



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2009-2011

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

**PETROAMAZONAS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA
PETROLERA**

OSCAR JAVIER CAICEDO SALCÁN

MAYO, 2012



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2009-2011

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

**PETROAMAZONAS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA
PETROLERA**

OSCAR JAVIER CAICEDO SALCÁN

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORES: JOSÉ LUIS FUENTES

TEODORO BUSTAMANTE

MAYO, 2012

DEDICATORIA

A Dios, a la memoria de mis dos hermanos que siempre me acompañarán desde el infinito, a mi familia, en especial a mi hermana Mónica que se encuentra en el extranjero.

AGRADECIMIENTOS

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a todas las personas que me ayudaron de alguna manera en la elaboración de este trabajo de investigación.

Un profundo agradecimiento al Doctor Guillaume Fontaine por dirigir mis tesis con mucha paciencia, además por los conocimientos impartidos durante toda la maestría. A José Luis Fuentes de igual manera mi más fraterno agradecimiento por sus valiosos aportes y observaciones realizadas en el desarrollo de los capítulos. Un reconocimiento a FLACSO Sede Ecuador, a Iván Narváez y la Comisión Docente al otorgarme la beca para realizar mis estudios de postgrado.

Nada de esto hubiera sido posible sin el apoyo y el amor que brindaron toda mi familia y un amigo en especial a quienes los quiero y los respeto mucho. Agradezco de todo corazón a mi hermana Mónica pues sin su apoyo no hubiese llegado a este nivel. A la bondad de mis padres, a mi madre Rosario, mis herman@s Ángel, Washington (+), Carmita, Geovanny (+), Paúl, Jeanneth, Sandro, Mónica, Silvana, Diego, María Fernanda (+) que nunca me dejaron sólo y siempre me acompañaron en aquellos momentos difíciles.

Agradezco a mis compañer@s de la convocatoria 2009-2011 por su apoyo dentro de las aulas, por sus valiosas palabras y que siempre perduraran para toda la vida.

ÍNDICE

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I	17
APROXIMACIÓN TEÓRICA: NUEVO INSTITUCIONALISMO.....	17
La política pública desde el enfoque de la gobernanza	18
El ciclo de la política pública	19
La implementación de la política pública	20
Instrumentos: el medio para entender la política pública	22
Los instrumentos como instituciones	23
Lógica de lo adecuado	25
Reorganización de las instituciones	25
Tipos de gobernanza	27
Reformas institucionales	33
CAPÍTULO II	35
LA POLÍTICA PETROLERA DE PETROECUADOR	35
Instrumentos que regulan la gestión de PETROECUADOR	35
El papel del gobierno en el proceso de reestructuración	44
La burocracia como actor en la reestructuración	51
CAPÍTULO III	57
LA GESTIÓN DE PETROAMAZONAS DESDE LA VISIÓN EMPRESARIAL	57
Antecedentes	57
Occidental Petroleum (OXY) y la caducidad del contrato	61
PETROAMAZONAS EP el nuevo actor en la industria petrolera nacional	65
La gestión de PETROAMAZONAS EP	72

CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXOS	98

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Gráfico N° 1. Presupuesto de inversiones en PETROECUADOR	47
Grafico N° 2. Producción de petróleo de PETROECUADOR	49
Gráfico N° 3. Producción de petróleo de la compañía OXY	64
Gráfico N° 4. PETROAMAZONAS EP Cifras 2006-2009.....	76
Gráfico N° 5. Producción nacional de crudo de PETROAMAZONAS EP	77
Organigrama N° 1. Organigrama EP PETROECUADOR	41
Tabla N° 1. Clasificación general de la estructura de la función ejecutiva por organismo	38
Tabla N° 2. Estructura Directorio de las empresas estatales en hidrocarburos	43
Tabla N° 3. Presupuesto de Inversiones en PETROECUADOR	47
Tabla N° 4. Producción de petróleo de PETROECUADOR	48
Tabla N° 5. Recursos humanos en el sistema PETROECUADOR	52
Tabla N° 6. Normativa de EP PETROECUADOR	55
Tabla N° 7. Producción de petróleo de la Compañía OXY	63
Tabla N° 8. Instrumentos de política utilizados para la creación de PETROAMAZONAS EP	67
Tabla N° 9. PETROAMAZONAS EP Cifras 2006-2009.....	76

RESUMEN

Petroamazonas como Instrumento de la Política Petrolera es un tema de investigación cuyo debate se inserta en el quehacer de la industria petrolera ecuatoriana, que se fortalece con el apoyo del gobierno de la revolución ciudadana y, a la vez, es utilizada como referente tanto para la empresa pública PETROECUADOR como para las empresas privadas en cuanto a su forma de operación en áreas de exploración y explotación de petróleo.

Sin embargo, para abordar esta investigación es necesario conocer sobre los procesos de cambio tanto a nivel político, administrativo, económicos a los cuales ha incurrido cada gobierno. Así, desde el año 1992, empezando con la presidencia de Sixto Durán Ballén hasta 2005 con Lucio Gutiérrez y, junto con su gabinete ministerial buscaron modificar normas, leyes constitucionales que les permita en primera instancia controlar los organismos del Estado para luego proceder a desintegrar a la estatal PETROECUADOR y por consiguiente provocar su privatización. Hechos que no se pudieron consumir por la reacción de los diferentes actores políticos tales como: sindicalistas petroleros, colegios de profesionales conocedores del tema, entre otros quienes defendían a la estatal manifestando cambios más profundos en su estructura organizacional, antes que su privatización.

No tomó mucho tiempo para que estos hechos sucedieran, al reformar la Ley de Hidrocarburos se favoreció a las compañías privadas se eliminó la autonomía financiera de PETROECUADOR¹, también se modificaron varios instrumentos contractuales en detrimento del Estado; se entregaron campos de PETROECUADOR con reservas probadas e incluso en producción tal como sucede en la actualidad con el campo Sacha que es operado por PDVSA.

Y aunque se requiere dar un nuevo giro institucional se necesita a la vez hacer una transformación profunda e integral de la empresa estatal; si embargo los decretos y reformas a las leyes, normas y demás reglamentos no logran cuajar un verdadero cambio en las instituciones del Estado.

¹ Mediante la Ley 18 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 76 del 30 de Noviembre de 1992, Sixto Durán Ballén le dio el golpe de gracia a Petroecuador, al quitarle la autonomía administrativa y financiera.

Esta investigación propone una mirada novedosa sobre el proceso de reestructuración y la creación de una nueva empresa de petróleos; esto a partir de la caducidad del contrato con la empresa Occidental que a su vez marca el punto de partida para dividir en dos a la estatal PETROECUADOR. Empieza en el gobierno de Alfredo Palacio (2006) mediante el uso de un instrumento (Decreto Ejecutivo 1546, decreta el Estado de emergencia y crea la Unidad de Administración Temporal de Operaciones Bloque-15). Luego en 2007 con Rafael Correa en la Presidencia, dicta una serie de instrumentos como una nueva Constitución Política aprobada en 2008 la misma que prepara el camino para la creación de empresas públicas, la fortalece con la Ley Orgánica de Empresas Públicas en 2009 y cumple su objetivo de institucionalizar a la empresa PETROAMAZONAS EP con el Decreto Ejecutivo 314 del 6 de abril del 2010.

De esta manera los decretos y leyes han servido para transformar y crear un nuevo actor en la industria petrolera nacional como es el caso de PETROAMAZONAS que compita en ciertas áreas con la ya existente PETROECUADOR.

INTRODUCCIÓN

Aunque heterogéneas y con formas diferentes, las industrias y empresas petroleras latinoamericanas continúan distinguiéndose por presentar algunas características similares a la industria y empresas petroleras internacionales. Por ejemplo, la industria petrolera latinoamericana se ocupa de explorar-explotar-transportar y comercializar petróleo y/o los derivados extraídos de su refinación. Desde este punto de vista, esa industria presenta la misma característica que la industria petrolera internacional: es una industria integrada, "desde el pozo hasta la estación de servicio". También lo son las empresas latinoamericanas que manejan esa industria. Esta nueva consideración, manifestada en políticas públicas, decisiones organizacionales y cambios institucionales, constituye un verdadero cambio estructural.

En el periodo de análisis (años 1990 y 2000) se sienta un precedente ya que diferentes países de la región sistematizan procesos de cambio organizacional tanto en el orden gubernamental como el de sus empresas estatales de petróleo esto, con el apoyo de reformas a normas, reglamentos y leyes constitucionales que devinieron en privatizaciones de sectores estratégicos por un lado y por otro la apertura a la inversión extranjera.

Dependiendo de los acuerdos políticos que los actores puedan lograr en cada país, se están tomando decisiones en el conjunto de los productores de petróleo latinoamericanos que van desde la privatización total de la industria y de las empresas (Argentina y Bolivia) (Campodónico, 2007b y Villegas, 2002) hasta la desmonopolización (Brasil y Perú), pasando por la apertura a la inversión privada de ciertas actividades (México, Venezuela y Ecuador) (Campodónico, 2007a-b), con modificación integral o parcial de los marcos regulatorios (Brasil y Venezuela) (Campodónico, 2007a).

Vinculadas históricamente a la intervención del Estado en América Latina para garantizar y asegurar el suministro de energía (Ruiz-Caro, 2006 y Dirmoser s/f) a precios inferiores a los del mercado petrolero internacional, las industrias petroleras latinoamericanas formaron parte importante de los procesos de nacionalización y dieron lugar a la creación y desarrollo de importantes empresas públicas petroleras (EP).

El sector energético y, en sí, el petrolero ha sido tradicionalmente uno de los sectores con mayor presencia estatal en la actualidad. Aunque las reformas en el propio sector se explican por su problemática específica, son numerosos los motivos que, originados en otros ámbitos, han empujado a la industria hidrocarburífera hacia su reestructuración. En alusión a lo antes mencionado se tiene por ejemplo los cambios de gobiernos, reformas constitucionales, seguridad energética y profundización de la democracia.

Diferentes autores analizan a la reestructuración de las empresas estatales partiendo desde cambios de Constituciones hasta reformas a la ley y a sus normas, sin embargo consideran a ésta como un problema de gobernanza. Fontaine (2010) señala que, el primer problema de gobernanza energética atañe a la seguridad de abastecimiento, en un contexto de alza acelerada de la demanda mundial, entre otras cosas procedente de países emergentes². Esto a su vez ha generado que las industrias ingresen en un proceso de cambio, para así satisfacer la demanda tanto del mercado interno como externo. El segundo problema consiste en satisfacer estas necesidades sin sacrificar el desarrollo humano ni el medio ambiente. El tercer problema es definir en qué condiciones la industria de hidrocarburos es susceptible de insertarse en los mercados mundiales y escapar a la dependencia externa (Fontaine, 2010:25).

Desde una perspectiva economicista, autores como Merino (2010), plantean la pérdida de viabilidad del esquema de desarrollo de la economía en su conjunto que estimuló la necesidad de reestructurar el sector de la energía. Pues desde que se descubrió el primer barril de petróleo éste ha servido para financiar el presupuesto del Estado sin tomar en cuenta que existen factores inherentes de la industria hidrocarburífera que es necesario modernizar para ser más competitivos a nivel mundial.

Al respecto la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE 2009) marca aspectos muy relevantes, inclusive dentro de los elementos de las reformas macroeconómicas y estructurales que afectaron al sector incluyendo las referidas al rol del Estado, algunas de las categorías que provocaron éstas reformas son: a.- El profundo cambio que se produce en la relación entre el Estado y las empresas públicas debido a la

² Estos países son Brasil, Rusia, India, China y South África

resolución de los problemas fiscales y la definición de las funciones del propio Estado; b.- Los procesos de privatización de empresas públicas, que ha decir de Argentina y Perú la situación se tornó complicada en la década de los 90' y c.- De manera indirecta, la liberalización comercial, la desregulación de los mercados de bienes y servicios en tanto que implica la reducción del otorgamiento de subsidios, la liberalización de los mercados financieros y la desregulación de la inversión extranjera.

OLADE (2009) continúa manifestando que los procesos de reorganización efectuados en el área energética, parten de la iniciativa de una nueva política petrolera que en comparación con años anteriores (años noventa), éstos servían a las grandes transnacionales y a interés particulares. A esto se suma que en todos los países de la región se ha tomado decisiones importantes que se pueden calificar como medidas orientadas a la modernización del sector petrolero.

Pues bien, la mayoría de Empresas Públicas latinoamericanas está siendo sometida a un proceso de reestructuración ya que a las mismas tratan de sofisticarlas para enfrentar con algún grado de éxito a los nuevos competidores, ampliamente dotados en tecnología, capital y flexibilidad operativa.

Sin embargo, para llegar a éste proceso de cambio se necesita de grandes cantidades de recursos (inversión extranjera directa) cosa que los países menos desarrollados son deficitarios. A esto se suma alternativas de inversión que para muchos gobiernos resulta poco eficaz aceptarlas, dado a los problemas que se generan cuando las inversiones de multinacionales se ven afectadas llevando su problema a cortes y arbitrajes internacionales. Al respecto, y para salir de esta encrucijada varios países entre estos Ecuador han tenido que incurrir en diversas y variadas formas contractuales que van desde las alianzas estratégicas con algunos de sus competidores privados (tipo PDVSA-PETROECUADOR, Pemex-Shell), pasando por la capitalización de la empresa (tipo YPF de Bolivia) (Villegas, 2002), hasta la división de la empresa en subsidiarias operativas con otra empresa actuando como "holding" (tipo Pemex) (Rousseau, 2010).

Esto les permitirá desde luego que, para ser competitivas con las empresas privadas que están entrando de nuevo en el mercado de América Latina, la

reestructuración exige también concentrar las empresas públicas en las actividades medulares del negocio petrolero.

En definitiva, la reestructuración exige que las Empresas Públicas se semejen más a las grandes empresas petroleras internacionales privadas (majors) y terminen por adoptar estrategias de racionalización y optimización más o menos similares en actividades tan disímiles como reestructuración corporativa, calidad de los procesos, gerencia orientada hacia la preservación del medio ambiente, énfasis en las actividades colocadas aguas arriba (upstream), mejor manejo de los niveles de inventario de productos (tipo "just in time", por ejemplo), control de costos y atención al cliente. Un par de prácticas se han adoptado hasta ahora, sin que su adopción replantee la discusión de ¿qué es una empresa pública? Por un lado, se adoptan prácticas comerciales típicas de las empresas privadas (contables, gerenciales, costo-beneficio y precios) y, por el otro, se pretende traspasar del Estado (o del Ministerio correspondiente) la administración de los recursos naturales.

Para Ecuador su política petrolera ha estado envuelta en un sinnúmero de reformas a las leyes, reglamentos y normas, las mismas que han desembocado en un conflicto de intereses y enfrentamientos políticos entre los diferentes gobiernos (periodo neoliberal 1992-2006 y 2007 en delante de corte socialista) y, esto por el control de la industria petrolera ecuatoriana –PETROECUADOR-. Dando paso así, a que se matice procesos de reestructuración institucional que hasta la fecha no culmina.

Es indispensable analizar los cambios en la política pública que han adoptado las administraciones de turno; pues éstos tienen relación directa con la organización de la empresa PETROECUADOR. Así, Le Calvez (2009), por ejemplo analiza la posición del sector petrolero desde una perspectiva económica e histórica para establecer el contexto en el cual se insertan los cambios de éste sector en el ámbito nacional. Además, es necesario estudiar los modelos de los sistemas de gobernanza prevalecientes en el país, que permiten atender la implementación de políticas petroleras contrastadas al caso ecuatoriano. Dentro de éstos sistemas están la gobernanza democrática, gobernanza interactiva y la gobernanza corporativa. Cada una de estas se manifiesta en torno a un Estado cuya administración tiene como objetivo satisfacer cada una de las demandas de la sociedad.

Sin embargo, en nuestro país durante la década pasada especialmente desde 1992 en adelante, todos los gobiernos buscaron dichas modificaciones institucionales para beneficiar a las empresas petroleras privadas más no así a la sociedad en general. Así, se reformó la Ley de Hidrocarburos eximiendo a las compañías petroleras del pago de regalías y se crearon incentivos tributarios (exoneración de impuestos a la constitución, aduaneros, a la exportación, primas de entrada, derechos superficiarios, aportes de compensación) (Llanes, 2006: 29 y 50); se expidió la Ley de Presupuestos del Sector Público, que eliminó la autonomía financiera de PETROECUADOR.

De ésta forma empezó el deterioro de la estatal; pues, desde aquel momento pasaba a depender del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar sus inversiones en la cadena productiva. La producción de petróleo crudo que ya era de 117'173.000 MBP en 1992 (114'581.000 MBP de PETROECUADOR) subió a 194'172.000 MBP en 2005 (70'972.000 MBP de PETROECUADOR), con una notoria caída en la producción estatal y una fuerte expansión de la privada (Petroecuador, 2002; BCE, Información Estadística 2006).

El presupuesto de inversiones desde inicios de esta década se ha ejecutado en un promedio del 50%. Si en el 2000, el Ministerio de Finanzas entregó solo el 40,28%, para el 2005, la ejecución fue del 50,27% (Petroecuador, Presidente Ejecutivo, 14/6/2006). Esto se refleja en las filiales. Así, en el período 2000-2005, la ejecución del presupuesto de inversiones en PETROPRODUCCION fue del 62,44%, en PETROINDUSTRIAL del 50,79%, en PETROCOMERCIAL del 34,33%, en la Gerencia de Oleoductos del 39,07% (Ibidem). La carencia del presupuesto de inversiones afecta a todas las fases de la industria, le resta posibilidades de crecimiento a la producción de crudo (no se realiza exploración, ni se reacondicionan pozos antiguos) y de expansión de las refinerías (operan con un 60% de eficiencia, la producción no cubre la demanda interna de derivados, no se obtienen nuevos productos). Por otra parte, la comercialización directa (interna y externa) se ve afectada por la falta de recursos para ampliar el mercado de venta de derivados con valor agregado. El sistema de transporte se deteriora continuamente, originando derrames y contaminación ambiental.

En 1998 en el gobierno de Abdalá Bucaram, caracterizado por incrementar los ya altos niveles de corrupción, hizo lo que pudo para favorecer al círculo vinculado a su

poder. Su ministro Alfredo Adoum, con la colaboración de Tripetrol (la hermana de Alejandro Peñafiel, máximo accionista de la petrolera y del Banco de Préstamos, ocupó la Subsecretaría), entregó los contratos que alcanzó siempre con el pretexto de la supuesta ineficacia de la empresa estatal. Si no pudieron entregar los campos más productivos de PETROECUADOR fue por la resistencia de los trabajadores y sectores populares y por la oposición de los demás sectores de la clase dominante que no se beneficiarían, que a la larga terminaría por derrocarlo. Esto limitó su tiempo de gobierno y sus posibilidades de cesión de contratos.

No terminaron de realizarse las reformas a la Ley de Hidrocarburos durante éste tiempo, más en el interinazgo de Fabián Alarcón se agregó un artículo numero 18 A después del art. 18, publicado en el Registro Oficial N° 12 del 26 de Agosto de 1998. En éste polémico artículo se permitía aun más que las empresas privadas transnacionales puedan participar en las fases de la cadena productiva.

Se ingresa al año 2000 y las cosas no parecen cambiar para el Estado ecuatoriano al menos en materia de política petrolera; pues en el gobierno de Jamil Mahuad se firmaron algunos de los contratos más onerosos para el Estado ecuatoriano (como el de la OXY) y, si bien se tomaron iniciativas más de fondo (como la ley Trole), el tiempo no le alcanzó para coronarlas pues fue depuesto. La denominada Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como Ley Trole I porque modificaba 14 cuerpos legales, introdujo reformas en la fase de transporte de hidrocarburos. Esta Ley fue iniciativa del Presidente Jamil Mahuad Witt (derrocado por el Levantamiento Popular del 21 de Enero del 2000), que finalmente fue aprobada durante el Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano, siendo presidente del Congreso Juan José Pons. Hay que manifestar que la Ley No. 2000-4, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 34, del 13 Marzo del 2000, sustituyó y modificó artículos como el número 3 y 64. Que posteriormente fueron reformados mediante la Ley No. 2000-10 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 del 31 Marzo 2000 en el cual se volvió a reformar el artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos.

Estas reformas viabilizaron la intervención de capitales privados en el transporte de hidrocarburos, lo que en lo posterior se concretó con la construcción y operación del Oleoducto de Crudos Pesados, a cargo del consorcio privado OCP Limited³.

Es importante resaltar que en todas las reformas realizadas hasta el año 2000, la implementación de dichas políticas públicas en el sector petrolero dio como resultado la privatización de más del 60% de la producción hidrocarburífera del Ecuador, lo que afectó a los ingresos del Estado.

Con Lucio Gutiérrez en el poder (2003- abril 2005) las cosas no mejoraron al contrario se deterioró la situación para la petrolera estatal. Intentó por distintas vías la privatización de los campos. Primero se propusieron introducir los Contratos de Asociación que les permitirían privatizar tanto los campos en producción como los campos con reservas probadas de PETROECUADOR. Luego intentaron las reformas a la Ley de Hidrocarburos, pero no prosperó. Por último fue derrocado por sus opositores políticos dando por terminado su mandato el 20 de abril de 2005.

Con la frase vamos a “refundar el país”, Alfredo Palacio (2005) asume la presidencia con una serie de demandas por parte del pueblo ecuatoriano: la reforma política mediante la Asamblea Constituyente, la implementación de una política petrolera soberana con la salida de la OXY y la renegociación de los contratos petroleros, la lucha contra la corrupción, la mejora de las condiciones de vida, entre otros. Pero a la final no logró concretar sus propuestas.

A pesar de la falta de decisión y fuerza del gobierno de Palacio, las movilizaciones sociales y populares lo obligaron a declarar la CADUCIDAD del contrato de participación⁴ del Bloque 15 ubicado en la Región Amazónica Ecuatoriana con la petrolera estadounidense Occidental Exploration and Production Company;

³ El 16 de febrero del 2001, el Presidente Gustavo Noboa firmó como testigo de honor el contrato para la construcción entre el Gobierno y el consorcio OCP Limited, que presentó una oferta inicial de 799 millones de USD, cerrando el contrato por 1.100 millones de USD. Pero, el fraude para el país no acaba ahí, pues según las cifras oficiales del consorcio constructor, la inversión total del proyecto fue de 1.400 millones de USD, es decir 3 veces más de lo ofertado por el CIE (El Comercio, 21/08/2003, B1).

⁴ Este hecho se suscitó dado a que la empresa OXY transfirió el 40%, de los derechos y obligaciones del contrato de participación a la empresa canadiense ENCANA, sin la autorización del Ministerio de Energía y Minas. Violentando de manera directa el Art. 79 de la Ley de Hidrocarburos.

inclusive para Fontaine (2010: 333), la devolución de los activos de Occidental al Estado ecuatoriano fue también una oportunidad para reactivar la discusión en torno a la reforma de la empresa estatal PETROECUADOR; a iniciar el proceso de renegociación de los contratos petroleros; a no firmar el TLC y a plantear la reforma a la Ley de Hidrocarburos en cuanto a los ingresos extras generados por los altos precios del petróleo. Ya que cuando se firmaron los contratos de participación (entre los años 1995 y 2000) el precio del barril de petróleo estuvo entre 9,15 y 24,92 dólares, pero a partir del año 2005 subió a 42,84 dólares, siendo beneficiados sólo las transnacionales petroleras de los altos precios y no el Estado ecuatoriano.

Se lleva a cabo una reforma a la Ley de Hidrocarburos (Ley 42-2006) publicada en el Registro Oficial N° 257 del 25 de abril del 2006, éste reglamento obliga a las empresas en contrato de participación para la exploración o la explotación petrolera a conceder al Estado al menos la mitad de las ganancias “extraordinarias” (50-50) realizadas desde 2003. Esto consta en los artículos 44 y 55 de la Ley.

No obstante en 2007, ya en el gobierno de Rafael Correa la política petrolera tomaría un giro sin precedentes cuando anuncia elevar el porcentaje de participación de las ganancias. Así lo afirma Fontaine (2010:199), cuando en octubre de 2007, por Decreto Ejecutivo 662 el presidente Correa aumentó a 99% la participación del Estado en estas ganancias extraordinarias, dejando abierta la posibilidad de renegociar sus contratos respectivos en los siguientes meses. A la final se disminuyó a 70-30 en los contratos de participación.

Como PETROECUADOR es la que genera ingresos para el Estado por la explotación del crudo y, al ver los resultados no tan alentadores que arrojaban los informes de la administración estatal, se emprendió la tarea de reestructurar el sistema PETROECUADOR. Así el gobierno de Rafael Correa designó a la Marina (2007) como administrador de la mega institución; pero el pronunciamiento por parte de los directivos de la estatal determinó que el problema es la ausencia de una política de planificación y control interno de los procesos productivos. Mientras otros actores alucian que su paso por la presidencia ejecutiva y demás gerencias, fue criticada por sus propios funcionarios, sindicalistas y expertos petroleros.

