de *conificación, canalización y digitación* en el reservorio que termina por dañar la formación, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los reservorios y de la producción nacional al mediano plazo.

Muestra de esto son los campos que actualmente son explotados por la empresa pública Petroamazonas EP en el Bloque 15 (herencia de OXY) cuya producción de agua de formación supera el 70% de la producción de petróleo, ocasionado principalmente por una temprana conificación por una explotación a elevadas tasas de producción. De acuerdo a datos expuestos por la estatal en el 2012, la vida productiva promedio de sus campos no superaría los 5 años de producción considerando que sus reservas remanentes están en el orden de 299 millones de barriles y la mayoría de sus campos son considerados maduros (Petroamazonas EP, 2012).

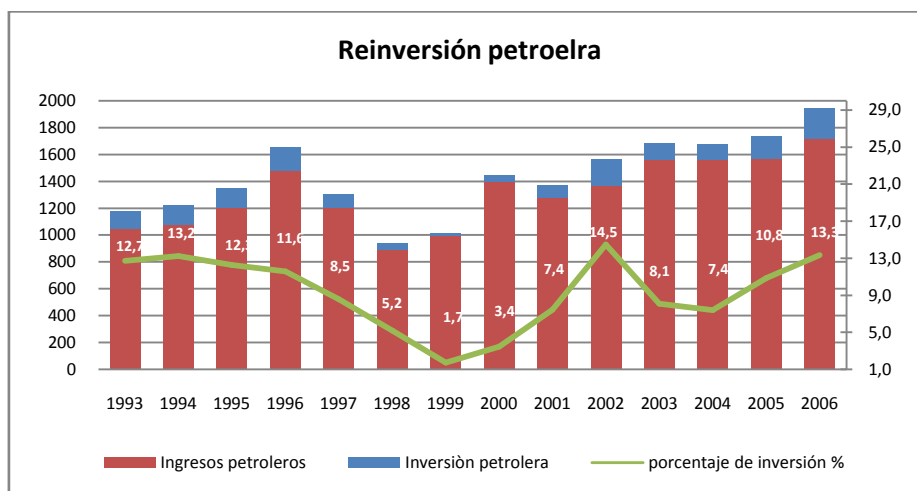
Inversiones petroleras

Una política petrolera sostenible en el *Upstream* siempre debe ir acompañado de inversiones que hagan que los yacimientos petroleros mantengan una producción

¹⁸ Históricamente de cada 100 barriles extraídos, 70 han correspondido a crudo y 30 a agua. En la actualidad esta relación ha cambiado, pues los mismos 100 barriles producidos, 44 son de crudo y 56 son de agua. En crudos pesados la incidencia es mucho mayor, habiéndose situado esta relación en 93 barriles de agua por 7 de petróleo. Fenómeno físico inducido, resultante de tasas de producción que se sitúan sobre la tasa crítica de la conificación, canalización o interdigitación (Reyes, 2006:131).

constante o en el caso ideal que reinviertan la lógica natural de los reservorios, es decir que aumente su producción en el tiempo.

Gráfico 6. Inversión petrolera 1993-2006



Fuente: SHE, 2012

Elaboración: El autor

Con la tendencia a la alza del barril de petróleo desde 1993 hasta el 2006, aunque la producción de petróleo de la empresa pública disminuyó, el Estado a través de los impuestos y su participación en los bloque del sector privado hizo que su renta aumente. Sin embargo esta renta no fue reinvertida en el sector petrolero como se observa en la grafica anterior.

El protagonismo privado en el desarrollo de la industria petrolera nacional muestra la pobre reinversión que el Estado hizo al sector para mejorar la infraestructura o para implementar innovaciones tecnológicas que puedan contribuir al aumento de producción o simplemente dedicarlas al mantenimiento de su infraestructura. La mayor inversión se registra en el 2002 cuyo aporte fue de US\$ 197 millones lo que representó el 14% de los ingresos del Estado y su menor inversión fue en 1999 con US\$ 17 millones que representó el 1,7%, justamente fue cuando el precio del petróleo cayó a US\$ 10 por barril.

En promedio el monto de las inversiones estatales a la gestión petrolera ha estado entre el 10% y 12% del total de ingresos provenientes de la explotación petrolera, esto se evidencia en los proyectos inconclusos que por falta de presupuesto no se desarrollaron a tiempo, como los que se resumen a continuación:

Tabla 10. Proyectos inconclusos en el sector petrolero por falta de inversión presupuestaria

| |
|---|
| <p>Exploración y producción</p> <ul style="list-style-type: none"> – Centro de Control Amazónico, Captación de gas a baja presión en Shushufindi y captación gas combustible Zona Norte – Estudios geoquímica, geotécnico y geoestadísticos Precretácico – Reprocesamiento y proceso 200 Km2 de sísmica 3D para el Campo Libertador – Reprocesamiento y proceso de 264 Km2 sísmica 3D Sacha Norte – Perforación exploratoria Sansahuari Oeste, Vista Sur, SSFD Oeste Norte. – Estudios de geoquímica de superficie en las áreas Libertador-Auca, Cononaco. – Registro y proceso de 87 Km2 de sísmica 3D en Cononaco. – Aplicación de la tecnología de la información a exploración y producción. – Registro y proceso de 550 Km2 de sísmica 3D en Auca. – Estudio del Precretácico en la Cuenca Oriente. – Registro y proceso de sísmica 3D de 690 Km2 área Lago Agrio. – Registro y proceso de sísmica 3D de 711 Km2 área Cononaco –Armadillo. – Registro y proceso de sísmica 3D de 731 Km2 área Marian-Cuyabeno –Sansahuari. – Bioestratigrafía, geoquímica, geofísica de las cuencas del Litoral. – Estudio de los daños de formación en los reservorios, sedimentos. |
| <p>Transporte y refinación</p> <ul style="list-style-type: none"> – Reemplazo de válvulas reductoras en La Palma – Instrumentación electrónica Balao – Construcción de piscina API en Lago Agrio – Sistema contra incendio en la Barcaza – Instalación de fibras ópticas Balao y Lago Agrio – Inspección y reparación de tuberías de carga Balao – Almacenamiento de GLP para zona sur del país y poliducto Pascuales – Cuenca – Optimización de procesos Refinería de Esmeraldas – Disminución CO2 en gas combustible – Reparación mecánica de la unidad FCC – Adquisición del caldero de 150 libras y la disminución de CO2 en gasolinas |

Fuente: Rosero, 2009

Elaboración: El Autor

Varios de estos proyectos de haberse ejecutado o concluido a tiempo hubiesen ahorrado al Estado varios miles de dólares ya que en la actualidad estos proyectos se han visto en la necesidad de ser retomados, como es el caso de la reparación de la unidad FCC de la Refinería de Esmeraldas que se ha cambiado por un nuevo equipo en el programa de repotenciación que se está llevando a cabo. De la misma forma, el desconocimiento de las verdaderas reservas petroleras por falta de estudios de sísmica 2D y 3D y de una eminente actualización en la certificación de reservas no ha permitido una correcta negociación y explotación de los campos petroleros.

Un caso particular es la reciente negociación de campos maduros. En el caso del campo Auca que se encontraba en negociación con la empresa Halliburton el potencial y el comportamiento del campo hacían ver mayores reservas que las certificadas por la Secretaría de Hidrocarburos (Entrevista a técnicos de EP Petroecuador, 2012). Un proyecto represado y que en la actualidad se lo está culminando, es la construcción del sistema de almacenamiento en tierra para GLP en Monteverde y la construcción del gasoducto hasta el Chorrillo, con lo cual el país dejará de rentar el almacenamiento flotante que anualmente representa al Estado en aproximadamente US\$ 30 millones (Diario El Comercio, 2013).

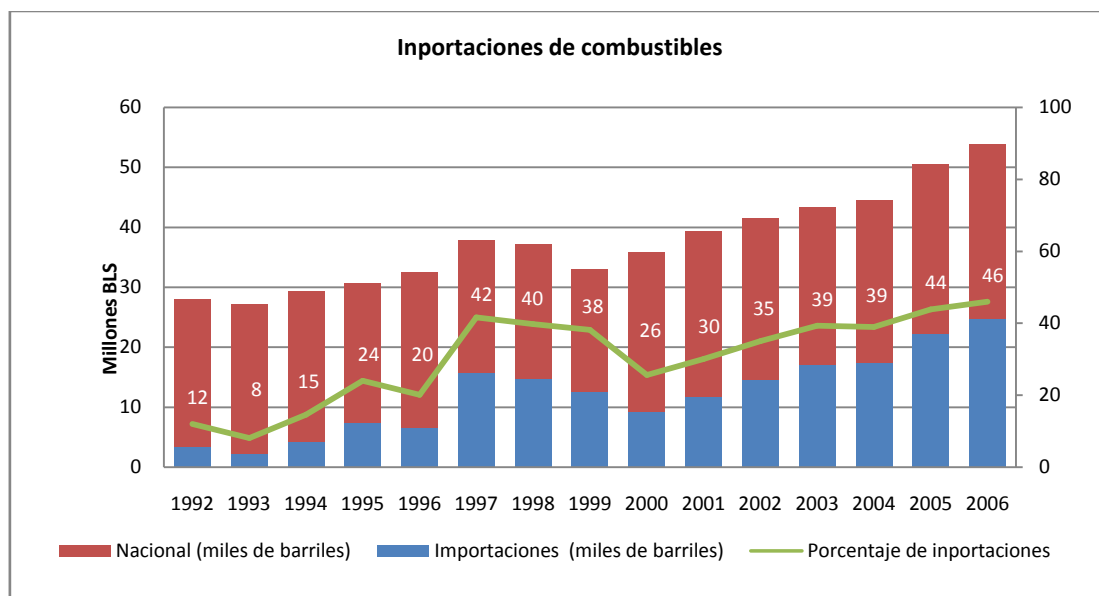
Importación de combustibles

La creciente demanda de combustibles en el país y la insuficiente capacidad instalada de las refinerías han hecho que las importaciones de derivados de petróleo aumenten vertiginosamente. La capacidad de procesamiento de crudo que cuenta el país está dada por la capacidad instalada de las refinerías de Esmeraldas, La Libertad, Lago Agrio y el Complejo Shushufindi. El potencial de refinación instalado para 1993 fue 147.000 barriles por día, en 1996 se incremento en 10.000 barriles al aumentar la carga del complejo Shushufindi y finalmente en 1998 por la readecuación de la refinería de Esmeraldas el potencial de procesamiento del país se adaptó a 177.000 barriles por día (SHE, 2012).

Con la capacidad instalada fija desde 1998 y un crecimiento de la demanda de combustibles ha hecho que cada año suban las importaciones, es así que en 1993 se importó un 8% de la demanda total hasta pasar rápidamente a superar el 40% entre 1997 y 1998, y llegar a una importación en el 2006 del 46% de 53 millones de barriles de combustibles que fue la demanda del país.

Es preciso citar que aunque la capacidad instalada fue suficiente en los primeros años, el factor de planta de las refinerías bordeaba el 80%, lo que significó que estas plantas procesen en promedio 130.000 barriles por día. El pico de producción se dio en el 2004 en donde en promedio se produjo 156.000 barriles por día (Petroecuador, 2009).

Gráfico 7. Importaciones y producción nacional de combustibles

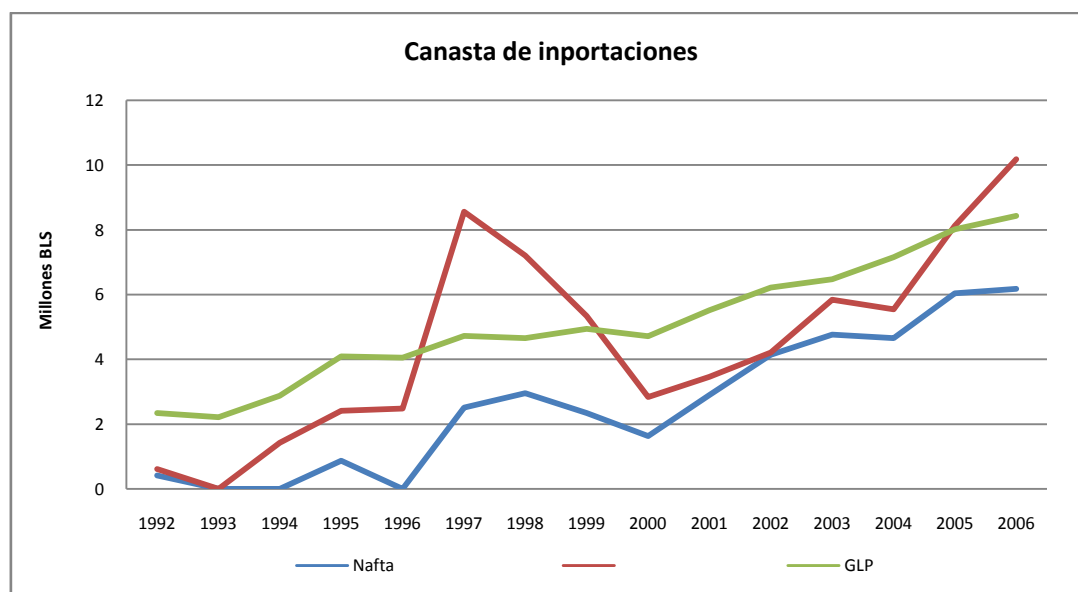


Fuente: Informante 1, Funcionario de la EP PETROECUADOR, 2012

Elaboración: El Autor

Esta tendencia elevada de los combustibles importados, ha sido un punto de inflexión en la política energética del país, puesto que cada vez impacta de manera vertiginosa a las cuentas nacionales. Dentro de la canasta de combustibles que importa el país están las naftas de alto octano, diesel y el glp principalmente.

Gráfico 8. Importación de combustibles nafta, diesel y glp



Fuente: SHE, 2012

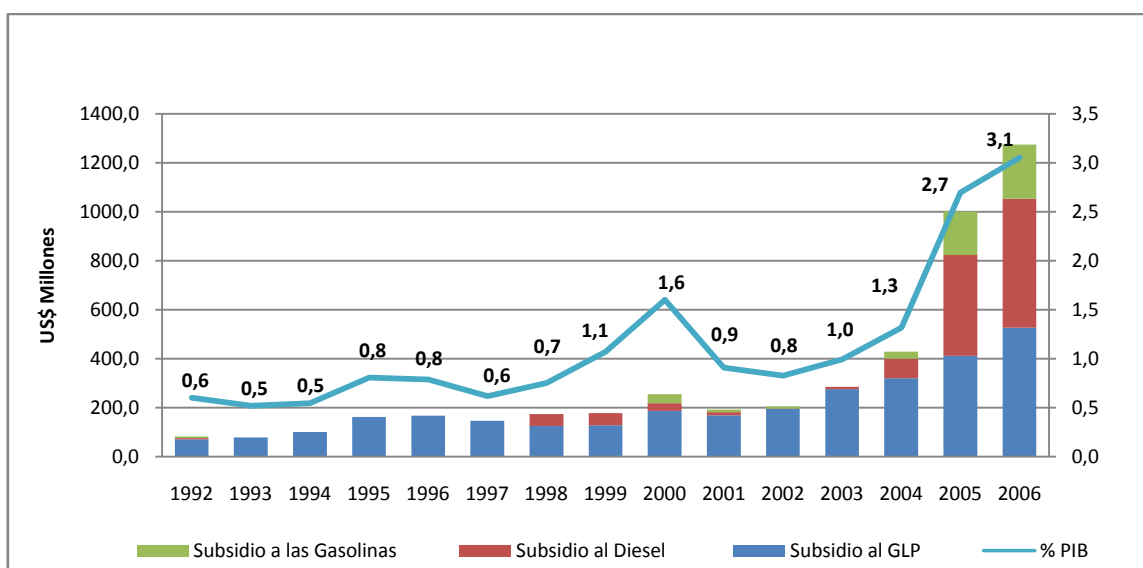
Elaboración: El Autor

Si analizamos el crecimiento de estos productos a partir de 1993 observamos que el derivado que mayor impacto tiene es el glp cuyo crecimiento ha sido constante y se debe principalmente a que el sistema de refinación nacional no fue diseñado para su producción. Se observa además que las importaciones de diesel tuvo un despunte desde el 2000, esto se debe a que en la matriz energética nacional la producción de electricidad a través de fuentes térmicas representó en promedio el 80% entre el 2000 y 2006. Por otro lado el parque automotor también ha crecido y con eso la importación de naftas de alto octano, por lo que también se observa una tendencia creciente (MICSE, 2012).

El crecimiento de la canasta de importaciones, la estática producción nacional de combustibles y una política enfocada en subsidios energéticos ha hecho que el impacto en los costos para el Estado tenga repercusiones en las cuentas nacionales.

Si analizamos los costos para el Estado desde 1993, se observa que el subsidio al glp es el rubro más significativo en la balanza de costos energéticos, sin embargo entre 1998 hasta el 2006 el crecimiento del subsidio al diesel fue representativo. En el 2006 el costo que representó para el Estado por cuentas de subsidios fue de US\$ 1.290 millones aproximadamente. De la misma forma el porcentaje del PIB de los subsidios llegó a posicionarse en 3,1 en el mismo año.

Gráfico 9. Impacto de los subsidios a los combustibles



Fuente: Informante 1, 2012

Elaboración: El Autor

Por otro lado, es eminente que este sistema de importaciones, subsidios y gasto, funcionaba bien para ciertos grupos de poder, ya que no se explica que en 13 años no se aumentó la capacidad de procesamiento de las refinerías, ni siquiera se logró un buen mantenimiento con lo cual los beneficiados de estas políticas fueron los intermediarios transnacionales quienes a través de contratos importaban el combustible necesario para suplir la demanda nacional, a la vez se contrató un barco que sirve como almacenamiento para las importaciones de GLP, con lo cual el costo del modelo aumentaba en aproximadamente US\$ 30 millones por año, mientras el proyecto para la construcción de un almacenamiento en tierra lo tenían represado por falta de financiamiento.

Conclusiones

Luego del análisis histórico de los modelos políticos aplicados en el sector petrolero nacional, se observa que a partir del fracaso de la aplicación del modelo desarrollista de los años setenta, se dieron cambios en el direccionamiento de las políticas públicas y se enfocaron principalmente a la aplicación del sistema de *moda* de los años noventa en los países latinoamericanos, es así que dentro del Estado ecuatoriano se promulgó un sistema aperturista al capital privado, bajo la convicción que el sector público lo hacía mal. Sixto Durán Ballén implementó la nueva directriz en las políticas públicas con el Consejo Nacional para el Desarrollo (CONADE), el cual propuso “dinamizar la economía y garantizar la sostenibilidad de la ciudadanía a través de una intervención restringida del Estado y una apertura de los mercados para la iniciativa privada”, esto fue el paraguas para que en el sector petrolero se estableciera el marco normativo y las facilidades para que el sector privado entre con fuerza en el mercado del *Upstream* petrolero y parte del *downstream*.

La inserción vertiginosa del sector privado en la gestión petrolera desplazó a la acción pública, no solo marginó a la empresa estatal Petroecuador, sino que redujo la acción de regulación y control del Estado. La inestabilidad política sufrida tras la salida de Sixto Durán Ballén, hizo que en el poder desfilen gobernantes temporales (7 en 10 años) que hicieron del modelo de gestión público un *Frankenstein*, cuyo ejemplo singular en el sector petrolero fue su institucionalidad con competencias transgredidas entre entidades públicas, la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) quien era parte

del Ministerio de Energía y Minas revisaba y designaba conjuntamente con el Ministerio de Finanzas los rubros para la inversión de la empresa estatal, a la vez la DNH era quien fiscalizaba las operaciones de Petroecuador y terminaba financiándose con un porcentaje de la misma Petroecuador.

