

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013

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

GOBERNANZA ENERGÉTICA Y NEONACIONALISMO
CASO REFINERÍA DEL PACÍFICO: IMPLICACIONES EN POLÍTICA
ENERGÉTICA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL

KARLA MICHELL ARIAS MARÍN

Quito, enero 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013**

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

**GOBERNANZA ENERGÉTICA Y NEONACIONALISMO
CASO REFINERÍA DEL PACÍFICO: IMPLICACIONES EN POLÍTICA
ENERGÉTICA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL**

KARLA MICHELL ARIAS MARÍN

ASESOR DE TESIS: PEDRO ALARCÓN

**LECTORES: ALBERTO ACOSTA Y
TEODORO BUSTAMANTE**

Quito, enero 2014

DEDICATORIA

“Cada uno es artífice de su propia ventura”

(Don Quijote de la Mancha).

A todos aquellos que se cuestionan y no dan nada por sentado. A los soñadores que crean su propia realidad y luchan incansablemente por alcanzar sus objetivos sin importar los obstáculos que se les presenten, porque su convicción es más fuerte que sus miedos.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesor de tesis Pedro Alarcón, que me brindó su guía y apoyo a lo largo de este proceso. Y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en donde aprendí a ver todas las aristas de un problema y entender la importancia de la Ciencias Sociales para la generación integral de conocimiento.

Índice

Resumen.....	6
Capítulo I	
Gobernanza energética y nacionalismo petrolero	8
Gobernanza energética.....	11
El neonacionalismo petrolero desde la gobernanza energética.....	13
Gobernanza e integración energética regional	18
Políticas públicas	21
Capítulo II	
Contexto nacional y regional de la Refinería del Pacífico.....	24
Introducción	24
El nacionalismo revolucionario de la dictadura militar en Ecuador y la tendencia regional....	25
El neoliberalismo y la caída de los precios del petróleo	29
El neonacionalismo petrolero andino: nacimiento y expansión	32
Contexto del proyecto de la Refinería del Pacífico	35
Exploración y explotación	36
Transporte	38
Refinación.....	40
La refinería del Pacífico y el Aromo.....	43
Capítulo III	
Marco metodológico	46
Metodología	46
Política energética.....	47
Política económica	54

Política social	58
Política ambiental.....	63
Capítulo IV	
El proyecto de la Refinería del Pacífico y su vinculación con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.....	66
Política energética.....	66
La Refinería del Pacífico dentro de la Agenda Energética Nacional.....	67
La cadena de valor y las políticas sectoriales	71
La Refinería del Pacífico y su aporte a la soberanía energética	73
Política económica	76
Estrategias para la transformación de la matriz productiva	77
Aporte del proyecto de la Refinería del Pacífico al cambio de la matriz productiva	79
Política social	80
El proyecto de la Refinería del Pacífico en relación a la agenda territorial.....	81
La formación de capital humano y su vinculación con el proyecto de la Refinería del Pacífico.	84
La Refinería del Pacífico y el mercado laboral en la provincia de Manabí	86
Política ambiental.....	89
Relación del cambio institucional con el proyecto de la Refinería del Pacífico.....	93
Conclusiones	95
Bibliografía	100
Anexos	105

Resumen

El escenario geo-político-energético en América Latina ha presentado cambios importantes en los últimos años. La aparición de nuevos actores políticos, el incremento de los precios del petróleo, y el fortalecimiento de la OPEP brindaron la oportunidad para el surgimiento de un proyecto político-energético regional promovido por Venezuela. En el Ecuador, este cambio vino respaldado por la elaboración de una nueva Constitución y el diseño del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Como parte del mismo se ha propuesto la construcción de varios proyectos de infraestructura, entre los cuales está el proyecto de la Refinería del Pacífico en el Aromo. Para entender todas las implicaciones de este proyecto se planteó analizarlo desde la vinculación que tiene con el Plan Nacional del Buen Vivir como proyecto político nacional, respaldado en cuatro fundamentos teóricos; la gobernanza, el neonacionalismo, la integración y las políticas públicas, para lo cual se ha dividido la tesis en cuatro capítulos. Con lo cual se espera analizar la vinculación del mismo tanto con el proyecto regional como con el modelo de gobernanza nacional.

En el Capítulo I, titulado gobernanza energética y nacionalismo petrolero, se establecen los fundamentos teóricos en los cuales se sustentará el análisis de la tesis. Se partirá del establecimiento del concepto de gobernanza como la forma de gobernar que se ve influenciada tanto por factores exógenos como endógenos (Prats, 2006: 20). Así también, se define a la gobernanza energética como un subsistema en donde se analiza las relaciones que se tejen alrededor del acceso a las fuentes de energía, en especial del petróleo (Marc Le Calvez, 2008: 53). En cuanto al neonacionalismo, este se define como una tesis que permite entender a los cambios en la política petrolera andina y los procesos de gobernanza energética (Fontaine, 2008: 5). Continuando, la integración regional se plantea desde la visión de la integración política enfocada en proyectos selectivos y puntuales (Tokatlian, 1994: 54). Y la política pública como un instrumento a través del cual el Estado busca solucionar los problemas sociales, económicos, ambientales y energéticos, entre otros. Estos fundamentos, permiten contrastar la realidad con la teoría, validando el análisis desde una perspectiva académica.

En el Capítulo II, titulado contexto nacional y regional de la Refinería del Pacífico, se plantea el estado del arte y el contexto alrededor de la temática de la Refinería del Pacífico como instrumento de política pública. Por una parte, el estado del arte se elabora desde una visión

histórica-política dividida en tres periodos: primero, el nacionalismo revolucionario de la dictadura militar y la tendencia regional en los setentas. Segundo, el afianzamiento de la política neoliberal en los ochenta y noventa y tercero el neonacionalismo, con énfasis en el periodo 2007-2012. La elaboración del contexto se enfoca en el establecimiento de la situación actual de las actividades petroleras en Ecuador con el objetivo de entender el rol de este proyecto en el sector hidrocarburífero, siguiendo las fases de la cadena de valor del petróleo, con el fin de tener una visión más amplia.

En el Capítulo III se establece el marco metodológico que se aplicará para analizar la relación de la Refinería del Pacífico como instrumento de política pública en el Capítulo IV. Se describirá la metodología específica a ser utilizada para analizar cada una de las cuatro políticas públicas vinculadas directamente con el proyecto de la Refinería del Pacífico que son: política energética, política económica, política social y política ambiental, las mismas que por su complejidad e individualidad deben ser estudiadas independientemente una de otra. Como una metodología transversal, se revisarán el marco normativo aplicable, los convenios y decretos, así como también el Plan Nacional del Buen Vivir. El análisis se realizará con un corte temporal de 5 años, en el periodo 2007-2012. Esto permitirá, evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados en Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 a través del estudio de caso.

En el Capítulo IV se analiza la vinculación de la Refinería del Pacífico con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y se evalúa la forma en la que este proyecto, como instrumento de política pública, aportaría al cumplimiento de los mismos a través de cuatro políticas públicas específicas que son: energética, económica, social y ambiental. El análisis con respecto a la política energética se enfocará en describir cómo el mismo aportaría a alcanzar los objetivos de seguridad y soberanía energética. En cuanto a la política económica se revisará el aporte del proyecto a la transformación de la matriz productiva. Lo anteriormente planteado también se relaciona con el estudio de la relación con la política social que se centrará en el tema de las oportunidades reales de empleo y desarrollo endógeno que presenta el proyecto para la zona donde será construido. Y finalmente, la revisión de la política ambiental se elaborará en torno a la gobernanza y las consecuencias que los últimos cambios institucionales que se dieron en este sector podrán generar en el ambiente considerando el incremento del número de grandes proyectos de infraestructura como el de la Refinería del Pacífico.

Capítulo I

Gobernanza energética y nacionalismo petrolero

Gobernanza

Al igual que el Estado, la sociedad y la empresa han evolucionado con los años, las formas de relacionarse entre estos actores también han ido modificándose. La globalización ha venido a cambiar la concepción territorial de Estado de cara hacia una realidad diferente en la cual existe una percepción más global, como lo señala Habermas:

Si el Estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los Estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si en las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal se vuelven problemáticas. La política ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional (Habermas, 2008: 293 en Prats, 2006: 186).

A manera de antecedente, para la construcción conceptual de la gobernanza se puede mencionar que en el siglo XIII se usaba esta palabra como sinónimo del “gobierno” (Kazancigil, 1998: 70), referido al proceso de gobierno. Se dejó de hablar sobre la gobernanza por varios años hasta que se la retomó por los empresarios para denominar un “modo de gestión” propio del sistema capitalista (Hermet, Kazancigil y Prud’homme 2005: 5) utilizado para designar los cambios en “la acción de gobernar que resultan de las interacciones entre el Estado y los actores no-estatales” (Kazancigil, 2005: 54 citado en Fontaine, 2010: 88). “El debate sobre la gobernanza moderna arrancó en 1975” (Crozier et al. 1975:20) adquiriendo características propias ya que hoy en día la gobernanza ya no se ve como un proceso de gobierno sino como una forma de gobernar (Mayntz, 2002: 1). Al respecto Fontaine indica que:

Este estudio se interesaba por los retos planteados por la crisis económica de los años setenta a los regímenes democráticos de Europa, Estados Unidos y Japón, que clasificaba en tres grupos. Un primer tipo de desafíos llamados ‘contextuales’ atañe a los cambios en la distribución de poder económico, político y militar, y a los problemas de inflación, incremento del precio de las materias primas, inestabilidad monetaria, interdependencia económica y seguridad colectiva [...] el tercero tiene que ver con el mero funcionamiento de las democracias contemporáneas, que es acompañado por un cambio en los modos tradicionales de control, con el retroceso y la legitimidad de autoridad política y la sobrecarga de demandas en relación con la capacidad de respuesta de los gobiernos (2010: 88).

Son varios los factores que han intervenido para que se dé una transformación tanto del rol del Estado como de su estructura así como también de la gestión pública y la forma de hacer política del mismo. El primero es la descentralización, ya que los gobiernos nacionales no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional. El segundo es la globalización de las regulaciones económicas, sociales y culturales. Según Prats:

La globalización transforma también la política [...] ahora, cuando la democracia se expande más que nunca, el déficit democrático y el descrédito de la política son mayores [...] ya que, estamos abordando los desafíos planteados por la globalización no solo con las ideas sino con las instituciones, las capacidades y las prácticas de la política democrática de los Estados nacionales (2006: 187).

El tercero se refiere a cómo la globalización repercute en el aspecto cultural de una nación tomando en consideración los flujos migratorios que ésta trae consigo. El concepto de gobernanza viene de una evolución desde la administración¹, pasando por la gerencia, hasta la gobernanza, propiamente dicha.

Desde mediados de los 90, cuando la globalización toma fuerza, en Europa comienza a generarse un cambio de paradigma en el actuar público en donde se habla sobre la eficacia de la interacción entre diferentes niveles de gobierno, la empresa y la sociedad civil, a este nuevo modo de gobernar se lo conoce como gobernanza. En donde la reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza (Prats, 2006: 200).

Así también la gobernanza implica un reto de adaptación para la estructura, funciones y procesos de las instancias administrativas que nacieron bajo el sistema administrativo o gerencial, inspirado en el sistema burocrático weberiano. Es decir, la gobernanza no anula estos procesos, solo se concentra en la reforma estructural a través de la normativa en aquellos aspectos en los cuales estos modos son inapropiados. Por lo general al analizar la gobernanza se suele confundir

¹ A mediados de los años 70 las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de derecho. Dicho modelo fue considerado a la vez como expresión de la racionalidad gerencial y de racionalidad 'legal' es decir como el más apropiado para garantizar la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y la sumisión plena de las administraciones públicas al derecho. El modelo inspiró la construcción del llamado 'Estado administrativo' y fue el paradigma desde el que se desarrolló tanto la primera fase de la ciencia de la administración como el derecho administrativo del proyecto anti discrecional (Prats, 2006: 191).

este concepto con el de gobernabilidad por lo que es necesario aclarar su vinculación, “en la literatura anglosajona, la distinción entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza permite separar dos tipos de problemas: los procesos de ajuste frente a los sistemas sociopolíticos (gobernabilidad) y el modelo que emerge de estos procesos (gobernanza)” (Kooiman, 1993b: 46). Por lo que, la gobernanza está afectada por la gobernabilidad y la relación entre los actores que a su vez se ve afectada por cambios en el sistema institucional. Mientras que en la literatura hispanohablante en los 90’s, estos conceptos son sinónimos, en este sentido, se menciona:

La gobernanza designaba entonces las condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias a la instrumentalización y la aplicación de decisiones políticas, así como al ejercicio de la autoridad, en analogía con la gobernabilidad, que designaba hasta ese entonces las condiciones políticas para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar (Sosa Martínez, 2000: 15).

Para reafirmar lo dicho anteriormente es importante describir otro concepto complementario; la gobernabilidad que es “un modelo tradicional de gobernación en el cual el gobierno es el único actor a cargo de enfrentar las grandes cuestiones sociales” (Prats, 2006: 20). Mientras que, la gobernanza para este mismo autor, “es un modo de gobernación que surge como respuesta a la globalización en donde interactúan el Estado, la sociedad y la empresa privada” (2006: 15).

Si se entiende a la gobernanza como una forma de gobernar que se ve influenciada tanto por factores exógenos como endógenos dando como resultado un nuevo modelo político, se puede comprender el porqué de varias decisiones políticas tomadas, al igual que la reestructura del aparataje estatal que se ha vivido en el Ecuador y en la región. Por lo que, para el análisis de esta tesis se revisarán cuatro aspectos fundamentales de la gobernanza planteados por los diferentes autores: 1) la gobernanza como forma de gobernar y no como proceso de gobierno, 2) el impacto de la globalización y los factores exógenos y endógenos en la política ecuatoriana, 3) el reordenamiento de las institucionalidad y normativa que puede traer consigo y 4) la influencia de los cambios en los procesos de gobernabilidad en la gobernanza.

La importancia de realizar el análisis del caso de la Refinería del Pacífico, respaldado en los principios teóricos de la gobernanza, radica en que este concepto abarca varios de los aspectos que se esperan revisar. Primero, la planificación y ejecución de este proyecto responde a un momento político específico, ya que, antes de este periodo no existió la voluntad política para llevarlo a cabo una vez que este fue indispensable, debido al crecimiento de la demanda nacional de combustible que superó la capacidad de producción de la Refinería de Esmeraldas. Segundo,

se lo realizará bajo la figura de empresa mixta en una alianza entre EP Petroecuador y PDVSA, lo que denota una nueva forma de proceder por parte del Estado. Y, tercero, este proyecto es planteado como un instrumento de política pública para alcanzar objetivos específicos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador, entre los que también se contempla a la integración regional latinoamericana.

Gobernanza energética

Retomando el análisis teórico sobre la gobernanza, es importante puntualizar que ésta también puede ser concebida como sistema, mientras que a la gobernabilidad se la ve como un proceso. “Este proceso produce ‘el equilibrio dinámico’ entre el nivel de demandas expresadas por la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficiente” (Camou, 2001: 36 en Fontaine, 2007: 4). En este sentido, la gobernanza se podría articular con la gobernabilidad, en función de la capacidad de la sociedad de lograr la estabilidad, la integración social y política, y en la capacidad del Estado de fortalecer la institucionalidad en función de la sociedad.

Al ser la gobernanza un sistema, se puede entender que, existen subsistemas que interactúan entre sí, dentro del anterior. Uno de estos es el energético, que como parte de las estructuras más complejas e importantes de mundo está vinculado con la economía, la política, el ambiente, entre otros. El acceso a las fuentes de energía, así como las interacciones entre los actores que se entretajan en torno de las mismas, se han convertido en un asunto de discusión y preocupación en los últimos años por el incremento de la demanda y por posibles condiciones (o restricciones) que se van configurando desde la política ambiental, asociadas a la promoción del cambio de portadores energéticos y al desincentivo en el uso de portadores tradicionales. Es por ello que el análisis de la gobernanza energética es fundamental para entender la forma en la cual se manejan las políticas en un país o en una región alrededor de esta temática.

Algunos autores han profundizado el estudio en este campo, construyendo definiciones al respecto. Un primer enunciado, describe a la gobernanza energética como “un acervo de instituciones y procesos que contribuyen a la definición de reglas colectivas que estructuran las relaciones energéticas en el mundo” (Kérébel, 2009: 33), mientras que para Fontaine:

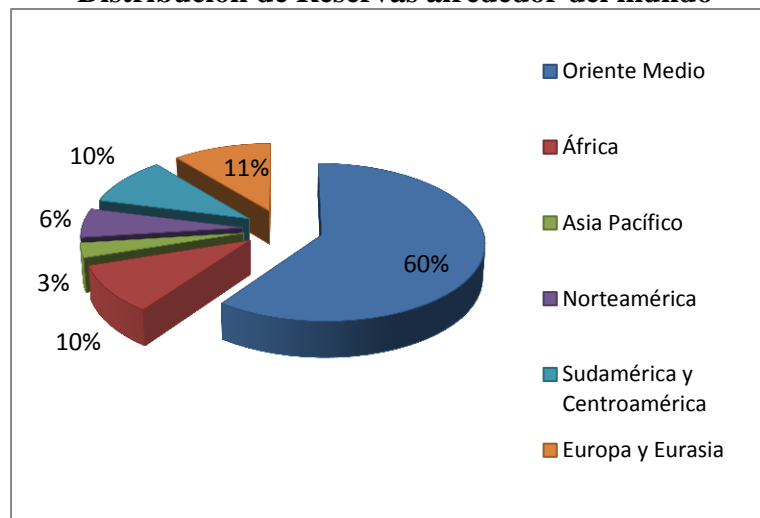
Es el dispositivo institucional y legal que enmarca las políticas energéticas nacionales y los intercambios económicos, incluye no sólo el régimen general de la ley, que enmarca las políticas sectoriales, sino también regímenes más específicos como son

los reglamentos ambientales y los reglamentos de consulta previa a las poblaciones (2010: 101).

Otro autor que habla al respecto es Marc Le Calvez, quien, al describir a la gobernanza energética, la relaciona directamente con el petróleo definiéndola como gobernanza petrolera, este autor indica que este concepto, corresponde a la normativa institucional, a las reglas y a las prácticas que enmarcan la política petrolera (2008: 53). Esto se puede entender ya que el petróleo representa la principal fuente de energía en el mundo, por ser relativamente abundante y mantener niveles tolerables en sus costos de producción.

Además, una característica importante de petróleo es que si bien existen reservas del mismo alrededor del mundo, estas no se encuentran distribuidas de manera equitativa (Ver Gráfico N°.1). Como se puede observar, más de la mitad se encuentra en el medio oriente, donde su consumo es apenas del 8%, mientras que los mayores consumidores se encuentran en Asia Pacífico, en donde se encuentran a penas 3% del total de las reservas (Fontaine, 2010: 121). Por lo que se creó un ‘cartel’ conformado por los países poseedores de este hidrocarburo, lo que marca una diferencia en relación a otros productos energéticos como el carbón y el gas natural en donde la distribución es más equitativa. Adicionalmente a lo antes mencionado, la OPEP se crea en el marco de nacionalización de los hidrocarburos en los países dueños de los yacimientos, con lo cual buscaban fortalecer su participación y posición frente a las compañías transnacionales y países consumidores (www.opec.org, visitado el 29 de diciembre del 2013).

Gráfico N°. 1
Distribución de Reservas alrededor del mundo



Fuente: British Petroleum, 2009

Según datos de British Petroleum², en el 2007 este hidrocarburo representaba el 35,76% de la matriz energética mundial, seguida del carbón con 28,41% y gas natural con 23,67%. Mientras que en el Ecuador el petróleo representó el 79,41% de la matriz energética (www.bp.com, visitado el 26 de junio del 2013). La ventaja del petróleo ante otras fuentes de energía como la eólica o la solar, es que éste facilita la obtención de energía continua a bajos costos además de presentar altas tasas de rentabilidad para las empresas y los países productores. Al respecto se menciona que, “para América Latina, es de gran importancia el estudio de las relaciones que, a lo largo de más de cien años, se han creado entre los hidrocarburos, como principal fuente de energía, la sociedad y el medio ambiente” (Puyana, 2008: 11).

El análisis del proyecto de la refinería desde la gobernanza energética, permitirá establecer la importancia del petróleo en el contexto regional y como la dimensión energética al ser parte de un sistema de gobernanza se interrelaciona con otras dimensiones como la económica, social y ambiental. Esto posibilitará tener una visión general de como un proyecto pensado inicialmente desde lo energético se vincula con otros objetivos de política pública. Esta concepción teórica también permite incorporar en el análisis variables como la escasez y la importancia de la misma en el contexto regional, dando como resultado el nuevo modelo político regional que incorpora la alianza estratégica binacional con el fin de alcanzar objetivos comunes.

El neonacionalismo petrolero desde la gobernanza energética

Una corriente desde la cual se puede entender los nuevos procesos de gobernanza energética y la integración regional es el llamado “neonacionalismo petrolero andino”, que según lo define Fontaine es una “tesis a través de la cual se entienden los cambios en la política petrolera en la región andina, mediante factores exógenos que afectan a la economía política y a la geopolítica del petróleo y factores endógenos que afectan a la capacidad productiva de las empresas estatales” (Fontaine, 2008: 5).

Esta definición se articula desde las cuatro dimensiones de la gobernanza energética: en el ámbito económico está estrechamente ligada a la variación de los precios del petróleo, por la importancia de los ingresos obtenidos por la exportación del hidrocarburo en el presupuesto de

² |British Petroleum es una compañía privada dedicada principalmente al petróleo y gas natural, que tiene su sede en Londres cuyo negocio se centra en la organización de entrega de productos energéticos y servicios, es la tercera compañía más grande del mundo, después de Mobil y Shell (www.bp.com, visitada el 26 de junio del 2013). Esta empresa adicionalmente, proporciona información estadística actualizada del sector energético.

los países que practican el neonacionalismo. En el ámbito político, esta clase de gobiernos cuenta con un alto porcentaje de apoyo ciudadano, que les ha permitido realizar reformas constitucionales y de políticas públicas. En cuanto a lo social, la característica predominante es el alto nivel de gasto público que se ha generado con el fin de cubrir las necesidades básicas insatisfechas que se ahondaron en el periodo neoliberal y que son sostenidas por los ingresos producidos por la actividad extractiva. Y finalmente el ámbito ético, que se sostiene en las demandas populares de equidad, soberanía nacional (Fontaine, 2008: 8).

Por lo cual, revisando el caso del Ecuador, se puede indicar que comparte varias de las características relacionadas con las cuatro dimensiones mencionadas por Fontaine. En cuanto a lo económico, se registra una clara importancia de los ingresos petroleros dentro del presupuesto general del Estado (Ver Tabla N°. 1), con un porcentaje promedio de 25,53% del valor total durante los siete años, respaldados en los altos precios del petróleo ecuatoriano que se mantuvo sobre los 50 dólares, llegando hasta 99,49 dólares en el 2012 (Ver Gráfico N°. 2).

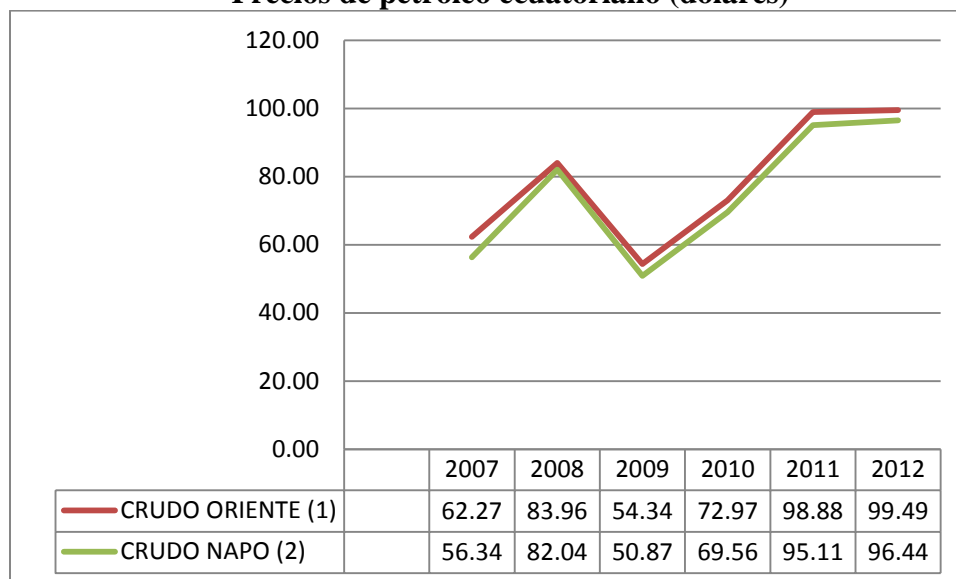
Tabla N°. 1
Importancia de los ingresos petroleros dentro del Presupuesto General

	Presupuesto general del Estado (millones de dólares)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos Petroleros	1 104,1	4 400,8	2 298,2	3 917,3	6 682,3	4 011,3
Ingresos totales	8 373,2	13 633,1	11 582,9	14 063,2	17 247	15 918,9
Porcentaje	13,18%	32,28%	19,84%	27,85%	38,74%	25,19%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Propia

Gráfico N°. 2
Precios de petróleo ecuatoriano (dólares)



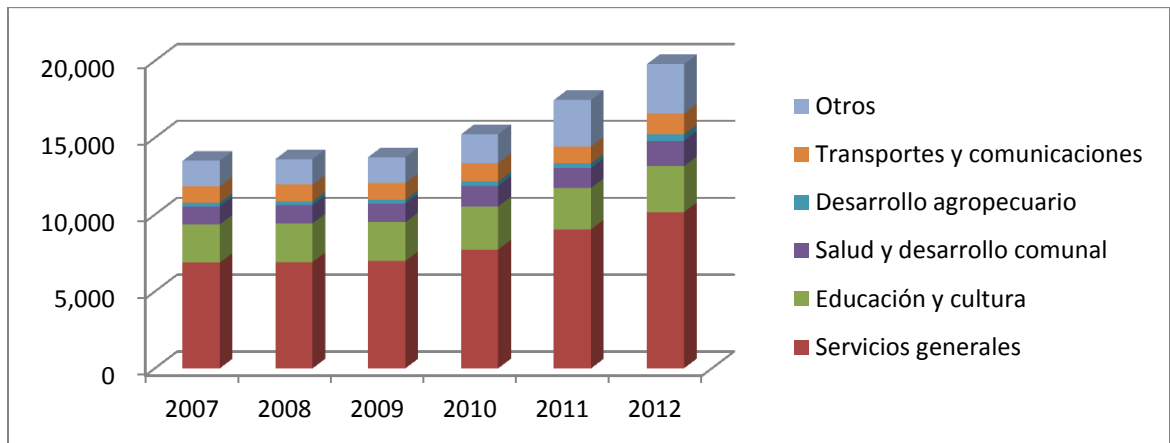
Fuente: Banco Central del Ecuador

En el ámbito político, el gobierno de Rafael Correa ha contado con un amplio apoyo de la ciudadanía en el periodo de análisis, ganando la presidencia en el 2006, 2009 y 2013 con votación mayoritaria. Adicionalmente, en este periodo se realizaron cambios dentro y fuera del aparato estatal, respaldados en una nueva Constitución aprobada en el 2008, la cual presentó un cambio de paradigma en el Ecuador (pasando de ser un Estado de derecho a uno de derechos). Así también la nueva constitución propuso la redefinición del funcionamiento económico, la transformación de la relación del Estado y la sociedad con la naturaleza; y la transformación de los sistemas políticos (Avendaño, 2009: 71).

