

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2009-2011**

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

**RUPTURA DEL EXTRACTIVISMO: UNA VISIÓN DE POSIBILIDADES PARA
ECUADOR**

SYLVIA MARCELA REINOSO ESPARZA

SEPTIEMBRE 2012

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2009-2011**

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

**RUPTURA DEL EXTRACTIVISMO: UNA VISIÓN DE POSIBILIDADES PARA
ECUADOR**

SYLVIA MARCELA REINOSO ESPARZA

ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ

LECTORES/AS: ANITA KRAINER

VÍCTOR LOPEZ

SEPTIEMBRE 2012

DEDICATORIA

A mis amados Humberticos:
Jorge y Rafael

AGRADECIMIENTOS

Quiero empezar agradeciendo a mis compañeras y compañeros de la convocatoria 2009-2011 de Gobernanza Energética, pues me enriquecí mucho de nuestra diversidad de profesiones, de opiniones y hasta de edades. En este valioso intercambio de conocimientos jugó un papel fundamental la guía oportuna del prestigioso grupo de profesores que FLACSO puso a nuestra disposición y aprovechamiento, a todos ellos muchas gracias por ayudarme a que mis objetivos al ingresar a esta institución y desarrollar el programa de maestría hayan sido alcanzados y excedidos.

 Mi gratitud especial al Doctor Iván Narváez por su guía, constante apoyo y seguimiento al desarrollo de este proyecto.

 Finalmente mi infinito agradecimiento a la Señora Sofía Estela Pérez vda. de Toledo porque puedo decir que Dios la puso en mi camino no sólo para que pueda terminar este proyecto sino para que me ayude a convertirme en madre de mi hermoso Rafael.

CONTENIDO

ABREVIATURAS	8
RESUMEN	9
CAPÍTULO 1	10
EL EXTRACTIVISMO.....	10
Las limitantes del modelo de desarrollo productivo	10
El modo de extracción.....	12
Tendencias económicas de las economías extractivas	13
Tendencias políticas en las economías extractivas	15
Conflictos socio-ambientales en las actividades extractivas.....	17
Las economías extractivistas mineras	19
Las distorsiones económicas.....	19
Las distorsiones políticas	22
Las distorsiones (conflictos) socio-ambientales	24
Neo-extractivismo.....	26
Propuestas teóricas para sobrellevar la extracción de los recursos naturales	27
Herramientas para la gestión pública	31
Políticas públicas	31
La planificación	32
El problema de la implementación	33
Evaluación	35
Dependencia al sendero	36
Conclusiones	37
CAPÍTULO 2	39
EL PROCESO EXTRACTIVO EN EL ECUADOR	39
Antecedentes	39
El mercado petrolero mundial	40
La exportación petrolera ecuatoriana	43

Primer periodo: 1972-1982.....	43
Segundo periodo: 1982-2006.....	46
Tercer período: 2006 y gobierno de Rafael Correa Delgado	48
Los impactos socio-ambientales ocasionados por las actividades hidrocarburíferas en el Ecuador ..	59
Conclusiones	61
CAPÍTULO 3	63
ANÁLISIS	63
El modo extractivista ecuatoriano	64
Evaluación de las condiciones para conseguir una efectiva implementación de las políticas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) para salir del extractivismo.....	65
Una teoría sólida.....	65
Una ley bien concebida.....	68
Responsables capacitados y comprometidos	69
Apoyo político y social.....	69
Entorno favorable	70
Análisis de las concordancias entre las estrategias propuestas por el PNBV y el modelo teórico para enfrentar al extractivismo desarrollado por Bunker	71
Análisis de las acciones tomadas por el gobierno de Rafael Correa en torno a la gestión de los recursos petroleros.....	75
Conclusiones	77
De la aplicación del modelo para evaluar la efectividad de la implementación de un programa o política	77
Del análisis de las concordancias entre las estrategias propuestas por el PNBV y el modelo teórico para enfrentar al extractivismo desarrollado por Bunker	78
Del uso de los recursos no renovables para cambiar el patrón de desarrollo	79
De la aplicación de la metodología de dependencia al sendero	80
Conclusión final	80
BIBLIOGRAFÍA	81
DOCUMENTOS	84
ANEXOS	86
Tablas.....	86

Tabla 2. Constitución de 1978 codificación de 1997 y 1984 – puntos relevantes.....	86
Tabla 3. Constitución de 1998 – puntos relevantes.....	88
Tabla 4. Constitución de 2008 – puntos relevantes.....	90
Tabla 5. Ley de hidrocarburos – puntos relevantes.....	94

Índice de Figuras

Figura 1. Estructura analítica de la explicación de dependencia al sendero	35
Figura 2. Movimientos históricos del precio del crudo	41
Figura 3. Producción petrolera ecuatoriana 2007-2010	57

ABREVIATURAS

BCE	Banco central del Ecuador
CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales
CEREPS	Cuenta de reactivación productiva y social, del desarrollo científico-tecnológico y de la estabilización fiscal
CIADI	Centro Internacional de Arbitraje de Diferencias Relativas a Inversiones
CO ₂	Dióxido de carbono
FAC	Fondo de ahorro y contingencia
FEIREP	Fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público
FEISEH	Fondo ecuatoriano de inversión en los sectores energéticos e hidrocarburíferos
FEP	Fondo de estabilización petrolera
IOC	International oil company
NOC	National oil company
NT	Bienes no comercializables
OPEP	Organización de países exportadores de petróleo
PIB	Producto interno bruto
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNT	Precio relativo de los bienes no comercializables
PT	Precio relativo de los bienes comercializables
SIISE	Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador
T	Bienes comercializables
WTI	West texas intermediate

RESUMEN

El presente trabajo busca develar hacia dónde se encamina la política de gestión de los recursos hidrocarburíferos aplicada en el Gobierno de Rafael Correa Delgado, ¿es hacia el extractivismo o a la construcción de un modelo diferente, como aquel propuesto en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV)?.

La respuesta a la pregunta central se elabora a partir de la definición del modo de extracción desarrollado por Bunker, para luego centrarse en la dinámica específica a la explotación hidrocarburífera del Ecuador desde los inicios de la explotación de interés comercial del petróleo (1972) hasta las últimas acciones en materia de política petrolera ejecutadas por el actual gobierno (2010). Adicionalmente, se estudian algunos documentos jurídicos como: Constituciones, Leyes y Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) con el objetivo de analizar la estructura en la cual se enmarca la gestión de los recursos naturales no renovables, con énfasis en el petróleo. Finalmente en el capítulo tercero se realiza un análisis comparativo de los hechos que han conformado la realidad de la extracción y uso de los recursos petrolíferos contra el modelo teórico del modo de extracción; se evalúa la efectividad en la implementación de políticas contenidas en el PNBV bajo el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian y se las contraponen a su vez contra las distorsiones generadas en las economías extractivas para evaluar su pertinencia; y se analizan las acciones de política petrolera del gobierno de Correa comparándolas con las prescripciones teóricas para sobrellevar la extracción del crudo.

Como se trata de un cambio en el modo de desarrollo de una nación (objetivo final del PNBV), lo que se pretende encontrar es aquella decisión del actor clave que posibilitaría la creación de instituciones que posteriormente sean difíciles de revertir y den como resultado el cambio mayor esperado, siguiendo los pasos del modelo de análisis de Dependencia al Sendero. De antemano se advierte que el periodo de evaluación es muy corto como para identificar la creación de instituciones y mucho menos las reacciones, contra reacciones y el resultado final pero la metodología sirve para intentar identificar si existe el momento de coyuntura crítica en el cual se opta por la construcción de un modelo diferente, donde las conclusiones de los análisis generados en el tercer capítulo son las entradas para configurar la respuesta central.

CAPÍTULO 1 EL EXTRACTIVISMO

Las limitantes del modelo de desarrollo productivo

Desde una perspectiva clásica una teoría del desarrollo, a través de la construcción de modelos simplificados de los sistemas económicos y de la validación de los mismos al compararlos frente al contexto histórico, busca explicar desde un punto de vista macroeconómico las causas y el mecanismo del aumento de la productividad y del factor trabajo, así como también, de las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y de la distribución del producto social (Furtado, 1977:11). Según Bunker, estas teorías del desarrollo basadas en el modelo americano-europeo no pueden trabajar bien con las economías amazónicas porque aún cuando se enfocan en la exportación de materia prima, no se involucran con sus dinámicas internas. Estas limitantes del modelo productivo se comprenden mejor a través de las leyes de la termodinámica.

Las economías productivas son todas finalmente solo una reorganización espacial a nivel molecular y estructural de materia y energía extraída de la naturaleza. En el sentido preciso, los humanos solo pueden producir ideas y símbolos, tanto así que, lo llamado producción es solamente una intervención y redirección de los procesos naturales de la transformación de materia y energía. Cada una de estas transformaciones incrementa la entropía, es decir, libera energía en forma que los humanos no pueden subsecuentemente utilizar (Bunker, 1988:12 citando a Georgescu Roegen, 1970). La producción o apropiadamente la transformación, no puede ocurrir sin alguna forma de extracción continua del medio ambiente natural, esta pérdida constante de materia y energía por parte de las economías de extracción ocasiona la perturbación de sus sistemas humanos y bióticos, simplifica su organización social y su medio ambiente natural debido a la reducción del flujo de energía y a la poca o nula retención de esta en formas útiles, en contraste con lo que sucede en las economías productivas (Bunker, 1988:13, 32).

Porque la extracción es necesariamente anterior a cualquier proceso de producción o transformación, los modelos económicos que consideran los modos de producción como cerrados, auto reproducibles o como indefinidamente expandibles están fundamentalmente equivocados. Cualquier modelo económico que considere que el valor es creado solamente por el trabajo humano está fundamentalmente equivocado. Cualquier teoría del intercambio internacional la cual mida el flujo de los *commodities*¹ entre las regiones solo en términos de capital, precios o de trabajo incorporado en cada uno de estos, esta por lo tanto también equivocado. En el corto tiempo la idea de que estos modos de producción puedan reproducirse a sí mismos o puedan ellos mismos crear valor, esta negada por la dependencia física de la producción sobre la extracción. En el largo tiempo la lógica de la maximización de las ganancias o del retorno del trabajo acelera el agotamiento de diferentes y eventualmente de todas las fuentes naturales. Esta aceleración de los modos de producción precipita el agotamiento de los modos de extracción y por lo tanto apresura el eventual colapso de todos los modos industriales de producción. En lugar, los modelos económicos y las teorías del desarrollo deberían tomar en cuenta los requerimientos físicos que la continuación de cualquier formación social y los modos de producción que se han identificado dentro de él, dependen de la reproducción tanto de la regeneración de los sistemas de transformación natural de la energía o del agotamiento de un stock limitado de fuentes de energía. Un modo de producción industrial solo puede sostenerse a sí mismo por medio de la extracción de energía y materia de los modos de extracción (Bunker: 1988:246).

Una vez que se entiende la termodinámica de la dependencia física entre la producción, extracción y la forma en que las complejas organizaciones sociales emergen en los medioambientes extensivamente modificados, Bunker cita la recomposición sociológica hecha por Adams (1975) del principio de Alfred Lotka que dice “en la evolución, la selección natural favorece aquellas poblaciones que convierten la mayor cantidad de energía” para explicar el desarrollo desigual de las regiones y la

¹ Commodities traducción propia al español: materia prima. Los commodities no solo incluyen al petróleo y los minerales sino también a la madera, los aceites, la carne, pieles de animales salvajes, nueces o arboles no domesticados, la mayoría de los peces y los esclavos (Bunker, 1988:24).

subordinación de las economías extractivas con respecto a las productivas en el sistema económico mundial (Bunker, 1988:13).

El modo de extracción

La economía que sirvió como objeto de observación para la construcción del modelo para describir el modo de extracción fue la Amazonía brasileña, la misma que, a través de una serie de exportaciones extractivas (materia prima extraída de la naturaleza – *commodities*–) ha formado parte integral de la economía mundial por alrededor de 350 años, proveyendo primero bienes rentables para el comercio internacional y, después, esenciales para el desarrollo industrial (Bunker, 1988:12).

Bunker encuentra que las dinámicas internas de las economías extractivas difieren significativamente de aquellas economías productivas en sus efectos sobre el medio ambiente natural, en la distribución humana de las poblaciones, el crecimiento de la infraestructura económica (entendida como todo lo que humanamente se puede construir u organizar lo cual facilita la actividad social y económica) y por su puesto en el subsecuente potencial de desarrollo de la región afectada, de tal forma que niveles diferentes de desarrollo regional resultan de la interacción entre la demanda cambiante en el mercado mundial por materias primas específicas y la reorganización local de los modos de producción y extracción como respuesta. Porque esta apropiación de los recursos naturales y sus resultados ecológicos afectan la estructura de clases, la organización del trabajo, los sistemas de intercambio y la pobreza, las actividades del Estado, la distribución de las poblaciones, el desarrollo de la infraestructura física y las clases de información, pensamientos e ideologías la cuales forman las organizaciones sociales y el comportamiento, el autor introduce el término, modo de extracción, para sugerir las conexiones sistémicas de este fenómeno (Bunker, 1988:21-2).

Aun cuando las características específicas y las dinámicas particulares de los modos de extracción y de los mercados de *commodities* extractivos deben analizarse individualmente, es posible citar algunas tendencias generales en lo económico, político y socio-ambiental de las economías extractivas exportadoras, las mismas que se detallan a continuación (Bunker, 1988: 23).

Tendencias económicas de las economías extractivas

Las regiones cuya economía está anclada al sistema mundial a través del intercambio exclusivo de los *commodities* extraídos,² o, en palabras de Prebisch (1950), donde la división internacional del trabajo ha determinado que se especialicen en exportaciones de bienes primarios, pueden ser caracterizadas como extremas periferias. Estas regiones periféricas sufren de deteriorados términos de comercio, con respecto a las economías centrales especializadas en la exportación de bienes industriales, ya que las bajas proporciones de capital y trabajo incorporados en el valor total de sus exportaciones las fuerzan a intensificar la explotación de sus recursos naturales para asegurar montos constantes de bienes importados (Bunker, 1988:24, Vallejo, 2010:19 citando Prebisch, Giljum and Eisenmenger 2004 et al.).

Esta baja relación de trabajo o capital con respecto al valor, ocasiona en un inicio rápidos incrementos en los ingresos regionales, los mismos, que pueden ser seguidos por igualmente rápidos colapsos cuando el agotamiento de las reservas de fácil acceso requiere de aportes adicionales de trabajo y capital sin el correspondiente incremento en volumen, pero aún cuando el agotamiento aumenta los costos de extracción, los capitales adicionales y el trabajo son en su mayoría requeridos para la exploración y transporte más que para la extracción realmente y ni aún así, estos costos dejan de constituir una proporción relativamente pequeña del precio. Esta proporción del precio sería incluso más insignificante si se tomaran en cuenta la velocidad de agotamiento del recurso (Bunker, 1988:23, 24 citando Schumacher, 1973; Georgescu-Roegen, 1970, Schnaiberg, 1980).

Otra característica de las regiones extractivas es el bajo nivel de vínculos de éstas con otros sectores económicos de la región, tal que, tienden a desarrollar pocos encadenamientos³ en comparación con las economías productivas. Esta naturaleza de

² Commodities extraídos hace referencia a recursos que ocurren en la naturaleza y en cuya existencia o continua reproducción no hay intervención humana deliberada (Bunker, 1988:24).

³ La teoría de los encadenamientos se enfoca en que “el desarrollo no depende mucho de encontrar las combinaciones óptimas dados ciertos recursos y factores de producción como de llamar a la acción para propósitos del desarrollo a los recursos y habilidades que están escondidas, dispersas o mal utilizadas” (Gelb, 1988:14 citando a Hirschman 1958:5). De acuerdo con esta teoría, en un contexto social, político y económico ciertas características de la actividad líder son propicias a lo antes mencionado, proveyendo un gran estímulo. Los efectos de la interacción entre el sector

enclave de las economías extractivas resulta de varios factores. Primero la baja proporción de capital y trabajo con respecto al valor de mercado que concentra los beneficios en el intercambio, más que en el sector extractivo (Bunker: 1988:26 citando a Katzman, 1976). Segundo, las economías extractivas no responden a las ventajas de ubicación que tienden a impulsar la mutua proximidad con empresas productivas. Las economías extractivas necesariamente se localizan en las fuentes de materia prima y estas fuentes pueden estar muy lejos de centros demográficos y económicos existentes, esta distancia incrementa el costo del reclutamiento de trabajadores, la subsistencia, el alojamiento y el desarrollo de infraestructura (Bunker: 1988:26).

Desde el punto de vista de las dinámicas de escala, la tendencia de las economías extractivas difiere crucialmente de las productivas, puesto que las primeras funcionan de manera inversa con respecto a las escalas en las economías productivas. Las fuerzas de producción se desarrollan progresivamente en los sistemas industriales porque el costo por unidad de una mercancía de producción tiende a bajar a medida que la producción incrementa. En los sistemas extractivos, sucede lo contrario, el costo por unidad tiende a subir a medida que la escala de extracción se incrementa. Grandes cantidades de un *commodity* extractivo pueden obtenerse solamente explotando fuentes cada vez más distantes o más difíciles. A pesar de que la innovación tecnológica puede reducir los costos de algunos de los procesos extractivos en el corto plazo, el costo por unidad de extracción continuará aumentando en el largo plazo. Por lo tanto, cuando las economías

líder y otros sectores se dividen en encadenamientos productivos, de consumo y fiscales. Los encadenamientos productivos se dividen a su vez en: 1) encadenamientos hacia atrás, que se enfoca en el potencial para estimular el crecimiento de las industrias proveedoras y 2) los encadenamientos hacia adelante que se refieren al potencial para estimular el crecimiento de procesos posteriores localizados en la misma región o país. Hirschman (1981) también distingue entre el estímulo proveído por aquellos involucrados en la misma actividad líder (encadenamiento interno) y el estímulo ofertado a otros (encadenamiento externo). En contraste con otras teorías, la teoría de los encadenamientos no enfatiza en las ventajas comparativas y en el intercambio internacional y tampoco señala a unos pocos factores fijos como mayores impedimentos para el crecimiento (Gelb, 1988:15).

Para las actividades de rentas altas, los encadenamientos productivos, por definición, son potencialmente menos significantes, debido a que las entradas intermedias y los retornos para factores de producción reproducibles sólo cuentan como una pequeña proporción del valor final con respecto a otros productos, mientras que los encadenamientos de consumo podrían ser juzgados como adversos cuando existe una propensión a grandes importaciones, la que reduciría la demanda global por los productos de país y por lo tanto inhibiría el desarrollo de otros sectores y finalmente los encadenamientos fiscales pueden ver limitada su eficiencia cuando el excedente es concentrado en manos de relativamente pocos decisores en el gobierno, de tal forma que limitantes por una inadecuada capacidad de planificación se vuelven vinculantes. Como resultado el excedente tiende a ser usado en proyectos de larga escala. Esto puede parecer como una minimización en la complejidad administrativa del manejo de los desembolsos, pero de hecho solamente cambia el problema hacia la etapa de implementación de dichos proyectos. Muchos proyectos gigantes pueden mover a un país productor, especialmente a los pequeños, lejos de la diversificación económica y hacia una dependencia de inversiones clave, dejando el país más vulnerable que antes (Gelb, 1988:15-7).

extractivas responden a la demanda externa, ellas tienden a empobrecerse a sí mismas, debido a: 1) agotamiento de reservas que no pueden regenerarse; 2) explotación de reservas más allá de su capacidad de regeneración; 3) forzamiento del costo por unidad, de material extraído, a subir tan alto que el desarrollo de alternativas sintéticas o cultivadas en otras regiones se tornan costo efectivas (Bunker, 1988:25).

La combinación de factores que lideran el eventual empobrecimiento o colapso de las economías extractivas en una específica región o subregión, con los factores que limitan la extensión en la cual las economías extractivas pueden compartir con otras empresas las ventajas de ubicación de los centros poblados y de infraestructura, crean ciclos en los cuales costosas infraestructuras y asentamientos humanos son periódicamente abandonados o sufren de severas reducciones en su utilidad económica. El desarrollo económico y social basado en economías extractivas tiende entonces a ser discontinuo en tiempo y en espacio (Bunker, 1988:27).

Tendencias políticas en las economías extractivas

Para Gelb y Auty, los recursos naturales definen y conforman grupos sociales así como también determinan sectores de ventajas comparativas. De manera más específica, las rentas generadas por estos recursos pueden ayudar a consolidar tendencias hacia un Estado fuertemente centralizado o ser el soporte de un régimen autoritario o el puntal de la democracia o alternativamente la competencia sobre las rentas puede desatar guerras civiles y hasta la desintegración de un Estado. Enlazando a los recursos naturales con la tipología de los Estados políticos realizada por Lal⁴ (1955), los autores destacan que

⁴ La tipología de Lal se basa en dos criterios que son: la restricción sobre las acciones del estado y el objetivo del estado. Con respecto al primer criterio, Lal distingue entre el estado autónomo y el de facciones. El estado autónomo puede formular y seguir sus propios objetivos de tal forma que puede implementar una política económica coherente, mientras que el estado de facciones debe apaciguar agrupamientos políticos por lo tanto se arriesga a comprometer la coherencia de su política económica. Con respecto al segundo criterio, el objetivo del estado. Lal diferencia entre la maximización del bienestar a largo plazo y el servicio a intereses sectoriales. Resumiendo, existen cuatro tipos de estado: el estado autónomo benevolente cuyo objetivo es la maximización del bienestar social con un primer subtipo que es el estado del desarrollo y un segundo del tipo monarquía paternalista. El segundo llamado autónomo predatorio que persigue maximizar el acaparamiento de la renta con dos subtipos caracterizados, el primero por una elite militar y el segundo por un planeamiento central. El tercer estado es el de facciones democrático que persigue de igual manera maximizar el bienestar social ya sea a través del consenso o de una polarización como subtipos. Por último el de facciones oligárquicas cuyo objetivo es igualmente maximizar la captura de las rentas con subtipos dependiendo de la facción que intenta capturar la política (Auty, 2001:127-8).