Por otro lado y a la par de la misma inestabilidad de los gobernantes, se incluyeron en la legislación petrolera varios artificios que terminaron por moldear la política petrolera entre ellos, se fijaron varios modelos contractuales, cuya aplicación la fijaban a discrecionalidad de las partes. Se identificaron contratos de campos *marginales, prestación de servicios, servicios específicos y operacionales de explotación unificada y los de participación* cuyo instrumento posicionó el protagonismo privado con una participación del crudo en promedio del 80% y un 20% para el Estado.

Entre los indicadores que marcó este modelo de política aperturista con favoritismos para el sector privado, detallo el desplazamiento de la producción petrolera pública la cual en el período 1993-2005 cayó de 120 millones a 60 millones de barriles, mientras que la producción del sector privado subió vertiginosamente de 8 a 120 millones de barriles en el mismo período. La entrega de las inversiones al sector privado también muestra la desatines del Estado para generar gestión petrolera a largo plazo, pues los ingresos percibidos por el Estado en cuanto a renta petrolera no retornaban en los valores necesarios para sostener la producción y mejorar las infraestructuras petroleras. A la par con la pérdida de autonomía de la estatal y las políticas inversas a mantener una empresa fuerte y competitiva hicieron más álgido la operación de Petroecuador.

El sistema de desarrollo nacional redundaba en una demanda elevada de combustibles, estática producción de la infraestructura de refinación, altos niveles de importaciones de glp, diesel y naftas de alto octano y subsidios a los bienes energéticos convertidos en instrumentos de la política pública, con lo cual el impacto fiscal para mantener el modelo resulta cada vez menos sostenible, sin embargo la directriz establecida en el sector ha sido apacible y sostenida en los altos precios del barril de petróleo.

La falta de visión o más bien la intencionada política petrolera, ha ocasionado el retraso de varios proyectos en el sector que hubiesen podido mejorar los ingresos para el

Estado por participación en la producción, sin embargo la directriz clara en deslegitimar lo público muestra que aunque la parte técnica de la gestión en el sector propuso proyectos que ayudarían a mejorar el panorama petrolero se sublevó a lo político, con lo cual varios de ellos se archivaron provocando grandiosas pérdidas para el país, como ejemplo es el retraso de la construcción del terminal de almacenamiento de GLP en Monteverde, con lo cual el país dejará de rentar el almacenamiento flotante de la empresa Trafigura, un *traders* en el mercado de los hidrocarburos.

CAPÍTULO III

CAMBIO DE POLÍTICA PETROLERA: APLICACIÓN DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS Y DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En el capítulo anterior se realizó una descripción de los modelos y sistemas políticos de participación implementados sobre los recursos petroleros, y cómo el Estado percibió la renta petrolera condicionada a la maniobra de los fondos financieros destinados para el pago de deuda pública y a modelos de contratación que terminaron beneficiando al sector privado. Además la presencia de una representativa participación de la empresa privada sobre la operación de los campos petroleros; y consecuentemente una reducción significativa de la inversión pública para mantener la gestión del sector.

Dentro del contexto político nacional se ha visto una inestabilidad de los sistemas políticos aplicados por los diferentes mandantes que han hecho que las políticas públicas vayan moldeando la realidad nacional. Al analizar las determinantes de la política petrolera aplicada, se identificó un desmedro en la soberanía del Estado sobre los recursos hidrocarburíferos y un control de la gestión y de la renta petrolera en los poderes económicos de las transnacionales. Estos argumentos, posibilitan en este capítulo el análisis sobre las causas del cambio de la política, y especialmente, para el presente caso de estudio, la política petrolera.

Este capítulo, estudia el cambio de la política, de una tendencia privatizadora y reduccionista a una política nacionalista con una fuerte y protagónica intervención del Estado en los modos de producción, entre ellos el sector petrolero, bajo un modelo de gobierno enfocado a un sistema de gobernanza jerárquica¹⁹. El estudio abordará principalmente la dinámica de la construcción de una nueva política petrolera marcada principalmente por el aprendizaje político, y por el proceso de adaptación, en el cual las soluciones experimentadas son constantemente revisadas y mejoradas, en función de los resultados que se producen *muddling through*²⁰.

¹⁹ La gobernanza jerárquica *hierarchical governing* se caracteriza porque el poder está concentrado en el Estado, donde la política surge como resultado de un sinnúmero de interacciones que no se regulan en función de un tipo de Estado sino en función de un modo de gobernanza (Kooiman, 2006).

²⁰ En este sentido, las políticas públicas resultan más del arte de “arreglárselas” (*muddling through*) que de la ciencia de gobernar a partir de sucesivas elecciones racionales (Lindblom, 1959 en Fontaine, 2012:7).

Construcción de una alternativa diferente para el sector petrolero (2007-2012)

Causas de la reorientación de la agenda pública

Tradicionalmente, en el Ecuador los partidos políticos se caracterizaban por la carencia de reglas y estructuras estables, de vínculos fuertes con grupos organizados de la sociedad y que mostraban patrones de alta volatilidad electoral, lo cual se veía reflejado por un sistema de partidos políticos en el Ecuador como los menos institucionalizados en América Latina (Mejía Acosta *et al.*, 2009:49)

La escasa estabilidad y representatividad política se vio reflejada tanto por la fluctuación de los gobiernos democráticamente elegidos desde el año 1996, como por las pugnas de poder manifestadas, tal es el caso del ex presidente interino Fabián Alarcón²¹, que ocupó la presidencia de la República en lugar de Rosalia Arteaga, quien dotada de legitimidad²² como vicepresidenta del Ecuador, debía ocupar la presidencia tras el cese de Abdala Bucarán luego de ser destituido por “incapacidad mental”; sin embargo, el Congreso de ese momento alegó la existencia de un “vacío constitucional”, por lo cual antes de la medianoche del 6 de febrero de 1997, el país pasaba por lo que se conoce como la “noche de los tres presidentes”: Abdala Bucarán, Rosalia Arteaga y Fabián Alarcón.

Tabla 11. Períodos políticos de los gobiernos ecuatorianos (1992-2013)

| Periodo | | Funcionario | Duración en meses |
|------------|------------|--------------------------|-------------------|
| Desde | Hasta | | |
| 10/08/1992 | 10/08/1996 | Sixto Duran Ballén C. | 48 |
| 10/08/1996 | 06/08/1997 | Abdala Bucaram Ortiz | 12 |
| 06/08/1997 | 11/08/1997 | Lupe Rosalía Arteaga | 0,17 |
| 11/08/1997 | 10/08/1998 | Fabián Alarcón Rivera | 12 |
| 10/08/1998 | 21/01/2000 | Jamil Mahuad | 17 |
| 22/08/2000 | 15/01/2003 | Gustavo Noboa Bejarano | 29 |
| 15/01/2003 | 20/04/2005 | Lucio Gutiérrez Borbúa | 27 |
| 20/04/2005 | 15/01/2007 | Alfredo Palacio González | 21 |

²¹ Fabián Ernesto Alarcón Rivera fue presidente interino del Ecuador entre el 6 de febrero de 1997 y el 9 de febrero de 1997 y entre el 11 de febrero de 1997 y agosto de 1998

²² De acuerdo al análisis de Hall y Taylor, las organizaciones a menudo adoptan una nueva institucionalidad, por la legitimidad de esta frente a sus participantes; es decir, las organizaciones adoptan determinadas formas o prácticas institucionales, porque estos últimos son muy valorados dentro de un entorno cultural más amplio donde las instituciones orientan las conductas de las personas (1996:16).

| Periodo | | Funcionario | Duración en meses |
|------------|----------|-----------------------|-------------------|
| Desde | Hasta | | |
| 15/01/2007 | Presente | Rafael Correa Delgado | 75 |

Elaboración: El autor

Desde el año 1996, hasta el 2005 en lugar de que en el Ecuador gobiernen tres presidentes, en el ejercicio de poder estuvieron ocho, de los cuales tres fueron elegidos democráticamente y posteriormente destituidos por supuestos actos de corrupción asociados al poco respaldo de sus respectivas coaliciones políticas que en un inicio promovieron el ejercicio del poder político en el gobierno.

Las consecuencias de la administración pública de los años 1992-2006, explica que el Ecuador se hallaba atrapado en un círculo de políticas públicas de baja calidad que no se ajustaban a los desafíos de su entorno, “que son vulnerables a la coyuntura política y que tienden a favorecer a grupos de presión bien organizados por encima del beneficio a grupos sociales más amplios” (Mejía Acosta *et al.*, 2009:31). En este sentido, la fragmentación de los partidos políticos y su débil institucionalización fueron el eje principal de las divisiones étnicas y regionales de la sociedad, acrecentadas por un sistema electoral permisivo, más aun en el sector petrolero donde los ingresos petroleros sostenían en gran medida el PGE, como lo estudiado en el capítulo anterior.

Considerando las diferentes fluctuaciones del precio del petróleo y consecuentemente su impacto en las arcas fiscales del Estado, debió suponerse que la política petrolera aplicada debió ser dirigida a la inversión tanto en la búsqueda de nuevos yacimientos, infraestructura petrolera y la incorporación de nueva tecnología de operación; sin embargo, la tendencia general desde 1992-2006 se caracterizó más por un gasto a la deuda pública que a la inversión in situ. Sumado a la inestabilidad política que se vivió con la expulsión del mandatario Lucio Gutiérrez y a la posesión de Alfredo Palacios como nuevo Presidente de la República en abril del 2005; se presentaron problemas y presiones sociales que demandaban y exigían al nuevo régimen entre otras cosas, el manejo soberano de los recursos energéticos y la nacionalización de petróleo.

En este escenario, surge un actor clave que en base a su accionar político fue direccionado nuevos lineamientos políticos, es así como Rafael Correa se catapultó al conglomerado público, con su designación como ministro de Economía en el régimen de Alfredo Palacio. Su accionar desde esta Cartera de Estado, fue caracterizado por el

“progresivo avance de los sectores críticos a las políticas del Consenso de Washington: era el primer ministro de Economía que, desde inicios de los noventa, no provenía de círculos empresariales ni estaba atado al canon fondomonetarista” (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 88).

Luego de la salida de Gutiérrez, el foco de debate de varios activistas y grupos sociales se situó en protestas y pedidos formales e informales para que se reoriente la agenda política, promoviendo para que un problema público sea elevado a un problema político²³. Las extensas y prolongadas protestas de grupos políticos y sociales exigían la salida de OXY del país y la nacionalización del petróleo. Los líderes indígenas por su parte con el Movimiento de Unidad Plurinacional *Pachakutik* (MUPP), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los prefectos y alcaldes de las seis provincias de Pastaza, Orellana, Morona Santiago, Sucumbíos, Napo y Zamora Chinchipe pusieron un ultimato al gobierno de Alfredo Palacio y se plantearon una negativa a la negociación con la petrolera, apoyando la caducidad del contrato con OXY para la explotación de 100.000 barriles diarios de crudo.

Por su lado Petroecuador y la Procuraduría General del Estado elevaron a la opinión pública su solicitud sobre la cancelación del contrato con OXY, puesto que se transfirió el 40% del paquete accionario a la empresa EnCana, con lo cual infringía las bases del contrato firmado con el Estado.

Todas estas presiones pusieron en una encrucijada la decisión del régimen, que finalmente optó por expulsar a la transnacional, a partir de lo cual el gobierno traspasó los activos de la empresa a la empresa Petroamazonas, quien se estructuró como una subsidiaria de Petroecuador, hoy Petroamazonas EP. Este momento fue una ruptura a la tendencia política de los anteriores gobiernos, pues Alfredo Palacio pudo haber licitado nuevamente el Bloque 15 para continuar con la intervención del sector privado; sin embargo, al entregar la operación a la empresa estatal, se manifestó el interés por recuperar el protagonismo público que para ese tiempo venía en declive.

Para varios investigadores, a partir del gobierno de Palacios se marcó una nueva tendencia de la política petrolera en el Ecuador. Se plasmaron los primeros cambios en

²³ Para que un problema social sea considerado un problema político, debe partir de una construcción social, cuya configuración dependerá de múltiples factores que se desarrollan dentro de un contexto determinado, donde la cuestión no es saber si el problema es en sí político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor (Muller, 2006: 59).

el sector, enfatizados por los conflictos ambientales y sociales de la operación hidrocarburífera optando por reformas a la Ley de Hidrocarburos para aumentar los niveles de renta petrolera y la terminación unilateral del contrato con la petrolera norteamericana OXY.

En lo relacionado con la política exterior según Ramírez y Minteguiaga, “se modificó la política de cooperación plena con EE.UU. y la colaboración con el Plan Colombia (...) tales decisiones posicionaron en el debate político discursos nacionalistas que reivindicaban la idea de la soberanía nacional, insistían en la crítica a la apertura comercial y demandaban un nuevo ciclo de acción estatal” (2007: 88).

Nuevo contexto político, coalición de actores

En abril del 2005, se comenzó a integrar una corriente de grupos políticos y sociales de izquierda que se veían colisionados por varios principios en común y a la vez movidos por las frustraciones de las malas decisiones y fracasos de anteriores regímenes de derecha con la aplicación de marcadas recetas del Consenso de Washington. Un ejemplo de ello es la conformación de coaliciones, de los llamados “forajidos”, quienes a través de la radio La Luna, “su vocera”, otorgó espacios a Rafael Correa, que criticó la política económica aperturista ejecutada por Gutiérrez, además hizo anuncios “que se vayan todos” con lo cual se convirtió en un actor movilizador en el quien varias organizaciones vieron un líder en contra de las medidas e inmerso en las críticas al modelo tradicionalista aplicado (Freidenberg, 2008:220).

Era evidente que los conflictos sociales provocados tuvieron una incidencia directa en la reforma política, al acelerar la renovación de la clase política en desmedro de los partidos tradicionales. En este escenario, cobró protagonismo un “actor influyente²⁴” que fue el tótem y la representación de varias de las demandas de cambio del sistema y accionar político. Rafael Correa, entonces Ministro de Economía, impulsó la reorientación de los excedentes presupuestarios, derivados del alto precio del petróleo en el mercado internacional, hacia un incremento del gasto social, acompañado de una crítica desde los organismos multilaterales por la omisión de las recomendaciones de austeridad fiscal (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 88). Rafael Correa se caracterizó por

²⁴ Según Kingdon, los actores influyentes marcan los episodios de los problemas políticos, para que sean incluidos en la agenda pública, debido a la concordancia de ideales y coalición de motivaciones que existían entre ellos además del contexto situacional-político en el poder (Kingdon, 2003)

su posición anti-sistema y de rechazo a los partidos tradicionales. Lo identificó un discurso nacionalista, que le permitió juntar adeptos con ideas de cambio, entre ellos, movimientos de derechos humanos e intelectuales de izquierda (Freidenberg, 2008:223).

Los actores y movimientos que apoyaron a Rafael Correa han ido mutando y cambiando. Correa es el líder del movimiento independiente “Patria Altiva I Soberana” (PAIS), Alianza País, en el cual convergieron varios grupos políticos como: Movimiento Bolivariano Alfarista (MBA), Iniciativa Ciudadana, Movimiento PAIS, Acción Democrática Nacional (ADN) dirigido por Manuela Gallegos, Jubileo 2002 liderado por Ricardo Patiño, y otros actores de izquierda (Alberto Acosta), dirigentes de movimientos de derechos humanos (Gustavo Larrea) y movimientos provinciales (Freidenberg, 2008:223), que bajo el liderazgo del buro político, conformado por Rafael Correa y colaboradores cercanos, lograron un desenvolvimiento a través de redes de actores, caso similar con los *circuitos bolivarianos* organizados en Venezuela (Fontaine y Fuentes, 2011:257). “Todos ellos constituyeron Alianza PAÍS en septiembre de 2005 en torno al liderazgo de Correa y comenzaron a plantear el lanzamiento de su candidatura presidencial” (Freidenberg, 2008:223).

Actores

Movimiento Bolivariano Alfarista (MBA).- es una organización identificada como pluralista basado en principios de democráticos y de distribución de la riqueza. Su acción incentiva una democracia radical, con organizaciones fuertes y altamente representativas en la revolución educativa, humana y científica, además que impulsa la transparencia como medio de gestión en el sector público (MBA, 2013).

Iniciativa Ciudadana.- agrupación política liderada por Gustavo Larrea, y quienes propusieron el nombre de Rafael Correa para que sea candidato a la presidencia. Se autodefine como un movimiento ambientalista, promueve el desarrollo de combustibles biodegradables y energías limpias, y en esta línea proponen una "revolución tecnológica"; sin embargo consideran que no se pueden tomar decisiones en este momento, como la de no explotar el petróleo (Diario Hoy, 2010).

Ricardo Patiño.- A finales de los noventa, nació un movimiento social, enfocado en la crítica a la deuda externa del Estado, en donde Patiño fue un eje coordinador del

movimiento, donde resaltan nombres como: Alberto Acosta, Ivonne Benítez, Patricia Dávila.

Alberto Acosta.- se conoció con Rafael Correa, en el Foro Ecuador Alternativo, en el domicilio de Acosta, Falconí y junto con otras personalidades crearon la candidatura de Correa a la presidencia. Fue ministro de Energía y Minas, y presidente de la Asamblea Nacional Constituyente 2007. (Diario El Comercio, 2007). Acosta dirigió la elaboración de la Constitución, la temática ambiental era considerada de forma transversal. “Por primera vez esta Carta Magna dota de derechos a la Tierra o Pacha Mama, es decir, el medio físico. La Naturaleza, es parte integral de la Constitución del Ecuador a través de la noción del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir (Capítulo Séptimo del Título II)” (Álvarez, 2012:40).

Entre otras organizaciones políticas y actores claves, se conformó el núcleo de una coalición de actores interesados e involucrados en un “cambio radical”, especialmente en ejes como el económico, salud, educación, ambiental y productivo, donde la política petrolera cobró un sentido sostenible y nacionalista. Alianza PAÍS expandió su entramado social e incorporó nuevos actores políticos, en donde resaltan Alternativa Democrática, Ruptura de los 25, Foro Urbano y Polo Democrático. Además de personajes de confianza²⁵ de Correa que cuestionaron al sistema tradicionalista neoliberal para crear una posición contraria a sus políticas y principios (Freidenberg, 2008:223).

Esta coalición de actores se dio principalmente por los procesos externos y las experiencias de las políticas anteriores aplicadas, es así como en noviembre 2006, se presentó una propuesta del Plan de Gobierno Alianza PAIS 2007-2011, que fue expuesto durante la campaña presidencial de Rafael Correa en el 2006. En este documento se plasmó formalmente la intencionalidad de una política energética soberana, donde se buscó el restablecimiento de lo público frente a la posición privada, cuyas directrices se enfocaron a lo siguiente:

²⁵ Fander Falconí, René Ramirez, Eduardo Paredes, Betty Amores, Gustavo Darquea, entre otros.