Emite y utiliza una serie de instrumentos de política entre estos: Decretos Ejecutivos, crea una nueva Constitución Política aprobada en 2008⁵, la misma que le permite afianzar aun más la creación de Empresas Públicas (EP) junto con la Ley Orgánica de Empresas Públicas y que según el TITULO II DE LA DEFINICION Y CONSTITUCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, en su artículo N° 4 define: “Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado” y por supuesto el Decreto Ejecutivo 314 y 315 del 7 de abril del 2010 con el cual materializa la creación de empresas públicas.

De esta forma, la insignia del gobierno de izquierda es tomar el control de los recursos naturales y estratégicos en reacción al neoliberalismo, así el cambio de la política petrolera, la reestructuración de las empresas estatales –PETROECUADOR y PETROAMAZONAS- se fundamentado en el nacionalismo. Se alinea a los gobiernos más populistas como el de Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, con el primero mantiene alianzas en el ámbito petrolero, convenios que gira en torno a la explotación petrolera del campo Sacha junto con la estatal PDVSA. Sin embargo para Fontaine y Fuentes (2011:258), enfatiza que esta cercanía se caracteriza por un nacionalismo exacerbado, una retórica antiimperialista y antinoeliberal en contra de Estados Unidos y un llamado a la democracia participativa más allá de las reglas institucionales establecidas.

El presente estudio pretende abordarlo con una mirada distinta, desde el quehacer del Estado y sus implicaciones. Es decir, combinando el análisis de los instrumentos de las políticas públicas y la gobernanza. El primero es útil para entender cómo actúa el Estado y en qué condiciones toma decisiones, mientras que el segundo tiene que ver más con cómo éste logra adecuarse a los cambios generados por fuerzas

⁵ La nueva Carta Magna fue sometida a Referéndum Aprobatorio el 28 de septiembre de 2008, la misma que fue aprobada con el 63.93% de los votos válidos.

internas y externas y, a partir de ahí, generar políticas públicas. Ambas líneas están asociadas a la corriente del nuevo institucionalismo por el análisis de instituciones públicas que han de crearse.

Esta investigación tiene como objetivo en un principio analizar cómo cambiaron las relaciones entre en el Estado y los diferentes actores vinculados al sector hidrocarburífero, en especial con PETROECUADOR. El motivo que lo llevó a crear una nueva empresa petrolera –PETROAMAZONAS EP-, a la vez, utilizar a la misma como un instrumento de política frente a la otra empresa pública y las demás empresas privadas. Sin embargo queda la duda por qué no se fortaleció a la institución más grande del país “PETROECUADOR”.

La información recolectada se sistematizó en un principio con fuentes precisas en cuanto a mi problemática, esto me conllevó a visitar empresas publicas de petróleo, Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, revisar archivos en las bibliotecas de las universidades FLACSO (FLACSO-Virtual) Simón Bolívar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Central, Banco Central. Se preparó un cuestionario de preguntas para acceder a entrevistas con funcionarios públicos y privados, dado a las múltiples ocupaciones de los diferentes actores. Así, la presente investigación de tesis empezó en marzo de 2010 y, a medida que transcurrió en el tiempo empezó a tener los resultados esperados.

El desarrollo de la presente investigación consta de tres capítulos. El primero trata sobre el marco teórico, a la vez recopila un análisis del nuevo institucionalismo, los instrumentos de la política pública, con el fin de entender las transformaciones a las que están sujeto las instituciones, su relación con el Estado y demás actores de la política.

El segundo capítulo se enfoca en la situación de Petroecuador en los aciertos y desaciertos en cuanto a la política petrolera y el papel que toma el gobierno en el proceso de la reestructuración institucional.

El tercer capítulo aborda la creación de un nuevo actor de la industria petrolera nacional; esto mientras se cumple el proceso de reestructuración de PETROECUADOR para luego fusionarla con PETROAMAZONAS EP, por supuesto que dentro de la investigación de ésta tesis ya no se realiza.

CAPÍTULO I

APROXIMACIÓN TEÓRICA: NUEVO INSTITUCIONALISMO

La visión crítica del nuevo institucionalismo, o neoinstitucionalismo, propuesta por March y Olsen (1984), ha aparecido en la ciencia política despertando interés por un redescubrimiento del papel del Estado, para lo que es de suma importancia analizar el modo en que se desenvuelven las instituciones en la vida política. Este resurgimiento de la preocupación por las instituciones es una consecuencia acumulativa de la transformación moderna, y persistente comentario por parte de los observadores de ellas (Ibid.:735).

Además, este nuevo institucionalismo hace énfasis en la autonomía de las instituciones políticas, consecuentemente con la historia de sus posibilidades de ineficiencia, y la relevancia simbólica de su accionar dentro de una política de entendimiento.

El argumento de que las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos es consecuencia de los cambios que se presentan dentro de una nueva visión de gobierno. Entonces, nace un resurgimiento de la preocupación por las instituciones como consecuencia de su transformación moderna (Ibid.:734).

En ese momento se retoma el sendero de la ciencia política hacia sus orígenes institucionales, puesto que las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales (Peters, 2003:67), lo que ha permitido que la sociedad determine su elección en cuanto a la pertinencia de una serie de instituciones políticas.

Éstas son otras formas de entender las teorías, contrariamente al intercambio, y en este caso a la elección racional en que los actores políticos tienen cierto grado de preferencia hacia los procesos políticos, marcando una diferencia en cuanto al nuevo institucionalismo, puesto que en tal contexto las decisiones individuales dependen -en un alto nivel- de las interacciones con las instituciones.

Para March y Olsen (1984) la democracia política no sólo depende de condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas (Ibid.:738). Tal diseño, a su vez, permite entender la determinación en que diferentes actores políticos (llámense burocracia, asamblea, u otros) deciden la forma en que una

institución se construye. Además, conforme se determina la autonomía de cada una de ellas se hace necesario establecer que las instituciones son algo más que simples espejos de las fuerzas sociales.

La política pública desde el enfoque de la gobernanza⁶

Dentro del enfoque de la gobernanza, la forma como se presenta una política pública⁷ responde a cómo se institucionalizan los problemas dentro de la acción pública, los que a la vez son resultado de las interacciones entre los actores interesados en determinada situación, así como su forma de regulación.

Entonces, el concepto de gobernanza expresa las interacciones entre los actores políticos, que incluyen a las instituciones como entes administradores de recursos (económicos, informativos, etc.), lo cual hace que el gobierno esté en condiciones de regir a la sociedad considerando a las instituciones y a los recursos estatales como componentes importantes de la acción de gobernar.

En este contexto, la capacidad de gobernar se muestra en la acción y en los resultados que se obtengan con la participación de los diferentes actores en las prácticas de un buen gobierno, y no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posea en abstracto (Aguilar, 2006:67), ya que desde la perspectiva de la gobernanza, ésta hace mayor énfasis en cómo un gobierno utiliza sus recursos en base a políticas, y las transforma en acciones que beneficien a la sociedad.

Lo que se intenta es identificar cómo ella articula las instituciones con las prácticas políticas, asociadas a los procesos técnicos del análisis y la gestión de la

⁶ Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Acción y efecto de gobernar o gobernarse (Diccionario de la RAE).

⁷ Para definir el objeto o el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término *política*. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra, y que el idioma inglés si distingue. Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *policy* en inglés; segundo, de la política como actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés; y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción (Roth, 2007:25-25).

política pública. Más allá de estas consideraciones, se puedan distinguir diferentes enfoques de la relación entre el Estado y la sociedad en el contexto de la democracia, a través de un acercamiento de factores: diversos, entendidos como las características de las entidades que conforman el sistema, y el grado en que ellas difieren entre sí como resultado de un sinnúmero de actores, situaciones, y problemas vinculados a su análisis y comprensión; complejos, como indicadores de la construcción de relaciones entre las partes de un sistema -el conjunto y su entorno-; y dinámicos, por las tensiones dentro de un sistema, y entre sistemas (Kooiman, 2006).

En una perspectiva complementaria, la diversidad, la complejidad, y la dinámica son factores que permiten la acción de la política pública, pero también afectan y cambian las relaciones entre Estado y sociedad, por un lado, y por el otro, crean un modo de gobierno participativo (multilateral).

El ciclo de la política pública

El análisis de la política pública presenta un desencadenamiento de cada uno de sus fases, conocido como *ciclo de la política*; y es a través de este método que se puede determinar una respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad entera.

En este aspecto, Roth (2007) menciona que la política pública pasa por cinco fases: la identificación de un problema, pues aquí la situación es de gran controversia visualizada por actores políticos -organizaciones, juntas...- que esperan de la acción pública (inscrita en la agenda gubernamental) su pronta solución; la formulación de soluciones o acciones, fase en que se determinan una o varias políticas de solución a los problemas; la toma de decisiones, cuando en base a una reunión-debate (ejecutivo, legislativo) se decide la mejor opción a decretarse; la ejecución, o aplicación de la acción, en que la administración es encargada de la implementación, que tendrá un impacto sobre los grupos sociales carentes de apoyo institucional; y finalmente la evaluación, que se realizará por los sectores sociales y políticos. Este proceso del ciclo político es una forma de representación de los diferentes actores de la sociedad, con una particularidad, que es el accionar participativo del individuo como sujeto racional.

En esta perspectiva también existe la crítica al ciclo de la política pública, basada en una valoración de su ejecución, que permite a quien la aplica interpretar la norma a partir de sus valores, lo cual sienta la posibilidad de una multitud de interpretaciones sobre la misma (Ibid.:53).

Las políticas públicas son el medio de valoración de un proceso de regulación política y su legitimación en la sociedad. Ellas no son solo estrategias, sino que van más allá del contexto político en que se aplican, permitiendo interactuar con los demás actores de la vida política.

La implementación de la política pública

Dentro del ciclo de la política pública existen varios procesos que se siguen para que un producto de esta naturaleza tome forma y alcance resultados. En esta perspectiva se encuentra la fase de la “implementación”, es decir, donde se la pone en marcha y se la ejecuta. Es, además, una etapa fundamental porque se pasa del discurso, que se transforma en hechos.

Roth (2007) menciona que: “Si se considera el proceso de implementación bajo un enfoque de racionalidad absoluta –y también limitada-, éste es solo un problema de capacidad administrativa o de dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada” (Roth, 2007:108), pues no se estaría cumpliendo uno de los puntos importantes de este proceso, y los objetivos trazados en una política tendrían efectos negativos relacionados con esta fase.

Producto de este proceso, y al no cumplirse con los objetivos propuestos, se crea una “brecha de la implementación” (implementation gap). Los estudios sobre el tema se dirigirán tanto a buscar explicaciones sobre los fallos en las políticas, como a intentar soluciones que incrementen la eficacia de las políticas (Grau, 2002:43), ya que, además en esta fase interactúan diversos actores como políticos nombrados democráticamente, algunos con intereses concretos sobre la implementación, dando lugar a que en este proceso se genere un conflicto político, característico de las burocracias reacias al cambio.

Dentro de esta misma línea (Roth y Mény y Thoenig) analizan varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos de la implementación: “La primera concepción, llamada top-down, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down), o del centro hacia la periferia”. (Roth, 2007:109). En un segundo ámbito: “El enfoque top-down basa su estatuto en su capacidad de plantear una perspectiva dirigida hacia la acción, con tonalidad gestionaría” (Mény y Thoenig, 1992:161). Lo expuesto hace pensar que en este marco de análisis existe un desligamiento entre una de las fases -la formulación conceptual- y el eje fundamental de la implementación, y que, además, uno de los factores causantes de esta ruptura sería la falta de organización, coordinación, y especialmente de control, de la política pública.

Un segundo enfoque trata sobre: “...la dirección opuesta y se llama bottom-up, es decir de abajo hacia arriba. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema, para construir la política poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas, por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente.” (Roth, 2007:109-110).

En este contexto, Mény y Thoenig también analizan cómo la fase de la implementación de la política pública puede tener éxito dentro del accionar institucional, y así determinar un razonamiento más claro y práctico para quienes realizan este proceso. En tal sentido, se agrega que dentro de un razonamiento lineal se argumentan tres formas que canalizan más adecuadamente este razonamiento:

- La Primicia Jerárquica de la autoridad (Íbid.:159). Una de las partes principales del orden institucional dentro de la esfera pública es justamente el orden jerárquico que se establece en una administración, y la implementación de una política pública conlleva un orden desde la alta gerencia hasta sus bases, que son los ejecutores junto con otros actores políticos, para determinar los actos deseados.
- La distinción entre el universo político y el mundo administrativo (Íbid.:159). En esto se distingue dos puntos diferentes: lo primero es que en un momento democrático los responsables de la formulación de la política pública son elegidos por votación dentro de cada institución, o por elección popular; lo segundo es que

dicha formulación parte de una administración pública profesionalizada, con interés general.

- Por último, la calidad y gestión de las instituciones residen en el nivel de eficiencia con que se manejen los tiempos, el rendimiento, el uso adecuado de los recursos (naturales, económicos), y los resultados esperados de la política.

Entonces, tras el análisis minucioso teórico-político está el hecho de que los implementadores buscarían continuamente la manera de mejorar su capacidad para lograr los objetivos, y se apoyarían en programas de mejoramiento técnico. Los medios utilizados están en constante evolución, y su manejo va a implicar cambios permanentes en el proceso de implementación (Roth, 2007:124).

Instrumentos: el medio para entender la política pública

Los instrumentos son, en realidad, las instituciones, ya que determinan -en parte- la forma en que los actores se van a comportar, creando incertidumbres sobre el efecto de la balanza de poder (Lascoumes y Le Gales, 1985:1), que se enmarca en aquellos modos de gobernanza, y que a su vez constituye un mecanismo de acción de la política pública.

Al diseñar una política pública, el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios de estos instrumentos, para su implementación. El concepto de instrumento que se estudia desde la ciencia política toma forma más claramente cuando se hace una distinción del instrumento como un objeto, y se lo caracteriza como una actividad.

En el contexto de la literatura político-jurídica los instrumentos pueden ser considerados como un objeto, ya que están contenidos en escritos sobre leyes y normas, que en sí conforman un conjunto de instrucciones derivadas de la administración gubernamental. De igual forma la actividad puede también ser analizada como un instrumento, ya que influye y regula los procesos sociales.

La sociología política de los instrumentos, determina las relaciones de poder asociadas a los instrumentos, y las cuestiones de la dinámica, la politización o despolitización asociadas a diferentes instrumentos de la política. De ahí que la política

pública es un espacio socio-político construido tanto a través de técnicas e instrumentos, como también de objetivos o contenidos.

Un instrumento de política pública constituye un dispositivo que es a la vez técnico-social, y que organiza las relaciones sociales concretas entre el Estado y aquellos a los que se le dirige (sociedad civil, empresa...), de acuerdo con las representaciones y significados que conlleve. Se trata de un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con la finalidad de llevar hacia un concepto concreto de relación entre la política y la sociedad, sostenido por un concepto de regulación.

Dentro del tema de los instrumentos de política pública, son dos los que se pueden abordar: los instrumentos sustanciales, como las empresas públicas con derecho de uso, diseñado este para aportar o que afecta a la prestación de bienes y servicios en la sociedad; y los instrumentos procesales, como la creación de comités consultivos y reorganizaciones del gobierno, que puedan modificar aspectos de las deliberaciones políticas (Howlett, 1992:90).

Sin embargo, se toma muy en cuenta al instrumento procesal como la “reorganización del gobierno”, que enmarca una reformulación de las estructuras o procesos, para que cumplan con los objetivos y la función propuestos, así como, además, la creación de nuevos agentes o la reconfiguración de los antiguos (Howlett, 1992:102).

Los instrumentos como instituciones

Las instituciones forman parte de una sociedad, y así pueden ser limitaciones ideadas por la humanidad, que a la vez dan forma a la interacción entre los actores. Siguiendo la misma línea, March y Olsen (1984) analizan a las instituciones desde tres enfoques:

1.- Las instituciones políticas tienen una estructuración autónoma, dado que gozan de libertad para actuar y, a la vez, con responsabilidad social, ya que de alguna u otra manera forman parte de un grupo reducido de reflejos de las fuerzas sociales. Además, conforman un conjunto de estructuras, con normas operativas que defienden sus intereses dentro de una institución formal o informal.

2.- Otro enfoque determina que el nuevo institucionalismo se ve afectado por los procesos históricos a través de los cuales se llegó hasta este punto, y a la vez se plantea superar tal visión lineal para que los resultados que se obtengan de las estructuras de organización sean transmitidos por la socialización y la dinámica de la experiencia acumulada, más que por criterios de eficiencia histórica.

3.- Lo simbólico representa al conjunto de instituciones, pues lo que se busca es superar la visión instrumental desde el enfoque racionalista, y la acción de los resultados. Así lo simbólico, además de que se entiende desde la perspectiva de las instituciones, también refleja el comportamiento de los actores.

Con esta entrada teórica al estudio de las instituciones se puede decir que ellas, como instrumentos de una política pública, inciden en el cambio de las políticas, puesto que se las considera como un elemento político-social que determinan las interacciones entre los diferentes actores sociales (Estado, sociedad y mercado).

Para Lascoumes y Le Gales, la “instrumentación de políticas públicas y su elección de herramientas y modos de operación, se tratan como una especie de prueba (que regula los medios, la celebración de contratos, etc.)” (Ibid.:6), con la finalidad de concretar una relación entre política y sociedad, en la que prevalezca una visión clara de regulación, y que a su vez posibilite visualizar los instrumentos que estructuran la política pública.

Los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana (North, 1993:15), a lo que se debe adicionar que las interacciones y los comportamientos entre los diferentes actores, y también organizaciones, se encuentren dentro de un conjunto de normas y leyes que representen los intereses de la sociedad.

Son las instituciones las que, en algún momento, van a determinar el comportamiento entre los actores, lo que en su debido momento generan un desbalance en el poder, porque en cierta medida unos buscan representar determinados problemas, mientras que otros desearían maximizar sus intereses.

Así, para Lascoumes y Le Gales (2007) esto está relacionado con el conjunto de problemas que plantea la acción y utilización de los instrumentos, pues eso dota de poder al Gobierno para hacer la acción material y operativa; en otras palabras, que se

pase del papel a la práctica. Además de que es un medio para orientar las relaciones entre los actores políticos y la sociedad civil (carente de representación).

Varios tipos de instrumentos (de organización, información, económicos y fiscales) se encuentran íntimamente ligados al diseño de políticas, lo cual hace que sirvan como indicadores para medir la eficacia de la política pública, y entender el cambio de la política en un determinado tiempo.

Lógica de lo adecuado

En este punto, el análisis de la lógica de lo adecuado parte de cómo las reglas de comportamiento son impulsadas por la acción humana, y ésta a su vez se encuentra organizada como instituciones; reglas que, además, deben ser cumplidas, pues se engloban dentro de una organización, comunidad, grupo social, grupos parlamentarios, y deben estar dentro de las expectativas de las instituciones.

En este sentido se deben entender los factores que pueden fortalecer o debilitar la relación entre reglas y acciones; y los procesos a través de los cuales las normas se traducen en el comportamiento, lo que explica porque algunas reglas son entendidas o no, en una situación particular, así como las identidades o las situaciones son interpretadas (March y Olsen, 2006).

Reorganización de las instituciones

Existen varios instrumentos que han sido analizados en el marco de la política pública; estos pueden ser considerados como antiguos o de primera generación, y también los modernos o de segunda generación, que serían una secuencia, tras un análisis minucioso, de los antiguos. Los contratos son, en algunos casos, un nuevo instrumento de la política ambiental (de Bruijn and Hufen, 2009:25), e incluso en el análisis y la aplicabilidad de los instrumentos se ha tomado en consideración la influencia de los actores en red.

Ahora dentro de este enfoque, otra forma es la *reorganización de las instituciones*, donde el objetivo de este(os) instrumento(s) es alterar los procesos

políticos, de tal manera que los gobiernos puedan conservar su legitimidad o capacidad de administrar los recursos públicos. El ejemplo más indicado de este tipo de instrumentos es la “reorganización institucional” en que los gobiernos tratan de lograr un objetivo primordial, que es la reorganización de las estructuras o procesos mediante los cuales realizan una función específica. Estas actividades a veces se denominan como “gestión de red”, dado que los gobiernos, en función de su poder, utilizan su recurso humano, de capital, y otros de la organización, para alterar o reestructurar la política, y además provocar un desequilibrio en la interacción de los actores políticos y de la sociedad.

Las reorganizaciones públicas o privadas pueden implicar la creación de nuevas agencias o la reconfiguración de las antiguas. Esto sería producto de las alteraciones que pueden producirse por la ineficiente administración, o debido también a los cambios organizativos en las altas esferas del gobierno, provocados por otras razones, las que podrían ser: electorales, partidistas, y hasta de intereses particulares. La reorganización de las estructuras de gobierno puede tener un impacto dramático en los procesos políticos existentes, y en los tipos de interacciones entre actores estatales y sociales (Peters, 1992b en Howlett y Ramesh, 2007).

Sin embargo, el cambio de organización de las estructuras, y de personal en los departamentos, se ha convertido en un aspecto cada vez más importante de la moderna formulación de políticas.

A su vez existe el inconveniente de que se generen fricciones entre los diferentes estamentos de la institución, sean estos a nivel departamental, de coordinación, e inclusive ministeriales. Con este último actor se puede ejercer una autonomía, pero también se corre el riesgo de un mayor control, en el que puede estar incluido el ejecutivo. En un segundo momento, la institución intervenida puede dividirse en unidades o filiales; para eso se dispondrá de una mayor especialización, tanto en la parte técnica, económica, financiera, administrativa, y hasta estructural, lo que puede ocurrir en sectores estratégicos desprendidos de unidades más grandes.

Tipos de gobernanza

El enfoque de la gobernanza como producto de un sinnúmero de interacciones representa un enfoque apropiado, que se regula en función no de un estado, sino en función de un tipo de gobernanza. Estos pueden ser: Gobernanza Democrática, Gobernanza Interactiva, y Gobernanza Corporativa. Cada una se manifiesta en torno a un Estado cuya administración tiene como objetivo satisfacer las demandas (o inputs) de la sociedad.

❖ La Gobernanza Democrática

Particularmente en este contexto, los gobiernos democráticos tienden a tener dificultades en el asunto de su capacidad para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, y anticipar las adversidades. Así, se podría resaltar que la misma tiene un bajo rendimiento, pues no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar.

Las prácticas de la gobernabilidad democrática difieren entre los sistemas democráticos contemporáneos, ya que cada gobierno se diferencia de sus propios antecedentes. Los sistemas de gobierno permiten diferenciar las prácticas del orden institucional para el desarrollo de políticas formuladas entre la sociedad y el Estado.

La democracia es un orden político diferente y una forma particular de la convivencia humana, proporcionando un contexto histórico distinto, institucional, para la gobernabilidad, que a su vez “es una acumulación de las prácticas institucionales concretas, reglas y procedimientos ligados a los ideales democráticos”. Si bien no en forma completamente clara, los ideales democráticos ofrecen un criterio para evaluar cómo varias sociedades se rigen dentro de un proceso institucional, así como los criterios para justificar y criticar las formas actuales de gobierno y las propuestas de reformas sociales.

Esta visión democrática supone la voluntad de aceptar cuándo se trata sobre cómo debe la sociedad ser organizada y regulada, es decir, para decidir cuál de los principios y normas deben ordenar los asuntos comunes y vinculantes que podrán desarrollarse dentro de una sociedad, y a la vez se permita delegar responsabilidades

entre los diferentes actores interesados en determinar su situación y su forma de regulación.

Desde la perspectiva institucional, un sistema de gobierno democrático está constituido por sus prácticas y las normas básicas, así como por los propósitos y las intenciones individuales. En este contexto la teoría política ha tratado sobre el ordenamiento político o la modificación de instituciones como resultado de la determinación y los motivos individuales, lo cual actúa de forma autónoma en función de las necesidades institucionales (March y Olsen, 1984: 735).

Una discusión de la gobernanza moderna democrática en estos términos es, sobre todo, en torno a cómo los marcos institucionales se pueden organizar para alcanzar los ideales democráticos, y de cómo las instituciones se constituyen y cambian dentro de los procesos que se definen (Ostrom, 1990), entendiendo que la gobernanza permite repensar el rol del Estado, que, como un ente fuerte, manifiesta una capacidad –primero- de identificar los cambios que se producen en la política, y –segundo- para el desarrollo de las nuevas instituciones que se inscriben en el marco de un proceso de evolución institucional.

De ahí que “la acción colectiva requiere de voluntad por parte de un número suficiente de actores políticos para hacer un cambio” (Aguilar, 2006:37), el que surge de un proceso político instaurado en el ciclo de la política pública. “Desde el punto de vista de la teoría política, las visiones de cambio eficiente de la gobernanza son particularmente limitadas por el criterio para la acción colectiva” (Ibíd., 2006:50), y a su vez la política permite sustentar cambios que se interrelacionan con los procesos políticos de las instituciones.

En una perspectiva institucional, la gobernabilidad implica la creación de capacidad de actores políticos para entender cómo las instituciones son capaces de tratar eficazmente con ellos (Anderson, 1990:196-197). Y es que son instituciones las que permitirán dar solución a los problemas por los cuales los gobiernos se ven en la necesidad de generar las condiciones que permitan a los actores desarrollar políticas, entre ellas la institucionalización de acuerdos.