En lo social, se experimentó sin lugar a dudas un incremento en el nivel de gasto público, con el fin de cubrir las necesidades básicas insatisfechas según lo mencionado por Fontaine, aunque también se incrementa el gasto público corriente, como se puede observar en el gráfico N°. 3, el rubro de gasto más alto es el de servicios generales. En lo concerniente al gasto público social, se identifican tres grupos: salud, educación y desarrollo agropecuario (Ver Gráfico N°. 4); de los cuales es importante destacar que el principal rubro de inversión se concentra en educación, seguido del rubro salud, mientras que la inversión realizada en desarrollo agropecuario ha sido significativamente menor.. Es importante poner especial atención en este ámbito ya que gran parte de la aceptación que recibe esta clase de gobierno viene respaldada en

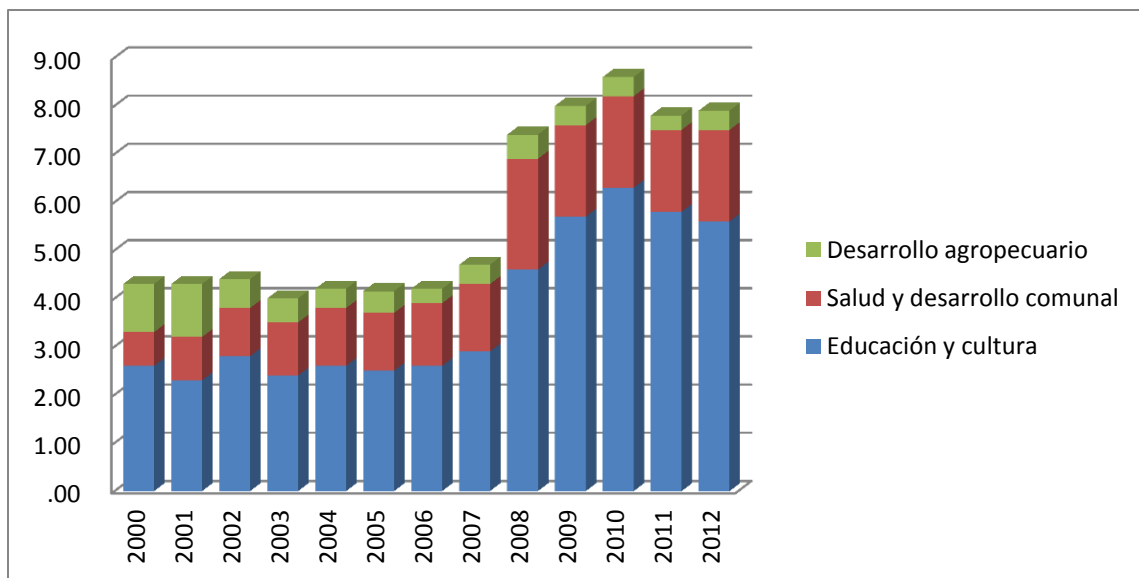
su nivel de gasto social. A esto también se puede añadir una característica adicional que es el gasto público en infraestructura a través de la construcción de grandes proyectos de infraestructura como: carreteras, hidroeléctricas, edificios para entidades del gobierno y en el caso de países petroleros refinerías y oleoductos.

Gráfico N°. 3
Distribución del gasto público (millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico N°. 4
Gasto Social como porcentaje del PIB (porcentaje)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Y finalmente el ámbito ético en donde este nuevo modelo conocido como neonacionalismo se abre a las demandas sociales. Lo que en el caso ecuatoriano se puede ver a través de las

propuestas de campaña planteadas como la reforma de la Constitución que se llevó a cabo hasta el 2007, incluyendo nuevos paradigmas como el Suma Kawsay o Buen Vivir, la soberanía alimentaria, la soberanía energética (que será analizada en el capítulo IV) entre otros.

En base a lo antes mencionado, se puede indicar que, a diferencia de los años noventa cuando se comienza a hablar de gobernanza, las construcciones políticas e ideológicas en América Latina ya no responden al pensamiento neoliberal, que veía como errónea la intervención del Estado en el mercado y acogía de buen agrado la privatización de los servicios, entre estas las empresas públicas petroleras y gasíferas. El nuevo siglo trajo consigo una transformación política, ideológica y económica que revaloriza el rol del Estado en el manejo de todos los asuntos de interés nacional, entre estos con gran énfasis el manejo de los recursos naturales, que al ser la principal fuente de ingresos de estos gobiernos, se vuelven asuntos prioritarios. Se puede decir que el neonacionalismo petrolero surge como una respuesta a la aplicación de las políticas neoliberales implementadas en la década de los noventa.

En cuanto a lo energético, este cambio vino motivado por el incremento de los precios del petróleo (como se mostró en el Gráfico N°. 2). Mientras por un lado grandes consumidores como Estados Unidos buscaban tener más control sobre la fijación de los precios en pro de garantizar su seguridad energética, por el lado de los productores se comenzó a desarrollar una propuesta de integración liderada por Venezuela, tanto a nivel regional como global, a través de proyectos específicos y el refortalecimiento de la OPEP, con el fin de alcanzar dos objetivos específicos: el primero fue, adquirir la capacidad para modificar el orden internacional a través del control estatal de los recursos estratégicos como el petróleo y el segundo, generar dependencia económica y política hacia la explotación de recursos naturales (Fuentes, 2011: 3).

Este neonacionalismo petrolero está caracterizado por: la reactivación de la acción de la OPEP, la renegociación de los contratos con las empresas petroleras extranjeras (con el fin de recuperar la propiedad del Estado sobre los recursos), modificación en la legislación con énfasis en los aspectos tributarios (con miras a incrementar los ingresos estatales) y finalmente un re-empoderamiento de las empresas estatales en temas operativos y administrativos. Lo que matiza con las políticas petroleras instauradas en los noventa que se aplicaron “como secuela del avance de las reformas estructurales y el retraimiento del Estado [...], que mejoren la regulación de las inversiones privadas, creen autoridades autónomas de control, garanticen la repartición de

ganancias y amparen la privatización de los activos públicos con la conformación de un mercado interno competitivo” (Fuentes, 2011: 10).

Una de las principales implicaciones del neonacionalismo se da en el campo de la integración regional, que más allá de buscar la seguridad energética en la región a corto y mediano plazo, busca afianzar el posicionamiento de Venezuela en el mercado energético regional a largo plazo (USAID, 2002 en Fontaine y Puyana, 2008: 10). Esta última afirmación presentada por estos autores, es importante para el análisis de esta tesis ya que el proyecto de la Refinería del Pacífico, es un proyecto bilateral entre Ecuador y Venezuela, presentado como parte de un proceso de integración. Por lo que es importante entender conceptualmente como se concibe este proceso desde la gobernanza.

Gobernanza e integración energética regional

Al ser la globalización el marco que permitió el afianzamiento conceptual de la gobernanza, este fenómeno también permitió el desarrollo de otro tipo de procesos como la integración entre países, con objetivos comunes en bloques o proyectos específicos. Según Conesa, “la palabra integración deriva del término *integratio* que en latín significa renovación, fue utilizada por primera vez en el siglo XVII en el sentido de combinación de las partes de un todo” (1983: 33). Además, este concepto “parte de la noción de ‘sociedad internacional’ que se origina en tres concepciones: la *hobbesiana* [...]; la *kantiana* y la *groschiana*” (Vieira, 2005: 237), al respecto Bull menciona;

“[...] A través de la historia del sistema de estados modernos han existido tres tradiciones de pensamiento en competición: la tradición hobbesiana o realista, que ve la política internacional como un estado de guerra; la tradición kantiana o universalista, que ve el ejercicio de la política internacional una potencial comunidad humana; y la tradición groschiana o internacionalista que ve a la política internacional como una realidad en el encuadramiento de la sociedad internacional” (1979, 24)

Por lo que para el análisis de los proceso de integración este se debe remitir a las concepciones kantiana y groschiana dentro de las cuales se ven como favorables los mismos. Concentrándose en la integración política que es la que está más relacionada con el caso de estudio del proyecto de la Refinería del Pacífico, pasando de conceptos universales a específicos. Se plantean nuevas concepciones teóricas que tratan al respecto, según lo menciona Vieira, “el ‘federalismo’ ha sido particularmente importante para la construcción de la integración política ya que permite evaluar

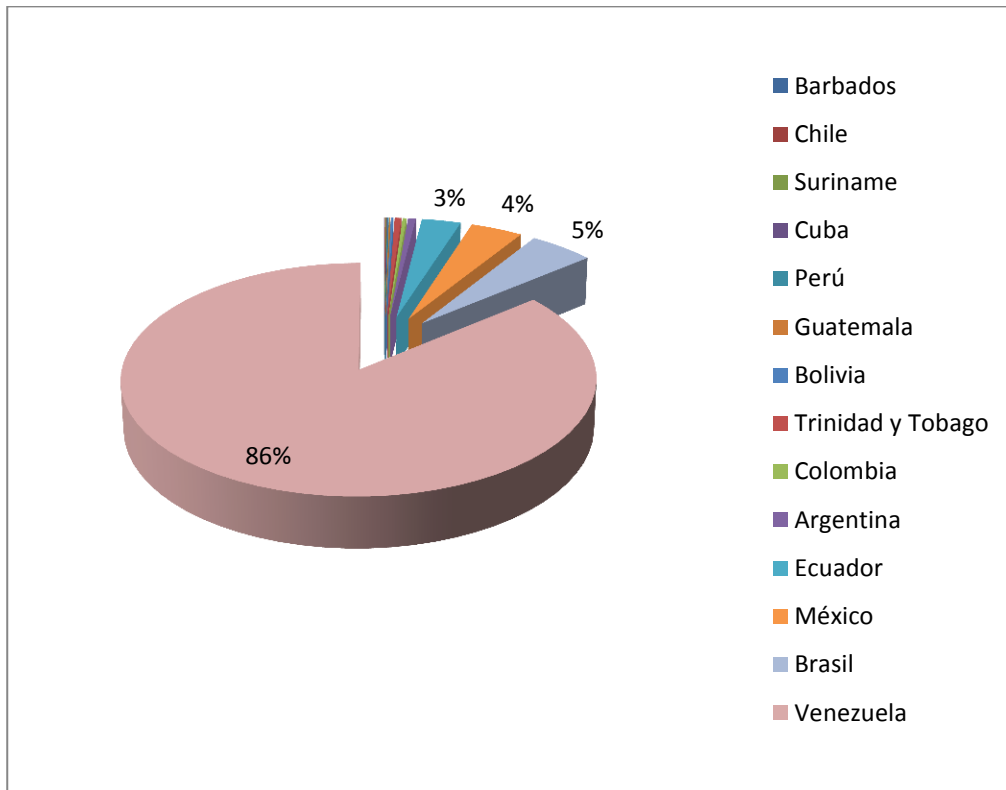
hasta dónde quiere llegar un proceso de integración” (2005: 239). Este concepto según Héraud “es una filosofía de las relaciones sociales e intercomunitarias que acentúa el valor de la decisión libremente consentida. El orden federal tiende así a reducir el orden de subordinación en beneficio del derecho de coordinación” (1968: 55). Presentando además siete principios fundamentales que son: autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías.

Adicionalmente a esto, las concepciones de integración varían dependiendo de la localización geográfica de los países involucrados, en el caso de Latinoamérica por ejemplo se utiliza más el concepto de integración entendida como cooperación en sentido estricto que es un “un esquema en el cual el gobierno en coordinación con otros actores sociales, producen acuerdos y proyectos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente con un trasfondo político entre varios países” (Tokatlian, 1994: 54). En cuanto a la integración política, que es la que el *federalismo* permite evaluar, Hass indica que “es el proceso por el cual los actores políticos en varios marcos nacionales distintos se persuaden a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados Nacionales preexistentes” (1958: 12). Mientras que, en cuanto a la integración energética, que es otra de las dimensiones que se van a revisar en esta tesis, prevalece el paradigma funcionalista en el cual se plantea que la integración es “un proceso gradual y acumulativo que se expresa a través de las relaciones que se ‘tejen’ entre los sectores económicos” (Gonzales, 2008: 13).

Y justamente estas relaciones pueden dar paso a lo que se conoce como *interdependencia energética*, la misma que se puede dar tanto a nivel estatal como empresarial. Al respecto Keohane brinda una clasificación en la cual indica que se pueden distinguir al menos dos tipos de interdependencia la compleja y la asimétrica. La compleja, se establece entre actores con el mismo nivel de vulnerabilidad; mientras que la asimétrica se da entre actores cuyo nivel de vulnerabilidad es diferentes por lo que su nivel de sensibilidad a las acciones mutuas es mayor, por lo que este tipo de interdependencia debe ser vista a través de las posiciones de poder de cada uno de los actores (1984: 136). Esta afirmación debe ser considerada para el análisis del proyecto de la Refinería ya que en este interactuarán dos países cuya situación de interdependencia es asimétrica, vista desde el lado energético, considerando que Venezuela es el

primer exportador de petróleo de la región con 86% del total de las reservas probadas, mientras que Ecuador es el cuarto con 3% (Ver Gráfico N°. 5).

Gráfico N°. 5
Distribución de las reservas probadas de petróleo América Latina y el Caribe 2012
(porcentajes)



Fuente: OLADE, 2012

Desde las relaciones internacionales, la gobernanza energética es vista como un régimen internacional, que permite la interdependencia energética mundial y la evolución de los regímenes internacionales (Keohane, 1988: 51), por lo que en este contexto aparecieron la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en donde la primera representa a un “régimen de producción” y la segunda a un “régimen de seguridad” (Fontaine, 2010: 102). Estos son ejemplos de cooperación multilaterales en donde gracias a este mecanismo se establecen reglamentos y lineamientos tanto por parte de los países exportadores como por parte de los consumidores. En cuanto a las competencias de la OPEP se menciona que, “la misión de esta organización es coordinar y unificar la política petrolera de los países miembros y asegurar la

estabilidad del mercado de petróleo con el fin de asegurar el suministro eficiente, económico y regular de petróleo a los consumidores, un ingreso estable para los productores y un retorno de capital justo para los inversionistas [...]” (www.opec.org visitado el 29 de julio 2013), mientras que en cuanto a la OCDE sus competencias se enmarcan en “el intercambio de información y la elaboración de reglas prácticas permiten reducir costos, orientar la toma de decisiones y evitar los shocks petroleros” (Keohane, 1988: 275- 276). Esto que se da a nivel mundial, también se puede dar a nivel regional pero un contexto diferente. Según lo menciona Cardozo;

Desde el punto de vista estratégico, la conformación de espacios económicos integrados, es una decisión geoeconómica, porque amplía mercados económicos para mejorar la capacidad de producir, distribuir y satisfacer necesidades y competir en el mercado mundial y geopolítica, porque construye ámbitos territoriales [...] para el mejor aprovechamiento de los recursos de poder y para el fortalecimiento de la capacidad de negociación en la política mundial [...] por lo que se debe considerar a la integración como una institución intergubernamentalmente constituida para contribuir a la dinámica de gobernabilidad regional (2006; 33)

Por lo que al analizar estos conceptos se puede entender la importancia de la integración energética a nivel regional, ya que a través de la misma se puede potencializar la capacidad de negociación de la región en términos geopolíticos a través del aprovechamiento de los recursos energéticos que posee la región. Así también al ver a la gobernanza energética como un régimen internacional y retomando el concepto de neonacionalismo petrolero se puede comprender porque el refortalecimiento de las instituciones públicas y los organismos internacionales, como la OPEP, es fundamental para mantener una posición de poder en el mercado energético.

Políticas públicas

Las políticas públicas constituyen un instrumento a través del cual el Estado busca solucionar los problemas sociales, económicos, ambientales, energéticos, entre otros; y así poder alcanzar objetivos planteados como parte del proceso de planificación. Por lo que, el Estado se convierte es un actor importante en el proceso de formulación de las políticas dado el actual modelo de gobernanza en el cual si bien se da la interacción entre la sociedad, empresa y Estado este último es el encargado de la planificación y elaboración de las políticas públicas. Pero es importante entender que, al igual que los otros actores, éste no es estático ya que es el resultado de un proceso de adecuación que va evolucionando con los años y se ajusta a las necesidades de la sociedad a la que rige, según Bourdeau este es “un proceso cultural e ideal por medio del cual la

idea de un poder no individualizado se concreta históricamente” (1970 en Roth 2007: 33). Este es un criterio fundamental para entender por qué proyectos de importancia nacional se dan bajo regímenes y condiciones específicos, como es el caso de la Refinería del Pacífico, que a pesar de ser un proyecto necesario para el desarrollo de país ingresó en la agenda política a penas en el 2006, cuando era necesario incorporarlo años atrás.

Por lo antes mencionado, es importante entender el cambio de paradigma en la concepción de Estado que se dio en el Ecuador, a partir de la instauración de la Constitución de la República en el 2008. Existen varias clases de Estado, legislativo, social de derecho, social y democrático de derecho y Estado Constitucional de Derechos. Este último surge respaldado en la teoría del neoconstitucionalismo, que según lo describe Narváez, “es un modelo en el cual se expresa la democracia constitucional definida con un sistema jurídico articulado sobre dos dimensiones: la dimensión formal y la dimensión sustancial” (2011: 82), mientras que para Ávila, “este concepto nos remite a una comprensión nueva del Estado desde dos perspectivas: la pluralidad jurídica y la importancia de los derechos reconocidos en la Constitución para la organización del Estado” (2008: 28).

La nueva agenda política regional y mundial hace necesario replantearse la forma de ver al Estado y cómo este actúa ante la sociedad. En este sentido Roth menciona que “el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del Estado y de sus acciones”. Así también el mismo autor plantea que las políticas públicas pueden ser entendidas como acciones que reflejan las decisiones tomadas por este actor que busca delinear las reglas del juego (2009: 18).

Ahora bien, para analizar el concepto de política pública concretamente, hay que partir de la definición de este concepto. Wildavsky define a la política pública como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (1974: 26) Mientras que Lahera indica que, “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (2004: 7), lo que se complementa con lo mencionado por Roth sobre las condiciones requeridas para que se ejecuten estas soluciones “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” (2007: 27). El mismo autor construye otra definición que dice,

Las políticas públicas son un conjunto conformado 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 (2007: 27).

Pero lo más importante para que exista una política pública y se la pueda analizar es que ésta esté enmarcada en un campo de acción o sector, es decir, para el caso de esta tesis una política energética, económica, social y ambiental. Ya existen instrumentos específicos para ejecutar estas políticas como un marco normativo e institucional. Según Muller y Surel “es preciso señalar que la política pública no existe ‘naturalmente’ en la realidad, sino que se trata a la vez de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación” (1998: 14).

A modo de resumen, se puede mencionar que el análisis de esta tesis se construirá sobre las bases teóricas de la gobernanza, el neonacionalismo la integración política y energética y las políticas públicas. Con el fin de comprender, a través del estudio de caso del proyecto de la Refinería del Pacífico los objetivos de las políticas públicas establecidas por el gobierno en materia energética, económica, social y ambiental, para lo cual respaldado en el concepto de la gobernanza se buscará entender el rol que jugará este proyecto como instrumento de política pública, tanto a nivel nacional como regional dentro del nuevo modelo de gobierno; incluyendo la revisión de los nuevos paradigmas propuestos por este modelo como la soberanía energética tomando en consideración los fundamentos teóricos de la gobernanza energética.

Además también se espera observar como este proyecto encaja dentro de los objetivos regionales, tomando en consideración que el mismo se presenta como una empresa mixta constituida entre EP Petroecuador y PDVSA, para lo cual fue necesario establecer tanto los fundamentos teóricos de los procesos de integración como el neonacionalismo, que es la corriente política a la que responden estos dos gobiernos involucrados en el proyecto. Con lo que se espera establecer los cimientos teóricos sobre los cuales se respaldará la investigación, adicionalmente es necesario presentar el contexto en el cual se construye este proyecto lo cual se realizará el Capítulo II.

Capítulo II

Contexto nacional y regional de la Refinería del Pacífico

Introducción

El proyecto de la Refinería del Pacífico, como una de las principales obras de infraestructura del actual gobierno, representa no solo la reducción de la dependencia hacia la importación de derivados de petróleo sino también el afianzamiento de las relaciones de cooperación bilateral entre los gobiernos de Venezuela y Ecuador al constituirse como una empresa mixta. Así, este se convierte en proyecto estratégico dentro de la política energética, tanto para el país como para la región. Es decir, se debe entender a la refinería como un símbolo del cambio y el redireccionamiento de la política petrolera en el país. El análisis de este y otros aspectos relacionados se presenta en el capítulo 4.

Vista desde el ámbito de la política pública, la incorporación de la Refinería del Pacífico al Sistema de Refinación Nacional, según los planteamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (PNBV, 2009-2013) y del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (Agenda Sectorial, 2009), significa la reducción de la dependencia hacia las importaciones de derivados y el inicio de la industrialización del sector petrolero, ya que ese trata de un complejo petroquímico. Por lo tanto, es un proyecto transversal ya que está ligando tanto a la política energética como a la política económica, social y ambiental, de ahí el análisis que se realizará en el capítulo 4 de esta tesis. En base a lo antes planteado para el inicio de la investigación es imprescindible ‘ir tras las huellas’ de lo que se ha hablado al respecto de la Refinería del Pacífico en el Ecuador y la región y establecer el estado de la cuestión de lo mencionado al respecto y los nichos investigativos alrededor de la misma, para lo cual se ha realizado una revisión bibliográfica de los estudios realizados hasta el momento con respecto a este tema.

Para la elaboración del estado del arte, se abordará la temática desde una perspectiva histórica-política dividida en tres periodos: el primero inicia en 1972 como fecha emblemática del inicio de la era petrolera en el país y el nacionalismo revolucionario de la dictadura militar y la tendencia regional en este periodo. El segundo, el retorno a la democracia y el afianzamiento de la política neoliberal y el tercero en el cual se comienza a forjar el neonacionalismo, con los rasgos o las características mencionadas en el capítulo anterior, en este último periodo se pondrá

principal énfasis en el 2007, que marca un hito con la firma del acuerdo de cooperación entre Ecuador y Venezuela para la conformación de la empresa mixta de la Refinería del Pacífico Eloy Alfaro.

El nacionalismo revolucionario de la dictadura militar en Ecuador y la tendencia regional

Al analizar un proyecto de infraestructura, como instrumento de política pública nacional y regional, se hace referencia, sin lugar a dudas, al proyecto político y modelo de gobierno en el cual este está enmarcado, por lo que para la elaboración del estado del arte desde una visión histórica política, es importante caracterizar cada uno de los modelos de gobierno y tendencia regionales en los periodos a los cuales se va a referir la investigación. En ese sentido, a nivel nacional se puede mencionar que en 1972, en el Ecuador luego de un golpe de Estado, concluye el quinto y último periodo presidencial de José María Velasco Ibarra, e inicia la dictadura militar, liderada por el General Guillermo Rodríguez Lara³, cuyo gobierno compartiría las características de modelo nacionalista que también se vivía en la región. Al respecto, Cueva menciona;

“los años 1972 y 1973 se caracterizaron por el ascenso de las posiciones nacionalistas, reforzadas incluso por el desprestigio en que había caído la oligarquía [...] donde se afirma, entre otras cosas, que el nuevo gobierno [...] *hará todos los esfuerzos que sean necesarios para eliminar la dependencia del país en los aspectos económico, político, social, cultural, militar e ideológico*”. (Cueva, 1989:76).

Respaldado por el alza de los precios del petróleo, este modelo puede ser considerado como el antecesor de lo que hoy en día se conoce como neonacionalismo, ya que comparten características similares. El modelo nacionalista de la dictadura militar, posee tres características fundamentales que lo vinculan con el caso de estudio de la Refinería del Pacífico y el modelo del gobierno actual (desde el punto de vista energético). La primera es el inicio de la era petrolera en el Ecuador, que se ve motivada por el incremento de los precios del petróleo, ya que si bien la extracción petrolera se venía realizando desde inicios de siglos, esta no se había expandido debido a que algunos pozos, en especial de la Amazonía, no era rentable dados los precios del crudo antes de 1972. La segunda es la nacionalización de la industria petrolera, con el fin de

³ Guillermo Rodríguez Lara gobernó el país durante cuatro años (15 de febrero del 1972- 11 de enero de 1976), quien fue sucedido por el Consejo Supremo de Gobierno, un triunvirato militar conformado por: Almirante Alfredo Poveda Burbano, General Guillermo Durán y General Luis Leoro Franco, el cual permaneció en el poder hasta 1979, cuando se dio la transición hacia la democracia.

maximizar los ingresos del Estado y reinvertir los mismos en el desarrollo del país. Y la tercera, que está vinculada con las dos anteriores, es la puesta en marcha del Plan de Desarrollo propuesto por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica⁴ (Junapla) y la construcción de grandes proyectos de infraestructura, se guarda mayor relación con la investigación.

A nivel internacional, uno de los principales hitos que marcó esta época fue el llamado “primer shock petrolero”, que según Herrera y Pineda se describe como “un periodo en el cual el incremento de los precios [del petróleo] alcanza su punto máximo, luego de haber observado un periodo de expansión de precios de al menos dos años” (2007: 4). Este hecho, que se suscitó en 1971 y generó un cambio para la industria petrolera mundial, ya que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), organización que fue creada en 1960 con cinco miembros -de los cuales Venezuela era el único representante latinoamericano-, consiguió acuerdos con las compañías petroleras en los cuales se garantiza el derecho de los Estados poseedores de los yacimientos de precautarlos y participar de los réditos de los mismos. Según menciona Herrera y Pineda:

Entre los años 1971 y 1974 el precio real de la cesta petrolera, medido en US\$ de 2007, se recuperó desde US\$/b 9,83, valor que registró en 1970, tras trece años consecutivos de contracción de precios, hasta alcanzar US\$/b 44,29 en el año 1974, como consecuencia de la guerra de Yom Kippur, así como por el corte de suministro de crudo propiciado por los países árabes a Estados Unidos y Europa Occidental por apoyar a Israel en la mencionada guerra. Este período de Boom coincide con el que la literatura petrolera denomina el primer choque petrolero (2007: 5).

Si bien Venezuela sintió un cambio relevante a partir de 1914 cuando pasó de ser un país no petrolero al principal exportador de la región, fue a partir de 1970 cuando este país al igual que varios otros comienza a experimentar el primer proceso de nacionalización. Al respecto Hernández menciona que:

A finales de 1970, el Congreso de Venezuela [...] además de aumentar las tarifas a las empresas petroleras para corregir exagerados niveles de beneficio [...] autorizó al Poder Ejecutivo a fijar en puerto venezolano los precios de exportación de petróleo [...] Venezuela fue así el primer país exportador de productos primarios que reivindicó la facultad de fijar

⁴ La junta fue creada en 1954, pero en 1958 publican “Las Bases y Directivas para programar el Desarrollo Económico en el Ecuador” tomo I y II, que sería el texto que posteriormente sería utilizado como base por el gobierno militar, esta sustituida por el Consejo Nacional de Desarrollo en 1979 (SENPLADES, 2007: 3)

los precios de sus exportaciones. Ninguna otra nación del mundo subdesarrollado había asumido antes esa prerrogativa (1974: 36).

Siguiendo esta línea, en el Ecuador, en 1972⁵, mediante Decreto Ejecutivo No. 430 se promulga la Ley de Hidrocarburos en la cual se ratifica la pertenencia de los hidrocarburos al Estado y se conforma la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) [...] mediante la expedición del Decreto supremo N°. 522 (Cabezas, 1974: 30). Así, el nacimiento de la era petrolera en el Ecuador se da en medio de la dictadura militar, como se mencionó anteriormente, que por su postura nacionalista se acoge a la tendencia de los países exportadores de petróleo de maximizar los beneficios estatales obtenidos por la extracción de recursos como el petróleo y realizar una reestructura a la política petrolera.

En 1973, el Ecuador pasa a formar parte de la OPEP; lo que lo posiciona en el escenario petrolero mundial, mientras que en cuanto a la política interna se inicia la refinación de crudo en el país a través de la contratación de una refinería con capacidad instalada para el procesamiento de 55.000 barriles diarios que se esperaba entre en funcionamiento en 1976 y que complementaría la labor de las dos existentes en la península de Santa Elena cuya capacidad instalada era de 33.000 barriles diarios en conjunto, de manera provisional hasta que se termine la construcción de la Refinería de Esmeraldas (www.eppetroecuador.ec, visitado el 23 de enero del 2013a).

Un hecho importante que se dio en el nacionalismo, como se mencionó dentro de sus características, fue la construcción de grandes proyectos de infraestructura, como parte de la reinversión de los ingresos petroleros, entre los cuales (al centrarse en el tema de hidrocarburos) se destaca la construcción de la refinería de Esmeraldas y del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE). La refinería de Esmeraldas, que fue diseñada 1975 y finalizó su construcción en 1977, con una capacidad instalada de procesamiento de 55 600 barriles diarios.