Tabla 12. Plan de Gobierno Alianza PAIS 2007-2011

POLÍTICA ENERGÉTICA SOBERANA

- Fortalecer la empresa Estatal, Petroecuador, como eje del desarrollo petrolero ecuatoriano. La tarea, entonces, no es simplemente ampliar la producción de petróleo, sino optimizar su extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales, particularmente en la Amazonía; por eso mismo, Alianza País, sin intervenir en el ámbito de la justicia, alentará la pronta terminación del juicio que un grupo de compatriotas amazónicos sigue a la compañía Texaco por los destrozos ambientales, humanos y culturales que provocó con su actividad en la región.
- Hay que procurar obtener el mayor beneficio posible para el país en cada barril extraído, refinado, transportado y comercializado, antes que maximizar el volumen de extracción, pero hay que hacerlo respetando a la Naturaleza y a las comunidades.
- Diseñar una política petrolera fundamentada en el hecho de la importancia cada vez más determinante que tiene este recurso para la humanidad y de la fortaleza que supone el que el Estado a través de sus instituciones tenga el real control sobre este recurso estratégico.
- Uno de los ejes de la política petrolera debería ser el fortalecimiento de Petroecuador y, solamente como un elemento complementario la participación del capital privado en las tareas de exploración y explotación de hidrocarburos, en especial en aquellos campos prospectivos que requieren inversión de riesgo.
- Refundar la Dirección Nacional de Hidrocarburos, reforzando su estructura y composición.
- El gobierno será muy selectivo respecto de cuáles campos licitar al capital de riesgo, y reservarse para Petroecuador aquellos campos en donde el riesgo tecnológico sea menor para desarrollarlos por medio de alianzas operativas o estratégicas. En aquellos campos a licitarse a la empresa privada, debería tomarse en cuenta como un parámetro a ser valorado en las licitaciones, el volumen de las inversiones que deberá realizar la contratista durante los primeros 5 años y no sobre todo el desarrollo del proyecto, puesto que la inversión de los siguientes años se la obtiene de los beneficios que va generando el campo.
- Debemos preocuparnos por no ser más importadores netos de combustibles. Los proyectos de procesamiento e industrialización de los hidrocarburos deben ejecutarse tomando en consideración el desarrollo integral del País, bajo un enfoque planificador vinculante.
- Promoveremos la modernización de las refinerías para atender tres aspectos: calidad de los derivados, control de los residuos y manejo del impacto.
- Creemos que justo el pedido de que una parte de los recursos petroleros deben ser canalizados a la recuperación del desarrollo sostenible de la Amazonia.
- Asegurar la soberanía energética y financiera del Ecuador, es necesario combinar el estricto cumplimiento de los contratos con la revisión de aquellos contratos que a todas luces no están sirviendo al interés nacional, como reza la Constitución. Entonces, no nos contentaremos con una simple repartición de las ganancias extraordinarias, sino que, coincidiendo incluso con el espíritu de cambio de las relaciones entre el Estado y las empresas petroleras a nivel latinoamericano, creemos imprescindible replantearse la distribución de toda la renta petrolera teniendo como un punto de referencia los márgenes de participación de la empresa Texaco en los años setenta y ochenta, que le dejaban al Estado un ingreso superior al 87%.
- Manejar el petróleo existente como una reserva energética para el futuro, a ser extraída posteriormente, siempre que existan suficientes garantías para no poner en riesgo la principal riqueza de la Amazonía: su biodiversidad.
- Maximizar los efectos positivos que se puedan obtener de la extracción petrolera, sin perder de vista que el petróleo se acaba y que el desarrollo no se hace simplemente en base a la extracción de los recursos naturales.

Fuente: (Plan de Gobierno Alianza PAIS 2007-2011, 2006: 43-48)

Elaboración: El Autor

De esta manera, Alianza PAIS puso en manifiesto un claro interés de: *control sobre los recursos estratégicos petrolero, el fortalecimiento de la empresa pública en la operación petrolera, una política energética soberana, una reorganización del aparato institucional del sector petrolero y atención al componente ambiental en el sector*, enfocados principalmente a que la mayor participación de la renta petrolera sea direccionada al Estado. Bajo estos argumentos analizamos el estado actual de la política petrolera nacional identificado por los instrumentos de política y el cambio que se ha dado de un periodo a otro.

Interpretación de la política a través de los instrumentos

Actual arquitectura institucional

Para analizar el marco institucional que moldean la creación, desarrollo y ejecución de las políticas petroleras, es preciso antes conocer como se encuentra rediseñado el Estado en su conjunto.

Bajo el paraguas teórico neoinstitucionalista es indispensable analizar el contexto institucional formal que interactúa entre las directrices de Estado, de actores sociales y económicos. La modalidad de gobierno jerárquica del actual régimen, se ve reflejado en el sistema institucional piramidal en cuya cúspide se ubica la Presidencia de la República, seguido de dos organismos que funcionan como pulmones de oxigenación y de descargo de responsabilidades. La Secretaría Nacional de la Administración Pública la cual ejerce funciones de administración y de mejora de los procesos en la gestión del sector público. Actualmente ha implementado la lógica de *gestión por resultados*, herramienta que nace de la lógica privada y que ha sido adaptada al sistema público.

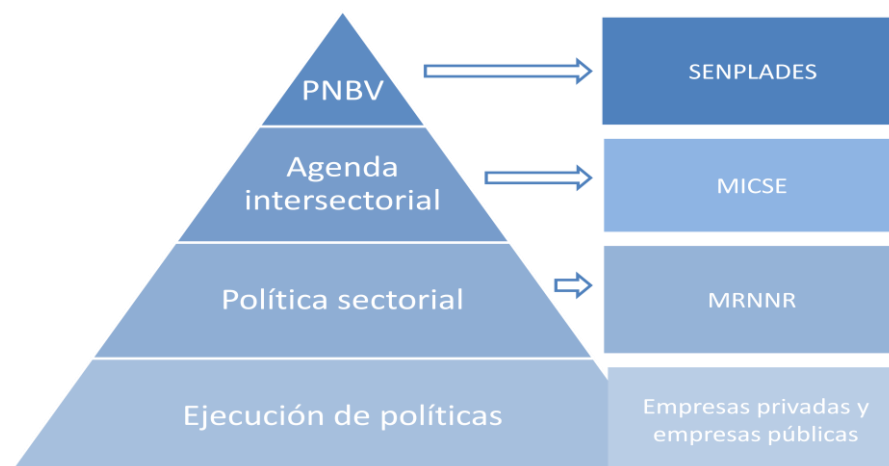
Un segundo pulmón es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Senplades en la cual se decanta la responsabilidad de planificación nacional a largo plazo, que a través del “Plan Nacional del Buen Vivir” actúa como instrumento de política marcando el rumbo y dirección de las políticas públicas. Este es un actor al que se le ha dado un poder vinculante, en donde se concentra desde la priorización de las inversiones públicas hasta su participación directa en las decisiones de directriz de las empresas públicas, al actuar por Ley en los Directorios de todas la empresa públicas de la Función Ejecutiva entre ellas las que pertenecen al sector petrolero EP Petroecuador

conjuntamente con sus subsidiarias Río Napo CEM y Refinería del Pacífico CEM, y Petroamazonas EP.

Siguiendo la pirámide hacia abajo se encuentran 7 ministerios de coordinación que son los encargados de crear y establecer una planificación intersectorial al mediano plazo, para lo cual usan como instrumentos las agendas de políticas intersectoriales conglomerando la acción de varias carteras de Estado con similares competencias y atribuciones con fines en común, se encuentran repartidas en temáticas específicas con el fin de dar frente a los problemas levantados y observados por el Estado: sectores estratégicos, política económica, desarrollo social, producción, seguridad interna y externa, política, y patrimonio natural y cultura.

Para el análisis de caso, nos centraremos en la construcción de la agenda intersectorial del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) el cual agrupa dentro de su ceno y direccionamiento al Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y el Ministerio de Telecomunicaciones con lo cual se genera una acción conjunta para la creación de la política energética nacional, lo cual se ve reflejado en sus agendas de política que son decantadas a cada una de las carteras de Estado. Esta institución de coordinación actúa como un instrumento organizativo de política que reúne a varios actores y que facilita un marco de cooperación y de acción conjunta.

Gráfico 10. Modelo institucional para la creación de políticas públicas, sector petrolero



Fuente: Senplades, 2011
Elaboración: El Autor

En la agenda intersectorial del MICSE, en cuanto al sector petrolero se establecieron principios de *soberanía en el manejo de los recursos, productivos con autosuficiencia en generación eléctrica y refinación de derivados e inclusión en el acceso al aprovechamiento de los recursos y a la renta de los mismos*. Estos ejes fueron decantados en políticas sectoriales del MRNNR como: *Incrementar la contribución del sector de recursos naturales no renovables al desarrollo nacional e incrementar la seguridad y soberanía energética en el ámbito de los hidrocarburos* (MICSE, 2013).

En el ejemplo se identifica los niveles para la consecución de una política sectorial que viene anclado a la necesidad del Estado para solucionar un problema en particular y es la recuperación de lo público en el manejo sobre los hidrocarburos y la captura de mayores recursos a través de la gestión y explotación hidrocarburífera. No obstante ninguna de estas instituciones son ejecutoras de estos principios, por lo que en este modelo esta facultad la ejercen las empresas privadas y públicas, siendo estos instrumentos simplemente de ejecución de las políticas públicas planteadas desde el Ejecutivo.

Reestructuración del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables

Uno de los principios que talló el cambio de política en el sector petrolero ha sido principalmente su nueva modelación en la estructura institucional, partiendo desde la división de competencias del anterior Ministerio de Energía y Minas el cual concentraba atribuciones tanto de electricidad, minería y de petróleos a un ministerio solo dedicado al manejo del sector extractivo el cual se denominó Ministerio de Recursos Naturales no Renovable MRNNR²⁶. Esta entidad hoy en día es la encargada por un lado del manejo del sector minero y por el otro del direccionamiento del sector de los hidrocarburos.

Con este antecedente, se modificó también la estructura interna del MRNNR, separándolo en dos vice ministerios²⁷, el uno que se encarga del ámbito minero y el segundo maneja el sector hidrocarburífero, dimensionando el aprovechamiento de los

²⁶ Mediante Decreto Ejecutivo No. 46, publicado en el Registro Oficial No. 36, de 29 de septiembre del 2009, se cambio la denominación del Ministerio de Minas y Petróleos por el de Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.

²⁷ Mediante Oficio No. JDPR-O-09-686, de 3 de febrero de 2010, de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 195, el Jefe del Despacho Presidencial, Encargado, comunica que el señor Presidente Constitucional de la República autorizó la creación de los Viceministerios de Minas y de Hidrocarburos.

recursos naturales no renovables en su conjunto y en el sector petrolero se incorporó la visión también a la explotación de gas natural como parte de los hidrocarburos, creando una Subsecretaría de Gas Natural, con rango de vice ministerio para su aprovechamiento.

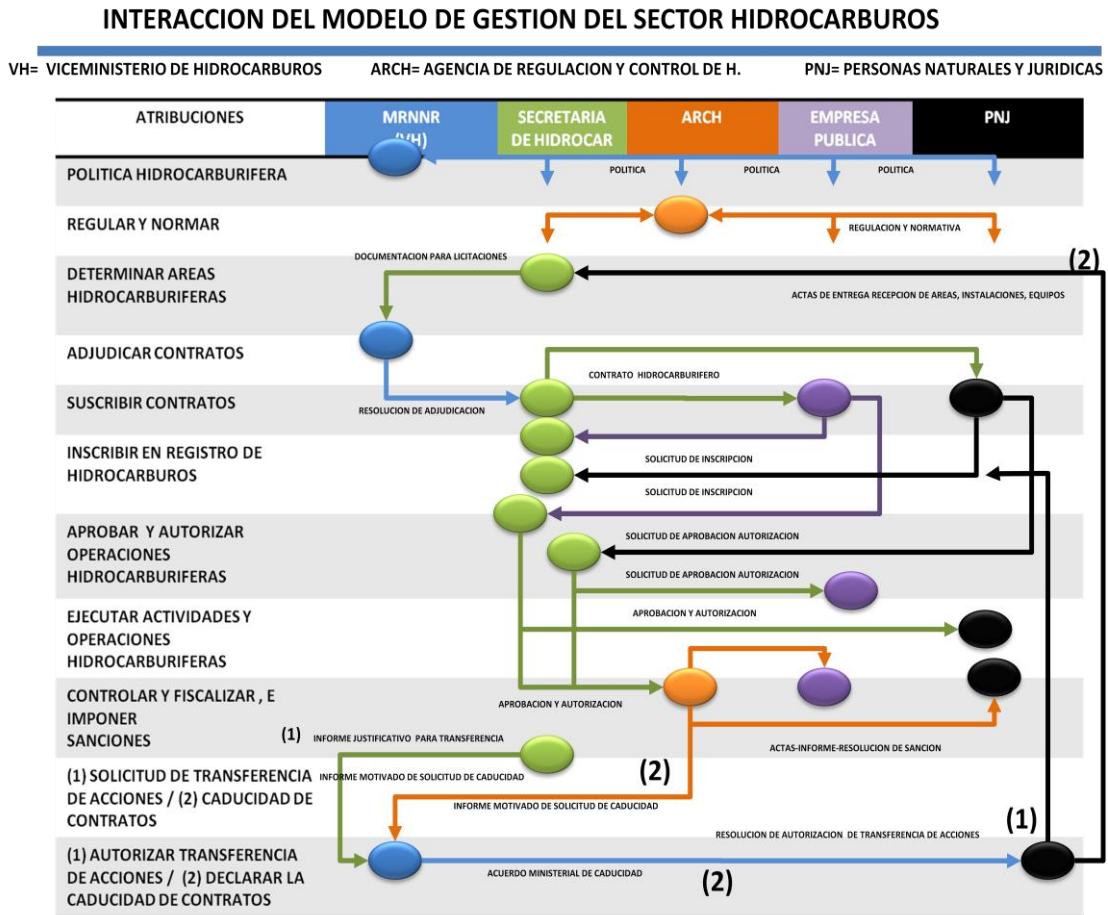
Con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, en julio de 2010 se terminó de estructurar el ministerio y se fijó las responsabilidades y competencias en la nueva institucionalidad propuesta, se crearon dos instituciones adscritas al ministerio. La primera que es la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburíferos (ARCH) encargada de la regulación, fiscalización y control de la operación de las empresas públicas y privadas que actúan en el *upstream* y *downstream* hidrocarburífero. La segunda es la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SH) encargada de la administración de las reservas y del manejo y suscripción de los contratos petroleros. Esta nueva lógica de ver el sector modificó las competencias de Petroecuador, en el monopolio del manejo y administración de contratos y de igual forma en la fiscalización y al manejo de reservas que realizaba anteriormente la Dirección Nacional de Hidrocarburos. Las transformaciones trajeron consigo una redistribución de responsabilidades, cuya configuración quedó de la siguiente manera:

- El MRNNR con su brazo en el Viceministerio de Hidrocarburos, se circunscribieron a la rectoría en política hidrocarburífera, adjudicación de contratos en toda la cadena de valor de los hidrocarburos: exploración, explotación, transporte y almacenamiento, refinación e industrialización y comercialización conjuntamente con los derivados y la terminación jurídica de los contratos en dichas fases.
- La SH por su parte administra en representación del Estado el potencial y las áreas hidrocarburíferas, suscribe y administra los contratos, certifica las reservas y establece la participación de la renta en los contratos hidrocarburíferos. Además, es responsable del manejo de la información así como de los bienes que sean revertidos al Estado por alguna eventualidad o infracción de la normativa.
- La ARCH regula y norma el sector, controla y fiscaliza las actividades y operaciones e impone las sanciones a las infracciones hidrocarburíferas. Su gestión la cumple de manera desconcentrada para lo cual se adopta el concepto de Jurisdicción Hidrocarburífera que se fundamenta en la existencia de los

hidrocarburos, la infraestructura instalada para su aprovechamiento, y la comercialización de los combustibles y gas licuado de petróleo.

Estos cambios y creación de la nueva estructura del sector se identifican como instrumentos organizativos protagónicos que fueron creados con el fin de ejercer la acción política del sector petrolero nacional para lo cual desempeñan funciones determinantes que ordenan los diferentes niveles de la política sectorial, por un lado se observa un modelador en la regulación y control de la operación y por el otro un eje de administración de los instrumentos contractuales en la cadena de valor hidrocarburífera, con lo cual ejercen un protagonismo en la aplicación de la política sectorial dictada por el MRNNR.

Gráfico 11. Modelo de gestión del sector petrolero



Fuente: MRNNR, 2011.

Este conglomerado de instituciones creadas y reestructuradas en el sector de los hidrocarburos responde a una lógica de ordenamiento de las acciones y de la modelación en la conducta de los diferentes actores que interactúan en las decisiones del

sector y cuyas directrices marcaran la discusión en la dirección de las políticas hidrocarburíferas. Estas instituciones además ciñen y marcan la cancha para que la acción de las últimas entidades de la pirámide institucional, pública y privada opere en las diferentes fases de la cadena de valor de los hidrocarburos.

En esta última instancia se encuentran las empresas públicas que sin ser instituciones adscritas a ningún ministerio responden a su política y gozan de autonomía administrativa y financiera por lo que sus presupuestos se fijan independientes de las carteras de Estado. Hasta marzo de 2013 se registraron un total de 26 empresas públicas de la Función Ejecutiva, y puntualmente en el sector petrolero se tiene a EP Petroecuador, Petroamazonas EP y las empresas mixtas Río Napo CEM y Refinería del Pacífico CEM.

Reestructura de las empresas públicas

Uno de los puntos críticos dentro del modelo de gestión público petrolero ha sido la consolidación de una empresa estatal fuerte que pueda competir con el sector privado y que sea un actor que genere maximización de los recursos a partir una gestión eficiente. Como resultado de la aplicación de los distintos momentos de política practicados en el país, desde el fallido proceso de nacionalización en los setenta y una parcial aplicación del sistema privatizador en los noventa ha ocasionado en las empresas del Estado una configuración errónea de gestión, de tal forma que en ocasiones fueron quienes creaban la política, regulaban y controlaban, su propia gestión.

Producto de esta fusión de modelos de administración en las empresas del Estado, en noviembre del 2007 la gestión de Petroecuador, decantó en crisis, la misma que se vio agobiada por una interrelación fallida con las comunidades de la Amazonía que ocasionó el levantamiento y la protesta de varias comunidades de la provincia de Orellana que reclamaban atención en la construcción de obras e infraestructura comprometida por la empresa. Estas protestas paralizaron los campos Auca Sur, Auca Central y Cononaco, provocando una caída abrupta de producción de 175.000 barriles por día promedio de enero a noviembre de 2007 a 145.000 barriles por día al finalizar noviembre (Diario El Universo, 2007).

En respuesta a la crisis de gestión de la empresa, el Gobierno declaró su emergencia y terminó removiendo a su titular para pasar el mando de las operaciones

de Petroecuador a la Fuerza Naval Nacional (Diario El Universo, 2007). De acuerdo al Ministro de Minas y Petróleos de ese entonces Galo Chiriboga, estas medidas se tomaron en función de la progresiva disminución de eficiencia en la exploración, producción, industrialización y transporte de petróleo que incurría la estatal (Diario El Universo, 2007).

Esta decisión fue el primer intento por restaurar el orden y mejorar la gestión de la empresa. Una vez al mando de la Fuerza Naval se contrató en marzo de 2008 los servicios de Wood Mackenzie, una consultora internacional que realizó la reestructura y promoción de un modelo empresarial. Este trabajo consistió principalmente en generar un modelo de gestión por procesos en cuya estructura las tres empresas filiales: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial pasaron a ser unidades de negocio conformado por una staff de gerencias en: exploración y producción, transporte y almacenamiento, refinación, comercialización, seguridad, salud y ambiente, y desarrollo organizacional, mismas que dependen de manera vertical de la Gerencia General. En la estructura orgánica también se concibió como empresas subsidiaria de Petroecuador, a Petroamazonas y Río Napo CEM, mismas que serán analizadas más adelante (Wood Mackenzie, 2010).