Estados autónomos pueden volverse predatorios, especialmente donde las rentas de los recursos pueden ser capturadas y la presión para realinear los intereses del Estado con los de la mayoría es lo menos urgente. Este tipo de Estado tiende a seguir un estrecho rango de objetivos, los que reflejan la preocupación por el bienestar de una poderosa elite. Sin embargo, el Estado de facciones es el tipo más común dentro de los países en desarrollo con abundancia de recursos, el mismo que puede ser democrático u oligárquico. Dentro del tipo democrático, las tensiones se elevan sobre las negociaciones entre el crecimiento económico y la redistribución mientras que, en el de facciones oligárquicas (típico de los países con abundantes recursos naturales de América Latina), donde una elite tiende a sostener el poder después de la consecución de la independencia de la colonia, las inequidades se perpetúan. Las facciones oligárquicas manejan las tensiones sociales a través de relaciones clientelares, las mismas que deprimen el crecimiento económico a largo plazo cuando ellas socaban la efectividad del gobierno (Auty, 2001:126, 129, 130 citando a Kurer 1996).

Bunker mira el problema político desde otro ángulo y asevera que las acciones, características, complejas y además costosas burocracias de un Estado moderno aceleran el flujo de energía desde una economía extractiva hacia una productiva, reduciendo la complejidad y el poder de la primera e incrementando la complejidad y el poder en la segunda, es por esto que, una desarticulada economía extractiva exportadora es incapaz de generar o sostener las complejas y costosas estructuras organizacionales que presupone un Estado moderno y de las cuales su funcionamiento es dependiente. Para este autor, la modernización como ideología, así como una estructura burocrática, un proceso y como control centralizado a través de organizaciones regulatorias complejas, media e intensifica las consecuencias socioeconómicas de la interacción entre los sistemas globales y regionales. El Estado moderno es, por tanto, una de las organizaciones sociales que extrae flujos de energía de los modos de extracción, el cual extiende el dominio de los modos de producción concentradores de energía de forma global y dentro de las naciones (Bunker, 1988:21-2, 29).

En otra arista que puede considerarse parte de lo político, los Estados donde las exportaciones de materia prima son predominantes en la economía nacional, son más

susceptibles a presiones e intervenciones por parte de Estados productivos, corporaciones y carteles, en comparación con aquellos cuyas economías son predominante productivas y auto céntricas, esto se debe a que las formaciones sociales de las regiones extractivas pocas veces desarrollan vínculos políticos y económicos densos, porque son carentes de comunidades auto sustentables y los habitantes locales no pueden presionar al Estado para prohibir repetidas perturbaciones a través de la extracción de cualquier recurso que pueda ofrecer ganancia a los empresarios de otras regiones. El Estado, es por tanto, más receptivo a las clases o grupos cuyas acciones afectan más a las actividades económicas de las cuales se derivan las ganancias o las que pueden de forma directa amenazar el orden público del cual su legitimidad es dependiente (Bunker, 1988:19 citando a Block, 1977, 29).

Conflictos socio-ambientales en las actividades extractivas

Algunos autores introducen una diferencia entre supuestos “conflictos ambientales”, que opondrían sólo a actores exógenos (como los activistas de organizaciones ambientalistas) al Estado y a las empresas, y “conflictos socio-ambientales”, que, además de aquellos actores, implicarían a las sociedades y comunidades directamente afectadas por un proyecto de extracción de recursos naturales en su entorno (R. Orellana, 1999 a: 331-343). Estos matices no se justifican, en la medida en que no puede existir “conflicto ambiental” sin dimensión social (Fontaine, 2003:21).

Las diferencias entre la dinámica interna de los modos de extracción y del modo de producción crean un intercambio desigual no solamente en términos del valor del trabajo incorporado en los productos, sino también a través de la directa apropiación de los rápidamente agotables recursos naturales no renovables. La apropiación extractiva perturba el ecosistema de los alrededores y por tanto, empobrece el medio ambiente sobre el cual las cadenas bióticas y las poblaciones locales dependen tanto para su auto reproducción como para la extracción de *commodities* para la exportación. Esta extracción de ciertas materias primas de la naturaleza tiene efectos mensurables en el proceso de transformación de energía en el sistema biótico de los alrededores y sobre la densidad y la distribución de las poblaciones humanas. Se espera que las economías extractivas tiendan a construir un medio ambiente y una distribución humana de la

población en formas que limiten, más que impulsar, las subsecuentes fuerzas de producción (Bunker, 1988:22, 25, 31).

Otra crucial diferencia entre los modos extractivos y productivos es que el modo extractivo tiende a generar distintivos y hasta contradictorios regímenes de tenencia de tierra y acceso a recursos. Debido a que la locación extractiva responde a diferentes factores a diferencia de la productiva, el descubrimiento de recursos valiosos puede ocurrir en una tierra sin dueño declarado, con poco o ningún valor comercial establecido y sujeta a dominio público más que a privado. Por todas estas razones, el acceso a los recursos es de mayor importancia en la economía extractiva que la real posesión u ocupación de la tierra. Los incrementos rápidos en los valores comerciales de los recursos naturales pueden alterar severamente las anteriores relaciones económicas y sociales que gobiernan la posesión y uso de la tierra, especialmente cuando estas relaciones están tenuemente integradas en un sistema de mercado más amplio (Bunker, 1979). El Estado, por lo tanto, tiende a participar directamente en la regulación, autorización y facilitación de las economías extractivas (Bunker, 1988:28).

En otro aspecto de la dinámica social, los trabajadores de procesos extractivos dentro de una economía predominantemente productiva pueden beneficiarse de la mayoría de las protecciones legales y organizacionales disponibles para los trabajadores productivos. Poblaciones integradas en el sistema productivo nacional pueden estar mejor preparadas para proteger su propio medioambiente más que las que no lo están, mientras que aquellos individuos involucrados en un sistema íntegramente extractivo se ven sujetos a trabajos expedicionarios, que usualmente contemplan migración temporal de hombres. El costo adicional de esta migración es incrementado por la dependencia casi total de la importación de comestibles y otros materiales, los cuales a su vez reducen la posibilidad de lazos económicos locales. Esta situación a su vez refuerza el control sobre la fuerza laboral, a medida que la provisión de las necesidades para la subsistencia es acaparada por aquellos que compran trabajo. La distancia a comunidades establecidas refuerza aún más el control de los empleados, al haber pocas organizaciones sociales alternativas para proveer soporte a la resistencia de los trabajadores a la explotación (Bunker, 1988:26-9).

Las economías extractivistas mineras

La extracción de hidrocarburos o de minerales duros (tales como el cobre y el estaño), convierten a una economía de un país en desarrollo en economía minera cuando por lo menos un 8% de su Producto Interno Bruto (PIB) y el 40 % de sus ganancias por exportación provienen de estos sectores (Auty, 1993:3). Una economía minera, por las definiciones precedentes, puede ser entonces considerada como extractivista.

Las distorsiones económicas

Las raíces del bajo desempeño de las economías mineras comparadas con otros países en desarrollo yacen en la función de producción del sector minero (esto es la relación del capital con respecto al trabajo), en los vínculos domésticos y la utilización de las rentas minerales (Auty, 1993:3 citando a Auty, 1985). A diferencia de muchas de las exportaciones primarias de los países en desarrollo, la producción mineral es fuertemente intensiva en capital y emplea sólo una pequeña fracción de la fuerza laboral nacional con grandes ingresos de capital proveniente de fuentes extranjeras. Consecuentemente, el sector minero despliega una fuerte tendencia de enclave que lleva a vínculos o encadenamientos productivos modestos (i.e. muy pocas empresas se establecen para abastecer al emprendimiento minero o para posteriores procesos del mineral antes de la exportación) y a una retención baja de las ganancias debido a que una fracción grande de los beneficios generados por exportación fluye inmediatamente fuera del país para servir a las inversiones de capital extranjero. Bajo estas circunstancias y en franco contraste con la mayoría de otros productos primarios de exportación, los vínculos fiscales (i.e. impuestos) pueden dominar la contribución que el sector minero hace hacia la economía nacional. Esta tendencia desfavorable en el aprovechamiento de una buena dotación de recursos naturales no renovables, como las minas y el petróleo, es la base de la tesis de la maldición de los recursos (Auty, 1993:1, 3 citando a Hirschman 1977).

La frecuente existencia de rentas substanciales (ganancias en exceso sobre los costos de producción y el retorno normal de capital) de los minerales, puede

eventualmente, cuando son capturadas por el gobierno mediante impuestos, desestabilizar la economía. En particular, la imprudente absorción doméstica de las rentas del sector minero es capaz de transformar muchas de las actividades agrícolas y manufactureras en sectores no competitivos internacionalmente. Esto ocurre a través de un proceso denominado “Enfermedad holandesa” que es considerada como una más de las explicaciones exógenas al insatisfactorio desempeño de los países ricos en recursos (Auty, 1993:3, Auty 2001:7).

El término “Enfermedad holandesa” fue utilizado por la revista *The Economist* en 1977 para describir los fenómenos de desindustrialización ocurridos en Holanda a partir del descubrimiento de grandes depósitos de gas natural. Con el auge de exportaciones de este recurso natural, el florín holandés se apreció en términos reales reduciendo de este modo la competitividad de otras exportaciones.

El análisis de estos modelos se concentra en el estudio del comportamiento de los precios relativos y la distribución de la producción entre bienes comercializables (T) y no comercializables (NT). Se dice que los bienes T, al tener una oferta ilimitada y sustitutos perfectos en el mercado externo, poseen un precio dado exógenamente mientras que, los bienes NT forman su precio a través de las acciones de la oferta y la demanda doméstica. El problema de la enfermedad holandesa se puede definir como el auge de un sector comercializable: básicamente el energético en los modelos de Corden y Neary, que tiende a producir un cambio en los precios relativos a favor de los no comercializables y en el mejor de los casos un estancamiento de la producción de los demás sectores comercializables (Naranjo, 2007:70).

Los aspectos más interesantes de la enfermedad holandesa son la evolución en el ajuste de las variables del tipo de cambio (definido éste como el precio relativo de los bienes no comercializables respecto a los comercializables (PNT/PT)) y cómo un aumento en el precio de los no comercializables induce a una participación más alta del sector NT y más baja del sector T en el Producto Interno Bruto (PIB).

Un mayor ingreso lleva a los consumidores a demandar una cantidad más alta de bienes, se produce entonces, un exceso de demanda a favor de los bienes NT y por consecuencia el incremento de los precios de éstos y la disminución de la producción de los bienes T. Se supone que el sector en auge emplea sólo sus propios factores de producción y no compite con los demás sectores, por lo que el auge tiene un efecto de gasto y no genera movimientos de recursos hacia este sector.

Los síntomas de una verdadera enfermedad se dan si el sector que se contrae (T) es un sector líder que estimula el crecimiento de otros, teniendo como consecuencia la reducción en el potencial productivo del país (Naranjo, 2007: 69, 70, 73). Este sector líder en contracción, por comparación con economías no mineras en similar estado de desarrollo o subdesarrollo y/o de extrema protección del sector manufacturero puede ser el sector agrícola (Auty, 1993:15).

El efecto completo de la enfermedad holandesa, se conforma entonces por: la incapacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de hacer uso de una manera prudente de las ganancias inesperadas provenientes de los *commodities* que poseen; la amplificación de los efectos del auge debido a la rápida velocidad de absorción de los recursos que expanden el sector de servicios y disminuyen la atracción hacia el sector en retraso tanto para los inversores como empleados del sector en cuestión; una expansión en los subsidios y un incremento en espiral de los salarios del sector no minero que no están relacionados con la productividad como producto de la fácil transmisión desde la minería y los servicios hacia el sector manufacturero, cuando este sector disfruta de la protección para sustitución de importaciones como se da en el caso particular de una política autárquica industrial; potencial desempleo durante el boom en la incrementalmente no competitiva agricultura y la posibilidad de subsidiar también esta actividad. De esta manera una fracción considerable, y en algunos casos el todo, de las actividades no mineras pueden quedar no competitivas internacionalmente y consecuentemente poco sensibles a señales de mercado como el rápido colapso en los precios de los minerales que requeriría de una rápida expansión compensatoria desde los sectores en retraso (Auty, 1993:17).

Finalmente, a medida que sube el interés en el tema del desarrollo sustentable, se incrementa también la importancia central para las economías mineras de la minimización de la enfermedad holandesa. Esta importancia surge del hecho de que los requerimientos más convencionales del desarrollo sustentable como: provisión ante el agotamiento del activo mineral y la reducción de la degradación medioambiental son difíciles de alcanzar en una economía que ha sido dañada por la enfermedad holandesa como consecuencia de la severa inestabilidad en el flujo de divisas extranjeras y las ganancias por impuestos. Consecuentemente, para la mayoría de las economías mineras, el desarrollo sustentable significa primero acallar el potencial impacto corrosivo del sector minero sobre la agricultura y la manufactura para que luego la atención sea dirigida hacia el remplazo de los activos en agotamiento y a la reducción de la degradación ambiental (Auty, 1993:15-6).

Las distorsiones políticas

Para Auty (2001) la dotación de recursos naturales define y conforma grupos sociales, de tal forma que, el Estado de facciones es el tipo más común de Estado político dentro de los países en desarrollo con abundancia de recursos, y este puede ser democrático u oligárquico. Dentro del Estado democrático, las tensiones se elevan sobre las negociaciones entre el crecimiento económico y la redistribución, pero en los países de América Latina con abundantes recursos naturales, donde una elite tiende a sostener el poder después de la consecución de la independencia de la colonia, el Estado de facciones oligárquicas es lo característico (Auty, 2001:126, 130).

Para Ross (2003) y Auty (2001) los recursos naturales pueden ser el detonante de guerras civiles y hasta causantes de la desintegración de Estados. Dentro del conjunto de causas para la ocurrencia de guerras civiles se ha encontrado que los recursos naturales, dentro de estos los mineros, juegan un papel importante en desatar, prolongar y financiar dichos conflictos aunque estos eventos son en realidad la suma de pobreza, diferencias étnicas o religiosas, gobiernos inestables y de sentimientos de expropiación de un bien a cambio de externalidades negativas. La presencia de los

recursos naturales los hace más difíciles de resolver (Ross, 2003:17-42; Auty, 2001:126).

En otra arista del problema, las rentas de los minerales, ofrecen un atractivo natural para la competición política. Para permanecer en el poder, los gobiernos necesitan encontrar una manera para redistribuirlas. Raramente es políticamente conveniente (o técnicamente posible) usar mecanismos transparentes como la distribución directa a los hogares a través de bonos, esta estrategia requiere que los gobiernos estén dispuestos a renunciar al uso de la misma como un instrumento para impulsar su propio poder relativo al de los ciudadanos. Los mecanismos de redistribución indirectos de la renta pueden invocar otros objetivos (como la necesidad de construir un sector industrial o la urgencia de crear trabajos) para validar una estrategia de distribución atractiva en el terreno político. Característico de los países con abundantes recursos naturales es entonces, el uso de mecanismos indirectos de redistribución para ubicar la renta (Auty, 2001:132).

Se ha revisado algunas distorsiones de política generadas por los recursos naturales en general, sin embargo, el petróleo es sujeto de investigaciones específicas en torno a los efectos que causa la comercialización de este *commodity* sobre la democracia y sobre el tipo de gobierno modelado por las fluctuaciones en su precio. De tal forma que Ross (2001) encuentra que el petróleo perjudica a la democracia a través de cuatro mecanismos. El primero llamado efecto impuestos, se refiere al uso de las rentas petroleras para aliviar la presión social, de tal forma, que se evite las demandas de rendición de cuentas. El segundo mecanismo, es el efecto del gasto, este lleva a que la riqueza petrolera sea utilizada en forma de patronaje perjudicando las presiones por democratización. Las rentas provenientes de la abundancia del petróleo permiten al gobierno usar dinero en efectivo para evitar que grupos sociales independientes se formen, precisamente aquellos que demandan derechos políticos, en lo que se ha denominado el efecto de formación de grupo. Finalmente, una masiva entrada de riqueza proveniente del petróleo puede disminuir las presiones sociales por especialización profesional, urbanización y en el aseguramiento de altos niveles de educación, aspectos que normalmente acompañan al desarrollo económico y también

producen una sociedad más articulada, con mayores habilidades para organizarse, negociar, comunicarse y provistas de sus propios centros de poder (Friedman, 2006: 31-32 citando a Ross 2001). Friedman advierte que mientras el precio del crudo se torna más alto, el libre discurso, la libre prensa, las elecciones justas, el poder judicial independiente, el cumplimiento de la ley y los partidos políticos independientes se ven socavados, en lo que él ha denominado: la primera ley de la petropolítica. Para este autor mientras los precios suben los líderes de los Estados petroleros (definidos como Estados que son a la vez dependientes de la producción del petróleo por el grueso de sus exportaciones o por el producto interno bruto y que tienen instituciones estatales débiles o gobiernos abiertamente autoritarios) son menos sensibles a lo que el mundo piensa o dice de ellos (Friedman, 2006: 31).

Las distorsiones (conflictos) socio-ambientales

Se llaman impactos socio-ambientales a los efectos producidos directa o indirectamente por una actividad humana sobre el medio ambiente y en la población local. Por ser conveniente al estudio a continuación se detallaran los impactos ocasionados por las actividades hidrocarburíferas.

A lo largo de toda la actividad petrolera, es decir, desde la primera fase de exploración, pasando por la explotación, transporte, almacenaje, la refinación y finalmente en la utilización de los productos derivados se producen impactos socio-ambientales que pueden dividirse en directos e indirectos. Los primeros son la deforestación, la alteración de los ciclos hidro-bióticos y de los ecosistemas y la contaminación. El segundo grupo lo conforman el efecto de frontera agrícola y la colonización que ocasiona una presión demográfica sobre el entorno, la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la desaparición de especies animales por la caza (Fontaine, 2003:277).

En las actividades petroleras los conflictos socio-ambientales involucran a tres tipos de actores: las compañías petroleras, el Estado y los actores sociales conformados por los indígenas, campesinos colonos y los ecologistas. Las relaciones entre estos

actores dependen de las estrategias y los objetivos de cada uno, más que de una definición común del problema. Cada actor sigue una racionalidad, elabora una estrategia y define el espacio del conflicto con el objetivo de conseguir nuevos recursos contra los otros (Fontaine, 2003:32-3). De acuerdo con la hipótesis planteada por Fontaine, la racionalidad propia de cada actor se arraiga en las cuatro principales dimensiones de la modernidad, identificadas por Touraine, es decir, la sociedad, la economía, la política y la vida privada. A su vez, los actores se ubican en estas dimensiones conforme a un marco referencial (proyecto), una racionalidad instrumental (lógica de acción) y una normatividad (Fontaine, 2003:24,33). De tal suerte que el Estado es un actor que se ubica en el campo político, las empresas petroleras se ubican en el campo económico, las comunidades de base campesinas o indígenas ocupan el campo ético y finalmente un nuevo actor, las organizaciones campesinas indígenas y ambientalistas conforman un grupo cuya actividad es esencialmente del dominio social.

Cada uno de los actores mencionados conforme a su propio proyecto tiene una concepción diferente de lo que constituye un bloque petrolífero, de tal forma que para el Estado se trata de un espacio administrativo local o regional que entra en los planes de ordenamiento territorial; para las empresas petroleras se trata de un área licitada para la explotación de los recursos naturales; para las comunidades indígenas se trata de un territorio histórico o legal que tiene que ser administrado en el marco de la autodeterminación y finalmente para los defensores del medio ambiente, se trata de un espacio físico transnacional —la cuenca amazónica— que conviene proteger contra la actividad humana depredadora (Fontaine, 2003:33).

La diversidad de definiciones, representaciones y modos de valorización del espacio físico en el que eventualmente se desarrollaría una actividad extractiva permite entender las causas fundamentales de los conflictos relacionados con la actividad petrolera (Fontaine, 2003:34).

Por otra parte, también es necesario ubicar a los conflictos socio-ambientales y el desarrollo de las actividades petroleras en la Región Amazónica en el contexto de la

globalización⁵ puesto que permite explicar las interrelaciones entre bonanza, crisis y movimientos sociales transnacionales (Fontaine, 2003:44).

Neo-extractivismo

En una aproximación a las acciones tomadas por los últimos gobernantes de algunos de los países ricos en recursos naturales de América Latina, Gudynas acuña el término neo-extractivismo progresista para mostrar lo que según él tiene “diferencias sustanciales con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado” (Gudynas, 2009:188).