Entonces, es responsabilidad del gobierno democrático crear y apoyar a las instituciones, con los procesos que faciliten la construcción, mantenimiento y desarrollo

de las identidades democráticas, para detectar y contrarrestar a las instituciones y los procesos que producen identidades incompatibles con la democracia. La democracia requiere que los actores políticos puedan actuar de manera coherente y mantener el sistema democrático, el cumplimiento de las expectativas de las normas pertinentes, y su adaptación a un cambio de experiencia, cambios que, con la debida responsabilidad de la aplicación de la política pública, determinen un verdadero giro para cada institución formal del Estado.

En la medida en que los actores políticos actúan por tomar decisiones, actúan dentro de las definiciones de las alternativas, consecuencias, preferencias (intereses), y las opciones estratégicas, que se ven fuertemente afectadas por el contexto institucional en que se encuentren. Esto se da porque dentro de un proceso político y de evolución institucional los intereses de ciertos actores políticos se ven afectados por el cambio de las estructuras y por la propia institucionalidad que afecta a las instituciones en proceso de reestructuración. Además, porque los actores políticos deben actuar sobre la base de identidades que estén moldeadas por las instituciones y por los procesos políticos que se llevan a cabo dentro de un espacio público, donde el actor principal es el Estado.

❖ **La Gobernanza Interactiva**

Las interacciones son predominantemente vistas como útiles en el nivel de las relaciones sociales, donde los asuntos de gobierno surgen en interacciones entre lo político y lo social, y a la vez son también manipuladas en interacciones del gobierno.

De este modo, en la perspectiva de interacción la diversidad y dinámica de la realidad social llegan a ser herramientas visibles, que permiten desencadenar acciones enfocadas en las relaciones interactivas entre los diferentes actores de la sociedad.

Tales interrelaciones, en un gobierno democrático, son tratadas en el reconocimiento de sus interdependencias entre los actores, de modo que en un momento dado la solución de los problemas tiene una visión institucional que amerita una respuesta dentro del proceso político que conlleva una institución. En el contexto de la interacción, esta es considerada como una relación entre dos o más actores o entidades,

considerados como entes sociales y políticos incrustados, en cierta forma, en una institución pública.

La interacción como producto de la gobernanza tiene su enfoque en dos aristas que conducen, por un lado, a un *proceso* como resultado de la capacidad de los actores de gobierno o entidades que actúan; y por otro, a la *estructura* de los puntos de interacción en cuanto al género, contextos sociales y culturales en los que las interacciones suceden (Kooiman, 2006:18).

En esta perspectiva es esencial enfatizar las interacciones que el gobierno mantiene con diversos actores, ya que el rol que ellos juegan en los procesos de comunicación implica a sistemas sociales, pero también a organizaciones, grupos y aun a individuos. Entonces, el proceso interactivo que se puede observar entre instituciones conlleva una diversidad de actores, por la que se determina la dinámica social.

Como las interacciones solo pueden ser influenciadas si los aspectos de complejidad son suficientemente entendidos, entonces, para gobernar respecto a problemas sociopolíticos y oportunidades se requiere de claridad acerca de la naturaleza de interacciones involucradas en el problema a ser enfrentado; así, este proceso complejo permite determinar las reglas con las que se fundamente un cambio en las instituciones.

Sobre esto se puede enfatizar que en un proceso de gobierno pueden determinarse tres tipos de procesos que propicien reducir la complejidad de las relaciones entre las sociedades y las instituciones; estas son: Interferencias⁸, Interacciones⁹, e Intervenciones¹⁰.

⁸ Las interferencias pueden ser vistas como interacciones formando los más primordiales procesos sociales: para mantener una familia se produce o se vende un producto. La forma y la sustancia de estas actividades son, en principio, ilimitadas, y este principio también implica a las interacciones en torno a ellas. Cada proceso técnico, económico, social y cultural tiene su estilo particular de interferencias directas, en torno a él. Cada una puede sistemáticamente escudriñarse como procesos y generalizarse sus características en un número viable de interferencias, para encontrar cómo estas son distribuidas a través, o entre, las sociedades (Ibid.:50).

⁹ Las interacciones pueden ser consideradas como interacciones con un carácter horizontal típico. Ellas apuntan a alcanzar objetivos, captando actores en colectivo más que con una acción independiente, y generalmente sobre una base igual. Aunque las interacciones pueden ser encontradas en organizaciones desde un punto de vista del gobierno sociopolítico, entre las organizaciones requieren de atención. Su

Cada uno de ellos tiene una distinción muy importante con relación a los modos de gobernanza: las interferencias para el auto-gobierno, las interacciones para el co-gobierno, y las intervenciones para el gobierno jerárquico.

❖ **Gobernanza Corporativa**

La gobernanza desempeña un papel muy importante en la vida política de las instituciones y sus actores, pues marca las directrices para las distintas formas de gobernar.

Entonces, la gobernanza cumple una función importante dentro de una institución, que permite dar pautas a la empresa para su desenvolvimiento, además de que la regulación y la rendición de cuentas deberán ir más allá de las expectativas empresariales. Con la modalidad de reestructuración institucional que se ha venido desarrollando en los servicios públicos, se incrementa el control en ciertos sectores estratégicos de la economía, para asegurar que los dispositivos de la gobernanza corporativa sean viables, concretos, y a su vez funcionen de acuerdo a los cambios que se presenten.

La gobernanza es entendida como un sistema de interacciones y a su vez de control; pero, en esta misma línea se puede identificar que ella tiene una cierta relación con el autogobierno, lo que “implica un proceso político dentro de las instituciones para nombrar a los responsables del control empresarial, y a su vez encargados de la regulación” (Turnbull, 1997:182).

Este cambio que se genera en este tipo de gobernanza forma parte de un complejo, pero dinámico proceso de “*adaptabilidad*” a las diferentes modificaciones que se dan en la toma de decisiones vinculadas a las fases de la política pública. Resta

importancia como procesos puede ser atribuida a la especialización del crecimiento y la diferenciación de las sociedades modernas por un lado, y la necesidad para las interrelaciones, por el otro (Ibid.:51).

¹⁰ Las intervenciones son, también, la mayor clase formalizada de procesos sociales. Son interacciones dirigidas a un esfuerzo directo de influencia, a menudo formalizada por condiciones adjuntas. Las intervenciones pueden encontrarse en todos los sectores de las sociedades, aunque ciertos públicos son los más evidentes (Ibid.:51).

por decir que en la nueva configuración de las instituciones públicas, los actores públicos y privados que actúan serán quienes deban instaurar-socializar mecanismos de eficiencia y control, que puedan ser determinantes en la acción pública.

En otro aspecto, el gobierno corporativo es la respuesta a los problemas de agencia que surgen de la separación entre la propiedad y el control (Bhattacharyya, 2005:6); esto hace mención a que en la agencia, llámense gerentes o administradores de una empresa pública deben examinar las cuestiones del gobierno corporativo mediante la investigación de la estructura empresarial, por supuesto con las políticas definidas por el gobierno en interacción con la misma, aunque esto signifique que la propiedad y el control de las empresas públicas siga en poder del ejecutivo.

Con el fin de examinar cuestiones relacionadas con la gobernanza empresarial, una empresa puede ser vista como una colección de activos físicos (Bhattacharyya, 2005:7). Esto demuestra la diferencia entre una empresa en el sector privado y una del sector público, que no es simplemente un vehículo para crear riqueza para los inversores o el propio gobierno. En las empresas públicas, en particular las que operan en áreas de importancia estratégica, se prevé la creación de "externalidades positivas". De esta manera, ellas no pueden decidir "la maximización del valor de la empresa" como su función objetivo; esto más bien debe ir en beneficio de la sociedad en general. Por consiguiente, el gobierno debe utilizar a las empresas públicas como un vehículo para la implementación de las políticas públicas, y adecuar estrategias para lograr mejorar la productividad de sus industrias, y además la seguridad energética del país.

Inclusive, es conveniente que el gobierno deba utilizar fuentes de alimentación como instrumentos para alcanzar sus objetivos sociales, que a menudo se manifiestan como objetivos políticos (Bhattacharyya, 2005:13). Desde otra perspectiva, los economistas opinan que las empresas públicas son propiedad del público (los contribuyentes), y administradas por los burócratas (los políticos) (Ibíd., 13).

En fin, el gobierno debe elaborar políticas públicas bien definidas para cada fuente de alimentación de la organización o empresa, y establecer la función objetivo sobre la base de dichas políticas (Bhattacharyya, 2005:18), con el propósito fundamental de que aquellas empresas o instituciones vinculadas a sectores estratégicos puedan ayudar al gobierno en el mejoramiento de las políticas energéticas.

En otro aspecto, la transparencia es la piedra angular de un sistema de buen gobierno corporativo. Las empresas públicas deben mantenerse inmunes a las interferencias políticas y burocráticas. Ahora es bien sabido que la interferencia política y burocrática afecta al rendimiento de una empresa. La política del gobierno para proporcionar autonomía administrativa y comercial a las empresas que operan en un entorno competitivo, es un paso positivo. Así, el gobierno debería conceder la autonomía en todas las áreas institucionales, incluso para aquellas empresas que gozan de posición de monopolio. El gobierno, después de la formulación de la política pública y la emisión de un decreto o creación de una ley, debe adoptar el enfoque de no intervención en cuanto a la gestión diaria de la empresa. Las autonomías financiera, administrativa y de gestión interna, implican la libertad de la junta directiva en la toma de decisiones operativas.

Las reformas institucionales

Partiendo del estudio del neoinstitucionalismo, o nuevo institucionalismo, como lo señalan March y Olsen (1984), este nuevo enfoque hace referencia a la evolución de las instituciones y su cambio de paradigma. Y es que la mayor parte del análisis político conformado por los supuestos del conductivismo y de la elección racional, tienden a separar la vida política de sus raíces culturales y socioeconómicas (Ibid.:737), dando paso a una transformación moderna de las instituciones.

Históricamente la teoría política ha tratado el ordenamiento político, o la modificación de instituciones como fruto de la determinación y de los motivos individuales que actúan de forma autónoma en función de las necesidades institucionales. Las instituciones pueden ser creadas tal como lo son las constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo (North, 1993:14).

Las distinciones entre estas dos instituciones, las *creadas* y las *evolucionadas*, deberán ser examinadas por separado, ya que en cierto modo las primeras están definidas como entes con una estructura sólida, que en su momento pueden dictaminar normas, reglas, leyes, etc., para el buen funcionamiento de un Estado-sociedad; mientras que las segundas pasan por un proceso político-administrativo, además de por ciertas

limitaciones institucionales a las que se enfrentan, y donde los individuos tienen cierto grado de condicionamientos para hacerse cargo de determinadas actividades.

Dados los diferentes cambios que ocurren en la administración pública, las *reformas institucionales* que se desarrollan en el ámbito político se presentan como medio de discusión y como alternativa, “cuyo propósito central es evitar la reedición de las situaciones pasadas, de anemia económica e improductividad política, y equipar a los gobiernos con las facultades y prácticas directivas apropiadas, a fin de que estén en condiciones para hacer frente a los desafíos del nuevo tiempo mundial y nacional” (Aguilar, 2006:138).

Entender los lineamientos por los cuales una reforma no surte efecto, y más bien se la toma como una forma de gobernar ineficiente, y hasta irresponsable, en la vida política, hace pensar en ese término que se ha venido planteando durante muchos años atrás, como es la “reforma administrativa”, la que permitirá recobrar la confianza perdida en respuesta a la escasa seriedad y poca capacidad de gobernar de un gobierno.

Varias son las causas por la que una reforma no cumple con los objetivos y las metas propuestas, indicándose una vez más que la falta de visión, y los defectos organizativos u operativos en la administración pública, se dan justamente por el mal “manejo de los recursos financieros, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, etc.” (Ibid.:140).

A estos factores que erosionan la calidad de una organización se suma la presencia de actores que desempeñan un papel importante a la hora de tomar decisiones: la clase burocrática, que en su debido momento forma parte fundamental de una reorganización institucional, y que al ser un actor tomador de decisiones lo que pretende es su beneficio particular, alejándose de los principios y mandatos constitucionales.

En consecuencia, no se puede hablar de una reforma administrativa o de la gestión pública si no se ha realizado una sustentable reestructuración interna de cada uno de los brazos técnico-operativo del gobierno, pues, a través de las reformas a las leyes, normas y cambios en las estructuras institucionales y gubernamentales se podrá elevar la gestión de cada una de las empresas e instituciones públicas.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA PETROLERA DE PETROECUADOR

Instrumentos que regulan la gestión de PETROECUADOR

La política petrolera del Ecuador ha sido uno de los mayores inconvenientes que se visualizan a la hora de aplicarla en una de las mayores empresas de petróleos que tiene nuestro país, como es PETROECUADOR. Sin embargo, esta institución se encuentra reglamentada por normativas formuladas por el Estado, en las que son fundamentales: la política petrolera, la política económica, y la política ambiental.

Por causas ya conocidas, las políticas han ido cambiando, todo eso por la inestabilidad de los gobiernos democráticamente electos. Aunque la Constitución de 1998 establece que el periodo de gobierno es de cuatro años, éste no se ha podido cumplir debido a factores políticos, económicos y sociales, lo que ocasionó reformas en las políticas públicas, que inclusive han sido alteradas desde su formulación, implementación, ejecución y control, por parte de la administración de turno. Con este antecedente, la empresa más importante del país en el ámbito petrolero - PETROECUADOR- ha sido afectada en su estructura económica y política, debido a los constantes y recurrentes cambios, tanto del Directorio como en la Gerencia de dicha institución.

Uno de los principales debates en la gestión de los recursos extractivos ha sido la disyuntiva entre crear empresas públicas para su gestión, o realizar concesiones a empresas privadas. Otros modelos intermedios establecen la posibilidad de que el Estado tenga intereses comerciales en el sector, además de que permita la participación privada. La presencia de una empresa pública se ha justificado tradicionalmente en monopolios naturales, esto, a causa de empresas que desean mantenerse como únicos dueños del mercado interno, como lo hizo PETROECUADOR en el área de comercialización, de externalidades; en el campo de la actividad extractiva corresponde a la industria petrolera PETROECUADOR establecer la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), pues el objetivo central es identificar qué principios, metodologías y estrategias se han implementado en función de asumir la responsabilidad por las externalidades negativas que la empresa genera, y que impactan en la comunidad y en la

sociedad civil en general, fallas en los mercados de capitales, o cuando se busca que la empresa aporte beneficios más allá de la utilidad económica; porque, inclusive las empresas públicas no son atractivas en el mercado de capitales, ya que no generan beneficios económicos para sí, y más bien se destinan a la inversión pública, por cuanto su rentabilidad ya está comprometida con el Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, las empresas públicas han tenido dificultades, especialmente relacionadas al problema del agente-principal, la poca independencia presupuestaria (a través de subsidios), politización o corrupción. En este contexto existen casos de empresas exitosas y no exitosas, tanto en el sector extractivo como en otras áreas económicas. Por ejemplo: PETROBRAS, que es la empresa más internacionalizada de América Latina, cuenta con inversiones en el upstream y downstream en casi 14 países, se ha modernizado, y tiene todas las características de una empresa privada que cotiza en la Bolsa de Valores (Campodónico, 2007:21). La estrategia corporativa de PETROBRAS se basa en objetivos de crecimiento, rentabilidad, responsabilidad social y ambiental (Ibíd., 2007:22).

Algunos de los puntos que deben ser analizados y claramente debatidos para propiciar el éxito de las empresas públicas son:

- La clara definición de los objetivos de la empresa, considerando que pueden tener un objetivo distinto a la maximización de la utilidad (usualmente el objetivo de las empresas privadas).
- Independencia comercial y de gestión para aislar el desempeño de la empresa de las injerencias políticas.
- La conformación del Directorio de la empresa y del gobierno interno de forma que este tenga una participación, pero que esta no sea absoluta.

Tomando en cuenta la clasificación de competencias y facultades (establecimiento de la política sectorial, control, regulación, y la gestión comercial del sector) se realiza en esta sección un análisis comparativo de la antigua y nueva estructura del sector extractivo ecuatoriano, a partir de su composición institucional sectorial.

La Constitución de 2008 es la base legal de la reestructuración de la gestión administrativa del Poder Ejecutivo. Este marco promueve una administración basada en los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, y evaluación (art. 227). Dado que el manejo de los recursos hidrocarburíferos y minerales es de competencia exclusiva del Estado ecuatoriano (art. 261), y que ellos son concebidos como estratégicos (art. 313), estos preceptos son elementales en la construcción de su organización institucional pública administrativa.

El proceso de redistribución de la gestión pública se instituye en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que define las competencias, funciones y atributos de las distintas instituciones del sector gubernamental. Con el nuevo marco legal, la Función Ejecutiva, además de estar constituida por la Presidencia y los Ministerios Sectoriales, cuenta ahora con Ministerios Coordinadores y Secretarías Nacionales, los que juntos en su ámbito de competencia deben cumplir con las funciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Constitución Política del Ecuador 2008, art. 141). Adicionalmente, en 2009 se crearon organismos técnicos que tienen como objetivo la función de regular las actividades de cada sector, los que fueron llamados Agencias de Regulación y Control. Por último, el Estado, a través de la Constitución (art. 315) y la nueva Ley de Empresas Públicas, tiene la potestad de constituir empresas públicas (EP) para la gestión de los recursos estratégicos, como son los no renovables.

Tabla N°1

Clasificación general de la estructura de la función ejecutiva por organismo

Institución	Función	Marco legal
Instituciones de Representación del Ejecutivo		
Presidencia y Vicepresidencia	Deben cumplir y hacer cumplir la Constitución, definir y dirigir las políticas públicas, dirigir la administración pública, entre otros.	Constitución del Ecuador de 2008, art. 147
Secretarías Nacionales	Entidades que tienen la rectoría sobre temas que superan la cobertura de un sector de la administración pública. Deben: <ul style="list-style-type: none"> • Formular y determinar políticas, planes, programas y proyectos. 	Decreto Ejecutivo 109 del Registro Oficial 50 del 30 de Octubre del 2009.
Ministerio de Coordinación	Entidad encargada de: <ul style="list-style-type: none"> • Concertar, coordinar e integrar políticas y acciones intersectoriales • Monitorear y apoyar a los Ministerios Sectoriales en el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir • Ser enlace entre las necesidades presidenciales y las ministeriales sectoriales • Evaluar la gestión y ejecución de las agendas políticas sectoriales de las entidades que coordinen 	Decreto Ejecutivo 117-A del Registro Oficial 33 del 5 de Marzo de 2007 y Decreto Ejecutivo 849 del 3 de Enero de 2008.
Ministerio Sectorial	Entidad encargada de la rectoría del sector y tiene a su cargo el: <ul style="list-style-type: none"> • Diseño, definición e implementación de políticas públicas, • Formulación e implementación de planes, programas y proyectos. 	Decreto Ejecutivo 195, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 111, de 19 de Enero de 2010.
Agencia de Regulación y Control	Organismo técnico que tiene por funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de las actividades del sector, el control técnico de las actividades realizadas por los agentes que operan en él. Está adscrito al Ministerio Sectorial o a una Secretaría Nacional.	Decreto Ejecutivo 109 del Registro Oficial 50 del 30 de Octubre del 2009.
Instituto	Organismo público que: <ul style="list-style-type: none"> • Realiza actividades especializadas en áreas de investigación, promoción, normalización, ciencia y tecnología. 	Decreto Ejecutivo 109 del Registro Oficial 50 del 30 de Octubre del 2009.
Entidad con personería de Derecho Público		
Empresa Pública	Creadas para la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales o bienes públicos. Tienen autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán bajo la regulación y control específicos de los organismos pertinentes.	Constitución 2008, artículo 315 y Ley de Empresas Públicas publicada del Registro Oficial 48 del 16 de Octubre de 2009.

Fuentes: SENPLADES, 2008 y respectivas leyes.

Existe una fuerte relación entre las dos instituciones que sustentan la generación de política pública en el sector extractivo, por parte de la función ejecutiva. El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables diseña y define la política pública del sector, que

es revisada y monitoreada por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, con el objetivo de que esté alineada con las políticas diseñadas por el resto de los sectores bajo su cargo, así como por la Presidencia. Tal ejercicio provee un acoplamiento de acciones entre las estrategias planteadas por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir. Éste último es el lineamiento principal de acción de la gestión del sector, y está plasmado en la política 11.4, que promueve el impulso del desarrollo soberano de los sectores estratégicos, bajo un marco de aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.

Históricamente, el trabajo del ministerio del ramo se ha concentrado en hidrocarburos, dado que han sido el principal recurso de explotación durante años, lo cual es así porque nuestro país goza de una condición geográfica de fácil acceso, y es rico en recursos naturales. Así, desde 1972, con en el gobierno de Rodríguez Lara, se empezó la producción de petróleo con 28.579 MBP, alcanzándose un pico de producción de 76.222 MBP en 2003, con un crecimiento del 62,5%; para 1986, con una escalada en la producción de casi 100 MBP, hasta llegarse a los 119 MBP en 1993. Es a partir de ese año cuando la producción empieza a declinar por la falta de inversiones y el incumplimiento en la ejecución presupuestaria, que no pasaba de un promedio del 80% hasta 2005.

Antes de la creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, en 2007, el ministerio del ramo era el canal directo con la Presidencia para la formulación y definición de la política por parte de la Función Ejecutiva. La actual Ley de Hidrocarburos, vigente desde 1978, aún refleja esta lógica en su artículo 7, que establece que el Ministerio debía someter a consideración de la Presidencia una política con aspectos como: el aprovechamiento óptimo, conservación de reservas, bases para contratos, manejo del comercio exterior, inversiones, utilidades, y el régimen monetario, cambiario y tributario. La incursión de un agente de supervisión, como es la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), busca descongestionar y fortalecer el proceso de administración intersectorial, de acuerdo con la política impartida desde el Ejecutivo.

Con estos cambios analizados, el mapa petrolero nacional comenzó a modificarse con la reversión a CEPE de áreas que estaban en poder de compañías

extranjeras. Se negociaron directamente nuevos contratos de asociación para la exploración y explotación del crudo. Debido a este crecimiento de las operaciones, y bajo la justificación de otorgarle mayor autonomía y capacidad de gestión, se da una transformación legal y organizacional de CEPE, creándose PETROECUADOR (Petroecuador, 2008), así se pueda optimizar el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos con el propósito de conservar y amplificar las reservas, dar cumplimiento a la ejecución presupuestaria del sistema, y a la vez realizar auditorías internas de los fondos utilizados. Por último, también formular políticas públicas que permitan emitir y controlar normas para preservar el equilibrio ecológico con un desarrollo sustentable y sostenible de los recursos.

PETROECUADOR fue creada el 26 de septiembre de 1989 a través de la Ley No. 45, conceptualizándose como una entidad de personería jurídica con autonomía administrativa económica, financiera y operativa (Petroecuador, 2004). No obstante, esta estructura fue modificándose hasta que llegó a depender financieramente del Ministerio de Finanzas, tanto para sus costos operativos como para los de inversión. Aunque en un inicio el marco legal establecía que el 10% de las ganancias se reinvirtieran a través del Presupuesto de Inversiones Petroleras (PIP) gestionado por PETROECUADOR, eventualmente este también pasó a manos del Ministerio de Finanzas.

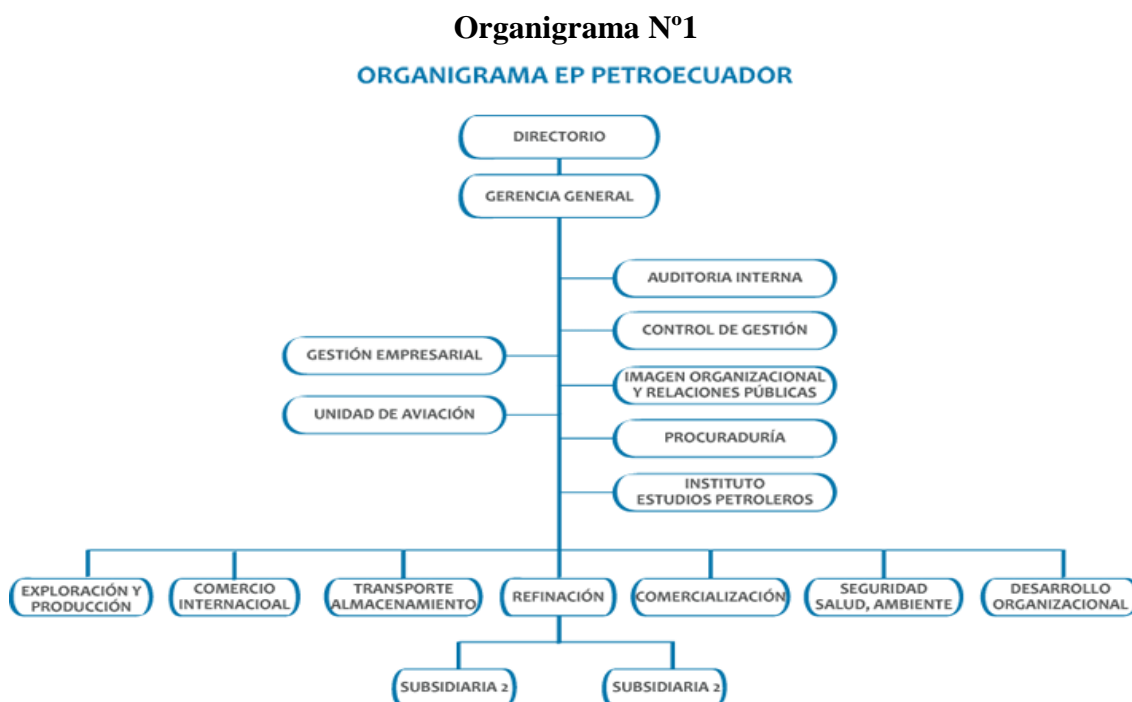
Históricamente la estructura de PETROECUADOR ha incluido al Directorio, el Consejo de Administración, la Presidencia Ejecutiva, y aquellas dependencias técnicas y administrativas que fueran necesarias para su gestión empresarial. Bajo un sistema de holding, PETROECUADOR se ha encargado de planificar, coordinar y supervisar las actividades de empresas filiales, y controlar a las mismas: PETROPRODUCCIÓN se encarga de exploración y explotación, PETROINDUSTRIAL de la refinación de derivados, y PETROCOMERCIAL de la venta interna de derivados. Tras la cancelación del contrato de la empresa OXY, nace otra estructura institucional adjunta que manejaría el Bloque 15, y que en 2008 se convierte en la empresa pública independiente PETROAMAZONAS.