Este proceso duró muy poco, pues mientras se implementaba el modelo en la estatal, varios acontecimientos iban marcando el rumbo final del modelo empresarial de Petroecuador, mismos que se resume a continuación:

- En el 2009 se expidió la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), y se creó en el sector petrolero una nueva configuración con dos empresas públicas. En abril del 2010 mediante los Decretos Ejecutivos 314, 315. Petroecuador pasó a ser empresa pública para gestionar y actuar en todas las fases hidrocarburíferas, mientras que Petroamazonas se deslindó de Petroecuador y pasó a ser empresa pública dedicada exclusivamente a la exploración y explotación de hidrocarburos (Decretos Ejecutivo 314-315, 2010).
- Las lógicas empresariales totalmente diferentes de las empresas, por un lado la cara de EP Petroecuador que respondía a la historia del sector público nacional y por ende de poca credibilidad, abatidos por problemas sindicales y de falta de direccionamiento y por el otro lado, la cara de Petroamazonas EP que venía de una visión empresarial privada, pues por la coyuntura asumió toda la operación de la

anterior compañía OXY, empresa transnacional que cotizaba en la bolsa de valores, por lo que sin duda mantenía regulares estándares de gestión y altos márgenes de transparencia financiera.

- La salida de las Fuerzas Armadas de EP Petroecuador a inicios del 2010, y el posicionamiento del Econ. Wilson Pastor como nuevo Ministro de Recursos Naturales no renovables en abril de 2010, establecieron una nueva figura de la EP Petroecuador.

Todo este marco hizo que se contrate por segunda ocasión en este Gobierno, los estudios de una consultora internacional para que analice y dirija la gestión estatal en el mercado de los hidrocarburos. Bajo la dirección del Econ. Wilson Pastor, se contrató a la empresa argentina Deloitte & Touche, con el fin de volver a reestructurar las empresas públicas existentes y con miras a internacionalizarlas (Pastor, 2011; en Diario El Universo, 2011).

Estas decisiones de política contrarias tomadas sobre la EP Petroecuador en un periodo de tres años es una clara muestra de que la implementación de políticas públicas resultan más del arte de “arreglárselas” (muddling through) que de la ciencia de gobernar a partir de sucesivas elecciones racionales (Lindblom, 1959, citado en Fontaine, 2012). Es preciso observar cómo se han tomado decisiones contrarias una de otra, y esto se debe a que los actores inmersos en un momento no son los mismos en otro y tampoco sus convicciones ideológicas. Esto marcó el paraguas para generar una nueva visión sobre el futuro de las empresas públicas de hidrocarburos.

Como resultado del análisis realizado por la consultora Deloitte, se impulsó la creación de dos empresas independientes: la una dedicada al negocio del *upstream* y la otra netamente al *downstream*. Es así que Petroamazonas EP absorbió las áreas de exploración y producción de petróleo y gas natural, de acuerdo a su conocimiento del *know how*, convirtiéndose en la única empresa pública en el país dedicada al *Upstream hidrocarburífero*. EP Petroecuador, por su parte es la encargada de la operación aguas arriba, como es el mercado del transporte, refinación y comercialización nacional e internacional de los hidrocarburos (Decreto Ejecutivo N°1351-A, 2013).

La reestructuración de las empresas representa un modelo nuevo en el país y aún no se tiene resultados de su gestión, puesto que formalmente su aplicación se llevó a cabo a partir del 2 de enero de 2013, mediante el Decreto Ejecutivo 1351-A publicado

en el Registro Oficial N° 860-Suplemento II. De acuerdo a la posición del Régimen este cambio propone buenas expectativas con respecto a mejorar los márgenes de eficiencia y eficacia de las empresas públicas, considerando la importancia de su gestión para los intereses del Estado (MICSE, 2013). En el 2012 la gestión de las empresas públicas de hidrocarburos fue de aproximadamente US\$ 6.500 millones y su aporte al PGE de aproximadamente US\$ 2.200 millones, lo que representó el 7,5% del total del PGE en ese año (Senplades, 2013).

Analizando el proceso de reestructuración de las empresas públicas del sector hidrocarburífero, es eminente el sentido de premura y excitación del Ejecutivo por recomponer el sistema empresarial público del sector y hacerlo de alguna forma eficiente en su gestión. Eso se demuestra, ya que en un corto período de 3 años, desde el 2007 al 2010 se plantearon dos intentos de reestructura del modelo empresarial público petrolero. El primero se lo realizó con la consultora internacional Wood Mackenzie, cuyo costo aproximado fue de US\$ 4 millones (Diario El Universo, 2010) y el segundo con Deloitte cuyo costo radica en aproximadamente US\$ 5 millones de acuerdo a información proveniente del MRNNR, es decir que se han invertido solo en estudios aproximadamente US\$ 9 millones para fijar una estrategia de desarrollo.

Con estos antecedentes nace una interrogante ¿Porqué el Estado requiere con tanto ímpetu reestructurar el modelo empresarial público del sector petrolero? Haciendo una aproximación a una respuesta acertada, el Ejecutivo mira a la acción de las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP, como órganos de cooperación ya que estas, aunque son totalmente autónomas asumen responsabilidades semejantes a las de un decisor público, es decir, cumplen un rol dentro de la ejecución de la política sectorial. Este contexto se resume a que las empresas públicas son ejecutoras de la política pública constituyéndose así en instrumentos que por un lado responden a una política económica al considerarse una alternativa para financiar la caja fiscal, lo cual se traduce en renta para el Estado y por el otro deben responder a las líneas de política sectorial, lo que queda traducido en una política energética de seguridad tanto en la maximización de la extracción como en el abastecimiento seguro de los combustibles (MRNNR, 2012).

Es preciso detallar que el cambio de visión en las competencias de una y otra empresa ha venido acompañado de varios problemas sensibles, uno de ellos es la

remediación de los pasivos ambientales en los campos en producción de la Amazonía. Luego de aproximadamente 42 años de producción petrolera en la Amazonía ecuatoriana se tiene registrado un total de 5 millones de metros cúbicos de suelo contaminado y 2.500 pasivos ambientales entre fosas, piscinas y derrames ²⁸ (EP Petroecuador, 2012), mismos que deben ser restablecidos y remediados.

Dentro del modelo de gestión propuesto, aun no se ha definido la institución que lleva a cabo su remediación, pues en el Decreto Ejecutivo del 2 de enero del 2013, sobre el traspaso de competencias de EP Petroecuador a Petroamazonas EP no se contempló explícitamente la responsabilidad sobre la remediación de pasivos ambientales. Actualmente se tiene estructurado un plan de restauración integral de pasivos ambientales, sin embargo ninguna empresa desea esa competencia por la responsabilidad que esto implica. Esto además es una muestra de que el tema ambiental no compite con los intereses económicos y sectoriales que persigue la readequación de las empresas públicas del sector.

Cambios normativos

Reforma a la ley de Hidrocarburos 2010

Haciendo uso de los instrumentos más comunes de los Estados para regular la acción de los diferentes aspectos de la sociedad, economía y del mismo sector público, en julio del 2010 se reformó el marco normativo del sector hidrocarburífero, con la promulgación de la Reforma a Ley de hidrocarburos, misma que tiene carácter vinculante y de aplicación directa, por su misma naturaleza de legitimidad.

Dentro del contexto de reformas que se plasmaron en julio del 2010, se establecieron la configuración de las nuevas instituciones que apalancan la acción del MRNNR. En ese marco, en su Art. 5 se estableció la creación de la Agencia de Control

²⁸ Pasivos ambientales: a) Fosas.- Son excavaciones de dimensiones pequeñas, en promedio (2mx2mx3m). que se realizaban, como mala práctica, cerca de las orillas de los ríos, lagunas o pantanos con la finalidad de confinar el material contaminado producto de los derrames de hidrocarburos, Se considera como Fuente de Contaminación. b) Piscinas.-Son excavaciones de dimensiones considerables que van desde 10mx8mx3m hasta 100mx100mx5m, ubicadas normalmente adyacentes a una plataforma de perforación y/o en las estaciones de producción, las cuales servían para depositar lodos o ripios de perforación, realizar las pruebas de producción. Estas piscinas pueden estar abiertas y/o taponadas; considerado también como Fuente de Contaminación. c)Derrames.- Son vertidos no controlados de hidrocarburos, agua de formación o sus derivados, que se producen debido a causas naturales, accidentes o prácticas inadecuadas, que contaminan el medio ambiente, especialmente los suelos y cuerpos de agua (EP PETROECUADOR, 2012).

Hidrocarburífero para regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria sustituyendo a la Dirección Nacional de Hidrocarburos que funcionaba como una unidad dentro del MRNNR.

De la misma forma, en su Art. 6 se creó la Secretaría de Hidrocarburos, la cual se encarga de administrar las reservas y ejecutar las actividades de suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros. Esta entidad al igual que la ARCH son instituciones adscritas al MRNNR con autonomía administrativa, técnica, financiera y operativa para realizar su gestión.

Con este mecanismo de instituciones, existió una ruptura en la centralidad de competencias que mantenía el Ministerio, en el sistema anterior a la reforma la suscripción y adjudicación de contratos petroleros se centraba exclusivamente en el Ministerio, hoy en día la institución que adjudica es el MRNNR y la que suscribe y administra es la SH. Seguido de este análisis también se cambió la figura de Petroecuador como única empresa de hidrocarburos que administraba a nombre del Estado todos los contratos petroleros, por lo que esas funciones pasaron a la SH.

De la misma forma y haciendo alusión al plan de gobierno del actual régimen en donde en uno de sus acápite señaló que:

Los modelos contractuales tradicionales no ofrecen la posibilidad de utilizarlos en razón de que están estructurados para ser utilizados en campos con riesgo petrolero y, además, según la posición del Tribunal Constitucional, no regulan el porcentaje mínimo que debe recibir el Estado únicamente por la producción incremental, porque la producción base le pertenece al Estado ecuatoriano. Los modelos contractuales tradicionales no se los puede utilizar en razón de que están estructurados para ser aplicados en campos con riesgo petrolero y, además, según el Tribunal Constitucional, no regulan el porcentaje mínimo que debe recibir el Estado únicamente por la producción incremental, porque la producción base le pertenece al Estado (Plan de Gobierno Alianza País 2007-201, 2006).

Bajo este antecedente su el Art. 7, se modificó el *core* del contrato de prestación de servicios en el *upstream* petrolero existente hasta antes de la promulgación de la reforma y se detalló la nueva modalidad del contrato sobre la cual la empresa contratista se compromete a realizar las inversiones en exploración y explotación bajo su riesgo y de encontrarse reservas comercialmente explotables, el Estado reconocerá una tarifa por cada barril neto extraído.

De la misma forma, en las modificaciones el Estado conserva el 25% de los ingresos ordinarios, como dueño del recurso y luego se descuentan los costos y gastos incurridos en el transporte y comercialización y finalmente se reconocerá una tarifa pagada de manera directa en rubros monetarios, en crudo o de forma mixta, dependiendo del interés del Estado.

Bajo la fijación de esta modalidad contractual en la normativa, se fijó en la transitoria número uno de esta reforma la migración de los contratos vigentes de participación a una modalidad única de prestación de servicios. El Estado dejó de lado los contratos de participación en donde la contratista participaba de un porcentaje de la producción en el área del contrato y se beneficiaba de la volatilidad del precio del petróleo. Actualmente todos los contratos de exploración y explotación se encuentran bajo esta figura contractual.

Un tema importante dentro de la reforma fue el establecimiento vía Ley sobre la nueva repartición de utilidades de los trabajadores en el sector hidrocarburífero. De esta forma en el Art.16 se estableció que las utilidades para los trabajadores serán del 3% y el 12% restante se direccionará a proyectos y actividades en el ámbito social, principalmente en lo que respecta a salud y educación. La ejecución social lo deben hacer los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) que estén dentro de las áreas influencia.

Esta medida responde a una política redistributiva de los recursos, que fue bien aceptada por los grupos sociales y comunidades aledañas a los sectores de explotación, donde el Ejecutivo vio una ventana de oportunidad en la expedición de esta reforma normativa para su posicionamiento.

Con este anuncio los GADs fueron los llamados a manejar los fondos provenientes de las utilidades petroleras, sin embargo la forma de gobierno de las provincias y parroquias son autónomas en todo sentido al Gobierno Central. Es por esto y dando muestra de un posicionamiento centralista, se creó la empresa pública Ecuador Estratégico con el fin de manejar y redistribuir los ingresos generados por la explotación de los recursos no renovables (petróleo y minería), con lo cual esta empresa de la Función Ejecutiva, es quien lidera la política social en las áreas de intervención hidrocarburífera y del resto de sectores estratégico (Decreto Ejecutivo 870, 2011).

Todos estos cambios propuestos en el sector hidrocarburífero a partir de la reforma legal, hicieron que se institucionalice y se aclare las reglas para la intervención pública como privada en la operación de la explotación de los recursos hidrocarburíferos. Este instrumento normativo fue usado con el fin de organizar las competencias de los órganos políticos administrativos del sector petrolero y de establecer una nueva visión sobre la concepción del Estado en la explotación de sus recursos no renovables. Su aplicación fue directa y vinculante ya que a partir de su expedición se transformaron los contratos petroleros a una sola modalidad de prestación de servicios.

Factores determinantes en la política petrolera

Análisis de los contratos petroleros

Renegociación de contratos de participación a prestación de servicios

Luego de la promulgación de la Reforma a la Ley de Hidrocarburos expedida el 27 de julio de 2010 a través de su transitoria primera, se estipuló el cambio de modalidad contractual a un modelo específico de prestación de servicios considerando el siguiente detalle:

Primera transitoria: Los contratos de participación y de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos que se encuentren suscritos se modificaran para adoptar el modelo reformado de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos contemplado en el artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos en el plazo de hasta 120 días, y los contratos suscritos bajo otras modalidades contractuales incluidos los contratos de campos marginales y los contratos de prestación de servicios específicos suscritos entre Petroecuador y/o su filial Petroproducción (actual EP Petroecuador), con las empresas Sociedad Internacional Petrolera S.A, filial de la Empresa Nacional de Petróleo de Chile, ENAP (CamposMDC, Paraiso, Biguno y Huachito), Repsol YPF Ecuador S.A., Overseas Petroleum Investment Corporation, CRS Resources (Ecuador) LDC y Murphy Ecuador Oil Company (Campo Tivacuno) y escuela Superior Politécnica del Litoral, ESPOL (Campo de la Península de Santa Elena, Gustavo Galindo Velasco), en el plazo de 180 días. Plazo que se contarán a partir de la vigencia de la presente Ley; caso contrario, La secretaría de hidrocarburos dará por terminados unilateralmente los contratos y fijará el valor de liquidación de cada contrato y su forma de pago (Reforma a la Ley de Hidrocarburos, 2010).

Siguiendo esta directriz, la SH conjuntamente con delegados del MRNNR renegociaron los contratos, con el fin de fijar un modelo de prestación de servicios equilibrado en la

participación de la renta, cuya característica se basó en reconocer a la contratista una tarifa por cada barril extraído sin depender de las fluctuaciones del precio del barril de petróleo. Esta tarifa para campos en producción considera un rubro de amortización, reconoce los costos de operación, además de una utilidad de acuerdo a la inversión y al riesgo incurrido, conforme a lo establecido en la Ley (MRNNR, 2012).

Como se identificó en el capítulo II, en el país existían cuatro clases de contratos los de participación, de prestación de servicios, de servicios específicos y operacionales de explotación unificada y los de campos marginales. Luego de la renegociación de los contratos que comenzó a finales del 2010 se dieron los siguientes resultados:

Tabla 13. Resultados de las renegociación contractual petrolera

| CONTRATOS PETROLEROS | | |
|---|-----------------------------------|---|
| | EMPRESAS QUE FIRMARON | EMPRESAS QUE NO FIRMARON |
| PARTICIPACIÓN | ANDES PETROLEUM:CAMPO TARAPOA | CANADA GRAND: BLOQUE 1 |
| | REPSOL YPF :BLOQUE 16 | EDC: BLOQUE 3 |
| | PETROORIENTAL:BLOQUE 14-BLOQUE 17 | CNPC INTERNACIONAL: BLOQUE 11 |
| | - | ECUADOR TLC PETROBRAS: BLOQUE 18 |
| PRESTACIÓN DE SERVICIOS | AGIP OIL: BLOQUE 10 | - |
| SERVICIOS ESPECÍFICOS Y OPERACIONALES DE EXPLOTACIÓN UNIFICADA | REPSOL YPF: ÁREA de TIVACUNO | ECUADOR TLC PETROBRAS:CAMPO PALO AZUL |
| | ENAP SIPETROL: MDC – P. B.H. | ESPOL PACIFPETROL : GUSTAVO GALINDO |
| CAMPOS MARGINALES | PETROSUD PETRORIVA: PINDO-PALANDA | C.P. AMAZÓNICO PUCUNA – SINGUE - |
| | PETROBELL: TIGUINO –MDC | BELLWHETER INTERNATIONAL: CHARAPA |
| | TECPECUADOR :BERMEJO | CONSORCIO ENERGÉTICO GRAN COLOMBIA: ARMADILLO |
| | CONSORCIO PEGASO:PUMA | - |

Fuente: SHE, 2011b

Elaboración: El Autor

Se negociaron 24 contratos con 17 empresas y/o consorcios de los cuales 8 contratos fueron de participación, uno de prestación de servicios, 5 de servicios específicos y 10 de campos marginales. Al final de la negociación se llegaron a firmar 14 contratos bajo

un modelo tipo de prestación de servicios. Las empresas Canadá Grande, EDC, CNPC Internacional, Ecuador TLC-Petrobras, Pacipetrol, C.P Amazónico, Bellwheter International, Consorcio Energético Gran Colombia, no llegaron a un acuerdo entre las partes y salieron del país (SHE, 2011a)

Tabla 14. Tarifas de los nuevos contratos petroleros

| EMPRESAS | BLOQUES | TARIFA EQUIVALENTE EN CONTRATOS ANTERIORES (US\$/BLS) | NUEVA TARIFA (US\$/BLS) |
|------------------|-------------------------------|---|-------------------------|
| ANDES | TARAPOA | 35,16 | 35 |
| PETROORIENTAL | BLOQUE 14 | 41,44 | 41 |
| | BLOQUE 17 | 43,39 | 41 |
| AGIP | BLOQUE 10 | 47,07 | 35 |
| REPSOL | BLOQUE 16 | 33,22 | 35,95 |
| | TIVACUNO | 29 | 27,25 |
| SIPETROL | MAURO DÁVALOS CORDERO | 16,29 | 16,72 |
| | PARAÍSO, BIGUNO, HUACHITO-PBH | 19,33 | 20,77 |
| PEETROBELL | TIGUINO | 30,87 | 29,6 |
| | GUSTAVO GALINDO | 71 | 58 |
| CONSORCIO PEGASO | PUMA | 15,47 | 21,1 |
| PETROSUD | PALANDA | 33,21 | 31,9 |
| | PINDO | 25,98 | 28,5 |
| TECPECUADOR | BERMEJO | 21,26 | 24 |
| TOTAL | | 34,14 | 32,12 |

Fuente: SHE, 2011b

Elaboración: El Autor

Las tarifas negociadas con las empresas que aceptaron las nuevas condiciones contractuales se fijaron en US\$ 32,12 en promedio y de acuerdo a una tarifa equivalente a los contratos anteriores se negoció US\$ 2, 2 por debajo del promedio anterior. Es decir que el Estado ganó US\$ 2 por cada barril extraído a diferencia del contrato inicial (SHE, 2011).