Para el autor, a pesar de los profundos cambios políticos continentales hacia la izquierda, cuyo discurso tiempo atrás cuestionaba el extractivismo, se mantiene la importancia de esta actividad y sigue siendo uno de los pilares de las estrategias de desarrollo actuales. Sin embargo, se está generando un nuevo estilo donde el papel del Estado es más activo, con intervenciones directas como indirectas sobre los sectores hidrocarburíferos y mineros. Estos gobiernos más allá de invocar la propiedad de los recursos reconocen la importancia de la ganancia de competitividad, el aumento de la rentabilidad bajo criterios de eficiencia clásicos y de la inclusión de las externalidades negativas sobre la sociedad y ambiente. En este contexto el Estado captura una mayor proporción del excedente y la destina a programas sociales que generan una legitimación, tanto para los gobiernos como para los emprendimientos extractivistas y que a la vez contribuye a apaciguar las demandas sociales locales, consecuentemente es aceptado como un motor fundamental del crecimiento económico y una contribución clave para combatir la pobreza a escala nacional. Para Gudynas el neoextractivismo es un nuevo ingrediente de una versión contemporánea y sudamericana del desarrollismo, heredera de las ideas clásicas de la Modernidad que mantiene su fe en el progreso material, pero que no puede sacar a América Latina de la subordinación comercial y financiera, ni eliminar la persistencia de la fragmentación territorial generada por los

⁵“El concepto de globalización apareció en la mitad de la década del ochenta en las escuelas estadounidenses de administración, después en la prensa anglosajona (Fontaine, 2003:44 citando a Ferrandéry, 1996: 3). Para algunos autores, designa un movimiento complejo de apertura de las fronteras económicas y de desregulación, que permite a las actividades económicas capitalistas extender su campo de acción al conjunto del planeta. En una perspectiva económica, hace referencia a una nueva etapa de la división internacional del trabajo, en la medida en que es el producto de una “multi-nacionalización” de las empresas, factor de éxito que descansa en la explotación de diferentes zonas de producción” (Fontaine, 2003:44).

enclaves extractivistas y peor aun generar respuestas efectivas para los impactos sociales y ambientales que en algunos casos se han acentuado (Gudynas, 2009: 187-225).

Propuestas teóricas para sobrellevar la extracción de los recursos naturales

La observación acerca de cómo van desapareciendo las reservas minerales, los bosques y otros activos agotables, de su alta velocidad de explotación y del despilfarro en su consumo motivaron que Harold Hotelling, en 1931, presentara un artículo sobre la economía de los recursos agotables donde cuestionaba aspectos como el agotamiento, ritmo de extracción y la posibilidad de regulación o intervención pública en la extracción de los recursos no renovables. Este trabajo es reconocido como el inicio del pensamiento económico moderno sobre los recursos naturales no renovables cuyo objetivo fue establecer una senda óptima de extracción a través del siguiente postulado: si el precio neto nominal evoluciona a una tasa inferior al tipo de interés, es provechoso para el propietario de la mina acelerar su extracción hasta el agotamiento, mientras que si el precio neto evoluciona a una tasa superior al tipo de interés de mercado, entonces es mejor no extraer el recurso, puesto que su almacenaje le reportará rentas futuras mayores. El precio neto para Hotelling es aquel recibido después de pagar el costo de extracción y colocar el producto en el mercado, a esta renta se le conoce como renta de agotamiento (Cuerdo y Ramos, 2000:158-63).

Las posteriores propuestas teóricas para sobrellevar o administrar la extracción de los recursos naturales han ido emergiendo de acuerdo a las dinámicas económicas, políticas y socio-ambientales afectadas por el proceso extractivo. Estas propuestas en su mayoría no tratan de forma sistémica el problema de la extracción de los recursos sino que se enfocan únicamente en alguna o algunas de las dimensiones de esta problemática.

De acuerdo con Gelb (1988), la administración efectiva del sector minero encuentra cuatro problemas críticos; un ahorro insuficiente durante los periodos de auge; el establecimiento de insustentables patrones de consumo e inversión durante los auges; el descuido de la competitividad de los sectores transables no mineros en retraso

(agricultura y manufactura) durante los auge; y los ajustes tardíos posteriores a los auge, es decir en el periodo de colapso del excedente (Auty, 1993:18 citando a Gelb 1988).

La acumulación de los ahorros desempeña dos importantes funciones: disminuye la velocidad de la absorción doméstica de las ganancias extraordinarias a través de inversiones en instrumentos financieros en el exterior y provee además un colchón para facilitar los ajustes en los periodos de colapso. Respecto a los patrones de consumo y de inversión durante el auge petrolero, los exportadores de petróleo imprudentemente dejan que el consumo se expanda permitiendo que los impuestos y los precios clave se mantengan en retraso con respecto a la inflación. Los precios de los bienes domésticos como energía y alimentación básica caen bajo los precios internacionales. Los precios de las importaciones también declinan en términos reales debido a la apreciación de la tasa real de cambio, incrementando la capacidad de la población local para consumir bienes importados. En lo que respecta a las inversiones durante los auge, los países exportadores han demostrado una marcada preferencia por el procesamiento aguas abajo de los minerales (industrias basadas en los recursos), donde, la competitividad de estas depende mayormente en la persistencia de las rentas provenientes de su insumo energético. Los extra ambiciosos proyectos basados en los recursos junto con la expansión en infraestructura invariablemente ponen en peligro la capacidad doméstica de implementación. El tercer problema del descuido de los sectores transables no mineros es producto de las altas expectativas en los emprendimientos basados en los recursos. Finalmente, el último problema, el ajuste en las épocas de colapsos ha sido identificado en los países exportadores como insuficiente y tardío. Las alternativas para apalejar esta situación parten primero por intentar solucionar los 3 problemas anteriores con un necesario y detallado examen de las respuestas en políticas económicas de cada país en aspectos micro económicos (Auty, 1993:18-20).

Desde el punto de vista socio-ambiental la resolución duradera de los conflictos en esta dimensión queda sometida a los cambios de orden político nacional. Cambios que podrían pasar por la descentralización y la creación de instancias regionales de participación en el debate político con la presencia necesaria de las poblaciones

afectadas como “piedra angular” del desarrollo sostenible. Esto implicaría instalar “consejos o cabildos verdes” a nivel municipal, como en Colombia, o incluso desarrollar los mecanismos de consulta permanente para los temas que afectan al conjunto de la población. Por otra parte, se trata de valorar la “experiencia milenaria indígena” y sustituir las “transferencias de conocimientos” por las “transferencias de tecnologías”, entre otras formas mediante la educación intercultural, el reconocimiento de territorios o, incluso, el reconocimiento de derechos prioritarios en lo que atañe a la explotación de los recursos naturales (Fontaine, 2003:428 citando a TCA, 1991: 79–81).

Para Vallejo (2010), si la sustentabilidad fuera considerada seriamente, la economía de una nación no debería basarse en la extracción de recursos no renovables, además sería necesario realizar un análisis sistémico de los flujos de materia y energía no solamente para entender las relaciones entre la economía y el medio ambiente, sino para estimar la presión medio ambiental que ejercen las actividades económicas sobre los recursos naturales y los servicios, tanto como, para recomendar políticas ambientales (Vallejo, 2010:28 citando a Berkes 1989, Blaiki and Brookfield 1987 et al.,34).

Acosta y Schuldt ponen a consideración algunas acciones que posibilitarían la transformación de los recursos naturales en una palanca para el desarrollo. En primer lugar, es necesario diferenciar entre el crecimiento bueno y el crecimiento malo, de tal forma que no es cuestión, para el caso específico de un país exportador de petróleo, de extraer más volumen sino de optimizar su extracción sin ocasionar daños ambientales y sociales. Los autores piensan que es necesaria una transformación profunda en términos de economía y de sociedad, reorientando el consumo en función de las disponibilidades energéticas, donde la integración energética jugaría un papel importante para la unión de los pueblos de la región. Reconocen la importancia del entorno internacional, cargado de incertidumbre, inestabilidad y usualmente contrario a los intereses de los países productores de recursos naturales, en la formulación de cualquier política, obligando a buscar una nueva forma de inserción internacional que privilegie un perfil de especialización productiva con sostenimiento interno. Es por tanto necesario aplicar políticas estructurales soportadas en un “proceso planificado de reorganización productiva basado en la concertación de intereses entre el Estado, los empresarios y los

trabajadores, en el marco de un proyecto de largo plazo”. De forma más concreta proponen superar la baja productividad de los segmentos productores de bienes de consumo de la mayoría de la población con financiamiento proveniente de los sectores que explotan los recursos naturales, “esta transferencia inter-segmental de recursos debe darse en un nuevo marco de organización sociopolítica y cultural de los grupos populares basados en la eficiencia y solidaridad”. Finalmente para los autores:

Lo que debe transformarse no es únicamente la calidad y la dimensión del Estado, sino también el sistema político en su conjunto. Por eso una parte sustancial de una reforma del Estado significa modernizar instituciones, cambiar las formas y los contenidos de la asignación de recursos y diseñar otra política económica, estrechamente vinculada a una nueva política energética (Acosta, Schuldt, 2006:82-7).

En la búsqueda por ofrecer un modelo de desarrollo integral, Bunker propone uno de tipo ecológico, el cuál es capaz de explicar el desarrollo desigual, el intercambio inequitativo, y la subordinación de la región como consecuencia de: 1) las necesarias relaciones físicas entre la extracción y la producción; 2) el resultante desbalance del flujo de energía entre ecosistemas regionales y 3) la incorporación de energía diferencial en diferentes formaciones sociales y económicas regionales. De tal forma que, el cálculo del valor deba incluir no solamente fuerza de trabajo y capital incorporado en los commodities sino todas las formas de energía y materia potenciales o presentes, directas o indirectamente útiles para mantener y reproducir la sociedad humana, se expanda la noción de un desarrollo desigual para incluir las velocidades diferenciales y montos de energía incorporados en las experiencias humanas aprendidas, en la organización social y en infraestructura duradera. Y adicionalmente, se permita mostrar que el intercambio inequitativo y el desarrollo desigual entre las regiones no ocurre simplemente en términos de más trabajo por menos trabajo, o en la canalización del valor de los excedentes de una región a otra, o en las diferentes velocidades de explotación por diferentes clases dominantes, sino más bien, que se visualice que la capacidad diferencial para dirigir la energía humana y no humana y para conservar parte del flujo energético en subsecuentes formas útiles distingue las formaciones sociales de centro y periferia de manera más profunda que en términos de comercio por sus respectivos commodities o por sus diferentes procesos de acumulación. La incorporación de la energía en las organizaciones económicas y sociales abarca mucho más que las diferencias esenciales y las relaciones entre el centro y la periferia que las

medidas limitadas a la producción e intercambio de commodities pueden hacer (Bunker, 1988:239).

Herramientas para la gestión pública

En las aproximaciones teóricas para la administración de los recursos naturales, previamente mencionadas, se puede identificar la presencia de cuatro elementos: la percepción de un problema; la implicación del gobierno; el planteamiento de objetivos y un proceso; dando éstos cabida a que la problemática de la gestión de los recursos no renovables sea tratada por la política pública. Puesto que “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2009:27).

Políticas públicas

Para Meny y Thoenig (1986) una política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, la misma que se transforma en un programa de trabajo de una autoridad pública. Mientras que Hogwood (1984) considera necesario que la política pública haya sido producida o tratada en cierto grado dentro de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones fundamentales, para Salazar (1999) simplemente son un conjunto de sucesivas respuestas del Estado a situaciones sociales problemáticas (Roth, 2009:26). Roth critica la definición de Salazar y la tacha de limitada, porque el Estado aparecería como un ente reactivo a eventos exteriores a él y para este autor:

Una política pública designa la existencia de un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2009:27).

Sea cual fuere la definición de las políticas públicas, el análisis de estas aporta a los debates políticos y académicos sobre temas como el Estado, la política, la democracia,

la participación, la gestión pública entre otras, “Dye (1976) señala que este análisis tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas cuyo esfuerzo máximo es desarrollar y probar hipótesis generales sobre éstas, por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general (Roth, 2009:9, 15).

Dentro de las herramientas para el análisis de políticas públicas se encuentran varios modelos teóricos, entre los que se destacan: a) las tipologías, particularmente la de Lowin que distingue cuatro tipos de políticas a partir del cruce de dos variables indicativas del modo de coerción utilizado por la política pública, de tal forma que para Lowin existen políticas distributivas, constitutivas o de infraestructura, reglamentarias y redistributivas. b) Las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado, que “permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad”. c) Los programas de políticas públicas que tienen el interés de coordinar e integrar una política pública determinada en un nivel macro o meta político. El programa de política pública comprende la definición de las metas, estrategias y tácticas; los análisis prospectivos y retrospectivos; la coordinación de las medidas necesarias, la implementación y los mecanismos de evaluación (planificación). d) El ciclo de políticas, que propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas que son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2009:41-9).

La planificación

La planificación “parte de la idea de que para el logro de objetivos existen criterios susceptibles de medición que permiten elaborar y tomar las mejores decisiones posibles”, a través de ella se pretende alcanzar objetivos de manera coherente, con definición de prioridades y medios necesarios. El plan constituye el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado, que persigue la reducción de la incertidumbre del futuro y de la incoherencia entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos muchas veces contradictorios. Sin

embargo, la consecución de la reducción de la incertidumbre del futuro y de las incoherencias encuentra ciertas dificultades. En primera instancia, reducir la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación, el cual se lleva a cabo por medio de la recolección de datos e información, siendo importante la calidad de los mismos. En la búsqueda por mayor coherencia la planificación tiende a extenderse y esta acción tiende a involucrar más actores por lo tanto más posibilidades de apareamiento de situaciones conflictivas, en definitiva, la planificación se ve limitada por la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo siendo que frecuentemente la coyuntura más que el plan dirige el accionar público (Roth, 2009:78-80, 83).

El problema de la implementación

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. (...). De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (Mény, Thoenig, 1992), es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista. La neutralidad de la administración no es un hecho comprobado por los estudios sociológicos o politológicos (Roth, 2009:108).

La implementación se puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Roth, 2009:109 citando a Mény, Thoenig, 1992). Esta etapa es fundamental porque es en esta que la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos se transforma en hechos concretos (Roth, 2009:107).

Existen algunos modelos normativos de implementación como: el *top-down*, donde prima la jerarquía, se realiza una distinción entre el universo político y el administrativo y se busca el principio de eficiencia, además se considera que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben fundamentalmente a faltas de coordinación y control; la implementación se realiza de arriba hacia abajo o de centro hacia la periferia. En una dirección opuesta se encuentra el modelo *bottom-up*, el cual

parte del nivel donde se encuentran el problema para construir una política pública en un proceso ascendente.

Sabatier y Mazmanian (1979), como consecuencia de la observación de un gran número de procesos de implementación, proponen un modelo para evaluar el grado de efectividad de la implementación de políticas, que a la vez sirve también de guía para que esta fase pueda ser exitosa. El modelo propone identificar y exponer un grupo de cinco condiciones suficientes y necesarias bajo las cuales una decisión política que busca modificar de manera sustancial una situación pueda alcanzar sus objetivos, estas condiciones son: una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y un entorno favorable (Roth, 2009:115).

Por una teoría sólida se entiende aquella “teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados, construida bajo la forma si tal cosa, entonces ocurrirá esto” (ibídem).

Para cumplir con la segunda condición, en una ley bien concebida deben indicarse con precisión la jerarquía de los objetivos, las directrices de actuación, los mecanismos de toma de decisiones y la implementación de la ley debe contar con suficientes recursos, con gente comprometida con sus objetivos, con reglamentación que consiga minimizar bloqueos o vetos y con oportunidades amplias para que los grupos organizados que apoyan la política puedan intervenir y participar en el proceso de implementación. Este es “el elemento en el cual los diseñadores de política tienen las posibilidades de control y de mayor influencia” (Roth, 2009:116).

La tercera condición señala necesario para el logro de los objetivos planteados, el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores. Estos funcionarios deben ser capaces de: convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, conseguir el apoyo de grupos organizados y medios de comunicación, resolver conflictos internos de manera que se mantenga la motivación y el compromiso de todo el personal en beneficio del proyecto y de la institución. De la experiencia se

recomienda crear instituciones nuevas para mantener el interés por alcanzar los objetivos de la política. (Roth, 2009:118).

La cuarta condición enfatiza en la importancia del apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política, especialmente cuando se trata de políticas a desarrollarse en varios años (ibídem).

La última condición se refiere a las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública, las cuales deben mantenerse. Un cambio inesperado de situación de los destinatarios como del entorno puede poner en crisis el modelo técnico de la política. “Los cambios en el entorno socioeconómico o la resistencia exitosa de los destinatarios de la política (...) pueden suscitar una revisión de la ley para reajustar sus objetivos tanto en sus contenidos sustanciales como en los eventuales plazos” (Roth, 2009:118-9).

Evaluación

La evaluación se “ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Roth, 2009:137 citando a Majone, 1997). Los criterios de evaluación seleccionados nunca serán reconocidos como pertinentes por todos los actores sociales, por eso es fundamental entender que la evaluación es posible solo en la medida en que su sentido, así como la escala de valores utilizada, se encuentren enunciados con la mayor claridad posible. De la finalidad de la evaluación y de las características del objeto a evaluar depende a su vez el modo de hacerlo (Roth, 2009:138, 151).

Cuando se trata del análisis de efectos acumulativos en el tiempo que trazan un camino del cual la acción pública difícilmente puede desviarse, el análisis de estos hechos se lo realiza bajo el concepto de dependencia al sendero.

Dependencia al sendero

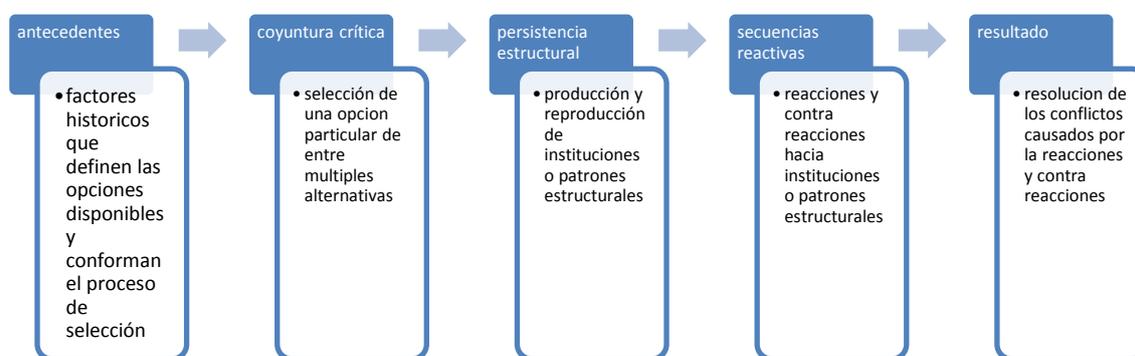
Los trabajos de análisis basados en la dependencia al sendero han demostrado que los resultados mayores no pueden ser siempre explicados en términos de procesos a corto plazo o de únicos y predecibles equilibrios. Más bien, las trayectorias del desarrollo son a veces salpicadas por periodos críticos en los cuales eventos relativamente pequeños o contingentes tienen una profunda influencia en aquellos subsecuentes y en los patrones de cambio. La discusión sugiere que la dependencia al sendero ocurre cuando las decisiones de los actores clave en los puntos de coyuntura crítica llevan a la formación de instituciones que tienen propiedades auto-reproducibles. Estas instituciones son importantes para el subsecuente desarrollo político porque su persistencia produce una serie de reacciones y contra-reacciones que culminan en la creación de cambios mayores de régimen. Por lo tanto, en esta aproximación, las acciones del actor clave durante la coyuntura crítica conducen los procesos de desarrollo político.

Los análisis bajo el concepto de dependencia al sendero se desarrollan en una secuencia de pasos. El primero consiste en identificar un momento de coyuntura crítica. Una coyuntura crítica debe cumplir con dos condiciones: 1) debe haber la posibilidad de escoger una entre dos o más opciones, si no se escoge entre algunas alternativas no existe tal coyuntura crítica; 2) una vez que una opción ha sido seleccionada se vuelve progresivamente más difícil volver al punto inicial donde varias alternativas eran viables. No todos los puntos escogidos representan una coyuntura crítica; solamente aquellos puntos que encierran resultados importantes en el futuro deben ser tratados como tal. Las opciones disponibles durante una coyuntura crítica, así como también la selección hecha por los actores están típicamente enraizadas en eventos y procesos precedentes. Para explicar las coyunturas críticas, los analistas de la dependencia al sendero deben enfocarse en eventos pequeños, el accionar humano o peculiaridades históricas que reposan fuera de la teoría tradicional. Un factor definitorio de la dependencia al sendero es la idea de que es difícil para los actores revertir los efectos de las decisiones tomadas durante una coyuntura crítica. Las coyunturas críticas tienen este efecto pues tienden a producir la formación de instituciones persistentes que son difícilmente transformadas, siendo la reproducción institucional el siguiente paso a ser identificado en el análisis. Por último las secuencias reactivas son cadenas de eventos

ordenados en tiempo y conectados causalmente. Las secuencias reactivas se caracterizan por procesos transformadores y de reacciones violentas en las cuales hay movimientos hacia la reversión de patrones previos.

La dependencia al sendero enfatiza en como las decisiones de los actores crean instituciones en momentos críticos, como estas instituciones a su vez forman subsecuentes comportamientos de los actores y como las respuestas de estos actores culminan en el desarrollo de nuevos patrones institucionales (Mahoney, 2001:111-5).

Figura 1. Estructura analítica de la explicación de dependencia al sendero



Fuente: Mahoney, 2001:113.

Elaboración: Marcela Reinoso

Conclusiones

Las teorías del desarrollo clásicas no son capaces de describir las dinámicas internas de aquellas economías soportadas por la extracción de los denominados *commodities*, para explicar estas particularidades Bunker acuña el término modo de extracción.