En 1987, se realizó su primera modificación ampliando su capacidad a 90 000 barriles. Y la segunda se realizó en 1997, la cual incorporó una ampliación de capacidad a 110.000 barriles, la instalación de maquinaria para refinar crudo más pesado –ya que al inicio de sus operaciones procesaba únicamente crudo Oriente- y mecanismos para aminorar el impacto ambiental. Al respecto del tipo de crudo es preciso puntualizar que en el Ecuador se extraen, refinan y exportan

⁵ En 1967 se certifica la existencia de petróleo en la región amazónica ecuatoriana y se inicia la perforación del pozo Lago Agrio 1, por parte de la operadora Texaco (www.eppetroecuador.ec, visitado en abril 2013)

dos tipos de crudo; crudo Napo que es más pesado (15-20 API°) y crudo Oriente que es crudo más liviano (23-28 API°). En las diferentes refinerías de país se procesan los dos tipos de crudo, aunque no se cuenta con la tecnología para transformar crudos más pesados (www.eppetroecuador.ec, visitado 3 de marzo del 2013b)

A esta refinería se uniría más tarde dos refinerías: Libertad y Amazonas, pero bajo un modelo de gobierno diferente. La refinería de la Libertad, nace de la fusión de las refinerías Anglo Ecuadorian Oil Fields Ltda., y la refinería Repretrol, que son entregadas al Estado por estas empresas al finalizar sus contratos de operación en 1989. Por su parte la Refinería Amazonas inició su operación con una capacidad instalada de 10.000 BPD en 1987, duplicando su capacidad para 1995, esta refinería, a diferencia de las otras, fue creada para la aprovechamiento del gas asociado de los campos en la Amazonía (www.eppetroecuador.ec, visita 23 de enero del 2013a).

En cuanto al SOTE, este también representó una importante obra de infraestructura pensada con el objetivo de trasladar el crudo de la Amazonía hacia los puertos. Al respecto se menciona, “el 17 de julio de 1970, se firmó el contrato de construcción SOTE con la compañía norteamericana William Brothers, contratista del consorcio Texaco- Gulf [...] fue diseñado originalmente para transportar 400 000 bpd con un API de 30° pero su capacidad instalada real fue de 250 000 bpd [...] fue inaugurado el 26 de julio de 1972” (www.eppetroecuador.ec visita 30 de julio del 2013 c). Un punto importante a analizar en relación a la diferencia entre los modelos de gobierno, es que el SOTE, como se mencionó, es concesionado a William Brothers en 1970 a través de la firma de un contrato de construcción, pero en este mismo documento se menciona que al finalizar la construcción en 1972; CEPE compra el 37,5% de los derechos y acciones de Gulf y que para inicios de 1976⁶ se convierte en accionista mayoritaria con 62,5% (www.eppetroecuador.ec visitada 30 de julio del 2013). Lo que confirma justamente la tendencia nacional y regional que se mencionaba al principio sobre la nacionalización del sector petrolero, esto con el fin de captar la mayor cantidad de recursos y así mantener el nivel de gasto público que caracterizó a este modo del gobierno.

⁶ En 11 de enero 1976 culmina el gobierno de Guillermo Rodríguez Lara.

Otro punto crucial a mencionar, respecto a estos dos grandes proyectos construidos en la época del nacionalismo militar, es su aporte hacia la seguridad energética⁷ ya que, tanto la Refinería de Esmeraldas como el SOTE, fueron construidos pensando en el desarrollo de la industria petrolera ecuatoriana y la satisfacción de las necesidades de combustible de los ciudadanos, ya que como se indicó uno de los objetivos de este modelo de gobierno fue eliminar la dependencia en todas las esferas, incluida la energética. Al respecto se puede observar que el gobierno nacionalista puso énfasis en la construcción de una institucionalidad propia para el sector a través de la conformación de CEPE y la reforma a la ley de hidrocarburos, que le permitía tener mayor control sobre los recursos con el fin de asegurar tanto el abastecimiento para cubrir las necesidades como mantener el nivel de ingreso, lo que ligado a la construcción de infraestructura complementaría, le permitiría alcanzar la seguridad energética.

Pero como se mencionó anteriormente, este proyecto estuvo respaldado en los altos precios del petróleo, que por su propia naturaleza son inestables ya que dependen mayoritariamente de factores exógenos. Una vez que los precios comenzaron a bajar otra fue la realidad que tuvieron que vivir los países petroleros de la región. La deuda externa y la reducción de los precios del crudo, dieron paso a la implementación de un nuevo modelo de gobernanza muy diferente al del nacionalismo.

El neoliberalismo y la caída de los precios del petróleo

A diferencia del periodo anterior, la etapa del neoliberalismo en el Ecuador y Venezuela se caracterizó por la reducción de los precios del petróleo, como medida tomada por los países de la OPEP, para recuperar el mercado hidrocarburífero; lo que, junto con la crisis de la deuda externa cambiaron la cara de la región. Se visualiza además un cambio en las posiciones de poder en el sector petrolero, ya que debido a la crisis varios países latinoamericanos implementan las políticas establecidas bajo el Consenso de Washington. Según Ocampo;

“Este término acuñado por Williamson (1990) para denominar a las políticas de liberalización económicas promovidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como parte de una estrategia para promover el desarrollo de las economías latinoamericanas que fueron golpeadas por la crisis de la deuda externa en la época de los 80. [...] Estas políticas están divididas en diez ámbitos de acción que son: 1) disciplina presupuestaria, 2) cambio en las prioridades del gasto público, 3) reforma

⁷ En este apartado se considera el concepto de seguridad energética y no el de soberanía energética, ya que era el concepto que estaba establecido en ese momento. Ya que la soberanía energética viene más ligada a lo que es el neonacionalismo.

fiscal, 4) tipo de interés determinado por el mercado y positivo en términos reales, 5) tipo de cambio flexible y competitivo, 6) liberalización comercial, 7) apertura a la inversión económica directa, 8) política de privatizaciones, 9) política desreguladora, 10) derechos de propiedad” (2004: 7).

Por lo que este modelo no comparte la visión nacionalista del anterior, por lo contrario ve como positiva las políticas de liberalización. Con lo que tanto Ecuador como Venezuela experimentaron un proceso de privatización y liberalización del sector petrolero, lo que significó el desplazamiento del Estado y el rol protagónico que este tuvo durante el nacionalismo petrolero, para dar paso a la privatización como parte de las medidas adoptadas por los países de la región después de la crisis de la deuda externa para atraer inversión extranjera directa.

En Venezuela el cambio de la política petrolera comenzó en 1986, marcada por varios hitos. El primero fue cuando este y otros países miembros de la OPEP, decidieron reducir los precios del petróleo a través del incremento de las cuotas de producción, con el fin de recuperar el mercado del petróleo como fuente primaria de energía en varios países del mundo. Este cambio en particular fue uno de los motivos de la pérdida del poder de maniobra adquirido por los países de la OPEP durante la época del nacionalismo petrolero; lo que provocó un traspaso de este poder de a los países consumidores como Estados Unidos, como se mencionó al inicio del apartado.

El segundo fue la instauración del ‘plan de expansión de la actividad de la industria petrolera’ en 1990. Este representa uno de los principales cambios en la política petrolera venezolana aplicada por el gobierno; y propone la reducción de varios impuestos, en especial el impuesto a la renta con el fin de atraer a la inversión extranjera, a través de una reforma fiscal. Esta reforma consistió en “la eliminación progresiva del Valor Fiscal de Exportación en 1993 [...] lo que significó una reducción de la participación fiscal de 85% a 65% [...] esto representó un salto cuántico en el nivel de inversión en la industria petrolera [...] la materialización del Plan [...] ha implicado que la producción se duplique...” (Espinoza, 1997: 539).

Y el tercero, fue la denominada *apertura petrolera* a través de la cual “se retomó el régimen de concesiones, que se dio bajo la modalidad de convenios operativos y asociaciones estratégicas [...] explorar áreas prospectivas, crear empresas mixtas y competir libremente en los mercados petroleros” (www.pdvsa.com visitada 1 de agosto del 2013). Otra de las características de la política petrolera venezolana a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta fue la promoción de “procesos de integración, que se dio a través de la adquisición de terminales,

refinerías y estaciones de distribución en el extranjero, lo que colocó a PDVSA como la tercera empresa mundial en capacidad de refinación” (Espinoza, 1997: 540).

Mientras que en Ecuador se vivió una situación similar, en 1982 en el gobierno de Oswaldo Hurtado, se realiza la primera reforma a la ley de hidrocarburos publicada en el registro oficial N° 306 del 13 de agosto, en la cual, en el artículo dos incorpora a la *prestación de servicios o contratos de asociación*, como nueva forma contractual, “el Estado explorará y explotará los yacimientos señalados [...], en forma directa o a través de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), la que podrá hacerlo por si misma o celebrando contratos de asociación o de prestación de servicios [...] o constituyendo compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras” (Ley N° 101, 1982: 2), lo que brinda mayor apertura al ingreso de empresas privadas para la exploración y explotación de yacimientos en el país.

Mientras en 1987, en el gobierno de Febres Cordero, una ruptura en el SOTE, redujo la exportación de crudo durante seis meses, lo que si bien no representa una reforma significativa en la política petrolera, fue un hecho que ahondo la crisis económica que vivía el país y dio paso a una serie de reformas en el futuro. En 1989, en el gobierno de Rodrigo Borja CEPE se transformó en Petroecuador mediante la promulgación de la Ley N° 45, denominada *Ley especial de Petroecuador y sus empresas filiales*, en 1992 en el gobierno del Sixto Durán Ballén, el Ecuador sale de la OPEP, con lo que se observa un cambio rumbo de la política exterior en relación al sector petrolero. Además de lo antes mencionado, entre la principales reformas normativas que se dio en el sector petrolero, se encuentra la Ley Trole I, inscrita en el Registro oficial N° 34 el 13 de marzo del 2000, que incorporaba varias reforma entre ellas al artículo 3 de la Ley de Hidrocarburo “El transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gaseoductos, su refinación, industrializan, almacenamiento y comercialización, serán realizados por PETROECUADOR [...] o por empresas nacionales o extranjeras de reconocida competencia [...]” (Ley Trole I, 2000: 2), lo que presentó la antesala para la construcción del proyecto de infraestructura petrolera insigne de este periodo que fue el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

Al igual que la Refinería de Esmeraldas y el SOTE fuero proyecto representativos de nacionalismo, por su contexto, su financiamiento y su objetivo. El OCP, condensa todas las características de la política petrolera de neoliberalismo en el Ecuador. Primero, es un proyecto que se elaboró con capital privado, OCP Ecuador S.A, que comenzó con la operación del oleoducto el 11 de octubre del 2003 (www.ocpecuador.com visitado el 1 de agosto del 2013);

segundo, es la materialización de la serie de reformas que se realizó a la Ley de Hidrocarburos con el fin de dejar la política nacionalista y abrirse a las privatizaciones y la atracción de inversión extranjera directa, que son las directrices dictadas por el Consenso de Washington como se indicó al inicio del apartado. Esta revisión previa de los grandes proyecto de infraestructura existentes en el Ecuador, y el contexto histórico- político en el que fueron ejecutados, brinda un soporte importante para el análisis que se espera realizar en esta tesis, respecto a la Refinería del Pacífico y el neonacionalismo petrolero que retoma varias de las prácticas del nacionalismo de los setentas.

El neonacionalismo petrolero andino: nacimiento y expansión

Al igual que los modos de gobernanza anteriores el neonacionalismo también responde a una serie de factores endógenos y exógenos que permitieron la transición del modelo anterior al actual, uno de estos es la política exterior venezolana implementada durante el gobierno de Hugo Chávez, por lo cual es importante mencionarla. Al asumir Chávez el poder en febrero de 1999 inicia con una serie de reformas, en especial en el campo petrolero que pretendían afianzar los aspectos positivos y superar los negativos asumidos desde la nacionalización del 1976. Una de las principales propuestas realizadas por el mandatario fue la reactivación de la OPEP, como organización encargada de controlar y organizar el mercado mundial, en un contexto de precios bajos del petróleo⁸.

Ya que por un lado, grandes consumidores como Estados Unidos buscaban tener más control sobre la fijación de los precios en pro de garantizar su seguridad energética, mientras que por el lado de los productores se comenzó a desarrollar una propuesta de integración liderada por Venezuela, tanto a nivel regional como global, a través de proyectos específicos como la Refinería del Pacífico y el refortalecimiento de la OPEP, con el fin de alcanzar dos objetivos puntuales: “el primero fue, adquirir la capacidad para modificar el orden internacional a través del control Estatal de recursos estratégicos como el petróleo y el segundo, generar dependencia de la economía y la política hacia la explotación de recursos naturales”. (Fuentes, 2011: 3), “como resultado [...] los precios comenzaron a recuperarse de inmediato y la OPEP a

⁸ En febrero de 1999 el precio del barril de petróleo venezolano, se ubicó en 8,43 dólares, situación que comenzó a cambiar como parte de la política de fortalecimiento de la OPEP “en reconocimiento al activo papel de Venezuela en el proceso, Caracas fue aceptada como sede en septiembre del 2000, de la Segunda Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembro de la organización” (Lander y López, 2002: 15).

fortalecerse” (Lander y López, 2002: 15). Así la estrategia del cambio de la política petrolera en Venezuela respondió a cuatro ejes fundamentales según lo describe Lander y López;

Primero, reforzamiento de la institucionalidad; segundo, incrementar los ingresos fiscales de origen petrolero, para lo cual tomaron un rol fundamental las regalías en mayor grado y los impuestos⁹, el tercero fue el fortalecimiento de la OPEP y la articulación a los procesos de globalización y el freno a los procesos de privatización de la empresa petrolera pública. Y el cuarto fue una reforma del marco legal con la Ley de Hidrocarburos líquidos. (2002: 16).

Lo que matiza con las políticas petroleras instauradas en los noventa que se aplicaron “como secuela del avance de las reformas estructurales y el retraimiento del Estado [...], que mejoren la regulación de las inversiones privadas, creen autoridades autónomas de control, garanticen la repartición de ganancias y amparen la privatización de los activos públicos con la conformación de un mercado interno competitivo” (USAID, 2002: 8 en Fontaine y Puyana, 2008: 26). Por lo que este modelo, retoma varias de las prácticas características del nacionalismo, como: la reactivación de la OPEP como instancia fundamental para retomar el control hegemónico del mercado de hidrocarburos, la nacionalización del sector petrolero con el fin de captar mayores ingresos fiscales dada la nueva alza de los precios del petróleo, la reorganización del aparato estatal a través de una reforma institucional y normativa y el incremento del gasto público social y en infraestructuras.

Respecto a la primera, en el caso ecuatoriano como parte del proceso de reactivación de la participación de los países de la región en la OPEP, el Ecuador vuelve a formar parte de este organismo en el 2007. Se realiza una reforma a la Ley de Hidrocarburos, cambiando el tipo contractual de contratos de participación a contratos de prestación de servicios, (Fontaine, 2008: 5). En el 2010, se crea la Ley de Empresas Públicas, a través de la cual Petroecuador, se convierte en empresa pública (EP Petroecuador), y se crean nuevas instituciones como la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) y la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero (ARCOM) y finalmente se propone la construcción de una nueva refinería como parte del fortalecimiento del sector hidrocarburiífero en el país.

Adicionalmente, se incorporan varias prácticas corporativas instauradas en los noventa como son los procesos de *integración administrativa*, es decir que incorporan modelos de gestión

⁹ Como respuesta a la política de liberalización manejada en los años anteriores que privilegiaba los impuestos como mecanismo de recaudación y buscaba la atracción de la inversión extranjera directa

empresarial (empresas mixtas), dado un contexto de globalización¹⁰. Por lo que, también se comienzan a incorporar estas prácticas en el campo energético y de la integración regional, a través de la formación de varias empresas mixtas, como parte de acuerdos binacionales con Venezuela, “que más allá de buscar la seguridad energética en la región a corto y mediano plazo, busca afianzar el posicionamiento de Venezuela en el mercado energético regional a largo plazo” (Puyana y Fontaine, 2008: 27).

En este sentido, el proyecto de la Refinería del Pacífico responde a esta última característica, ya que no se realiza con capital cien por ciento ecuatoriano como parte de la reinversión de las ganancias petroleras como se dio en el caso de la Refinería de Esmeraldas, ni se adquirieron acciones de una empresa privada como con el SOTE que son los dos proyectos emblemáticos del nacionalismo; pero tampoco se pretende realizar bajo la figura de empresa privada con la totalidad de inversión extranjera directa como se realizó con el OCP. Este proyecto se realizará bajo la figura de empresa mixta (que es una figura legal que se introduce en el periodo neoliberal) pero entre dos empresas estatales EP Petroecuador y PDVSA. Para lo cual el 25 de septiembre de 2000, se expidió Decreto 799, el mismo que contenía al Reglamento para Convenios de Alianza Estratégica con empresas petroleras estatales. Según el artículo 2 del mismo se entiende como:

Alianza Estratégica o acuerdo general de cooperación bilateral, a todo convenio o relación bilateral o multilateral representando por el compromiso de dos o más empresas petroleras estatales, que se asocian en un objetivo común y que tengan como finalidad, participar en forma conjunta en la ejecución de proyectos relacionados con cualquiera de las fases de la industria hidrocarburífera, dentro o fuera del país, incorporando o intercambiando recursos, capacidades y experiencias (Decreto 799: 2000: 2).

El 28 de abril de 2007, se suscribió el Acuerdo Cooperación Técnica entre Ecuador y Venezuela, mediante el cual las partes se comprometieron a promover, la cooperación horizontal en las áreas de interés común, este acuerdo se firmó como ampliación al acuerdo de intercambio de hidrocarburos del 16 de enero del mismo año. El 26 de junio de 2007¹¹, se aprobó la ejecución del proyecto para la construcción de la nueva refinería, mediante una alianza estratégica con PDVSA. (www.rfp.ec, visitado el 2 de enero del 2013a). Es importante

¹⁰ La globalización es un tema del cual se comienza a hablar con más fuerza en los noventa, dado el boom de la tecnología, por lo cual es algo de lo que no se hablaba en la época del nacionalismo militar.

¹¹ Mediante Resolución No. 33-DIR-2007-06-26

mencionar que existen varios proyectos multilaterales que involucran a Venezuela, por ejemplo; con los países de América Central y el Caribe se han firmado varios acuerdos como:

El acuerdo de San José que fue firmado en agosto de 1980 por Venezuela y México a través de cual estos dos países acordaron entregar 80.000 barriles diarios de petróleo o derivados a once países de la región antes mencionada a precios internacionales pero con un financiamiento del 20% y 25% del total. Otro acuerdo conocido como Acuerdo de Caracas que mantiene los beneficios del primero pero incluye a Cuba dentro de los países beneficiarios. Uno de los acuerdos más conocido es Petrocaribe, que integra a todos los países que no se incluían en los dos primeros como: Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Granada, Guyana, San Cristóbal, Nevis, Santa Lucía, San Vicente, Granadinas, Surinam, Belice, Jamaica y República Dominicana (Arriagada, 2006:19).

Si bien la naturaleza de los acuerdos antes mencionados responden a cooperación internacional entre países y no a integración como el caso de la Refinería del Pacífico, es importante considerarlos, ya que permiten ejemplificar y dimensionar el nivel de acción de Venezuela en la región. Según menciona Arriagada, la cooperación se da en casos de relación asimétrica en donde existe un oferente con gran cantidad de recursos y otros que no lo poseen, en este caso la *diplomacia del petróleo* toma forma ya que se genera una relación de dependencia. Peto existen otros países que se encuentran en *relativa igualdad* de condiciones como es el caso de la zona andina en donde varios países son exportadores de hidrocarburos, en cuyo caso las relaciones bilaterales deben tomar otra connotación como acuerdos de integración como los que se han dado entre Venezuela y Ecuador (2006: 15).

Una vez establecido el estado de la cuestión alrededor del proyecto de la Refinería del Pacífico, y teniendo mayor claridad en cuanto a la coyuntura geopolítica de sector petrolero en el Ecuador, es necesario explicar en contexto nacional en el cual se ejecutará el proyectos, lo que luego permitirá profundizar en el análisis del este proyecto como instrumento de política pública y cuáles son los objetivos dentro del Plan Nacional del Buen Vivir a los cuales podría aportar.

Contexto del proyecto de la Refinería del Pacífico

Es a partir de 1972 cuando el país entra con fuerza en el mapa petrolero regional y mundial, consolidándose actualmente como el doceavo exportador a nivel mundial y quinto a nivel regional, con 2 600 millones de barriles en de reservas probadas, que se espera se agoten para el 2030 aproximadamente¹² (BP, 2007: 8). Mientras, que datos de la misma organización colocan a

¹² Esta dato se toma considerando que no se incorporen nuevas reservas

Venezuela como el mayor exportador de la región con 2.720 millones de barriles exportados en el 2011 y 296.5 mil millones de barriles en reservas probadas, mismas que superan al actual productor Arabia Saudita, que posee 265.4 mil millones de barriles, un dato que es importante tomar en cuenta al analizar un proyecto de la envergadura de la Refinería del Pacífico y la materia prima que este requerirá.

Este proyecto, es considerado como uno de los seis¹³ proyectos estratégicos de prioridad dos en la agenda del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos. En junio del 2007 se aprobó la ejecución del mismo, cuyo plazo para iniciar operaciones se planteó para el 2013, pero posteriormente se lo amplió al 2015 y finalmente al 2017, en espera de la inyección del capital que realizará la empresa estatal China National Petroleum Corporation (CNPC) (www.rdp.ec visitado el 2 de agosto 2013b). Según el contrato de constitución de la empresa mixta se contemplaba que las empresas estatales deberían aportar el 30% de capital para el costo de instalación, mientras que el 70% sería aportado por nuevos socios, considerando un costo estimado de 12 800 millones de dólares (Documento del constitución de la compañía, 2008: 15). Para la elaboración del contexto se ha decidido enfocar el mismo en la actividad petrolera el Ecuador, con el objetivo de entender el rol de este proyecto en el sector hidrocarburífero ecuatoriano, se ha decidido mostrar el estado actual del mismo, siguiendo las fases de la cadena de valor del petróleo, con el fin de tener una visión más amplia.

Exploración y explotación

En el Ecuador, el manejo del petróleo a lo largo de la cadena de valor está en su mayoría en manos públicas. Así, la extracción es realizada por EP Petroecuador, Petroamazonas EP y Río Napo que es otro de los ejemplos de cooperación entre Ecuador y Venezuela que existen en el país, además de la Refinería del Pacífico en materia hidrocarburífera-. Según datos de la página oficial de la empresa Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta, se menciona que la misma “fue creada el 15 de julio del 2008, bajo la figura de empresa mixta entre EP Petroecuador y PDVSA Ecuador, con el objetivo de incrementar la producción del campo Sacha a través de la reevaluación del potencial de los yacimientos y la incorporación de nuevas tecnologías” (www.rionapocem.gob.ec, visitada el 07 de marzo del 2013).

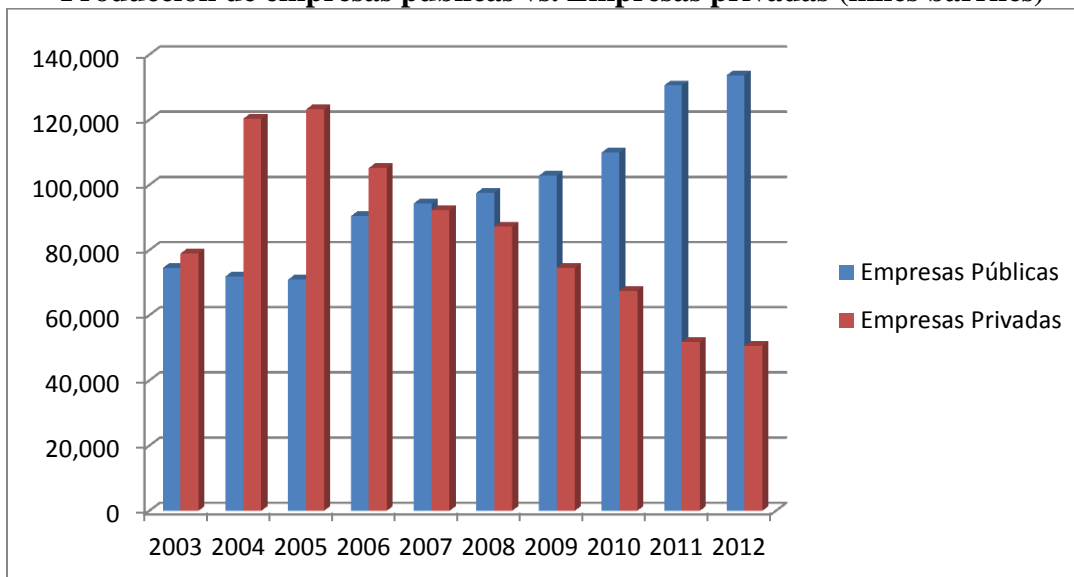
¹³ Proyectos Estratégicos de prioridad dos: Pungarayacu, Quimsacocha San Carlos Panantza, Coca Codo Sinclair, Refinería del Pacífico y Bloque 10 (www.ecuadorestrategicoep.gob.ec visitado el 2 de agosto del 2013)

Adicionalmente, en el país la Ley de Hidrocarburos modificada en el 2010, contempla la participación de empresas privadas en esta fase, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, con lo cual son cinco las empresas que se encuentran trabajando en el país como resultado de la renegociación de contratos “Repsol YPF, Andes Petroleum, AGIP, Pretoriense y SIPEC” (Lupa Fiscal, 2012: 5). Al respecto artículo 408 de la Constitución de la República del Ecuador menciona que:

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 (2008: 50)

En los últimos cinco años el nivel de extracción de las empresas públicas y privadas ha sido variante, en especial después de la renegociación de los contratos; aunque, como se puede observar en el (Gráfico N°. 6), la reducción de la participación de las empresas privadas comienza ya a disminuir a partir del 2007, tres años antes de la reforma a la ley, e incluso un año antes de la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi, lo que es un cambio importante dentro de la dinámicas de extracción de petróleo que durante años tuvo un porcentaje significativo de participación de capital privado. Sin embargo, cabe puntualizar que el incremento de la participación del Estado en la extracción despuntó una vez que el mismo asumió las operaciones del bloque 15 y los campos Edén Yuturi y Limoncocha que estaban concesionados a la empresa Occidental (Oxy) (Herrera et al., 2013: 6).

Gráfico N°. 6
Producción de empresas públicas vs. Empresas privadas (miles barriles)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Lo mencionado anteriormente es importante porque permite entender un poco más el contexto petrolero ecuatoriano bajo la nueva política petrolera y la reforma de la Ley de Hidrocarburos que muestra según los datos planteados en el Gráfico No. 6 una repotenciación de la participación del Estado mientras que a la vez se da un debilitamiento de la presencia de empresas privadas en el sector petrolero. Esto representa una de las principales características del neonacionalismo petrolero propiciado por Venezuela en la región.

Transporte

En cuanto a la fase de transporte, “existen dos oleoductos en el país, el SOTE, que es manejado por la Gerencia de Transporte y Almacenamiento de EP Petroecuador (estatal) y el OCP, que es manejado por la empresa OCP Ecuador S.A. (privada). Las capacidades de transporte de crudo de estos oleoductos son: 360.000 bpd (SOTE) y 450.000 (OCP) bpd” (Lupa Fiscal, 2012: 7). Por lo que esta fase de la cadena de valor, mantiene un modelo de gobernanza mixto; la administración el SOTE corresponde al modelo público del nacionalismo, manejado por la empresa pública (EP Petroecuador), constituida bajo este modelo; mientras que el OCP está manejado por una empresa privada cuyo modelo corresponde más a la gobernanza privada de tipo gerencial de los noventas. Actualmente es el SOTE, el que a pesar de tener una capacidad

menor transporta mayor cantidad de crudo (Ver Tabla N° 3), aunque cabe recalcar que ninguno de estos dos oleoductos está siendo utilizado a su máxima capacidad.