Tabla 15. Inversiones comprometidas

| EMPRESAS | BLOQUES | TOTAL DE INVERSIONES US\$ MILLONES | |
|---------------|-----------|------------------------------------|-------|
| | | EXPLORATORIAS | TOTAL |
| ANDES | TARAPOA | 57 | 425 |
| PETROORIENTAL | BLOQUE 14 | 96 | 187 |
| | BLOQUE 17 | 37 | 112 |
| AGIP | BLOQUE 10 | 29 | 119 |
| REPSOL | BLOQUE 16 | 11 | 291 |
| | TIVACUNO | | 23 |

| EMPRESAS | BLOQUES | TOTAL DE INVERSIONES US\$ MILLONES | |
|------------------|-------------------------------|------------------------------------|-------|
| | | EXPLORATORIAS | TOTAL |
| SIPETROL | MAURO DÁVALOS CORDERO | | 59 |
| | PARAÍSO, BIGUNO, HUACHITO-PBH | 12 | 12 |
| PEETROBELL | TIGUINO | | 15 |
| | GUSTAVO GALINDO | | 14 |
| CONSORCIO PEGASO | PUMA | 10 | 21 |
| PETROSUD | PALANDA | 17 | 45 |
| | PINDO | | 46 |
| TECPECUADOR | BERMEJO | | 16 |
| TOTAL | | 269 | 1.385 |

Fuente: SHE, 2011b

Elaboración: El Autor

De la misma forma, en los modelos contractuales se comprometió una inversión mínima para la producción y la exploración, con lo cual se garantizó una inversión de aproximadamente US\$ 1.385 millones, de los cuales US\$ 269 representaron la inversión para trabajos exploratorios, es decir un 19% aproximadamente.

Tabla 16. Producción acumulada

| EMPRESAS | BLOQUES | PRODUCCIÓN (MMBLS) | | |
|------------------|-------------------------------|--------------------|------------------------|------------------|
| | | PRODUCCIÓN BASE | PRODUCCIÓN INCREMENTAL | PRODUCCIÓN TOTAL |
| ANDES | TARAPOA | 41,3 | 30 | 71,3 |
| PETROORIENTAL | BLOQUE 14 | 7,1 | 6,5 | 13,6 |
| | BLOQUE 17 | 8,4 | 5,8 | 14,2 |
| AGIP | BLOQUE 10 | 39,4 | 3,4 | 42,8 |
| REPSOL | BLOQUE 16 | 46,3 | 14,1 | 60,4 |
| | TIVACUNO | 4,1 | 0,9 | 5 |
| SIPETROL | MAURO DÁVALOS CORDERO | 21,3 | 15,7 | 37 |
| | PARAÍSO, BIGUNO, HUACHITO-PBH | 6,3 | | 6,3 |
| PEETROBELL | TIGUINO | 5,3 | 0,7 | 6 |
| | GUSTAVO GALINDO | 2,6 | | 2,6 |
| CONSORCIO PEGASO | PUMA | 3 | 4,5 | 7,5 |
| PETROSUD | PALANDA | 4,8 | 2,3 | 7,1 |
| | PINDO | 8,1 | 3,8 | 11,9 |
| TECPECUADOR | BERMEJO | 7,8 | 0,6 | 8,4 |
| TOTAL | | 205,9 | 88,2 | 294,1 |

Fuente: SHE, 2011b

Elaboración: El Autor

Para la producción, se consideró una tarifa por extraer el crudo bajo una línea base y otra para la producción incremental sobre su línea base. Por lo que la producción total acumulada en el periodo de duración de los contratos alcanzaría los 294,1 millones de barriles, con una producción incremental de 88,2 millones de barriles.

En estos contratos también se incrementó la renta por un valor de US\$ 2.125 millones en comparación con la renta percibida anteriormente. Algo importante de este tipo de contratos es que ahora el Estado es dueño de toda la producción petrolera y únicamente paga su tarifa por cada barril extraído, sin embargo un riesgo de estos contratos es que las compañías pueden inflar los precios para obtener mayores ganancias.

En un contexto general esta renegociación de contratos marcó un hito y cambió las condiciones entre Estado-empresa. Por un lado el Estado recuperó la posesión de la producción como dueño del recurso, lo que ha permitido que pueda disponer del petróleo para afianzar acuerdos bilaterales, conseguir mejores precios en ventas *spot* o simplemente transar con países que requieren este *commodity*, lo cual es beneficioso para el Estado en términos geopolíticos.

Al mantener los contratos vía tarifa, la volatilidad del precio del barril es un factor que puede impactar de manera positiva en caso de una alza inesperada o negativamente en caso de una caída por debajo de lo programado por el Estado, sin embargo existe mayor posibilidad que el precio se mantenga o continúe subiendo por la misma situación de demanda mundial con el desarrollo industrial de países emergentes como China, India y otros países latinoamericanos que vienen en cola como Brasil, Chile y Argentina, la escases cada vez más abrupta de reservas petroleras y el poco desarrollo de alternativas limpias de generación energética, harán que el petróleo continúe cotizándose en los mercados a un precio cada vez mayor y por ende el Estado aprovechará esos beneficios. Con las nuevas condiciones y al precio de referencia del crudo de 90 US\$ por barril se obtuvo una ganancia adicional de aproximadamente US\$ 12 por barril, considerando el precio del barril marcado a finales del 2011.

Contratos de campos maduros

Dentro de la estrategia para minimizar los impactos en la caída de producción petrolera nacional, se consideró como alternativa la inserción del capital privado en la

explotación de los campos considerados maduros²⁹ que operaba la EP Petroecuador. El objetivo fue la implementación de la optimización de producción y la recuperación mejorada (EOR), con el fin de aumentar su producción en los campos maduros (EP Petroecuador, 2010).

Para entender el porqué es necesario en la actualidad implementar mecanismos de recuperación mejorada es preciso conocer lo siguiente:

Cuando un yacimiento petrolero llega al final de su vida útil, el grueso de su petróleo (tanto como dos tercios) queda en el suelo porque es demasiado difícil o demasiado caro sacarlo. Se estima que recuperar sólo el 1% extra en todo el mundo equivaldría 20-30 billones de barriles de petróleo recuperado adicionales. La mejora en las técnicas de recuperación (EOR) de petróleo ayuda a extraer más petróleo hacia la superficie (Shell, 2013).

En esencia EOR se usa para hacer dos cosas: reducir la viscosidad del petróleo para facilitar su flujo, o literalmente exprimir el petróleo a través de los poros de la roca, es decir son mecanismos que modifican las características del reservorio, con el fin de integrar mayor producción en superficie (Shell, 2013). Tomando en cuenta este contexto y por iniciativa del MRNNR, a finales de 2010 la EP Petroecuador sacó a licitación 5 campos considerados maduros: Shushufindi, Auca, Cuyabeno, Libertador y Lago Agrio, sin embargo no todas estas negociaciones llegaron a firmarse. Luego de un largo proceso de negociación que comenzó en julio del 2011, se llegaron a firmar únicamente dos contratos para los campos Shushufindi y Libertador en enero del 2012.

Dentro del contrato se comprometieron las actividades de optimización de producción³⁰, actividades de recuperación mejorada y actividades de exploración que fueron previstas dentro del plan mínimo de inversiones, es decir en Shushufindi y Libertador se comprometieron US\$ 1.294 millones y US\$ 384 millones respectivamente a cuenta de cada contratista (Gerencia de Exploración y Producción-EP Petroecuador, 2012).

²⁹ Campos maduros: Son considerados maduros aquellos campos que se han explotado durante algún tiempo y cuyas reservas remanentes son menores de las reservas producidas. Se dice además que estos campos ya han sobrepasado el pico máximo de producción, por lo que se requiere de mayor inversión para sostener y aumentar la producción.

³⁰ Optimización de producción: Se conoce como optimización de la producción al proceso de aceleración en la caudal de producción de un campo, es decir que este mecanismo solo extrae de manera rápida la producción y no implica un aumento del factor de recobro de un reservorio.

Tabla17. Análisis de los contratos de campos maduros Shushufindi-Libertador

| EMPRESA | CAMPO | TARIFA | INVERSIONES | | | PRODUCCIÓN | | |
|---------------------------|-------|----------|---------------|-----------|-------|------------|--------|-----------------------|
| | | US\$/BLS | UD\$ MILLONES | | | BLS | | |
| | | | OPTIMIZACIÓN | REC. MEJ. | TOTAL | ACTUAL | META | REC. ACUM. (MILLONES) |
| CONSORCIO SHUSHUFINDI SA. | SSFD | 30.62 | 1.196 | 98 | 1.294 | 43.000 | 60.000 | 69 |
| PARDALISERVICIOS SA. | LIB. | 39.53 | 355 | 29 | 384 | 16.200 | 43.000 | 14 |

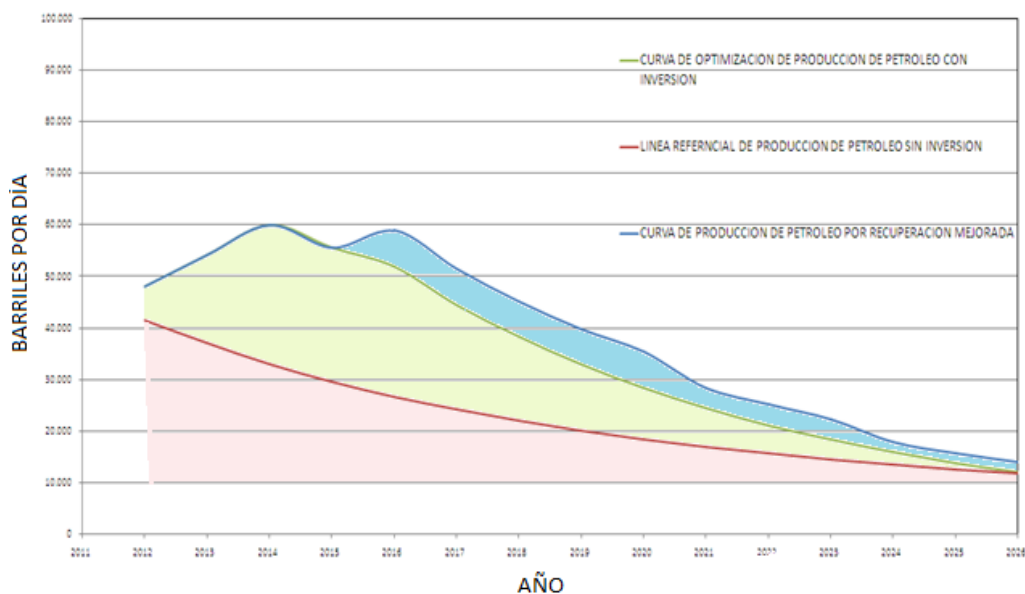
Fuente: Gerencia de EP Petroecuador, 2012.

Elaboración: El autor

Para estos campos que estaban en producción antes de la firma de estos contratos se fijó una línea base de producción realizada por la Secretaría de Hidrocarburos con el fin de reconocer a la contratista una tarifa para la producción que estuviera sobre la línea base, es decir si su producción estuviere por debajo de esta línea solo se reconocerán los costos de operación ya que se consideraría propiedad estatal. Para el caso de Shushufindi se fijó una tarifa incremental de US\$ 30.62 por barril y para el campo Libertador una tarifa de US\$ 39.53 por barril.

Para aclarar de mejor manera la lógica de las negociaciones en el sector petrolero, es preciso analizar que, en todos los contratos se han fijado una curva base de producción que es la representación histórica del comportamiento de un yacimiento petrolero, es decir esta curva es trazada con los valores de producción histórica para asumir un comportamiento futuro del reservorio, sin considerar inversiones.

Gráfico 12. Comportamiento de un yacimiento de petróleo



Fuente: EP Petroecuador, 2012a

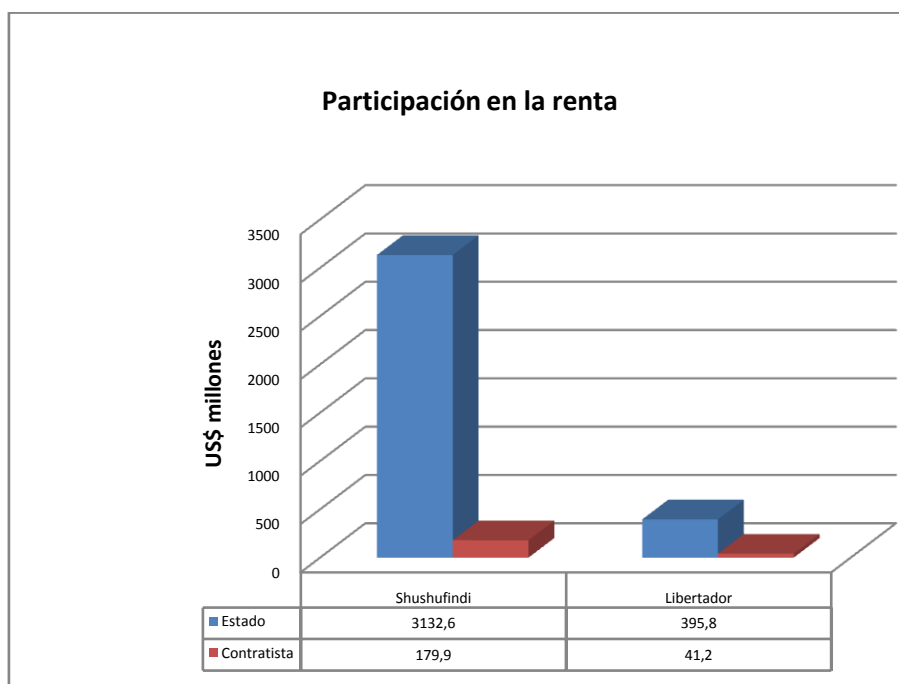
La producción de petróleo bajo la línea roja, representa el petróleo del Estado que sin hacer inversiones se lograría extraer. Cuando se firma el contrato se reconoce a la contratista una tarifa sobre la línea base que representa el color verde y es la producción incremental por mecanismos de optimización. En caso que llegare a producir en el área celeste se fijará otra tarifa, es decir esta producción representaría el volumen adicional por recuperación mejorada que aumentaría su factor de recobro, es decir existiría un incremento de la producción que con tecnologías convencionales se quedaría en el subsuelo.

Para la construcción de la curva base existen varias metodologías de aplicación, actualmente este cálculo se lo realiza con diferentes simuladores matemáticos, sin embargo la precisión de su construcción dependerá de los parámetros iniciales de producción que se tomen y del período en el cual se calcule la tasa de declinación del reservorio. El éxito de un buen contrato para el Estado, dependerá siempre de la capacidad en el *know how* que el equipo negociador tenga en el momento discutir estos parámetros.

De acuerdo a fuentes oficiales del MRNNR y de EP Petroecuador, la renta obtenida por el Estado en estos contratos sobrepasa el 90% en comparación a la

ganancia de la contratista lo que representa US\$ 3.132,6 millones para el campo Shushufindi y 395,8 millones para el campo Libertador.

Gráfico 13. Renta petrolera Shushufindi y Libertador



Fuente: EP Petroecuador, 2012a

Elaboración: El Autor

Tomando lo descrito en el artículo de Shell, es posible aumentar la vida productiva de los campos petroleros considerados maduros o en procesos de agotamiento, mediante mecanismos de recuperación mejorada. Se considera que el porcentaje de extracción mediante técnicas convencionales solo recuperan entre el 30 y 40% del total de petróleo del subsuelo, en este sentido la ejecución de la política petrolera tanto en empresas públicas como en el sector privado debería enfocarse a una apuesta en la aplicación de estas tecnologías (Shell, 2013).

Analizando las inversiones de estos dos contratos, se observa que la apuesta a los mecanismos de EOR es mínima. Se estima invertir US\$ 1.678 millones de los cuales solo 127 millones son de riesgo para la contratista y estarían enfocados a trabajos de EOR y el resto se enfocará a trabajos de optimización, es decir a trabajos de reprocesamiento sísmico, estudios de simulación de yacimientos, modernización de facilidades de superficie, perforación y completación de pozos, mismas actividades que

la empresa pública ha venido realizando y podría continuar haciéndolo, incluso abaratando los costos de producción (Entrevista a técnicos de EP Petroecuador, 2012).

Para este tipo de negociaciones, donde existen campos en producción cuyo riesgo de inversión es mínimo a criterio personal pudiera existen dos limitantes para que EP Petroecuador contrate la operación de sus campos con empresas privadas. La primera es estrictamente por inclusión de nuevas tecnologías, es decir la inserción de mecanismos de recuperación mejorada que a través de la innovación genere mayores niveles de producción petrolera. La segunda se refiere estrictamente a la necesidad de financiamiento para sostener y aumentar los niveles de producción, aunque el aporte en recuperación mejorada sea marginal.

En este contexto y analizando las inversiones comprometidas tanto en Shushufindi como en Libertador, se observa que el 70% de la inversión se enfoca en actividades únicamente consideradas de optimización, es decir en esta etapa no existirá la inclusión de tecnologías no convencionales, únicamente se basará en continuar una operación similar a la que venía realizando la empresa pública. Si se lo mira bajo la arista de financiamiento, se observa que la EP Petroecuador dejará de gastar en los próximos 5 años unos US\$ 1.678 millones, que es lo mismo decir que ese dinero se lo podrá enfocar en otros gastos o en inversión prioritaria para el Estado.

Contratos de la decima ronda

En abril del 2012 se lanzó la decima ronda petrolera para seis campos del Noreste de la Amazonía: Armadillo, Charange, Charapa, Eno-Ron, Ocano-Peña Blanca y Singue, de los cuales únicamente se adjudicaron los bloques Eno-Ron al consorcio Marañón, Ocano-Peña Blanca a la empresa INTERPEC y Singue a DGC. Los tres campos no adjudicados fueron entregados para la explotación de Petroamazoas EP (Secretaría de Hidrocarburos-Décima ronda petrolera, 2011).

Estos contratos se firmaron también bajo la misma modalidad única de prestación de servicios bajo el reconocimiento de una tarifa por barril extraído. El promedio de la tarifa se fijó en US\$ 34,14 y se comprometieron US\$ 130,3 millones para los próximos 20 años de duración de los contratos. Estos campos están en procesos de exploración

Tabla 18. Análisis de los contratos Décima ronda petrolera

| EMPRESA | CAMPO | TARIFA UD\$ | INVERSIONES US\$ MILLONES | PRODUCCIÓN ACUMULADA US\$ MILLONES |
|-----------------------|----------------------|----------------|------------------------------|--|
| CONSORCIO DGC | SINGUE | 33,5 | 130 | 18 |
| CONSORCIO INTERPEC | OCANO-PEÑA BLANCA | 32,9 | | |
| PECS ICONTSA | ENO RON | 36,6 | | |

Fuente: MRNNR y SHE, 2012

Elaboración: El Autor

De acuerdo a fuentes oficiales del MRNNR y la SH, se expuso que el porcentaje de renta petrolera bordeó el 90.2% para el Estado y para las compañías contratistas les correspondió el 9.8%. Esta participación es similar a los obtenidos en la renegociación de contratos a partir de la transitoria primera de la reforma a la Ley y a los ejecutados en campos maduros.