A finales de 2009 se crea la primera empresa mixta con la estatal de Venezuela PDVSA, llamada Río Napo. PETROECUADOR comenzó un proceso de reestructuración a partir de finales de 2007, cuando es declarada en estado de

emergencia por la Presidencia. En primera instancia, es entregada a la Marina, que la tuvo a su cargo hasta marzo de 2010 (Diario El Universo, 2010). Este fue el paso previo a la eliminación de la Ley Especial de PETROECUADOR, a través de la aprobación de la Ley de Empresas Publicas, en octubre de 2009.

Para PETROECUADOR el proceso de modernización en una empresa ciento por ciento estatal significó que los cambios deberían venir de la buena gestión con que cuenta la empresa estatal. Sin embargo, desde noviembre del 2007 la Fuerza Naval retomó la responsabilidad de ejecutar una nueva política empresarial con las iniciativas que dejó la empresa Wood Mackenzie. Para la Marina, una de sus primeras tareas fue incrementar la eficiencia y productividad de la empresa, razón por la cual se comenzaron a impulsar procesos de planificación estratégica para optimizar el quehacer institucional, y así configurar un modelo de acción compuesto por planes, programas y proyectos (Plan Maestro Petroecuador 2009-2015).

Así, a inicios de 2010 el Directorio de PETROECUADOR aprobó un nuevo esquema de funcionamiento, desapareciendo las filiales y creándose seis gerencias de acuerdo a la cadena de valor del petróleo (exploración y producción, transporte y almacenamiento, refinación, comercialización, seguridad-salud-ambiente, y desarrollo organizacional), tal como se muestra en el Organigrama N° 1.



Fuente: EP PETROECUADOR, 2010

Este nuevo modelo de organigrama representaría las funciones de cada departamento de acuerdo con la nueva ley de Empresas Públicas; además, se obtendrían resultados positivos de acuerdo a lo dispuesto por la administración de la Armada. Tal nuevo ordenamiento institucional obedece a un objetivo fundamental de PETROECUADOR, que es la maximización de la renta petrolera para beneficiar al Estado, sirviendo a la inversión social. Un recuento de las inversiones realizadas por el sistema PETROECUADOR desde el año 2000 parte de 47,7 millones de USD a la fecha; para 2002 este valor creció sustancialmente en inversiones para todas las áreas de la cadena de valor, que sumaron 192,3 millones de USD, mientras que para 2005 decreció en 129,5 millones de USD, debido a la dependencia de la institución con la asignación de recursos financieros por parte del Ministerio de Economía. Así, para 2006 el presupuesto total de inversiones era de 337.527 millones de USD, con una ejecución de 140.922 millones de USD y un cumplimiento del 42%. A partir de 2007 y hasta inicios de 2010¹¹ la ejecución presupuestaria se ha venido ejecutando entre el 60% y el 90% respectivamente, siendo el año 2009 el de mayor ejecución, con el 99,71% por parte de PETROPRODUCCIÓN, y el 97,93% por PETROAMAZONAS S.A., a diferencia de años anteriores, en que llegaron a representar promedios entre el 70% y el 82% para cada filial.

Adicionalmente se dispone que las empresas mixtas sean subsidiarias de PETROECUADOR; entre éstas se encuentra Río Napo (Disposición transitoria tercera del Decreto 3157). Es decir, se elimina la estructura de holding, reincorporando todas las funciones a una sola empresa, y nace la nueva Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP PETROECUADOR).

Uno de los objetivos de estas reformas es otorgarle a PETROECUADOR la autonomía con que en un principio fue creada. Dentro de los cambios se buscó reestructurar el proceso de la toma de decisiones en la gestión y operación, a través de una reducción de las instancias de representación del Directorio, pasándose de ocho a tres integrantes. No obstante, es importante notar que se retira a posibles grupos afectados por sus actividades, la capacidad de tener voz en las decisiones de la empresa. Durante toda la vida de PETROECUADOR, el Directorio fue concebido como el gestor

¹¹ Esta ejecución presupuestaria cuenta con cifras que corresponden también al Bloque 15, operado por la filial PETROAMAZONAS S.A.

de políticas empresariales a través de la aprobación de los orgánicos funcionales, las políticas salariales, los planes y presupuestos, y evaluación de su ejecución. Actualmente el Directorio está conformado por el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, quien lo preside, el Secretario de Planificación, y un delegado del Presidente, que es el actual Ministro de los Sectores Estratégicos.

Tabla N° 2.

Estructura del directorio de las empresas estatales de hidrocarburos

Hidrocarburos		
Petroecuador (1989-2010)	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (Petroecuador EP) (2010)	Petroamazonas EP (2010)
Ministerio del Ramo (preside)	Ministro de Recursos Naturales No Renovables	Ministro de Recursos Naturales No Renovables
Secretario de Planificación	Secretario de Planificación	Secretario de Planificación
Delegado del Presidente de la República	Delegado del Presidente que corresponde al actual Ministro de Sectores Estratégicos	Delegado del Presidente de la República
Ministro de Comercio Exterior		
Jefe Comando de las Fuerzas Armadas		
Gerente General del Banco Central		
Ministro de Finanzas		
Representante de los Trabajadores de Petroecuador		

Fuentes: SENPLADES. Ley 45 de Petroecuador, 1989; Ley de Petroecuador EP, 2010; Ley de Petroamazonas EP, 2010; Ley Empresa Públicas, 2009.

Como se puede observar en la Tabla N° 2, se presentan la antigua y la nueva estructura de las instituciones públicas encargadas del manejo de la industria hidrocarburífera, reduciéndose así el número de representantes en el Directorio, y por consiguiente se dinamizan las acciones de las mismas, que serán las que formulen e implementen las políticas públicas (energéticas). Ahora, y a partir de 2010, se crean nuevos actores dentro del aparataje institucional hidrocarburífero, apuntando a un solo holding, con una sola visión: ser una empresa hidrocarburífera orientada a maximizar el valor de sus

activos, reconocida globalmente por su excelencia técnica y operativa, y por su responsabilidad en las áreas social y ambiental (Plan Maestro Petroecuador, 2009-2015).

El papel del gobierno en el proceso de reestructuración

El proceso de reestructuración de la empresa pública de petróleos es marcado por un sinnúmero de reformas tanto a la Ley de Hidrocarburos como a su propio reglamento, que norman a la industria hidrocarburífera ecuatoriana. Por su parte, la política petrolera dentro de un contexto jurídico-político no puede ser apartada del análisis en los diferentes modelos contractuales que determinan el verdadero eje de la política petrolera. Tal afirmación emana de la opinión de sectores técnicos y sociales, que además buscan el fortalecimiento de PETROECUADOR, atrayendo capital privado en las áreas de exploración y explotación, especialmente en aquellos campos que necesitan inversión de riesgo.

El Estado, como benefactor de los recursos provenientes de la venta de petróleo, ha obtenido ingresos -que datan desde 1971 a 1999- por alrededor de 35.000 millones de USD, del 2000 al 2006 ingresos por 53.000 millones de USD (Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales), y en el periodo 2007 al 2011 los ingresos para el gobierno de la revolución ciudadana sumaron los 65.380 millones de USD¹². Estos han sido utilizados, en cierta medida, en inversión pública, la que engloba educación, infraestructura, salud, seguridad, etc. En anteriores gobiernos la situación fue distinta, pues los ingresos provenientes del petróleo se destinaban al pago de la deuda externa y a engrosar la carga burocrática, además de que la falta de visión y de sentido común les permitió ejecutar, sin criterio profesional, nombramiento politizados y de empleados contratados por cuotas políticas (Spurrier, 2006), personas menos indicadas en la parte más importante de los recursos energéticos y estratégicos.

La actual crisis de PETROECUADOR es producto de la desinversión, de la ausencia de políticas petroleras y empresariales, de la corrupción, la politización y la inestabilidad laboral (Yannuzzelli, 2007). En su afán de someterse a los cambios

¹² www.presidenciadelarepublica.gob.ec. Visitado el 21 de febrero de 2012

institucionales provocados por las diferentes actuaciones y acciones políticas, PETROECUADOR ha desarrollado un sentimiento de frustración administrativa, operacional, financiera, etc., pues han existido diferentes políticas de modernización desde la época del 90, en aras de cambiar la forma de organización institucional partiendo de una adecuada política pública que permita el monitoreo de sus actividades en exploración y producción, así como también en el downstream.

El momento propicio de cambio se da en 2007 con el gobierno de Rafael Correa, cuando se instaura un modelo político-económico basado en el principio del Buen Vivir, con el que se retoma la institucionalidad y la fuerza para controlar el patrimonio del Estado. En PETROECUADOR se afianza una nueva administración avalada por el Presidente de la República, en la que se nombra a la Marina para que inicie el respectivo estudio de un proceso de reestructuración en principio encabezado por el contralmirante Guillermo Zurita hasta el 22 de mayo de 2008, y luego por el contralmirante Luis Jaramillo Arias, quien, a cargo de su equipo técnico¹³, determinó las falencias de las que adolecía la empresa. Entre ellas figura que PETROECUADOR carecía de planificación estratégica y para esto se debería implementar un modelo de plan estratégico a corto, mediano y largo plazo, que se vincule y relacione con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Lo fundamental dentro de este proceso es aumentar el nivel de reservas y de producción sin agotar los campos en declinación, guardando la relación reservas/producción, esto inclusive ya lo determinó la empresa consultora Wood Mackenzie, y también la Marina en su Plan Maestro Petroecuador 2009-2015.

Así, la respuesta de los expertos petroleros¹⁴ indica que desde noviembre de 2007 hasta abril de 2010 la visión principal de la Armada, y que por disposición del presidente Correa, fue desarticular y por consiguiente eliminar a los sindicatos petroleros, bajo el efugio de la reestructuración de la institución, a lo que se suma el despido de más empleados con el pretexto de no cumplir la función específica para la cual fueron contratados.

¹³ CALM. Luis Jaramillo Arias, Presidente Ejecutivo, CPFGE-EM. Jaime Vela, Miembro del Consejo de Administración, CPFGE-EM. Pablo Caicedo, Miembro del Consejo de Administración, Ing. Galo Salcedo, Miembro del Consejo de Administración.

¹⁴ Entrevista realizada a Fernando Santos Alvite, junio de 2011

Sin embargo, en entrevista realizada a ex funcionarios de PETROECUADOR que laboraron durante la administración de la Armada, estos manifestaron la existencia de denuncias sobre actos de corrupción, pero lamentablemente el gobierno actual no respaldó la continuación de las investigaciones¹⁵.

Analizando las entrevistas realizadas y más lo dicho en el párrafo anterior, se obtiene que la evaluación de las decisiones en política petrolera por parte de las organizaciones laborales del sector señalan que no tiene sustento empresarial la entrega de la administración de PETROECUADOR a la Marina, desconocedora de la actividad petrolera, que más bien generó un clima de persecución para neutralizar la resistencia de la dirigencia sindical y de personas que no se alineaban con la administración militar, así como que entregaron campos productivos a la estatal PDVSA, cual es el caso de Sacha (solo este tema merece una investigación más profunda); contrataron el estudio de reestructuración con la empresa Deloitte a un costo aproximado de 6 millones de dólares (El Comercio, 2011); la transformación de PETROECUADOR en empresa pública sin justificación técnica, y más bien se incrementó el número de empleados burócratas de 4000 a más de 7000. En fin, lo que el gobierno ha buscado dentro de la Armada es un aliado para contrarrestar las protestas -¿y por qué no decirlo?- y ante cualquier golpe de Estado que fuerzas opositoras a su proyecto político se encuentren planificando¹⁶.

En otro aspecto del análisis, y que tiene relación con la administración de la Armada, está la falta de cumplimiento de inversiones en exploración y producción, lo que ha provocado que el nivel de rendimiento de tales pozos disminuya, y aún más, que no se hayan encontrado nuevas reservas. En general, el presupuesto de PETROECUADOR entre 2000 y 2008 se ha venido ejecutando entre el 50% y el 60%; aunque estos valores se incrementan a partir de 2009, tal como se muestra en el Tabla N° 3.

¹⁵ Entrevista Informante N° 1, Petroecuador 2011.

¹⁶ Entrevista Informante N° 2, Petroecuador 2011.

Tabla N° 3

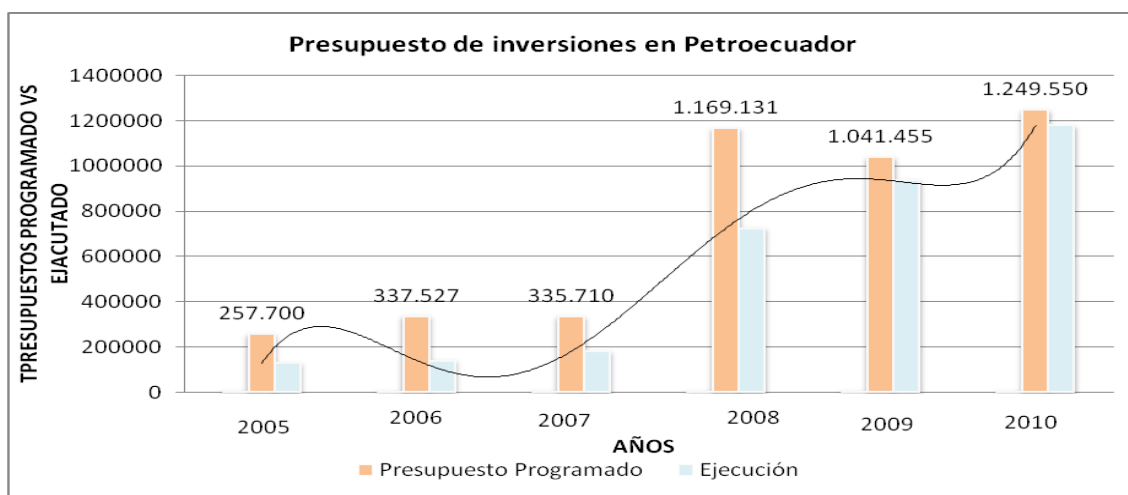
Presupuesto de inversiones en PETROECUADOR

AÑO	TOTAL PRESUPUESTO DE PROYECTOS DE INVERSION (MILLONES DE USD)		
	Presupuesto Programado	Ejecución	Variación porcentual del Presupuesto de Inversiones
2005	257.700	129.545	50 %
2006	337.527	140.922	42 %
2007	335.710	181.768	54 %
2008	1.169.131	726.112	62 %
2009	1.041.455	939.241	90 %
2010	1.249.550	1.180.556	94 %

Fuente: Gerencia de Economía y Finanzas. EP PETROECUADOR.

Elaboración: Javier Caicedo

Gráfico N° 1



Fuente: EP PETROECUADOR

Esto, en términos generales, hizo que PETROECUADOR no pueda desarrollar varios proyectos de mejora en cada una de las fases de la industria hidrocarburífera. Sin embargo, con la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos se establece que se incremente el nivel de inversiones tanto para las empresas públicas como para las privadas, por lo que estas últimas inclusive fueron llevadas a renegociar los contratos petroleros, dado que obtenían grandes cantidades de renta a causa del precio del petróleo.

Desde que se declaró la caducidad de OXY en el Bloque 15, la producción de PETROECUADOR tuvo un ligero incremento, por cuanto antes de que esto aconteciera, en los años 90, la producción iba en declinación. Con una asombrosa recuperación a partir de 2001 se recupera la producción, ubicándose en un margen del 57%. Sin embargo, hay que mencionar que en aquella época, y con la Ley 101 de 1982, PETROECUADOR perdió el monopolio de comercialización, pero lo mantuvo en cuanto al transporte y la refinación.

Tabla N° 4
Producción de petróleo de PETROECUADOR

Período	Producción nacional petróleo crudo en campos			
	Producción total unidades	Producción prom / día unidades	Por empresas	
			Petroecuador (1)	Privadas
2004	192.315	526	71.948	120.368
2005	194.172	532	70.972	123.200
2006	195.523	536	90.438	105.085
2007	186.547	511	94.334	92.213
2008	184.727	505	97.571	87.157
2009	177.408	486	102.768	74.641
2010	177.422	486	109.944	67.478

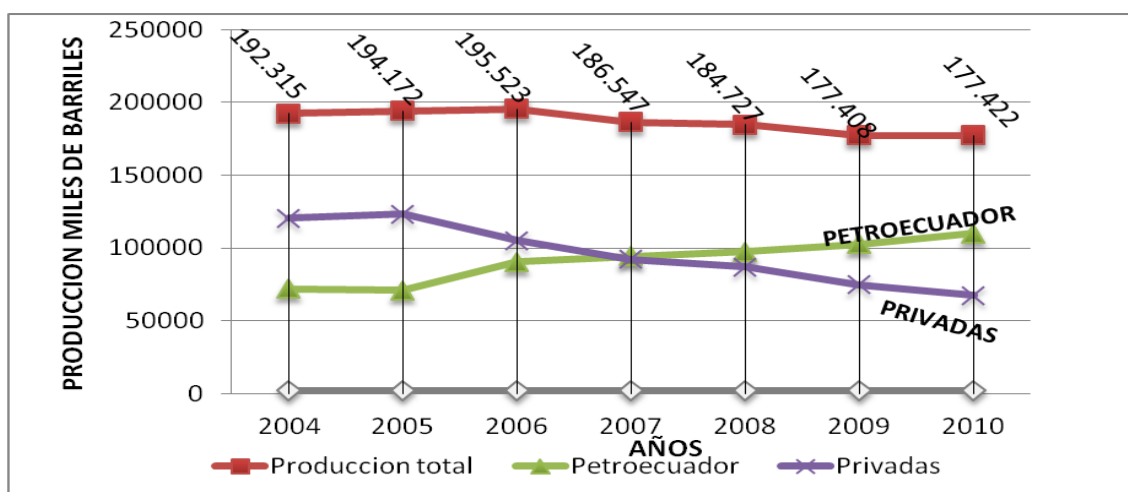
Fuente: PETROECUADOR

Elaboración: Javier Caicedo

(1) Limoncocha, Bloque 15, Eden Yuturi, Yanaquincha, pasan a partir del 16 de mayo de 2006 a ser operados por PETROECUADOR por caducidad del contrato entre el Estado y la Compañía Occidental.

Gráfico N° 2

Producción de petróleo de PETROECUADOR



Fuente: PETROECUADOR

Elaboración: Javier Caicedo

El control que PETROECUADOR mantenía sobre su administración no era del todo autónomo, como se hacía parecer desde su creación con CEPE en 1972, y su posterior transformación a PETROECUADOR en 1989. El sinnúmero de reformas institucionales afectaron la ejecución de sus políticas, y con la Ley 44 de 1993 se pasó a tener un mayor control por parte del Estado, además de que por disposición de la ley reformativa la empresa debía otorgar el 10% del valor de la producción al Ministerio de Finanzas, cifra que era depositada en un fondo petrolero.

Estos recursos, que se suponía pertenecían al presupuesto de la estatal, servirían para cubrir el déficit del presupuesto del Gobierno, además del pago de la deuda externa contraída con organismos internacionales, por lo que se afectarían las inversiones en el upstream y el posterior mantenimiento de la infraestructura.

La dura situación por la que atraviesa la industria nacional es por la falta de una política pública coherente, que esté directamente relacionada con las necesidades económicas y sociales del país, además de las condiciones de adaptación a un mercado

internacional cada vez más competitivo, con estrategias de largo plazo, y con tecnologías e infraestructuras de punta.

Por su parte, Echeverría (2006) destaca que “el déficit en el reemplazo de reservas es crucial para la economía futura” (Echeverría, 2006:118), indudablemente porque la inversión se ha retraído dado a factores endógenos, como la carga tributaria, la renegociación de contratos, etc., que hasta la fecha se han vuelto una encrucijada, pues las empresas privadas ya no desean invertir como antes, y el gobierno de turno no ha hecho más que acudir a la amenaza, quizás desconociendo que nuestro país es deficitario en tecnología (*know-how*) y recursos financieros.

Otro elemento crucial para que PETROECUADOR no mantenga su nivel de autonomía y quizás de eficiencia es justamente que desde su creación ha ocurrido que:

La inestabilidad de las autoridades de la empresa estatal siguió siendo regla debido a la politización de la estructura empresarial. Desde 1989, cuando nació PETROECUADOR, pasaron 11 presidentes ejecutivos, más de 65 miembros del Consejo de Administración, 17 gerentes de PETROPRODUCCIÓN, 23 gerentes de PETROCOMERCIAL, 11 gerentes de PETROINDUSTRIAL, 17 gerentes de Comercio Internacional. Además, varios ex gerentes y altos funcionarios de las filiales una vez terminadas las funciones ejecutivas se quedaron en la filial, laborando sin funciones específicas, todo lo cual volvió a la empresa un ente inmanejable (Guerrero, 2009:46).

Esto verdaderamente afectó la reestructuración de la gran empresa pública, hasta el punto que toda la sociedad ecuatoriana llegó a definir como “la politización de la empresa” (Echeverría, 2006:119), un pensamiento que concuerda con muchos analistas políticos referentes en la materia. Y aunque el primer mandatario Rafael Correa esté de acuerdo con la reestructuración de dicho *holding*, la apertura se ve truncada por la burocracia; por lo tanto, proponer una nueva ley para salvar a esta empresa no es más que una ilusión, por cuanto lo que se quiere cambiar, elevándola, es la mentalidad de la clase política ecuatoriana (Ibid., 2006:119).

La burocracia como actor en la reestructuración

La historia registra que las organizaciones burocráticas emergieron como producto de la necesidad de afianzarse entre los trabajadores de una misma unidad productiva, con el objeto de lograr un lugar importante en la esfera pública, y sobre todo en instituciones de índole estatal.

Concomitantemente, el desarrollo del proceso socio-organizativo de la burocracia a nivel local y regional se origina debido a la influencia de las principales fuerzas políticas gobernadas por los mandatarios de turno, y así tomaron mayor importancia lo que se denominaría “sindicatos”, aglutinados por la masa burocrática y alineadas al denominado pensamiento ideológico-político que hasta hace unos años atrás dominaba por completo las áreas estratégicas y demás instituciones de gobierno.

A esta debilidad objetiva –burocrática- que aqueja a la industria hidrocarburífera ecuatoriana se suma el modelo sistémico que permitió el crecimiento desmesurado de personal en cada una de las fases productivas de la empresa PETROECUADOR. En todo caso, por el fortalecimiento del área industrial y sobre todo del sector ligado al Estado, aumentó el personal y en consecuencia se produjo un crecimiento cuantitativo, sin determinar la cualificación humana para la que eran contratados.

El aumento del personal en PETROECUADOR desde 2008 al 2010 se incrementó en un 15% por el Mandato Constituyente N° 8. En una relación numérica entre las dos empresas, el personal que labora en PETROAMAZONAS es de aproximadamente 1300 empleados (incluida la alta gerencia). Esta última empresa incluyó al personal del Bloque 31 antes operada por la transnacional brasileña PETROBRAS. En entrevista realizada a un funcionario de PETROAMAZONAS EP manifiesta que la empresa cuenta con menos personal en relación a PETROECUADOR, y sin embargo los resultados son diferentes. Pero, le queda la duda de qué pasará luego que se fusionen las dos empresas públicas de petróleo.