Las dinámicas particulares de los modos de extracción y de sus respectivos mercados de *commodities* deben ser analizados individualmente, sin embargo, es posible generalizar algunas tendencias comunes, las cuales se han agrupado, bajo los respectivos paraguas de lo económico, político y socio-ambiental. Las regiones ancladas al sistema internacional a través del intercambio de *commodities* son: extremas periferias, poco encadenadas (formación de enclaves), se empobrecen a sí mismas,

consolidan Estados autoritarios, fuertemente centralizados, de débil democracia, predatorios, subyugados a potencias extranjeras y hasta violentos. Su desarrollo social y económico es discontinuo en tiempo y espacio mientras que sufren de una continua perturbación y destrucción de su medio ambiente.

Las distorsiones ocasionadas por la explotación de los recursos naturales no renovables han motivado diversas propuestas de tratamiento que generalmente no abarcan todas las aristas de esta problemática. Bunker por su parte, propone un modelo de desarrollo donde la capacidad para dirigir y conservar la energía humana y no humana distinguirá el centro de la periferia.

Finalmente, el presente estudio pretende indagar en las verdaderas posibilidades para una salida del extractivismo, proponiendo como herramientas para el análisis a aquellas relacionadas con las políticas públicas y la dependencia al sendero.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO EXTRACTIVO EN EL ECUADOR

Antecedentes

Ecuador, hasta 1972, se encontraba en retraso con respecto a los demás países de América Latina, puesto que los ingresos, la tasa de crecimiento y el coeficiente de inversión estaban por debajo de los promedios globales de la región; siendo esto producto de las condiciones de la economía mundial además de la composición de su población, las instituciones sociales y políticas, la distribución de la riqueza e ingreso y las disparidades geográficas y poca integración entre sus regiones: la Costa, donde las plantaciones agrícolas para la exportación predominaban, la Sierra donde la agricultura era una de subsistencia y el Oriente, región subdesarrollada y poco poblada donde el petróleo sería encontrado (Gelb,1988: 171; Marshall, 1988:37).

Esta situación dio un giro importante cuando en 1972 empieza la exportación del crudo oriente. Pero, este no es el inicio de la extracción del petróleo ecuatoriano, se la puede hilvanar desde 1858 cuando Manuel Villavicencio relata la presencia de asfalto y alquitrán en el Rio Hollín y en los manantiales salitrosos de la Cordillera del Cutucu. Posterior a este evento se cuentan: decretos de concesión de derechos para la explotación de las sustancias bituminosas; expedición de códigos de minera del Ecuador donde se declaraba la propiedad estatal sobre las minas; y el inicio de la actividad petrolera en 1909, cuando el Congreso autoriza firmar contratos considerando que se puede dar Concesiones o arrendar las minas o construir líneas férreas a cambio de la explotación del petróleo, carbón de piedra o asfalto. En 1918, se constituye en Londres la Compañía Anglo Ecuatorian Oilfields Ltd. para explotar los yacimientos de la Península de Santa Elena, los mismos que posteriormente en 1967, fueron declarados casi agotados y de operación no rentable. Debido a estas razones desde esa fecha en adelante, Anglo se dedicó solo a la refinación en la Península. En resumen, el balance económico de la explotación de los campos de la Península de Santa Elena durante 50 años, dio como resultados una proporción de ganancias de 99% para Anglo y 1% para el país, por esta razón la producción de crudo de esta zona suele ser ignorada ya que el país jamás aprovechó del mismo ni obtuvo beneficio económico alguno (Jarrín, 2007: 1, 9, 10, 14).

Antes de continuar con la descripción histórica del proceso extractivo en el Ecuador es necesario precisar ciertos aspectos del mercado petrolero que ayudarán a comprender mejor la dinámica y por lo tanto, las consecuencias del comercio de este *commodity*.

El mercado petrolero mundial

Por varios años, las exportaciones de crudo han sido el *commodity* líder en el mercado mundial, comprendiendo el 13% de todos los valores de las exportaciones en 2006 (Smith, 2009:146 citando a las Naciones Unidas, 2008). Casi todas las naciones están significativamente afectadas por el desarrollo del mercado del petróleo, ya sea como productores, como consumidores o como los dos. Por lo menos 50 países producen volúmenes sustanciales de petróleo y dos tercios de la producción son exportados. Países del medio oriente, la ex Unión Soviética y África cuentan con el grueso de las exportaciones, mientras que los Estados Unidos, Europa, China y Japón consumen casi la totalidad de las exportaciones. Existen varios grados de crudos, pero todos ellos compiten por una plaza en un mercado altamente integrado con precios diferenciales que reflejan el relativo atractivo de cada uno (Smith 2009:147 citando a BP, 2008; Bentzen, 2007).

El mercado mundial del petróleo ha cambiado profundamente en las últimas décadas, pero algunas concepciones erradas aún persisten. Una de ellas es la concepción de que el mundo del petróleo está dominado por un puñado de compañías internacionales (IOCs por sus siglas en inglés). Cuarenta años atrás en 1969, antes de que una ola de nacionalizaciones redibujara a la industria, ocho de las más grandes compañías petroleras producían 89% del petróleo del mundo (Smith, 2009:147 citando a Adelman, 1972); hoy en día esas mismas compañías cuenta solamente con el 12 % de la producción y sólo el 3% de las reservas⁶ probadas remanentes (Smith, 2009: 147

⁶ Se denominan reservas a aquellas cantidades de hidrocarburos cuya recuperación a partir de una fecha dada en adelante se anticipa que tiene valor comercial, del total de la acumulación conocida del hidrocarburo. Todo el hidrocarburo que se estima esta contenido o que ha sido producido de una acumulación conocida más aquellas cantidades a ser descubiertas se denominan recurso, de tal forma que las reservas son un subconjunto del todo nombrado recurso. Para ilustrar el rango de incertidumbre en la estimación del volumen de petróleo a recuperar de

citando a Petroleum Intelligence Weekly, 2008). El grueso del petróleo ahora pertenece a compañías estatales de las naciones (NOCs por sus siglas en inglés) con mayor exportación de crudo, las cuales cuentan con cerca del 50% de la producción del mercado global y el control del 70% de las reservas probadas. Usualmente estas empresas tienen vínculos estrechos con sus respectivos gobiernos e invierten en el extranjero bajo consideraciones de estrategia geopolítica más que por intereses puramente comerciales. Puertas adentro las compañías nacionales de petróleo desempeñan importantes funciones sociales y económicas, mismas que compiten por presupuesto que de otra forma, debería ser gastado en reposición de reservas⁷ comerciales y actividades de producción. Las NOCs ahora operan bajo poder soberano más allá de las autoridades regulatorias o antimonopolio (Myers, Soligo, 2007:3, Smith, 2009:147).

Muy poco petróleo escapa de la cadena de abastecimiento que comprende desde los pozos productores hasta el tanque de combustible del consumidor final. A pesar de que la integración vertical ha declinado en algo durante las últimas 2 décadas, el volumen del crudo refinado por los 20 productores más grandes representa el 77% de su producción de crudo. Las compañías no necesariamente refinan su propio crudo. La mayoría de los productores tienen convenios de intercambio con otros productores de tal forma que los flujos de crudo son intercambiados para minimizar los costos de transporte y proceso.

Los productores y las refinerías también comercian cargas físicas de crudo en el mercado. El mercado al contado, *spot trades*, comprende cargamentos programados para entrega inmediata, mientras que las ventas por adelantado, *forward trades*,

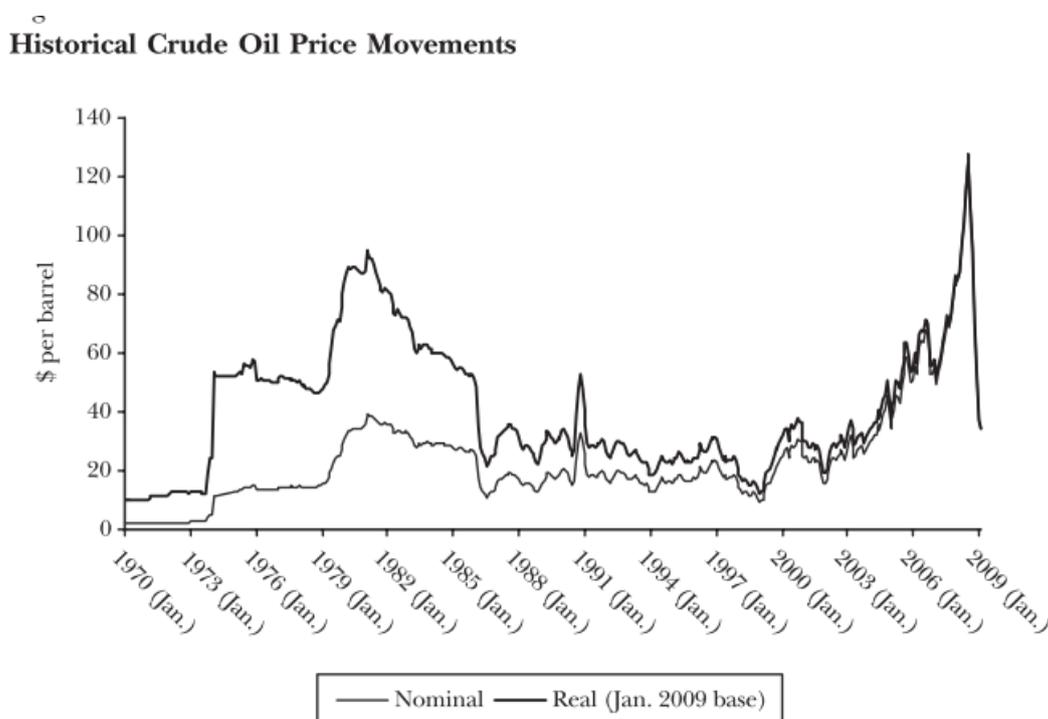
una acumulación conocida, las reservas se han categorizado en probadas, probables y posibles. Según métodos probabilísticos el término probadas indica que al menos existe un 90% de probabilidades que las cantidades recuperadas puedan igualar o exceder el estimado. Cuando existe al menos un 50% de probabilidades de que las cantidades recuperadas sean iguales o excedan la suma de estimadas probadas más las probables, se usa el término probables. El término posible se usa cuando existe al menos un 10% de probabilidad de que los volúmenes recuperados igualen o excedan la suma de las reservas estimadas como probadas, más probables y más posibles (SPE, 2005:8-10; JPT, 1998:1).

⁷La razón de remplazo de reservas (RRR) es uno de los indicadores que utilizan inversores y analistas para evaluar el desempeño de las compañías petroleras. Este indicador mide el monto de reservas probadas añadidas a las reservas base de la compañía con respecto a aquellas de gas y petróleo producidas durante el año. La situación ideal es aquella en la cual la RRR esta por sobre 100% lo que indicaría que la compañía esta reemplazando más petróleo y gas que produciéndolo. Una compañía que maneja cifras inferiores a 100% esta evidentemente quedándose sin petróleo y gas (Stockman, 2011:6).

especifican una fecha fija de entrega dentro de los siguientes meses. Algunas veces estos negocios ocurren directamente entre las compañías petroleras, pero a menudo el crudo es direccionado a través de intermediarios. Por el contrario, los corredores financieros como fondos de protección, bancos y otros no juegan un rol en el mercado físico del crudo, sus actividades comerciales están confinados a los mercados de futuros, donde los barriles “de papel” son negociados (Smith, 2009:147-8).

El mercado petrolero está rodeado por una serie de circunstancias económicas que son: alta volatilidad del precio del crudo, el rol prominente de la Organización de países exportadores de petróleo (OPEP), el tamaño y cambio de la industria petrolera y sus lazos con la industrialización, el crecimiento económico, la distribución global de la riqueza, persistente duda sobre la sostenibilidad de las fuentes; emisiones de CO₂ relacionadas con el petróleo; y aspectos geopolíticos que reflejan la disparidad de distribución de este recurso. En lo que se refiere a la volatilidad del precio del crudo, entre 1874 y 1974 se considera la era dorada del petróleo, en la cual los precios eran relativamente estables entre 10 a 20 dólares de 2007; pero en octubre de 1973 la OPEP anuncia el embargo a las exportaciones de crudo hacia los Estados Unidos de Norteamérica por el soporte que daba este a Israel durante la guerra Árabe –Israelí y esta acción causó que los precios reales del petróleo subieran desde 12 a 53 dólares por barril en 4 meses, evento al cual se le ha denominado primer *shock* petrolero. Al final de los años 1970, la agitación en Irán y la guerra entre Irán-Irak empujaron el precio real hasta 95 dólares por barril, siendo esta escalada de precios conocida, a su vez, como segundo *shock* petrolero; eventualmente los precios bajaron de golpe hasta 21 dólares en 1986. La volatilidad de los precios ha continuado hasta recientemente, después de que los precios bajaran hasta 12 dólares por barril en diciembre de 1998, durante la crisis asiática, el precio se estabilizó durante el período 2000-2004 cercano a los 30 dólares, para después ascender en julio de 2008 a 145 dólares por barril y luego caer a finales de 2008 a 40 dólares el barril (figura 2) (Smith, 2009:145-6). De acuerdo con las estadísticas de BP en el periodo 2009-2010 el precio del crudo se elevó situándose ligeramente por debajo de los 80 dólares (BP, 2011).

Figura 2. Movimientos históricos del precio del crudo



Source: U.S. Energy Information Administration, http://tonto.eia.doe.gov/country/timeline/oil_chronology.cfm.
Note: Prices shown are for Saudi light crude oil from 1970-74 and are U.S. refiner acquisition cost of imported crude oil thereafter.

Fuente: Smith, 2009: 146.

La exportación petrolera ecuatoriana

Primer periodo: 1972-1982

La gran producción y exportación de crudo desde la región oriental del país empezó en agosto de 1972, luego de los descubrimientos realizados en 1967 por un Consorcio integrado por las empresas Texaco Petroleum Company y la Ecuadorean Gulf Oil Company y de la construcción de un oleoducto de 500km que cruza la cadena montañosa de los Andes. El país se encontraba bajo un régimen dictatorial encabezado por el General Rodríguez Lara, quien en su primer discurso declaró que su gobierno era nacionalista y revolucionario, cuya estrategia para gobernar se concentraría en los siguientes ejes: 1) la política nacionalista aplicada en el sector de hidrocarburos; 2) en la

modernización creciente del Estado y la economía y 3) la política de reforma agraria (Bocco, 1987:25 y Marshall, 1988:33, 55-7).

En el ámbito hidrocarburífero, la estrategia del General Rodríguez Lara toma cuerpo en la drástica reducción de la superficie otorgada a las compañías extranjeras para la exploración y explotación petroleras, así como también, en la reducción de los periodos de concesiones para la exploración y explotación, que pasaron a ser de 5 y 20 años respectivamente; en el alza de los impuestos, regalías, mínimos de inversiones y fijación de nuevos precios de referencia para la tributación. Adicionalmente, en abril de 1973, se firmó un nuevo contrato con Texaco-Gulf y se autorizó al Gobierno la compra del 25% de las acciones del Consorcio, hecho que se consumó en junio de 1974. En 1976, Rodríguez Lara es remplazado por un Consejo Supremo de Gobierno, más moderado, encabezado por Alfredo Poveda Burbano, sin embargo surge un nuevo conflicto con la Gulf debido a que el Gobierno decidió computar la participación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) sobre la base del nivel de producción legalmente fijado (210000 barriles) y no sobre la base de la producción real que era menor. Gulf terminó por vender su participación en el consorcio con lo que CEPE pasó a tener el 62.5% del mismo en 1977 (Marshall, 1988:55-7, 60).

El Ecuador retoma la democracia en agosto 10 de 1979 y el nuevo texto constitucional en su versión original de 1978, al referirse a los recursos no renovables, señala que son áreas de explotación económica reservadas al Estado. Y debido a la trascendencia económica o política de éstos, el Estado será quien ejerza actividades en esta rama, sin embargo, de manera excepcional podrá delegar estas funciones a la iniciativa privada. A parte del impedimento a las personas naturales o jurídicas extranjeras para celebrar contratos sobre recursos naturales en el área de frontera no se encuentran otros artículos que hagan referencia a los recursos naturales no renovables ni a actividades o impactos conexos. En el mismo año en el mes de mayo, mediante Decreto Supremo No. 2463 publicado en el Registro Oficial No. 583, el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos realiza la codificación de la Ley de Hidrocarburos y sus reformas.

En este primer periodo de explotación hidrocarburífera (1973-1982) el ingreso petrolero representó un 12.8% del producto interno bruto del país y un 54.2% del total de las exportaciones ecuatorianas (Naranjo, 2007:82). La mayor parte de los ingresos petroleros llegó al Estado en forma de impuestos, regalías e ingresos por la propiedad, siendo la tributación objeto de continuos cambios. Estos ingresos hasta 1982, se distribuyeron entre el presupuesto nacional, el Banco Nacional de Desarrollo (BEDE), el Fondo Nacional de Participación (FONOPAR), el Fondo de la Defensa Nacional, INECCEL, CEPE, universidades y otros. De manera específica parte del gasto del excedente petrolero se distribuyó como sigue a continuación: los gastos en actividades productivas, especialmente las agrícolas, bajaron y en la industria no fueron muy altos; los expendios en infraestructura como electricidad, caminos y transporte aumentaron; al igual que en minería y petróleo los que cuentan la inversión que se realizó en la Refinería de Esmeraldas la cual se terminó en 1976 y aquellos para la exportación y mejoras en la capacidad productiva de CEPE. Subieron, así también, los gastos sociales (educación y salud) y de los gobiernos locales (Marshall, 1988:74, 76, 79, 82).

La incidencia del excedente petrolero también se puede observar en la evolución general de las finanzas del sector público. El consumo de la administración pública aumentó a una tasa de 14% por año entre 1973 y 1981 en comparación con el 6% para el PIB. Las inversiones del sector público crecieron entre 1973 y 1982 a una tasa de 6.3%, la participación de las inversiones del sector público en la inversión total en capital fijo fluctuó entre el 35 y 45%, la participación de la Defensa Nacional en los ingresos del petróleo subió abruptamente, incluso en términos reales. En resumen, el excedente sobre las inversiones públicas normales como porcentaje de los beneficios petroleros más los préstamos externos netos entre 1974 y 1982 fue en promedio 52%, la otra mitad se destinó a cubrir la expansión de los gastos corrientes, y al alivio que se dio a los contribuyentes ecuatorianos en la reducción de impuestos no petroleros, subsidios a bienes de consumo o políticas tarifarias de las empresas públicas (Marshall, 1988:89,91).

El peso significativo en las exportaciones totales y las fluctuaciones importantes en el flujo de divisas del sector hidrocarburífero debido al auge y posterior colapso de

los precios del petróleo, en este primer periodo de análisis, permiten evaluar el desempeño de la economía ecuatoriana bajo las premisas de la enfermedad holandesa. Para Naranjo (2007) el auge petrolero incidió en el ingreso nacional y generó efectos de gasto y movimiento de recursos. El producto interno bruto por habitante alcanzó las mayores tasas de crecimiento durante la década de los setenta, pero cuando las exportaciones de petróleo disminuyeron en precios y/o cantidades, se recurrió al endeudamiento externo con el fin de compensar y sostener el modelo de crecimiento adoptado de industrialización sustitutiva de importaciones y mantener intocados los niveles crecientes de importación y consumo. Gracias a la capacidad productiva y exportadora generada por el petróleo, el Ecuador acudió sin problemas a los mercados financieros internacionales, lo cual se reflejó en un crecimiento acelerado de la deuda externa. El amplio flujo de divisas por esta vía prolongó artificialmente la bonanza y no permitió que se tomen medidas necesarias para corregir los desequilibrios económicos importantes que se avecinaban. Debido a las particularidades estructurales del país, en lugar de un proceso de desindustrialización, como propone el modelo original de la enfermedad holandesa, en el Ecuador se evidenció un proceso de des-agriculturación como consecuencia del auge petrolero (Naranjo, 2007:67-109).

Segundo periodo: 1982-2006

La crisis de la deuda que estalló en 1982 y el colapso en los precios del petróleo dieron inicio a una nueva etapa de la producción hidrocarburífera, en la cual las principales orientaciones de la política petrolera se concentraron en: a) la modificación del régimen contractual para otorgar mayores incentivos para exploración y explotación del petróleo por parte de empresas privadas nacionales como extranjeras. La ley No. 44 de 1993 “introdujo la modalidad de contratos de participación en la producción, en los cuales los contratistas tienen derecho a recibir pago en petróleo, de acuerdo a un porcentaje previamente determinado”. Adicionalmente esta ley disminuyó la tasa del impuesto a la renta a 36.25%. Este cambio en el sistema contractual se asentó también en la codificación 1997 de la Carta Magna, donde se expresa que el Estado mediante

cualquier modalidad contractual podrá delegar a los otros sectores de la economía⁸ la explotación de los recursos hidrocarburíferos. b) La apertura del *downstream*⁹ a la inversión privada, que mediante la Ley de Transformación de la economía del Ecuador permitió que empresas privadas construyeran el oleoducto de crudos pesados (OCP) y; c) la ampliación del sistema de oleoducto transecuatoriano (SOTE). La modificación realizada a la ley de hidrocarburos de 1978 en 2000, también añade a la visión aperturista de este periodo, y establece que en todas las actividades hidrocarburíferas quedan prohibidas las prácticas o regulaciones que impidan o distorsionen la libre competencia por parte del sector público o privado (Campodónico, 2004:68-9).