Lanzamiento de la décima primera ronda

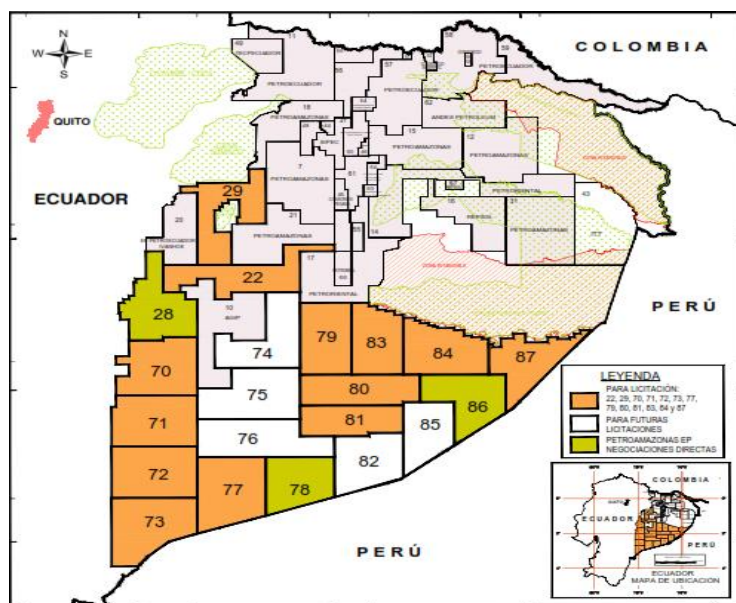
En noviembre del 2012, se realizó el lanzamiento oficial de la XI Ronda petrolera en el Ecuador, cuyo interés principal es atraer inversión foránea para la prospección y exploración de la zona Sur Oriente de la Amazonía.

El país cuenta con reservas probadas para aproximadamente 19 años de producción, por lo cual es eminente incorporar nuevas reservas petroleras, principalmente en zonas no conocidas como la del Precretacico. Esta área no explorada trae muchas expectativas de aumentar la frontera petrolera nacional, y mucho más con los descubrimientos de nuestro vecino país Perú quien encontró reservas comercialmente explotables en la zona precretácica, eso hace pensar que al compartir la misma cuenca sedimentaria es probable que esta zona incorpore en el mediano plazo reservas considerables de petróleo en el Ecuador.

Esta iniciativa es liderada por el MRNNR a través de la Secretaría de Hidrocarburos, la cual ha comenzado con la promoción de los 16 bloque que serán licitados para empresas privadas. En enero se realizó la socialización en Colombia, en febrero se visitó Houston y Paris y en marzo se realizó la presentación en Beijing y Singapur, con el fin de captar el mayor interés de las empresas trasnacionales que

quisieran invertir en el país. De acuerdo al cronograma establecido se espera firmar los primeros contratos hasta noviembre del 2013.

Gráfico 14. Bloques Ronda Sur Oriente



Fuente: MRNNR y SHE, 2012

Este contrato tipo conserva los principios de *prestación de servicios*, en el cual se estipula una tarifa de entre US\$ 30 y 35 por barril extraído, con lo cual se incluye una utilidad razonable de aproximadamente el 15%. Cabe detallar que el costo de producción en el Sur Oriente no superaría los US\$ 10 por barril de acuerdo al análisis de la Secretaria de Hidrocarburos, lo que es atractivo para los inversionistas si lo comparamos con el alto costo en otras zonas como: aguas profundas del golfo de México, el presal brasileño, el petróleo de esquistos y las arenas bituminosas (MRNNR y SHE, 2012).

Dentro de esta ronda algo significativo ha sido la socialización que se ha realizado con las comunidades de las zonas aledañas a los bloques en licitación. Tanto en el discurso del régimen como en la propuesta, se ha establecido que parte de los recursos provenientes de la explotación será reinvertido en el desarrollo de las comunidades de las áreas intervenidas. Dentro del programa exploratorio se contempla el componente de contribución para el desarrollo social de la Amazonía ecuatoriana, que consiste en un Fondo de Inversión Social por compensación por una suma entre 5 a 15 millones de dólares como beneficios directos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia del bloque.

Tabla 19. Inversión social XI ronda petrolera

| BLOQUE | FONDO DE INVERSION SOCIAL – MILLONES USD | BENEFICIARIOS |
|---------------|---|-------------------------------------|
| 22 | 10 MILLONES | WAORANI, KICHWAS, GADS PARROQUIALES |
| 29 | 10 MILLONES | GADS PARROQUIALES, KICHWAS |
| 70 | 5 MILLONES | SHUAR Y GADS PARROQUIALES |
| 71 | 5 MILLONES | SHUAR Y GADS PARROQUIALES |
| 72 | 5 MILLONES | SHUAR Y GADS PARROQUIALES |
| 73 | 5 MILLONES | SHUAR Y GADS PARROQUIALES |
| 77 | 10 MILLONES | SHUAR Y GADS PARROQUIALES |
| 79 | 10 MILLONES | KICHWAS Y SAPARAS |
| 80 | 10 MILLONES | KICHWAS, ANDOAS Y SHIWIAR |
| 81 | 10 MILLONES | ANDOAS Y SHIWIAR |
| 83 | 15 MILLONES | KICHWAS Y SAPARAS |
| 84 | 10 MILLONES | KICHWAS Y SAPARAS |
| 87 | 10 MILLONES | KICHWAS Y SAPARAS |

Fuente: MRNNR y SHE, 2012

Elaboración: El Autor

Es preciso dar a conocer, que aunque se han realizado los esfuerzos en las socializaciones y en las consultas previas que manda los derechos de la Constitución, varias organizaciones dentro de las comunidades indígenas rechazan toda iniciativa sobre la explotación petrolera en la zona sur oriente de la Amazonía. Las comunidades indígenas en varias oportunidades manifestaron su sentido contrario a las líneas discursivas del régimen sobre la explotación petrolera, puesto que enfatizaron su defensa a sus formas ancestrales de vida y la conservación y no intervención de su habitud (Acción ecológica, 2013).

De acuerdo a cifras expuestas por el Eco. Wilson Pastor, 10.469 personas han participado en todos los mecanismos de consulta previa libre e informada, a la vez mil personas asistieron a los centros de información ubicadas en las principales ciudades. El despliegue de la Secretaria de Hidrocarburos, con 45 oficinas permanentes, 106 oficinas itinerantes, 37 audiencias públicas y 32 asambleas generales de retroalimentación, no han sido suficiente para garantizar la estabilidad política dentro de las zonas de influencia directa de la decima ronda petrolera.

Muestra de esto fue el acto de insatisfacción que representantes de la CONFENIAE expusieron en el evento de lanzamiento de la Decima Primera Ronda Petrolera el 28 de noviembre del 2012 en el Hotel Marriot en la ciudad de Quito. Un representante de esta organización social pidió la palabra y expuso su malestar sobre la poca seriedad que han tenido las consultas previas y además supo decir que estas consultas no prestan las garantías para la inversión de las empresas privadas (Grabación; 2012: Lanzamiento de la ronda petrolera).

De la misma forma, de acuerdo la Organización Juvenil Comuna Amazónica, rechazan los procesos de consulta previa que se han realizado, por ser actos de divulgación de información parcializada, por lo que las comunidades no han podido expresar su posición considerando su reflexión y posición crítica únicamente se han convertido en receptores de información (Organización Juvenil Comuna Amazónica, 2013).

Un problema de estructura que se identifica en el modelo constitucional, donde se reconoce el derecho a la consulta previa, libre e informada nacionalidades indígenas es que a pesar de ello, existe en el país un distanciamiento entre el escrito constitucional y el contexto de la aplicación de las políticas públicas. “El derecho a la consulta previa aún no ha sido plasmado en la legislación secundaria correspondiente, ni en la institucionalidad estatal, ni en el presupuesto público, lo cual ha dificultado su plena implementación en la práctica” (Ballinetasi, 2013).

Varios de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables se realizan sin verdaderos instrumentos de consulta previa, ya que se han convertido en instrumentos netamente de información y más no de participación de actores de las comunidades. Esto se debe principalmente a que la voz de las minorías no gozan de representatividad, es decir los pedidos de las comunidades indígenas y sociales no se ven representados por el líder político que participa en las mesas de conversación y/o en la negociación, esto ha ocasionado que dentro de varias comunidades exista la injerencia de partidos políticos y de grupos ecologistas bien conformados que injieren en la forma de pensamiento de las comunidades hacia posturas radicalistas y en ocasiones opuestas las posturas gubernamentales.

Contrato del campo Pungarayacu

En Octubre del 2008 Petroecuador, hoy EP Petroecuador firmó con la empresa Ivanhoe Energy el contrato de servicios específicos para el desarrollo, producción y mejoramiento de petróleo crudo en el bloque 20 que involucra el campo Pungarayacu. Ivanhoe propuso al Estado la aplicación de una tecnología no convencional para la explotación de crudos extra pesados denominada HTL (HEAVY TO LIGHT) donde se transformará el crudo pesado (8-12 API) del campo Pungarayacu a crudo liviano (aproximadamente 24 - 27 API), a través de un proceso térmico de circulación de arena a elevadas temperaturas en contacto con el crudo, misma que reduce la viscosidad del petróleo (Ivanhoe, 2008).

El contrato estipuló la fijación de una tarifa por barril producido de US\$ 36 por barril, US\$ 24 que corresponde a extracción y US\$ 11 a mejoramiento de la calidad. A la vez la compañía se comprometió a ejecutar inversiones mínimas para su producción que llegarían a US\$ 4.246 millones (MRNNR-Rendición de cuentas, 2010). El contrato contempló tres fases: evaluación, piloto y producción en los treinta años de duración.

Este contrato fue presentado como un proyecto emblemático dentro del sector petrolero, con lo cual el Estado percibiría entre US\$ 1.200 a 1.600 millones por año cuando se llegue al tope de producción (MRNNR, rendición de cuentas, 2010), sin embargo en la ejecución del proyecto la empresa Ivanhoe, no ha podido sostener los acuerdos del instrumento legal y a incurrido en demoras en los trabajos operacionales y se ha identificado una baja inversión en estos tres años de operación e incluso Ivanhoe planteó la alternativa de cambiar de tecnología ya que luego de algunas pruebas aun no se tiene resultados favorables.

De acuerdo a las observaciones realizadas por el comité administrador del contrato de EP Petroecuador en Oficio N°19919-ERGE-ACP-2012 dirigido al apoderado legal de Ivanhoe el 17 de mayo del 2012 se menciona textualmente lo siguiente:

La ejecución de los presupuestos anuales ha sido mínima, lo que se refleja en trabajos que se han dejado de hacer, como el aplazamiento y la reducción del proyecto de registro sísmico 2D, lo que lleva al retraso en el desarrollo del campo y puede ser señalado como incumplimiento del contrato y la terminación del mismo.

En cuanto a la tecnología HTL, como se señaló en las reuniones N° 005-IEE-2012 y N° 006-IEE-CE-2012. El cambio de dicha tecnología que fue planteada por IVANHOE, significaría la modificación del

objeto del contrato (Oficio N°19919-ERGE-ACP-2012, 2012 en EP Petroecuador, 2012b).

Muestra de que las cosas no están marchando bien precisa la ampliación que Ivanhoe pidió a EP Petroecuador para terminar su primera fase de evaluación. De acuerdo al contrato la empresa tenía tres años a partir de la fecha de emisión de la licencia ambiental, con lo cual el plazo terminó en mayo del 2012, sin embargo con la prorroga autorizada la contratista tiene hasta diciembre del 2013 para cumplir con el programa acordado (EP Petroecuador, 2012).

De no mejorar los resultados en la operación del campo, es posible que el Estado de por terminado unilateralmente el contrato, puesto que la explotación de este campo es estratégico para los intereses del régimen. Las reservas de este campo están en el orden de los 4.500 millones de barriles en reservas posibles de petróleo extra pesado, por lo que su explotación mejoraría eminentemente el panorama de producción nacional.

Al analizar el panorama de contratos de exploración y explotación petrolera existentes en el ámbito hidrocarburífero nacional, se observa diversas características en cada uno de ellos y diferentes acuerdos, sin embargo en todos se evidencia la legitimidad que este instrumento legal proporciona a la acción de sus actores. Por un lado el Estado representado en algunas ocasiones por la Secretaría de Hidrocarburos y en otras por las empresas públicas y por el otro lado las empresas privadas quienes son las ejecutoras de los contratos.

En los contratos se plasma la línea política del sector con el fin que estos sean instrumentos que ayuden a su ejecución y a la par implícitamente reordena el comportamiento de sus actores inmersos en el marco institucional sectorial. Este instrumento funciona como fusible para determinar la ejecución adecuada de la política, caso contrario en sus indicadores de cumplimiento y operatividad debería marcar las alertas de una mala aplicación. Este mecanismo no funciona solo ya que debe existir un ente controlador de sus acuerdos y principios de tal forma que sea este organismo el cual alerte de su operatividad.

El instrumento normativo evidencia la intencionalidad de la participación del Estado en la exploración y explotación de los campos petroleros delegando su operación al sector privado, sin embargo el protagonismo se enfoca en la recuperación

de la renta petrolera que para los casos de campos maduros y los de la décima ronda supera el 90% a un precio del barril de petróleo de US\$ 90 y para los de la renegociación estaría sobre el 70% de renta para el Estado. De la misma forma, la Secretaría de hidrocarburos y las empresas públicas son quienes supervisan la ejecución de la política plasmada en este instrumento legal.

Producción petrolera

La producción petrolera es un indicador de la gestión de la política sectorial, por lo que este análisis se basa en establecer a partir del direccionamiento de la política del MRNNR el comportamiento de la producción nacional y las aportaciones de las empresas públicas y privadas al incremento de producción. De acuerdo al PNBV, una de las metas a alcanzar hasta el 2013 es el incremento de la producción nacional a 505.000 barriles por día (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009).

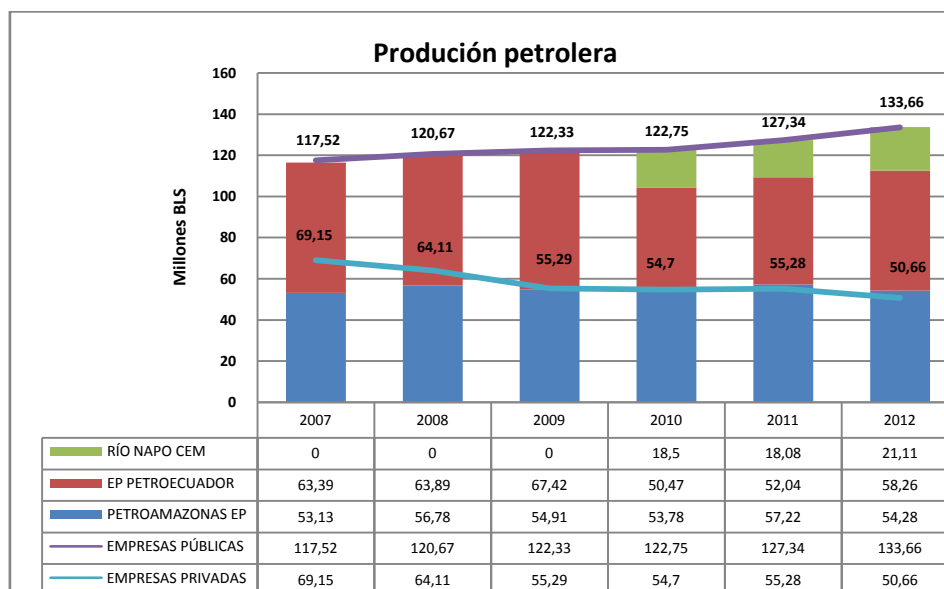
A partir de la concepción que las empresas funcionan como instrumentos de colaboración al momento de ejecutar la política pública, la gestión de estas se vuelven medibles con el fin de evaluar su desempeño y aporte a la ejecución de una u otra directriz. Es en este momento, donde aparece un nuevo instrumento de política como son los planes estratégicos de las empresas públicas, estos funcionan como herramientas programáticas que marcan la acción de la empresa, justamente este plan se alinea a las políticas Nacionales, agendas intersectoriales y finalmente a las políticas sectoriales y establece la pauta y las estrategias para la consecución de un objetivo.

En este sentido, para las empresas públicas del sector EP Petroecuador y Petroamazonas EP, el plan estratégico es aprobado por el directorio de la empresa de acuerdo a las facultades que se establecen en el Art, 9 de la LOEP (LOEP, 2009: Art 9). El directorio al estar conformado por el Ministro de Recursos Naturales no Renovables, un delegado del Secretario Nacional de Planificación y un delegado del Presidente de la República, hace que el instrumento tenga legitimidad y sea un fusible para evaluar la gestión de la empresa en función de las directrices de política inmerso en el plan.

La producción petrolera nacional en la actualidad bordea los 500.000 barriles por día, de los cuales aproximadamente el 70 % de producción pertenece a la gestión de las empresas públicas y el 30 % es la producción de las empresas privadas. Analizando el escenario a partir del 2007, podemos observar una fuerte participación pública en la

tendencia de producción nacional, por lo que analizaremos el aporte de las empresas públicas a la producción a partir de las metas establecidas en su plan estratégico.

Grafica 15. Comportamiento de la producción petrolera nacional 2007-2012



Fuente: SHE, 2013

Elaboración: El Autor

La producción petrolera nacional promedio en el 2007 fue de 514.000 barriles por día, sin embargo esta no ha podido ser sostenible en el transcurso de estos 6 años de gestión, puesto que en el 2009 y 2010 cayó a 486.630 barriles por día y en el 2012 esta producción se ha recuperado a 504.986 barriles por día, pero sin alcanzar la producción del 2007. La participación de las empresas públicas ha crecido en un 12 % hasta el 2012 cuya producción promedio se ubicó en 366.192 barriles por día, sin embargo la producción del sector privado ha decrecido en un 27% con lo cual en el mismo año su producción promedio fue de 138.795 barriles por día.

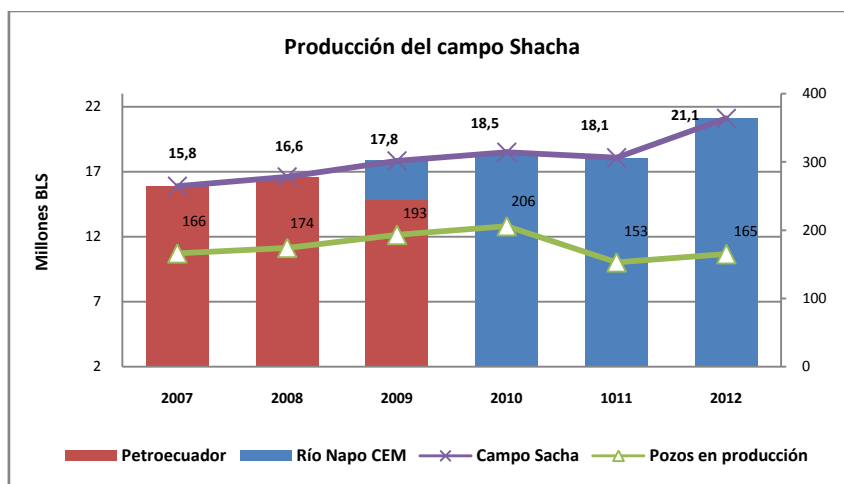
Analizando la producción de la empresa EP Petroecuador, se observa que ha experimentado una tendencia positiva desde el 2007 hasta el cierre del 2012, su producción creció en un 6% hasta finales del 2009. A partir de esa fecha se firmó en alianza estratégica la operación compartida del campo Sacha. Del 2010 en adelante su producción tuvo un crecimiento del 1% hasta el 2012. Es preciso anotar que pese a los cambios de dirección en su estructura con la entrada de la Fuerzas Armadas y luego con la incertidumbre de una anunciada fusión con Petroamzonas EP, la empresa alcanzó su meta de producción propuesta en el plan estratégico llegando a 165.543 barriles por día en el 2012.