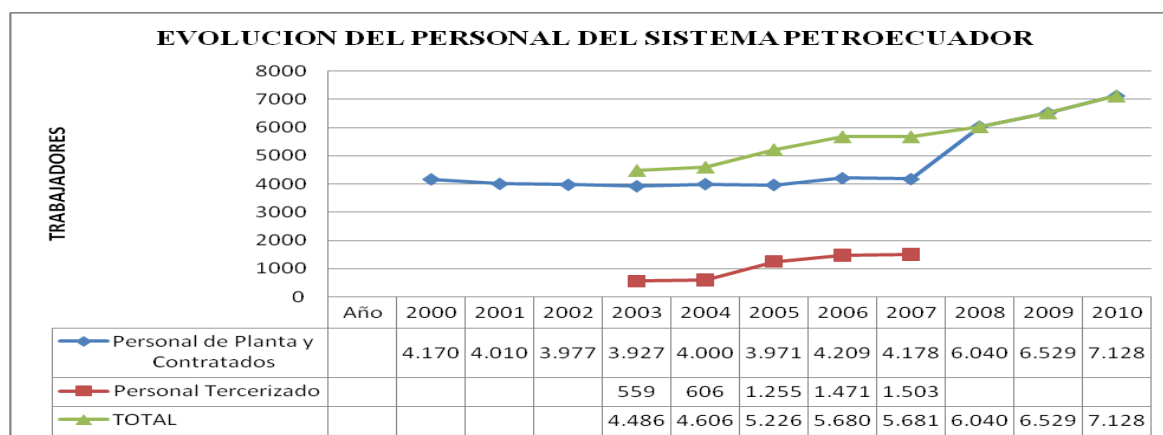
Tabla N° 5

Recursos Humanos en el Sistema PETROECUADOR

Año	Personal de Planta y Contratados	Personal Tercerizado	Total Personal
2000	4.170		
2001	4.010		
2002	3.977		
2003	3.927	559	4.486
2004	4.000	606	4.606
2005	3.971	1.255	5.226
2006	4.209	1.471	5.680
2007	4.178	1.503	5.681
2008	6.040		6.040
2009	6.529		6.529
2010	7.128		7.128

Fuente: Gerencia Administrativa- PETROECUADOR EP, 2011.

Elaboración: Javier Caicedo



*Para 2011 se estima que ingresen los aproximadamente 626 empleados que fueron destituidos debido al grave problema que se originó a causa de la Empresa GASPETSA. Información recogida de la Gerencia de Recursos Humanos de EP Petroecuador, 2011.

Fuente: Gerencia Administrativa- PETROECUADOR, 2011

Elaboración: Javier Caicedo

Es indudable la inmensa carga burocrática que soporta la empresa pública PETROECUADOR, esto haciendo referencia al alto número de trabajadores incorporados desde 2005 cuando se empieza a observar cómo se eleva el número de funcionarios públicos contratados bajo el sistema de tercerización. Aunque el Mandato Constituyente N° 8, dictaminado por la Presidencia de la República y debatido en la Asamblea Constituyente, dispone la eliminación de la tercerización laboral -tal como se mencionan en los Artículos N° 1, 2, 3¹⁷-, la misma no reduce el número de trabajadores más bien aumenta, ya que en su definición y forma antes concebida atenta contra los derechos de los funcionarios públicos y privados (Mandato Constituyente N°8, 2008).

Sin embargo, PETROECUADOR debe modernizar los procesos de gestión acorde con las demandas del entorno empresarial y el uso de tecnologías de información y comunicación, con la finalidad de alcanzar altos niveles de productividad. Esto concuerda inclusive con la normativa de gestión institucional, haciéndose referencia en las normas internas de la administración del talento humano en lo que respecta en los artículos N° 136 y 137¹⁸ del propio reglamento interno de PETROECUADOR.

¹⁷ Art. 1.- Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral, y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador.

Art. 2.- Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas.

Con el fin de promover el trabajo, se garantiza la jornada parcial prevista en el artículo 82 del Código del Trabajo y todas las demás formas de contratación contemplada en dicho cuerpo legal, en la que el trabajador gozará de estabilidad y de la protección integral de dicho cuerpo legal, y tendrá derecho a una remuneración que se pagará aplicando la proporcionalidad en relación con la remuneración que corresponde a la jornada completa, que no podrá ser inferior a la remuneración básica mínima unificada. Asimismo, tendrá derecho a todos los beneficios de ley, incluido el fondo de reserva y la afiliación al régimen general del seguro social obligatorio.

En las jornadas parciales, lo que exceda del tiempo de trabajo convenido, será remunerado como jornada suplementaria o extraordinaria, con los recargos de ley.

Art. 3.- Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria.

¹⁸ Artículo 136.- Objeto. Fortalecer el clima laboral y la cultura organizacional de la empresa mediante una administración eficiente del cliente interno que priorice la calidad del servicio y los valores empresariales, donde el Modelo Integrado de Gestión Estratégica del Talento Humano se exteriorice como una solución con base técnica, integrada al considerar aspectos de

Y aunque la sociedad ecuatoriana se debate dentro de un esquema coyuntural enfocado en lo social, económico y político, del que no escapa ningún actor en particular, esto se hace más evidente por la desacreditación de diversas instituciones públicas, en este caso PETROECUADOR, conjuntamente con la centralización del poder de decisión sobre todos los aspectos de la vida social, en manos de intereses particulares generalmente ligada a los grupos económicos transnacionales.

A esto se suma que la información que se genera de PETROECUADOR, a partir de las cuales se elaboran las decisiones, permanece oculta por el secreto de los negocios y el secreto de Estado.

En consecuencia, los ideólogos políticos de los gobiernos democráticos habrán pensado que, de esta forma, las élites del poder cargaban con la responsabilidad política de informar cuanta labor realizan dentro de la institución, permitiéndoles estar más satisfechos al tener mayores posibilidades para dedicarse a sus intereses particulares.

En este contexto, la burocracia no ha podido escapar a la trampa del sistema político, y su postura política de clase social dominada se expresa en la impotencia de revelarse frente a los cambios, de la forma que mejor lo puedan hacer, por ejemplo, eficientemente. Tal situación afecta inclusive a la buena administración de PETROECUADOR, lo que una vez más dificulta y deja en evidencia que los procesos de cambio para la institución se vean estancadas por la falta de compromiso, lealtad y cumplimiento de los deberes para los que fueron contratados.

desarrollo para la persona y el profesional, de gestión por ser de mejora continua, estratégica por su visión de largo plazo, y talento humano pues comprende los conocimientos, competencias expresadas en comportamiento y valores, en comunión armónica con los objetivos estratégicos de la EP PETROECUADOR, es decir “La empresa crece cuando su gente crece”.

Artículo 137. Alcance. Implementar el Modelo Integrado de Gestión Estratégica del Talento Humano por Competencias, en todas sus fases y subsistemas, involucrando e interactuando con todo el personal operativo y administrativo, contenidas en las herramientas de Diccionario de Competencias, Diccionario de Comportamientos y Preguntas, Manual de Puestos, Brechas y Feedback, Evaluación del Desempeño por Competencias, Sistemas Retributivos, Plan y Ruta de Carrera, Selección de Personal, Plan de Desarrollo y Formación, Clima Laboral y Cultura Organizacional, así mismo implementando un sistema informático de administración de nómina y expedientes que permita obtener información confiable y en línea (EP Petroecuador, 2010:138-139).

Por otra parte, la impugnación de la burocracia tradicional al modelo de desarrollo socio-económico y político ha sido casi siempre interior y subalterna al sistema que se vive en la actualidad, por lo que le es difícil impulsar una conciencia política sobre un modelo que se base en el trabajo eficiente y eficaz. Para PETROECUADOR la burocracia ha ido cediendo posiciones ante la creciente consolidación del modelo gobiernista, amparado por dos leyes: la Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, y la Ley de Empresas Publicas¹⁹, obligándolas hasta el punto de haber perdido la posibilidad de elaborar una real alternativa de organización político-administrativa, aunque para mejorar su desenvolvimiento tanto interno como externo, en la misma normativa de EP PETROECUADOR en su Artículo N° 138 se establece:

Tabla N° 6

Normativa de EP PETROECUADOR

Responsabilidad.- Serán responsables de cumplir, mejorar, aprobar y vigilar el funcionamiento del Macroproceso en su respectivo orden jerárquico las siguientes autoridades:	
Nivel de aprobación (Macroproceso)	<ul style="list-style-type: none"> • Directorio de EP PETROECUADOR • Gerente General
Nivel de mejora (Macroproceso)	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de cada Unidad de Negocio • Gerente y Subgerente de Desarrollo Organizacional • Subgerente de Gestión del Talento Humano
Nivel de Administración y aplicación del Macroproceso	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Sénior de Administración del Talento Humano • Coordinación Sénior de Gestión del Talento Humano
Nivel de Cumplimiento del Macroproceso	<ul style="list-style-type: none"> • Personal comprendido en Capítulo Séptimo, Sección Tercera, Artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y Título IV de la Gestión del Talento Humano de las Empresas Públicas, Artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que labora en la EP PETROECUADOR.

Fuente: Normativa de EP PETROECUADOR, artículo 138.

Elaboración: Javier Caicedo

De lo manifestado se puede deducir que la estrategia de la burocracia adoleció de la falta de una lectura adecuada a la realidad socio-económica y política del país; y aunque las organizaciones burocráticas se niegan a subordinarse al sistema, dicha élite está dividida en lo que se refiere a la posibilidad de preservar su autonomía.

¹⁹ Ley s/n, publicada en el Registro Oficial, Suplemento No. 48, del 16 de octubre de 2009.

Es comprensible, por otro lado, que la pérdida de poder de la burocracia institucional –PETROECUADOR- también se deba a que el Estado cada vez más cumple el rol de controlador sobre la industria hidrocarburífera ecuatoriana, con el apoyo de otras instituciones, entre estas el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, mermando así el poder de fuerza de las elites burocráticas.

CAPÍTULO III

LA GESTIÓN DE PETROAMAZONAS EP DESDE LA VISIÓN EMPRESARIAL

Antecedentes

Para 1989, y mediante la Ley Especial N°. 45 se crea la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador durante el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, con facultades para cubrir sus costos empresariales, entregar al fisco el 90% de sus ganancias, e invertir el 10% restante en el robustecimiento institucional, específicamente en el área de exploración. Así, la flamante entidad estatal se crea como un *holding*, bajo un sistema de empresas asociadas conformado por una matriz y seis filiales: PETROECUADOR como eje principal (matriz), PETROPRODUCCIÓN, PETROINDUSTRIAL y PETROCOMERCIAL, éstas con carácter permanente; y en tanto dure la transferencia de equipos, materiales y proyectos, funcionarían las tres filiales temporales PETROAMAZONAS²⁰, PETROPENÍNSULA y PETROTRANSPORTE.

La ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial del 18 de agosto de 2000, reformó la ley Especial de PETROECUADOR, estableciendo vicepresidencias en lugar de gerencias en las tres filiales del sistema. Para 2010, y de acuerdo a la política petrolera del gobierno de Rafael Correa, se encarga a la Armada para que realice un nuevo proceso de reestructuración, en que, según el Plan Maestro de PETROECUADOR 2009-2015, se crean unidades de administración²¹, lo que se subdivide aún más a las tres filiales que existían anteriormente.

²⁰ Se constituye la filial temporal PETROAMAZONAS para que sea la operadora del consorcio CEPE-TEXACO, en representación del Estado ecuatoriano, pero el 7 de junio de 1993, mediante decreto 851, se dispone la fusión de PETROAMAZONAS a PETROPRODUCCIÓN.

²¹ Exploración y Producción, Comercio Internacional, Transporte, Almacenamiento, Refinación, Comercialización, Seguridad, Salud Ambiente, Desarrollo Organizacional.

El 21 de mayo de 1999, PETROECUADOR y Occidental Exploration and Production Company (OEPC) efectuaron el contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Bloque15 de la Región Amazónica Ecuatoriana, y PETROPRODUCCIÓN con Occidental suscribió un Convenio Operacional de Explotación Unificada para el Campo Edén Yuturi, el que entró en vigencia el 1 de Julio de 1999.

El 16 de Junio de 2006 el campo operado por la OXY es devuelto al Estado ecuatoriano por incumplimiento contractual, al haberse transferido el 40% de las acciones a la empresa canadiense Encana, violando los artículos 74 y 79 de la Ley de Hidrocarburos, produciéndose así la caducidad del contrato, con lo que PETROECUADOR retoma el control de las operaciones; para ello se crea una unidad especial adscrita a PETROPRODUCCIÓN, con autonomía y control sobre las operaciones exclusivas de UAOT-Bloque15. La unidad creada se denomina UAOT – BLOQUE 15 (Unidad de Administración y Operación Temporal -Bloque 15).

Así, el 23 de mayo de 2006 se expide el Decreto Ejecutivo 1368-A por el Presidente de la República, Alfredo Palacio González, declarando el estado de emergencia por grave conmoción interna en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos, al existir allí una situación conflictiva provocada por grupos interesados en desestabilizar el normal desarrollo de las actividades en dichas provincias, mediante las toma de instalaciones petroleras, causando irreparables perjuicios a la economía nacional y poniendo en grave riesgo la seguridad interna del Estado.

El hecho acontecido en aquella fecha desestimó los efectos que produciría el decreto, por un lado, debido a la desatención de que han sido objeto las comunidades donde se extrae el petróleo, y además porque estos actores sociales demandan recursos al fisco sin poder el gobierno satisfacer esos requerimientos, todo lo cual ha influido para que las políticas públicas se transformen en una fuente de tales intereses. A esto se suma que el gobierno buscaba, a través de esos decretos, entregar el bloque 15 sin licitación a empresas privadas, y en otro aspecto acceder, con mayor facilidad, a los recursos para las inversiones en aquellos sectores, sin que se supiera el destino final de aquellos desembolsos²².

²² Entrevista Informante N° 3, PETROECUADOR. 2011.

Aunque el decreto se extendió por varios meses, y en base al análisis de los recursos que se destinaron para la ejecución de proyectos de inversión en PETROECUADOR, su cumplimiento llegó a representar en 2006 apenas el 42% de un total de 313.823 millones de USD; esto reflejó el poco interés y la inadecuada política que el gobierno de turno impuso con la utilización de aquel instrumento, produciéndose la baja en los niveles de producción en 2006, a 68'623.874 MBP, con respecto al año 2005, que fue de 70'972.005 MBP, una reducción del 3,31 %, que representa 2'348.131 MBP.

En otro ámbito del análisis, el efecto se extendió a PETROINDUSTRIAL, pues durante 2006 las tres refinerías con que cuenta la estatal se paralizaron en 175 ocasiones, de las cuales 4 fueron programadas, y las 171 restantes fueron emergentes (PETROINDUSTRIAL, 2006); las causas de estas últimas estuvieron en fallas humanas por desconocimiento, fallas en los equipos auxiliares y de proceso, inoportunos aprovisionamientos de repuestos, entre otros, tal como afirmaron los representantes de la filial.

Sin duda alguna, el decreto antes citado no tuvo el efecto catalizador que se hubiera esperado, detener la caída de la producción y todo lo que conlleva la cadena productiva. Inclusive dentro del mismo instrumento (Decreto Ejecutivo 1368-A) que se utilizó se hace hincapié en que las contrataciones se sujetan a ésta normativa, lo que permite utilizar fondos del Estado sin los justificativos necesarios.

Además, en base a este mismo Decreto se dispuso la creación de la Unidad del Bloque 15 por disposición gubernamental en defensa de los derechos constitucionales y de los recursos del Estado. A causa de la paralización en la región amazónica, que en ese momento se vivió, se debió proteger sus instalaciones y evitar el descenso en la producción de petróleo. Sin embargo, los trabajadores de PETROECUADOR afirmaron no estar de acuerdo, ya que se estaría desarticulando a la institución y preparándose la desaparición de la filial.

Así mismo, con la creación de la Comisión de Política y Control²³ se analizó el funcionamiento de la Unidad, pues el decreto de emergencia había caducado. Las

²³ Integrada por los representantes de los ministerios de Energía y Minas, de Economía, de Defensa, de Ambiente, de Relaciones Exteriores, y el Gerente de la Unidad, Carlos Blum.

autoridades de PETROECUADOR, conjuntamente con la Asesoría Jurídica de la Presidencia de República, buscaban los mecanismos para dar una salida legal y solucionar el problema de gestión suscitado en la Unidad Temporal del Bloque 15. El problema al que se hace referencia líneas atrás es justamente la decisión que debería tomar la Comisión sobre la continuidad de la Unidad, ya que como se venía operando la producción fue en descenso desde los 36'455.875 MBP que producía OXY en 2005, hasta 33'981.776 MBP en 2006, un decremento del 6,78%. Por tal motivo, dentro de la Comisión se analizaron varias alternativas para contrarrestar este declive, como, por ejemplo, crear una Sociedad Anónima, una Sociedad Mixta, un Fideicomiso, o Prestación de Servicios; inclusive la procuraduría de la estatal habló de conformar una compañía con nombre "Operaciones Río Napo S.A.". Explicaron, además, que por un lado estaba la decisión del Gobierno de dar al bloque una posición jurídica, pero por otro lado, también estaba la posición de mantener la normativa de PETROECUADOR, y esto último implicaba su sujeción a los controles del Consejo de Administración (CAD) y de la Procuraduría del Estado²⁴ (entrevista a informante N° 5, IEP-PETROECUADOR. 2011).

Sin embargo, el 23 de abril de 2008, por Decreto Ejecutivo emitido por el Presidente de la República, Econ. Rafael Correa y haciendo uso de sus facultades como mandatario, dispuso la creación de la empresa estatal PETROAMAZONAS ECUADOR S.A., la que asumirá la administración y operación del Bloque 15, los campos Edén Yuturi, Limoncocha, y el proyecto más importante del sector petrolero: el campo Pañacocha; y a su vez se dispone sea disuelta la Comisión que hasta la fecha administraba el Bloque 15. PETROAMAZONAS S.A., es una empresa cuyo capital accionario pertenece en un 80% a PETROECUADOR, y en un 20% a PETROPRODUCCIÓN.

El 5 de agosto de 2008, PETROAMAZONAS S.A. suscribió con PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN el "Contrato de Servicios de Administración y Operación de los campos del Bloque 15: Pacay, Aguajal, Quilla, Pañacocha, y aquellos que determine el Directorio de PETROECUADOR". De esta forma, a partir del 12 de agosto entra a operar la nueva empresa de Servicios

²⁴ Al respecto, la Procuraduría es el organismo que debe emitir los informes de todo contrato que sobrepase los USD 134 mil dólares.

PETROAMAZONAS S.A., y desaparece la Unidad de Administración y Operación Temporal del Bloque 15.

La disposición gubernamental en cuanto a que PETROAMAZONAS S.A administre los recursos del Estado parte de la situación y del análisis económico-financiero por el que atraviesa la única empresa que maneja el sector hidrocarburífero (PETROECUADOR). Inclusive, el ex presidente Alfredo Palacio manifestó no estar de acuerdo con que PETROECUADOR administre el campo, debido al alto nivel de politización de la institución (“El Comercio”, 2006). En una entrevista con Augusto Tandazo (2011), manifiesta que la autonomía de la institución se perdió hace años atrás, cuando se dispuso que los recursos fuesen entregados por el MEF, y los altos cargos ejecutivos nombrados a dedo, sin ningún criterio profesional. Justamente dentro de este análisis, funcionarios de PETROAMAZONAS S.A manifestaron que las causas del bajo rendimiento de la estatal son: la inestabilidad administrativa, los continuos cambios en la directiva, la deficiente y poca desarrollada tecnología de PETROPRODUCCIÓN, el sistema de contratación, y la intromisión de los gobiernos en el manejo de los recursos, con fines políticos. Todo eso ha hecho que se desestime su buena gobernanza en este sector estratégico, provocando que este nuevo gobierno tome distancia con PETROECUADOR, y sea PETROAMAZONAS quien asuma la responsabilidad de operar el Bloque 15 (entrevista a informante N° 3, PETROAMAZONAS EP 2011).

Occidental Petroleum (OXY) y la caducidad del contrato

Enorme revuelo ocasionó en el país, y en el mundo petrolero internacional, la caducidad del Contrato de Participación en el bloque 15, suscrito entre PETROECUADOR y la empresa Occidental Exploration and Production Company (OXY). Varios actores, entre ellos del Estado, organizaciones campesinas, dirigencias estudiantiles, y ONG’s realizaron protestas en contra de que OXY siga operando en la Amazonía ecuatoriana. En otro aspecto del análisis, se suma la aprobación de la Ley de Hidrocarburos (Ley N° 42-2006), que fue percibida por los sectores específicos de la sociedad civil (concretamente los más interesados en la continuidad de las negociaciones del TLC), como nociva a sus propios intereses. Entre dichos actores estuvieron la Cámara de Industriales y el Colegio de Arquitectos de Pichincha, los que en su afán de que se

reinicien las negociaciones sobre el TLC presentaron dos demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en espera de que se deroguen las reformas a la Ley de Hidrocarburos²⁵.

También los actores sociales, como la sociedad civil, medios de comunicación, ONG's, y sindicatos, han tratado de influir con sus puntos de vista en la formulación de las políticas petroleras, pero generalmente sin éxito.

Según el pronunciamiento del procurador José María Borja, y de algunos analistas petroleros, la empresa norteamericana incumplió con el artículo 74, literal 11, de la Ley de Hidrocarburos, al haber cedido a la empresa Alberta Energy Corporation (AEC, actual EnCana) el 40% de sus derechos en el antedicho bloque, lo que además incluye los Convenios de Explotación Unificada de Yacimientos Comunes de los campos Edén-Yuturi y Limoncocha, por lo cual el abogado del Estado en su momento solicitó que el Ministro de Energía y Minas y la empresa estatal inicien el trámite de notificación de la caducidad a Oxy, la que arrancó el 17 de septiembre de 2004, cuando PETROECUADOR procedió a notificarlo a la operadora del bloque 15, y le concedió un plazo de diez días, con posibilidad de extensión a los treinta días, para que desvirtúe o acepte los reclamos.

Esto provocó el aplauso de todo el pueblo ecuatoriano, dada la decisión con que procedieron los actores del momento, con el Presidente Alfredo Palacio a la cabeza, e Iván Rodríguez como Ministro de Energía y Minas. Por su parte, Oxy en comunicado público aparecido en los principales diarios nacionales el 12 de septiembre de 2004, luego de rechazar frontal y categóricamente toda acusación de haber faltado a sus obligaciones legales o contractuales, afirmó que el proceso de venta de una parte de sus derechos y obligaciones a EnCana estaba sujeto a la aprobación de las autoridades competentes, sosteniendo que desde el inicio de sus operaciones en el Bloque 15 ha invertido más de 1.000 millones de USD, y como resultado el Estado recibió más de 700 millones de USD en beneficios –obviamente, no dio a conocer los correspondientes a la empresa-.

²⁵ www.elcomercio.com, lunes 5 de mayo del 2011

Además, estos no son los únicos incumplimientos que ha tenido la empresa Occidental para con el Estado ecuatoriano y con la zona de influencia donde operaba la transnacional. La falta de cumplimiento en cuanto a las normas de calidad en la explotación del bloque 15 trascienden desde el irrespeto a la naturaleza así como a los pueblos que habitan dicha zona (Kimerling, 2006).

La empresa Occidental, desde que inició sus trabajos de exploración y producción en la Amazonía, y con la tecnología de que disponía, logró mantener altos niveles de producción, aunque no se puede decir lo mismo en cuanto a su responsabilidad social corporativa; pero, luego de la aprobación de la Ley 42-2006 sus niveles de inversión se redujeron, y así empezó el descenso de la extracción de crudo en los campos más importantes del bloque 15, tal como se muestra en el Tabla N° 7.

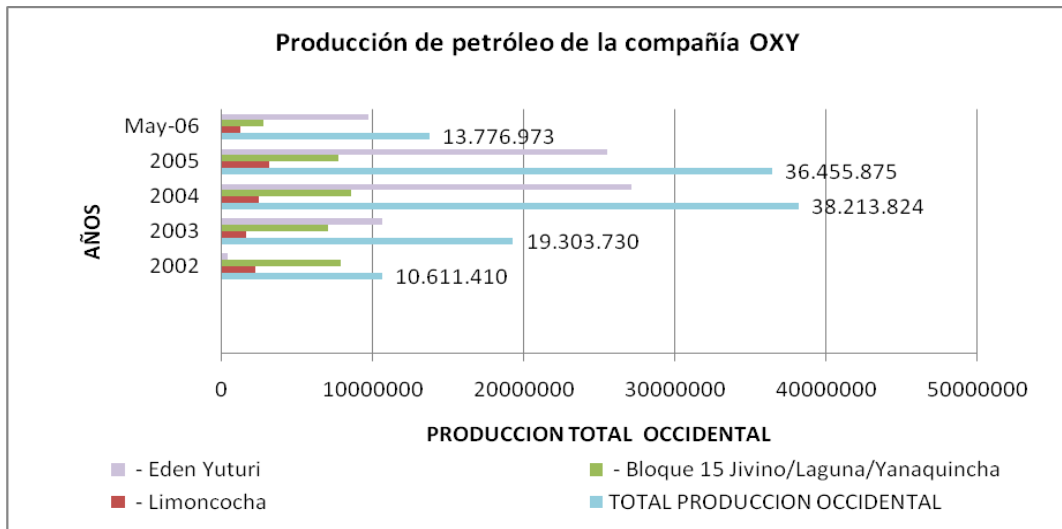
Tabla N° 7
Producción de petróleo de la Compañía OXY

PRODUCCIÓN NACIONAL DE CRUDO EN CAMPOS					
Cifras en millones barriles					
AÑOS	2002	2003	2004	2005	May-2006
CONTRATO DE PARTICIPACION					
OCCIDENTAL	10'611.410	19'303.730	38'213.824	36'455.875	13'776.973
- Limoncocha	2'266.356	1'622.930	2'465.758	3'176.551	1'282.161
- Bloque 15					
Jivino/Laguna/Yanaquincha	7'907.156	7'047.728	8'619.509	7'725.520	2'802.180
- Eden Yuturi	437.898	10'633.072	27'128.557	25'553.804	9'692.632

Fuente: Administración de Contratos Petroleros, PETROECUADOR

Elaboración: Javier Caicedo

Gráfico N° 3



Fuente: PETROECUADOR

Elaboración: Javier Caicedo

La participación de la producción de crudo de la transnacional se refleja a partir de 2002, cuando llegan a explotar 10´611.410 MBP anualmente, incrementándose cada año hasta llegar en 2005 a los 36´455.875 MBP, un incremento del 70,89%. En cuanto a la política que se implementaba, está el uso de la tecnología, la capacidad de inversión, y el capital humano calificado; sin embargo, no fueron utilizados de la mejor manera para contrarrestar las críticas y aseveraciones de pobladores de la zona en cuanto a la contaminación del medio ambiente.