Este afán por incrementar la capacidad de producción nacional, “ratificó el abandono de la estrategia conservadora de las décadas de los años setenta y ochenta” (Fontaine, 2010:194 citando a Fontaine, 2003) y respondió a la necesidad de ampliar el excedente petrolero, afectado por la caída del precio del barril, para pagar deuda externa más que para distribuir las ganancias de la bonanza a fin de proteger a los sectores tradicionales o de estimular la economía (Fontaine, 2003:108).). No obstante, sirvió para incorporar reservas siendo que para 1990 se cuantificaban en 1.4 miles de millones de barriles, y para finales del año 2000 se incrementaron hasta 4.6 miles de millones de barriles (BP, 2011:6).

Para Burbano¹⁰ (1996), este comportamiento en cuanto a la tasa de explotación del recurso hidrocarburífero va en franca contradicción con la máxima de optimizar los ingresos por la extracción petrolera, ya que la tasa de extracción esta relacionada positivamente con el precio del petróleo, de tal forma que, si aumenta el precio se debe aumentar la extracción, pero si el precio se reduce también debería reducirse la extracción en el mismo margen porcentual. El efecto acumulativo de una política petrolera que extrae y exporta más crudo, con la caída del precio, es un incremento de volumen en el mercado, que trae consigo una nueva disminución de los precios del

⁸ “La economía ecuatoriana opera y se desenvuelve con la concurrencia y la coexistencia de los sectores: público, privado, mixto; y, comunitario de autogestión” (Constitución 1978 codificación 1997: artículo 61).

⁹ El término *downstream*, traducido al español como aguas abajo, hace referencia al transporte de crudo, refino y posterior comercialización de los productos derivados del petróleo. Mientras que el término *upstream*, aguas arriba, hace referencia a los equipos, sistemas o facilidades ubicados dentro del pozo de petróleo o inclusive a aquellos que conforman el tren de producción.

¹⁰ Burbano realiza este análisis utilizando la regla de Hotelling para la extracción de los recursos no renovables.

recurso. Los bajos precios incentivan un aumento en la demanda y por ende agotan más rápido los recursos naturales no renovables (Burbano, 1996:19, 21).

Más tarde, en este mismo periodo, el Presidente Ing. Lucio Gutiérrez mediante decreto ejecutivo 2176, en octubre de 2004, declara que la política de Estado para la explotación racional de los hidrocarburos debe basarse en cuatro ejes: 1) mantener la relación reservas/producción en 25 años; 2) la conversión del país de importador a exportador de derivados; 3) la búsqueda del fortalecimiento de la industria nacional y; 4) el logro del desarrollo sostenible y sustentable ambientalmente (Campodónico, 2007:26).

Cabe resaltar que en la década de los noventas, precisamente en la codificación de la Constitución realizada en 1997, se incorpora la sección del medio ambiente, donde se busca garantizar el desarrollo sustentable, se declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la prevención de la contaminación ambiental, la explotación sustentable de los recursos naturales y se enuncia que la ley tipificará las infracciones en materia de protección al medio ambiente. Los derechos colectivos y la consulta previa a los pueblos indígenas sobre planes y programas de explotación de recursos no renovables, así como también, el derecho a participar en los beneficios y recibir indemnizaciones por perjuicios socio-ambientales que pudieran padecer, se incluyen posteriormente en la Constitución de 1998 (ver anexo tabla 2 y 3).

Tercer período: 2006 y gobierno de Rafael Correa Delgado

En abril de 2006 se da por terminado el periodo de apertura del sector petrolero con la promulgación de la ley 42-2006 cuyo objetivo fue restablecer el equilibrio económico en los contratos petroleros firmados con empresas extranjeras. Esta ley en su artículo No.2 establece que:

“cuando el precio promedio mensual efectivo de la 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”
(Campodónico, 2007:36).

La adopción de la ley 42-2006 se dio en el gobierno de Alfredo Palacio, quien llegó al poder luego de las movilizaciones sociales de abril de 2005, que desembocaron en la destitución de Lucio Gutiérrez. Es en este periodo, que el economista Rafael Correa Delgado sale al escenario político como Ministro de Economía (abril-agosto de 2005), siendo el “primer ministro de esa cartera, que desde inicios de los noventa, no provenía de círculos empresariales ni estaba atado al canon fondomonetarista” (Ramírez, Minteguiaga, 2007:88). Es más, desde sus funciones, eliminó el fondo de estabilización de los ingresos petroleros (FEIREP), al que lo acusaba de ser un mecanismo que favorecía a los intereses de los tenedores de bonos de la deuda pública y lo sustituyó por una cuenta de reactivación productiva y social (CEREPS) cuyo objetivo era favorecer la inversión social y productiva por sobre el pago de la deuda externa (Campodónico, 2007:26).

El gobierno de Palacio optó también por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana Occidental, por la reforma a la Ley de Hidrocarburos, hechos que junto con la promulgación de la ya mencionada Ley 42-2006, iniciaron una nueva etapa de controversias entre el Estado ecuatoriano y las empresas privadas multinacionales que posteriormente decidieron demandar al Estado ante el Centro Internacional de Arbitraje de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (Fontaine, 2010:200).

La voluntad política de cambio de Palacio fue desmayando a medida que transcurrió su gobierno siendo incapaz de cumplir con las principales demandas de las movilizaciones de abril, “dejando así abierta la opción para que en las elecciones de octubre de 2006, puedan posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical”, personificadas en su ex-ministro de economía Rafael Correa (Ramírez, Minteguiaga, 2007:89).

Desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, Mejía et al. (2009) denominan al periodo que se formaliza con la elección presidencial de 2006 y se

consolida con la adopción de la Constitución aprobada en 2008, como uno de “hegemonía ciudadana”. Para los autores, esta etapa tiene tres características primordiales: “una dramática concentración del poder en manos del Ejecutivo, una sensible reducción del número de actores con poder de veto, y una notable ausencia de actores dirimentes o mecanismos de control que vigilen la gestión del gobierno”. Aunque aparentemente contradictorio en su terminología, en este periodo “se apela al mandato y protagonismo de la participación ciudadana para justificar una sistemática concentración de poder, formal y de facto, en manos de un proyecto centralista de control estatal” (Mejía et al., 2009:209-10).

La Constitución de 2008 fortalece el poder presidencial blindándolo de esta manera ante los ataques de la oposición. Aumenta la influencia del Ejecutivo sobre la formulación de las políticas públicas concediéndole mayores prerrogativas para influir sobre la planificación económica (Art. 279), el establecimiento del régimen tributario (Art.299) y la mantención del control de los sectores estratégicos¹¹ (Arts. 311, 314, 315 anexo tabla 4), entre los ejemplos más destacados. De tal forma que estas atribuciones formales convierten al poder ejecutivo del Ecuador en “uno de los más fuertes de la región, si se considera también la presencia de facultades para legislar por decreto, convocar a consultas populares o emitir vetos presidenciales” (Mejía et al. 2009: 213 citando a Basabe et al., 2009; Mainwaring y Shugart, 1997, Morgenstern y Nacif, 2002).

La Constitución de 2008 no solo fortalece al poder ejecutivo, sino que también es innovadora, en cuanto amplía los criterios de protección del medio ambiente con respecto a las Constituciones precedentes, enunciando que la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución, siendo estos el respeto integral a su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Arts. 10, 71-4 ver anexo tabla 4). Declara también que los recursos naturales no renovables constituyen un sector estratégico del Estado, reservándose éste, el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar mediante la

¹¹ Según el artículo 313 de la Constitución de 2008 son considerados sectores estratégicos aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental siendo éstos: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

creación de empresas públicas (Arts. 313-7). Aun cuando incluye a los derechos de la naturaleza y amplia algunas protecciones a los pueblos ancestrales en aislamiento voluntario, no descarta la posibilidad de emprender proyectos extractivos a petición del Presidente de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional (Arts. 57, 407).

En otro aspecto, el proyecto del nuevo gobierno encabezado por Correa, da relevancia al restablecimiento de la planificación estatal para la promoción de una estrategia de desarrollo nacional, la cual se materializa en la importancia adquirida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado (SENPLADES), antítesis de su predecesor el CONAM (Ramírez, Minteguiaga, 2007:90-1). Por disposición constitucional (2008) el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos, siendo su observancia de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Art. 280).

La gestión de los recursos naturales no renovables como consecuencia de la estructura del Estado ecuatoriano es transversal al desenvolvimiento de los sectores: económico, político y socio-ambiental, por lo tanto es pertinente el análisis del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009- 2013, para comprender las intenciones en materia de gestión de estos recursos, desarrolladas en el conjunto de políticas que éste presenta. El PNBV plantea como orientación ética la justicia intergeneracional que “implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente”; se pretende, a través del progreso tecnológico, incrementar la eficiencia en el uso de los recursos naturales para promover un desarrollo sostenible (Senplades, 2009:27, 39).

Mediante una nueva estrategia de acumulación y redistribución en el largo plazo, con un horizonte de 16 a 20 años, el PNBV, propone construir una economía endógena y sostenible, en lugar de aquella soportada en la exportación de productos agrícolas y especialmente del petróleo. Se plantea desarrollar dicha estrategia en cuatro fases; la

primera que, a través de la sustitución selectiva de importaciones (SSi), el impulso al sector turístico, la inversión pública estratégica, persigue acumular riqueza para la transición y concomitantemente profundizar en redistribución. La segunda fase busca consolidar un superávit energético a través de energía limpia y bioenergía. “En este periodo la generación de ingresos para la economía nacional mantiene una dependencia de la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no renovables como los hidrocarburos y eventualmente minería” (Senplades, 2009:97). La tercera fase llamada de consolidación de la sustitución de exportaciones y distribución en la acumulación apunta a la exportación de bienes con mayor valor agregado y no exclusivamente de origen extractivo, finalmente en la cuarta etapa se alcanzaría la reconversión productiva. (Senplades, 2009:96-7).

La viabilidad del proyecto de economía endógena se construye a partir de 12 estrategias planteadas para el período 2009-2013, las mismas que construirán los fundamentos para la implementación de las siguientes tres etapas del proyecto. La primera estrategia busca democratizar los medios de producción, la re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. La segunda propone la transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones donde la intervención del Estado, a fin de que sea éste quien revierta la situación relativa a las condiciones más ventajosas del modelo de acumulación de riqueza basado en la exportación primaria extractivista, en favor de los sectores secundario y terciario es clave. El aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales es la tercera estrategia. Como cuarta estrategia se plantea la inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana. La quinta estrategia apunta a la transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación. “La construcción de la Sociedad del Buen Vivir tiene implícito el tránsito hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento pero considerando el uso de las tecnologías de información y comunicación” por lo tanto, la sexta estrategia se enfoca en la conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento. La séptima estrategia plantea el cambio de matriz energética. La construcción de la sostenibilidad económica a través de la canalización del ahorro a la

inversión productiva de manera eficiente, el desarrollo de capacidades humanas y oportunidades sociales y la acumulación del capital productivo necesario para transformar el patrón de especialización de la economía se agrupan en la octava estrategia denominada de inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible, en la cual el mantenimiento de fuentes estratégicas de altos ingresos permitirá dinamizar la inversión pública productiva y garantizar la inclusión social. La novena estrategia persigue la inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Como décima estrategia se plantea la sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario. La penúltima estrategia lleva por nombre: desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización, destacando que las temáticas territoriales son transversales a todos los objetivos del plan nacional. “Colocar las demandas de la sociedad civil como referente para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado” es el objetivo de la doceava estrategia denominada poder ciudadano y protagonismo social. Por último, para concretar el plan se proponen 12 objetivos que son presentados con sus respectivos fundamentos, diagnósticos, políticas, lineamientos y metas (Senplades, 2009: 11, 101-31).

Aun cuando en el PNBV se detallen las directrices para la gestión de los recursos naturales, muchas veces la coyuntura es quien re-orienta y revela las reales intenciones y capacidades del accionar público. La política petrolera del período 2007-2010 se ha desarrollado entorno al problema de la creciente importación de derivados; la eliminación de los fondos petroleros; la búsqueda de nuevas líneas de crédito; el retorno del país a la Organización de países exportadores de petróleo OPEP; el problema de la intermediación en la comercialización del crudo; la ausencia del Estado en las poblaciones petroleras amazónicas; las reformas legales e institucionales, decretos y cambios contractuales del sector; y el incremento de reservas hidrocarburíferas y producción. Transversal a todas estas situaciones se encuentra el cambiante precio del crudo.

El Ecuador no tiene suficiente capacidad de refino para abastecer a la totalidad de la demanda interna de derivados del petróleo, de tal forma que los importa. El costo

promedio anual de los derivados importados, para el año de 2007, fue de 81.9 dólares/barril, mientras que el promedio de venta del crudo Napo fue de 56.34 dólares/barril (BCE, 2007:4). Es esta diferencia la que explicaría la inclusión en la agenda política de la construcción de un nuevo complejo refinador. El gobierno actual propone la construcción del mismo con una capacidad de procesamiento de 300 mil barriles diarios, en la provincia de Manabí. La refinería estaría financiada en un 70% por empresas del Reino Unido, Japón y Corea del Sur aunque en principio, es una iniciativa de Ecuador y Venezuela (Ecuador inmediato, 2010a). El proyecto ha recibido algunas críticas: para Walter Spurrier “la construcción de la refinería se justificaría si la explotación del crudo se asegura incluyendo la exploración de los campos petroleros del Yasuní, para que Ecuador explote toda su capacidad petrolera”; y en cuanto a los impactos ambientales que pudiera causar la localización de la misma, ante lo cual, el Gerente del Proyecto declaró que no habría afectación a la Reserva natural de Pacoche. Esta planificado que la refinería entrará en operación a partir de enero de 2014. (Ecuador inmediato, 2007a, 2010b).

Otro evento clave en la gestión de las rentas hidrocarburíferas, fue la eliminación de los fondos petroleros. En abril 3 del 2008, se publica la Ley orgánica para la recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento. Esta ley aprobada por la Asamblea Constituyente elimina el fondo de estabilización petrolera FEP; la cuenta de reactivación productiva y social, del desarrollo científico-tecnológico y de la estabilización fiscal CEREPS, que nació originalmente como el fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público FEIREP; el fondo de ahorro y contingencia FAC; y el fondo ecuatoriano de inversión en los sectores energéticos e hidrocarburíferos FEISEH. La eliminación de estos fondos se planteó como una reforma legal que buscaba reducir las inflexibilidades fiscales del presupuesto general del Estado, “en un entorno en el cual el gobierno central aumenta el gasto público de inversión, particularmente en infraestructura y sector social” (Ruiz, 2009:4-5, 11).

En el primer semestre de 2008 el precio del crudo alcanzó valores record que dieron como resultado un ingreso para el país de 6.188 millones de dólares, sin embargo este precio no pudo mantenerse debido a la crisis económica mundial y para el primer semestre del año siguiente, las rentas producidas por la extracción petrolera cayeron a 2.388 millones de dólares, hay que acotar que a la caída de los precios del petróleo se le sumó una caída de la producción petrolera privada como consecuencia de la incertidumbre nacida por el llamado a renegociar contratos. Como los ingresos petroleros continúan siendo importantes para el gasto del gobierno central, especialmente para el esfuerzo desplegado en impulsar la inversión pública, estas caídas tanto en precio como en producción resultaron en un déficit que obligó al gobierno a buscar líneas de crédito, donde destaca el *factoring* petrolero firmado con China. La negociación con China consiste en una venta anticipada de petróleo a la petrolera estatal Petrochina, por la cual el gobierno recibiría 1.000 millones de dólares, operación que se financiaría con la venta estimada, dependiendo del precio del barril en el momento de cada entrega, de 96 mil barriles diarios de crudo. El gobierno Chino realizó un desembolso de 1000 millones de dólares a una tasa de interés del 7,25%, tasa que levantó comentarios porque es superior a las cobradas por el Banco Mundial o el FMI, sin embargo, una de las particularidades del crédito chino es que este no condiciona el destino de inversión del dinero. Este contrato compromete 96 mil barriles diarios de petróleo por un lapso de 2 años, cifra que representaría el 64% de las exportaciones estatales ecuatorianas, con lo que China pasaría a ser un socio cada vez más importante; concentrándose, a la vez, la venta de crudo en pocos mercados. Por último, el destino de esta operación sería el financiamiento de actividades orientadas al incremento de extracción de crudo por parte de Petroecuador (Acosta et al., 2009:23, 44, 50-3).

Otra de las iniciativas del gobierno fue el reingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, que implica entre otras obligaciones, el acatar una cierta cuota de producción, especialmente en los periodos en los cuales el precio del crudo es bajo. Como consecuencia del colapso en los precios a finales de 2008, la OPEP resolvió un recorte de la producción diaria para el país de 40 mil barriles a partir del 1 de enero de 2009. El ministerio del ramo se pronunció anunciando que serán cinco los criterios en consideración para alcanzar la cuota de producción fijada, siendo estos: los precios y

participación para el Estado, los volúmenes de producción, el grado API del petróleo y las facilidades de transporte. Además se destacó la posible terminación del contrato de prestación de servicios que se mantenía con la empresa Agip, ya que el precio que se le pagaba por barril excedía lo que el Estado recibía por la comercialización del mismo. Ante estos hechos, el primer mandatario, Rafael Correa en una de sus cadenas radiales declaró que: “con este contrato estamos perdiendo plata, estamos pagando más de lo que recibimos, ordené que pare la producción de Agip, que repongamos lo que tengamos que reponer, pero mientras más produce, mas perdemos plata” (El Telégrafo, 2008).

La comercialización externa de los hidrocarburos también juega un papel importante en la política petrolera del Presidente Correa. Según el reporte de cifras petroleras de 2009, publicado por Petroecuador, a partir de julio de 2008 “se ha realizado el mejor esfuerzo para maximizar los ingresos fruto de la comercialización de nuestros saldos exportables de crudo, y respetando el marco legal vigente correspondiente a la comercialización internacional”. La estrategia implementada, implica eliminar a los intermediarios, optimizando costos y evitando procesos especulativos. Según Petroecuador, la puesta en marcha de esta estrategia ha permitido revalorizan los crudos Oriente y Napo al conseguir una disminución en el diferencial con respecto al crudo marcador *West Texas Intermediate* (WTI) (Petroecuador, 2009:126).

Los conflictos que enfrentan a las poblaciones orientales con las empresas petroleras y el Estado no han estado ausentes en el gobierno de Rafael Correa. El año 2007 marca el primer punto en la curva del descenso de la producción, con una producción promedio de 186.5 millones de barriles, cifra inferior en 3.9% y 4.7% a las logradas en los años 2005 y 2006 respectivamente. Las razones para esta caída de la producción pueden resumirse en desinversión y protestas sociales que derivaron en el cierre de pozos para exigir obras de infraestructura a las compañías petroleras. El gobierno en respuesta encargó a las Fuerzas Armadas la seguridad del sistema estatal y el manejo de Petroecuador (BCE, 2007:6, 8 citando a El Comercio, 2008). Adicionalmente, el Presidente Correa declaró que no se puede justificar la ausencia de la ley o la ley del más fuerte y sostuvo que el Gobierno Nacional tiene la decisión

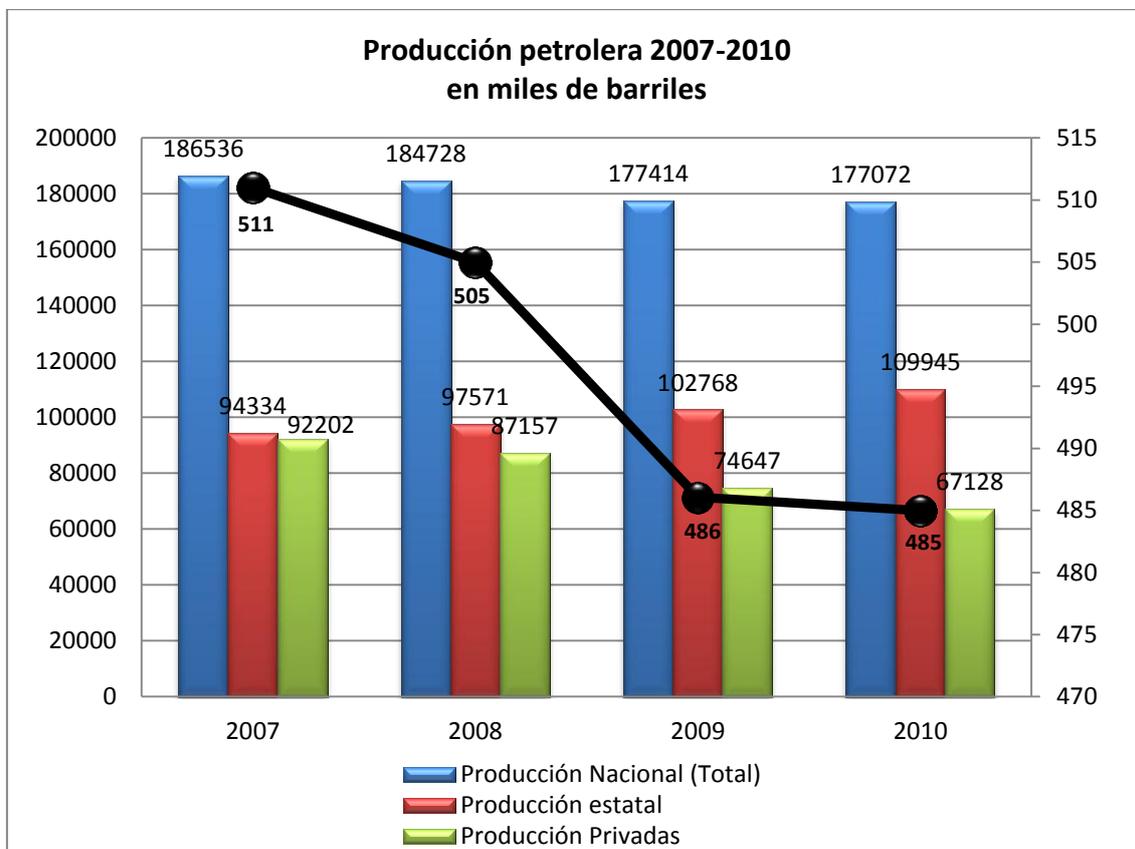
política de acabar con esta anarquía y para eso aplicará una serie de planes de desarrollo para parar la injusticia de tener un sector con la mayor incidencia de pobreza de todo el país, cuando de esta parte ha salido la riqueza durante 40 años (Ecuador inmediato, 2007b).

