



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Ecuador

Grupo FARO:
Juan José Herrera

La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Ecuador

Grupo FARO:
Juan José Herrera



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Glosario	4
Introducción	5
Primera Sección: La agenda política de la sociedad civil	8
1.1 Introducción	8
1.2 Regímenes políticos y el “consenso de commodities”	10
1.3 Organización del Estado (gestión ambiental, gobiernos sub nacionales y participación de la ciudadanía)	15
1.3.1 Descentralización	15
1.3.2 Institucionalidad	17
1.3.3 Participación Ciudadana	18
1.4 Transparencia y rendición de cuentas (actores públicos y privados)	21
1.5 Prevención de conflictos extractivos y des-criminalización de la protesta	24
1.6 Derechos territoriales, de autodeterminación y de consulta de los pueblos indígenas y afro	26
Segunda Sección: La agenda económica y social de la sociedad civil	29
2.1 Introducción	29
2.2 Diversificación productiva y de fuentes de renta	29
2.3 Reforma tributaria para la justicia y la sostenibilidad	32
2.4 Disminución de la desigualdad territorial y de grupos	36
Tercera Sección: La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil	42
3.1 Introducción	42
3.2 Institucionalidad ambiental	42
3.3 Reducción de las contribuciones al calentamiento global (cambio de matriz energética)	45
Conclusiones	49
Referencias	52

Glosario

ANE	Asamblea Nacional del Ecuador
ARCH	Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero
ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minera
CFDD	Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios
CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales
CNE	Consejo Nacional Electoral
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización
CPPCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CUTN	Cuenta Única del Tesoro Nacional
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ENAMI	Empresa Nacional Minera
FTCS	Función de Transparencia y Control Social
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIGEMM	Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador
MICSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCMAL	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
OSC	Organización de Sociedad Civil
PDOT	Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PIB	Producto Interno Bruto
RLIE	Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas
SHE	Secretaría de Hidrocarburos

Introducción

El Ecuador así como varios países de América Latina es un país que cuenta con un mercado modelo primario exportador. Las exportaciones petroleras representan aproximadamente la mitad de las exportaciones totales del país y los ingresos petroleros representan más de la cuarta parte del presupuesto estatal. Este modelo se ha acentuado durante los últimos años debido a los precios históricos de las materias primas, principalmente hidrocarburos y minerales. Este período de precios históricos ha sido denominado como el “súper ciclo” de precios y la evidencia señala que ha llegado a su fin. En este sentido, el debate en los países de América Latina se ha centrado en el análisis de la herencia de este súper ciclo en términos sociales, económicos, ambientales, institucionales, entre otros.

Complementariamente, varios esfuerzos por parte de la academia y la sociedad civil se han enfocado en el monitoreo y análisis de sus efectos. El Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, por su nombre en inglés), la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) y la Fundación Ford, han emprendido esfuerzos iniciales por conducir este análisis a través del estudio de los efectos del ciclo de precios en los principales indicadores económicos y sociales de los países de la región andina (Natural Resource Governance Institute, 2016). La evidencia señala que el súper ciclo de precios en efecto ha tenido injerencia directa en el cambio de determinados indicadores sociales y que, además, persisten desafíos importantes respecto a transparencia y rendición de cuentas. De igual manera, existe evidencia adicional sobre esfuerzos de los gobiernos de la región por incrementar la producción de materias primas para compensar la disminución de ingresos causada por el fin del súper ciclo (la “carrera hacia el fondo”). En este contexto, la sociedad civil aparece como un actor clave para el monitoreo y seguimiento de los actores vinculados a las industrias extractivas una vez terminado el súper ciclo de precios de las materias primas.

En este marco, el presente reporte tiene como objetivo complementar el análisis previo de indicadores sociales y económicos a través de la identificación y definición de la nueva agenda de la sociedad civil en Ecuador frente a las industrias extractivas una vez que el ciclo de precios históricos se ha terminado. Para esto, el reporte se compone de tres secciones analíticas que buscan contribuir a la identificación de la nueva agenda de la sociedad civil en Ecuador en distintas dimensiones. Adicionalmente, el reporte cuenta con una sección introductoria y una sección de conclusiones y análisis final.