De esta forma, y con los hechos producidos en 2006, en 2007 empieza a tomar un giro la política petrolera en el país, y se crea una nueva empresa con la finalidad de recuperar los niveles de producción que habían descendido, sentándose el precedente para la renegociación de los contratos petroleros con las transnacionales, esto con la utilización de varios instrumentos de política: una nueva Constitución Política (2008), la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (2010), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009), y el Decreto de Creación de Empresas Públicas (2010).

PETROAMAZONAS EP, el nuevo actor en la industria petrolera nacional

Con la caducidad del contrato de operaciones de la transnacional Occidental en mayo del 2006, se da paso a una transición institucional en la que la empresa PETROECUADOR, con su filial PETROPRODUCCIÓN, toma el control operacional de las áreas de exploración y producción, además del área administrativa que hasta esa fecha se manejaba como una empresa ciento por ciento privada. Desde aquel momento la política petrolera toma un nuevo giro, y es el Estado, en conjunto con el ministerio del ramo y PETROECUADOR, quienes crean un instrumento legal contractual que dinamice las relaciones institucionales entre PETROPRODUCCIÓN y PETROAMAZONAS, con la finalidad de administrar el Bloque 15, y así evitar el descenso de la producción en el mismo. PETROECUADOR contrató a PETROAMAZONAS para operar el Bloque 15 y el campo Pañacocha, recurriendo a un novedoso instrumento legal: una Sociedad Anónima del sector público, con el objeto de prestar servicios para la administración y operación de campos del Estado (Revista PAM, 2008).

Al entrar a operar PETROAMAZONAS S.A. como entidad pública en las áreas de un sector estratégico, como es el petróleo, se establecen vínculos muy cercanos con la política ambiental, económica y social, y es el Estado -como actor principal- quien regula el funcionamiento y mantiene una relación de poder entre empresa y sociedad, muy específicamente con las comunidades de la región amazónica donde se encuentra el recurso, esto mediante la utilización de leyes y demás instrumentos de política, ya que el Estado (de acuerdo con la Constitución de 2008), al ser el único dueño de los recursos que existen en el subsuelo, crea y dinamiza un conjunto de arreglos institucionales que benefician a los diferentes actores que participan de esa acción.

Todos aquellos factores mencionados confluyeron para formar una lógica colectiva de lo apropiado, que definió la elección y la esencia misma del instrumento elegido por el gobierno en la toma de decisiones para cumplir con su objetivo en cuanto a la política petrolera. Según el neoinstitucionalismo, la lógica de lo apropiado permite ver que los tomadores de decisiones no son sujetos fríos y calculadores, sino que más bien su comportamiento se mueve por un rol de identidad determinado por un conjunto de reglas, y por instituciones de identidades en las cuales se encuentran inscritos y con las que tienen íntima relación (March y Olsen, 1995:34), tal como se

puede constatar en este caso. Así lo demostró el presidente Correa al crear los instrumentos necesarios que le permitan justificar los cambios en la política petrolera, y a su vez que sean las instituciones -como el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, la Secretaria de Hidrocarburos, la Agencia de de Regulación y Control Hidrocarburífero, la SENPLADES, entre otros- quienes dinamicen las relaciones entre los demás actores y den fiel cumplimiento a lo dispuesto por el Primer Mandatario en cuanto a la nueva empresa.

Con esto, la institucionalidad de PETROAMAZONAS S.A. se crea en primera instancia bajo la figura de Sociedad Anónima, lo que le permitirá que se desarrolle libremente de acuerdo al derecho que se otorga a dichas instituciones; sin embargo, no le exime de cumplir con los reglamentos y demás leyes que se les impongan para su funcionamiento, entre estas: la Ley de Hidrocarburos, Ley de Gestión Ambiental, normas internacionales y, sobre todo, el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir, como política de Estado que consta en el Objetivo N° 4: 4.1, literal a, 4.3, literal a, d, Objetivo N° 12: 12.6, literal a, b, c.

Tabla N° 8

Instrumentos de política utilizados para la creación de PETROAMAZONAS EP

INSTRUMENTOS	
Decretos	Objeto
Decreto Ejecutivo 1546. Registro Oficial N° 300, del 27 de junio del 2006	Declárese en Estado de Emergencia la Operación del Bloque 15 y Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha. En su art. 4, se decreta la creación de la Unidad de Administración y Operación Temporal del Bloque 15 y campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha.
Decreto Ejecutivo 971. Registro Oficial N° 310, del 7 de abril del 2008	Renuévase la declaración de emergencia en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador sus empresas filiales y la UAOT Bloque-15.
Resolución N° 104-DIR-2007	Mediante Resolución N° 104-DIR-2007 del 28 de diciembre del 2007 el directorio de Petroecuador dispuso la creación de la sociedad anónima Petroamazonas Ecuador S.A.
Escritura Pública N° 1975, del 7 de abril del 2008	Mediante Escritura Pública celebrada ante el Notario Vigésimo Sexto del cantón Quito del 7 de abril de 2008 se constituyó Petroamazonas S.A., se inscribió en el Registro Mercantil del Cantón Quito, el 23 de abril de 2008; y en el Registro de Hidrocarburos el 28 de abril de 2008.
Constitución Política del Ecuador (2008)	Que el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador faculta al Estado la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.
Ley Orgánica de Empresas Públicas. Registro Oficial Suplemento N° 48 del 16 de octubre del 2009	ARTÍCULO 2.- OBJETIVOS.- Esta Ley tiene los siguientes Objetivos: 1. Determinar los procedimientos para la constitución de empresas públicas que deban gestionar los sectores estratégicos con alcance nacional e internacional; además los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.
Decreto Ejecutivo 314, del 6 de abril del 2010. Creación de Petroamazonas EP (PAM-EP)	Art. 2.- El objeto principal de PETROAMAZONAS EP es la gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de los hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en las fases de exploración y explotación, observando las normas aplicables.

Fuente: Decretos Ejecutivos 2006, 2007, 2010, Constitución Política 2008, Ley Orgánica de Empresas Públicas 2009

Elaboración: Javier Caicedo

Antes de que se aprobara la Constitución Política de 2008 muchos fueron los acontecimientos que surgieron para llegar a crear la empresa PETROAMAZONAS. Con el Decreto Ejecutivo 1546 del 27 de Junio de 2006 se declaró el estado de emergencia en las provincias Orellana, Sucumbíos y Napo, y según este decreto se dispuso la creación de la Comisión de Política y Control²⁶, que en su momento tenía como atribución proponer la constitución de fideicomisos para la administración del bloque 15, y que mantuviera los niveles de eficiencia y eficacia en las operaciones; al mismo tiempo se dispuso la creación de la Unidad de Administración y operación Temporal del Bloque 15 y Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha, adscrita a la Vicepresidencia de PETROPRODUCCION. Sin embargo, la oposición se acentuó por parte de los trabajadores de PETROECUADOR (Fetrapet), quienes manifestaron no estar de acuerdo con su creación debido a que el bloque y toda la infraestructura pertenecen a PETROECUADOR.

Manifestaron además que la empresa era capaz de asumir con la carga operativa, administrativa y tecnológica que fue dejada por la transnacional Occidental. Sin embargo, hubo posiciones contrarias. En entrevista con un funcionario activo de PETROECUADOR manifestó que la estatal no posee el personal calificado y que además el sistema estaba altamente politizado, esto con referencia a las contrataciones de bienes y servicios, lo que toma mucho tiempo, desencadenando retrasos en su operatividad, algo que no quería que se repitiera en el Bloque 15.

Las reacciones no se hicieron esperar. Otro actor como Santos Alvite (2011), en un análisis que realizó de años atrás en la vida de PETROECUADOR supo resaltar la importancia que la estatal tuvo, como, por ejemplo, que marcó la transformación de un país agricultor hasta 1972 a uno exportador de petróleo hacia la actualidad. De igual forma manifestó que serían los mismos gobiernos de turno, en complicidad con el Ministerio de Economía y Finanzas, los encargados de restarle autonomía administrativa y presupuestaria con el objetivo de cumplir con los compromisos presupuestarios del Ejecutivo, que representan el 40% de los ingresos de PETROECUADOR.

²⁶ El 12 de junio de 2006 se crearon la Comisión de Política y Control y la Unidad de Administración y Operación Temporal del Bloque 15. La Comisión está integrada por los ministros de Energía, Finanzas, Defensa, Relaciones Exteriores, y Ambiente.

El análisis que se detecta es que si la estatal no ha logrado consolidarse en el mercado petrolero es, en suma, por las metas de producción, la falta de inversiones, la carencia de innovación en la infraestructura que se le impuso por un actor de gran importancia, antes citado, a petición del Ejecutivo. Con esto, la política petrolera no ha cambiado en nada –del análisis de la entrevista–, más bien se le ha restado poder a PETROECUADOR, en referencia de que se ha convertido en un simple operador²⁷, siendo el MRNNR quien dirige la política petrolera, a la par con el Ejecutivo.

Sin embargo, con lo dicho anteriormente, más los diferentes instrumentos aprobados y utilizados por el gobierno actual, se preparó la bienvenida de otra empresa estatal operadora del Bloque-15.

Dentro del análisis del D.E., es destacable la participación que la UB-15 tendrá para sus inversiones, y es que, según el art. 9, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá una cuenta especial en el Banco Central de Ecuador, denominada “Operación Bloque 15”, que operará a través del sistema de pagos interbancario del BCE, al cual PETROECUADOR deberá integrarse. Desde aquí se marca ya una diferencia y un privilegio institucional con PETROECUADOR, pues se espera que el Ministerio de Finanzas desembolse recursos para sus inversiones. Así mismo, con la Constitución Política de 2008 se hace realidad la política gubernamental, y esto es dar vida institucional a PETROAMAZONAS. Actores políticos concedores del ámbito petrolero y opositores al gobierno enfatizaron que lo único que se hará es aumentar el número de burócratas²⁸ y utilizar los decretos como instrumentos para emplear fondos públicos sin ningún cuestionamiento.

Así, PETROAMAZONAS se convertiría en el nuevo actor de la industria hidrocarburífera, con el respaldo institucional del Poder Ejecutivo, como también del Ministerio de Recursos Naturales No renovables.

²⁷ Antes de la aprobación de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, PETROECUADOR era quien suscribía los contratos para exploración y producción con empresas privadas, y ahora se la delega a la Secretaría de Hidrocarburos.

²⁸ Actualmente PETROAMAZONAS EP, cuenta con aproximadamente 1300 empleados en todo su sistema.

Funcionarios con larga trayectoria en PETROECUADOR, hoy empleados de PETROAMAZONAS, comentan sus antecedentes cuando se hizo cargo del consorcio Cepe–Texaco (1992). Muchos actores, entre ellos estos expertos petroleros, funcionarios y ex funcionarios de la estatal, sostienen que este nuevo modelo de administración de los recursos del Estado por parte de PETROAMAZONAS obedece, en principio, a una visión, misión, valores y estrategias heredadas de OXY, donde la capacidad económica, financiera y presupuestaria la otorgó el Ejecutivo. De esta forma se quiere hacer parecer que el gobierno es el mentor intelectual de una nueva empresa pública, cuando en realidad la ha dotado de recursos para que siga funcionando y genere más ingresos a la caja fiscal.

De ahí que la definición de la política pública –energética- que se dictó desde el inicio de 2007 por el gobierno de Rafael Correa, e implementada por el entonces gerente general Wilson Pastor –y en la que en términos empresariales se establecía una autonomía institucional bajo la figura de gobernanza corporativa-, no es más que una secuencia lógica de la ex Occidental²⁹, dinamizada de acuerdo con el Plan de Desarrollo emitida por la SENPLADES, que ha tomado mucha importancia en el sector hidrocarburífero, y por último como política de seguridad nacional.

Sin embargo, los cambios continuarían, pues, la Constitución de 2008 da carta abierta para crear empresas públicas, y en definitiva desaparecer el nombre de Sociedad Anónima en todas las instituciones del Estado en especial de PETROAMAZONAS³⁰, esto con la utilización de un instrumento la: Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Sin embargo, desde lo acontecido en mayo de 2006, el rol que se ha propuesto el gobierno de turno es retomar la presencia real del Estado en la Amazonía, y con ello la soberanía sobre el recurso energético e incrementar la renta para el desarrollo económico de la nación. Con esta finalidad delegó la responsabilidad a una empresa nueva, para que se haga cargo de uno de los bloques de mayor producción de petróleo ecuatoriano, como es el Bloque 15. No caben dudas una vez más de que la institucionalidad de PETROAMAZONAS EP la otorgó el actual gobierno, la dotó de

²⁹ Entrevista Informante N° 6, ARCH 2011.

³⁰ Entrevista Informante N° 2, EP Petroecuador 2011.

flujos de efectivo, contrató personal calificado, capacitó al personal dentro y fuera del país, y la posicionó gracias a los discursos que ofrece en medios radiales, televisivos y escritos. Así lo analiza en una entrevista el experto petrolero Augusto Tandazo (2011).

Sin duda alguna no hubiera sido posible la existencia de PETROAMAZONAS EP si Rafael Correa no hubiese llegado a la Presidencia en 2007.

De cualquier forma, la nueva institucionalidad con que cuenta este nuevo actor dentro del ámbito político sistematiza un proceso de cambio hacia una nueva administración –gobernanza corporativa–, debido a que la administración tradicional de PETROECUADOR no logró acoplarse ni adaptarse a la globalización mundial, y mucho menos a la presión que ejerce la industria petrolera internacional, perdiendo así competitividad y confianza tanto por parte del gobierno de turno como del talento humano que labora en la institución. Sin llegar muy lejos, la falta de institucionalidad³¹ que persiste en PETROECUADOR se enmarca en una gran desventaja con respecto a otros países de la región, ya que las reformas realizadas a las diferentes leyes deben tomar distancia, separando el rol de cada institución o actores políticos; por ejemplo: a) del Ejecutivo y del Ministerio del ramo como definidores de la política sectorial, b) de los entes reguladores y/o de los encargados de representar al Estado, para que den la definición de incentivos y marcos contractuales atractivos a la inversión extranjera en la exploración y explotación de hidrocarburos, c) y de la(s) empresa(s) petrolera(s) nacional(es) llamada(s) a actuar en un marco de autonomía financiera y de competencia en todas las fases.

En lo referente al inicio del párrafo anterior (para el caso PETROECUADOR), el análisis se identifica como una clara política de inestabilidad, partiendo desde su formulación hasta la implementación de la misma, pues, en los procesos de reestructuración se han identificado varios factores causantes para que no despegue la industria nacional; uno de ellos es la falta de planificación y control en la gestión interna. Inclusive, ello se asemeja a una gobernanza jerárquica, característica de los gobiernos tradicionales (Fontaine, 2010:111), en que por su modo de gobernar se

³¹ La falta de institucionalidad a la que se hace referencia dentro de PETROECUADOR es la falta de políticas, y el incumplimiento de las pocas que existen.

descuidan los cambios y las transformaciones institucionales en que hoy está presente la globalización mundial.

La gestión de PETROAMAZONAS EP

Existe una gran diferencia en cuanto a la gestión empresarial de una empresa pública como es EP PETROECUADOR, con casi 40 años de servicio al país, de la de otra empresa como PETROAMAZONAS EP, con aproximadamente seis años de existencia. Y es que la institucionalidad juega un papel muy importante, más aún cuando el nuevo institucionalismo hace hincapié en la “relativa autonomía de las instituciones políticas, y la importancia simbólica de la acción en una política de entendimiento” (March y Olsen, 1984:734).

Es así como las instituciones políticas, y más todavía aquellas del sector público -como el hidrocarburífero- ocupan un lugar muy destacado en la economía ecuatoriana, sobre todo cuando generan recursos económicos para el financiamiento del Presupuesto General del Estado, en un gobierno dependiente del petróleo.

La participación de dos empresas públicas en el mercado petrolero es única en nuestro país, pues, la falta de autonomía financiera, económica, presupuestaria y también en la toma de decisiones –para el caso de EP PETROECUADOR- desembocó en una ruptura de ideologías tanto comunicativas como organizacionales. Narváez (2005:54) añade además resultados negativos en PETROECUADOR: 1. Monopolio estatal manipulado por los gobiernos en su período de gestión, 2. Sobreexplotación de los recursos naturales no renovables, 3. Deficiencias en la comercialización interna e internacional, 4. Politización, inestabilidad administrativa, insuficiente y defectuosa planificación, burocratización, e ineficiente gerenciamiento empresarial.

Para el entrevistado Augusto Tandazo (2011) ha manifestado que aunque EP PETROECUADOR realice ajustes técnicos, administrativos o económicos, en su sistema prevalece la política gobiernista de no brindar mayor importancia a la institución, pues su finalidad es fusionarla con PETROAMAZONAS EP. Es más, la estatal EP PETROECUADOR ha contribuido pobremente a la formulación de las políticas petroleras.

Causas como la baja en la producción, paralizaciones de las tres refinerías, incumplimiento de la ejecución presupuestaria, entre otras, acentuaron la división de la política petrolera que dirigía un *holding* con presencia internacional.

Wilson Pastor, gerente general en aquel entonces, reconoció que el inicio de la gestión del Bloque 15 se sujetaba a las normas de calidad internacional, tal como lo realizó Occidental. Sin embargo, la política petrolera que se adoptaría por mandato de Rafael Correa es que se incrementen en primera instancia los niveles de producción de petróleo, pues los mismos habían caído, para mayo de 2006 (enero a mayo) en 13'776.973 MBP, en comparación con el mismo periodo del año 2005, en que se alcanzó una producción de 14'668.714 MBP. Esta reducción en la producción se dio por la caducidad del contrato con Occidental.

Otro objetivo de la política petrolera en aquel entonces (mayo de 2006), y que hasta ahora se mantiene -más aun con la renegociación de los nuevos contratos petroleros según una *política nacionalista*-, es que se incrementen paulatinamente las inversiones en exploración y producción, con la finalidad de aumentar las reservas y en cierta forma reemplazar y recuperar los campos petroleros en proceso de declinación productiva. No obstante, la estructura de la producción del Bloque 15 ha cambiado. Se reorientaron las inversiones en el Bloque de manera que todo aumento de producción provino, y provendrá, de la incorporación de nuevas reservas que compensen la reducción a 60.000 barriles por día del Campo Edén-Yuturi, que fue explotado en forma acelerada hasta los 75.000 barriles por día, cuando era manejado por la empresa extranjera OXY (Pastor, 2008).

En entrevista a un alto funcionario de EP PETROECUADOR (2011) afirmó que la renegociación de los contratos petroleros no fue la mejor vía que el gobierno haya tomado, pues de su análisis se desprende que más bien provocó la salida de empresas extranjeras, reduciéndose así la inversión, acentuando cada vez más una política nacionalista liderada por Rafael Correa. Mientras, del lado oficialismo se destaca la labor realizada por el ministro Pastor en la renegociación de los contratos, y que esto además forma parte de la nueva política petrolera. Así, se estima un aumento en las inversiones en referencia a los siete campos que operan las transnacionales; por ejemplo: inversiones en producción nuevas hasta un valor de 963 millones de USD, de estas 242 millones de USD para actividades exploratorias, y así un total de 1.205

millones de USD (Wilson Pastor. MRNNR-2010), recursos que, según la política gobiernista, beneficiarán a todos los sectores: salud, educación, seguridad, infraestructura, etc.

La política de renegociación de los contratos petroleros con las empresas transnacionales³² abanderadas por el Primer Mandatario y el equipo negociador, ha permitido elevar la participación del Estado con recursos frescos para la caja fiscal gubernamental, ingresos que oscilarían en alrededor de 8.640 millones de USD, para un incremento del 80%, frente al 70% que se recibía antes de la renegociación. (Pastor, 2011).

Este tipo de instrumento contractual utilizado para beneficiar al Estado se inscribe dentro de la *política petrolera nacionalista*, en base a otros instrumentos legales, que son la Constitución Política de 2008 y la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

Sin lugar a dudas, con la renegociación contractual el Estado asumiría otros bloques, esto debido a que empresas como PETROBRAS y PERENCO no aceptaron las disposiciones de la negociación, de pasar de un Contrato de Participación a otro de Prestación de Servicios. En entrevista a Augusto Tandazo (2011), manifiesta que aquellos campos se cederían a la empresa PETROAMAZONAS EP, por lo que la creación de este nuevo actor se sujeta a la política petrolera del oficialismo, y es que dada su eficiencia administrativa de los recursos naturales, la decisión del Jefe del Ejecutivo y del ministerio del ramo es que se entreguen esos campos a la nueva estatal. Así, la creación de PETROAMAZONAS fue una decisión desde la élite gobiernista, con Rafael Correa a la cabeza, Wilson Pastor, ex gerente de PETROAMAZONAS y hoy ministro de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), Galo Chiriboga, en ese tiempo Ministro de Minas y Petróleos, Fernando Zurita, Presidente Ejecutivo de PETROECUADOR, y Patricio Goyes Arroyo, Vicepresidente de PETROPRODUCCIÓN. Así, se sienta un precedente para forzar la creación de dos empresas estatales con una misma finalidad, pero con visión, misión y estrategias diferentes. Además, queda en tela de duda la continuidad de la empresa más grande de

³² Para mayor información ver Anexos.

petróleos y su matriz, y esto debido a la reestructuración a la que está siendo sujeta EP PETROECUADOR.

Para PETROAMAZONAS EP, la administración encaja dentro del gobierno corporativo, que es la respuesta a los problemas que surgen de la toma de decisiones por parte de los actores claves (Bhattacharyya, 2005). Estos actores son determinantes a la hora de implementar una política pública, pues, depende de ellos que se cumplan los objetivos propuestos, y así se pueda optimizar el trabajo en la relación horas/hombre.

Actores opositores al gobierno entre este Augusto Tandazo (2011) reconoce que no toda política formulada e implementada por el Ejecutivo es mala, y manifiestan que el manejo de PETROAMAZONAS EP ha sido una de las políticas públicas que ha obtenido resultados favorables para el Estado. El mismo experto petrolero manifiesta además, sobre la *gobernanza corporativa* que existe dentro de la institución, aunque el concepto no sea muy bien entendido dentro de la institución. La palabra antes citada consiste en determinar la función objetivo de la empresa, y para esto PETROAMAZONAS EP sistematiza objetivos estratégicos que van de acuerdo con la realidad económica, institucional y socioambiental. Del mismo modo, a nivel de la economía en general, o social, debe preguntarse cómo se desea medir el desempeño de las empresas que operan en la economía (Bhattacharyya, 2005:4).

A continuación se presenta la producción por día y total de barriles, así como la renta que ingresa a la Caja Fiscal del Estado, como producto de las operaciones en el Bloque 15 administrado por PETROAMAZONAS EP.