La producción de Petroamazonas EP, está dada por la administración y operación de los bloques que dejaron las empresas privadas que no llegaron a un acuerdo amigable con el Estado. Comenzó administrando el Bloque 15 dejado por Occidental, luego operó el bloque 7 y 21 de Perenco y continuó con el bloque 18 y 31 de Petrobras. En el período de análisis se observa que en el 2007-2008 su producción creció en un 6%, sin embargo al finalizar el 2012 su operación cayó significativamente en un 5% llegando a ubicarse en 148.712 barriles por día. Esto se debe principalmente a que sus campos vienen de una lógica privada de explotación a tasas elevadas con lo cual el agotamiento temprano de sus reservorios se manifiesta rápidamente por el fenómeno que se detalló en el capítulo II. Esto ocasionó que la meta de producción propuesta para el 2012 se cambie dos veces.

La meta inicial para el 2012 fue de 160.860 barriles por día, sin embargo en mayo del mismo año se modificó a 155.028 barriles por día y en septiembre se aprobó la meta a 152.697 barriles por día; es decir, que en ocho meses de producción su meta se redujo en un 5.7%. Esto pone en manifiesto la inestabilidad y la declinación agresiva que experimentan los campos de la estatal Petroamazonas EP, si se considera que para el 2013 la meta de producción se fijó en 144.847 barriles por día, es decir en un año su meta de producción bajo en aproximadamente 10% (Petroamazonas EP, 2012a).

Finalmente, se analiza el comportamiento de la producción de Río Napo CEM, la cual se creó a finales del 2009 cuya participación quedó conformada por el 70 % para EP Petroecuador y el 30 % para PDVSA. El fin de esta alianza estratégica fue el de administrar y operar el campo Sacha para aumentar su producción mediante técnicas de recuperación mejorada EOR, con lo cual se podría alargar la vida productiva del campo, ya que se lo consideraba un campo maduro.

Gráfico 16. Comportamiento del campo Sacha



Fuente: SHE, 2013

Elaboración: El Autor

Si analizamos la producción del campo Sacha a partir del 2007 se observa que tuvo un crecimiento del 11% hasta el 2009, cuya producción se situó en 48.869 barriles por día. Esta operación fue estrictamente de EP Petroecuador y se incorporó 27 pozos a la producción en este mismo período. Bajo la gestión de la empresa Río Napo CEM, se observa que en el primer año de operación su crecimiento anual fue del 6%, aunque se incorporaron 13 pozos adicionales a la producción, mientras que el crecimiento en el anterior año estuvo en el orden del 7%.

Del 2010 al 2011 se observa una caída de su producción en un 2,3% y responde a una disminución de 53 pozos productores. En el último año existió un cambio en la gerencia de la empresa y al finalizar el 2012 se logró aumentar su producción a 57.842 barriles por día con 165 pozos productores, sin embargo su meta de producción se fijó en 60.000 barriles por día. Río Napo CEM tuvo un 96 % de cumplimiento en producción.

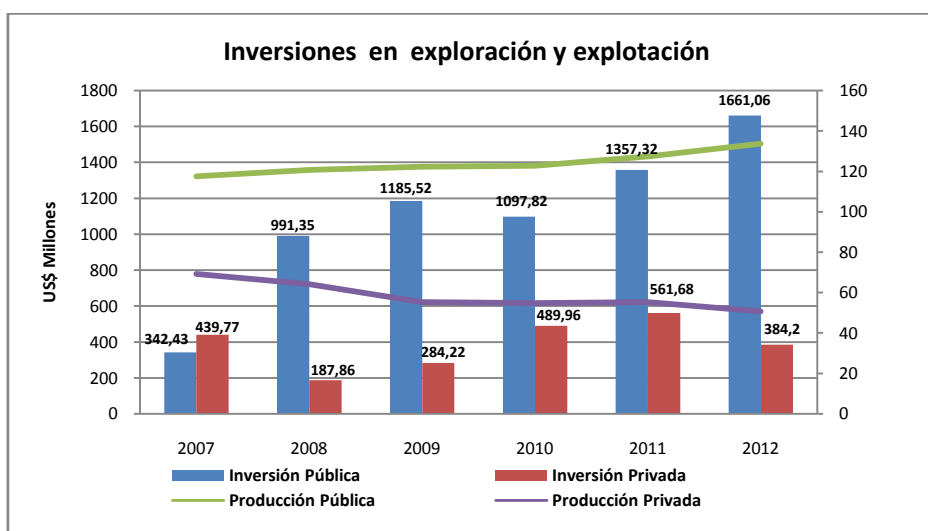
Bajo este contexto la alianza estratégica con PDVSA, ha cumplido su propósito a medias ya que entre altos y bajos su producción al final del año se logró incrementar, sin embargo en ninguno de los tres años de operación ha llegado a cumplir su meta programada.

Inversiones petroleras

Dentro del protagonismo en la producción nacional de las empresas públicas, es eminente que las inversiones deben ir de la mano del comportamiento de la producción

petrolera. Para el caso del sector privado, se observa que en el 2007 y 2008 existió una desinversión y parte respondió a la inestabilidad política al conocer que el Estado proponía nuevas términos en las negociaciones petroleras y a la par terminaban de salir las empresas Perenco y City Oriente, con lo cual generaba inestabilidad de su permanencia en el país. Por otro lado también respondió a la caída del precio del barril de US\$ 138 a US\$ 85 en mediados del 2008.

Gráfico 17. Inversiones en exploración y explotación petrolera



Fuente: MRNNR, 2012a
Elaboración: El autor

Tras la renegociación de los contratos a finales del 2010, la inversión subió en un 2% en el 2011, sin embargo aun no se ha podido mantener o incrementar la inversión ya que para el 2012 cayó en un 5% con respecto al año anterior. En el sector privado se observa que la producción petrolera responde directamente a su inversión.

Para el caso de las empresas públicas la tendencia de la producción no responde a la fuerte inversión que se cita, si analizamos el crecimiento de la inversión en el último año se observa que fue del 19%, sin embargo el crecimiento de la producción fue únicamente del 5%.

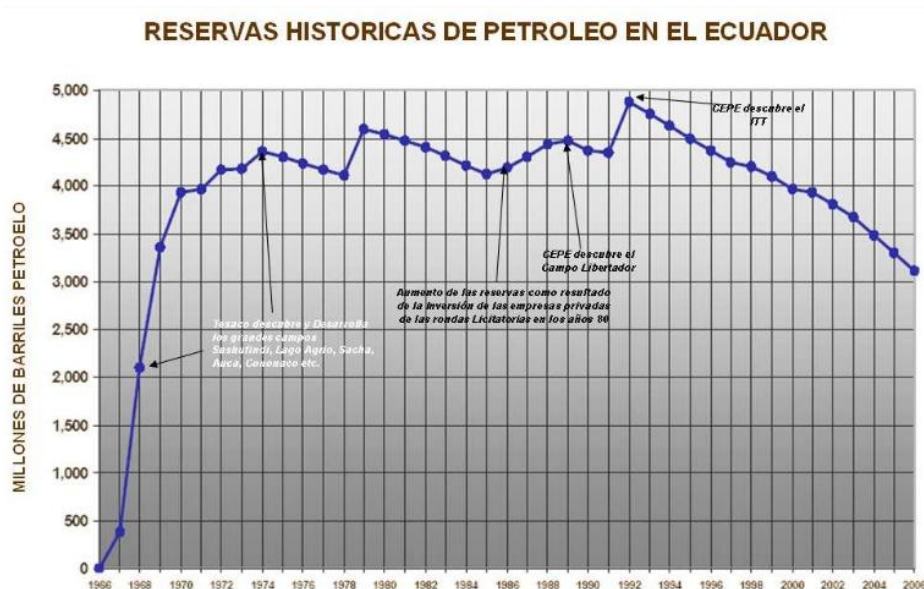
El total de inversión pública desde el 2007 hasta el 2012 representó US\$ 6.635,49 millones si dividimos para el total de producción en el mismo período, nos da un costo de producción de US\$ 8.91 por barril, mientras que el costo del sector privado está en US\$ 6,72 por barril. De acuerdo a este análisis se tiene que el costo de producción privado es US\$ 2,19 menor que el producido por las empresas públicas, sin

embargo se debería complementar este análisis con el direccionamiento de las inversiones pues en el sector público se ha intensificado la inversión en proyectos como: exploración de gas natural en el campo Amistad y la exploración y construcción de facilidades para la explotación del Bloque 31, inversión que no son cuantificadas en producción para este análisis.

Reservas petroleras

La producción actual promedio de petrolero esta en el orden de los 504. 000 barriles por día de petróleo, sin embargo no han existido nuevos descubrimientos petroleros que restituyan el consumo creciente de producción. Para mantener el equilibrio del sistema es necesario que por cada barril que se extraiga, necesariamente se deba sustituir uno como reserva probada. Las últimas reservas incorporadas han sido las descubiertas por la estatal en 1992 con los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), de ahí hasta el cierre del 2012, no se registran descubrimientos significativos adicionales, es decir que el país lleva 20 años sin el descubrimiento de nuevas estructuras generosas en hidrocarburos.

Gráfico 18. Incorporación histórica de reservas petroleras



Fuente: Chiriboga, 2007

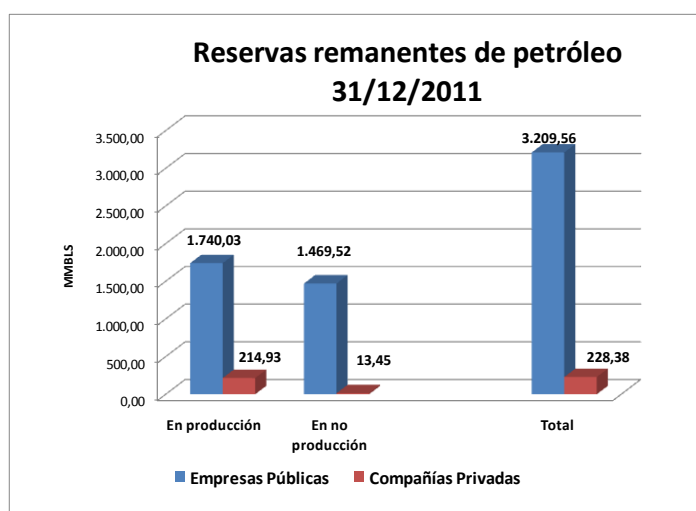
Es importante contrastar que la falta de descubrimientos de campos petroleros, no es una coincidencia, sino que las políticas petroleras diseñadas y aplicadas en el período de

los noventa estuvieron enfocadas a la participación y protagonismo del sector privado, con lo cual el interés no fue mantener un sistema sostenido, sino participar de mayor renta con una recuperación de su inversión en el corto tiempo, es por esto que las modalidades de contratos incentivaban a la explotación del sector privado en bloques ya descubiertos, minimizando el riesgo y optimizando sus ganancias.

Se conoce que de las zonas potencialmente explotables, solamente un 47 % esta explorado y que corresponde a las zonas cretácicas³¹, es decir que aún falta por explorar el 53% de la superficie potencialmente generosa en hidrocarburos, cuya superficie representa aproximadamente 40.000 Km², sin contar con las áreas protegidas (SHE, 2013a).

Al analizar las reservas remanentes nacionales, tanto en producción como las reservas que aun no han sido explotadas, se observa que estarían por explotarse un total de 3.437 millones de barriles. Esto significaría que el horizonte petrolero al ritmo actual de producción de petróleo de 504.000 barriles por día, estaría en el orden de los 19 años de producción, considerando las reservas del ITT.

Gráfico 19. Reservas remanentes de petróleo



Fuente: SHE, 2013a

Elaboración: El autor

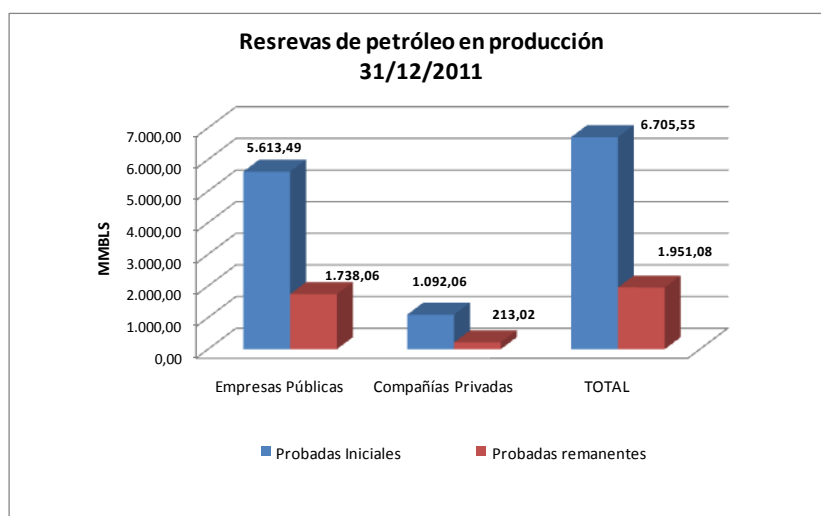
³¹ Zonas cretácicas: Pertenece a la era cenozoica del período cretácico y estas formaciones tienen una edad de aproximadamente entre 145 y 66 millones de años. Los yacimientos petroleros descubiertos en el país datan de este período, por lo que en zonas del pre cretácico de edad más antigua es posible encontrar nuevas reservas petroleras (Tectónica de placas. Disponible en <http://celestia.albacete.org/celestia/deriva/cretaci.htm>, visitado el 31 de marzo del 2013)

De acuerdo a una política de Estado en concordancia con una visión de conservación, se planteó como primera propuesta el mantener intactas las reservas petroleras del campo ITT, por considerarse que se encuentra en una zona vulnerable para el ecosistema de la Amazonía. El objetivo de la propuesta es mantener las reservas existentes en el subsuelo y a través de la cooperación y aportes nacionales e internacionales se pretende recaudar el 50% de lo que se obtendría si existiera una política de extraerlo. Esta decisión es una medida costosa para los intereses del Estado, considerando su impacto en la caja fiscal, sin embargo tiene un impacto positivo para la biodiversidad, reducción de emisiones del CO2 y principalmente el respeto a las poblaciones indígenas y su forma de vida (Amazonía por la Vida, 2013).

Con este antecedente, al analizar las reservas petroleras nacionales existentes sin los 960 millones de barriles de reservas probadas que pertenecen al campo ITT, el panorama en el tiempo se reduce a 13 años de explotación al ritmo actual de producción. El agotamiento de reservas es eminente, por lo que dentro de la agenda de política petrolera la exploración de nuevos campos es indiscutiblemente necesaria.

Por otro lado si se analiza las reservas de los campos que se encuentran en producción, se observa que de las reservas probadas iniciales se han explotado el 80%, lo que estaría por explotarse sería únicamente el 20% de reservas del orden de 1.951,55 millones de barriles, es decir que si no se integran nuevas reservas conocidas o por encontrarse el panorama se reduce a aproximadamente 10 años de producción.

Gráfico 20. Reservas petroleras (campos en producción)



Fuente: SHE, 2013a
Elaboración: El autor

Con respecto a las reservas de gas natural, se identificó en el campo Amistad del bloque 6 reservas probadas en el orden de 224.624 millones de pies cúbicos de gas, de las cuales quedan por explotar reservas remanentes de 136.178 millones de pies cúbico de gas. Actualmente se tiene una producción diaria de 52 millones de pies cúbico de gas y su panorama en el tiempo bordea los 8 años al ritmo de explotación actual. En este bloque se tiene estimado reservas posibles de 373.861 millones de pies cúbicos de gas que pudieran alargar la explotación de gas en aproximadamente 30 años (EP Petroecuador, 2012).

En conocimiento del recortado panorama en reservas hidrocarburíferas del país, el régimen ha comprometido inversiones direccionadas a exploración en la firma de los nuevos contratos. En la renegociación del 2010, se estipulo una inversión de US\$ 269 millones y en la décima ronda petrolera se comprometió 130,3 millones para los próximos cinco años (SHE, 2011a).

De la misma forma el proyecto emblemático del la XI ronda petrolera en los campos de la zona Sur Oriente presenta en un panorama pesimista, descubrir aproximadamente 369 millones de barriles y en un marco optimista se descubrirían 1.597 millones de barriles de petróleo, de acuerdo a los estudios realizados por el Instituto Francés del Petróleo BEICIP FRANLAB, sin embargo aun no se conoce a ciencia cierta el verdadero potencial de esta zona (MRNNR y SHE, 2012).

Conclusiones

En este capitulo se identificó que el cambio de visión y direccionamiento de la política petrolera, nació a partir del cambio del nuevo ciclo de acción estatal propiciado principalmente por la conformación de una coalición diferenciada de actores entre partidos políticos de izquierda, grupos ambientalistas, pachamamistas, actores en contra de la deuda externa, en fin todos motivados no solo por iniciativas regionales externas, sino también por una interiorización de las frustraciones que dejaba la acción política del modelo aperturista de derecha.

Tras la fragmentación de los partidos políticos, inestabilidad en la gobernabilidad, altos precios del petróleo, una desequilibrada repartición de renta petrolera, malas prácticas sociales y ambientales en operaciones petroleras y excesivas consideraciones al pago de la deuda externa, fueron indicadores para que el núcleo de la

coalición interesada e involucrada en un “cambio radical”, especialmente en ejes como el económico, salud, educación, ambiental y productivo, donde la política petrolera cobró un sentido sostenible y nacionalista, conformen el partido político Alianza País que junto a su plan de gobierno recogió y aglutinó todos los principios de la coalición y en donde se plasmaron los inicios de nacionalización del sector petrolero, cuyo fin se radica en la recuperación de la renta petrolera para el Estado como dueños del recurso, en función de la intervención y protagonismo público.

La intervención y el protagonismo público se generaron a través de las transformaciones institucionales ceñidas al MRNNR, conjuntamente con la creación de la ARCH y SHE, mismas que actúan como instrumentos de organización que cumplen un protagonismo determinado en la ejecución de la política petrolera. Sin embargo, al no ser estas instituciones ejecutoras, el ímpetu del Estado se enfocó en consolidar el modelo de empresas públicas, es así que después de varios intentos, hoy se tiene a Petroamazonas EP en el *upstream* y a EP Petroecuador en el *dowstream*. Estas empresas son identificadas como instrumentos de cooperación de la política y aunque son totalmente autónomas asumen responsabilidades semejantes a las de un decisor público, es decir, cumplen el rol de ejecutores de la política sectorial.

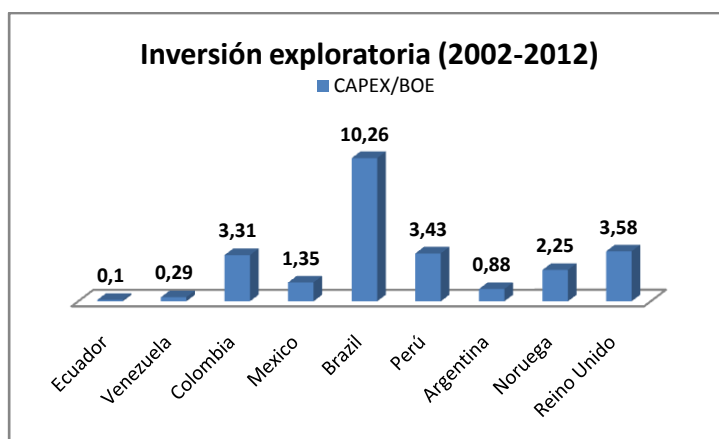
La recuperación y captura de renta petrolera, se dio a partir de los cambios normativos sobre la modalidad contractual de *prestación de servicios*, plasmada en la reforma a la ley de hidrocarburos en julio del 2010, en función de la cual se renegociaron y se firmaron los nuevos contratos en el *upstream*. Esta modalidad de contrato marcó el protagonismo estatal, recuperando la tutela sobre el bien y generando nuevas condiciones que eminentemente terminaron favoreciendo al Estado como dueño del recurso. La renta generada supera el 90% en los contratos de campos maduros y de la décima ronda, y sobre el 70% en los contratos renegociados.