Este reporte forma parte de un estudio más amplio que compilará el análisis de varios países de América Latina en una publicación regional. En este sentido, para facilitar el análisis regional comparativo, se establecieron hipótesis para cada sección con la finalidad de ser probadas en los estudios de caso por país. En el caso de Ecuador, el análisis se centró en: (1) la creación de un **nuevo marco legal e institucional** en torno a las industrias extractivas (incremento de políticas pro-extractivistas); (2) la **afirmación del modelo primario** exportador del país y de la dependencia petrolera durante el súper ciclo de precios; (3) la obtención de **avances limitados en las temáticas de descentralización, consulta y participación** ciudadana e **institucionalidad ambiental**; (4) el **mejoramiento de indicadores sociales** comprometido por el fin del súper ciclo; y, finalmente, (5) en el surgimiento de **desafíos mayores en torno a la transparencia de la industria petrolera**

y minera como parte del ciclo de precios históricos del petróleo y minerales. A lo largo del reporte, se analizan de manera transversal las temáticas de los ciclos, la carrera hacia el fondo y la gobernanza de los recursos naturales. Estas son introducidas a continuación.

Sobre booms, ciclos y el súper ciclo

La producción y exportación de hidrocarburos y minerales se ha convertido en una fuente fundamental de ingresos para la mayoría de países de América Latina. Estos países han configurado su economía en torno a los ingresos por la exportación de materias primas siendo vulnerables a la variación de los precios internacionales. Durante décadas de explotación, han existido varios booms de precios de las materias primas que han configurado ciclos económicos en la región. Sin embargo, el boom de precios que se vivió en la última década puede considerarse como un hito debido a los máximos históricos que alcanzó; este período se considera como el “súper ciclo” de precios de las materias primas. Ahora que este ciclo terminó, y según actores relevantes de la industria no volverá a repetirse, la región se plantea y cuestiona sobre los avances logrados durante este período y los desafíos en el corto y largo plazo.

Pese a no ser un actor relevante en la región en cuanto a producción, la economía de Ecuador (actualmente produce aproximadamente 550 mil barriles por día) se encuentra estrechamente vinculada a los ingresos petroleros. Desde el inicio de la explotación petrolera la economía nacional se configuró en torno al sector y los ingresos petroleros pasaron a ser fundamentales. Esta tendencia se incrementó durante el súper ciclo de precios durante el cual Ecuador experimentó importantes cambios institucionales, legales, políticos y socio-económicos. Pese a haber atravesado antes por un boom petrolero, el último ciclo de precios históricos de petróleo cambió de manera integral el sector petrolero en Ecuador e influyó la estructura del sector minero. Durante este período, Ecuador alcanzó estabilidad política, situación esquivada por más de 10 años previos al actual gobierno. De igual manera, la industria petrolera y minera pasaron a convertirse en estratégicas para el desarrollo económico del país. Por esto, se creó un nuevo marco legal e institucional que apunte a la recuperación del rol del Estado en el sector y al incremento de la captura de renta extractiva por parte del Estado. De igual manera, los ingresos generados durante el súper ciclo contribuyeron a alcanzar indicadores sociales y económicos históricos en el país, principalmente a través de la inversión social en educación, salud, infraestructura y programas sociales. Una vez terminado el ciclo el país mantiene incertidumbre sobre la sostenibilidad de estas inversiones y de la capacidad del país para cambiar su matriz productiva hacia un modelo post extractivista.

La carrera hacia el fondo

Desde el momento en que se hizo evidente que llegaba a su fin el súper ciclo de demanda y precios, los gobiernos de los países de la región, que son altamente dependientes de la exportación de minerales y de energía, pusieron en práctica políticas destinadas a continuar atrayendo inversiones extractivas. El objetivo es no solamente mantener los actuales niveles de inversión, sino compensar la caída de los precios con un aumento importante de los volúmenes exportados, de manera tal de generar la misma cantidad de renta extractiva que en el pasado. Esta dinámica es conocida como “la carrera hacia el fondo”.

Ecuador ha acusado el impacto que ha significado el fin del súper ciclo y actualmente atraviesa una crisis sin precedentes para el gobierno de turno que solo registraba indicadores positivos⁴. En efecto, Ecuador ha caído en una dinámica de

carrera hacia el fondo a través de **(1) la implementación de políticas para incrementar los ingresos extractivos** tales como: **(i) la ampliación de la frontera petrolera, (ii) la explotación de campos ubicados en Parques Nacionales, (iii) la promoción del potencial ecuatoriano a nivel internacional, y (iv) la incursión en la industria minera a gran escala, entre las más importantes.** Además de estas políticas, **(v) se han implementado reformas fiscales e institucionales que de igual manera buscan incrementar por un lado la producción, y por otro lado la renta** que recibe el país de las industrias extractivas.