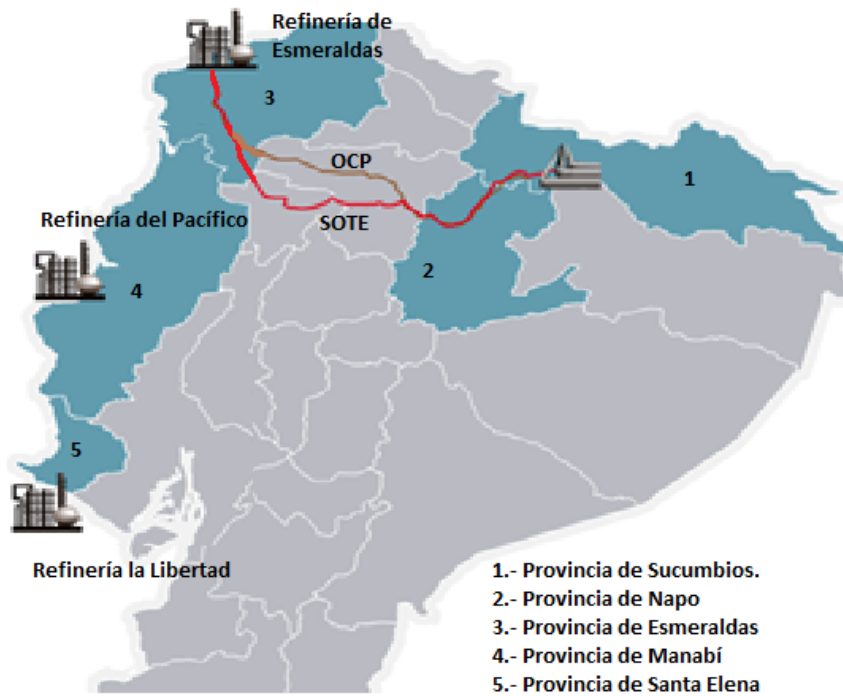
En cuanto a la cantidad de crudo que transporta cada uno de los oleoductos, entre el 2007 y el 2012 se puede observar según se muestra en la Tabla No. 3 que es el SOTE, el que transporta la mayor cantidad de crudo, lo que en términos ambientales es poco conveniente ya que mientras el OCP, fue construido con una tecnología más avanzada y material más resistente, el SOTE continúa siendo el principal oleoducto en el país a pesar de ser más susceptible a derrames. El transporte de crudo por el OCP representa mayor nivel de gasto para el Estado, ya que con la renegociación de los contratos es el gobierno el que debe asumir el pago del transporte que antes era pagado por las empresas petroleras que ahora son menos, según como se explicó anteriormente.

Tabla N°. 3
Transporte de crudo (miles de barriles)

Año	Transporte Total	SOTE	OCP
2007	175.020	121.118	53.901
2008	175.055	126.542	48.513
2009	169.413	128.297	41.116
2010	169.184	127.658	41.526
2011	174.052	125.987	48.066
2012	177.395	129.016	48.379

Fuente: Banco Central del Ecuador

Mapa N°. 1 Infraestructura de transporte y refinación en el Ecuador



Fuente: Grupo Faro

Es importante considerar la infraestructura instalada para el transporte de crudo, ya que la misma genera impactos ambientales en su trayecto, por lo que este ha sido un factor importante al considerar la instalación de un gran complejo petroquímico como el de la Refinería del Pacífico en lugar de varias refinadoras pequeñas, ya que estas necesitarían de una red de transportación de crudo más extensa, causando varios impactos en su camino. Pero también va a ser necesario tener presente que se deberá realizar una nueva conexión para transportar el crudo hacia la nueva refinadora, ya que la infraestructura actual lleva el crudo hacia la Refinería de Esmeraldas (ver Mapa N°. 1).

Refinación

Para la fase de refinación, que es la que genera el valor agregado en la industria petrolera, en el Ecuador existen cuatro refinadoras: Esmeraldas, La Libertad, Amazonas y Lago Agrio (estas dos últimas conforman el Complejo Industrial Shushufindi), de las cuales tan solo la de Esmeraldas tiene una capacidad de refinación significativa. Según datos de los informes anuales 2010 y 2011 de EP Petroecuador los barriles de crudo transformados fueron los siguientes:

Tabla N°. 4
Crudo entregado a las refinerías del Ecuador (millones de barriles)

Refinerías	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Esmeraldas	22,51	29,65	33,99	29,31	35,71	28,11
La libertad	13,36	16,39	15,68	14,11	14,69	12,47
Amazonas	5,82	5,83	7,05	6,34	6,55	6,07
Lago Agrio	4,81	4,87	0,38	0,36	0,31	0,92

Fuente: Informe Cifras Petroleras 2010 y 2011

Del total de barriles entregados en las diferentes refinerías del país los principales derivados que se producen en las mismas son: gasolina (super y extra), diese, fuel oil (#4 y #6) y gas licuado de petróleo (Ver Tabla N° 5). De estos productos los que se consumen internamente son: gasolina (super y extra), diese, fuel oil #4 (por lo que se entiende que el fuel oil #6, es para exportación) y gas licuado de petróleo (Ver Tabla N°. 6). Revisando las cifras presentadas se puede observar que existe un déficit en la producción de derivados en las refinerías estatales (Ver Tabla N°. 7), por lo que se hace necesario la importación de los mismos, en especial de diésel y gas licuado de petróleo, que son los de mayor consumo en el país (Ver Tabla N°. 8).

Tabla N°. 5
Producción de derivados (millones de barriles)

Años	Total derivados	Gasolina Super	Gasolina Extra	Diesel	Fuel Oil # 4	Fuel Oil # 6	GLP
2007	56,11	3,29	9,81	11,52	7,54	11,60	1,28
2008	57,55	3,42	11,03	10,65	7,43	9,88	1,74
2009	58,65	3,86	12,69	24,93	7,89	n/a	9,71
2010	55,82	1,94	11,53	9,85	8,25	10,74	1,95
2011	61,25	4,83	13,05	11,56	8,22	9,86	2,36
2012	59,04	3,57	15,19	10,24	8,62	4,62	20,82

Fuente: Cifras del Sector Petrolero. Banco Central del Ecuador

Tabla N°. 6
Consumo interno de derivados (millones de barriles)

Años	Total derivados	Gasolina Super	Gasolina Extra	Diesel	Fuel Oil # 4	GLP
2007	58,45	3,23	10,94	19,80	8,02	9,77
2008	62,22	3,62	11,80	21,49	7,06	10,06
2009	67,75	3,80	12,69	24,93	7,89	9,71
2010	73,43	3,97	12,98	27,66	8,41	10,15
2011	72,07	4,78	13,66	25,29	8,11	10,32
2012	79,61	4,22	15,12	28,39	8,58	10,35

Fuente: Cifras del Sector Petrolero. Banco Central del Ecuador

Tabla N°. 7**Déficit en la producción de derivados en relación al consumo (millones de barriles)**

Años	Total derivados	Gasolina Super	Gasolina Extra	Diesel	Fuel Oil # 4	GLP
2007	-2,34	0,06	-1,13	-8,28	-0,48	-8,49
2008	-4,67	-0,2	-0,77	-10,84	0,37	-8,32
2009	-9,1	0,06	0	0	0	0
2010	-17,61	-2,03	-1,45	-17,81	-0,16	-8,2
2011	-10,82	0,05	-0,61	-13,73	0,11	-7,96
2012	-20,57	-0,65	0,07	-18,15	0,04	10,47

Fuente: Banco Central del Ecuador

Tabla N°. 8**Importación de derivados (millones de barriles)**

Años	Total derivados	Nafta de alto octano	Diésel	GLP
2007	29,32	7,78	11,84	9,69
2008	27,85	7,41	11,15	9,28
2009	32,17	9,37	13,67	9,12
2010	41,00	12,14	19,45	9,40
2011	37,43	12,61	15,08	9,73
2012	40,26	14,23	17,02	9,01

Fuente: Banco Central del Ecuador

En este sentido la necesidad de mejorar la capacidad de refinación del país, tanto para reducir las importaciones como para fortalecer la industria petrolera nacional, ha sido imperiosa por varios años, en especial tomando en cuenta el incremento sostenido de la demanda de derivados estimulada por el crecimiento económico, el crecimiento poblacional y, por ende, también el aumento del parque vehicular. Por lo cual, para aumentar la oferta nacional de derivados se plantearon varias alternativas, según lo describe Creamer. Del abanico de propuestas iniciales se escogieron dos como las más opcionadas: “La primera estimaba una inversión de 11 mil millones y esperaba una producción de 267 000 barriles, y un valor agregado de 16 dólares por barril y si bien mantenía una Tasa Interna de Retorno (TIR)¹⁴ de 8,9%, su Valor Agregado Neto (VAN), es negativo. La segunda, contemplaba una inversión 12 500 millones de dólares y un procesamiento de 283 mil BPD, un TIR de 10,56% y un VAN positivo de 800 millones de dólares” (2010: 2).

De estas dos opciones la segunda corresponde a la Refinería del Pacífico, pero el mismo autor señala que:

¹⁴ “El TIR representa la tasa de interés o la tasa de retorno que hace que los costos sean equivalentes a los ingresos. El VAN consiste en transformar los valores futuros a una sola cantidad equivalente en el tiempo presente” (Samuels, 1997: 22)

El hecho que sea un objetivo estratégico no justifica por si solo la construcción de una obra de esta envergadura, ya que en contraposición de la Refinería del Pacífico, se ha propuesto la construcción de una serie de refinerías menos ambiciosas, del orden de los 1 500 millones de dólares, que junto con la repotenciación de las ya existentes en Esmeraldas, La Libertad y Amazonas pudieran cubrir la demanda nacional de derivados. Un par de aspectos en los que definitivamente tendrá un impacto positivo es el aparente aumento de bienestar que la inyección de dólares [...] durante la etapa de inversión y construcción del proyecto [...] y en la creación de miles de nuevos puestos de trabajo en la etapa de operación (Creamer, 2010: 2).

En base a lo mencionado, se puede observar tanto los aspectos positivos como los negativos de la construcción del nuevo complejo petroquímico en el Ecuador desde el punto de vista de la factibilidad como proyecto. Por un lado, existe una necesidad impostergable de fortalecer la producción interna de derivados de petróleo ya que el hecho de que se tenga que importar derivados para cubrir el déficit representa un costo de oportunidad importante para el país. Y por otro lado, se pone en tela de duda si un proyecto a gran escala es la solución considerando que: las reservas en el Ecuador se están agotando, que no existe infraestructura complementaria como oleoductos cercanos a los nuevos campos ni al lugar donde se ha decidido construir la refinería, y que existirían opciones más económicas y con menor impacto.

Pero como ya se revisó anteriormente, este proyecto tiene un alcance que va más allá de la esfera técnica, ya que fue pensado desde una perspectiva de integración regional y fortalecimiento de modelo de gobernanza que se está implementando actualmente en el país. Por lo que en el capítulo IV se revisará como este proyecto encaja dentro de los objetivos de política pública pensados dentro del Plan Nacional del Buen Vivir.

La refinería del Pacífico y el Aromo

Una de las razones más importantes para la construcción de la Refinería del Pacífico es que es un proyecto estratégico tanto para el Ecuador como para la región. [...] el mismo que se ubicará en el Aromo, a 30 kilómetros de Manta, y ocupará una extensión de 400 has, los estudios de factibilidad serán realizados por la empresa SKEC de Corea (petróleo actualidad, 2008: 3).

En términos geopolíticos, retomando lo mencionado en el capítulo I sobre los principales países consumidores de petróleo en el mundo, es importante recordar que el primer lugar es ocupado por los del Asia- Pacífico y el hecho de que sea justamente una empresa coreana la que vaya a realizar los estudios de factibilidad, denota un acercamiento con este grupo de países, por lo que

el hecho de que exista un proyecto de la magnitud de esta refinería en el Pacífico, en términos estratégicos representa no solo un nicho de mercado para el Ecuador sino para la región.

Al hablar de un proyecto de la envergadura de la Refinería del Pacífico, es importante también pensar en el impacto que este tendrá en la zona aledaña, como cambiará o aportará a la actividad productiva y también como transformará la forma de vida y el paisaje. Adicionalmente, al hablar de la transformación de la política pública energética, económica, social y ambiental; es fundamental entender por qué el proyecto será ubicado en una zona altamente biodiversa como el Aromo y si la localidad está preparada para enfrentar los retos que significa este proyecto

El Aromo está ubicado en la provincia de Manabí, en el cantón Manta. Según el censo poblacional realizado en el año 2010 tiene una población de 226 477 habitantes, de los cuales 115 074 son mujeres y 111 403 son hombres (www.inec.gov.ec visitado el 3 de agosto del 2013). Es el segundo puerto marítimo del país, lo que brinda una ventaja geográfica a la Refinería del Pacífico. Según datos del Censo Nacional Económico, la economía local se divide entre: actividades productivas, actividades de comercio y servicios, tal como se indica en el Gráfico N° 3. Existen 9 271 establecimientos económicos en donde se encuentran empleadas 39 529 personas, por lo que se puede apreciar que existe escasez de fuentes de trabajo. De las tres actividades económicas mencionadas la que produce mayores ingresos para el cantón es el comercio con 1 020 millones de dólares, seguida de los servicios con 602 millones y finalmente se encuentran las actividades de manufactura con 299 millones.

Gráfico N° 7
Actividades Productivas en el cantón Manta

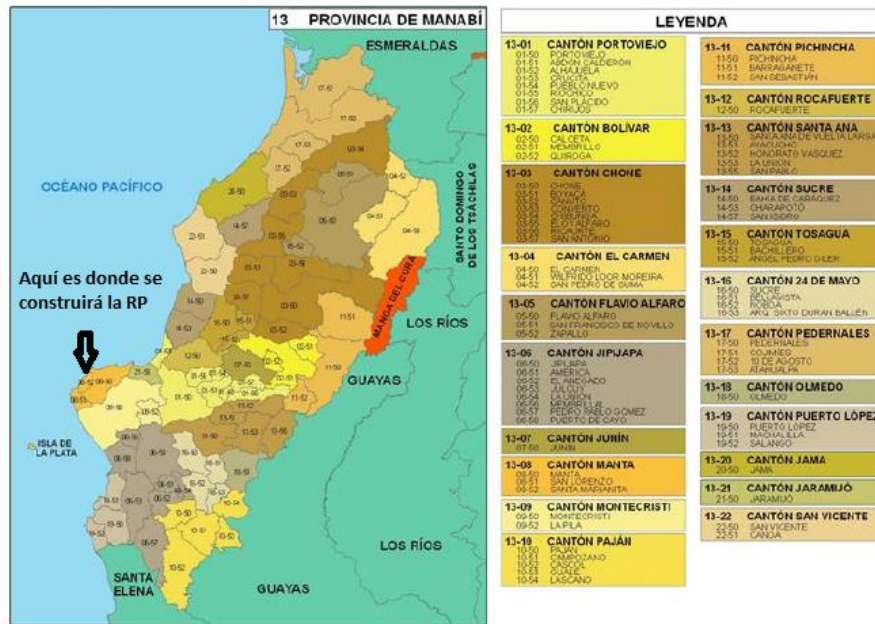


Fuente: INEC

La provincia de Manabí, se encuentra dentro de la zona de planificación cuatro, junto con Santo Domingo de los Tsáchilas, y su territorio representa el 83% de la misma y el 8% de territorio

nacional. La incidencia de la pobreza en la provincia de Manabí es de 74,8% y el Coeficiente de Gini es de 0,43; mientras que el nivel de escolaridad es de 54,8% (Agenda Territorial, 2009: 18-29), es decir que este porcentaje de la población tiene al menos estudios primarios. Por lo que según lo planteado en la agenda territorial, se espera que el proyecto de la refinería aporte positivamente en la zona, generando nuevas plazas de empleo y dinamismo en la economía.

Mapa N°. 2
Mapa del Provincia de Manabí



Fuente y elaboración: Agenda Territorial Manabí

En base a lo revisado en el contexto alrededor del cual se construirá el proyecto de la Refinería del Pacífico se pueden observar dos características importantes, por un lado este proyecto responde a necesidades de tipo nacional como la reducción de importaciones de derivados para cubrir la demanda y el fortalecimiento de la industria petrolera, así como también la generación de nuevas fuentes de trabajo; mientras que por otro lado también se alinea con las necesidades regionales y de posicionamiento geoestratégico como parte de afianzamiento del modelo político regional (ver Mapa N°. 2). Tanto a nivel nacional como regional este proyecto forma parte de una agenda propuesta desde un nuevo modelo de gobernanza que tiene características tanto del nacionalismo de los setentas como del neoliberalismo en especial en cuanto al modelo de gestión. Por lo que es un proyecto que debe ser visto, más allá de su factibilidad técnica, como un instrumento de política pública, lo que se revisará a mayor profundidad en el capítulo IV.

Capítulo III

Marco metodológico

Metodología

En el presente capítulo se busca establecer la metodología de investigación, que será utilizada en el capítulo IV, para analizar la relación de la Refinería del Pacífico como instrumento de política pública. Para la elaboración del capítulo IV, se analizarán cuatro políticas públicas vinculadas directamente con el proyecto de la Refinería del Pacífico que son: política energética, política económica, política social y política ambiental, las mismas que por su complejidad e individualidad deben ser estudiadas independientemente una de otra. Además, es importante señalar que este estudio tomará en cuenta la política de integración, explicada en el capítulo uno, como el marco referencial bajo el cual se viabiliza el proyecto.

Como una metodología transversal, se revisarán el marco normativo aplicable, los convenios y decretos, así como también el Plan Nacional del Buen Vivir. El análisis se realizará con un corte temporal de 5 años, es decir a partir del 2007, cuando se firma el acuerdo de cooperación con PDVSA para la construcción de la refinería, hasta el 2012. Esto permitirá, evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados en Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 a través del estudio de caso.

El análisis de las política se hará a través del enfoque de *policy cycle* propuesta por Jones, que según la describe Roth “distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma decisión, implementación y evaluación” (2009: 49) (Ver Tabla N° 9). Esta herramienta permite el análisis de cualquier política y la visualización más clara del objeto de análisis, haciendo énfasis en la fase de evaluación. A continuación se explicará la metodología y métodos a ser utilizados para el análisis de cada una de las cuatro políticas.

Tabla N° 9
Ciclo de política según Jones (1970)

Fase I: Identificación de un problema	Fase II: Formulación de soluciones o acciones	Fase III: Toma de decisión	Fase IV: Implementación	Fase V: Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de los acontecimientos • Definición de un problema • Agregado de intereses • Organización de las demandas • Representación y acceso ante las autoridades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de respuestas • Estudio de soluciones • Adecuación a los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una coalición • Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución • Gestión y administración • Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reacciones a la acción • Juicios sobre los efectos • Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste.

Fuente: Roth 2009

Política energética

Para el análisis del proyecto de la Refinería del Pacífico como instrumento de la política energética en el capítulo IV, este se enfocará en la vinculación del proyecto con la soberanía energética. Este concepto, fue incluido en la Constitución del 2008, así como también en el Plan Nacional del Buen Vivir. En la Constitución de la República del Ecuador, la soberanía energética se menciona en el Capítulo Segundo ‘Derechos del Buen Vivir’, en la sección segunda titulada ‘Ambiente Sano’, en el art. 15 en donde se la presenta como un concepto integral que va más allá de la seguridad energética, indicando que, “[l]a soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua” (Constitución, 2008: 24). Mientras que en el Plan Nacional del Buen Vivir, la soberanía energética se la entiende como parte de una soberanía integral (PNBV, 2009: 115). El concepto de soberanía, anteriormente relacionaba con el territorio y el respeto del marco normativo que rige este territorio, pero en el Plan Nacional del Buen Vivir, este término se amplía, convirtiéndose en soberanía integral;

Se entiende a la soberanía integral, a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. [...]. El ejercicio de la soberanía integral busca la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía [...]. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria, ni puede afectar el derecho de la población al agua.[...] es importante desarrollar las capacidades productivas que nos permitan el autoabastecimiento energético, en

particular, de electricidad. Una vez alcanzado este objetivo, la interconexión con nuestros vecinos puede servir para impulsar procesos de reducción del precio de generación, mediante la optimización del despacho de energía eléctrica (PNBV, 2009: 115, 243, 244).

El análisis de la política energética en el capítulo IV se dividirá en tres secciones. En primer lugar, se establecerá el rol que ocupa el proyecto de la Refinería del Pacífico, dentro de la Agenda Sectorial 2009-2013, elaborada por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, “que es el instrumento rector de la planificación y por ende de la acción de los sectores estratégicos” (www.sectoresestrategicos.gob.ec visitada el 08 de agosto del 2013a), por lo que dentro de esta agenda se especifican las políticas a ser aplicadas, las mismas que se encuentran alineadas a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Esta agenda persigue tres objetivos específicos (Ver Gráfico N. 8); 1) recuperación de la rectoría de los sectores estratégicos, 2) soberanía energética y 3) aprovechamiento de los recursos de una manera sustentable; y se divide en tres ejes de acción; 1) soberanía, 2) productividad e 3) inclusión (MICSE, 2011: 7).

Gráfico N. 8 **Objetivos de la Agenda Sectorial**



Fuente: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos

En segundo lugar, una vez entendido el papel de la refinería como instrumento de política pública se buscará especificar la importancia del proyecto dentro de la política petrolera, a través de la cadena de valor. Y finalmente, en tercer lugar, a manera de síntesis, se revisará el aporte específico del proyecto para alcanzar la soberanía energética (ver Gráfico N°. 9).

Gráfico N°. 9

Estructura del análisis del aporte de la Refinería del Pacífico como instrumento de política energética



Fuente: Elaboración propia

Por lo cual, para la elaboración de la investigación mencionada se ha estipulado la utilización de métodos cualitativos, ya que se realizará una investigación de tipo explicativo¹⁵. Las herramientas que se han seleccionado para el estudio son: mapa de actores; revisión bibliográfica, que incluye la revisión de documentos públicos así como de planificación estatal como el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y la Agenda Energética, establecida por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, y una entrevista a profundidad.

La revisión bibliográfica se realizara con el fin de establecer el marco regulatorio en el cual se respaldará la política energética, como un método apropiado, para la selección de los principales documentos que serán utilizados. Esta se respaldara con la elaboración de un mapa de actores, el mismo que servirá como guía para entender la gobernanza del sector y como este marco institucional se vincula con el marco de planificación (Ver Tabla N° 10).

Tabla N°. 10

¹⁵ Una investigación de tipo explicativa, normalmente responde a la pregunta ¿Por qué? Y es usado para explicar relaciones, naturaleza de las cosas y razones. Las motivaciones y significados en los que se sustentan estas relaciones entre variables o actores (Chu, 1992: 5).

Mapa institucional

Institución	Caracterización	Intereses	Relaciones
SENPLADES	Es una institución pública encargada de realizar la planificación a nivel nacional (www.planificacion.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013).	Plantear los lineamientos de políticas públicas en el país.	Es el brazo ejecutor de la presidencia en cuanto a la planificación nacional.
Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos	Es un ministerio a cargo de coordinar y dirigir las políticas y acciones de las instituciones que integran los sectores estratégicos (www.sectoresestrategicos.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013b).	Es el encargado de verificar y coordinar los proyectos estratégicos en el país.	Este ministerio está directamente relacionado con la presidencia y coordina a la SENAGUA, MAE, MEER, MRNNR, MINTEL, Ecuador Estratégico.
Ministerio de Recursos Naturales No Renovables	Este ministerio es la entidad pública que se encarga de formular y ejecutar las políticas en el sector de las industrias extractivas (www.recursosnaturales.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013).	Velar porque la explotación de los recursos naturales no renovables se realice de una forma sostenible y sustentable (www.recursosnaturales.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013).	Está bajo la coordinación del MICSE.
Refinería del Pacífico empresa mixta	Es la empresa que ejecutará el proyecto de la Refinería del Pacífico (construcción y funcionamiento).	Construir y gerenciar al complejo petroquímico de la Refinería del Pacífico.	Se relaciona directamente con la gerencia de refinación de EP Petroecuador y con la SHE, que forman parte del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

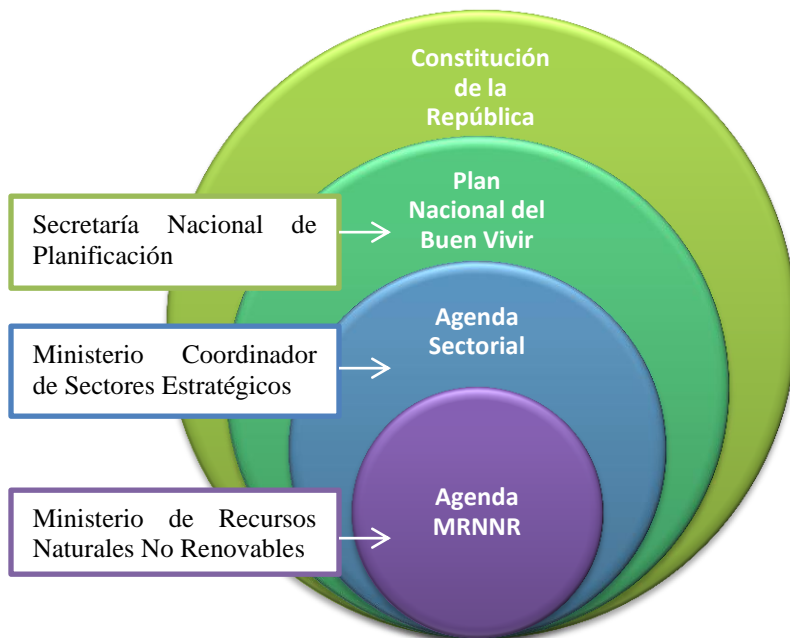
Fuente: SENPLADES, MICSE, MRNNR, Refinería del Pacífico Empresa Mixta.

Elaboración: Propia

Posteriormente, una vez determinadas las principales instituciones involucradas, en la formulación, ejecución y evaluación de esta política pública, es importante establecer cuáles son los principales documentos en los cuales se encuentran los lineamientos, objetivos y estrategias

vinculadas a la política energética, siguiendo la lógica del mapa institucional, y la jerarquía del marco de planificación (Ver Gráfico N° 10).

Gráfico N°. 10
Principales documentos vinculados a la política energética



Fuente: Elaboración Propia

Para la revisión documental, se han establecido cuatro documentos como fuente primaria de información en relación a la política energética: la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Agenda Sectorial del MICSE y la Agenda del MRNNR. Según el art. 424, la Constitución es la norma suprema que se encuentra sobre las demás leyes y ordenamientos jurídicos incluidos los de planificación (Constitución, 2008: 189), por lo cual es fundamental considerarle dentro de la revisión. En cuanto al Plan Nacional del Buen Vivir, en el art. 280 de la Constitución se indica que este es un “instrumento al cual se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos” (Constitución, 2008: 137), lo que indica que este es el documento guía en el cual se especifican los objetivos y lineamientos de la política pública.

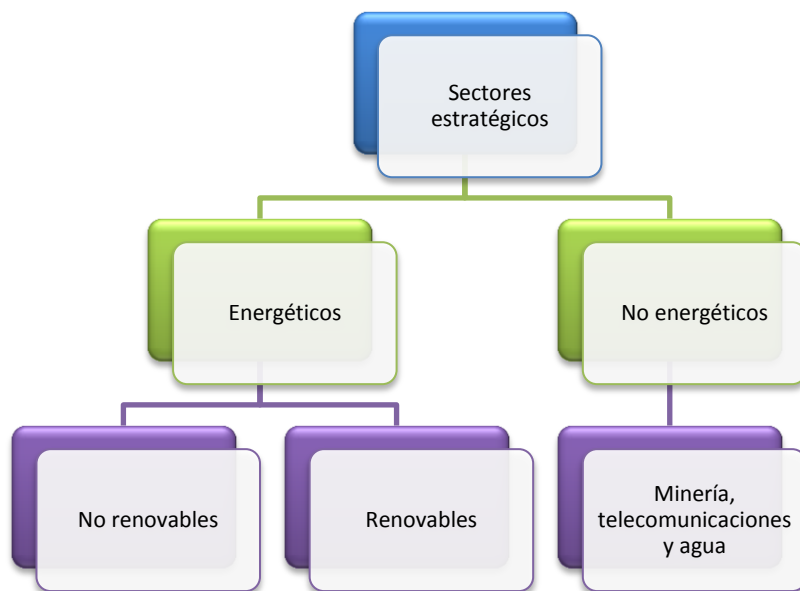
En este sentido, para central la revisión del Plan Nacional en el objetivo de la investigación, el análisis del mismo, se basará en la revisión de la *Estrategia endógena sostenible para la satisfacción de necesidades básicas*, que es un marco de planificación, que contienen las estrategias para alcanzar un desarrollo sostenible. Esta *estrategia*, contempla la implementación de nuevas políticas públicas que permitan modificar los esquemas de acumulación y redistribución

y así, alcanzar los nuevos objetivos de desarrollo (SENPLADES, 2009: 98). Esta estrategia, marcará la pauta para la construcción de las agendas sectoriales entre las cuales se incluye a la energética.

A continuación se revisará la Agenda Sectorial, como parte del nuevo marco regulatorio y de planificaciones establecidas a partir de la aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, que incluye las estrategias y políticas a ser implementadas en el sector energético. Las agendas de política tanto la de coordinación como la sectorial, siguiendo la lógica de ‘policy cycle’, representan la simplificación de una serie infinita de posibles problemas de política a un número menor, que se alinea a los intereses del gobierno (Althaus, Bridgman, & Davis, 2013: 43). Por ello el análisis de las agendas es fundamental ya que permitirá explicar cómo está concebido el proyecto de la Refinería del Pacífico dentro de la política energética, yendo de lo general a lo particular.