Tabla N° 9

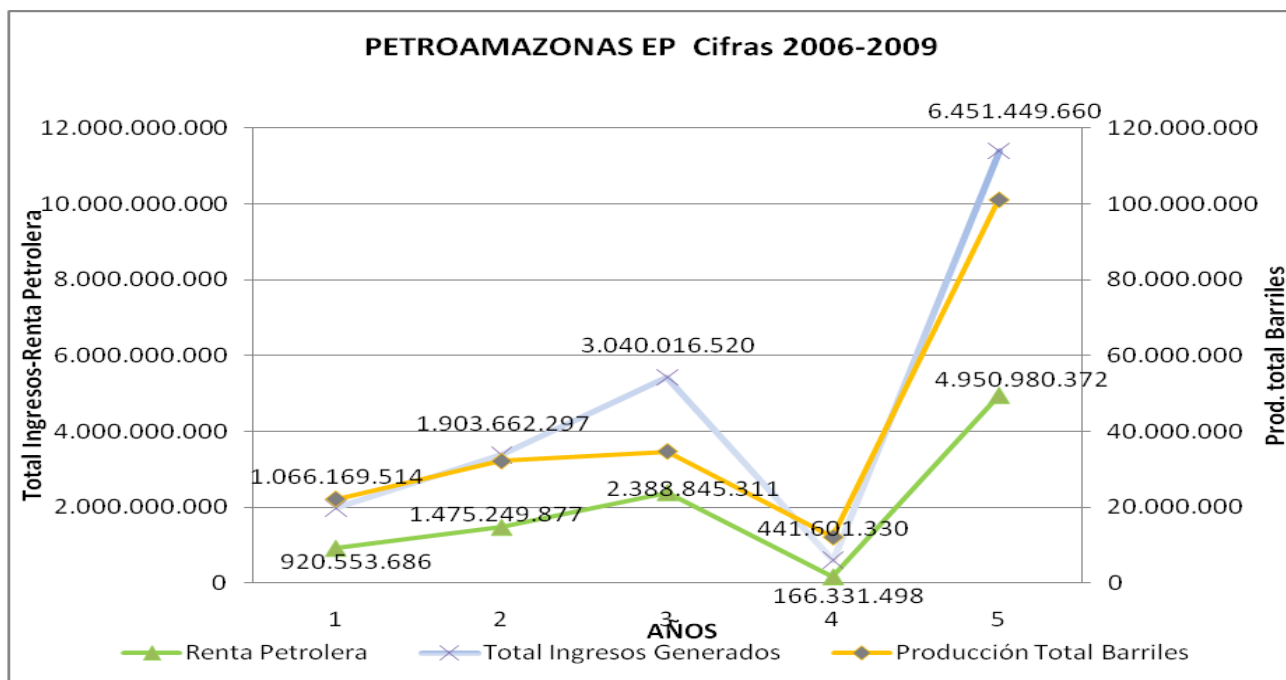
PETROAMAZONAS EP. Cifras 2006-2009

Año Período	2006 Mayo-Diciembre	2007 Enero-Diciembre	2008 Enero-Diciembre	2009 Enero-Abril	Total Mayo 2006-Abril 2009
Precio Promedio Crudo	\$48.55	\$59.85	\$88.65	\$37.00	\$63.74
Producción Total BPPD	96.497	88.173	94.943	100.783	93.636
Producción Total Barriles	22.194.420	32.183.233	34.749.086	12.094.009	101.220.749
Producción Fiscalizada	21.960.237	31.807.223	34.292.347	11.935.171	99.994.978
Total Ingresos Generados	1.066.169.514	1.903.662.297	3.040.016.520	441.601.330	6.451.449.660
Total Costos Extracción y Transporte Ejecutados	107.820.073	186.984.584	3.040.016.520	76.240.634	601.084.241
Total Inversiones Ejecutadas	37.795.755	241.427.836	421.132.258	199.029.198	899.385.047
Renta Petrolera	920.553.686	1.475.249.877	2.388.845.311	166.331.498	4.950.980.372

Fuente: PETROAMAZONAS EP, 2010.

Elaboración: Javier Caicedo

Gráfico N°4

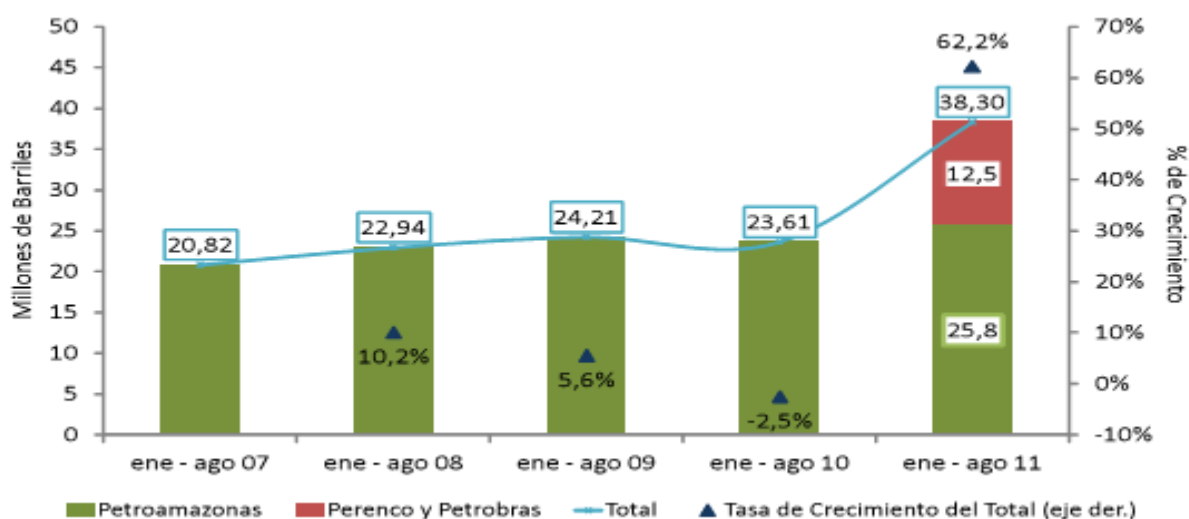


Fuente: PETROAMAZONAS EP

Es importante mencionar que estos altos niveles de recaudación, que se visualizan desde mayo de 2006, son provenientes de la administración del Bloque 15. A esto se suma que en este periodo (mayo 2006-abril 2009) se incrementaron alrededor de 7 torres de perforación, logrando así perforar 92 pozos. Con un costo 5,94 dólares en promedio por barril de crudo extraído, se han generado ingresos totales por 8.451.449.660 millones de USD, de los cuales descontando los costos de extracción y transporte más la inversiones ejecutadas por un valor de 1.500.469.288 millones de USD se generó una renta petrolera para la caja fiscal de 4.950.980.372 millones USD. De igual manera las reservas descubiertas oscilaron en los 58.1 MBP. En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la producción de petróleo de PETROMAMZONAS EP hasta agosto de 2011, la misma que cuenta con los campos de las ex operadoras PERENCO y PETROBRAS.

Gráfico N° 5

Producción nacional de crudo PETROAMAZONAS EP



Fuente: PETROAMAZONAS EP, 2012

A partir del 20 de julio de 2010 se declara la caducidad del contrato de extracción de la compañía PERENCO. Desde esa fecha, hasta el 17 de agosto del mismo año, tal producción se registró dentro de PETROPRODUCCION, a partir de ahí, los campos de la ex PERENCO son administrados y explotados por PETROAMAZONAS EP. De la

misma manera, desde diciembre de 2010, los campos que operaba el consorcio Ecuador TLC (PETROBRAS) pasaron a manos de PETROAMAZONAS EP una vez que no se logró renegociar el contrato con tal compañía. Si excluimos tales campos, la producción registrada como PETROAMAZONAS EP crece en 9,73% en relación a los mismos meses del año anterior.

La información a agosto de 2011 muestra que la producción petrolera nacional total en campos sigue en aumento, alcanzando los 121'292.615 MBP de producción acumulada entre enero y agosto de 2011, lo que representa un crecimiento de 4,1% (4'792.143 MBP) en relación al mismo período de 2010. Este crecimiento se explica principalmente por el incremento de la extracción estatal en 24,89% (incluyendo los nuevos campos absorbidos de la ex PERENCO y PETROBRAS) este comportamiento permite compensar la continua reducción de la producción petrolera privada que entre enero y agosto de 2011 cayó un 26,80% (12'622.556 MBP).

Otro punto importante a favor de la estatal es el “sistema de contrataciones” para bienes y servicios con que contaba PETROAMAZONAS S.A., pues, bajo la figura de Sociedad Anónima contó con una mayor rapidez para adquirir materiales e insumos para sus operaciones, tanto administrativas como de campo. Si los procesos fueron muy rápidos en el sistema de contrataciones, fue por la ley especial que tuvo PETROAMAZONAS, debido a lo cual muchos funcionarios mantienen glosas en la Contraloría, las que el gobierno no se ha decidido investigar por sus nexos con la estatal³³. Muy diferente sucedía cuando contrataba PETROECUADOR, donde el sistema de contratación de bienes y servicios era un proceso muy extenso, que tomaba varios meses para la llegada del material hasta su sitio de operaciones, lo que además se debió a los tortuosos trámites burocráticos a que estaba sometida la única empresa estatal de petróleos³⁴.

Lo importante en cuanto al “Procedimiento para Contrataciones” de PETROAMAZONAS EP es sobre el nivel de autorización. El Directorio autorizará todo tipo de acto, convenio, acuerdo o contratos, órdenes de servicio, órdenes de compra y obligaciones cuya cuantía supere los 50 millones de USD (PETROAMAZONAS EP,

³³ Entrevista Informante N° 1, Petroecuador 2011

³⁴ Entrevista Informante N° 1, Petroecuador 2011

2010). En cambio, el Gerente General autorizará una cuantía sobre los 50 millones de USD. Esto con el objeto de controlar a todos los gerentes de área sobre el manejo de los recursos. Así mismo, dentro del sistema de contrataciones de las empresas públicas este punto es muy relevante, puesto que se evita así la mala utilización de fondos públicos para fines particulares.

Es indispensable manifestar que si las instituciones en una economía son débiles, la maximización del valor de la empresa no conduce al bienestar de la sociedad (Bhattacharyya, 2005:6), y es que en este caso el Estado depende de dos empresas petroleras, y en mayor medida de los recursos que ellas generan por la extracción de crudo, haciéndolo vulnerable a los shocks externos ocasionados por factores como la volatilidad del precio, niveles de reservas, la geopolítica, e inclusive la misma seguridad energética.

Para afrontar factores tanto exógenos como endógenos, que afectan a la administración de una empresa (PETROAMAZONAS EP) existen actores que juegan un papel muy importante en la toma de decisiones, por ejemplo, la burocracia. Es así que la sociedad los ha equipado con la imagen de que constituyen el buen gobierno y la administración apropiada (Peters, 1992:124).

Además, una administración eficaz y eficiente necesita utilizar varios instrumentos de política que les permitan visualizar su campo de acción para poder competir interna y externamente, inclusive entre dos empresas estatales de petróleo, como EP PETROECUADOR y PETROAMAZONAS EP. De estas herramientas se desprende una adecuada planificación estratégica corporativa, pues las empresas siguen una lógica de acumulación que busca la maximización de los beneficios y la minimización de los costos (Fontaine, 2010:57), inclusive olvidando que la racionalidad ambiental y social debería estar sobre la racionalidad económica.

Es evidente que una adecuada planificación es vital y determinante para la toma de decisiones, inclusive la institucionalidad hace notar que las políticas que formula el gobierno son cumplidas de forma eficaz. Pero, si estas no se cumplen, el fracaso del sistema corporativo debe ser visto como el fracaso del “sistema corporativo de control interno” (Bhattacharyya, 2005:11).

Para llegar a cumplir cada uno de estos propósitos es necesario que los actores involucrados –Estado, empresa y sociedad- establezcan una política pública bien definida. La cultura está sujeta al cambio, y la cultura interactúa constantemente con la política real para definir el papel del gobierno (Peters, 1992: 125).

De esta forma, el Gobierno ha sabido aprovechar las oportunidades del entorno político, y más aún cuando cuenta con un alto nivel de popularidad, y esto le ha servido para realizar cambios en la administración de gobierno. En cambio, para PETROAMAZONAS EP la tecnología es una herramienta que le ha permitido gestionar, de forma eficiente, los procesos productivos dentro de la cadena de valor, claro está, con la ayuda del Ejecutivo y del ministerio del ramo.

Esto encaja, en cierto modo, dentro de la forma de gobernanza corporativa de la empresa PETROAMAZONAS EP, puesto que si bien determina un paradigma en su nueva forma de gobernar, sigue atada a las decisiones políticas de la administración de turno, y más aún con la aparición de nuevas relaciones entre Estado, mercado y sociedad, que son los actores determinantes a la hora de dictaminar políticas y tomar decisiones en lo económico, político y socioambiental.

Esto marca la diferencia entre dos empresas públicas –EP PETROECUADOR y PETROAMAZONAS EP– y se encuentra básicamente en el aprovechamiento y usos de la tecnología. Para la primera, adaptarse a los cambios resulta un poco complicado por el hecho de que sigue utilizando una tecnología heredada por la Texaco, en especial en las áreas de exploración y producción. En cuanto a la segunda, ha heredado una tecnología que en cierta medida no es ciento por ciento de punta, pero con las inversiones realizadas por parte de PETROAMAZONAS EP se han ido renovando sus instalaciones e infraestructura, por supuesto que con la participación activa de actores involucrados, los que van desde la Gerencia General, los mandos medios, hasta el personal operativo (entrevista a informante N° 7, 2011).

Analizando con números lo dicho anteriormente, se tiene que la producción de PETROAMAZONAS EP (en 2009) significa para el Estado un 20% adicional. Al cierre de 2006 los resultados no fueron alentadores para el Gobierno, pues la producción en campo cayó en 35.183 MBP con respecto al año 2004, cuando Occidental alcanzó su mayor producción con 38.214 MBP. Las causas de este declive en la producción están,

en primera instancia, en la caducidad del contrato con Oxy, a lo que se suma que la inversión disminuyó en exploración y producción. En el mismo año 2006 se hizo cargo PETROECUADOR con su filial PETROPRODUCCIÓN, y los resultados se mantuvieron casi en el mismo nivel, pues, ni la empresa estatal contaba con los suficientes recursos y con el personal calificado para llevar adelante dicho campo; así la producción siguió en declive. En 2007 la producción cayó a 32.183.233 MBP, lo que demuestra la ineficiencia y el nivel de politización administrativa con que se manejaba la empresa hidrocarburífera más grande del Ecuador.

La política de inversión ejecutada por PETROAMAZONAS EP alcanzó un total de 899.385.047 millones de USD desde mayo de 2006 hasta el primer trimestre de 2009, con lo que la operadora petrolera pública estatal ha logrado producir un total de 101.220.749 MBP, con un promedio de 93.636 BPPD. Ha generado ingresos totales al Estado por 6.451.449.660 millones de USD, de lo cual se han deducido costos por extracción y transporte, más inversiones por un valor de 1.500.469.288 millones de USD. La diferencia, denominada Renta Petrolera, fue depositada en la Cuenta Única del Tesoro con una cuantía de 4.950.980.372 millones de USD, los que financiaron el Presupuesto General del Estado.

Para el período 2010 la producción de PETROAMAZONA EP sumó 41.807.687 MBP, y el presupuesto total alcanza 642.617.486 millones de USD, con el 84% de ejecución. Es importante hacer notar que dentro de esta planificación presupuestaria se incluyen inversiones para el proyecto Pañacocha por 173.740.000 millones de USD, y para el bloque 31 por un valor total 739.000 millones de USD. Estos son nuevos proyectos que PETROAMAZONAS EP ha puesto en su lista de aprobación, por cuanto es parte de la política petrolera del Gobierno actual incrementar las reservas y a su vez la producción.

El proyecto Pañacocha³⁵ es una iniciativa que parte de la política petrolera del Gobierno en conjunto e interacción con PETROAMAZONAS EP como operadora estatal, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como agente inversor. Este campo está ubicado en la provincia Orellana, a 70 km al este del campo

³⁵ Pañacocha, que significa “laguna de pirañas”, contó con el aporte de grupos de hasta 30 profesionales entre ornitólogos, biólogos, y demás especialistas, que evaluaron la zona antes de iniciar operaciones.

Limoncocha y a 30 km al norte del campo Edén Yuturi. La responsabilidad con que deberá operar PETROAMAZONAS EP se ajusta de acuerdo con la normativa de protección ambiental, por ser un área sensiblemente ecológica, a la que solo se puede ingresar por vía fluvial o aérea.

Según la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial N° 48, del 16 de octubre de 2009, en el Capítulo II, Del financiamiento, artículo 42.- Formas de financiamiento, se establece que: “Las empresas públicas, sus subsidiarias y filiales, podrán adoptar las formas de financiamiento que estimen pertinentes para cumplir sus fines y objetivos empresariales, tales como: ingresos provenientes de la comercialización de bienes y prestación de servicios, así como de otros emprendimientos; rentas de cualquier clase que produzcan los activos, acciones, participaciones; acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos; beneficio de garantía soberana; inyección directa de recursos estatales, reinversión de recursos propios; entre otros. Para el efecto se requerirá la resolución favorable del Directorio de la empresa y el cumplimiento de los requisitos previstos en esta y otras leyes, así como en la normativa aplicable, en función de la naturaleza del financiamiento al que se acceda”.

El uso de este instrumento de política permite a PETROAMAZONAS EP financiarse, de alguna u otra forma, con fondos provenientes de otras instituciones públicas o privadas.

Sin embargo, otros actores (como los jubilados del IESS, el partido MPD, entre otros) manifestaron su descontento ante la atribución del Ejecutivo de tomar fondos de una institución autónoma sin previa consulta a todos sus afiliados activos y no activos, criticando así la decisión del presidente ejecutivo del IESS, Ramiro González. Sostienen que lo primero que se debería hacer es mejorar la atención a los afiliados, contratar más profesionales de la salud, comprar medicamentos, y readecuar la infraestructura de los hospitales en todo el país³⁶. La decisión vino desde el Ejecutivo, pues, desde que se inició la política nacionalista de los recursos naturales (2007) y el anuncio de la

³⁶ El Comercio, agosto del 2010.

renegociación los contratos petroleros (2010), las firmas transnacionales ya no desean invertir en el país, mucho menos en el sector hidrocarburífero.

Ramiro González, director ejecutivo del IEES, sostiene que la participación de esta entidad en proyectos energéticos estatales obedece a un cambio de paradigma. La decisión que tomó la entidad es que el proyecto cuenta con la mayor seguridad del caso, mediante un fideicomiso. El crédito por 165 millones de USD se firmó con una tasa de interés del 5%, a un plazo de siete años, con un periodo de gracia de un año. Señala también que con los estudios realizados en la fase de exploración, y con la debida socialización de las comunidades en el área de influencia, la inversión está más que bien realizada. Y argumenta que en las perforaciones de pozos en el bloque, PETROAMAZONAS EP utilizó por primera vez tecnología de punta³⁷. Las críticas del experto petrolero Augusto Tandazo (2011) no se hicieron esperar, al cuestionar ¿qué sabe el funcionario del IEES sobre la parte técnica de cómo perforar un pozo petrolero?

Así, Pañacocha en su pico de producción se estima que aporte 25.000 BPPD, que se sumarán a la producción nacional. Cuenta con reservas de 42 millones de barriles de petróleo, las que fueron certificadas por Ryder Scott³⁸, con un promedio de API de 23 grados.

Producto de la inversión, los ingresos se estiman que sumaran 650 millones de USD al año, producto de la extracción de crudo del campo Pañacocha. Así, “este nuevo campo constituye el inicio de una nueva era petrolera, en la cual el petróleo no debe ser una maldición, sino una suerte que podrá sacarnos del subdesarrollo”³⁹, sostuvo el Jefe

³⁷ Los pozos perforados en Pañacocha son los primeros pozos de geometría S (empiezan verticales, tienen una inclinación y luego bajan y se ponen verticales de nuevo, estudio que relaciona distancia con área; con geometrías bien estudiadas se pueden reducir áreas y por ende menor impacto), porque no existen problemas de colisión. Según datos de PETROAMAZONAS EP, desde que se inició como Bloque 15 se han perforado alrededor de 160 pozos, la mayoría son de tipo J (empieza verticalmente, se inclina y mantiene esa inclinación hasta el objetivo), y J modificado (empieza vertical, se inclina un poco y al final pierde inclinación) (Revista PAM, 2010:20).

³⁸ Ryder Scott Petroleum Consultants evalúa propiedades petroleras y de gas, y certifica en forma independiente reservas de petróleo tanto en los Estados Unidos como en otros países. Ryder Scott, que fue fundada en 1937, es una de las firmas consultoras de evaluación de yacimientos más grandes, de mayor antigüedad, y más respetadas del sector.

³⁹<http://www.eluniverso.com/2010/10/22/1/1356/regimen-arranco-oficialmente-produccion-panacocha.html>. Visitado el: 25 de julio de 2011.

de Estado. Cabe indicar y de acuerdo con las entrevistas realizadas, que existe la duda sobre cuánto tiempo durará el proyecto político de la Revolución Ciudadana; pues, muchos expertos del sector petrolero y económico se preguntan qué pasará cuando Rafael Correa ya no sea Presidente de la República, y qué nuevo giro tomará la política pública –energética- con otros mandatarios.

CONCLUSIONES

El entorno político nacional e internacional, conjuntamente con los diferentes actores, entre ellos el Estado, la sociedad y el mercado petrolero mundial, marcan la pauta y delinear directrices para el proceso de exploración y explotación en la esfera de la industria hidrocarburífera. Esto conlleva a que cada país productor de petróleo revitalice, e inclusive formule, nuevas políticas públicas para el mejoramiento y el desarrollo sostenible del principal recurso (petróleo) generador de grandes flujos de efectivo, los que servirán para cumplir con las demandas de todos los sectores de la sociedad y el desarrollo de las economías.

Los diferentes cambios de época han permitido a muchos gobiernos tomar decisiones más concretas en cuanto a la soberanía nacional y energética. Las transformaciones a la que hemos incurrido por varias décadas, a causa de las políticas imperialistas (importadas) han permitido a ciertos países sedientos de petróleo a extender sus industrias a otras regiones del mundo, y así buscar el camino para la privatización de las industrias nacionales y su posterior desaparición.

Gobiernos y actores de izquierda, como hoy se denominan, entre estos: Morales, Correa, y a la cabeza el fundamentalista Hugo Chávez, han manifestado ser un grupo opositor a la reglas interventoras de políticas externas; así pues, ha demostrado cada uno de estos países, y a partir del 2006 ,que su política petrolera tiene que ser nacionalista, y que los intereses nacionales se cuidan y se protegen dictando políticas públicas, y en sí una política petrolera acorde a su medida, lográndose con esto minimizar la acción de otros actores privados vinculados al sector del petróleo que fungen de pensamiento izquierdista.

Con las medidas y políticas estatales adoptadas en su momento, la respectiva modernización de la industria hidrocarburífera ha denotado que los gobiernos son determinantes cuando de defender tales recursos se trata, pues son una de las mayores fuentes generadoras de riqueza. Aunque no todos tienen la misma administración pública y de gobierno, debido a sus condiciones, en este caso de reservas y producción de petróleo, su propósito es mantener bajo su control casi toda la cadena de valor, como es el caso de México y Venezuela. Ecuador no corre con la misma suerte, ya que su industria petrolera manejada por PETROECUADOR ha venido deteriorándose, pues ha

carecido de falta de inversión en exploración y producción, no ha existido una adecuada planificación, su misión y visión han corrido por intereses particulares, más no por interés nacional, y por último, que PETROECUADOR ha servido de botín político de los gobiernos de turno.

Se ha iniciado la transformación institucional vía cambio legal en el sector petrolero ecuatoriano, con el uso de instrumentos de política, como las reformas a la Ley de Hidrocarburos, las que permitieron entregar la mayor parte de la producción de petróleo que pertenecía al Estado, a manos de empresas transnacionales mediante los contratos de participación, como sucedió en principio con la Oxy. Otro instrumento que restó poder a la parte más importante de la autonomía financiera y administrativa de PETROECUADOR, fue la Ley de Presupuestos del Sector Público, de 1992.

La política de Gobierno y la reforma a la Ley de PETROECUADOR inclusive minó y terminó por imposibilitar y retener los suficientes fondos para el progreso de la empresa. Esto realmente perjudicó a la petrolera estatal desde los años 90, siendo el resultado más claro que la producción privada creciera exponencialmente, mientras tanto la producción nacional empezaba a declinar.

Un recuento de las políticas formuladas e implementadas durante los cuarenta años de existencia institucional, y los procesos de transformación y reorganización de PETROECUADOR, determina que su efecto es tibio, con bajos niveles de resultados en la administración, más aún cuando en mayo de 2006 se produjo la caducidad del contrato con la petrolera transnacional Occidental, y sus instalaciones –Bloque 15– pasan a ser administrados por la filial PETROPRODUCCIÓN, determinándose así, una vez más, la falta de capacidad técnica, de talento humano, y escasos recursos financieros para seguir operando dicho bloque, a causa de la intromisión de los gobiernos de turno.

Y aunque la estatal ha sido intervenida en diferentes ocasiones con estudios de firmas internacionales, como Wood Mackenzie, la Marina (encargada por el primer mandatario Rafael Correa), y la actual firma Delloitte, los procesos de cambio aún no son tan visibles como se esperaba. Para ese segundo interventor que es la Marina, cabe hacerse una pregunta: ¿por qué el gobierno, en este caso de Rafael Correa, designó a esta institución para que realice el trabajo de reorganizar a PETROECUADOR? Sin duda las respuestas son varias; una de ellas es quizá para tener un aliado fuerte ante

cualquier insubordinación de las fuerzas armadas o policiales. Solo el tiempo nos permitirá conocer con exactitud la razón de esta iniciativa.

Sin embargo, y ya de regreso al campo del proceso de reestructuración de la empresa PETROECUADOR, lo fundamental y principal parte de la premisa de la falta de una adecuada planificación, que los objetivos estén alineados de acuerdo con la política institucional autónoma y de empresa corporativa, que además se cumpla con los objetivos de otros instrumentos, como el Plan Nacional del Buen Vivir, a fin de que concuerde con una correcta redistribución de riqueza, buscando un desarrollo sostenible del Ecuador, con libertad y justicia social.