La gobernanza de los recursos naturales y el nuevo rol de la sociedad civil

El súper ciclo ha impactado en procesos de reforma institucional para centralizar la gobernanza de las industrias extractivas, lanzados desde antes o justamente al inicio del mismo. Ecuador ha atravesado durante la última década un proceso de “captura del Estado” por parte del Ejecutivo que de igual manera, centralizó la toma de decisiones sobre la política extractiva en el Presidente de la República. A lo largo de estos años han habido avances y retrocesos, pero es claro que, durante los años más recientes, **las políticas de “carrera hacia el fondo” han significado (2) retrocesos en la construcción de institucionalidad para la (i) descentralización, (ii) la participación ciudadana y transparencia, y (iii) la gestión ambiental.** En este sentido, la investigación analiza la nueva estructura de gobernanza de la industria petrolera y minera en Ecuador a raíz del inicio del súper ciclo de precios. Para esto, se entiende por gobernanza a la capacidad del Estado para tomar decisiones e incidir en el sector extractivo a través de procesos institucionales y legales. Cada sección concluye con el análisis sobre el rol que tiene la sociedad civil en esta nueva estructura y las acciones que ésta debe tomar para incrementar los niveles de transparencia en el sector y contribuir para el mejoramiento de procesos de participación, descentralización y transición hacia una economía diversificada.

Contenido del reporte

El reporte se compone de tres secciones informativas y una sección que recoge las principales conclusiones sobre el análisis levantado a lo largo del desarrollo del informe y sobre la nueva agenda de la sociedad civil ante el fin del súper ciclo de precios de las materias primas. La primera sección denominada “la agenda política de la sociedad civil” busca conocer la dimensión política institucional de la gobernanza de las industrias extractivas en Ecuador a través de un repaso del contexto nacional de la industria petrolera. Este análisis se centra en los cambios institucionales, legales y de gobernanza incluyendo las temáticas de transparencia, conflictos y participación ciudadana. La segunda sección, denominada “la agenda económica y social de la sociedad civil” analiza los aspectos institucionales de la agenda por la diversificación productiva y la distribución de la renta a través de la revisión de indicadores económicos, sociales y fiscales que ha dejado el súper ciclo de precios. Finalmente, la tercera sección denominada “la agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil” analiza el impacto que ha tenido el súper ciclo de precios en la institucionalidad ambiental y en la reducción o incremento de emisiones de carbono. Finalmente, se identifican los principales hallazgos de la investigación y los aspectos clave de la agenda de la sociedad civil tras el fin del súper ciclo de precios.

1 A la reducción de los precios del petróleo se debe agregar impactos adicionales que Ecuador ha tenido que enfrentar tales como el terremoto registrado en el año 2016 y la apreciación del dólar (moneda que maneja Ecuador).

Primera Sección:

La agenda política de la sociedad civil

1.1 INTRODUCCIÓN

En esta sección se analizan los principales cambios institucionales y legales que se dieron en Ecuador durante y después del súper ciclo de precios de la industria petrolera, considerada como estratégica para el país desde el año 2008. La sección se enfoca en los principales cambios institucionales y legales y en la incidencia del súper ciclo en procesos de descentralización, consulta y participación ciudadana así como en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. De igual manera, se revisa la influencia del súper ciclo de precios en procesos de conflictos socio-ambientales y de criminalización de la protesta social.

Antecedentes políticos de Ecuador

Ecuador regresó a la democracia en 1979 y con ello empezó un proceso de reconstrucción democrática con la aparición de nuevas figuras y partidos políticos. Después del regreso a la democracia el país disfrutó de un período de aparente estabilidad política que tuvo una duración aproximada de 20 años desde la elección de Jaime Roldós Aguilera en 1979, hasta la destitución de Abdalá Bucaram por parte del Congreso Nacional, el 6 de febrero de 1997, después de 6 meses en la Presidencia de la República.

Una vez destituido Abdalá Bucaram como Presidente de la República, el Congreso eligió como presidente interino de la República a Fabián Alarcón. El acuerdo bajo el cual llegó Alarcón a la presidencia, contemplaba el llamado a una consulta popular para desarrollar una nueva Constitución y que el nuevo presidente elegido se posesione el 10 de agosto de 1998. La Constitución de 1998 fue publicada el 11 de agosto de 1998, un día después de la posesión de Jamil Mahuad como nuevo Presidente de la República.