Para el análisis de la agenda de los sectorial, se realizará una diferenciación de los sectores considerados estratégicos; agua, telecomunicaciones, energía e hidrocarburos y minas, distinguiéndolos en energéticos y no energéticos, posteriormente se dividen los sectores energéticos en renovables y no renovables (Ver Gráfico N°. 11), esto con el fin de comprender la dimensión de la política energética y el rol del proyecto de la Refinería del Pacífico dentro del mismo. Mientras que para la revisión de la agenda del MRNNR, se distinguirá hidrocarburos de minería; concentranse en lo que este documento plantea sobre el primero, lo que permitirá dar paso al siguiente punto que es el análisis de la política sectorial a través de la cadena de valor del petróleo.

Gráfico N°. 11
Estructura del análisis intersectorial energético



Fuente: Elaboración propia¹⁶

Como cualquier industria, la petrolera responde a un conjunto de procesos o eslabones que se encuentran interconectados entre sí en una cadena de valor que permite identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de los componentes de la misma, brindando la oportunidad a los actores interesados de encontrar problemas y proponer posibles soluciones. Siendo el sector hidrocarburífero el más importante para la economía ecuatoriana por su alto porcentaje de participación dentro del PIB y en términos energéticos por su aporte significativo a la composición de la matriz energética, esta herramienta permite visualizar, el estado actual tanto del *upstream* como del *downstream*.

Es por ello que para el establecimiento de la importancia del proyecto de la Refinería del Pacífico dentro de la política energética se plantea el análisis de la composición de la cadena de valor del petróleo haciendo énfasis en la fase de refinación y revisando la propuesta de fortalecimiento de misma que plantea el gobierno. Para lo cual este se respaldará a su vez en Agenda Energética centrando el análisis en el sector hidrocarburífero, revisando cada una de las fases de la cadena, y las políticas e instrumentos que se esperan utilizar en cada una de ellas. Esta

¹⁶ Si bien el sector agua está colocado dentro de la clasificación de sector estratégico no energético, es importante mencionar que este más bien es transversal ya que está vinculado con todas las actividades productivas y sectores considerados estratégicos o no estratégicos, dentro de la organización institucional del Estado. Y específicamente en el sector energético con la hidroelectricidad.

revisión busca mostrar en qué estado se encuentra la refinación en el país, considerando también en las estadísticas mostradas en el Capítulo II, donde se estableció el estado del arte y el contexto.

Finalmente, para la selección de la persona o personas a las cuales se les realizará la entrevista a profundidad se han establecido tres criterios de selección. 1) Que tenga conocimiento del sector (técnico, político y académico), 2) que tenga una larga trayectoria en temas relacionados y 3) que conozca el proceso político en el cual se está realizando el proyecto. Por lo cual se estableció como actor importante al economista Alberto Acosta, ya que fue Ministro de Energía y Minas en el 2006, es catedrático universitario y ha escrito varios textos relacionados al ámbito energético como: “Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuestas sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador” (2013); “Bitácora constituyente: ¡todo para la patria, nada para nosotros!” (2008); “Ni petróleo, ni Amazonía” (1993), entre otros. Ha estado vinculado al sector energético por varios años, ya que fue subgerente de comercialización de CEPE (1982-1983) y funcionario de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) (1980-1981; 1983-1985). Además conoce del proceso político ya que fue presidente de la Asamblea Constituyente en el 2007.

Política económica

Para el análisis de la vinculación de la Refinería del Pacífico con la política económica en el capítulo IV, se pondrá énfasis en cómo la misma aportaría en el proceso del cambio de la matriz productiva planteado en el Plan Nacional del Buen Vivir, en el punto cinco donde se propone un nuevo modelo de generación de riqueza, basado en una estrategia endógena de desarrollo (SENPLADES, 2009: 94). Se ha decidido enfocar el análisis de esta manera ya que por un lado, la Refinería del Pacífico representa un paso importante hacia la industrialización del sector petrolero en el Ecuador, el mismo que por años se ha mantenido primarizado, concentrándose únicamente en la exportación de crudo. Por lo que se espera, además de los beneficios económicos que traería consigo la producción local de derivados que se otorgue el valor agregado al crudo iniciando así formalmente una industria de refinación en el país.

El desarrollo de esta sección, en el capítulo IV, se dividirá en dos secciones; la primera será el análisis de las estrategias para la transformación de la matriz productiva y en la segunda se revisará el aporte del proyecto de la Refinería del Pacífico al cambio de la matriz productiva,

permitiendo al igual que en la revisión de la política energética ir de lo general a lo particular. Para lo cual, se ha planteado la utilización de métodos cualitativos para su entendimiento y profundización ya que se propone un estudio de tipo explicativo para abordar esta sección. Las herramientas a ser utilizadas son: mapa institucional, revisión documental y entrevistas a profundidad.

Para el análisis de esta sección se han identificado tres instituciones relacionadas con la política económica y la relación del proyecto con la misma a través del mapa institucional y son la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y la empresa mixta Refinería del Pacífico, cuya caracterización, intereses y relaciones se encuentran especificadas a continuación (ver Tabla N° 11).

Tabla N° 11.
Mapa institucional

Institución	Caracterización	Intereses	Relaciones
SENPLADES	Es una institución pública encargada de realizar la planificación a nivel nacional (www.planificacion.gob.ec visitada el 6 de septiembre 2013).	Plantear los lineamientos de políticas públicas en el país.	Es el brazo ejecutor de la presidencia en cuanto a la planificación nacional.
Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad	Es un Ministerio a cargo de generar, coordinar, articular, impulsar y evaluar las políticas, producción (www.produccion.gob.ec visitada 6 de septiembre 2013)	Generación de productividad, empleo y competitividad para alcanzar el desarrollo.	Es una entidad transversal pero al mismo tiempo coordina a varias instituciones relacionadas con el sector productivo nacional.
Refinería del Pacífico empresa mixta	Es la empresa que ejecutará el proyecto de la Refinería del Pacífico (construcción y funcionamiento).	Construir y gerenciar al complejo petroquímico de la Refinería del Pacífico.	Se relaciona directamente con la gerencia de refinación de EP Petroecuador y con la SHE, que forman parte del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

Fuente: SENPLADES, MCPEC, Refinería del Pacífico Empresa Mixta

A continuación, una vez determinadas las principales instituciones involucradas, en la formulación, ejecución y evaluación de esta política económica, es importante establecer cuáles

son los documentos que se incluirán dentro de la revisión documental, siguiendo la lógica del mapa institucional, y la jerarquía del marco de planificación (Ver Gráfico N° 12).

Gráfico N°. 12
Principales documentos vinculados a la política económica



Fuente: Elaboración Propia

Para la revisión documental, se partirá por lo que establece la Constitución en materia económica, en especial en lo referente al nuevo modelo de desarrollo, al ser esta la norma suprema que rige en el país. Para continuar, al igual que con la política energética se explorará la *Estrategia endógena sostenible para la satisfacción de necesidades básicas*, ya que esta es fundamental para analizar la propuesta de cambio de matriz productiva. Esta *estrategia*, contempla la implementación de una nueva política económica que permitan modificar los esquemas de generación de riqueza, acumulación y redistribución, entre los que se contempla la superación de la matriz primario exportadora, para de pasar a una *bio-polis eco-turística* (PNBV, 2009: 9). Para esto se partirá justamente, del concepto de matriz productiva y de todas las dimensiones que este abarca con el fin de entender el alcance del mismo, para lo cual se revisará el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, adicionalmente se buscará establecer de manera general el aporte que dará el proyecto a través de cada uno de sus componentes, es decir tanto la

refinería como la petroquímica y los productos que se esperan incorporar a la oferta nacional de derivados.

Y finalmente, se analizará la *Agenda para la Transformación Productiva*, propuesta por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos que es la que sintetiza los principales problemas en materia productiva para alcanzar el desarrollo, establecidos por el gobierno, plantea las posibles soluciones y las estrategias para alcanzar las mismas (MCPEC, 2009: 33). siguiendo lo que indica el art. 275 de la Constitución donde se indica que el desarrollo debe ser alcanzado a través de la sinergia de todos los sistemas involucrados en la producción como la economía, sociedad, política, cultura y ambiente (Constitución, 2008: 135). Esta revisión se dará con el fin de identificar las estrategias establecerán los ejes en los cuales se apoyará la transformación de la matriz productiva y como el proyecto de la refinería como instrumento de política pública se alinea a cada uno de estos ejes.

Es decir a través del análisis de estos dos documentos se espera identificar cada una de las industrias establecidas como prioritarias por el gobierno, las cuales se espera sean fortalecidas por los proyectos estratégicos propuestos para este fin (ver Gráfico N°. 13). Esto permitirá establecer, el rol y la importancia del proyecto de la Refinería del Pacífico dentro de la agenda productiva y mostrar, la forma en la que el mismo se vincula con el objetivo de aporte a la transformación.

Gráfico N°. 13.
Identificación del rol de la Refinería, dentro de la Agenda de Transformación de la Matriz Productiva.



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, para complementar el análisis, se realizará una entrevista a profundidad a Jorge Espinoza, funcionario de la Dirección de Rediseño y Desconcentración de la Secretaría de

Planificación y Desarrollo con el fin de comprender el fin para el cual fue pensado el proyecto de la Refinería del Pacífico como instrumento de política económica y el aporte que tendría el mismo a la transformación de la matriz productiva.

Política social

El análisis de la refinería en relación a la política social se centrará en el tema de empleo y educación superior en la provincia de Manabí, en vista de que entre los principales beneficios que se plantea como parte de la instauración de un complejo petroquímico, son las fuentes de trabajo (calificado y no calificado) que generará el mismo, por lo cual es importante analizar la factibilidad de lo ofertado en el contexto específico de esta provincia, donde según se indicó en el Capítulo II, existen altas tasas de desempleo y pobreza.

También se espera incorporar el tema de la educación superior en este apartado ya que, tomando en cuenta experiencias previas como el de la Refinería de Esmeraldas en donde la Universidad juega un rol importante en la formación de los profesionales necesarios para el trabajo calificado que se requiere en la refinería, más aún, en un complejo petroquímico. Se quiere observar como las Universidades en Manabí se están preparando para brindar a los lugareños la formación que ellos necesitarían para ocupar estas plazas de trabajo, tomando en consideración que la provincia por su tradición agrícola ha centrado su oferta educativa en esta área de estudio, según se revisará a profundidad en el siguiente capítulo. En el capítulo IV, se dividirá el análisis en tres partes; la Refinería del Pacífico en relación a la agenda territorial, la formación de capital humano y su vinculación con el proyecto y el impacto que este tendrá en el mercado laboral de la provincia de Manabí.

Para lo cual, se utilizarán tanto métodos de investigación cualitativos como cuantitativos, ya que el análisis que se realizará en esta sección será de tipo exploratorio- descriptivo. Entre las herramientas que se utilizarán se encuentran (Ver Tabla N°. 12): Revisión de estadísticas relacionadas, mapa actores, revisión documental, grupos focales.

Tabla N° 12.
Herramientas cuantitativas y cualitativas a ser aplicadas

Métodos cuantitativos	Métodos cualitativos
Revisión de estadísticas - Población (CENSO 2010) - Indicadores sociales - Empleo, subempleo y desempleo (ENEMDU ¹⁷ 2012)	Mapa actores
Estadísticas Universidades (SNIESE ¹⁸)	Revisión Documental
	Grupos Focales

Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de esta sección se ha establecido que las instituciones del sector público a ser consideradas serán únicamente las relacionadas al gobierno central. Si bien la investigación en este apartado se realiza con una óptica territorial, no se incluirán instituciones de los gobiernos locales o territoriales, ya que lo que se quiere observar es como desde la perspectiva del planificación nacional, se incluye a los territorios a través de la instauración de proyectos que promuevan el desarrollo endógeno en los mismos considerando sus potencialidades. Pero si se incluirá una institución de educación superior para la elaboración de los grupos focales y entrevistas. En este sentido, se han identificado seis instituciones relacionadas al tema de análisis: Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), Empresa Mixta Refinería del Pacífico y Universidad del Sur de Manabí (Ver Tabla N°. 13).

¹⁷ Encuesta Nacional de Empleo Subempleo y Desempleo, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos con periodicidad trimestral en el total nacional urbano.

¹⁸ Sistema Nacional de la Educación Superior Ecuador, centraliza toda la información de las Instituciones de Educación Superior en el país y es manejado por la SENESCYT (SNIESE, 2013).

Tabla N°. 13
Mapa Actores

INSTITUCION	CARACTERIZACIÓN	INTERESES	RELACIONES
SENPLADES	Es una institución pública encargada de realizar la planificación a nivel nacional (www.planificacion.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013).	Plantear los lineamientos de políticas públicas en el país.	Es el brazo ejecutor de la presidencia en cuanto a la planificación nacional.
Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad	Es un Ministerio a cargo de generar, coordinar, articular, impulsar y evaluar las políticas, producción (www.produccion.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013)	Generación de productividad, empleo y competitividad para alcanzar el desarrollo.	Es una entidad que coordina a varias instituciones relacionadas con el sector productivo nacional.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Es la institución a cargo de levantar, generar y manejar la información estadística en el país, incluyendo los temas relacionados a Población y Empleo (www.inec.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013)	Levantamiento y generación de estadísticas nacionales.	Esta es una entidad transversal que está vinculada con todas las instituciones de sector público
Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Es la institución garante de la aplicación de los principios que rigen la educación superior en el país (www.educacionsuperior.gob.ec visitado el 6 de septiembre 2013)	Generación de capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	Estas relacionada con el Ministerio Coordinador de Talento Humano, el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación (CEAACES)
Refinería del Pacífico empresa mixta	Es la empresa que ejecutará el proyecto de la Refinería del Pacífico (construcción y funcionamiento).	Construir y gerenciar al complejo petroquímico de la Refinería del Pacífico.	Se relaciona directamente con la gerencia de refinación de EP Petroecuador y con la SHE, que forman parte del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.
Universidad del Sur de Manabí	Instituciones de Educación Superior	Educar a la población y dotarla de capacidades para que puedan involucrarse con el mundo laboral.	Estas instituciones estarían vinculadas con la generación del capital humano para la Refinería del Pacífico de manera que se pueda generar desarrollo endógeno en la provincia

Fuente: SENPLADES, MCPEC, INEC, SENESCYT, Refinería del Pacífico Empresa Mixta, USM

A continuación, una vez determinadas las principales instituciones involucradas, en la formulación, ejecución y evaluación de esta política social con relación al empleo y educación

superior, es importante establecer cuáles son los documentos que se incluirán dentro de la revisión documental, siguiendo la lógica del mapa institucional, y la jerarquía del marco de planificación (Ver Gráfico N° 14).

Gráfico N°. 14
Principales documentos vinculados a la política social



Fuente: Elaboración Propia

Para la revisión documental se partirá de lo establecido en la Constitución en materia de política social en especial en lo referente a empleo y educación. Posteriormente, se revisará el Plan Nacional del Buen Vivir, con el fin de describir el rol de la educación superior para alcanzar el desarrollo endógeno y finalmente se revisará la Agenda Productiva Territorial, elaborada por el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, a través de la cual se espera identificar el aporte del proyecto de la Refinería del Pacífico al desarrollo endógeno de la Zona 4 y en especial de la provincia de Manabí.

Adicionalmente, se ha establecido la elaboración de dos grupos focales, conformados por ocho estudiantes cada uno, con el fin de obtener las perspectivas de los estudiantes y graduados respecto a las oportunidades de empleo que ofrece este proyecto. Para lo cual se seleccionó a la Universidad de Sur de Manabí, como el lugar para realizar los mismos, ya que esta Universidad

se encuentra ubicada en Jipijapa a 30 minutos del Aromo, y es una ciudad con un alto índice de pobreza y desempleo. Se decidió realizar dos grupos focales, uno con estudiantes de diferentes niveles con el fin de conocer sus expectativas laborales y su visión respecto a las plazas de trabajo que ofrece la refinería; y otro con graduados con el objetivo de obtener una visión más clara del mercado laboral en la zona desde su perspectiva y también conocer su opinión sobre el proyecto. Para el levantamiento de esta información se han elaborado una guía de grupos focales, que se encuentran en el Anexo N°. 7.

Este análisis se dividirá en cuatro secciones: introducción, el proyecto de la Refinería del Pacífico en relación a la agenda territorial, la formación del capital humano y su vinculación con el proyecto de la Refinería del Pacífico y finalmente, el proyecto y el mercado laboral en la provincia de Manabí.

En resumen, en esta sección se buscará analizar tres aspectos fundamentales (Ver gráfico N°. 15) que son la Planificación Territorial a través de la Agenda Territorial de la Zona 4 donde se especifica cuáles son los sectores que se desea potencializar en la provincia. La formación de capital humano y capital social para aportar en dicha transformación a través del análisis de estado actual de la educación en la provincia de Manabí. El mercado laboral de profesionales en la provincia versus la oferta laboral que promociona el proyecto de la Refinería del Pacífico y el aporte que el mismo podrá tener en la reducción de la tasa de desempleo. Aquí valdría hacer una aclaración ya que para el análisis se tomará en cuenta solo el aporte de proyecto a la reducción de la tasa de desempleo más no de subempleo, ya que esta última es difícil de estimar por lo cual para simplificar la investigación se tomará en consideración únicamente la relación oferta de empleo del proyecto, desempleo en el grupo de la población que posee estudios superiores.

Gráfico N°. 15
Aspectos a analizar dentro de la política social



Fuente: Elaboración propia

Política ambiental

Para el caso de la política ambiental el análisis se hará con énfasis en la gobernanza ambiental tomando en cuenta la coyuntura institucional actual, en la cual el Ministerio de Ambiente pasa a estar bajo la coordinación de Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos. Si bien se planteó que el corte temporal de la investigación se realizará del 2007 al 2012, se considera que sería importante incluir este análisis ya que es un tema vinculado, entre otras cosas, a los grandes proyectos de infraestructura como el de la Refinería del Pacífico.

Para esta sección, se ha establecido el uso de métodos cualitativos ya que se trata de un análisis exploratorio. Las herramientas que se utilizarán son: mapa de actores y entrevistas a profundidad. El mapa de actores permitirá identificar a los principales actores involucrados en el nuevo esquema institucional de gobernanza ambiental, mientras que las entrevistas a profundidad permitirán examinar desde diferentes perspectivas las razones de este cambio, así como también el impacto que tendrá el mismo en la relación entre el medio ambiente y los presentes y futuros proyectos de infraestructura que se realizarán en el país.

En el mapa de actores, se han identificado dos grupos: los actores públicos y los ambientalistas. Dentro del primer grupo se encuentra la Secretaría de Planificación y Desarrollo

(SENPLADES), Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) y Ministerio de Ambiente (MAE). Mientras que dentro del segundo grupo se encuentra Acción Ecológica, se ha escogido a esta organización de la sociedad civil, ya que por un lado ha realizado dos investigaciones relacionadas al tema de la Refinería del Pacífico ‘Refinería del Pacífico en Montecristi: ¿De los derechos a los desechos?’ y ‘¡Yasuní, el crudo despertar de un sueño!’ y por otro lado tiene una posición fuerte y clara en la esfera pública. La caracterización, intereses y relaciones de estos actores se encuentran especificados a continuación (Ver Tabla N° 14).

Por otra parte, para el desarrollo de esta investigación, se realizarán cuatro entrevistas a profundidad, a actores relacionados a las instituciones mencionadas, con el fin de obtener las perspectivas de los diferentes actores involucrados. Es decir, una a un funcionario del MAE, con el fin de indagar cuáles son las expectativas que se tienen en la institución con respecto a este cambio; la segunda a un funcionario del MICSE, con el afán de conocer cómo se manejara desde dentro del ministerio este nuevo orden, la tercera a un funcionario de SENPLADES, para conocer cuáles fueron las razones por las cuales se decidió poner al MAE, bajo la coordinación del MICSE y finalmente una a un investigador de la organización Acción Ecológica con el fin de condensar las opiniones tanto del sector gubernamental como no gubernamental. Para lo cual se elaborarán cuatro guías de entrevistas, las mismas que se incluyen en los Anexos 3, 4, 5 y 6.

Posteriormente, estas entrevistas serán analizadas en una matriz de doble entrada, en donde se colocarán los tres ejes de análisis sobre los cuales se construyeron las entrevistas: 1) razones por las cuales se realizó el cambio, 2) la relación que existirá entre industrias extractivas y ambiente y 3) ventajas y desventajas de este cambio. Para finalmente, observar las implicaciones que el mismo podría tener en grandes proyectos de infraestructura como el de la Refinería del Pacífico.

Tabla N°. 14
Mapa de actores

Institución	Caracterización	Intereses	Relaciones
SENPLADES	Es una institución pública encargada de realizar la planificación a nivel nacional (www.planificacion.gob.ec visitada 6 de septiembre 2013).	Plantear los lineamientos de políticas públicas en el país.	Es el brazo ejecutor de la presidencia en cuanto a la planificación nacional.
Ministerio de Coordinador de Sectores Estratégicos	Es un ministerio a cargo de coordinar y dirigir las políticas y acciones de las instituciones que integran los sectores estratégicos (www.sectoresestrategicos.gob.ec visitada el 6 de septiembre 2013).	Es el encargado de verificar y coordinar los proyectos estratégicos en el país.	Este ministerio está directamente relacionado con la presidencia y coordina a la SENAGUA, MAE, MEER, MRNNR, MINTEL, Ecuador Estratégico.
Ministerio de Ambiente	Es el organismo del Estado ecuatoriano encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (www.ambiente.gob.ec visitada el 6 de septiembre 2013).	Proponer y definir las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con los que cuenta nuestro país (www.ambiente.gob.ec visitada el 6 de septiembre 2013).	Es una entidad transversal ya que tiene relación con todas las instituciones cuyas actividades generen impactos ambientales.
Acción Ecológica	“[Es] una organización horizontal, es decir, no existen jerarquías. Los temas que se abordan son los impactos que generan las actividades: petrolera, minera, camaronera, forestal y de plantaciones, florícola, la biotecnología, bioprospección y la biopiratería” (www.accionecologica.org visitada el 6 de septiembre 2013)	“Cuestiona el modelo de desarrollo implementado en el país, por ser antiecológico, inequitativo y excluyente. A través de nuestro trabajo ponemos de manifiesto nuestro rechazo a las actividades productivas a gran escala, que atentan contra los derechos colectivos y ambientales de las comunidades locales” (www.accionecologica.org visitada el 6 de septiembre 2013)	Se relaciona con otras organizaciones de la sociedad civil nacionales y extranjeras afines.

Fuente: SENPLADES, MICSE, MAE, Acción Ecológica

Capítulo IV

El proyecto de la Refinería del Pacífico y su vinculación con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir

A partir del 2006, en el Ecuador se experimentó por un lado, un cambio importante en lo referente a la construcción de las políticas públicas motivado por un cambio en el modelo de gobernanza, patrocinado por un incremento favorable en los precios de petróleo que permitió la construcción de este nuevo modelo político que privilegiaba el gasto público tanto a nivel de transferencias hacia los ciudadanos, como por la construcción de grandes proyectos de infraestructura. Como ejemplo de lo mencionado se encuentra el proyecto del complejo petroquímico “Eloy Alfaro”, el mismo que se vincula directa e indirectamente como instrumento de varias políticas públicas encaminadas a alcanzar varios de los objetivos señalados en el Plan Nacional del Buen Vivir y la en la Constitución de la República. En este sentido el presente capítulo busca evaluar la forma en la que el proyecto de la refinería, como instrumento de política pública aportaría al cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Política energética

El análisis del proyecto de la Refinería del Pacífico, como instrumento de la política energética se enfocará en describir cómo el mismo aportaría a alcanzar los objetivos de seguridad y soberanía energética, según como se estableció en el Capítulo III. Tomando en consideración que la política energética ecuatoriana, cambio drásticamente con la nueva Constitución de la República redactada en Montecristi, la cual incorporó nuevas tesis como la de la soberanía energética. Este cambio de paradigma implica una construcción conceptual importante, ya que al hablar de soberanía energética se incluye el cambio de la matriz energética, el respeto a la soberanía alimentaria y la seguridad de abastecimiento como una dimensión más no como el fin último de la política.

En esta línea ingresa la Refinería del Pacífico a la agenda energética nacional, como un proyecto que significaría, no solo, que el país podría cubrir sus necesidades de combustibles derivados, sino que además, la creación de una industria de refinación y el fortalecimiento de la actual industria petrolera nacional, ayudando, así, a alcanzar la soberanía energética. Según Lahoud, se entiende a la soberanía energética como;

La propia capacidad de una comunidad política para ejercer el control y la potestad (entendida como autoridad) y para regular de manera racional, limitada y sustentable la explotación de los recursos energéticos, conservando un margen de maniobra y una libertad de acción que le permita minimizar los costos asociados a las presiones externas de los actores estratégicos que rivalizan por la extracción de esos recursos (2008: 10)

En este sentido, el Estado ecuatoriano ha establecido un cambio en la política energética con el fin de consolidar el control y la potestad sobre sus recursos energéticos, tanto primarios como secundarios. En cuanto a los recursos energéticos primarios (petróleo crudo) se realizó una reforma contractual en el sector petrolero pasando de contratos de participación a contratos de servicios (Ley de Hidrocarburos, 2010: 2). Adicionalmente se fortaleció la institucionalidad petrolera con la creación de dos empresas públicas a cargo de la extracción y comercialización (EP Petroecuador y Petroamazonas EP); una agencia de regulación y control (ARCOM) y un ministerio sectorial (Ministerio de Recursos Naturales no Renovables), siguiendo el modelo noruego¹⁹ (Thurber, Hults y Heller, 2010: 4-6). Por su parte, para recuperar el control y la potestad sobre los recursos energéticos secundarios se proponen la rehabilitación de la Refinería de Esmeraldas y la construcción de la Refinería del Pacífico, con el fin de cubrir la demanda nacional (Acosta, 2011: 4).

El proyecto de la Refinería forma parte de un portafolio de proyectos a través de los cuales se busca alcanzar estos objetivos. Ya que el Estado ecuatoriano podría ejercer el control sobre sus recursos, permitiéndole manejar los mismos de manera racional, al dejar de importar derivados de petróleo y producirlos internamente. Además, le otorgaría la libertad de minimizar los costos de las presiones externas, ya que durante años el Ecuador se ha visto vulnerable ante la variación de los precios del petróleo; tanto por la reducción de sus ingresos cuando baja el precio del petróleo; como por el incremento de los costos de importación, cuando suben los precios. Pero el rol de este proyecto va mucho más allá del autoabastecimiento de derivados por lo cual es importante analizar cómo se concibe el proyecto dentro de la agenda energética nacional.

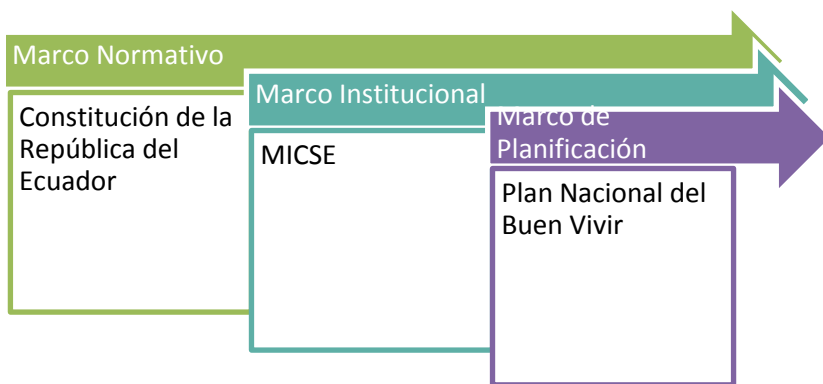
La Refinería del Pacífico dentro de la Agenda Energética Nacional

Para la construcción de la nueva Agenda Energética Nacional, se parte de: el nuevo marco normativo, institucional y de planificación; cuyo fin es justamente la articulación integral y la

¹⁹ El modelo Noruego consiste “en la separación de las funciones política, regulativa y comercial dentro de la administración gubernamental del desarrollo petrolífero” (Thurber, Hults y Heller, 2010: 4).

generación de políticas públicas. Para el caso de la política energética, dentro de la cual se contempla a los hidrocarburos; el marco normativo regulatorio está encabezado por la Constitución de la República, el marco institucional fue modificado incluyendo al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, como entidad organizadora de los ministerios relacionados (hidrocarburos, minería, agua, electricidad y telecomunicaciones)²⁰; y finalmente para el caso del marco de planificación el documento principal es el Plan Nacional del Buen Vivir del cual se desprenderán las Agendas Sectoriales (ver Gráfico No. 16).