Las reformas legales e institucionales han sido de uso recurrente en la política petrolera implementada por Rafael Correa. El 4 de octubre de 2007, el Jefe de Estado decreta la modificación del porcentaje de participación del Estado en las ganancias extraordinarias de los contratos de participación vigentes para la explotación del petróleo, de 50% a 99%, dejando abierta la posibilidad para que las compañías petroleras renegocien sus contratos (Fontaine, 2010:199-200). Conforme al mandato constitucional (Art. 315), el 6 de abril de 2010 se crea la empresa pública de hidrocarburos EPPetroecuador, en remplazo de la antigua Petroecuador. Por último, en 2010 entre en vigencia por el ministerio de la ley el proyecto de reforma a la Ley de Hidrocarburos, que contempla los siguientes cambios relevantes. Se remplaza a Petroecuador por las Empresas Públicas como representantes del Estado en la explotación de los hidrocarburos, además se crea la Secretaría de Hidrocarburos como entidad administradora del sector, de tal forma que en la actualidad el desarrollo, ejecución y aplicación de la política hidrocarburífera le corresponde al Ministerio del Ramo y a la Secretaria de Hidrocarburos. Se cambia a la Dirección Nacional de Hidrocarburos por la Agencia de regulación y control hidrocarburífero (ARCH) confiriéndole a esta personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica económica financiera y patrimonio propio. Se modifican las características de los contratos de prestación de servicios con la intención de asegurar un mayor beneficio para el Estado. La adjudicación de contratos a empresas estatales o subsidiarias de estas de países que integran la comunidad internacional o con empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria se liberan de licitación previa. En concordancia con la Constitución de 2008 la reforma a la Ley de hidrocarburos añade el artículo 94 según el cual se reduce la participación laboral en las utilidades de la empresa al 3%, siendo el 12% restante para las comunidades donde se asientan los emprendimientos hidrocarburíferos (ver anexo tabla 5). Por último, el Presidente Correa declara que: “hemos recuperado finalmente nuestro petróleo. Nos demoramos un poco más de lo que planificamos,

pero, caramba, que ha sido duro” al referirse a la finalización de las negociaciones con las empresas petroleras privadas para el cambio de contrato de participación a prestación de servicios, cuyo plazo finalizó el 23 de noviembre de 2010 (Ecuador inmediato, 2010c).

En junio de 2007, el Presidente Correa hizo pública una propuesta elaborada por Alberto Acosta, Ministro de Energía y Minas en aquel entonces, para conservar *in situ* el crudo del campo Ishpingo, Tambococha, Tiputini (ITT), a cambio de un pago por servicios ambientales por cobrar a la comunidad internacional. Esta propuesta tuvo buena acogida por la toma de conciencia a nivel mundial sobre los efectos del cambio climático y la participación de los hidrocarburos en la emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, para Fontaine (2007), esta alternativa no debe ser analizada como una opción económica o técnica, sino que se trata de una opción política, que “contrapone de manera irreductible al ecologismo utópico contra una política petrolera nacionalista” (la que impulsa Correa), misma que según el autor, debería apoyarse ante todo en una empresa estatal fuerte y dinámica, para lo cual la renta del campo ITT es fundamental (Fontaine, 2007:1-2, 12, 15). Lo cierto entre la conservación y la extracción podría encontrarse en la evolución de la producción petrolera a cargo de las empresas estatales (figura 3), que muestra una tendencia a la alza que podría ejemplificar el fuerte interés que tiene el gobierno en explotar sus reservas hidrocarburíferas. El PNBV, al vincular un volumen de producción hidrocarburífera (500.5 miles de barriles diarios) como una meta para cumplir el objetivo de establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, apuntala la necesidad de continuar la explotación y la necesaria incorporación de reservas hidrocarburíferas. Un ejemplo que refuerza esta idea es el proyecto de desarrollo del campo Pañacocha, considerado por la administración Correa como uno de los principales objetivos para elevar el nivel de reservas probadas y probables de hidrocarburos (La Hora, 2007, Prensa Latina 2010).

Figura 3. Producción petrolera ecuatoriana 2007-2010



Fuente: Petroecuador, 2007-2010

Elaboración: Marcela Reinoso

Los impactos socio-ambientales ocasionados por las actividades hidrocarburíferas en el Ecuador

Para la región amazónica, según información de Petroecuador, el proceso petrolero ha significado la perforación de 852 pozos en el periodo comprendido entre 1967 y 2001, de los cuales el 97% se ubican en las provincias de Sucumbíos y Orellana.

Partiendo de la hipótesis, de que, a una mayor intensidad en la exploración y explotación de hidrocarburos corresponde una mayor probabilidad de cambio en el entorno social y ambiental, podría señalarse que al menos el 94% de las 34 parroquias con pozos petroleros presentaría alto riesgo de impactos socio-ambientales generados por la actividad petrolera (Arteaga, 2003:75).

Los mayores impactos socio-ambientales provocados por las actividades hidrocarburíferas han resultado del periodo 1967-1992 que corresponde a la operación de Texaco, siendo este conflicto por contaminación, que opone a la petrolera y a los habitantes del norte de la Amazonía, el más mediático (Fontaine, 2010 citando a Fontaine, 2003). Varios informes detallan las consecuencias sobre la salud de las actividades petroleras, entre estos se tiene un estudio realizado por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), el cual señala que de una investigación realizada sobre una muestra de 1465 personas, 1077 se radican en zonas contaminadas y están expuestas a concentraciones de hidrocarburos policíclicos aromáticos y componentes orgánicos volátiles muy por encima de las normas sanitarias estadounidenses y europeas, que al ser absorbidos por el organismo pueden producir enfermedades como infecciones secundarias de la piel, neumonías, abortos espontáneos y hasta cáncer. Otro estudio publicado por el Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria “Manuel Amunárriz” revela que la tasa de abortos espontáneos, a menos de 28 semanas, es superior en la zona contaminada donde habitan mujeres en estado de gestación, siendo esta 9.8% contra 4.4% de abortos en mujeres que habitan las zonas no contaminadas. (Fontaine, 2003:82-3).

Un segundo tipo de conflicto nace en la petición de una mayor participación en la renta petrolera en general y en específico por la construcción de un eje vial y por el respeto de varios compromisos por parte del Estado (prioridad a la contratación de mano de obra local por el sector petrolero, electrificación y conexión de las comunas rurales a la red de agua entubada, etc.) (Fontaine, 2010:235-6).

Un tercer tipo de conflicto es aquel que enfrenta a las comunidades y organizaciones indígenas contra las empresas petroleras por la defensa de los territorios ancestrales. Fontaine señala que los motivos del conflicto entre estos actores también pueden ser dobles, puesto que los interesados protestan a la vez en contra de la invasión de sus respectivos territorios y en contra de la contaminación de los ríos y de los suelos. En este caso las organizaciones indígenas se encontrarían asociadas con grupos ecologistas semi-radicales y organizaciones de defensa de los derechos humanos (Fontaine, 2010:237).

El cuarto tipo de conflicto está vinculado a la defensa de áreas protegidas en la Amazonía donde se destaca la ambigüedad legal que existe entre los instrumentos jurídicos que regulan la conservación del medio ambiente, prohibiendo cualquier tipo de actividad extractiva en las zonas protegidas y la excepción en la ley de gestión ambiental de 1999, que contempla la posibilidad de actividades hidrocarburíferas siempre y cuando estas sean de interés nacional y se presenten los debidos planes de gestión ambiental especial (Art.6)(ibídem).

Resumiendo, los conflictos socio-ambientales en la Región amazónica, donde se concentra la mayor parte de la producción y donde los bloques petrolíferos se superponen a menudo con territorios indígenas y áreas naturales, se pueden agrupar en cuatro categorías según sus causas: por contaminación, por demandas de compensaciones, por la administración del espacio y por la conservación de la naturaleza (Fontaine, 2010:234).

Conclusiones

En este capítulo se ha presentado una narrativa histórica del proceso de extracción de los hidrocarburos en el país con la intención de visualizar como la explotación de estos ha ido conformando al Ecuador en los aspectos económicos, políticos y socio-ambientales.

Los auges y posteriores colapsos en el precio del crudo han servido de indicador para diferenciar tres periodos en la historia hidrocarburífera de la nación. El primero comprendido entre 1972-1982, corresponde al inicio de la actividad hidrocarburífera de interés económico para la nación, donde se puede resaltar que el producto interno bruto por habitante, expresado en dólares crecía a un 12.8% para el período de análisis (Naranjo, 2007: 88). Sin embargo, el país padeció bajo los efectos de la enfermedad holandesa. El segundo periodo 1982-2006, esta caracterizado por la apertura a las inversiones privadas en el sector hidrocarburífero, la incorporación de un volumen importante de reservas hidrocarburíferas y la destinación de la renta petrolera al pago de

la deuda externa. Mientras que el tercer periodo se caracteriza por un poder ejecutivo, uno de los más fuertes de la región, que administra los recursos naturales en función de el restablecimiento de la propiedad estatal de los mismos, para ejecutar su nueva estrategia de desarrollo nacional.

Por último, durante todo el periodo de explotación hidrocarburífera se han hecho presentes los conflictos socio-ambientales, que se resumen en: contaminación ambiental, demandas por compensaciones, pugna por la administración del espacio y por la conservación de la naturaleza.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS

El presente capítulo busca develar si la administración del Economista Rafael Correa esta llevando al país a la continuidad del modelo extractivista o hacia el pretendido cambio en el modelo de desarrollo propuesto por el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Cuando se trata del análisis de resultados trascendentales como es un cambio en el modelo de desarrollo, la metodología de la dependencia al sendero ha demostrado ser útil para explicar las secuencias de eventos que finalmente llevan a que las decisiones tomadas por los actores clave, en un momento de coyuntura crítica, logren crear instituciones que produzcan una serie de reacciones y contra-reacciones que finalmente culminan en la creación de cambios mayores de régimen.

La metodología propone primero identificar el momento de coyuntura crítica donde el actor clave escoge de entre dos o más opciones. Una vez hecha esta selección debería ser difícil para el actor clave revertir los efectos de la misma y se procedería a la formación de instituciones persistentes que producen reacciones y contra-reacciones cuyas soluciones finalmente delinearían el resultado final.

Este análisis, por tanto, empezará haciendo una revisión de los eventos históricos que moldean el pasado extractivista del país para encontrar si existe o no el momento de coyuntura crítica donde se decide por una alternativa diferente. De antemano se advierte que el periodo de evaluación es muy corto como para identificar la creación de instituciones y mucho menos las reacciones, contra reacciones y el resultado final.

Al ser las políticas contenidas en el PNBV de seguimiento obligatorio para el accionar del Gobierno, es pertinente analizar si el cumplimiento de las mismas ayudaría a institucionalizar el cambio propuesto. A este análisis se suma las decisiones tomadas y ejecutadas por el Ejecutivo, actor clave en el modelo, para configurar la respuesta final.

El modo extractivista ecuatoriano

La economía ecuatoriana encaja dentro de la clasificación de minera, puesto que la participación del petróleo en el producto interno bruto sobrepasa el 8% (12.8% para el periodo 1973-1982) y el porcentaje de este en las exportaciones totales del país varía alrededor del 50%. Pudiendo también considerarse como una extrema periferia.

El auge y posterior colapso que originó el descubrimiento y explotación de los recursos hidrocarburíferos, específicamente en el periodo 1972-1982, provocó una serie de distorsiones en la economía nacional que pueden cobijarse bajo el modelo de la enfermedad holandesa. Esta causó des-agriculturación y un fuerte endeudamiento externo para solventar la expansión del gasto cuando los precios de los hidrocarburos bajaron.

En lo político, la explotación hidrocarburífera configuró gobiernos nacionalistas en épocas de precios altos (1972-1982; 2006-2010) y gobiernos abiertos a la inversión privada cuando el precio del crudo se encontraba bajo (1982-2006). En cuanto a la renta petrolera esta ha servido para satisfacer demandas clientelares, aligerar la carga impositiva a los ciudadanos y honrar (por disposición de organismos internacionales) la deuda externa más que para una redistribución de la riqueza.

Los conflictos socio-ambientales han estado presentes a lo largo de todo el periodo y cadena de extracción hidrocarburífera oponiendo entre sí al Estado, a los actores sociales (indígenas y campesinos colonos) y a los ecologistas. Cada uno de estos con su propia racionalidad y estrategia. Por otra parte, las múltiples exigencias realizadas a las compañías petroleras para la inversión en infraestructura (carreteras) dan muestra de la ausencia del Estado en estas poblaciones.

La explotación de los hidrocarburos se la ha realizado en favor del empobrecimiento del país, al incrementar la explotación en periodos de bajo precio, cuando esto desde el punto de vista del análisis de Hottelling es una contraindicación.

Desafortunadamente el país es pobre en la captura y transformación de la materia y energía. La sola deficiencia en la capacidad de refino pone en aprietos a la economía ecuatoriana y a la conservación de sus recursos no renovables, en cuanto que para conseguir una unidad de diesel se debe producir y exportar 1,5 barriles de crudo (cifras del año 2007).

Consecuentemente el país se encuentra inmerso en un modelo de desarrollo extractivista afectado por distorsiones de orden económico, político y socio-ambiental.

Evaluación de las condiciones para conseguir una efectiva implementación de las políticas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) para salir del extractivismo

Para evaluar el grado de efectividad de la implementación del conjunto de políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir se utilizará como metodología el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian donde se deben identificar y exponer un grupo de cinco condiciones suficientes y necesarias bajo las cuales una decisión política que busca modificar de manera sustancial una situación puede alcanzar sus objetivos. Estas condiciones son: una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y un entorno favorable (Roth, 2009:115).

Una teoría sólida

Esta teoría del cambio social se encuentra al analizar el PNBV, cuando éste propone que el patrón de especialización primario, extractivista y exportador de la economía ecuatoriana limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir, consecuentemente uno de los objetivos de las estrategias, para el período 2009-2013 planteadas por éste, es un cambio del patrón a través de la sustitución selectiva de importaciones. Como la estructura de costos de la alternativa extractivista es baja y ya se cuenta con la infraestructura para su desarrollo, mientras que para los sectores generadores de valor: industria, manufactura, servicios, etc.; los costos son más altos y la capacidad instalada es insuficiente; “la única forma de cambiar el patrón de especialización de la economía

es a través de la intervención del Estado, a fin de que revierta esta situación relativa de las condiciones de producción” (Senplades, 2009:104). Por tanto, si el Estado interviene revirtiendo las condiciones desfavorables de los emprendimientos productivos entonces se abandonará el patrón extractivista de la economía cumpliendo, en primera instancia, con la condición sobre la teoría sólida. Sin embargo, atacar al extractivismo desde la visión del patrón de acumulación de la economía es una visión que simplifica el concepto de extractivismo, o modo de extracción como lo define Bunker, porque este perturba a la estructura de clases, la organización del trabajo, los sistemas de intercambio, la pobreza, las actividades del Estado, la distribución de las poblaciones, el desarrollo de infraestructura física, las formas de la información y las creencias e ideologías que dan forma a las organizaciones sociales y al comportamiento (Bunker, 1988:23). Si bien la segunda estrategia del plan nacional solo se enfoca en la sustitución selectiva de importaciones las restantes once estrategias, en algunos aspectos, convergen también con el objetivo de abandonar el patrón extractivista de la economía ecuatoriana. A continuación se presenta una tabla matriz donde se puede visualizar algunas características del modo extractivista y las estrategias del PNBV que en cierta forma las contrarrestan.

Tabla 1. Extractivismo y estrategias del PNBV

Extractivismo - características	Estrategias												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
poca interconexión con el resto de la economía y la sociedad		x											
baja proporción de capital y trabajo con respecto al valor de mercado		x	x	x	x	x	x	x					
desventajas en la ubicación no hay proximidad a empresas productivas		x	x					x					
auto empobrecimiento													
agotamiento de reservas no regenerables			x							x			
explotación sobre capacidad de regeneración												x	
apareamiento de sustitutos rentables													
rendimientos decrecientes a escala		x						x					
volatilidad en ingresos		x	x										
desarrollo económico y social discontinuo en tiempo y espacio	x	x	x					x	x			x	
discontinuidad en densidad y distribución de poblaciones humanas												x	
dislocaciones de infraestructura		x	x					x					
incapacidad para sostener complejas y costosas													x

estructuras estatales																				
susceptibilidad a presiones e intervenciones extranjeras (vulnerabilidad externa)		x	x	x																
sociedad civil no tiene poder para presionar al Estado						x												x	x	
perturbación de los ecosistemas		x						x										x	x	
empobrecimiento del medio ambiente	x		x															x	x	
contradictorios regímenes de tenencia de tierra y acceso a recursos	x	x																	x	
trabajo expedicionario o migración temporal de hombres																				
explotación laboral				x															x	
subvaloración de la naturaleza																				x
Incapaz de almacenar energía en formas durables como infraestructura física o en tecnología compleja							x	x	x	x										x

Fuente: Bunker, 1988; Senplades, 2009.

Elaboración: Marcela Reinoso

Adicionalmente, dos ejemplos ponen en riesgo la solidez de esta teoría, el primero se remonta a la época de políticas de industrialización en América Latina (donde también se incluye la experiencia ecuatoriana), que según la apreciación de Hirschman entró en crisis y fracasó debido a la carencia en innovación tecnológica, débil ideología, ausencia de una burguesía industrialista fuerte, crisis de la deuda y la condicionalidad asociada a los créditos de los organismos financieros internacionales; y adicionalmente a “la lucha entre diferentes “ideologías económicas” y las alianzas políticas y sociales que las respaldan” (Ocampo, 2008:57). Hay que resaltar que este período se caracterizó por no contar con una gran promoción estatal además de ser un proceso gradual que comenzó en plantas relativamente pequeñas que producían bienes de consumo con tecnologías importadas de los países industrializados (Ocampo, 2008:44-5, 56-8). El segundo ejemplo tiene que ver con el grado de intervención estatal; el gobierno brasileño usó tres formas de estímulo a las empresas capitalistas en el Amazonas: 1) construcciones con financiamiento público de infraestructura como carreteras y puertos, 2) concesiones de derechos de recursos naturales a compañías extranjeras y 3) créditos en impuestos e incentivos fiscales para empresas brasileñas. La construcción de infraestructura (carreteras), efectivamente sumó directa e indirectamente al ingreso regional, pero su contribución económica a largo plazo fue limitada por el carácter predominantemente extractivo de las actividades económicas que estas mismas obras impulsaron. La concesión de derechos sobre recursos naturales se enfocó en la minería, el gobierno brasileño incentivó el uso de tecnologías de avanzada en las operaciones lo que

finalmente provocó una acelerada extracción de los minerales. Finalmente la naturaleza de los incentivos distorsionó las decisiones en las inversiones, estimulando solo aquellas que son rentables mientras el incentivo se mantiene, esto resultó en la ausencia de integración vertical y horizontal de la economía y aumentó el flujo de rentas fuera del área. Esta breve revisión de los efectos de la infraestructura financiada por el gobierno y de los subsidios directos e indirectos otorgados por el mismo hacia las empresas capitalistas muestran que, lejos de romper el ciclo perturbador medioambiental y demográfico de sucesivos modos de extracción, las actividades gubernamentales han intensificado la velocidad y los efectos de la extracción y no han sido capaces de generar un desarrollo auto sostenido al igual que los anteriores modos de extracción (Bunker, 1988: 84, 86, 89, 94-5).

Una ley bien concebida

La elaboración del PNBV tiene como desafío articular la planificación al marco constitucional de 2008 (Senplades, 2009:17), donde los recursos naturales no renovables, como principio fundamental, pertenecen al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. De decisión y control exclusivo del Estado, estos recursos catalogados como sector estratégico, deben orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social, se priorizará la responsabilidad inter-generacional, la conservación de la naturaleza, el cobro de diversas contribuciones y se minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico. Como directriz de actuación para la gestión de estos recursos, la Constitución de 2008 dicta que el Estado constituirá empresas públicas que deberán funcionar “como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales” (Asamblea Constituyente, 2008:16, 149). En lo específico al sector petrolero, la ley de hidrocarburos reformada en 2010 responde a las condiciones de una ley bien concebida en los siguientes puntos: a) disposición de recursos: el ministerio del ramo está facultado para organizar los departamentos técnicos y administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para el desempeño de sus funciones; b) la implementación de una ley

necesita de funcionarios comprometidos, lo que se puede lograr con la creación de una nueva institución: se crea la Agencia de Regulación y Control y la Secretaria de Hidrocarburos proveyéndolas de la autonomía necesaria y patrimonio propios; c) minimizar puntos potenciales de vetos o bloqueos; desplaza a Petroecuador, recién convertida en empresa pública, de la administración de los contratos petroleros y de las tareas de desarrollo, ejecución y aplicación de la política de hidrocarburos y elimina la participación del Ministerio de Defensa en asuntos de seguridad nacional relacionados con recurso energético. Adicionalmente, la reforma modifica el artículo 19 de la ley de hidrocarburos y libera de licitación previa la adjudicación de contratos a empresas estatales o subsidiarias de estas de países que integran la comunidad internacional o con empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria.