En el año 1999, Ecuador atraviesa una de las crisis financieras más grandes de su historia. Esta crisis condujo finalmente a la declaración de un “feriado bancario”, el cierre de puertas de los bancos para evitar una corrida bancaria y a la decisión de “dolarizar” la economía. En el año 2003, Lucio Gutiérrez, uno de los líderes del golpe contra Jamil Mahuad, ocupó la presidencia. Su gobierno llegó al poder en alianza con partidos políticos de izquierda, pero con el pasar del tiempo surgieron alianzas con la derecha. A pesar de los problemas políticos que tuvo este gobierno, la inauguración del nuevo Oleoducto de Crudo Pesados contribuyó a tener un alto nivel de crecimiento económico en el país. El 25 de abril del 2005, Gutiérrez fue cesado del mandato, siendo el tercer presidente consecutivo que no cumplió con el mandato para el que fue elegido. El vicepresidente Alfredo Palacio quedó al mando, y aunque no obtuvo el apoyo parlamentario suficiente, logró realizar algunas reformas petroleras de las cuales destacan la creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarbúfero y la inclusión de nuevas normativas sobre las utilidades de las operadoras petroleras.

El 26 de noviembre del 2006, Rafael Correa, del Movimiento Alianza PAIS de tendencia socialista, ganó las elecciones y a partir de allí hubo un giro en el marco jurí-

dico legislativo con la creación de la Asamblea Nacional, la disolución del Congreso Nacional y la redacción de una nueva Constitución. Tales acciones se alinearon a sus objetivos, que consistían en el fortalecimiento del Estado por medio de la reestructuración de sus poderes, y el cambio de la matriz productiva. Por eso, se incrementó el gasto público y social e impulsó varias reformas educativas. Conjuntamente, y con el objetivo de incrementar los recursos petroleros manejados directamente por el Estado ecuatoriano, en el año 2008 el presidente Correa eliminó los cinco fondos de ahorro petrolero que tenía el país².

Este Gobierno se ha caracterizado por las enmiendas constitucionales y la aprobación de varias regulaciones a través de decretos presidenciales o por el envío de varias leyes a la Asamblea, que posteriormente han sido aprobadas con poco nivel de debate. Por otro lado, el proceso de gobernanza de este Gobierno ha estado marcado por una constante evaluación del poder político del Presidente en las urnas, ya que desde que empezó su mandato han existido varios procesos electorales veces, ya sea por elecciones de dignidades (incluida la reelección de Correa), o por consultas populares. En estos procesos electorales el partido de gobierno ganó. Sin embargo, en las últimas elecciones seccionales celebradas el 23 de febrero de 2014 los resultados representaron un traspie para el partido oficialista debido a que no obtuvo el triunfo en nueve de las diez ciudades más pobladas del país, incluidas Guayaquil, Quito y Cuenca. De igual manera perdió 20 de las 24 capitales de provincia.

En el 2014 el contexto político y social se vio influido por la disminución de los precios del petróleo y la reducción de la competitividad del mercado ecuatoriano por la apreciación del dólar, para lo cual se implementó la sustitución de importaciones con la imposición de salvaguardias. Luego, en el 2015 la crisis económica fue más notable por la devaluación de la moneda en países vecinos (Colombia y Perú), provocando la caída de exportaciones y el aumento de las importaciones. Como resultado, nuevamente se aplicó la imposición de salvaguardias a bienes importados para evitar la salida de divisas, fomentar la producción nacional y mantener el empleo. También se recortó el presupuesto General del Estado en US\$ 1.420 millones de dólares debido a que éste se estructuró en base a un precio estimado de \$92 por barril. Adicionalmente, ese año se denominó “el año de la resistencia nacional” por las constantes movilizaciones y protestas contra las políticas del gobierno, sobre todo, por la propuesta de reformas a la Ley de Herencias, donaciones y legados, y un proyecto de ley por ganancia extraordinaria (Ley de Plusvalía). Por último, en el 2016, el país se vio afectado por un terremoto en la región Costa, suceso que afectó al país en lo económico, social y político. Como solución, el Gobierno decretó el aumento del IVA del 12 al 14% durante un año, estableció una contribución del 3% adicional sobre utilidades y una contribución del 0,9% a personas que tengan un patrimonio mayor a 1 millón de dólares, además del pago de un día de sueldo dependiendo de la cantidad de la remuneración salarial. Estas medidas buscaron ser complementadas con la venta de activos del Estado con el fin de recaudar más fondos para compensar los daños. Complementariamente a finales del año 2016 e inicios del 2017 se destaparon escándalos sin precedentes en el sector petrolero ecuatoriano, principalmente a través de la empresa pública Petroecuador. En este escándalo han sido involucrados actores claves del oficialismo.

2 Los cuatro fondos de ahorro petrolero que tenía el Ecuador eran: FEP (Fondo de Estabilización Petrolera), FEIREP (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento), CEREPS (Cuenta de Reactivación Productiva y Social), FAC (Fondo de Ahorro y Contingencias) y FEISEH (Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Eléctrico e Hidrocarburífero).