Gráfico N°. 16
Marcos Regulatorios para el sector energético



Elaboración: Propia

Dentro de la planificación propuesta por SENPLADES, se planteó una estrategia de acumulación y redistribución dividida en cuatro etapas de desarrollo: 1) Transferencia de tecnología aplicada, 2) Investigación y desarrollo tecnológico, 3) Innovación tecnológica y 4) Biotecnología. A través de esta estrategia se espera transformar la realidad productiva y alcanzar el desarrollo (ver Gráfico N°.17). Este escenario fue diseñado con un horizonte de veinte años, por lo que cada una de las fases se realizará de manera quinquenal, por lo tanto el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 corresponde a la primera etapa (PNBV, 2009: 96).

²⁰ Como parte de la reforma institucional propuesta por el ejecutivo en el 2013 al comenzar el nuevo mandato del presidente Rafael Correa, se incluyó al medio ambiente dentro de los sectores estratégicos, por lo que el Ministerio de Ambiente pasó a ser coordinado por el MICSE.

Gráfico N°. 17
Estrategia de acumulación y redistribución



En base al Plan Nacional del Buen Vivir se construye la Agenda de Sectores Estratégicos, que incluye: agua, energías renovables, no renovables y telecomunicaciones. En esta agenda se encuentran plasmadas tres estrategias que permitirían pasar de la situación actual a la situación esperada, que son: 1) Ecuador productivo y en transformación, 2) Ecuador soberano e integrado y 3) Ecuador inclusivo y sostenible. Además de Plan Nacional, estas estrategias se encuentran encadenadas a: estrategias territoriales, a las políticas intersectoriales, a las políticas sectoriales y a programas, proyectos y acciones. Para el análisis de caso de la Refinería del Pacífico se tomará en consideración la planificación sectorial, es decir; las políticas, proyectos y objetivos relacionados al tema de hidrocarburos. En ese sentido, (ver Tabla N°. 15), se muestra como se genera un encadenamiento, que va desde las estrategias generales de la agenda energética con las políticas intersectoriales y finalmente con las políticas sectoriales, dentro de las cuales se enmarcan proyectos como el de la Refinería del Pacífico.

Tabla N°. 15
Agenda energética y estrategias

Estrategias dentro de la Agenda	Objetivo generales de políticas intersectoriales	Objetivos específicos de políticas intersectoriales	Políticas sectoriales
Ecuador productivo y en transformación	Maximizar la acumulación social neta para la transición a través de la gestión eficiente de los recursos naturales estratégicos y del despliegue de inversión en infraestructura para la provisión segura y eficiente de los servicios públicos dentro de los Sectores Estratégicos para fomentar mayor competitividad sistémica.	<p>Establecer prioridades de inversión que permitan generar infraestructura que maximice la generación de riqueza y optimice el uso de los recursos.</p> <p>Asegurar la provisión confiable, segura y eficiente de los servicios públicos de los Sectores estratégicos, para así mejorar la competitividad sistémica.</p> <p>Desplegar y priorizar acciones e inversiones que aporten con una macroeconomía sana y sostenible.</p>	<p>-Incremento de la producción (EP Petroecuador, Río Napo CEM y Petroamazonas)</p> <p>-Explotación de gas natural.</p> <p>-Nuevos contratos petroleros.</p>
Ecuador soberano e integrado	Lograr niveles progresivos de autonomía técnica, energética y asegurar autonomía en la oferta global del recurso hídrico bajo un manejo soberano e integrador con la región.	<p>Fomentar mecanismo para el desarrollo de capacidades del recurso humano, en especial para la innovación, la investigación y el desarrollo de los sectores estratégicos y así lograr transferencia tecnológica.</p> <p>Cambiar la matriz energética, priorizando la inversión en nuevas fuentes de generación de energía y reducción de la demanda considerando el nivel de oportunidad de aprovechamiento de los recursos naturales (renovables y no renovables)</p> <p>Desplegar infraestructura en conectividad y telecomunicaciones para la soberanía tecnológica y la integración.</p>	<p>-Modernización de las refinerías.</p> <p>-Renegociación contratos petroleros.</p> <p>-Almacenamiento GLP Monteverde.</p>
Ecuador inclusivo y sostenible	Apoyar desde los sectores estratégicos con la profundización de la redistribución, mejora en la equidad, y promover niveles crecientes de sostenibilidad social y ambiental en la gestión de los SE y en sus proyectos.	<p>Mejorar progresivamente el perfil de sostenibilidad de la gestión de los sectores estratégicos y de sus proyectos.</p> <p>Ampliación progresiva de la cobertura de los servicios públicos que prestan los SE, y del acceso al agua; acceso universal a los servicios públicos que prestan los SE</p> <p>Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas que promuevan la equidad territorial y la inclusión social.</p> <p>Coordinar las políticas y proyectos sectoriales a nivel intersectorial de manera de obtener intervenciones integrales y generar costos ahorrados.</p>	<p>-Modernización de las refinerías.</p> <p>-Renegociación contratos petroleros</p> <p>-Almacenamiento GLP Monteverde.</p>

Fuente: Ministerio de Sectores Estratégicos

La cadena de valor y las políticas sectoriales

Para entender la importancia de la Refinería del Pacífico dentro de la política energética, es necesario explicar cómo funciona la cadena de valor del petróleo en el Ecuador. Según se muestra en el gráfico N°. 18, esta cadena está compuesta por seis fases (producción, transporte, refinación, exportación, importación y comercialización) cuya ejecución es mixta ya que sus actores son tanto privados como estatales (López y Herrera, 2012: 4).

La nueva política petrolera en el Ecuador busca fortalecer toda la cadena, en especial cuatro de las seis fases (producción, refinación, transporte y comercialización) (Ordoñez, Pantoja y López, 2010: 20). De tal forma que para cada una de estas fases se propusieron estrategias de fortalecimiento según se muestra en el Gráfico N°. 19. La aplicación de la frontera petrolera y la mayor participación del Estado en el *upstream* constituyen la estrategia para incrementar la cantidad de petróleo extraído y los ingresos del mismo. La suscripción de convenios de transporte permitirá el transporte del crudo del sur del país que se encuentra lejos del SOTE y OCP permitiendo refinar y exportar este crudo sin incurrir en gastos de construcción de infraestructura.

La fase de refinación, constituye uno de los eslabones más débiles de la cadena, ya que el país apenas cuenta con una refinería a gran escala y tres a pequeña escala que tienen alrededor de 30 años de antigüedad y que no logran generar la cantidad suficiente de derivados para satisfacer la demanda interna, debido a sus limitaciones de infraestructura y tecnología. Mientras que en la fase de comercialización, también existen varios inconvenientes generados por el contrabando de combustible, que no solo atenta con la soberanía energética, sino que le genera varios gastos al Estado, ya que el combustible en el Ecuador es subsidiado.

Gráfico N°. 18
Cadena de valor del petróleo en el Ecuador

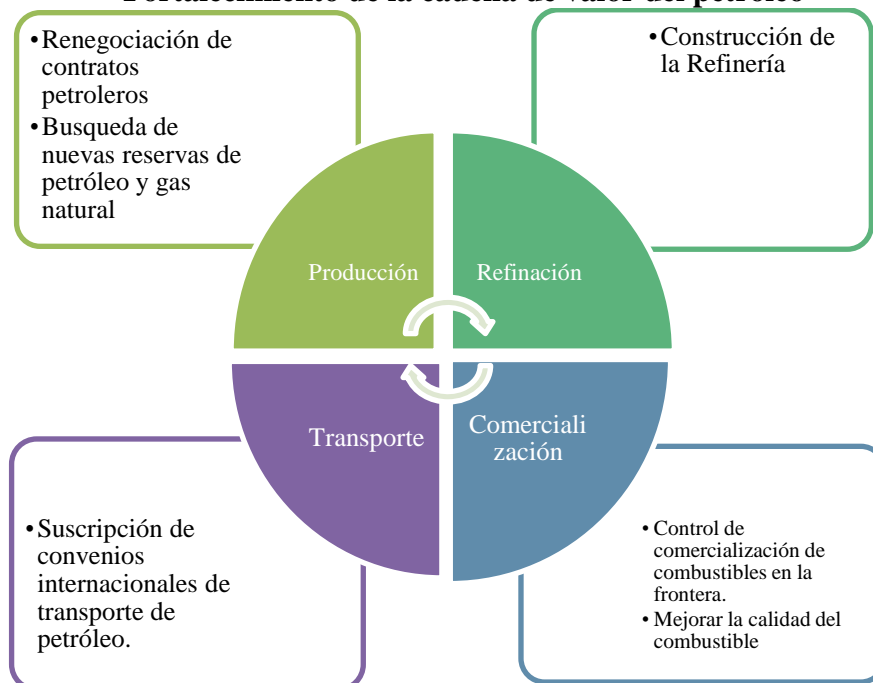


Fuente: Lupa Fiscal N°.3- Grupo Faro

En cuanto a la fase de exportación, esta no se incluye dentro de la planificación del ministerio ya que depende de factores exógenos como los precios de los combustibles, sobre los cuales el Estado no tiene control. Así también, no se incluye la fase de importación ya que al contrario de las anteriores, se pretende que con las medidas tomadas, esta se reduzca significativamente. Haciendo énfasis en la fase de refinación que es en la cual se concentra esta tesis, y en especial en el estudio de caso, es importante señalar cual es el fin que el mismo pretende alcanzar.

Gráfico N°. 19

Fortalecimiento de la cadena de valor del petróleo



Fuente: Ministerio de Recursos Naturales no Renovables

La Refinería del Pacífico y su aporte a la soberanía energética

La Refinería del Pacífico es uno de los proyectos emblemáticos dentro de la política energética, cuyo principal objetivo es “satisfacer la demanda de combustibles del mercado ecuatoriano y exportar los excedentes disponibles a mercados de la sub región y otros mercados estratégicos, así como satisfacer la demanda de petroquímicos básicos, ahorrando al país cerca de USD 3 000 millones de dólares por año, al evitar la importación de combustibles y otros derivados” (www.rdp.gob.ec, visitada el 10 de junio del 2013). Por lo que este proyecto está muy relacionado con las estrategias que se ha planteado el gobierno para alcanzar la soberanía energética, ya que permitiría no solo la satisfacción de la demanda interna a través de la producción de derivados, sino también la reducción de la dependencia y vulnerabilidad ante la variación de los precios del petróleo y el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos naturales no renovables del subsuelo. Según Acosta;

La soberanía energética es un cambio cualitativo importante. Cuando se habla de seguridad, se puede asegurar la misma con importaciones, por ejemplo, convenios a largo plazo para el suministro de electricidad, en condiciones ventajosas. Cuando se habla de soberanía, se va un poco más allá, se quiere tener las garantías para que el suministro de

energía provenga del propio país, y en el caso ecuatoriano eso se hace, además consiente de que hay una enorme disponibilidad de recursos energéticos, en un país como el Ecuador importar energía es un sinónimo de ineficiencia [...] el Ecuador tiene una enorme potencialidad energética, no solo tenemos hidrocarburos (petróleo y gas) además tenemos hidroelectricidad, energía eólica, geotérmica [...] Además nunca hemos podido desarrollar otra fuente de energía que es el uso eficiente de la energía, que debe ser vista como una nueva fuente de energía (Entrevista a Alberto Acosta 2013).

Por lo que, con lo antes mencionado, se puede incorporar al análisis del aporte del proyecto a la soberanía energética el uso eficiente de los recursos propios del país. Si bien bajo la óptica anterior, con la importación se alcanzaba la seguridad energética ya que se cubría las necesidades de derivados de los ciudadanos. Esta práctica, no permitía desarrollar las potencialidades, por lo que al incluir a la soberanía energética como el objetivo a ser alcanzado, este nuevo paradigma trajo consigo nuevos retos como la construcción necesaria e impostergable de una refinería que permita, no solo proveer a los ciudadanos de los derivados de petróleo demandados sino, que esos derivados sean obtenidos del procesamiento de crudo ecuatoriano.

De esta manera, la Refinería del Pacífico se posiciona como uno de los proyectos estratégicos más importantes dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, que corresponde a la primera fase de la transición hacia un desarrollo endógeno denominada “Transferencia de tecnología aplicada” y que busca la acumulación para la transición y profundización de la redistribución, manteniéndose en una matriz productiva primario exportadora que aplica la sustitución selectiva de importaciones. A lo cual, este proyecto aportaría ampliamente, ya que por un lado permitiría el incremento de los ingresos por exportación de crudo y derivados fortaleciendo la capacidad de gestión del Estado para iniciar el proceso de transición y redistribución, y por otro lado, permitiría poner en marcha la sustitución selectiva, reduciendo significativamente el monto de importación de derivados de petróleo que representa un gasto significativo dentro del presupuesto general, además que atenta contra los principios de la soberanía energética. Respecto a este tema, se le consultó al economista Alberto Acosta sobre su opinión respecto al aporte de este proyecto y al rol del mismo dentro de la agenda energética a lo cual respondió:

La Refinería del Pacífico o una nueva refinería, lo que trata es de solucionar una situación que nos ha venido perjudicando ya que el Ecuador es un país que exporta petróleo e importa derivados de petróleo y eso tiene un costo económico muy alto. Entonces la nueva refinería lo que quiere es volver a equilibrar la relación oferta nacional y demanda nacional de derivados. Entonces la nueva refinería tenía que haberse construido tiempo

atrás ya que ya van seis años de gobierno, un gobierno que ha tenido mucha plata y que no ha podido siquiera arreglar el tema de la Refinería de Esmeraldas, hay que rehabilitarla y repotenciarla, eso no se ha hecho; y además no se ha construido la Refinería del Pacífico [...] este proyecto, es un engranaje más no necesariamente la única pieza ni necesariamente la más importante en esta maquinaria para alcanzar el transformación de la matriz energética (Entrevista Alberto Acosta 2013).

Respecto a lo mencionado, se puede indicar que para el 2013, el proyecto se encuentra en etapa de construcción, con un avance del 1,08% hasta el mes de mayo, (ver Gráfico N°. 20); con lo cual se puede ver que el mismo no pudo ser finalizado dentro de los cinco primeros años correspondientes a la fase de “transferencia de tecnología aplicada” como se esperaba por lo que el proyecto no aportó a los objetivos planteados dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Por lo tanto, se espera que este proyecto sea incluido dentro de la nueva planificación quinquenal que deberá realizar la Secretaría del Planificación para el periodo 2013-2017.

Gráfico N°. 20
Avance del proyecto de la Refinería del Pacífico

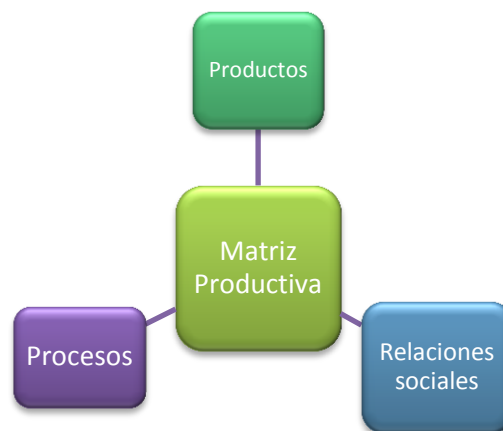


Fuente: Empresa Mixta Refinería del Pacífico

Política económica

Otro de los objetivos que se han planteado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, es la superación²¹ del modelo primario exportador a través del cambio de la matriz productiva. Ya que históricamente el Ecuador se ha caracterizado por ser un país primario exportador lo que ha afianzado los problemas de subdesarrollo, pobreza e inequidad. Esta matriz según se indica, “[...] tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas” (SENPLADES, 2012: 7). Es decir, está incluye los productos, los procesos empleados y las relaciones sociales que se generan en torno a estos procesos (ver Gráfico N°. 21).

Gráfico N°. 21
Componentes de la matriz productiva



Fuente: Elaboración propia

Al analizar las implicaciones del proyecto de la Refinería del Pacífico, es fundamental incluir el aporte que se espera que el mismo brinde a la transformación de la matriz productiva. Ya que retomando la problemática que se revisó para el análisis de la política energética, desde 1972 cuando se inicia con el boom petrolero en el Ecuador, se ha exportado crudo e importado derivados afianzando el modelo primario exportador, que se ha caracterizado por la producción de bienes primarios para la venta al mercado internacional. Por lo que se ha planteado a este

²¹ Se entiende a la superación del modelo primario exportador, como la reducción de la dependencia hacia los productos primarios como principal fuente de ingreso (Buitrago, 2006: 159) dando paso a una diversificación económica que incluye productos, relaciones productiva y satisfacción de necesidades internas y externas (PNBV, 2009: 330).

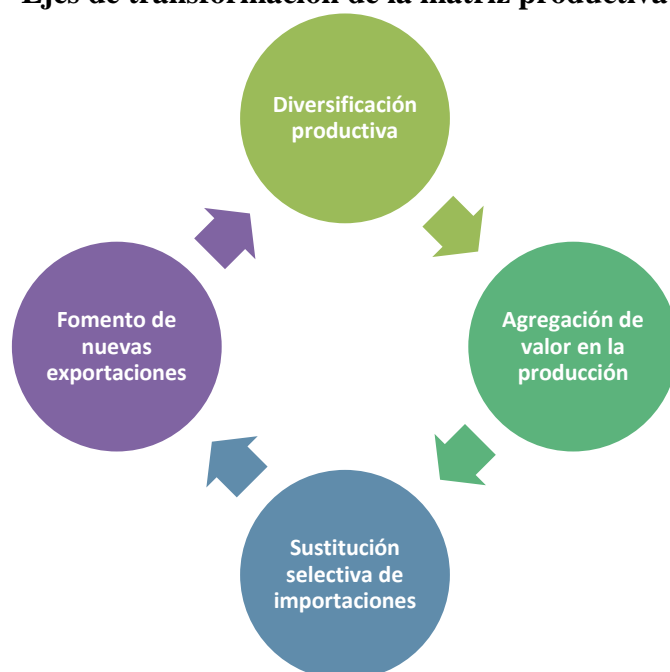
proyecto, como un paso importante hacia la superación de este modelo añadiendo valor agregado a los productos para la satisfacción del mercado interno y externo.

En este sentido, es importante señalar que este proyecto se divide en dos partes, por un lado será una refinería, que permitirá el procesamiento de crudos pesados y extra pesados para convertirlo en productos derivados vinculados al sector energético. Y por otro lado, contará con una petroquímica en donde se producirán: propileno, etileno, benceno tolueno xileno (BTX) y gasóleos para lubricantes (Documento de la constitución de la compañía, 2008). De esta manera además de fortalecer la industria petrolera nacional, esta gran obra de infraestructura se proyecta como un complejo petroquímico que daría inicio a una naciente industria de refinación de crudo, que permitiría ingresar a la segunda etapa que consiste en alcanzar el superávit energético y el fortalecimiento de la industria nacional.

Estrategias para la transformación de la matriz productiva

Lo que se espera alcanzar con la transformación de la matriz productiva es un cambio en el patrón de especialización que privilegie la diversificación, sea eficiente con el ambiente y con valor agregado, para alcanzar los siguientes objetivos: 1) Contar con nuevos esquemas de generación, distribución y redistribución de riqueza, 2) Reducir la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana, 3) Eliminar las inequidades territoriales, 4) Incorporar a los actores que históricamente han sido excluidos del esquema de desarrollo del mercado, esta transformación se construirá sobre cuatro ejes (ver Gráfico N°. 22).

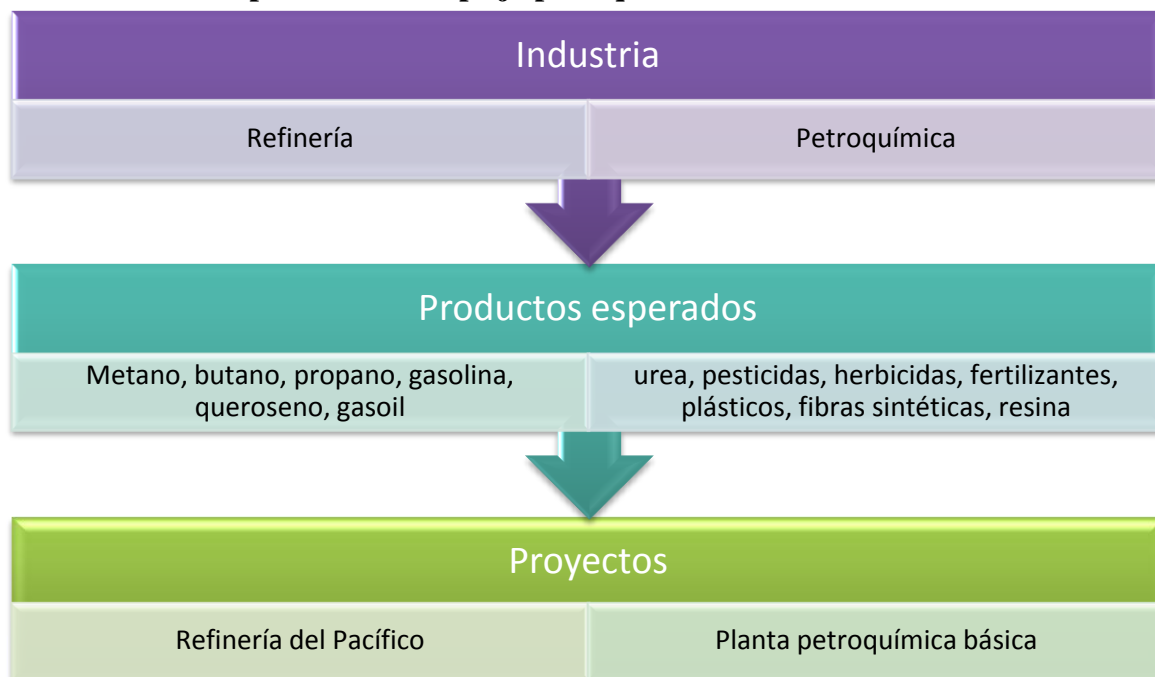
Gráfico N°. 22
Ejes de transformación de la matriz productiva



Fuente: SENPLADES

Respecto al eje de diversificación productiva, este se basa en el desarrollo de industrias estratégicas como: “la Refinería del Pacífico, el complejo petroquímico, astilleros, metalurgia y siderurgia con el objetivo de ampliar la oferta” (SENPLADES, 2012: 11) centrándose en el objetivo de análisis de esta tesis a continuación en el gráfico N°. 23 se especifica los productos que se esperan obtener a través del desarrollo de estas industrias. En cuanto a la agregación de valor en la producción, se espera alcanzarlo a través de la incorporación de tecnología y conocimiento. Continuando con la sustitución selectiva de importaciones que se realizará a través del fortalecimiento de la industria nacional, cabe mencionar que el proyecto de la refinería aporta a este eje, ya que permitirá la reducción de las importaciones de derivados de petróleo. Y finalmente, el fomento de nuevas exportaciones, que además de diversificar los productos de exportación busca ampliar los destinos que los reciben (SENPLADES, 2012: 12).

Gráfico N°. 23
Producción esperada del complejo petroquímico de la Refinería del Pacífico



Fuente: SENPLADES

Aporte del proyecto de la Refinería del Pacífico al cambio de la matriz productiva

Como se indicó en el apartado anterior, el cambio de la matriz productiva se basa en la generación de nuevas capacidades, para fomentar el desarrollo endógeno dentro del país, esto significa, transformar productivamente al país en base a la adquisición de nuevos conocimientos y talento humano. Por lo que, según se indica, “el aporte de la Refinería del Pacífico al cambio de la matriz productiva, vendría dado a través el incremento de los ingresos que esta produciría, lo que permitiría contar con más capital para invertir en el fortalecimiento del talento humano” (Jorge Espinosa, 2013).

Con lo antes mencionado, se puede indicar que el proyecto de la Refinería del Pacífico, fue pensado a aportar a la transformación de la matriz productiva en los dos primeros momentos del escenario a largo plazo, en los cuales se busca en el primero la acumulación y en el segundo la distribución de esta acumulación con el fin de consolidar la estrategia de la sustitución selectiva de importaciones, consolidando así la industria nacional. Para lo cual el proyecto aportaría a través de la generación de ingresos y la creación de una nueva industria la de refinación.

Política social

La nueva política social en el Ecuador nace de una construcción epistémica que parte del debate entre las diferentes teorías del desarrollo que no han podido acoplarse a la realidad latinoamericana. En tal sentido Jorge Granda señala que;

La mirada más reciente comienza a trasladarse hacia otras perspectivas, incluyendo la importancia de variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto [...] incluyendo el planteamiento sobre la planificación de las necesidades básicas y la tesis de crecimiento con equidad [...] para lograr la articulación de una estrategia de crecimiento económico alternativa, situando por lo tanto, a los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida como problemas fundamentales (2008: 15).

Cuyo resultado es la inclusión del concepto de capital social como parte del llamado ‘desarrollo social’ que aborda temas como la pobreza, desigualdad y cohesión social, que según lo menciona el mismo autor se analizan a través de una construcción epistémica más compleja conocida como bienestar, que surge como resultado de la “fusión entre desarrollo económico y progreso social” (Granda, 2008: 17). Uno de sus principales expositores es Rawls que establece que “la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación inicial a la hora de diseñar normas, reglas y políticas, proponiendo que progresos en el bienestar social solo hacen sentido si se verifica un proceso de movilidad de los más desfavorecidos para lograr sociedades justas y equitativas” (Rawls en Solimano, 2005: 48).

Mientras que Amartya Sen, que es otro de los expositores de la Teoría de Bienestar, visualiza al desarrollo como de la superación de la pobreza a través de la satisfacción de las necesidades básicas y las capacidades. Esta nueva propuesta de desarrollo “supera la visión de las ventajas en términos de intercambio, e incluye a las ventajas en términos de habilidad humana para realizar actos valiosos o convertirse en un ser valioso” (Nussbaum y Sen, 1993: 12). Por lo que la nueva política social en el Ecuador debe encaminarse a la superación de la pobreza a través de la cobertura de las necesidades básicas con el fin de generar capital social (SENPLADES, 2012: 6).

Para realizar el análisis del proyecto de la Refinería del Pacífico y su vinculación con la política social, este se centrará en el tema de la educación, tal y como se indicó en el capítulo III. El motivo de esto se encuentra relacionado con la visión de planificación que apunta a la superación de la matriz productiva a través del fortalecimiento del conocimiento y talento

humano (SENPLADES, 2012: 7-8). Adicionalmente, uno de los principales beneficios que presenta el proyecto, son las plazas de trabajo que aportaran al mercado laboral de la zona y del país, por lo cual es importante examinar cómo se encuentra el capital humano en la zona.

Por lo que, para el desarrollo de esta sección, se dividirá a la misma en tres partes. Primero, se explicará el rol del proyecto de la Refinería del Pacífico dentro de la agenda territorial y el aporte que se espera del mismo, al desarrollo endógeno de la zona. En la segunda parte se establecerá la situación de la educación superior en la zona para observar el acervo del capital humano actual y su aporte potencial al proyecto de la Refinería del Pacífico y finalmente se realizará el análisis incluyendo los resultados obtenidos en el trabajo de campo, a través de las entrevistas a profundidad y los grupos focales.

El proyecto de la Refinería del Pacífico en relación a la agenda territorial

El objetivo de la agenda territorial es potencializar el desarrollo endógeno y el pleno empleo, que es uno de los principales problemas en la provincia de Manabí, por lo cual es importante considerar todos aquellos factores que puedan aportar a alcanzar estos objetivos. En este sentido, para la provincia, que es parte de la zona de planificación cuatro, la construcción e instauración del proyecto de la Refinería del Pacífico, constituirá un cambio significativo para este territorio, así como también brindará nuevas oportunidades de empleo y desarrollo.

Dentro de la agenda territorial, se han identificado cinco grupos de negocios ligados a las potencialidades actuales y futuras del territorio, así como también a las tendencias del mercado y los actores internacionales, que son: 1) turismo, 2) alimentos frescos y procesados, 3) otros sectores, 4) productos farmacéuticos y químicos y 5) transporte y logística; dentro de los cuales se encuentra agrupados los negocios afines a cada sector de los grupos antes mencionados, el proyecto de la Refinería del Pacífico se encuentra vinculado al fortalecimiento del tercer y cuatro sector a través de la planta de petroquímica, como se puede observar en el Gráfico N°. 24.