Responsables capacitados y comprometidos

El interés por alcanzar los objetivos planteados puede resolverse creando nuevas instituciones ante lo cual, el artículo 147 de la Constitución vigente detalla como una de las atribuciones del presidente/a de la República la creación, modificación y supresión de ministerios, entidades e instancias de coordinación, así mismo, el artículo 151 expresa que los ministros/as de Estado, quienes podrían ser aquellos funcionarios de orden jerárquico superior encargados de la implementación de las políticas, serán de libre nombramiento y remoción por el Presidente/a de la República.

Por último, en ausencia de las capacidades necesarias en la institución encargada de la implementación de la política, Sabatier y Mazmanian proponen como alternativa para suplir estas falencias facilitar el control externo (veedurías), establecer evaluaciones y controles periódicos o crear legalmente comités de supervisión (Roth, 2009:120)

Apoyo político y social

Los actores involucrados en la extracción, específicamente del petróleo son tres: las compañías petroleras, el Estado y los indígenas, campesinos colonos y los ecologistas

agrupados como actores sociales. Cada uno de estos actores sigue una racionalidad, elabora una estrategia y define el espacio del conflicto con el objetivo de conseguir nuevos recursos contra los otros (Fontaine, 2003:32-3). De tal forma que si bien es cierto, que las preocupaciones de los sectores sociales por las externalidades negativas de las actividades petroleras son compartidas y dan lugar a coaliciones que pueden resultar eficaces en el momento de publicitar los problemas y de obligar al Estado a inscribirlos en la agenda política, no siempre tienen la misma percepción de los riesgos sociales y ambientales, lo que en primer lugar obstaculiza la formulación de propuestas frente a las empresas petroleras y en un nivel más amplio impide la promoción de reformas estructurales (Fontaine, 2010:242). A pesar de esta posible rigidez en torno a conseguir apoyo político para los cambios planteados, en la realidad por lo que el gobierno ha optado es por blindarse y consolidar el poder ejecutivo más fuerte de la región gracias a las prerrogativas que le otorgan tanto la Constitución de 2008 como las subsecuentes reformas y decretos en el ámbito hidrocarburífero.

Entorno favorable

Propiciar el acceso al Buen Vivir es un deber primordial del Estado a partir del texto constitucional de 2008; para alcanzar este objetivo según el PNBV se debería abandonar el patrón extractivista de la economía ecuatoriana, por tanto el primer cambio en el entorno socioeconómico que podría poner en crisis los fundamentos de la política en contra del extractivismo es un cambio en la Constitución del país, aunque las constituciones en el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, caso de Ecuador, “son rígidas y no pueden ser reformadas por procedimientos parlamentarios ordinarios” (Ávila, 2009:778).

El mantenimiento del entorno favorable, al que hacen referencia los autores del modelo en aplicación, se refiere también a los aspectos sociopolíticos y económicos internacionales, en los cuales los países, especialmente aquellos en desarrollo, disponen de capacidad de incidencia muy limitada (Roth, 2009:118-9). En el caso específico del mercado petrolero existe una alta volatilidad anual en los precios debido a que la oferta

y la demanda son muy inelásticas¹² (Smith, 2009:154). Sin embargo, Gelb aclara que la inestabilidad, como se mide convencionalmente, enfatiza fluctuaciones cortas y que posiblemente para los exportadores de petróleo son más importantes las consecuencias macroeconómicas de sus mucho más largas y lentas fluctuaciones en términos de comercio, ganancias fiscales y efectos resultantes por las incertidumbres en la selección de proyectos en sus programas de inversión pública. Adicionalmente, aclara que la periodicidad de las fluctuaciones más grandes en el mercado petrolero desde principios de los años 1970 han sido de 10 años, con un auge general desde 1973 a 1982 correspondiente a un ciclo de 20 años. Estos periodos son largos en relación con las fluctuaciones consideradas adecuadas para amortiguar, ya sea a través de mantener un stock del *commodity* o de la acumulación y posterior uso de las reservas internacionales, pero a su vez, son cortas para planear y ejecutar proyectos mayores de desarrollo y realizar ajustes del tipo fiscal, sectorial y macroeconómico para sobrellevar los grandes cambios en renta y demanda (Gelb, 1988:19).

Análisis de las concordancias entre las estrategias propuestas por el PNBV y el modelo teórico para enfrentar al extractivismo desarrollado por Bunker

Reinterpretando a Bunker lo que llevaría a una economía extractivista a dejar su calidad de periférica es reconocer la necesaria relación física entre extracción y producción, abordar los desbalances resultantes entre ecosistemas regionales por el flujo de energía entre ellos y finalmente tener la capacidad para dirigir, transformar e incorporar energía en sus diferentes formaciones sociales y económicas. Siendo necesario también que el cálculo del valor no incluya solamente la fuerza de trabajo y capital incorporado en los *commodities* sino todas las formas de energía y materia potenciales o presentes, directas o indirectamente útiles para mantener y reproducir la sociedad humana.

De acuerdo con el PNBV las 12 estrategias planteadas para el periodo 2009-2013 constituyen los fundamentos para la implementación de las tres etapas posteriores para la transformación de una economía extractivista hacia una economía endógena y

¹² La demanda es inelástica debido a que toma mucho tiempo alterar las existencias de los equipos consumidores de combustible, mientras que, la oferta es inelástica en el corto plazo porque toma tiempo aumentar la capacidad productiva de los campos (Smith, 2009:154)

sostenible, de tal forma que es pertinente su análisis para determinar si coadyuvan a apalear las distorsiones ocasionadas por el extractivismo.

Se puede apreciar que el modelo propuesto se enfoca fuertemente en contrarrestar tres impactos negativos de las economías extractivas. En primer lugar persigue la generación de valor agregado para compensar la baja proporción de capital y trabajo con respecto al valor de mercado de los emprendimientos extractivos. En segunda instancia persigue equilibrar el desarrollo económico y social discontinuo en tiempo y espacio presente en el país. En tercer lugar, la transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación; la conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento; el cambio de matriz energética; y la inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible se pueden agrupar para enfrentar la incapacidad de las economías extractivas para almacenar energía en formas durables como infraestructura física o en tecnología compleja.

El conjunto de las estrategias del PNBV aborda con menor intensidad la perturbación de los ecosistemas, el empobrecimiento del medio ambiente, los regímenes contradictorios de tenencia de tierra y accesos a recursos, las desventajas de ubicación de los emprendimientos extractivos con respecto a los productivos, las dislocaciones de infraestructura y la susceptibilidad a presiones e intervenciones extranjeras.

Los rendimientos decrecientes a escala de los emprendimientos extractivos, la volatilidad en los ingresos de los *commodities* al igual que la explotación laboral son cada uno abordados por dos estrategias del total de las doce propuestas. Es importante anotar que la subvaloración de la naturaleza, la explotación sobre la capacidad de regeneración de los recursos naturales y el agotamiento de reservas que no se pueden regenerar, la incapacidad para sostener complejas y costosas estructuras estatales son abordados ligeramente por alguna de las estrategias del PNBV, mientras que el trabajo expedicionario que se genera debido a que los emprendimientos extractivos se localizan en las fuentes del recurso a explotar y estas generalmente se ubican en sitios inicialmente despoblados ni siquiera se lo ha tomado en cuenta.

Tal y como se encuentran planteadas estas estrategias, su implementación podría resultar en contrarrestar las distorsiones negativas de la extracción gracias a que intentan balancear las disparidades entre los ecosistemas regionales, sentar las bases, a través del fomento de la educación, el impulso a la ciencia y desarrollo de tecnología, para finalmente incorporar energía en nuestra propia sociedad. Pero al mirar detenidamente a los objetivos que el mismo PNBV declara que son estos los que lo aterrizan en lo concreto se tienen algunas observaciones que se desarrollan a continuación.

La poca interconexión de los emprendimientos extractivos con el resto de la economía y la sociedad es tratada por el conjunto de políticas enfocadas en la construcción del sistema económico social, solidario y sostenible, con propuestas tales como la creación de una empresa minera nacional que impulse encadenamientos productivos, sin embargo, hay que recordar que este tipo de emprendimientos por la peculiaridad de encontrarse ubicados justo sobre el recurso a explotar difícilmente generan encadenamientos productivos ya sea por la vía de provisión de insumos o de su procesamiento. Aún cuando alguna empresa pudiera encadenarse con una minera, esta tendería fácilmente a asentarse en una locación diferente a la de extracción, ocasionando nuevamente que esta región pierda valor.

La construcción de las habilidades para el desarrollo de tecnología es abordado por un nutrido set de políticas agrupadas bajo el objetivo de mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, pero cabe resaltar que tal como están fijadas las metas y los correspondientes indicadores de cumplimiento, se corre el riesgo de que el agotamiento de los recursos no renovables del país llegue antes de que se haya conformado un grupo de investigadores suficientes y aptos para innovar y poner en marcha el modelo de economía endógena.

Cuando se propone como objetivo garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable se entendería que la perturbación al medio ambiente ocasionada por los emprendimientos extractivos estaría siendo detenida, pero al plantear únicamente como meta la reducción de mercurio en la actividad minera, este

esfuerzo se diluye al realizar esta simplificación de los posibles indicadores de evaluación de los impactos ambientales ocasionados por la minería. En el caso de los hidrocarburos la meta es reducir los pasivos ambientales en un 60% y llama la atención que la línea base sea cero pasivos ambientales remediados a 2008.

Cabe recordar que uno de los elementos de la definición más convencional de desarrollo sustentable hace referencia a la provisión ante el agotamiento del recurso, por tanto, cuando las metas relacionadas con la explotación minera e hidrocarburífera se centran únicamente en alcanzar un determinado volumen de producción están haciendo caso omiso o ignoran por completo lo que significa hacer una provisión o reposición de reservas en el caso de la explotación de los recursos no renovables.

La valoración de la naturaleza, pieza clave para evaluar los reales beneficios de los emprendimientos extractivos, se trata en el conjunto de políticas para establecer un sistema económico social, solidario y sostenible al pretender ampliar el sistema de cuentas nacionales para registrar la pérdida y degradación de los recursos naturales y el aporte de los servicios ambientales, sin embargo no hay meta ni indicador que se relacione con esta intención.

Los regímenes contradictorios de tenencia de tierra son abordados por el conjunto de políticas que buscan la democratización de los medios de producción, pero como están diseñadas no contrarrestan a la externalidad producida por la extracción. Este conjunto de políticas se enfocan en erradicar la concentración de la tierra cuando el verdadero problema en el modo extractivista es el acceso más que la real posesión u ocupación, por lo tanto una reducción en el coeficiente de Gini¹³ como meta, no es consistente con el abandono del patrón extractivista. De acuerdo con el SIISE, en el Informe Social 2003, la Amazonía es la región con menor desigualdad del país ya que su coeficiente de Gini es de 0.526, sin embargo esta es la frontera extractiva en explotación.

¹³ El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad en la distribución de un recurso. Varía entre 0 y 1 siendo los valores cercanos a 1 indicativos de un grado de concentración mayor del recurso, en otras palabras, de mayor desigualdad (SIISE, 2003:3).

Para garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración, objetivo quinto del plan, se piensa necesario “defender el interés nacional sobre intereses corporativos o particulares, ya sea de actores nacionales o extranjeros, preservando la capacidad decisoria del Estado frente a procesos que comprometan su seguridad integral” (Senplades, 2009:429). Tal como se encuentra expresada esta política enfrentaría la vulnerabilidad inherente de los países extractivistas, pero cuando se miran los indicadores de cumplimiento del objetivo este intento se desvanece, ya que ninguno hace mención a superar la causa de esta falencia, que radica en la ausencia de formaciones sociales con fuertes vínculos políticos y económicos capaces de presionar al Estado para evitar que sus ecosistemas sean perturbados en beneficio de cualquier empresario, aunque esta carencia se superaría con el conjunto de políticas del objetivo décimo de la garantía al acceso a la participación pública y política que si busca la formación ciudadana en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos constitucionales y en los mecanismos de participación ciudadana.

Análisis de las acciones tomadas por el gobierno de Rafael Correa en torno a la gestión de los recursos petroleros

El objetivo de este análisis es enfrentar las acciones tomadas por el gobierno de Rafael Correa contra las propuestas teóricas para contrarrestar las distorsiones ocasionadas por la extracción de los recursos no renovables, para el caso específico de la extracción petrolera.

La construcción de la Refinería del Pacífico es una oportunidad para transformar materia en el país y evitar que continúe el flujo de energía y divisas hacia los países centrales. Es también una oportunidad para agregar valor a un *commodity* y lograr un encadenamiento productivo. Con respecto a la crítica acerca de que este proyecto debería contar con la explotación de las reservas del Yasuni para su total aprovechamiento, cabe resaltar que de acuerdo con la dinámica del mercado del *downstream*, una refinería no tiene que alimentarse siempre de su propio crudo, de tal forma que teóricamente tampoco se estaría incentivando una velocidad más rápida de explotación de las reservas del país. Sin embargo, para Auty, este proyecto podría

poner en riesgo la capacidad doméstica de implantación ya que es probable que no se disponga de suficiente trabajadores con y sin capacitación dentro del país para este tipo de emprendimientos.

El colapso en los precios del petróleo suele conducir a las economías extractivas a buscar contratar deuda externa con organismos internacionales que usualmente imponen condiciones afectando las decisiones soberanas de inversión, el factoring petrolero firmado con China ha resultado ser una oportunidad para liberar a la economía ecuatoriana de las presiones de las economías centrales.

En la comercialización de los commodities la mayor captura de la renta la hacen los intermediarios, de tal forma que las nuevas políticas de comercialización externa de los hidrocarburos al eliminar la intermediación están permitiendo que el país tenga mejores beneficios por la extracción del crudo.

Al militarizar los campos petroleros para evitar que las protestas de los ciudadanos asentados en el área de influencia perjudiquen a la producción petrolera, el gobierno da una muestra clara de su intención de no perder ni un centavo de la renta petrolera y de reforzar su presencia en esta región. No solo se ha usado a la fuerza pública para restablecer la presencia del gobierno, sino que también en la búsqueda para retomar su legitimidad cambió la ley de repartición de utilidades para beneficiar a las poblaciones afectadas directamente por la extracción petrolera.

Finalmente, la moratoria para la extracción de las reservas del campo ITT, no es una acción que aporte significativamente a la transformación del patrón extractivista de la economía ecuatoriana ya que solo implica no sacar recursos del subsuelo, ella por si sola no esta mitigando el amplio abanico de distorsiones que ocasiona la mala gestión de los recursos no renovables. Caber recordar que un modelo que considere que el valor es creado solamente por el trabajo humano y que tiene la capacidad de auto reproducirse y ser independiente de la extracción esta errado, mientras que la capacidad de transformar aquellas reservas en subsecuentes formas de energía o materia aprovechables es lo que realmente diferencia a las periferias de los centros.

Conclusiones

De la aplicación del modelo para evaluar la efectividad de la implementación de un programa o política

Al aplicar el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian se puede concluir lo siguiente:

1. El PNBV a través de la segunda estrategia ofrece una teoría del cambio aunque esta no abarca la complejidad de las externalidades negativas del proceso extractivo y se encuentra amenazada por la mala experiencia histórica de América Latina y también del Ecuador en los procesos de creación de valor agregado mediante la sustitución selectiva de importaciones y la perjudicial intervención del Estado en el caso brasileño. Sin embargo las once estrategias restantes apuntalan al modelo en el intento de construir una economía endógena.
2. El marco jurídico actual cumple con la mayoría de las condiciones exigidas para considerarlo como diseñado en función de los objetivos del plan o programa a implementar, sin embargo la ley de hidrocarburos reformada en 2010 no deja de ser un ajuste, en función de la actual política petrolera del Presidente Correa, a decisiones políticas previas que entró en vigencia como decreto-ley facultado por el artículo 140 de la Constitución.
3. La reforma a la ley de hidrocarburos de 2010 crea instituciones nuevas que son una de las recomendaciones para conseguir personal interesado en la implementación de políticas de interés. Aparentemente el marco jurídico permitiría contar con el personal idóneo para desarrollar la implementación y en caso de no ser efectivamente así, los autores proponen una serie de alternativas para sacar adelante las deficiencias en el cumplimiento de esta condición.
4. Conseguir el apoyo político y social para la implementación de las políticas contenidas en el PNBV para salir del extractivismo parece la tarea más complicada de entre las condiciones necesarias y suficientes para asegurar la implementación. Como a cada actor le corresponde su propia racionalidad, Lindblom señala que es “muy difícil, sino imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión” por lo tanto sería “más fácil

ponerse de acuerdo sobre los medios técnicos porque estos no cuestionan las convicciones profundas de los actores, o lo hacen de manera menos visible y directa” (Roth, 2009:92).

5. Se considera que la inversión del ahorro interno junto con la rentas producidas por los recursos naturales no renovables son una palanca fundamental, primero para financiar las 12 estrategias del plan nacional, especialmente aquella que impulsa la sustitución selectiva de importaciones, luego para solventar la segunda fase de la estrategia endógena y en general para alcanzar el Buen Vivir. La inversión para el Buen Vivir en el marco de una economía sostenible contempla desarrollar infraestructura para generación eléctrica, telecomunicaciones, y petroquímica (Senplades, 2009:117). En lo que respecta a las inversiones durante los auge, los países exportadores han demostrado una marcada preferencia por el procesamiento aguas abajo de los minerales (industrias basadas en los recursos, como la petroquímica), cuya competitividad depende mayormente en la persistencia de las rentas provenientes de sus insumos energéticos. Los extra ambiciosos proyectos basados en los recursos naturales junto con la expansión en infraestructura ponen en peligro a la capacidad doméstica de implementación, porque simplemente no hay suficientes trabajadores con y sin capacitación (Auty, 1993:20). Con respecto a la experiencia ecuatoriana Gelb aclara que el país en la época del primer auge petrolero se desempeñó mejor que otras economías exportadoras de petróleo debido a que los destinatarios de los recursos provenientes de la venta del hidrocarburo eran tan amplios que no le permitieron invertir las rentas obtenidas en emprendimientos industriales a gran escala (Gelb, 1988:170).

Del análisis de las concordancias entre las estrategias propuestas por el PNBV y el modelo teórico para enfrentar al extractivismo desarrollado por Bunker

Al escudriñar entre las estrategias, los objetivos y metas planteadas por el PNBV se puede concluir que las primeras están expresadas de tal forma que podrían confluir en la neutralización de las distorsiones negativas de la economía extractivista ecuatoriana, pero los objetivos y metas que constituyen las acciones en ejecución o por implementar,

muestran que si bien las consecuencias de los emprendimientos extractivos están bien conocidas, sus causas no han sido bien comprendidas o son totalmente ignoradas y por tanto, las soluciones de políticas propuestas para atenuar las tendencias negativas del modo de extracción están mal diseñadas, son insuficientes, y para algunos de los conflictos de la extracción totalmente ausentes.

Del uso de los recursos no renovables para cambiar el patrón de desarrollo

Bunker resalta que la extracción es necesariamente anterior a cualquier proceso de producción o transformación, por lo tanto considerar un modo de producción como cerrado o auto reproducible es un error. En consecuencia, que el PNBV proponga el uso de los recursos no renovables en las estrategias para la conversión del patrón de la economía ecuatoriana no es a primera vista una incoherencia, sin embargo, un aumento en la velocidad de extracción en las dos primeras fases para financiar los procesos de redistribución y las estrategias planteadas podría iniciar un nuevo ciclo de extractivismo que convertiría a la Amazonía en una periferia del Ejecutivo similar a lo que el gobierno central de Brasil hizo con su correspondiente parte de la Amazonía.

Si bien incrementar la extensión del PNBV o incluir objetivos precisos aumenta las probabilidades de separarse del éxito en la implementación, sería adecuado y consistente con la orientación ética de responsabilidad inter-generacional y con el énfasis en la sostenibilidad que se expresan desde la Carta Constitucional hasta la Ley de Hidrocarburos, hacer explícita una política de reposición de reservas en lugar de tener un objetivo que contemple un aumento de producción que puede estar en franca contradicción con las ya mencionadas responsabilidad inter-generacional y sostenibilidad. Hay que resaltar que la evolución de las reservas hidrocarburíferas podría estar empezando a marcar una tendencia a la baja. Según las estadísticas publicadas por BP, las reservas hidrocarburíferas ecuatorianas a finales de 2009 se contaban en 6.3 miles de millones de barriles mientras que para 2010 son de 6.2 mil millones de barriles. Al término de 2010 se tuvo una relación reservas-producción de 34.1, que en otras palabras significa que a la velocidad de producción del año 2010 el Ecuador solo tiene petróleo para 34.1 años.