En la actualidad el país enfrenta un proceso de incertidumbre ante el cambio de gobierno que se espera para mayo de 2017. En este proceso electoral participan el candidato del continuismo, Lenin Moreno y el candidato de derecha Guillermo Lasso. Este proceso genera un ambiente de incertidumbre en el sector petrolero debido a que ambos candidatos han ofrecido cambios en el mismo en torno a la transparencia. Sin embargo, los desafíos económicos que enfrenta el país, ubican a los sectores petrolero y minero en el radar de los tomadores de decisión como una alternativa para generar recursos en el corto plazo.

1.2 REGÍMENES POLÍTICOS Y EL “CONSENSO DE COMMODITIES”

Hipótesis: *“Se ha producido una apuesta política común por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (del Consenso de Washington al El Consenso de las Commodities), se ha producido una bifurcación política en torno al rol del Estado y la captura de renta para el estado (extractivismo neoliberalismo y neo extractivismo nacionalista redistributivo), se ha producido una nueva apuesta política común por seguir atrayendo inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La Carrera Hacia el Fondo)”.*

Ecuador ha sido un país productor de petróleo por más de 40 años. Durante este período, los ingresos petroleros se convirtieron en la base de la economía nacional. Esta dinámica se profundizó durante el súper ciclo de precios donde se evidenciaron esfuerzos por parte del gobierno ecuatoriano por recuperar el rol del Estado en la captura de la renta petrolera. Después de cuatro décadas de extracción petrolera en Ecuador, la producción petrolera total del país alcanzó los 5 billones de barriles en el año 2012 (Vela, 2012). Durante estos cuarenta años de explotación petrolera han existido ciclos de bonanza y de precios bajos sin embargo, los últimos 10 años registraron precios históricos. Actualmente, la industria petrolera corresponde a más del 15% del producto interno bruto (PIB) y también a más de la mitad de las exportaciones del país. De igual manera, el presupuesto estatal está compuesto en más del 25% por ingresos petroleros y se lo calcula en base a un precio estimado por barril de petróleo.

Durante los últimos años se han evidenciado claramente dos efectos producidos por el súper ciclo de precios. En primer lugar, el Estado estructuró la institucionalidad y marco legal petrolera y minera con el objetivo de maximizar la captura de renta extractiva. Posteriormente, se evidenciaron políticas para expandir la frontera petrolera y minera e incrementar la producción que compensen la reducción de precios.

Las medidas que se impulsaron para generar una mayor captura de renta por parte del Estado y recuperar su rol en la gestión del sector se llevaron a cabo en varios aspectos entre los que se encuentran los contratos, la producción, generación y distribución de ingresos, las empresas estatales y otras temáticas sociales y ambientales. Los esfuerzos del gobierno del Presidente Rafael Correa (mismo que coincide con el súper ciclo de precios) se enfocaron en la re-negociación de contratos petroleros con las empresas privadas, el fortalecimiento de las empresas estatales EP Petroecuador y Petroamazonas EP, la creación y/o modificación de marcos legales e institucionales para impulsar el sector extractivo, y por otra parte en la ampliación de la frontera extractiva a través de la promoción de nuevas concesiones petroleras y mineras.

La evidencia señala que el principal mecanismo para incrementar la captura de la renta proveniente de las industrias extractivas que se utilizó en Ecuador durante el súper ciclo de precios fueron las políticas públicas impulsadas a través de la creación de marcos legales e institucionales. Estas políticas empezaron a configurarse

mediante la entrada en vigencia de la nueva Constitución en el año 2008, donde los sectores petrolero y minero son considerados como “sectores estratégicos”. Así, la Constitución define a los sectores estratégicos como “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social” (2008: 149). A la vez, la Constitución establece que el Estado debe participar en los beneficios de los recursos naturales en un monto que no será inferior a los de la empresa que lo explota.

La entrada en vigencia de la nueva Constitución estableció al sector extractivo como uno de los más importantes para el desarrollo económico del país. Así, la Constitución fue la base para la formulación de nuevos marcos legales y la creación o re-estructuración de instituciones que buscaron recuperar el rol del Estado en el sector e incrementar la captura de la renta. Una vez entrada en vigencia la Constitución, se establecieron reformas a Ley de Hidrocarburos (elaborada en el año 1972) a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno en el 2010³ y también un Reglamento que normaba su aplicación. El contenido principal de las reformas se sintetiza en Tabla 1:

Tabla 1. Principales cambios introducidos por las reformas a la Ley de Hidrocarburos (2010)