Gráfico N°. 24

Grupos de negocios potenciales identificados en la provincia de Manabí



Fuente: Ministerio Coordinador de Productividad, Empleo y Competitividad

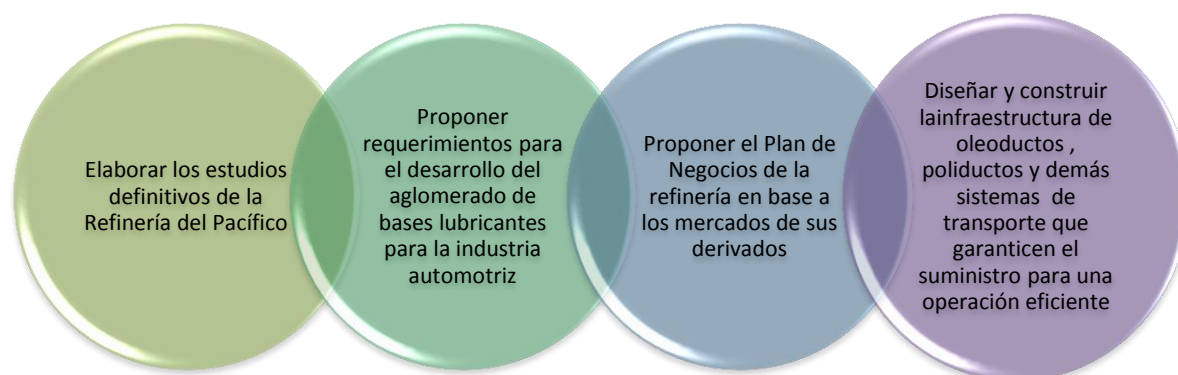
Según estimaciones del Ministerio Coordinador del Productividad, Empleo y Competitividad dentro del grupo contemplado en otros sectores se espera obtener una facturación regional total del 7 191 558 000 dólares como concepto de la producción, así como también se espera la creación del 1 600 plazas de trabajo en total, cuya desagregación se puede observar en la Tabla N°. 16. Para lo cual se ha identificado como instrumento de política pública al proyecto de la Refinería del Pacífico a través de la consecución de los pasos indicados en el Gráfico N°. 25.

Tabla N°. 16
Desagregación de los montos de facturación regional y puestos de empleo esperados

Otros Sectores		
• Obtención de combustibles	Facturación regional total:	3 597 858 000 dólares
	Generación de empleo:	875 plazas
• Combustibles para servicios domésticos y equipos industriales (keroseno)	Facturación regional total:	3 326 400 000 dólares
	Generación de empleo:	400 puestos
• Combustibles para servicios domésticos y equipos industriales (gas propano)	Facturación regional total:	267 300 000 dólares
	Generación de empleo:	325 puestos

Fuente: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad

Gráfico N°. 25
Pasos a seguir que potencializarían del grupo de negocios de otros sectores y productos farmacéuticos y químicos



Fuente: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad

Por otro lado para el grupo de productos farmacéuticos y químicos, que está compuesto por: negocios dedicados a la producción de bases lubricantes como materia prima para aceites y lubricantes, materia prima para la obtención de polietileno, materia prima para la obtención de asfalto. Se espera obtener ingresos de alrededor de 4 294 374 000 dólares, así como también se espera la generación de 900 plazas de trabajo vinculadas a estos grupos de negocios según se describe en la Tabla N°. 17. Para lo cual el proyecto de la Refinería del Pacífico se presenta

como un instrumento importante de política pública teniendo que seguir los pasos presentados anteriormente en el Gráfico N°. 25.

Tabla N°. 17
Desagregación de los montos de facturación regional y puestos de empleo esperados

Productos farmacéuticos y químicos		
Bases lubricantes como materia prima para aceites y lubricantes	Facturación regional total:	4 098 600 000 dólares
	Generación de empleo:	400 puestos
Materia prima para la obtención de polietileno	Facturación regional total:	27 294 000 dólares
	Generación de empleo:	250 puestos
Materia prima para la obtención de asfalto	Facturación regional total:	168 480 000 dólares
	Generación de empleo:	250 puestos

Fuente: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad

Tomando en consideración la importancia del proyecto de la Refinería del Pacífico dentro de la agenda territorial de la zona cuatro y en especial de la provincia de Manabí, y los grupos de negocios identificados como potenciales para fomentar el desarrollo endógeno, generando además 2 500 plazas de trabajo para los lugareños, en una provincia en la cual el 74% de la población no se encuentra en pleno empleo, es importante mencionar el estado de la educación superior en la misma y por lo tanto el capital humano que ahí se está formando.

La formación de capital humano y su vinculación con el proyecto de la Refinería del Pacífico.

En la provincia de Manabí según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el 26% de la población se encuentra en pleno empleo, mientras que existe una tasa de desempleo de 7% y subempleo del 67%. Según la información económica de la provincia presentada en la Agenda de Transformación Productiva elaborada por el MCPEC, el desempleo y subempleo en la provincia se debe a que “la mayoría de empresas radican en Manta [...] la falencia moderada en el desempeño de los puestos es originada en la inexperiencia y falta de conocimientos de los profesionales provenientes de las universidades locales” (2011: 32). Por lo que, el desempleo y subempleo están relacionados en parte a la deficiencia de la calidad de la educación superior que se imparte en la zona.

Se puede mencionar que en la provincia, existen cuatro universidades: Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí (Bolívar), Universidad Técnica de Manabí (Portoviejo),

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (Manta), Universidad Estatal del Sur de Manabí (Jipijapa), además de varias extensiones de universidades tanto de la Quito, Guayaquil y Loja²² (SNIESE, 2010). De estas cuatro, tres se encuentran ubicadas en la categoría C²³, de la evaluación realizada por el CONEA en el 2009; y una en la categoría D (Echavarría, 2009: 5-8).

La oferta académica en la provincia de Manabí se encuentra direccionada en su mayoría al sector agropecuario y administrativo - comercial, lo que tiene relación con las principales actividades productivas de la zona que como se indicó en el Capítulo II son; el comercio y la agricultura. Aunque, en la Universidad Técnica de Manabí y en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí existen carreras de ingeniería (mecánica, química, electrónica, informática, medio ambiente) y aquellas direccionadas a las ciencias básicas (química, física, matemática)²⁴ (SNIESE, 2010). Pero el problema más allá de la pertinencia de las carreras ofertadas en estas universidades con las potencialidades de la zona es la calidad de las mismas.

En la provincia de Manabí, el 54,8% de la población ha cursado al menos estudios primarios, 31,5% estudios secundarios y 8,75% estudios de educación superior (ENEMDU, 2012 y Agenda Zona 4, 2010: 52). Usando la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo a diciembre del 2012 y filtrándola por nivel de instrucción se obtienen que, del total de profesionales en la provincia de Manabí el 3,24%, se encuentran en desempleo mientras que el 69,4% de este total se encuentra en subempleo y el 27,36% está en pleno empleo (ENEMDU, 2012). En el periodo de análisis de esta tesis estos porcentajes se han mantenido (ver Gráfico N°.26). Como ya se indicó, en la provincia existe un problema de desempleo y subocupación tanto en la población con educación superior como en aquella que no la posee, para motivos de

²² Para este análisis se tomará en consideración, solo aquellas universidades propias de la provincia, tal y como se indicó en el Capítulo III.

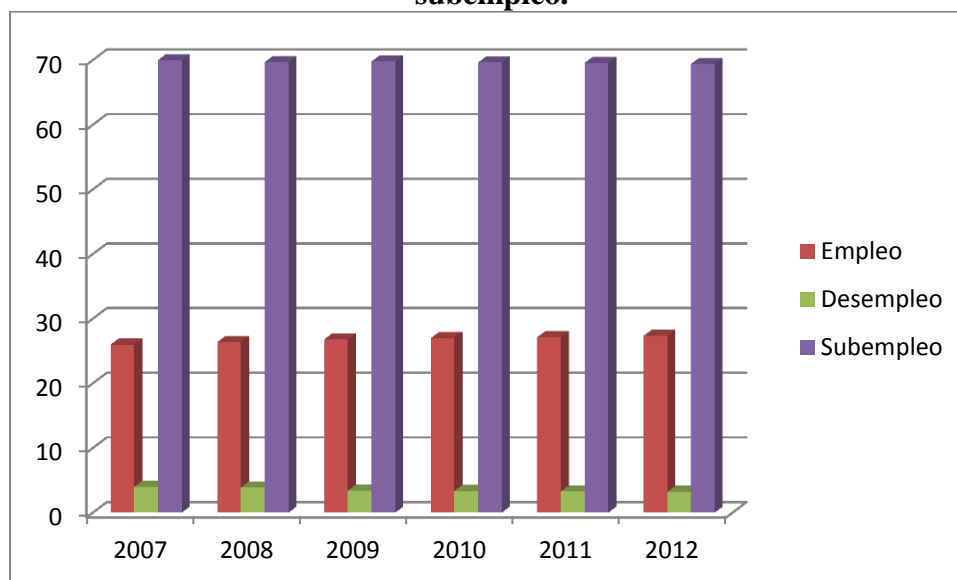
²³ Como parte del mandato constituyente N° 14 se encargó a esta institución la elaboración de un informe técnico sobre el estado de las instituciones de educación superior en el país con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de sistema y poder tomar acciones correctivas en pro de la calidad. En esta evaluación se analizaron cuatro criterios: 1) academia, 2) estudiantes y entorno de aprendizaje, 3) investigación y 4) gestión interna (Echavarría, 2009: 2).

Con lo cual se dividieron a las universidades en cinco categorías (A, B, C, D y E) según el nivel de cumplimiento de los criterios antes mencionados. Las universidades tipo A corresponden a aquellas que cumplen casi en su totalidad con criterios mencionados, mientras que las universidades tipo B, son aquellas que no cumplen con uno de estos criterios o los cumplen pero con algunas dificultades, las universidades tipo C son aquellas que no cumplen con dos de estos criterios o los cumplen con dificultad, las universidades tipo D son aquellas que no cumplen con tres de estos criterios o los cumplen con mucha dificultad y finalmente las universidades tipo E son aquellas que no cumplen con estos criterios y presentan falencias (Echavarría, 2009: 3-13).

²⁴ Cabe señalar, que en la oferta educativa de estas instituciones no se incluye la carrera de biología por lo cual a pesar de ser parte de las ciencias básicas no se la incluye en el paréntesis.

simplificación de análisis este se centrará en el desempleo y subempleo de la población con títulos universitarios.

Gráfico N°. 26
Porcentaje de profesionales de la provincia de Manabí en pleno empleo, desempleo y subempleo.



Fuente: ENEMDU 2007-2012

La Refinería del Pacífico y el mercado laboral en la provincia de Manabí

De lo expuesto anteriormente, se obtiene que, en la provincia de Manabí según el CENSO de Población y Vivienda 2010 existen 1 369 780 habitantes, los cuales tiene un nivel promedio de 8,5 años de escolaridad, es decir, la mayoría de manabitas no posee instrucción superior. A penas el 8,75% posee formación de tercer nivel, es decir 119 855,75; de los cuales el 72,64% del total de la población con instrucción superior no se encuentra en pleno empleo, pero tomando en consideración únicamente a los desempleados estos suman un total de 3 883. Ahora bien, el potencial de generación de empleo que presenta el proyecto de la Refinería del Pacífico es igual a 2 500 plazas, por lo que su importancia para la reducción del desempleo de profesionales en la provincia es bastante alta.

Obviamente, a esto hay que acotar que como se indicó en la descripción de la oferta de educación superior de la provincia la mayoría esta direccionada hacia el sector agropecuario y administrativo-comercial, que no necesariamente están relacionados con la demanda de puestos de trabajo que presentará la Refinería, pero dadas las condiciones del mercado laboral del territorio este proyecto brindará incentivos a los nuevos estudiantes para re-direccionar sus

preferencias al momento de seleccionar su carrera, lo que definitivamente significa un cambio para la economía local y por lo tanto también para la sociedad manabita.

Para profundizar en el análisis se realizaron dos grupos focales en la Universidad del Sur de Manabí, como se puede observar en la fotografía N°. 1, con el fin de recoger las percepciones de estudiantes y graduados sobre la situación del mercado laboral en su territorio y como ellos visualizan al proyecto de la Refinería del Pacífico. La razón por la cual se dividió en estos dos grupos es porque por un lado al hablar con los estudiantes se puede tener una idea de las motivaciones que ellos tuvieron para escoger esta carrera y de sus expectativas respecto al mercado laboral. Mientras que con el grupo de graduados se puede conocer la dinámica actual y real del mercado laboral y si las aspiraciones e incentivos que los llevo a estudiar la carrera se cumplieron.

Por el lado de los estudiantes, la dinámica del grupo focal indicó que ellos no vieron al proyecto de la Refinería del Pacífico como un incentivo para seleccionar sus carreras, así como tampoco lo ven como una oportunidad de trabajo para el futuro ya que según lo indicaron: “Yo si he escuchado hablar sobre la refinería, pero creo que es un proyecto más a largo plazo ya que según se ha escuchado decir no hay dinero para terminar la obra todavía” (Grupo Focal EGF1M). “Cuando yo viajo de Jipijapa a Manta, a veces paso por donde van a construir la refinería, y ya va bastante tiempo sin que se haga avances, tal vez cuando la terminen si brinde fuentes de trabajo pero ahorita no, ahorita las fuentes de trabajo están en Manta” (Grupo Focal EGF2F). “Para mi aunque ya estuviera lista la refinería no brindaría plazas de trabajo ya que seguramente contrataría gente de Guayaquil o Quito, para esos trabajo nunca toman en cuenta personas de Manabí” (Grupo Focal EGF3F).

Fotografía N°. 1
Grupo focal de graduados



Por otro lado, en el grupo focal de graduados, la dinámica mostró que existe un gran problema de desempleo y subempleo entre los profesionales y que ellos no se encontraban en su mayoría familiarizados con el proyecto de la Refinería del Pacífico, que si bien lo conocían no sabía cuál iba a ser su alcance ni para cuando empezaría por ejemplo se indicó que: “Yo escogía esta carrera porque pensaba que iba a poder ubicarme en un trabajo rápido, pero ya voy graduada dos años y no puedo conseguir trabajo, aquí no hay trabajo, si uno quiere trabajar, debe viajar a Manta” (Grupo Focal, GGF1F), “Yo si escuche del proyecto cuando estaba estudiando, decían que iba a dar trabajo, mi mamá incluso me decía que cambien de carrera porque ahí iba a haber trabajo asegurado, pero ya son cuatro años y el proyecto no está terminado y tampoco se sabe cuándo va a terminar” (Grupo Focal, GGF2F). “cuando yo escuche de la refinería, si pensé que iba a ser una buena fuente de trabajo pero luego le pregunte a mi primo que trabaja en la Refinería de Esmeralda y me dijo que a la gente local se le contrata para trabajos no-profesionales, incluso vinculados con la limpieza y que para contratar profesionales siempre se prefiere contratar de Quito y Guayaquil e incluso Venezolanos” (Grupo Focal, GGF3F).

También en el grupo focal se mostraron opiniones divididas en cuanto al problemas de desempleo más arraigados a la idiosincrasia de la zona, planteando que el proyecto podría o no

podría ayudar dependiendo de otros factores vinculados con el nivel de educación y emprendimiento y la realidad de la zona al respecto se dijo, “con mi profesión la mayoría de mis excompañeros están trabajando en temas de petróleo porque siempre se necesitan ingenieros ambientales para los estudios así que si se da la oportunidad yo si quisiera trabajar en la refinería, porque está más cerca y no tendría que viajar al oriente” (Grupo Focal, GGF4M), “cuando yo me gradué me puse mi propia consultora ambiental, hasta ahora he tenido bastante trabajo porque no hay muchas en la zona, yo creo que mucho de los problemas de desempleo se dan porque las personas siempre esperan trabajar para una empresa o para una institución pública y si la mentalidad sigue así la refinería no va a hacer ninguna diferencia porque el desempleo es un problema de la gente” (Grupo Focal, GGF5M), “yo soy ingeniero agrónomo y escogí esta carrera porque Manabí es una zona agrícola, esta zona antes producía uno de los mejores cafés y dejaron que se dañe la cepa, ahora en la Universidad estamos investigando como mejorarla, pero si ingresa la refinería y contamina la tierra y el agua el potencial agrícola se va a acabar y los profesionales de la agricultura, que somos la mayoría vamos a tener más desempleo” (Grupo Focal, GGF6M).

Con lo que se puede concluir que si bien el proyecto de la Refinería del Pacífico, representa una oportunidad importante para reducir la tasa de desempleo que existe en la provincia, la oferta académica existente en la universidades de la zona, no es pertinente para cubrir la necesidades laborales que demandará este proyecto, por lo que actualmente, la zona no cuenta con el personal calificado para este fin. Por lo que es necesario que se profundice en la vinculación entre la oferta académica y la demanda real de puestos de trabajo, lo cual se puede lograr con diálogo y acuerdo entre empresas como la de la Refinería del Pacífico y las instituciones de educación superior. Además es importante mencionar, como resultado del trabajo de campo, que los ciudadanos no ven al proyecto como una oportunidad por lo cual este no genera incentivos para que más estudiantes opten por carreras afines con el fin de ocupar esas plazas de trabajo, por lo que tal vez también sería importante, socializar más el proyecto entre los ciudadanos y las instituciones de educación superior.

Política ambiental

Como se indicó en el Capítulo III y en base a los fundamentos teóricos que se establecieron el marco teórico de esta tesis, se ha decidido abordar el análisis del proyecto de la Refinería del

Pacífico ligado a la política ambiental, desde el ámbito de la gobernanza, específicamente, de los cambios ocurridos en la institucionalidad en el 2013. La razón por la cual se ha decidido establecer este enfoque, se basa en la importancia de estos cambios en cuanto a las implicaciones (control de los impactos ambientales) que las mismas podrían tener en el futuro con grandes proyectos como el de la refinería.

Para profundizar en el tema se ha realizado cuatro entrevistas a actores involucrados en el proceso de formulación de política pública: Jorge Espinosa, funcionario de la Dirección de rediseño y desconcentración de SENPLADES, quien estuvo involucrado directamente en el análisis de la pertinencia de la reforma institucional que eliminó al Ministerio Coordinador de Patrimonio e incluyó al MAE dentro del grupo de instituciones coordinadas por el MICSE, por lo cual la entrevista con este actor era esencial para comprender la visión técnica desde la cual se contempló este cambio. Por otro lado, la entrevista con el Econ. Patricio Vásquez, Coordinador de Planificación del Ministerio de Ambiente, fue importante para conocer de primera mano cómo se estaba dando este proceso y que implicaciones ha tenido el mismo para el Ministerio, ya que es justamente esta Coordinación la que mantiene el contacto directo con el Ministerio Coordinador.

En cuanto a la entrevista a un funcionario del MICSE, esta se realizó al Ing. Diego Ayala, Director de Información del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, ya que esta Dirección es la que condensa toda la información relacionada a los sectores estratégicos, incluida la vinculación entre los mismos y como se están manejando los procesos de coordinación, lo que es importante para tener una visión más amplia de cómo se vinculará el sector ambiente con los demás sectores estratégicos. Y finalmente, se decidió realizar una entrevista a Aurora Donoso investigadora de Acción Ecológica, ya que esta organización de la sociedad civil ha realizado varias investigaciones relacionadas a los impactos ambientales producidos por las industrias extractivas, incluida la Refinería del Pacífico, de la cual la investigadora en cuestión formó parte, por lo cual su opinión es importante para observar este cambio institucional desde otra perspectiva que no esté ligada al gobierno, con el fin de buscar un equilibrio de opiniones.

Estas entrevistas se centraron en tres puntos principales como se muestran en el gráfico N°. 28. El primer punto a analizar fueron las razones, por las cuales los actores consideran que se decidió pasar el Ministerio del Ambiente bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el segundo es sobre la visión de cada uno acerca de cómo se manejará el

hecho de que tanto industrias extractivas como ambiente se encuentren bajo el mismo ente coordinador, y finalmente ventajas o/y desventajas que cada uno considere traerá consigo este cambio institucional. Para realizar el análisis de estos tres puntos se elaborará una matriz, con el fin de poder visualizar la opinión de cada uno de los actores (Ver Tabla N°. 19).

Gráfico N°. 28
Puntos a analizar en las entrevistas



Fuente: Elaboración propia

Tabla N°. 19
Matriz de análisis de entrevistas

Áreas/Actores	Jorge Espinosa, funcionario SENPLADES	Diego Ayala, funcionario MICSE	Patricio Vásquez, funcionario MAE	Aurora Donoso, investigadora Acción Ecológica Sociedad Civil
Razones	“El cambio se basó en la matriz de competencia y modelo de gestión institucional de cada ministerio y la Constitución 2008. Entonces el Ministerio del Ambiente entraría en la categoría de sectores estratégicos (sostenibilidad ambiental, prevención y precaución y eficiencia de recursos naturales). Esto también se encuentra ligado al cambio de la matriz productiva [...], viéndole desde ese sentido pasaría a ser sector estratégico, ya que en el ambiente está enmarcado todo lo que son las plantas y	“Bueno la razón principal por la cual se decidió esto fue para mejorar la coordinación ya que anteriormente los procesos eran muy lentos, existía mucho papeleo y las cosas no avanzaban con la velocidad que se esperaba, lo que le significaba mucho dinero en pérdidas al país...”	“El cambio se dio con el fin de incrementar la responsabilidad, competencia y compromiso por la conservación y manejo de los recursos estratégicos de manera integral, sin descartar el relacionamiento con la ciudadanía”.	“Nosotros como organización estamos preocupados por este cambio, porque vemos que de cierta forma se debilita la autoridad ambiental, pierde independencia como la máxima autoridad ambiental y pasa a ser como una instancia subordinada al MICSE [...] que es el que impulsa los principales proyectos”

	diversas variedades para desarrollar la biotecnología”			
Relación IE/Ambiente	“Al pasar ambiente a sectores estratégicos, el Ecuador como tal es soberano sobre los mismos y él es el que puede redirigir todos estos procesos como tal o a medida de concesiones como el caso de las mineras y petroleras para lo que son investigaciones tecnológicas respecto al medio ambiente [...] Al ponerlos a todos justos es un tema de coordinación para lograr la explotación responsable de recursos no renovables y la conservación del medio ambiente”	“Para entender esto primero hay que entender el objetivo del gobierno que es cambiar la matriz productiva del país, [...] poniendo siempre al ser humano en el centro con respeto a la naturaleza y adicionalmente dando un aporte a las comunidades”	“El objetivo [...] es trabajar de una forma planificada, integrada y fortalecer las acciones [...] somos un Ministerio que cuenta con potencialidades diversas y el ser parte del MICSE, potencia y afirma respuestas más eficientes en términos técnicos, económicos, sociales y ambientales”	“Buenas las intenciones del gobierno son clarísimas, se quiere incrementar la extracción de petróleo, ir por la minería. Y al poner al Ministerio de Ambiente en ese sitio, lo que se busca es reducir la independencia que este tenía en cuanto a regulación, para continuar con los proyectos extractivos”
Ventajas/Desventajas	“Desarrollar las fortalezas y capacidades de los Ministerios en cuanto a lo que es rectoría, regulación y control sobre todo [...] con lo que vemos cual va a ser nuestra posición a nivel nacional e internacional respecto al tema ambiental, ya que con la organización anterior no se lograron cumplir varios acuerdos como son los de Río+20 y diversos tratados ambientales bilaterales y promover el nuevo modelo de desarrollo endógeno”	“como Ministerio Coordinador es muy positivo tener juntos tanto a ministerios tan diversos y a la vez fuertemente interconectados, ya que así se podrán viabilizar de manera más rápida y eficiente los proyectos”	“El MAE no deja de ser el organismo rector en temas de conservación de los recursos naturales estratégicos y del control y la prevención de la contaminación ambiental [...] existe un mayor compromiso en la coordinación, planificación integrada y fortalecida para conseguir los resultados más óptimos en beneficio de la población y del medio ambiente”	“Bueno definitivamente no veo como esto podría ser ventajoso, lo que si se ve es que definitivamente el MAE perderá su independencia y estará subordinado a las decisiones que se tomen, con lo que será prácticamente imposible realizar control ambiental para reducir los impactos que estos proyectos tendrán”

Fuente: entrevista Jorge Espinoza, 2013; entrevista Diego Ayala, 2013; entrevista Patricia Vásquez, 2013; entrevista Aurora Donoso, 2013

Cabe aclarar, que si bien los entrevistados pertenecen a instituciones específicas, su opinión no representa la posición de la institución, ya que lo que se buscó aquí es la percepción personal de estos actores respecto al tema en cuestión, en base a su conocimiento y experiencia. Como resultado de estas entrevistas, se puede observar que entre las razones por las cuales se realizó el traspaso, se encuentra el cambio de concepción de la naturaleza como ‘patrimonio’ a ‘sector estratégico’, lo que vendría atado al restablecimiento del ‘antropocentrismo’ que era el paradigma predominante antes de la Constitución de 2008. Ya que en ésta se incluyeron los

derechos de la naturaleza como un paso hacia el ‘biocentrismo’ que como parte de la teoría moral, afirma que todo ser vivo merece respeto, incluyendo la naturaleza. Pero al colocar a la naturaleza como sector estratégico, se retoma el ‘antropocentrismo’, ya que se la considera como un bien del cual el hombre puede sacar provecho.

Esto vendría atado a la visión de desarrollo a largo plazo, presentada a través de la estrategia de acumulación y redistribución, que plantea como objetivo el desarrollo de biotecnología como uno de los caminos para alcanzar el desarrollo endógeno. Esta visión, estaría más atada al antropocentrismo en el cual la naturaleza se convierte en un medio para que el ser humano alcance su bienestar, que al biocentrismo en el cual la naturaleza es vista como un ser vivo que merece respeto.

Relación del cambio institucional con el proyecto de la Refinería del Pacífico

Lo que se buscó con este análisis, es observar las implicaciones que podría tener en el futuro el cambio institucional desde los ojos de los diferentes actores. El caso de la Refinería del Pacífico es interesante ya que es un proyecto de gran importancia tanto en el ámbito energético como en el económico, especialmente en cuanto a la reducción de importaciones de derivados.

Según un boletín realizado por Acción Ecológica en el 2011, el proyecto de la Refinería del Pacífico, generará 2 000 plazas de empleo directa y 10 000 indirectas y procesará 300 000 barriles diarios de crudo pesado. Así como también generará impactos directos e indirectos en el área de influencia, tomando en cuenta las características naturales únicas de esta zona, como la presencia de bosques secos, que al igual que los manglares se encuentran en peligro de extinción, registrando una reducción del 35% de territorio costero a 1% para el año 1990. Al igual que la presencia de varias especies de aves y mamíferos y la Reserva de la Vida Silvestre Marina-Costera Pacoche (Donoso, 2011: 2).

Tomando en cuenta este caso de estudio, existen dos puntos de vista al respecto del cambio institucional y las implicaciones que podrían tener en grandes proyectos de infraestructura como el que aquí se presenta. Por un lado, existe preocupación por parte de las organizaciones de la sociedad civil como Acción Ecológica, ya que se considera que este cambio se da como parte de la política de ampliación de la frontera extractiva que se está llevando

actualmente en el país²⁵. Mientras que por otros lados las instituciones gubernamentales implicadas, afirman que este proceso se dio con el objetivo de mejorar la coordinación entre las diferentes instancias estatales y así poder mejorar los procesos, incluidos los de control ambiental, y poder explotar los recursos naturales no renovables de manera responsable, lo que incluiría también la construcción de infraestructura complementaria como este proyecto.

²⁵ En el 2012 se abrió la XI Ronda petrolera para la licitación de los campo ubicados en el suroriente del país, de la misma manera, al momento se encuentran concesionados cinco proyectos para la explotación de minerales. (www.recursosnaturales.gob.ec visitado el 5 de junio del 2013)

Conclusiones

El panorama geo-político-energético en América Latina ha sufrido cambios importantes en los últimos años. La posesión de nuevos regímenes políticos y el incremento de los precios del petróleo brindaron la oportunidad para la construcción de un proyecto político-energético regional promovido por Venezuela. Como parte del mismo se ha propuesto la construcción de varios proyectos de infraestructura, entre los cuales está el proyecto de la Refinería del Pacífico en el Ecuador. Para entender todas las implicaciones del mismo se planteó analizarlo desde la vinculación que tiene con el Plan Nacional del Buen Vivir como proyecto político nacional, respaldado en cuatro fundamentos teóricos; la gobernanza, el neonacionalismo, la integración y las políticas públicas.