De la aplicación de la metodología de dependencia al sendero

Al analizar la secuencia histórica de la extracción de los recursos hidrocarburíferos y las consecuencias que ha tenido esta sobre la economía, la política y sobre el medio ambiente y sociedad, en primera instancia se puede proponer como punto de coyuntura crítica el periodo comprendido entre la aprobación de la Carta Constitucional de 2008 y la publicación del PNBV 2009-2013. Sin embargo, cuando se trata de identificar el momento preciso y la decisión tomada por parte del actor clave, que es el Presidente Correa, no se encuentra algo concreto. Se presume que esta dilución se debe a que los cambios urgentes realizados por la administración Correa, es decir, el cambio a la priorización de la inversión social, aun no llega a concretar un sistema que sea capaz de empezar con la reconversión de la sociedad para que esta sea capaz de transformar y almacenar más energía, que es lo que Bunker básicamente propone para diferenciar al centro de la periferia.

Conclusión final

Es necesario aclarar que extracción y extractivismo no son sinónimos. El extractivismo es la consecuencia de las distorsiones que la extracción de recursos naturales puede provocar en una sociedad que es incapaz de capturar para si misma la mayor cantidad del valor del recurso que pone en el mercado internacional.

La Constitución de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir y en especial las políticas ejecutadas en el campo hidrocarburífero no sitúan aún al país en un contexto de cambio en el patrón de especialización de la economía, hasta el momento lo que se ha logrado es reorientar la renta petrolera hacia la inversión social.

La ventana de oportunidad para un verdadero cambio hacia una economía libre de las distorsiones del extractivismo se abrirá cuando se llegue a concretar una sociedad capacitada para transformar los recursos naturales no renovables en función de sus necesidades para consolidar su Buen Vivir.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, Hugo Jácome, Guillaume Long, Fernando Martín-Mayoral, Lourdes Montesdeoca, Franklin Ramírez, Alfredo Serrano (2009). *Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009*. Quito: FLACSO Ecuador, FES-ILDIS.
- Acosta, Alberto y Jürgen Shuldt (2006). “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?”. *Nueva Sociedad. Geopolítica de la energía*, n°204, http://www.up.edu.pe/_data/noticias/20060815120328.pdf (visitada en julio 20 2010).
- Arteaga Aída (2003). “Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana”. En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 1. Las reglas del juego*. Guillaume Fontaine (Comp): 51-78. Quito: Flacso
- Auty, Richard (2001). *Resource abundance and economic development*. New York: Oxford University Press.
- Auty, Richard (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. New York: Routledge.
- Ávila Ramiro, (2009). “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”. *Anuario de Derechos Constitucionales Latinoamericanos*. http://www.kas.de/wf/doc/kas_18560-544-4-30.pdf (visitado marzo 06 2010).
- BCE (2007). “Informe 2007”. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000984>, visitado en junio 23 2012.
- Bocco, Arnaldo (1987). *Auge petrolero modernización y subdesarrollo: El Ecuador de los años setenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- BP (2011). “*Statistical review of world energy June 2011*”. Disponible en http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf, visitado septiembre 13 2011.

- Bunker, Stephen (1988). *Under developing the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of modern state*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burbano, Rafael (1996). “Los costos ambientales y la pauta intertemporal de extracción de petróleo en el Ecuador”. Tesis de Maestría, FLACSO.
- Campodónico, Humberto (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Campodónico, Humberto (2007). *Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cuerdo, M. y J. L Ramos (2000), “Economía y Naturaleza; Una historia de ideas”. En *Serie: Historia del Pensamiento Económico* No.15. España: Editorial Síntesis.
- Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: Abya Yala.
- Fontaine, Guillaume (2007). *Entre ecologismo utópico y nacionalismo pragmático: el proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) y la gobernanza energética en el Ecuador. Working Paper 001*. Quito: Observatorio de Socioambiental.
- Fontaine, Guillaume (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: Flacso-IFEA.
- Friedman, Thomas (2006). “The First Law of Petropolitics”, *Foreign Policy*, may/june.
- Furtado, C. (1977). *Teoría y Política del Desarrollo Económico. Nueva edición corregida y aumentada*. México: Siglo XXI Editores.
- Gelb, Alan (1988). *Oil windfalls: blessing or curse?*. Washington D.C.: Oxford University Press.
- Gudynas, Eduardo (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En: *Extractivismo, política y sociedad*. 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro Latinoamericano y Ecología social (CLAES).
- Jarrín, Gustavo (2007). “La década del setenta: Política Petrolera Nacionalista”. En: *La década de los 70: Auge petrolero y endeudamiento externo*. 09-47. Quito: BCE.
- Journal of Petroleum Technology, (1998). “Booking reserves”. Disponible en http://www.spe.org/jpt/print/archives/1998/11/98November_management.pdf, visitado en mayo 28 2012.

- Marshall, Jorge (1988). *Ecuador: cuantificación, distribución y efectos del ingreso petrolero*. Santiago de Chile: (s/n).
- Mahoney, James (2001). "Path Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development* Vol. 36, N° 1:111-141.
- Mejía Acosta, Vicente Albornoz, María Caridad Araujo (2009a). "Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de calidad (1979-2005)". En: *Por el ojo de una aguja: la formulación de Políticas públicas en el Ecuador*, Andrés Mejía Acosta (Comp): 119:220. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán, 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 (Comp): 31-117. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Myers, Amy y Ronald Soligo (2007). *The international oil companies*. The James A. Baker III Institute for Public Policy.
- Naranjo, Marco (2007). "La enfermedad holandesa y el caso ecuatoriano". En: *La Década de los 70: Auge petrolero y endeudamiento externo*. 67-109. Quito: BCE.
- Ocampo, José (2008). "Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo". *Revista Desarrollo y Sociedad* N° 62: 41-61.
- Petroecuador (2009). "Cifras petroleras 2009". Disponible en <http://www.eppetroecuador.ec/Internet1/Biblioteca/index.htm>, visitado junio 24 2012.
- Ramírez, Franklin y Analía Minteguiaga (2007). "El nuevo tiempo del Estado. La política post neoliberal del correísmo". Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>, visitado mayo 10 2012.
- Roth, André-Noël (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Ross, Michael (2009). "Oil and Democracy Revisited". Disponible en <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Oil%20and%20Democracy%20Revisited.pdf>, visitado en 13/03/2012.

- Ross, Michael (2003). “The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor”.
En: *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, I. Bannon, P. Collier (Comp.): 17-42. Washington D.C.: World Bank.
- Ruiz, Carlo (2009). “La eliminación de los fondos petroleros: explicación bajo modelos de Garbage can y policy window. Documento de Trabajo 018”. Disponible en http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/9431.WP_018_CGiraldo_01.pdf, visitado mayo 25 2012.
- Smith, James (2009). “World oil: market or mayhem?”. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 23, número 3: 145.
- SPE (2005). “Glossary”. Disponible en http://www.spe.org/industry/docs/GlossaryPetroleumReserves-ResourcesDefinitions_2005.pdf, visitado en mayo 30 2012.
- Stockman, Lorne (2011). *Reserves replacement ratio In a marginal oil world: Adequate indicator or Subprime statistic?*. Disponible en http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/12/RRR_final_A3spreads.pdf, visitado mayo 29 2012.
- Vallejo, María (2010). “Perfiles metabólicos de tres economías andinas: Colombia, Ecuador y Perú”. Disertación Doctoral, FLACSO.

DOCUMENTOS

- Constitución del Ecuador. 2008
- Constitución de la Republica del Ecuador. 1998
- Constitución de la República del Ecuador. 1978 codificación 1997
- Constitución de la Republica del Ecuador. 1978 codificación 1984
- Ley Reformatoria a la codificación de la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno. 2010
- Plan Nacional para el Buen Vivir (SENPLADES). 2009
- Ecuador directo (2010a). “Construirán en Ecuador millonario complejo refinador y petroquímico”, sección: energía, junio 1
- Ecuador directo (2010b). “Refinería del Pacífico no tendrá ninguna implicación ambiental, según gerente del proyecto”, sección: energía, enero 5

Ecuador directo (2010c). “Presidente Correa: "Hemos recuperado finalmente nuestro petróleo””, sección: energía, noviembre 27

El telégrafo (2008). “5 criterios para recortar la producción de crudo”, sección: energía, diciembre 30

Ecuador directo (2007a). “Surgen críticas a construcción de nueva refinería en Manabí”, sección energía, agosto 10

Ecuador directo (2007b). “Presidente Correa: “No nos vencerán las mafias organizadas””, sección energía, mayo 12

ANEXOS

Tablas

Tabla 2. Constitución de 1978 codificación de 1997 y 1984 – puntos relevantes

Capítulo o Sección	Artículo y/o literal	Codificación de 1997	Codificación de 1984
De la condición jurídica de los extranjeros	18	Las personas naturales o jurídicas extranjeras no pueden celebrar contratos sobre recursos naturales no renovables y en general, sobre productos del subsuelo, salvo que en cualquiera de estos casos se obtuviere la autorización que prevea la ley.	
De los derechos de las personas	22	Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza entre otros el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, para lo cual la ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades, para proteger al medio ambiente.	
Del medio ambiente	44	El Estado protege el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Se declara de interés público y se regulará conforme a la Ley: a) La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; b) La prevención de la contaminación ambiental, la explotación sustentable de los recursos naturales y los requisitos que deban cumplir las actividades públicas o privadas que puedan afectar al medio ambiente; y, c) El establecimiento de un sistema de áreas naturales protegidas y el control del turismo receptivo y ecológico.	La codificación 1984 de la Constitución no contempla sección del medio ambiente.
	46	La Ley tipificará las infracciones y regulará los procedimientos para establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.	
De la economía Disposición general	61	Los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan en cualquier estado físico en que se	La codificación 1984 de la Constitución en el artículo 46

		<p>encuentren pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y deberán ser explotados en función de los intereses nacionales de acuerdo con la Ley.</p> <p>El Estado, mediante concesión, asociación o cualquiera otra modalidad contractual puede delegar a los otros sectores de la economía, la explotación de cualquiera de los bienes y servicios mencionados en el inciso anterior; puede traspasar la propiedad accionaria de sus empresas en las condiciones y con las limitaciones que señalan las leyes pertinentes para estos casos.</p>	<p>señalaba, entre otras que: Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:</p> <p>a) Los recursos naturales no renovables y en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo... El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.</p> <p>El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada, el ejercicio de cualquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la Ley establezca.</p>
Del Consejo Nacional de Desarrollo	114	El Consejo Nacional de Desarrollo, con sede en Quito, fijará las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elaborará los correspondientes planes de desarrollo, que serán aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución.	

Fuente: Constitución de 1978 codificación de 1997 y Constitución de 1978 codificación de 1984

Elaboración: Marcela Reinoso

Tabla 3. Constitución de 1998 – puntos relevantes

Capítulo y/o Sección	Artículo y/o literal	Relevancia
De los principios fundamentales	3 lit. 3	Son deberes primordiales del Estado, entre otros, el defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente
De los extranjeros	15	Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional.
De los derechos civiles	23 lit. 6	Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas, entre otros, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente...
De los derechos colectivos Sección primera De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos	84	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, entre otros, los siguientes derechos colectivos: conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias... salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública; ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables, participar en los beneficios y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
Sección Segunda Del medio ambiente	86	El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable.
	87	La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u o misiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.
	88	Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.
De los deberes y responsabilidades	97	Todos los ciudadanos tendrán, entre otros, el deber y la responsabilidad de preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.
De los regímenes especiales	238	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.
Del sistema económico Principios generales	242	La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad...
	244	Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá, entre otros: explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.
	247	Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables.
	248	El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere de l caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales.
	251	Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado. La ley regulará esta participación.

De la planificación económica y social	254	El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social.
--	-----	--

Fuente: Constitución de 1998

Elaboración: Marcela Reinoso

Tabla 4. Constitución de 2008 – puntos relevantes

Capítulo o Sección	Artículo y literal	Relevancia
Elementos constitutivos del Estado	1	Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.
Principios Fundamentales	3	Son deberes primordiales del Estado, entre otros: planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir.
Ciudadanos y ciudadanas	9	Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.
Derechos Principios de aplicación de los derechos	10	La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.
Derechos del Buen Vivir Agua y alimentación	12	El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable, esta constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.
Ambiente sano	14	Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.
	15	El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.
Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades	57	Se reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros, los siguientes derechos colectivos: conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, libres de tasas e impuestos. Se garantiza la consulta previa, libre e informada, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentra en sus tierras y puedan afectarles ambiental o culturalmente; así como participar en los beneficios, recibir indemnizaciones por los perjuicios... la consulta será obligatoria y oportuna, en caso de que no obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada se procederá conforme a la Constitución y la ley. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.
Derechos de la naturaleza	71	La naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
	72	La naturaleza tiene derecho a la restauración. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

	73	El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.
	74	Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.
Responsabilidades	83	Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.
Garantías Constitucionales Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana	85	La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
Régimen de desarrollo Principios generales	275	El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay.
	276	El régimen de desarrollo tendrá, entre otros, los siguientes objetivos: Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
Planificación participativa para el desarrollo	280	El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores
Soberanía económica Sistema económico y política económica	284	La política económica tendrá, entre otros los siguientes objetivos: Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
Endeudamiento público	290	Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el Buen Vivir y la preservación de la naturaleza.
	291	Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación.
Presupuesto General del Estado	292	El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.
	293	La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo.

Sectores estratégicos, servicios y empresas públicas	313	<p>El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.</p> <p>Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.</p> <p>Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.</p>
	315	<p>El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos.</p> <p>Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.</p> <p>La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.</p>
	316	<p>El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.</p> <p>El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.</p>
	317	<p>Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.</p>
Trabajo y producción Formas de trabajo y su retribución	326	<p>El derecho al trabajo se sustenta, entre otros, en el siguiente principio: Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.</p>
	328	<p>Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables.</p>
Biodiversidad y recursos naturales Naturaleza y ambiente	395	<p>La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional. El</p>

		Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.
	396	El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.
	397	El Estado se compromete, entre otros a: Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.
Patrimonio natural y ecosistemas	405	Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.
	407	Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.
Recursos naturales	408	Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.
Biósfera, ecología urbana y energías alternativas	413	El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

Fuente: Constitución de 2008

Elaboración: Marcela Reinoso

Tabla 5. Ley de hidrocarburos – puntos relevantes

Ley de Hidrocarburos			Reformas 2010
Capítulo	Artículo y literal	Relevancia	Observaciones
I Disposiciones fundamentales	1	Los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. La explotación debe estar en línea con el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente	
	1-A	Se prohíben prácticas o regulaciones que impidan libre competencia	
	2	El Estado explorará y explotará hidrocarburos a través de Petroecuador de forma directa o celebrando contratos de asociación, participación, prestación de servicios u otras formas contractuales vigentes	La reforma reemplaza a Petroecuador por las Empresas Publicas en la explotación de los hidrocarburos, además crea la Secretaria de Hidrocarburos como entidad que administrará los hidrocarburos, desplazando a Petroecuador de esta tarea.
	2	Son campos marginales aquellos de baja prioridad operacional o económica debido a que se encuentran lejanos a la infraestructura de PETROECUADOR o por contener crudo pesado. La explotación de estos campos se sujetará a los cánones internacionales de conservación de reservas.	
		El Presidente de la República destinará de los ingresos netos que se originen en los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos, los recursos necesarios a fin de formar un fondo permanente de inversión para la búsqueda de nuevas reservas de hidrocarburos.	
	4	Se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases.	
	5	Los hidrocarburos se explotarán con el objetivo primordial de que sean industrializados en el país.	
II Dirección y ejecución de la política de hidrocarburos	6	Corresponde a la Función Ejecutiva la formulación de la política de hidrocarburos, el desarrollo ejecución y aplicación será a través del ministerio del ramo, Petroecuador y el Ministerio de Defensa Nacional.	La reforma sustituye esta artículo y señala que el desarrollo, ejecución y aplicación de la política de Hidrocarburos estará a cargo del Ministerio del Ramo y la Secretaria de Hidrocarburos.
	7	Corresponde al ministerio del ramo someter a consideración del Presidente de la Republica la política nacional de hidrocarburos en los siguientes aspectos: aprovechamiento optimo, conservación	Este artículo es derogado en su totalidad por la reforma 2010.

		de reservas, inversión de utilidades de los contratistas, etc.	
	8	Le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional emitir dictamen en los aspectos de seguridad nacional que involucren a los hidrocarburos	La reforma deroga este artículo.
	11	La Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) es el organismo técnico-administrativo que controlará y fiscalizará las operaciones de hidrocarburos... Petroecuador contribuirá al presupuesto de la DNH para realizar auditorías.	La reforma cambia a la DNH por la Agencia de regulación y control hidrocarburífero (ARCH). La reforma confiere personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica económica financiera y patrimonio propio a la ARCH.
III formas contractuales	Sin número, 13, 14, 15, 16, 17	Definición de contratos de participación, de asociación y sus particularidades, prestación de servicios, contratos de obras o servicios específicos.	La reforma cambia el artículo 16 referente a las características del contrato de prestación de servicios, con la intención de asegurar un mayor beneficio para el Estado.
	19	Petroecuador promoverá la concurrencia del mayor número de ofertas de compañías de probada experiencia y capacidad técnica económica.	La reforma libera de licitación previa la adjudicación de contratos a empresas estatales o subsidiarias de estas de países que integran la comunidad internacional o con empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria.
	31	Petroecuador y los contratistas o asociados en toda la cadena hidrocarburífera están obligados entre otros a: conducir las operaciones petroleras de acuerdo a las leyes y reglamentos de protección del medio ambiente y de la seguridad del país, además de elaborar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades.	
	Sin numeración	Si conviniere a los intereses del Estado, los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos podrán ser modificados por acuerdo de las partes contratantes y previa aprobación del Comité Especial de Licitación. (CEL)	La reforma convierte a este artículo sin número en el artículo 31-A y aclara que la modificación de los contratos se hará por acuerdo de las partes y previa aprobación del ministerio sectorial. La reforma convierte al CEL en Comité de Licitación.
IV Petróleo crudo y gas natural	32	La explotación de yacimientos de petróleos pesados menores de quince grados API, debido a las técnicas especiales que se requieren para su exploración, extracción y transformación en el sitio, a los subproductos minerales que originan y a las industrias conexas a que da lugar, será objeto de	

		una planificación económica integral a cargo del Ministerio del Ramo. Esta clase de explotación estará exenta del pago del valor equivalente a las regalías.	
V Ingresos estatales	44	El Estado percibirá, por concepto de la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, por lo menos: primas de entrada, derechos superficiales, regalías, pagos de compensación y aportes en obras de compensación; y por el transporte: participación en las tarifas	
	49	En los contratos de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos, los contratistas como operadores de Petroecuador no están sujetos al pago de regalías. La totalidad de la producción es propiedad de Petroecuador.	La reforma 2010 en referencia a la propiedad de la producción aclara que esta pertenece al Estado ya no a Petroecuador.
	51	En caso de que el Ministerio del Ramo decidiera percibir la regalía en dinero, los precios para calcularla serán fijados conforme con lo dispuesto en el Capítulo VIII de esta Ley.	
	52	Para los fines del contrato, por concepto de utilización de las aguas y de los materiales naturales de construcción que se encuentre en el área del contrato y que pertenezcan al Estado, los contratistas o asociados pagaran anticipadamente ciertas cantidades mínimas en dólares.	
	53	Todo contrato deberá establecer la obligación de efectuar, al entrar al período de explotación, como compensación, obras según los planes del gobierno, por un determinado valor, de acuerdo con el tamaño del área contratada y de su proximidad a yacimientos descubiertos. En ningún caso, esta aportación será inferior a doscientos sucres por hectárea de área reservada, y se la invertirá en un plazo no mayor de cinco años.	
	54	Los contratistas de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos deberán pagar una contribución no reembolsable destinada a promover la investigación, el desarrollo y los servicios científicos y tecnológicos en el campo de hidrocarburos y minería por parte del Ministerio del Ramo.	
VIII Fijación de precios	71	Las regalías, el impuesto a la renta, las participaciones del Estado y, en general, los gravámenes dependientes de los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado externo, se regularán por los precios efectivos de venta o de referencia según las circunstancias imperantes.	
	72	Los precios de venta al consumidor de los	

		derivados de los hidrocarburos serán regulados de acuerdo al Reglamento que para el efecto dictará el Presidente de la República	
IX Caducidad, sanciones y transferencias	74	El Ministerio del ramo podrá declarar la caducidad de los contratos entre otras razones por: A quien provocare por acción y omisión daños al medio ambiente, calificados por el ministerio sectorial, siempre que no los remediare conforme a lo dispuesto por la autoridad competente.	
	79	La transferencia de un contrato o la cesión a terceros de derechos provenientes de un contrato, serán nulas y no tendrán valor alguno si no precede autorización del ministerio del ramo. El estado recibirá una prima por el traspaso y la empresa beneficiaria deberá celebrar un nuevo contrato en condiciones económicas más favorables para el Estado y para Petroecuador.	La reforma 2010 elimina como beneficiario a Petroecuador.
X Disposiciones generales	91	A petición de una empresa contratista o Petroecuador, podrá el Ministerio del Ramo, previa declaratoria de utilidad pública, expropiar a favor de Petroecuador, para que este ceda su uso a la empresas interesada, terrenos u otros bienes inmuebles o constituir servidumbres	
	Sin número	Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petroecuador, sus filiales o los contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado.	
	94		La reforma 2010 añade le artículo 94 según el cual se reduce la participación laboral en las utilidades de la empresa al 3%, siendo el 12% restante para las comunidades donde se asientan los emprendimientos hidrocarbúferos

Fuente: codificación de Ley de hidrocarburos (Decreto Supremo No. 2967) y Ley reformativa a la Ley de hidrocarburos y a la Ley de régimen tributario interno

Elaboración: Marcela Reinoso