Aspecto	Descripción
Política de hidrocarburos	Se estableció la competencia exclusiva de la Función Ejecutiva de la formulación de la política de hidrocarburos.
Creación de la ARCH	Se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) con la función de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las fases de la industria hidrocarburífera.
Creación de la Secretaría de Hidrocarburos	Se crea la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) como entidad a cargo de administrar la gestión hidrocarburífera, además de administrar las áreas y contratos petroleros.
Preferencia a empresas estatales o subsidiarias de países de la comunidad internacional.	Se brinda a las empresas estatales (o sus subsidiarias) de la comunidad internacional preferencia en la adjudicación de contratos.
Participación en utilidades laborales	Cambió la repartición de utilidades de los trabajadores de las empresas privadas petroleras (3% de utilidades a los trabajadores y 12% al Estado).
Cambios de contrato de empresas privadas	Se estableció la obligatoriedad hacia las empresas privadas de modificar sus contratos de exploración y explotación para suscribir únicamente con el Estado contratos de prestación de servicios.

Fuente: Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

Elaboración: Grupo FARO

Como se observa en la tabla, las Reformas a la Ley de Hidrocarburos fueron las que establecieron una nueva dinámica del sector caracterizada por el incremento del rol del Estado (a través del Ejecutivo) en la toma de decisiones del sector petrolero y en una mayor carga fiscal a las empresas privadas para incrementar la renta petrolera.

En resumen, se crearon dos nuevas instituciones con funciones diferenciadas que reemplazaron a la antigua Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Con este cambio se buscó separar el rol de negociación y administración de contratos (Secretaría de Hidrocarburos) y el de fiscalización (ARCH). Como principal medida motivada por los precios históricos del petróleo, se cambió el esquema contractual de las empresas petroleras privadas para transitar hacia una modalidad de prestación de servicios en la que el Estado sea el dueño del recurso y el único beneficiario del incremento del precio del petróleo. Para la suscripción de nuevos contratos, se estableció la necesidad de una licitación para empresas privadas internacionales y nacionales, sin embargo, se retiró este requerimiento para empresas estatales internacionales estableciendo así la posibilidad de adjudicación directa. Finalmente, se re-direccionaron parte de las utilidades laborales del sector petrolero privado hacia el Estado para utilizarlas en proyectos de desarrollo local en sectores donde se lleven a cabo proyectos etiquetados como “estratégicos”⁴.

Para complementar las reformas a la Ley de Hidrocarburos, entró en vigencia en noviembre de 2010 el Reglamento a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos donde se establecieron las responsabilidades de las nuevas instituciones y se crearon directorios para cada una. Además, se establecieron los procesos contractuales para explotación de campos dando prioridad a las empresas públicas y estatales internacionales.

Para la transición del régimen contractual, se creó un nuevo modelo de contrato con cláusulas específicas y con un nuevo régimen fiscal. Así, a raíz del año 2011, las empresas privadas petroleras solo mantienen contratos de prestación de servicio con el Estado. Como resultado de esta renegociación, varias empresas petroleras privadas abandonaron el país (como Perenco, Petrobras, entre otras), siendo Petroamazonas la encargada de continuar con la explotación que estaba a cargo de éstas.

Cabe mencionar que ambos marcos normativos fueron elaborados en una coyuntura en la que la empresa privada tenía la mayor participación en la producción petrolera y donde los precios del petróleo llegaron a cifras históricas.

Complementariamente a las reformas a la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, donde se buscó recuperar el rol del Estado en el sector, se pusieron en marcha medidas adicionales que principalmente buscaron incentivar una mayor producción de petróleo y una mayor captación de renta. Cabe mencionar que varias de estas medidas fueron tomadas previo al inicio del súper ciclo (2013) y otras después. Es este sentido, se evidencia la intención de recuperar el rol del Estado del sector e incrementar la captura de la renta por parte del estado en primer lugar, y posteriormente, medidas para incrementar la producción y aprovechar el súper ciclo de precios. Estas medidas se repasan a continuación:

4 Previo a los cambios, los trabajadores de empresas privadas petroleras recibían el 15% de las utilidades de la empresa cada año. A partir de las reformas, la repartición cambió al 3% para los trabajadores y el 12% para ser re direccionó al Estado.