Al evaluar a este proyecto respaldado en la gobernanza se encontró que la forma de gobernar en la región Andina ha ido evolucionando y sufriendo cambios; y estos cambios han estado ligados fuertemente a la variación del poder hegemónico vinculado al petróleo, esto se ha debido en gran medida a la importancia de este hidrocarburo para economías como la ecuatoriana y venezolana en donde la exportación de petróleo representa su principal ingreso. De esta manera los dos procesos de nacionalización que se dieron en la región estuvieron respaldados en el alza de los precios del petróleo y en el fortalecimiento de la OPEP, mientras que las privatizaciones en el sector se dieron durante la época de precios bajos de petróleo. Este hecho deja a relucir la alta vulnerabilidad de la región andina hacia los shocks de oferta generados por la variación de los precios de los commodities y muestra la necesidad urgente de transformar la matriz productiva hacia industrias menos vulnerables.

Retomando, actualmente en la región andina se habla de la existencia de un nuevo proceso de nacionalización en el sector petrolero conocido como neonacionalismo. Este nuevo proceso si bien comparte varias de las características del nacionalismo de los setentas, no es del todo similar. Ya que hay que considerar que entre estos dos procesos se dieron cambios importantes que cambiaron la gobernanza en la región, entre los cuales se destaca la globalización y la crisis económica que se vivió en los ochentas y noventas. El primer cambio transformó la forma en la que los diferentes actores interactuaban y abrió las puertas a la integración. Mientras que el segundo generó las condiciones para que surja una nueva propuesta política e ideológica que facilitará la ejecución de este nuevo proceso de nacionalización, como

respuesta a la inconformidad y rechazo hacia las políticas de privatización que se dieron en el periodo anterior; y aún más importante como una forma de recuperar la soberanía que se sintió perdida.

Considerando lo antes mencionado, esta tesis busco abordar y analizar la complejidad de estos procesos a través del estudio del caso de la Refinería del Pacífico. El cual se presenta como un proyecto estratégico tanto a nivel regional como nacional, bajo la figura de empresa mixta. Por el lado nacional, este proyecto propone aumentar la capacidad interna de producción de derivados y desarrollar una industria petroquímica en el Ecuador, con el fin de reducir la dependencia hacia la importación de derivados y diversificar la matriz productiva nacional. Mientras que por el lado regional este proyecto figura dentro de los proyectos fundamentales para fortalecer la seguridad energética regional y el posicionamiento estratégico de esta en el mercado energético. Como se mencionó anteriormente, un punto importante a considerar, ya que es el que viabiliza el proyecto geo-político, es la existencia de un nuevo régimen hegemónico. Gracias al alza de los precios del petróleo y al compromiso político, la OPEP recupera su importancia dentro del escenario mundial, lo que motiva y fortalece a los países miembros a avanzar en varios proyectos de integración regional en el ámbito energético, así como también el afianzamiento del nuevo modelo de gobernanza.

Internamente, en el caso ecuatoriano, este cambio de modelo implicó una reorganización de la estructura estatal. Así, este nuevo modelo trajo consigo un nuevo Plan de Desarrollo, alineado a la nueva Constitución. Este plan contempla el cumplimiento de varios objetivos, para los cuales se rediseñaron varias políticas públicas, entre las cuales están; la energética, económica, social y ambiental; que son las que guardan relación con el proyecto de la refinería. En cada uno de los Ministerios Coordinadores, se establecieron agendas, las mismas que contienen los objetivos, estrategias y proyectos. El proyecto de la Refinería del Pacífico aparece como parte de las obras estratégicas promovidas por el Gobierno Nacional como parte del acervo de proyectos de infraestructura importantes para alcanzar los objetivos planteados en el Plan, a mediano y largo plazo.

En cuanto a la política energética, se analizó la relación del proyecto con la soberanía energética. La refinería es uno de los proyectos estratégicos dentro del Plan Nacional del Buen Vivir ya que corresponde a la primera fase de transición hacia un desarrollo endógeno, en donde todavía se mantiene la matriz primario exportadora enfocada a la redistribución; es decir, al

incremento de los ingresos netos a través de la reducción del gasto en importaciones de derivados. El aporte de la refinería a la soberanía energética se daría de dos formas, por un lado con el incremento del control del Estado sobre sus recursos energéticos y económicos; y por otro, con la reducción de la vulnerabilidad hacia los shocks externos a través del fortalecimiento de la capacidad de refinación interna. Pero, hasta mediados del 2013 el proyecto presentaba un avance del 1,08%, por lo cual no cumplió con los objetivos de redistribución, incremento del control del Estado y reducción de la vulnerabilidad descrita en el Plan Nacional del Buen Vivir y en la Agenda de los Sectores Estratégicos. Considerando que el aporte del proyecto no se pudo realizar dentro de los cinco primeros años de planificación que correspondían a la fase de transición, se espera que el mismo sea incluido nuevamente dentro del grupo de proyectos estratégicos 2013-2017.

El análisis del proyecto en relación a la política económica se centró en el aporte del mismo hacia la transformación de la matriz productiva. Se encontró que este se dará a través de dos pilares. Primero, el establecimiento de una industria refinadora nacional, que permitirá dar valor agregado a los hidrocarburos. Y el segundo, el incremento de los ingresos petroleros que permitirá la acumulación de capital para la inversión en talento humano que es el factor primordial para la transformación de la matriz productiva según el plan gubernamental. Esta nueva industria está contemplada dentro del grupo de las cinco industrias estratégicas propuestas por la Secretaría de Planificación en el Plan Nacional del Buen Vivir. La refinería aportaría al desarrollo de la segunda etapa que consiste en alcanzar el superávit energético y el fortalecimiento de la industria nacional, que se dará desde cuatro ejes fundamentales: diversificación productiva, valor agregado en la producción, sustitución selectiva de importaciones y fomento de nuevas exportaciones. Para lo cual era importante que el proyecto estuviera culminado hasta el 2013 como se planteó inicialmente, pero varios factores exógenos impidieron que esto ocurra, por lo que se deberá establecer una nueva fecha de inicio de operaciones alineada a la nueva planificación quinquenal.

Por otra parte, la nueva política social en el Ecuador nace como parte del debate sobre el desarrollo en el país, que a partir de la nueva Constitución del 2008 prioriza el desarrollo endógeno y el fortalecimiento del talento humano como el motor del mismo. Para analizar la vinculación del proyecto con esta política, se decidió enfocar el análisis en la situación del talento humano de la zona en donde se realizará el proyecto, el aporte y el alcance que este

podría tener para el desarrollo endógeno de la zona. Se encontró que dentro de la agenda territorial se plantea al proyecto de la Refinería del Pacífico como una de los principales proyectos para alcanzar el desarrollo endógeno de la zona y aportar a la reducción de la tasa de desempleo en la provincia de Manabí. Sin embargo, en la zona, al momento no existe el personal calificado para ocupar las plazas de trabajo que existen y que existirán en la refinería ya que la educación superior en esta región esta direccionada hacia las actividades agrícolas y comerciales que son las principales actividades productivas actualmente. Además, como resultado del trabajo de campo realizado se pudo observar que los ciudadanos no ven al proyecto como una oportunidad real de empleo, por lo que no existen incentivos para que se especialicen en las áreas de conocimiento vinculadas. Adicionalmente, se evidenció que no existen suficientes espacios de diálogo entre las autoridades de planificación, los representantes de la empresa y la comunidad con el fin de promover la vinculación necesaria para potencializar el desarrollo endógeno en la zona a través de este proyecto.

Finalmente, debido a su importancia dentro de la gobernanza, y por las implicaciones que esto pueda tener en el futuro, se hizo una breve revisión del cambio que se dio en la institucionalidad ambiental, como parte de la reorganización del aparato estatal para el nuevo periodo de gobierno. Se consideró cómo esto podría afectar al control de los impactos de grandes proyectos de infraestructura como el de la Refinería del Pacífico. El cambio mencionado implicó la desaparición del Ministerio Coordinador de Patrimonio y el paso del Ministerio del Ambiente al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. En base a las entrevistas realizadas como parte del trabajo de campo a actores vinculados, se concluye que más allá de una reforma institucional, esto implica un cambio en la visión del sector ambiental, que deja de ser visto como patrimonio y pasa a ser visto como sector estratégico, como parte de los objetivos de desarrollo endógeno que buscan impulsar a la biotecnología y a la investigación de la flora y fauna de un país altamente biodiverso.

Respecto de lo anterior se encontraron dos claras posiciones, por una parte la de los actores estatales que plantean la importancia de este cambio para mejorar la coordinación entre los proyectos estratégicos y los requerimientos ambientales para su ejecución, añadiendo que de esta forma se podrá tener un mayor control sobre los posibles impactos que generen estos proyectos. Y la segunda, de los grupos ambientalistas de la sociedad civil, que ven este cambio como un paso más adelante para la explotación a gran escala de yacimientos minerales e

hidrocarburíferos sin control de los impactos ambientales. Esta temática al ser nueva y relevante podría prestarse para el desarrollo de futuras tesis que profundicen en las implicaciones de esta reforma en el Ecuador.

En resumen, como respuesta a la pregunta de investigación planteada para el desarrollo de esta tesis se encontró que el proyecto de la Refinería del Pacífico, más allá de su factibilidad técnica o de su importancia para la industria petrolera nacional, tiene un importante tinte político, tanto a nivel nacional como regional. A nivel nacional se lo ve como parte de un grupo de proyectos estratégicos que permitirán generar las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo a mediano y largo plazo. Más allá de la seguridad energética lo que se busca es el incremento de los ingresos para reinvertir en el país y la reducción de la dependencia hacia la importación de derivados además de la preparación para dar el paso hacia la era pos-petrolera en el Ecuador.

Además, otra de las interrogantes que se han planteado alrededor de la Refinería del Pacífico, como empresa mixta entre Ecuador y Venezuela, está ligada a la posible dependencia que se podría generar hacia el petróleo venezolano, una vez que se agoten las reservas ecuatorianas. Según lo analizado en esta tesis se podría decir que si las relaciones geopolíticas se mantienen no se dará el caso ya que la visión venezolana va más allá. Su objetivo final está dirigido hacia un grupo de consumidores diferentes, que son los miembros del Asia-Pacífico, que se cuentan entre los principales consumidores de crudo del mundo. Por lo tanto, la construcción del proyecto de la Refinería del Pacífico le beneficia a Venezuela en el sentido de que tendría acceso a este mercado por el posicionamiento estratégico de la refinería en el puerto de Manta, en un país con el cual sus relaciones políticas son estables, por el momento. Dados estos precedentes no se hablaría de una relación de dependencia sino más bien de una alianza estratégica en donde tanto el uno como el otro se ven beneficiados.

El proyecto de la Refinería del Pacífico, como instrumento de política pública, responde a los planteamientos del neonacionalismo petrolero en el Ecuador y en la región, siendo un hito de este tipo de gobierno, así como lo fue el OCP en la época neoliberal y la Refinería de Esmeraldas y SOTE en el nacionalismo de los setentas. Esto indica que algunos proyectos de infraestructura, como los mencionados, son factibles bajo ciertos contextos geo-políticos específicos y responden más a una visión política que a las necesidades reales de la población.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2011). *Unas reformas con muy poca reforma*. Quito: FLACSO.
- Acción Ecológica (2013). “¿Quiénes somos?” Visitado el 6 de septiembre del 2013 www.accionecologica.org
- Althaus, Catherine, Peter Bridgman y Glyn Davis (2013). *The Australian Policy Handbook*. Sidney: Allen & Unwin.
- Aráuz, Luis Alberto (2004). *Contratación Petrolera ecuatoriana 1972-2003 en Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Arriagada, Genaro (2006). “Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de las relaciones internacionales a través de la política del petróleo Venezolana”. *Real Instituto Elcano* N° 20: 1-32.
- Ávila, Ramiro (2008). “La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado”. *Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad* N° 3: 1-34
- Baquero, Patricio. (2001). *Alianzas Estratégicas en la Industria Petrolera*. Quito: Fundación Eugenio Espejo.
- British Petroleum (2007). “Statistical Review of World Energy”. Visitado el 26 de junio del 2013 www.bp.com
- _____ (2013). “Empresa”. Visitado el 26 de junio del 2013 www.bp.com
- Bull, Hedley (1979). “Recapturing the just war for political theory”. *World Politics* Vol. XXXI N° 4: 588-599.
- Buitrago, Ricardo (2006). “Latinoamérica y su modelo primario exportador: el impacto de la integración regional”. *Suma Administrativa* Vol. I N° 2: 159-175.
- Cabezas, Rodrigo (1974). “Política Petrolera Ecuatoriana”. *Nueva Sociedad* No. 14: 24-70
- Cardozo, Elsa (2007). “La integración energética regional: factor de (in)governabilidad/ (in)seguridad”. En *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Kurt-Peter Schütt y Flavio Carucci (Comps): 101-112. Caracas: ILDIS.
- Chu, Cordia (1992). *Problem definition in research design and planning*. Brisbane: Griffith University.
- Conesa, Eduardo (1983). *Conceptos fundamentales de la integración económica*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Constitución de la República del Ecuador 2008
- Creamer, Bernardo (2010). “La Refinería del Pacífico ¿Oportunidad Real y fin de la iniciativa Yasuni ITT?”. *Boletín Koyuntura* N° 12: 9-20
- Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Cueva, Agustín (1989). “El proceso de dominación política en Ecuador”. *Planeta* N° 8: 110-125
- Documento notariado (2008). *Constitución de la compañía Refinería del Pacífico RDP compañía de economía mixta*. N°. 2732. Notaría Pública Cuarta del Cantón Manta.
- Donoso, Aurora (2011). “Refinería del Pacífico en Montecristi ¿de los derechos a los desechos?”. *Boletín de Acción Ecológica* N° 162: 1-43

- Echavarría, José María (2009). *Evaluación Global de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA.
- Ecuador Estratégico EP (2013). “Listado de proyectos estratégicos”. Visitado el 2 de agosto del 2013 www.ecuadorestrategicoep.gob.ec
- EP Petroecuador (2008). “La integración energética dio otro paso adelante”. *Petróleo Actualidad* N°. 9: PAGINAS.
- _____ (2013a). “La historia del petróleo en el Ecuador”. Visitado el 23 de enero del 2013 www.eppetroecuador.ec
- _____ (2013b). “Refinería de Esmeraldas”. Visitado el 3 de marzo del 2013 www.eppetroecuador.ec
- _____ (2013c). “SOTE”. Visitado el 30 de junio del 2013 www.eppetroecuador.ec
- Espinoza, Ramón (1997). “Evolución de la Política Petrolera Nacional”. *Economía* N°. 600: 60-73.
- Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica*. Quito: Abya Yala-FLACSO.
- _____ (2008). “Neonacionalismo petrolero en los Andes”. *Observatorio Socio ambiental FLACSO – Ecuador* N° 4: PAGINAS.
- _____ (2007). “Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador”. *Ecuador Debate* N° 70: 11-39
- Fontaine, Guillaume y Alicia Puyana (2008). *La guerra de fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Fuentes, José Luis (2011). “El nuevo nacionalismo petrolero y la política exterior venezolana”. *Letras Verdes* N° 8: PAGINAS.
- Funciones SENPLADES (2007). *Descubra quiénes somos y qué hacemos*. SENPLADES
- González, Milko Luis (2008). *Nuevas perspectivas de la integración energética en América del Sur: ¿cambios paradigmáticos?* Quito: ILDIS.
- Granda, Jorge (2008). *Pobreza, exclusión y desigualdad*. Quito: FLACSO.
- Hass, Ernest (1958). *The uniting of Europe, political, social and economic forces 1950-1957*. Londres: Stevens & Sons.
- Heraud, Guy (1968). *Los príncipes del federalismo y la federación europea: Contribución a la teoría jurídica del federalismo*. París: Prensa de Europa.
- Hermet, Guy, Ali Kazancigil, y Jean Francois Prud'homme (2005). *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París: Karthala.
- Hernández - Grisanti, Arturo (1974). “La nacionalización del petróleo en Venezuela”. *Nueva Sociedad* N° 14: 27-36.
- Herrera, Ingrid y Ramón Pineda (2007). *Booms petroleros: Una definición*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013a). “Censo de Población y Vivienda 2010”. Visitado el 3 de agosto del 2013 www.inec.gob.ec
- _____ (2013b). “Misión” Visitado el 6 de septiembre del 2013 www.inec.gob.ec
- Kazancigil, Ali (1998). “Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge”. *International Social Science Journal* N° 50: 69–79.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord In the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

- _____ (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano.
- Kooiman, Jan (2002). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Kérébel, Cécile (2009). “Qu’est-ce que la gouvernance globale de l’énergie? Les termes du débat”. *La Gouvernance mondiale de l’énergie*. Serie *Gouvernance européenne et géopolitique de l’énergie* N° 5: 256.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas. División del Desarrollo Social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lahoud, Gustavo (2008). *Una aproximación teórica a la soberanía energética e integración regional sudamericana*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de investigaciones científicas y técnicas.
- Lander, Luis y Margarita López (2002). *Venezuela, golpe y petróleo*. Caracas: OSAL.
- Le Calvez, Marc (2008). “El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela.” *Guerra de Fuego políticas petroleras y crisis energética en América Latina*: 53-73. Quito: FLACSO.
- López Peña, Julio y Juan José Herrera Mera (2012). “Un giro en la gestión petrolera, monitoreo 2009 – 2010”. *Lupa Fiscal* N° 3: 1-28.
- Mayntz, Renate (2002). “Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza”. *Instituciones y Desarrollo* N° 7: 56-98.
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (2013) “Misión”. Visitada 6 de septiembre 2013 www.produccion.gob.ec
- Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos (2009). “Agenda para la Transformación Productiva. MCPEC [Versión electrónica]
- _____ (2011). “Rendición de cuentas”. Visitada el 20 de agosto del 2013 www.sectoresestrategicos.gob.ec
- _____ (2013a). “Agenda Sectorial”. Visitada el 08 de agosto del 2013 www.sectoresestrategicos.gob.ec
- _____ (2013b). “Misión”. Visitado el 6 de septiembre 2013b www.sectoresestrategicos.gob.ec
- Ministerio de Ambiente (2013). “Misión”. Visitado el 6 de septiembre 2013 www.ambiente.gob.ec
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2013a). “XI Ronda petrolera”. Visitado el 5 de junio del 2013 www.recursosnaturales.gob.ec
- _____ (2013b). “Misión”. Visitado el 6 de septiembre 2013 www.recursosnaturales.gob.ec
- Muller, Pierre y Yves Surel (1998). *L’analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- Narváez, Iván y María José Narváez (2011). *Derecho ambiental en clave neoconstitucional*. Quito: FLACSO.
- Ocampo, José (2004). *Más allá del Consenso del Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: CEPAL.
- Oleoducto de Crudos pesados (2013). “Empresa”. Visitado el 1 de agosto del 2013 www.ocpecuador.com
- Organización de Países Exportadores de Petróleo (2013). “Misión”. Visitado el 29 de julio 2013 www.opec.org

- Ordoñez, Andrea, María del Carmen Pantoja y Julio López (2010). “Arreglos institucionales en el sector extractivo: Principales elementos conceptuales y experiencias internacionales”. *Hablemos de Políticas* N° 6: 1-24.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, SENPLADES
- Parson, Wayne (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila - FLACSO.
- Petróleos de Venezuela (2013). “Acerca de PDVSA-Historia”. Visitada 1 de agosto del 2013 www.pdvsa.com
- Prats, Joan (2006). *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz: Plural editores.
- Puyana, Alicia (2008). “El petróleo y el crecimiento económico Mexicano. Un recuento de oportunidades perdidas”. *Guerra de Fuego políticas petroleras y crisis energética en América Latina*: 129-146. Quito: FLACSO.
- Refinería del Pacífico Empresa Mixta (2013a). “Historia”. Visitado el 2 de enero del 2013 www.rfp.ec
- _____ (2013b). “Empresa”. Visitado el 2 de agosto 2013 www.rdp.ec
- Reglamentos para Convenios de Alianzas Estratégicas (2000), Decreto 799
- Rio Napo Empresa Mixta (2013) “Misión”. Visitada el 07 de marzo del 2013 www.rionapocem.gob.ec
- Roth, Adré-Noel (2007), *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau, Isabelle (2008). *Hacia la integración de los mercados petroleros en América*. México: El colegio de México.
- Samuels, Alexander (1997). *Apuntes sobre preparación y evaluación de proyectos*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2010). “Agenda Zonal para el Buen Vivir”. *Propuesta de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial*. SENPLADES [Versión electrónica].
- _____ (2012). *Transformación de la matriz productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. SENPLADES, 1era edición- Quito.
- _____ (2013). “Misión”. Visitado el 6 de septiembre 2013 www.planificacion.gob.ec
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2013). “Misión”. Visitado el 6 de septiembre 2013 www.educacionsuperior.gob.ec
- Solimano, Andrés (2005). “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL* N° 87: 1-35
- Sosa Martínez, Beatriz (2000). “Governance: la comprensión y la expresión”. *Puntoycoma* N° 66. Visitado el 17 de septiembre del 2013 <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>
- Tokatlian, Juan Gabriel (1994). *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. México: Nuevo hacer grupo editor latinoamericano.

- Thurber, Mark, David Hulst y Patrick Heller (2010). *The Limits of Institutional Design in Oil Sector Governance: Exporting the “Norwegian Model”*. New Orleans: Program on Energy and Sustainable Development. Stanford ISA Annual Convention.
- Vieira, Edgar (2005). “Evolución sobre las teorías de integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”. *Papel político* N° 18: 235-290.
- Wildavsky, Aaron y Hugh Hecló (1974). *The private government of public money: community and policy inside British political administration*. Londres: Macmillan.

Documentos

- Constitución de la República del Ecuador
Ley de Empresas Públicas (2010), Registro Oficial Suplemento N°. 48
Ley de Hidrocarburos (1982), Registro Oficial N°. 306
Ley de Hidrocarburos (2010), Registro Oficial N°. 244
Ley Trole I (2000), Registro Oficial Suplemento N°. 34
Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013

Entrevistas

- Alberto Acosta- Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, (16 de mayo del 2013)
Aurora Donoso- Investigadora Acción Ecológica, 2013 (21 junio del 2013)
Diego Ayala- Director de Información del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2013 (18 de mayo del 2013)
Jorge Espinosa- Funcionario de la Dirección de Rediseño y Desconcentración, 2013 (19 de junio del 2013)
Patricio Vásquez- Coordinador de Planificación del Ministerio de Ambiente, 2013 (20 de junio del 2013)

Grupo Focal Estudiantes

- Participación Ingeniera en administración de empresas agropecuarias (código EGF3F), 2013
Participación Economista (código EGF2F), 2013
Participación Ingeniero en ecoturismo (código EGF1M), 2013

Grupo Focal Graduados

- Participación Ingeniera en eco-turismo (código GGF1F), 2013
Participación Ingeniera comercial (código GGF2F), 2013
Participación Economista (código GGF3F), 2013
Participación Ingeniero ambiental (código GGF4M), 2013
Participación Ingeniero ambiental (código GGF5M), 2013
Participación Ingeniero agropecuario (código GGF6M), 2013

Anexos

Anexo N°. 1

Guía de entrevista a profundidad Alberto Acosta

Preguntas

Según su opinión, ¿cuáles son las principales razones por las cuales se optó por construir una nueva refinería en lugar de ampliar la ya existente?

¿Por qué considera usted que a pesar de las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía sobre las reservas probadas en el Ecuador se decidió realizar una inversión tan grande en una nueva refinería?

¿Cuál es el tipo de crudo que se refinará en el nuevo complejo petroquímico?

¿Cómo se vincula este proyecto con el cambio de matriz energética en el Ecuador que pretende incorporar nuevas fuentes de energía más limpias?

¿Cómo aportaría este proyecto tanto a la seguridad energética como a la soberanía energética?

¿Qué petróleo se contempló refinar en el momento que se agoten las reservas en el Ecuador?

Anexo N°. 2

Guía de entrevista a profundidad MAE

Preguntas

¿Cuál es el impacto que un proyecto como la refinería podría traer consigo para la zona?

¿Cree que el paso del MAE del Ministerio Coordinador de Patrimonio al MICSE traerá consigo cambios significativos?

¿Considera que al estar bajo la coordinación del MICSE (donde también se encuentra otros sectores estratégicos altamente contaminantes como minería y petróleo) se perderá la capacidad de acción del Ministerio o se potenciará?

En cuanto a grandes proyectos de infraestructura como la Refinería del Pacífico, ¿considera que se podrán seguir realizando supervisiones y auditorías con el mismo rigor?

Anexo N°. 3

Guía de entrevista a profundidad MICSE

Preguntas

¿Considera que podría existir alguna lucha de intereses entre el MAE y entidades públicas dedicadas a actividades contaminantes como las industrias extractivas?

¿Cómo ve usted el hecho del que el MAE ahora este bajo la coordinación del MICSE?

¿Considera que el MAE podrá continuar realizando sus actividades de control y auditoría ambiental con la misma libertad que hasta el momento?

¿Cuál considera usted que fue el objetivo de incorporar al MAE dentro del grupo de entidades que se encuentran bajo su coordinación?

Anexo N°. 4

Guía de entrevista a profundidad SENPLADES

Preguntas

Desde el ideal de la nueva construcción institucional del estado. ¿Cuál fue el objetivo de reducir el número de ministerios coordinadores? Y ¿Cuál fue el objetivo de incluir al MAE dentro del grupo de ministerios bajo la coordinación del MICSE?

Al colocar bajo un mismo ministerio coordinador tanto a petróleo, minería y ambiente ¿no se caería en un tipo de juez y parte, qué limitaría el accionar del MAE en pro del cuidado y protección del ambiente?

¿Cuál es la visión del SENPLADES sobre la nueva institucionalidad del Estado al largo plazo, centrándose en el caso anterior?

Anexo N°. 5

Guía de entrevista a profundidad Acción Ecológica

Preguntas

¿Cuál considera usted que fue el objetivo al incluir al MAE dentro del grupo de ministerios bajo la coordinación del MICSE?

¿Cree que esto podría afectar a la gestión que realiza el MAE con respecto a los grandes proyectos de infraestructura como la Refinería del Pacífico?

¿Cree que esta nueva institucionalidad es sostenible a lo largo plazo?

Anexo N°. 6

Guía de Grupos Focales

Introducción:

Mi nombre es Karla Arias, estudiante de la maestría en Gobernanza Energética en el Programa de Estudios Socio-ambientales en la FLACSO. Al momento me encuentro realizando mi tesis para lo cual he planteado la elaboración de estos grupos focales como parte de la metodología de investigación para el levantamiento de información.

El objetivo de este grupo focal es recolectar información cualitativa sobre la situación del mercado laboral y educación superior en su zona y su percepción sobre las oportunidades de vinculación laboral en la Refinería del Pacífico. Toda la información brindada será confidencial y utilizada únicamente con fines académicos.

Instrucciones:

- 1.- el grupo focal estará conformado por máximo ocho personas
- 2.- a cada uno de los participantes se les entregará una identificación
- 3.- se respetarán los turnos para escuchar la mayor cantidad de opiniones ya que todas son sumamente valiosas
- 4.- el grupo focal tendrá una duración aproximada de una hora y media

- 5.- en caso de que algún participante se exceda en el uso de la palabra, se le indicará de la manera más respetuosa
- 6.- la guía se dividirá en tres bloques de preguntas, las primeras en relación al mercado laboral, la segunda en relación a la oferta de educación superior y la últimas en sus expectativas de vinculación laboral con la Refinería del Pacífico.

Desarrollo

Mercado laboral

- 1.- ¿Cuál es la principal actividad productiva en su localidad?
- 2.- ¿Existen oportunidades laborales en su localidad? ¿Cuáles son?
- 3.- Según su opinión, ¿a quiénes se les facilita conseguir trabajo en su localidad a las personas con preparación universitaria, o a aquellas que no poseen esta preparación?
- 4.- ¿A ustedes se les facilitó encontrar trabajo al finalizar sus estudios? (graduados)
- 5.- ¿Cuáles son sus expectativas laborales al finalizar sus estudios? (estudiantes)

Educación Superior

- 1.- ¿Considera que la educación que imparten las Universidades de su localidad es de calidad?
- 2.- ¿Considera que profesionales graduados de estas Universidades pueden competir con graduados de universidades de Quito, Guayaquil o del extranjero?
- 3.- ¿Considera que la oferta académica existente en estas universidades satisface la demanda laboral en su localidad?

Refinería del Pacífico

- 1.- ¿Considera que el proyecto de la Refinería del Pacífico va a cambiar el modo de vida en su localidad?
- 2.- ¿Considera que este proyecto ayudará a reducir la tasa de desempleo en su localidad?
- 3.- ¿Considera que los lugareños cuentan con la preparación suficiente para ocupar cargos importantes dentro de la refinería?
- 4.- ¿Considera que las Universidades están abriendo nuevas carreras que respondan a la demanda laboral que traerá la refinería?