Y es así como a raíz de este problema institucional se crea un nuevo actor en la industria hidrocarburífera nacional: PETROAMAZONAS EP, un sistema de producción petrolera muy aparte de la empresa antes citada, y en el que el único instrumento de política es la eficiencia tecnológica con capital humano calificado.

La creación de una nueva empresa –PETROAMAZONAS EP– bajo la disposición de la Carta Magna y otros instrumentos, como la Ley Orgánica de Empresas Públicas, marca el inicio de un cambio en la política petrolera, puesto que el Gobierno actual apunta hacia una verdadera transformación institucional de éstas y otras empresas públicas. Pues las mismas industrias hidrocarburíferas (EP PETROECUADOR y PETROAMAZONAS EP) serán quienes doten de recursos al Estado para continuar con su proyecto político de inversión social y productivo.

El gobierno a través de PETROAMAZONAS EP, y con los recursos que la estatal le ha generado (alrededor de 6.451 millones de USD al 2009) ha dinamizado no solo la economía nacional, sino que además ha contribuido al desarrollo de las comunidades del área de influencia, resultado de una adecuada Responsabilidad Social Corporativa, fortaleciendo el desarrollo sostenible y sustentable de los recursos naturales, con lo que inclusive se hizo acreedor a varios premios nacionales e internacionales por su buen manejo empresarial (gobernanza corporativa).

Esto a la vez ha permitido al Estado generar confianza -aunque sólo al interior del país- para que instituciones como el IESS inviertan en sectores estratégicos, y con ello cambiar el paradigma de la industria petrolera, pues confían que se ha fortalecido la institucionalidad de PETROAMAZONAS EP, eliminándose las incertidumbres

jurídicas y políticas, y creándose un clima de seguridad para el fortalecimiento de la institución.

Sin embargo, para los partidos políticos opositores no todo lo actuado por el Gobierno de Correa es malo, así se demuestra con PETROAMAZONAS EP, que ha implementado un sólido sistema integrado de gestión por competencias con énfasis en estrategias de mayor alcance en la exploración y producción de crudo, y optimizando recursos naturales (PETROAMAZONAS EP lleva a cabo el proyecto de Optimización de Generación Eléctrica OGE, ubicado en el Bloque 15).

Cabe destacar que el desarrollo económico, político, social y ambiental depende de la “*continuidad*” que tenga las políticas públicas emanadas desde el Ejecutivo hacia las diferentes instituciones de orden público, y a la vez que las mismas sean implementadas con un orden cronológico que sistematice los procesos, para obtener los resultados positivos que tanta falta hacen al país.

Sin embargo, persisten los problemas de orden político-económico, no de hoy, sino de años atrás, por desacuerdos con los diferentes actores, lo que desencadena la paralización de actividades, más que todo de los campos petroleros. Y esto sí representa un verdadero inconveniente para cualquier gobierno, pues, al no ser cumplidas las demandas de los sectores poco atendidos y desprotegidos, se puede caer en una convulsión social, retroceder en el tiempo y volver a gobernar más bien con intereses particulares, quedando así en desuso las políticas aplicadas por el gobierno de turno, lo que conllevaría a formular nuevas políticas públicas, que quizás no tengan un objetivo claro, de acuerdo con la realidad nacional en que vivimos.

Por último, los Decretos Ejecutivos, las reformas a la Ley de Hidrocarburos y demás normas jurídicas adoptadas por el gobierno actual, no han logrado dar respuestas claras a los problemas generados durante años en la industria petrolera nacional. Inclusive, no se ha permitido a los demás sectores sociales vinculantes que conforman el país tomar decisiones y contribuir a la formulación de políticas públicas que dinamicen la acción de todos los actores involucrados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006 (Colección. Oras de Administración Pública). Capítulo I: “Gobernanza”.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006- (Colección. Oras de Administración Pública). Capítulo II: “Nueva gestión pública”, p: 137-218
- Anzieta Reyes, Ernesto (2009). *Políticas Petroleras, un Problema de Gobernanza en el Marco de un Cambio de Época*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Observatorio Socio Ambiental. Documento de Trabajo N° 017. Quito, febrero de 2009.
- Baquero Tenesaca, Patricio (2006). *Formulación de la política petrolera*. En “Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador”. Las ganancias y pérdidas. FLACSO, Sede Ecuador – ILDIS - Petrobras Ecuador. 1º. Edición: abril 2006. Quito, Ecuador.
- Benhassine, Achraf (2010). *La articulación de las dimensiones nacionales, regionales e internacionales de la política petrolera bolivariana*. En “América Latina y petróleo”. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI. 1ª. Ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
- Bhattacharyya, A. (2005). *Public Enterprises: Corporate Governance and the Role of Government*. IIMC Centre of Corporate Governance. Indian Institute of Management Calcutta.
- Bustamante, Teodoro y Zapata Oscar (2007). *Características de los contratos petroleros*. En Teodoro Bustamante. Editor. “Detrás de la cortina de humo. Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador”. FLACSO, Sede Ecuador. 1º edición: marzo, 2007.
- Campodónico, Humberto (1996). *El ajuste petrolero: políticas empresariales en América Latina de cara al 2000*. Lima: DESCO, 1996. 353 p
- (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. (División de Recursos Naturales e Infraestructura). CEPAL. Santiago de Chile, octubre de 2004.

————— (2007a). Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos. (División de Recursos Naturales e Infraestructura). Proyecto CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, abril de 2007.

————— (2007b). La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado. (División de Recursos Naturales e Infraestructura). Proyecto CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, marzo de 2007.

————— (2009). Gestión de la industria petrolera en períodos de altos precios en países seleccionados de América Latina. (División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 2009.

Fontaine, Guillaume (2007). Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. Pág. 11-41. En Ecuador Debate N° 70. Quito-Ecuador, abril del 2007.

Fontaine, Guillaume y Alicia Puyana (2008). Introducción. La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En “La guerra del fuego”. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador. Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador. 1ª edición: marzo, 2008.

Fontaine, Guillaume (2008). ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. En “La guerra del fuego”. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador. Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador. 1ª edición: marzo, 2008.

Fontaine, Guillaume (2010). Neonacionalismo Petrolero en los Andes. Introducción. En “América Latina y petróleo”. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI. 1ª. Ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.

Fontaine, Guillaume (2010). Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética. FLACSO Sede Ecuador – Abya Yala – IEP Instituto de estudios Peruanos. 1ª edición: marzo 2010.

- Fontaine, Guillaume y Fuentes, José Luis (2011). TRANSICION HACIA EL CENTRALISMO BUROCRATICO. En “Estado del País”. Informe cero. Ecuador 1950-2010. Primera edición. Mayo de 2011.
- Guerrero G, Juan Gavino (2009). Oro negro: Hambre y Pobreza. Ecuador: Democracia, Caos y Corrupción. Primera Edición: Julio de 2009. Quito-Ecuador. “Imprenta Colón”.
- Grau, Creus Mireia (1995) “El estudio de las políticas públicas: enfoque y metodología de análisis”. En: M. Grau, A. Mateos (Coord.), Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guy Peters (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.
- Guy Peters; Van Nispen, Frans K.M. (1998). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Northampton: Edward Elgar Publishing. En Bruijin, Hans A.; Hufen, Hans A.M. “The traditional approach to policy instruments”, p. 11-32.
- Howlett Michael, Ramesh M. (2007). Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 87-117. Chapter 4: “Policy instruments”.
- Howlett Michael, M, Ramesh, A. Perl (2009). Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 110-138. Chapter 5: “Policy Formulation: Policy instruments and policy design”.
- Jijón, Víctor Hugo (2006). Geopolítica del petróleo, desarrollo e integración en América Latina. En “Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador”. Las ganancias y pérdidas. FLACSO, Sede Ecuador – ILDIS - Petrobras Ecuador. 1º. Edición: abril 2006. Quito, Ecuador.
- Judge, William (2009). Corporate Governance. An international review. In Shann Turnbull. Corporate Governance: Its scope, concerns and theories, p. 180-205. Blackwell Publishing Ltd.

- Kimerling, Judith (2006). *¿Modelo o Mito? Tecnología de punta y normas internacionales en los campos internacionales de la Occidental*. Ediciones ABYA-YALA. FLACSO, Sede Ecuador.
- Kooiman, Jan W. (2006). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications.
- Lascoumes Pierre, Le Gales Patrick (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through its instruments: From the nature of Instruments to the Sociology of Public policy Instrumentation", *Governance*.
- Le Calvez, Marc (2008). El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela. En "La guerra del fuego". Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador. Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador. 1ª edición: marzo, 2008.
- Le Calvez, Marc (2009). "El impacto de las políticas nacionales en los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en Ecuador y Venezuela". *América Latina Hoy*, Vol. 53: 67-83.
- Lutz, Wolfgang F (2001). Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina. Santiago de Chile, junio de 2001.
- Llanes Suárez, Henry (2004). *Estado y política petrolera en el Ecuador*. Quito-Ecuador. Primera edición, febrero 2004.
- Mallot, María (2001). *Paradoja del Cambio organizacional*, Editorial Trillas, México, 2001, p. 20.
- March, James G. (1995). *Democratic governance*. New York: The Free Press. 1995.
- March James G., Olsen Johan P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" in the *American Political Science Review*, Vol. 78, N° 3.

- March James G., Olsen Johan P. (2006). "The Logic of Appropriateness", in: M. Moran, M. rein, R. E. Goodin (Ed.), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press.
- Mény, Ives y Thoenig Jean-Claude (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.
- Merino, Antonio (2010). América Latina: Los Retos de la Industria de los Hidrocarburos en un Contexto de Crecimiento Económico. En "América Latina y petróleo". Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI. 1ª. Ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
- Muller, Pierre (2006). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición: 12 de febrero de 2006.
- Narvárez, Iván (2006). Frontera Violenta: Explosiones del Sote e Impactos Socioambientales. Quito- Ecuador. Primera Edición.
- Narvárez, Iván (2005) El petróleo en el Ecuador desde la perspectiva de una agenda nacional. En "Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local". Entre voces N° 3 – Septiembre de 2005.
- North, Douglass C. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ortiz, Andrés (2006). Interrelación de la Sociedad, el Estado y el Mercado, en el contexto ecuatoriano. Un acercamiento al caso de la compañía Occidental Petroleum. En "La Participación Ciudadana y la Agencia de la Sociedad Civil en Contextos de Desarrollo. Quito-Ecuador. 1ª ed. 2006.
- Pareja Yannuzzelli, Carlos (2007). Petroecuador el Desafío de una Nueva Empresa
- Pazmiño, Ma. Fernanda y Artola Verónica (2007). Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador. Apuntes de Economía n°. 53
- Peters, Guy B (1999). La Política de la Burocracia. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

- Pierre Jon, Peters Guy B. (2000). *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- Puyana, Alicia y José Romero (2008). El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de Oportunidades perdidas? En “La guerra del fuego”. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador. Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador. 1ª edición: marzo, 2008.
- Rhodes, R.A.W. (2005). “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”. En, Martínez, Agustí Cerrillo (Coor.), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. - 1º ed.- Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. – 262 p. (Estudios Goberna).
- Roth Deubel, André Noël (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. S.F. de Bogotá: Aurora.
- Rousseau, Isabelle (2008). La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006). En “La guerra del fuego”. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. FLACSO, Sede Ecuador. Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, Ecuador. 1ª edición: marzo, 2008.
- Rousseau, Isabelle (2010). La Organización Institucional de la Industria Petrolera Mexicana a principios del Siglo XXI. En “América Latina y petróleo”. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI. 1ª. Ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
- Ruiz-Caro, Ariela (2006). *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, abril del 2006.
- Vásquez, Miguel (2008). *Cultura y Clima Organizacional*, 02 de Diciembre del 2008. Material de Doctorado.

Velasco, Susan (2011). De la Nacionalización a la Polarización en Bolivia: Un Análisis desde los Instrumentos de las Políticas Públicas y la Gobernanza. Tesis de Maestría. Febrero de 2011.

Villegas Quiroga, Carlos (2004). Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios. Plural editores, 2004. 2da. Edición.

Marco Normativo

Constitución Política de la República del Ecuador 2008

Decreto Ejecutivo 314, del 6 de abril del 2010. Creación de Petroamazonas EP (PAM-EP)

Decreto Ejecutivo 315, del 6 de abril del 2010. Creación de EP Petroecuador

Decreto Ejecutivo 971. Registro Oficial N° 310, del 7 de abril del 2008

Decreto Ejecutivo 1546. Registro Oficial N° 300, del 27 de junio del 2006

LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS. Ley s/n, publicada en el Registro oficial Suplemento No. 48 del 16 de octubre del 2009

Mandato Constituyente 8 (Suplemento del Registro Oficial 330, 6-V-2008).

Normativa de Gestión Institucional de Petroecuador 2010

Normativa de Gestión del Negocio Petroecuador 2010

Documentos

Banco Central del Ecuador. Dirección de Estadísticas Económicas, 2011.

Diario "EL Comercio", Quito, varios números

Escritura Pública N° 1975, del 7 de abril del 2008. Constitución de la Compañía denominada Petroamazonas Ecuador S.A

Informe Estadístico 2008. Petroecuador

Informe Estadístico 1972-2006. Petroecuador

Informe de Gestión. Período 2008-2009. Petroecuador

Informe de Labores 2007. Petroecuador

Más reservas con menor impacto. Petroamazonas. Revista Corporativa Trimestral. Año 1/ N° 1. Diciembre, 2008.

OGE new. Boletín Informativo del Proyecto de Optimización de Generación Eléctrica. Petroamazonas EP. Numero 15 Año 3/Febrero 2011.

Organización Latinoamericana de Energía (2009).

Pañacocha, proyecto aliado al cuidado del medio ambiente. Revista Corporativa. Año 3/ N° 4. Agosto 2010.

Petroamazonas entrega al SOTE y al OCP 100 mil bppd. Revista corporativa. Año 2/ N° 3. Diciembre, 2008.

Plan Maestro Petroecuador 2009-2015

Presidencia Ejecutiva de Petroecuador, Oficio No. 267-PEP-2005 del 2 de Agosto del 2005 y anexo, dirigido al Ing. Iván Rodríguez Ramos, Ministro de Energía y Minas, con la siguiente referencia: INFORME SOBRE EL PEDIDO DE CADUCIDAD DEL CONTRATO DEL BLOQUE 15.

Primera empresa pública con Balanced Scorecard. Petroamazonas. Revista Corporativa Trimestral. Año 1 N° 2. Abril de 2009.

Procuraduría General del Estado, Oficio No. 10881 del 24 Agosto del 2004, dirigido al Ministro de Energía y Minas, sobre las causales de caducidad del Contrato del Bloque 15.

Resolución N° 104-DIR-2007 del 28 de diciembre del 2007. Directorio de Petroecuador Tandazo, Augusto. El Tema de la Caducidad de los Contratos Petroleros Suscritos con la Occidental, Septiembre 2005.

<http://www.bloque15.com/html/responsabilidadSocial/responsabilidadSocial.html#>

<http://www.bloque15.com/html/SSA/ssa.html#>

<http://www.bloque15.com/html/salaDePrensa/revistapam.html>

<http://www.bloque15.com/html/leyDeTransparencia/baseLegal/organigrama.html>

<http://www.bloque15.com/html/laInstitucion/misionvisionvalores.html>

<http://www.bloque15.com/html/planificacion/planquinquenal.html>

<http://www.bloque15.com/html/planificacion/estrategias.html>

<http://www.eluniverso.com/2010/10/22/1/1356/regimen-arranco-oficialmente-produccion-panacocha.html>. Visitado el: 25 de julio de 2011.

www.bloque15.com/

www.elcomercio.com, visitado lunes 5 de mayo del 2011

http://www.mrnrr.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1022&Itemid=132&lang=es

<http://www.mrnrr.gob.ec/>

Entrevistas

Entrevista realizada Augusto Tandazo, experto petrolero (2011)

Entrevista realizada Fernando Santos Alvite, experto petrolero (2011)

Entrevista Informante N° 1, EP Petroecuador (2011)

Entrevista Informante N° 2, EP Petroecuador (2011)

Entrevista Informante N° 3, Petroamazonas EP (2011)

Entrevista Informante N° 4, Petroamazonas EP (2011)

Entrevista Informante N° 6, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero – ARCH- (2011)

Entrevista Informante N° 7, Instituto de Estudios del Petróleo-Petroecuador, 2011

ANEXOS

CAPÍTULO III

10 RAZONES QUE SUSTENTAN LA CONVENIENCIA PARA EL ESTADO DE LA RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS



**Ministerio de
Recursos Naturales
No Renovables**
República del Ecuador

WILSON PASTOR MORRIS

1. AUMENTO DE INVERSIONES
2. INCREMENTO DE PRODUCCIÓN
3. REDUCCIÓN DE TARIFAS
4. MAYORES BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL ESTADO
5. MAYOR PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA RENTA PETROLERA
6. MAYOR DISPONIBILIDAD DE PETRÓLEO PARA EL ESTADO
7. EL ESTADO RECIBIRÁ EL 100% DEL INCREMENTO DEL PRECIO DEL PETRÓLEO
8. LA REDUCCIÓN DE COSTOS Y EL AUUMENTO DE LA PRODUCCIÓN BENEFICIAN AL ESTADO
9. RENUNCIA A TODO RECLAMO RELACIONADO CON EL OLEODUCTO DE CRUDOS PESADOS
10. RESCATE DE LA SOBERANÍA NACIONAL

1.- AUMENTO DE INVERSIONES

NUEVAS INVERSIONES (MILLONES DE DOLARES)					
BLOQUE	INVERSIONES EN PRODUCCION ACTUAL	INVERSIONES EN PRODUCCIÓN NUEVAS	INVERSIONES EXPLORATORIAS NUEVAS	TOTAL INVERSIONES NUEVAS	DIFERENCIA
ANDES TARAPOA	121	367	57	425	304
PETROORIENTAL 14	31	91	96	187	156
PETROORIENTAL 17	25	75	37	112	87
AGIP	22	90	29	119	97
REPSOL	154	280	11	291	137
ENAP SIPEC - MDC	0	59	0	59	59
ENAP SIPEC - PBH	0	0	12	12	12
TOTAL	353	963	242	1205	852

2.- INCREMENTO DE PRODUCCIÓN

PRODUCCIÓN MILLONES DE BARRILES			
BLOQUE	SITUACIÓN ACTUAL	RENEGOCIACIÓN	DIFERENCIA
ANDES TARAPOA	41	71	30
PETROORIENTAL 14	7	14	7
PETROORIENTAL 17	8	14	6
AGIP	39	43	3
REPSOL	46	60	14
ENAP SIPEC - MDC	21	37	16
ENAP SIPEC - PBH	6	6	0
TOTAL	170	246	76

3.- REDUCCIÓN DE LAS TARIFAS

TARIFAS \$/BBL			
BLOQUE	SITUACIÓN ACTUAL	RENEGOCIACIÓN	DIFERENCIA
ANDES TARAPOA	35,16	35,00	-0,16
PETROORIENTAL 14	41,44	41,00	-0,44
PETROORIENTAL 17	43,39	41,00	-2,39
AGIP	47,07	35,00	-12,07
REPSOL	33,22	35,95	2,73
ENAP SIPEC - MDC	16,29	16,72	0,43
ENAP SIPEC - PBH	19,93	20,77	0,84
TOTAL	35,13	32,79	-2,34

4.- MAYORES BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL ESTADO

BENEFICIO CORRIENTE ESTADO EN MILLONES DE DÓLARES			
BLOQUE	SITUACIÓN ACTUAL	RENEGOCIACIÓN	DIFERENCIA
ANDES TARAPOA	1.419	2.252	833
PETROORIENTAL 14	199	366	166
PETROORIENTAL 17	199	376	177
AGIP	1.203	1.435	232
REPSOL	1.303	1.886	583
ENAP SIPEC - MDC	876	2.039	1.163
ENAP SIPEC - PBH	270	285	16
TOTAL	5.469	8.640	3.171

5.- MAYOR PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN RENTA PETROLERA

PARTICIPACIÓN ESTADO EN RENTA			
BLOQUE	SITUACIÓN ACTUAL	RENEGOCIACIÓN	DIFERENCIA
ANDES TARAPOA	65%	78%	13%
PETROORIENTAL 14	64%	76%	12%
PETROORIENTAL 17	58%	71%	13%
AGIP	67%	77%	10%
REPSOL	70%	70%	0%
ENAP SIPEC - MDC	88%	92%	4%
ENAP SIPEC - PBH	86%	86%	0%
TOTAL	70%	80%	10%

EL PETRÓLEO ES 100% DE PROPIEDAD DEL ESTADO

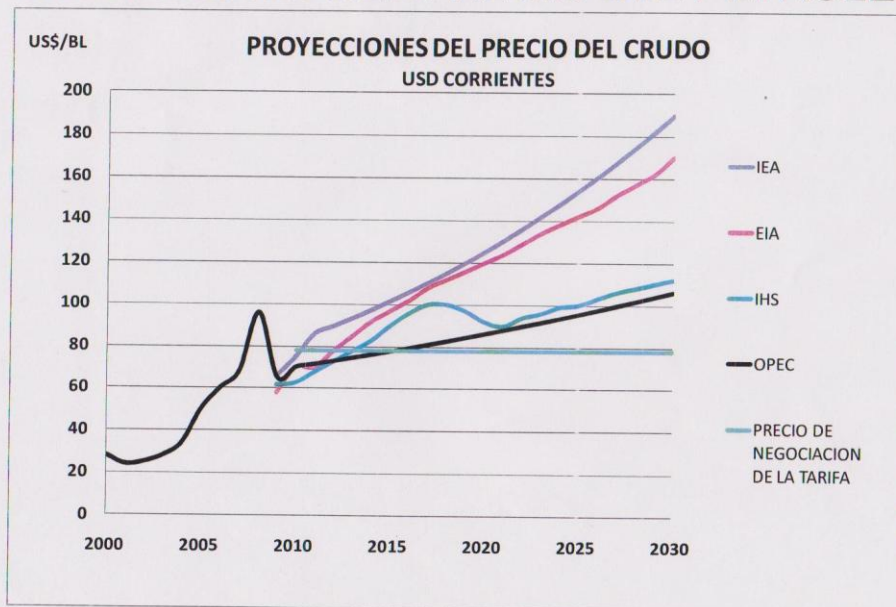
6.- MAYOR DISPONIBILIDAD DE PETRÓLEO PARA EL ESTADO

DISPONIBILIDAD ADICIONAL DE PETROLEO PARA PETROECUADOR BARRILES PROMEDIO POR DIA				
CONTRATO	PRODUCCION DIARIA	PARTICIPACION DE LAS CIAS ANTES 75%	PAGO EN ESPECIE HOY 40%	AUMENTO DE PRODUCCIÓN COMERCIALIZABLE POR PETROECUADOR
AGIP	18.362	11.200	8.200	3.000
ANDES TARAPOA	40.211	31.100	18.000	13.100
PETROORIENTAL 14 Y 17	14.405	10.800	7.600	3.200
REPSOL	39.568	26.600	18.300	8.300
ECUADOR TLC - PETROBRAS	18.885	7.800	-	7.800
TOTAL	131.431	87.500	52.100	35.400

7.- EL ESTADO RECIBIRÁ EL 100% DEL INCREMENTO DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

- POR CADA DÓLAR DE INCREMENTO EN EL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO EL ESTADO RECIBIRÁ 245 MILLONES DE DÓLARES ADICIONALES
- SI EL PRECIO BAJA EL ESTADO SE GARANTIZA EL 25% DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO POR MARGEN DE SOBERANIA. SI NO SE TIENEN INGRESOS PARA PAGAR LA TARIFA, LA EMPRESA RECUPERARÁ LA MISMA CUANDO SUBA EL PRECIO

7.- EL ESTADO RECIBIRÁ EL 100% DEL INCREMENTO DEL PRECIO DEL PETRÓLEO



**8.- LA REDUCCIÓN DE COSTOS O EL
AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN BENEFICIAN
AL ESTADO**

• LA EMPRESA PARA OBTENER MAYORES UTILIDADES DEBERÁ REDUCIR COSTOS CON LA TARIFA FIJA Y ESTO REDUNDARÁ EN EL AUMENTO DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA EL ESTADO.

• SI LA EMPRESA AUMENTA MÁS LA PRODUCCIÓN PREVISTA, EL ESTADO RECIBIRÁ EL 80% DEL BENEFICIO Y LAS COMPAÑÍAS EL 20%, POR LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA LOGRADA EN LA RENEGOCIACIÓN

**9.- LAS EMPRESAS RENUNCIAN
EXPLICITAMENTE A CUALQUIER RECLAMO
O INDEMNIZACIÓN RELACIONADA CON SU
OBLIGACIÓN CON EL OLEODUCTO DE
CRUDOS PESADOS (OCP)**

SE ESTIMA QUE LAS INVERSIONES NO AMORTIZADAS DEL OLEODUCTO DE CRUDOS PESADOS ALCANZA LOS 800 MM DE DÓLARES

10.- RESCATE DE LA SOBERANÍA NACIONAL

**LAS EMPRESAS RENUNCIAN A TODO
RECLAMO O INDEMNIZACIÓN EN EL
TRIBUNAL ARBITRAL DEL CIADI Y A
TODO RECURSO ARBITRAL POR
CADUCIDAD DE LOS CONTRATOS**