- **Creación de las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP:** con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) expedida en octubre de 2009, el Estado quedó impedido de tener acciones en empresas de sociedad anónima. En este sentido, el 6 de abril del año 2010 se crearon las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP con autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión. En el caso de Petroecuador, las filiales con las que contaba (Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial) se eliminaron y se constituyeron gerencias.
- **Fusión de las empresas públicas:** como resultado de las recomendaciones de una consultoría elaborada por las empresas Wood Mackenzie y Deloitte & Co., se tomó la decisión durante el año 2011 de fusionar las empresas EP Petroecuador y Petroamazonas EP con actividades diferenciadas para cada una. En este sentido, el proceso de fusión se caracterizó por la evaluación de las actividades que debiera tomar cada empresa. Se concluyó que Petroamazonas EP sería la encargada de las actividades de exploración y explotación mientras que EP Petroecuador de las actividades de transporte, refinación y comercialización. Según el entonces Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (ahora Ministerio de Hidrocarburos), este proceso apuntó a mejorar la gestión estatal del sector mediante el incremento de la producción de crudo y la reducción de costos operativos.
- **Creación de Ecuador Estratégico EP:** para la administración de nuevos rubros provenientes de la industria extractiva como el 12% de participación laboral de la industria petrolera y minera, las regalías anticipadas de la industria minera, los excedentes de empresas públicas petroleras y mineras, entre otros, se creó la empresa pública Ecuador Estratégico. Esta nueva institución fue creada para el desarrollo de proyectos a nivel local, principalmente donde se lleven a cabo proyectos etiquetados como “estratégicos”. En este sentido, esta entidad administra parte de estos fondos y lleva a cabo diferentes proyectos de desarrollo a nivel nacional.
- **Refinería del Pacífico:** durante este período se inició con el proceso de remoción de tierras para la construcción del mega proyecto Refinería del Pacífico y se establecieron las líneas de financiamiento para el mismo. El proyecto busca que el país sea autosuficiente y procese en el país todo el crudo que produce.
- **Yasuní ITT:** durante el año 2007 dio inicio la iniciativa Yasuní ITT que pretendía dejar bajo tierra el crudo de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini ubicados dentro del Parque Nacional Yasuní. A cambio de esto, se pretendía lograr la contribución económica mundial de al menos la mitad de los recursos que Ecuador recibiría por explotar dicho petróleo. Sin embargo, en agosto del año 2013 se anunció el fin de la iniciativa y la decisión de explotar el crudo de los bloques 31 y 43 ubicados dentro del Parque Nacional a cargo de la empresa pública Petroamazonas EP. Esta medida se tomó con la finalidad de incrementar los ingresos petroleros para el Estado y debido a la poca acogida de la iniciativa entre la comunidad internacional lo que ocasionó que la recaudación sea muy inferior a la esperada.
- **Rondas petroleras:** con la finalidad de incrementar la producción de petróleo del país y por lo tanto la renta que se genera de la misma, durante los últimos años se han llevado a cabo procesos de licitación de campos marginales en la Amazonía norte ecuatoriana y de bloques petroleros en la Amazonía sur.

- **Consulta previa:** para dar paso al nuevo proceso de licitación de bloques petroleros ubicados en la Amazonía, se emitió el Decreto Ejecutivo 1247, del 19 de julio de 2012, que reglamenta la ejecución de Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos. Este reglamento contiene normas y procedimientos mediante los cuales la Secretaría de Hidrocarburos brinda información sobre los proyectos petroleros a desarrollarse dentro del área de influencia directa.
- **Sector minero:** durante el período del súper ciclo, el sector minero de Ecuador también experimentó cambios importantes. A raíz de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, se conformó un nuevo marco legal y normativo para dar impulso al sector. En este sentido, se formuló la Ley de Minería y su Reglamento de aplicación así como un marco legal complementario para regular el sector y establecer procedimientos para el acceso a concesiones por parte de empresas privadas nacionales e internacionales. Complementariamente, se declararon como estratégicos a 5 proyectos de minería a gran escala y se firmó el primer contrato de explotación minera de la historia del país para el desarrollo minero de uno de estos 5 proyectos. Complementariamente, se creó el Ministerio de Minería así como instituciones para apoyar el desarrollo minero y se enfocaron esfuerzos en la promoción del sector minero ecuatoriano a nivel internacional para atraer inversión extranjera. Sin embargo, el sector no ha logrado despegar principalmente debido a los que los intereses de captura de renta por parte del Estado ecuatoriano no coinciden con los de inversionistas extranjeros.

Conclusión y agenda específica

Según se analizó, Ecuador en efecto ha impulsado políticas en torno a una mayor captura de renta y la promoción de la industria petrolera y minera durante el súper ciclo de precios. El modelo progresista de turno ha enfocado sus esfuerzos durante el ciclo de precios históricos hacia la recuperación del rol del Estado en el sector extractivo para obtener una mayor captura de renta. En este sentido, durante este periodo se crearon nuevos marcos legales e instituciones y además se generaron políticas públicas adicionales todas con la finalidad de fortalecer el rol del Estado en el sector extractivo y sobre todo, incrementar la captura de la renta proveniente de la industria petrolera y minera. De igual manera, existieron esfuerzos por ampliar la frontera petrolera y minera y atraer nueva inversión extranjera para incrementar niveles de producción.