Es visible el protagonismo del rol público sobre la gestión petrolera, por ejemplo en la producción nacional de petróleo representa el 70% aproximadamente y el 30% le corresponde a las empresas privadas, sin embargo el costo de producción de las empresas públicas es US\$ 2,19 por encima de las del sector privado, es decir que aunque el protagonismo eminentemente se enfoca en el sector público aun no se ha podido tener un modelo público eficiente en el sector que optimice su producción y reduzca sus costos operacionales.

Por otro lado, la sustentabilidad en la explotación petrolera y los principios ambientales han sido transversales en todos los niveles de la política petrolera, desde el PNBV hasta en la política sectorial, sin embargo analizando el panorama de reservas petroleras, de no incorporar a la producción reservas conocidas o por descubrirse, el panorama de explotación se reduce a 10 años, a 13 si incorporamos las reservas conocidas no explotadas y a 19 si consideramos el campo ITT.

Analizando el panorama global, se sabe que la industria petrolera ha incrementado en 4 veces sus inversiones en exploración, sin embargo en el país esa política continua estancada (Wood Makenzie, 2013).

Gráfico 21. Inversión exploratoria



Fuente: Wood Makenzie, 2013

Elaboración: El Autor

En el tema ambiental, el Estado aun no ha encontrado el modelo efectivo para hacer cumplir los principios del marco constitucional, puesto que aun la política ambiental se subleva a la económica y/o a la sectorial, muestra de ello es el poco avance que se ha logrado en la remediación de los pasivos ambientales propiciados por la actividad hidrocarburífera. De acuerdo a la meta plasmada en el PNBV se esperaba remediar el 60% de esos pasivos hasta el 2013, sin embargo se ha llegado a remediar únicamente el 12%. Esta remediación estaba a cargo de EP Petroecuador, sin embargo tras la reestructuración de las empresas de hidrocarburos, este aspecto no fue considerado con la misma premura que el traspaso de las actividades petroleras. El decreto ejecutivo de reestructuración entro en vigencia en enero del 2013, sin embargo hasta hoy no se ha definido quien remediará los pasivos ambientales.

CONCLUSIONES

Al analizar dos momentos en la dinámica de la política petrolera se observó que tanto en el período 1992-2006 como en el 2007-2012 la aplicación de los diferentes instrumentos públicos son semejantes, sin embargo los fines son diferentes ya que responden a directrices y objetivos disímiles, en el primer período se observa una política direccionada al aperturismo del sector privado y reducción del aparato público tanto en el control como en su ejecución, mientras que en el otro momento se observa un retorno del protagonismo público en donde su el fortalecimiento institucional son las piedras angulares del modelo, aunque su operatividad aun se encuentra en construcción.

Gráfico 22. Caracterización de la política petrolera (1992-2012)



Elaboración: El Autor

En el periodo identificado como neoliberal se observa que el CONADE fue la institución que marco la planificación de la política, a través del instrumento “agenda de modernización”, con lo cual se pretendió privatizar el *dowstream* petrolero y reducir al máximo la intervención del Estado en la regulación y control de las operaciones,

mientras que en el periodo denominado de nacionalización la SENPLADES es la institución que direcciona la política al largo plazo, cuyo fin es el fortalecimiento de las empresas estatales y la democratización del Estado a través de la reestructuración de las entidades públicas entre ellas las del sector petrolero.

En ambos periodos se dieron cambios normativos, en el denominado neoliberal se establecieron pautas para la inclusión del sector privado en los contratos del *upstream* petrolero, con lo cual aparecieron entre otras modalidades contractuales la de participación, en donde las empresas privadas participaron de un porcentaje de la producción petrolera, con lo cual la disponibilidad del bien le pertenecía a la empresa privada. La participación del Estado en la producción fue de aproximadamente 20% y en la renta del aproximadamente 40%, mientras en el periodo denominado de nacionalización se marcaron nuevas reglas para la intervención privada y se migraron todos los contratos a un único modelo de prestación de servicios, bajo el cual se reconoce a la contratista una tarifa por barril extraído y todo el crudo es propiedad del Estado. La participación del Estado en la renegociación fue superior al 70%, y en contratos de campos maduros y de la decima ronda superaron el 90% de renta.

En el ámbito institucional se marcó diferencias radicales, mientras en el momento neoliberal las instituciones públicas fueron vistas como incompetentes y su participación fue limitada, caso singular fue la DNH, cuyo manejo de la regulación y el control de todas las operaciones del sector petrolero lo realizó bajo una dirección dentro del Ministerio de Minas y Petróleos, mientras en el otro momento la institucionalidad se reestructuró, dotando de articulación programática entre el MICSE y MRNNR, y se fortaleció la entidad de control a una Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, dotándolo de autonomía financiera y administrativa para su gestión, así mismo se creó la Secretaría de Hidrocarburos para el manejo de las reservas y administración de los contratos hidrocarburíferos.

Las empresas públicas y privadas en ambos modelos ejecutaron la política pública, en este sentido en el momento de apertura comercial, la empresa Petroecuador cedió el protagonismo a las empresas privadas, producto de ajustes presupuestarios y la pérdida de autonomía financiera para sus reinversiones, con lo que su producción cayó de 350.000 barriles por día a 192.000 barriles por día en este periodo, llegando a tener apenas el 35 % de participación de la producción nacional en el 2006, mientras en el

otro momento las empresas publicas gozan de protagonismo, teniendo en cuenta su importancia estas fueron reestructuradas y separadas en el *upstream* y *downstream*. Su participación en la producción nacional representa el 70%.

Bajo este contexto, se observa que efectivamente existe un surgimiento de una tendencia diferenciada a la vida en los años noventa en política petrolera, la vehemente presencia del aparato público en todos los niveles de la política hacen ver el liderazgo y control sobre el sector, sin embargo la rezagada participación del sector privado en la ejecución de la política ha ocasionado un decrecimiento de sus inversiones, lo cual se ve reflejado en la caída significativa de producción en un 27% entre el 2007-2012. Por otro lado, el tibio crecimiento del 12% de la producción pública es la respuesta a la caída de la producción nacional experimentada en este período.

El Estado aun no ha encontrado el punto de equilibrio entre la intervención pública y privada. Es preciso tener claro, que la visión nacionalista de la política petrolera, no debe ser interpretada como el desplazamiento del sector privado de las operaciones, es decir la intervención privada no debe ser reducida a su mínima expresión sino debería verse como un instrumento más de política, en donde con marcos normativos claros y una institucionalidad fuerte, el aporte privado debería ser el coautor de la ejecución de una política pública de nacionalización.

Por otro lado, es preciso anotar que la política petrolera se ha enfocado principalmente en consolidar un marco de gestión en el *upstream*, direccionado a la maximización de la producción bajo el protagonismo público y básicamente como una alternativa de financiamiento de la caja fiscal, sin embargo los esfuerzos y el ímpetu gubernamental por cambiar las estructuras de la política petrolera vivida en los noventa, aun no se han consolidado en temas como la sustentabilidad de la explotación, principios ambientales y seguridad energética en el abastecimiento de combustibles, por lo que cabe preguntarse si los proyectos que vienen en cola son suficientes para garantizar el andamiaje de una política petrolera eficiente y en concordancia con su direccionamiento de soberanía y sustentabilidad.

- XI ronda petrolera (16 bloques para exploración hidrocarburífera)
- Construcción de la refinería del Pacífico (producción de 300.000 barriles por día, con lo cual se garantizará el abastecimiento de la demanda nacional).

- Proyecto de optimización de generación eléctrica OGE (generación de 135 MW con el uso del gas asociado de los campos petroleros y la reducción de emisiones de 315 mil toneladas de CO2 a la atmosfera).
- Compra de DURAGAS (Adquisición del monopolio de distribución de GLP -40 % de participación en el mercado).
- Construcción del Terminal de almacenamiento de GLP en Monteverde y el gasoducto hasta El Chorrillo (Mayor seguridad del abastecimiento de GLP).

BIBLIOGRAFIA

- Acción Ecológica (2012). Información disponible en:<http://www.accionecologica.org/editoriales/1595-carta-de-accion-ecologica-a-la-agencia-andes>, visitado el 3 de febrero del 2013
- Amazonía por la vida (2013). La propuesta Yasuni ITT. Información disponible en <http://www.amazoniaporlavida.org/es/La-propuesta/>, visitado el 13 de febrero de 2013.
- Álvarez, Yomar (2012). “Iniciativa Yasuní-ITT, un instrumento más de la contradicción estatal. Estudio de la Política de Conservación desde la Agenda Pública”. Disertación maestra, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- ARPEL Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y El Caribe, (2013). Disponible en <https://www.arpel.org/>. Visitado el 15 de enero 2013.
- Artola, Verónica; Pazmiño, Fernanda (2007). “Análisis de los fondos petroleros en el Ecuador”: Banco Central del Ecuador.
- Auty, Richard (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres; New York: Routledge.
- Beicip Franlab (2004) “Reservas y Plan de Desarrollo”. En *Actualización del estudio de ITT*. Beicip Franlab.
- Bobbio Norberto (1992), *El Estado , Gobierno y Sociedad*: por una teoría general de la política. Trad. José Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderas, Rafael (1975). *La Nacionalización del Petróleo*. Caracas. Venezuela.
- Cohen, Jean y arato, Andrew (2001). *Sociedad civil y Teoría de Política*. México: Fondo de Culturas Económicas. Primera Reimpresión.
- CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo (1994). “Agenda para el Desarrollo”. Plan de Acción del Gobierno nacional 1993-1996, (segunda edición). Ecuador.
- Chiriboga, Alfredo (2007). “Propuesta de explotación y manejo de crudos pesados Petroproducción”, campo Oglan. IAEN
- Diario El Comercio -Jose Icaza Subsecretario de Gas Natural- (2013). Disponible en http://www.elcomercio.com.ec/pais/guayaquil-proyecto_de_gas-gasoducto-guayas-obra_publica_0_847715235.html.
- _____, (2007). “El sector energético a cargo de un radical”. Disponible en http://www.ecuacior.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1786:migrado1786&catid=72:noticiasnacionales&Itemid=119 (visitada el 15 de noviembre 2012).
- Diario el Universo (2007). Petroecuador a manos militares. Información disponible en <http://www.eluniverso.com/2007/11/30/0001/9/550C676073B840F09A11B0571F127EB4.html>, visitado el 13 de noviembre del 2012.

- _____, (2011). "Petroecuador y las estatales van por nuevo intento de reestructuración". Información disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/07/29/1/1356/petroecuador-estatales-van-nuevo-intento-reestructuracion.html>. visitado el 25 de noviembre del 2012.
- Diario Hoy (2010). "Larrea y su iniciativa ciudadana se distancian de la revolución de Ap". Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/larrea-y-su-iniciativa-ciudadana-se-distancian-de-la-revolucion-de-ap-413336.html> (visitada el 30 de enero 2013).
- _____, (2012). Los Oleoductos OCP y SOTE están subutilizados. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-oleoductos-ocp-y-sote-estan-subutilizados-569890.html>.
- El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Información disponible en <http://www.ballenitasi.org/2011/09/el-derecho-la-consulta-previa-libre-e.html>, visitado 3 de marzo del 2013.
- EP Petroecuador (2012). PRIPA Plan de Remediación Integral de Pasivos Ambientales, 2012.
- _____, (2012a) "Presentación de campos maduros Shushufindi-Libertador" marzo 2012.
- _____, (2012b). Justificaciones para la ampliación de la etapa de evaluación. Oficio N°28604-PGER-EGER-ERGE-CES-2012.
- EPP, EP Petroecuador (2010). Plan operativo del 2011.
- EP Petroecuador- Gerencia de Gas Natural (2012). Propuesta del modelo de gestión para el aprovechamiento de gas natural.
- Falconí, Fander; Ponce, Juan (2005). "¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12?: Una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano". Íconos, 23.
- Finanzas y Más, 2013. Disponible en <http://www.marielamendezprado.com/2011/01/fondo-noruego-nbim-vs-feirep-lecciones.html>. Visitado el 7 de febrero 2013.
- Fontaine, Guillaume, (2007). "La Globalización de la Región Amazónica, en *El Precio del Petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*". Quito: Abya-Yala.
- _____, (2008). "Neonacionalismo petrolero en los Andes". En *América Latina y petróleo: los múltiples desafíos de cara al siglo XXI*, Isabel
- _____, (2012). "El análisis de políticas en la sociología de la acción pública". Laboratorio de investigación sobre la gobernanza. FLACSO-Ecuador.
- 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: Flacso Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Gerencia de Exploración y Producción de EP Petroecuador (2012). Presentación deslizada al Directorio de EP Petroecuador.
- Gordillo Ramiro (2005). *¿El oro del diablo?* Ecuador: historia del petróleo, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Grabación en el evento del Lanzamineto de la XI ronda petrolera. El evento se realizó el 28 de noviembre del 2012.
- Habermas, Jürgen, (1998). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C. R. (1996) *Political Science and the Three new Institutionalisms*.
- Hall, Minard L (2000) "Los terremotos del Ecuador del 5 de marzo de 1987. Deslizamientos y sus efectos sociales". *Estudios de Geografía*, Volumen 9. Escuela Politécnica Nacional. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Corporación Editora Nacional.
- Hecló y Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money*. Community and Policy inside British Politics: Macmillan, London.
- Howlett M. y Ramesh M. (2007), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 87-117. Chapter 4: "Policy Instruments".
- Hoy (1998). "SOS PARA PETROECUADORI". Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/sos-para-petroecuador-95694.html> (visitada el 29 de diciembre 2012).
- Ivanhoe (2008). *Mecanismo de explotación en el Campo Pungarayacu*. Universidad Central del Ecuador.
- Jordan Andrew, Wurzel Zito (2005), "The Rise of New policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?" En: *Political Studies*.
- Kingdon John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kooiman Jan (2006). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po/Gouvernances, 11-44; 357-369.
- Llanes Henry (2004). "Estado y Política Petrolera en el Ecuador" Quito: Ecuador.
- 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.
- MBA, Movimiento Bolivariano Alfarista (2013) disponible en <http://www.bolivarianoalfarista.blogspot.com/> (visitado el 5 de febrero 2013)

- 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.
- Meny, Ives y Thoening Jean-Calude, (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MICSE, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2012) Cambio de la matriz energética.
- _____, (2013) Rendición de cuentas del 2012. Exposición del Econ. Wilson Pastor.
- Ministerio de Finanzas (2011). “Justificativo de ingresos y gastos” Proforma del Presupuesto general del Estado 2012.
- MRNNR y SHE, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2012): Presentación del MRNNR en el lanzamiento de la XI Ronda petrolera.
- MRNNR, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2011). Modelo de gestión.
- _____, (2012). Agenda sectorial de política.
- _____, (2012a). Informe de Gestión.
- MRNNR-Rendición de Cuentas (2010). Rendición de cuentas del 2010.
- Muller y Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrétien: Paris
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*. Colombia: Ed Francesa.
- OLADE Organización Latinoamericana de Energía, (2013). Disponible en <https://www.olade.org/>. Visitado el 15 de enero 2013.
- OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo (2013). Disponible en <https://www.opec.org/>. Visitado el 15 de enero 2013.
- Organización juvenil Comuna Amazónica (2013). Información disponible en : <http://comunamazonica.blogspot.com/2013/02/oposicion-promocion-de-la-xi-ronda.html>, visitada el 03 de febrero del 2013
- Orozco, Mónica (2012). “Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005-2010”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Peters Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Petroamazonas EP (2012) Informe de Cumplimiento de Metas 2012 para el directorio.
- _____, (2012a). Cumplimiento de metas operativas del 2012. Sesión de Directorio de XX.
- Petroecuador (2002) *Estadística de la Industria Petrolera 1972 – 2001*. Publicación de Planificación Corporativa – Gerencia de Economía y Finanzas, Agosto del 2002.
- _____, (2009) Informe Estadístico 1972-2006, 2007, 2008.

- Pierre Jon, Peters Guy B. (2000), *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Plan de Gobierno Alianza PAIS 2007-2011 (2006).
- 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://bibliotecavir126tual.clasco.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>. (Visitada el 13 de marzo de 2013).
- Reyes, Fernando (2006). *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador: “La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica”*. Quito-Ecuador
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rosero Andrés (2009). “La reforma neoliberal en el sector petrolero ecuatoriano. El caso Petroecuador”; FLACSO: Quito
- Roth Deubel, André-Noël (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau (Coord.): 327-351. México DF: El Colegio de México.
- Sabatier, Paul (1988), “*An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*”, en *Policy Science*: N° 21, pp.129-168.
- Secretaría de hidrocarburos (2011). *Perspectivas del sector petrolero*. Presentación realizada en el Seminario Latinoamericano y del Caribe de Petróleo y Gas.
- Senplades, Secretaría Nacional de Planificación (2011). *Reforma democrática del Estado*.
- _____, (2009) “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013”.
- Senplades, Coordinación General de empresas Públicas (2013). *Análisis de gestión de las EP en el 2012*.
- SHE, Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (2011a). *Perspectivas del sector petrolero*. Presentación realizada en el Seminario Latinoamericano y del Caribe de Petróleo y Gas.
- _____, (2011b). “Renegociación de Campos petroleros”
- _____, (2012). Disponible en <http://www.she.gob.ec/portal/es/web/hidrocarburos/secretario-de-hidrocarburos;jsessionid=8D6F07DECB44DF983D39C2E116DBBEA6> (visitada el 17 de diciembre 2012).
- _____, (2013). *Datos estadísticos de producción*. Información disponible en <http://www|.she.gob.ec/portal/es/web/hidrocarburos/secretario-de-hidrocarburos;jsessionid=4986302F5E5C3E52FA27791D9E59DC48>, visitado el 28 de marzo del 2013.
- _____, (2013a). *Reservas Hidrocarburíferas*.

Shell (2013). “Recuperación Mejorada (EOR)”. Información disponible en: <http://www.shell.com.mx/innovation/meeting-demand/getting-more/eor.html>, visitado el 12 de febrero del 2013.

Wood Makenzie (2010).”Presentación del modelo de gestión de Petroecuador”.

_____ (2013).”Plan maestro de hidrocarburos”. Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.

Velasco María (2007). “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”. CES Felipe II (Universidad Complutense).

DOCUMENTOS LEGALES

Constitución (2008)

Decreto Ejecutivo 870, publicado el 5 de septiembre del 2011. Creación de la empresa Pública Ecuador Estratégico

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.

Decreto Ejecutivo No. 314 de 6 de abril de 2010, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 171 de 14 de abril de 2012. Creación de Petroamazonas EP

Decreto Ejecutivo No. 315 de 6 de abril de 2010, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 171 de 14 de abril de 2010. Creación de EP petroecuador.

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

Ley de Hidrocarburos N° 1459, publicada en el Registro Oficial N° 322 del 1 de octubre de 1971; y, codificada mediante Decreto Supremo No. 2967 de 6 de noviembre de 1978, publicado en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978.

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)

LOEP, Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009). “Régimen económico y financiamiento”

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

Reforma a la Ley de Hidrocarburos de 1978.Publicada en el registro Oficial N° 244 el 27 del 2010.

ENTREVISTAS

Informante 1, Funcionario de la EP Petroecuador, junio de 2012.

Informante 2, Ex funcionario del CAD de Petroecuador, noviembre de 2012.

Entrevista a técnicos de EP Petroecuador (2012), Equipo negociador del Campo Auca en el 2012.