Adicionalmente, es evidente que en Ecuador se ha producido una apuesta política común por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (del Consenso de Washington al Consenso de las Commodities). La apuesta política ha estado claramente direccionada en torno al rol del Estado y la captura de renta para éste y hacia la atracción de inversiones.

La diversificación de la matriz productiva ha sido uno de los principales objetivos del gobierno por lo que se encuentra priorizada en la política nacional. Esta política también fue priorizada en el primer periodo presidencial del gobierno de turno. Sin embargo, una vez terminado el súper ciclo de precios la evidencia señala que el país mantiene una alta dependencia hacia los ingresos petroleros por lo que el cambio de la matriz productiva es una deuda que se mantiene pendiente. Por esto, la agenda de la sociedad civil en Ecuador debe centrarse en el monitoreo y evaluación de las políticas que se han tomado para el cambio de la matriz productiva y analizar su efectividad. Complementariamente, la sociedad civil y la academia tiene un rol fundamental como actores que incentiven políticas públicas efectivas para la diversificación productiva. En Ecuador es necesaria la generación de un debate informa-

do sobre la actual dependencia petrolera, sus repercusiones y potenciales futuras consecuencias y la formulación de recomendaciones para lograr una diversificación productiva. Actualmente el cambio de gobierno representa una oportunidad para que la sociedad civil ecuatoriana y la academia posicionen en la agenda nacional la necesidad de un cambio de modelo hacia una diversificación productiva y a la vez, la necesidad de incrementar la transparencia en el sector petrolero y minero.

1.3 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO (GOBIERNOS SUB NACIONALES Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA)

Hipótesis: “*Se han afectado procesos institucionales y de descentralización*”.

1.3.1 Descentralización

A partir del cambio de Constitución en el año 2008 se reformó la estructura de los gobiernos seccionales y se buscó un mayor orden a la hora de asignar competencias. Esto dio paso a esfuerzos por descentralizar hacia los gobiernos seccionales competencias relevantes a su gestión, sin embargo, la toma de decisiones sobre temas estratégicos para el gobierno se mantuvo concentrada a nivel central, siempre vinculada al Ejecutivo. Así, decisiones sobre extraer recursos extractivos se concentraron en el ex Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (el Ejecutivo tiene un representante en su directorio) y posteriormente en los Ministerios de Hidrocarburos y de Minería. Cabe resaltar que el Ministerio de Finanzas concentraba las recaudaciones por cualquier rubro para ser distribuidas según dispongan los ministerios previamente mencionados. En este sentido, pese a que ha existido un esfuerzo redistributivo de renta hacia las zonas donde se extraen los recursos naturales, la toma de decisiones relevantes se mantiene centralizada en el gobierno central.

La organización territorial del Ecuador está regulada por el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador (ANE) en octubre del año 2007. Conjuntamente, la organización territorial del Ecuador está garantizada en la Constitución (artículos 238 - 250). A partir de estos documentos se regulan las funciones de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)⁵, en sus distintos niveles dentro del país. De acuerdo al COOTAD y la Constitución, el Ecuador está dividido en: siete Regiones, 24 Provincias, 221 Cantones y 820 Juntas Parroquiales Rurales.

Las competencias de los GAD en Ecuador han aumentado a partir de la última Constitución y la aprobación de leyes adicionales. De igual manera, se ha buscado una mayor coordinación del trabajo entre los Gobiernos sub-nacionales y el Gobierno central. A los GAD se les estableció un porcentaje fijo del presupuesto estatal para su gestión, sin embargo, las competencias con respecto a las decisiones del sector petrolero y minero no han sido descentralizadas y actualmente las sigue manejando el Gobierno central en Ecuador. En Ecuador, los GAD no tienen competencia directa sobre decisiones como cuándo extraer los recursos, cuánto extraer, con quién asociarse para extraer, entre otras. De igual manera, los ingresos provenientes de las industrias extractivas se destinan al Ministerio de Finanzas y existen impuestos especiales que se redistribuyen a nivel local (desde el Ministerio de Finanzas).

5 Los GAD son los niveles de Gobierno seccionales del Ecuador, cuya denominación se cambió con la aprobación del COOTAD. Por lo que GAD actualmente hace alusión a los Concejos Provinciales, los Municipios y las Juntas Parroquiales del país.

Uno de los avances más complejos a partir de la aprobación de la nueva Constitución en 2008 fue la regulación y control de las competencias compartidas entre los diversos niveles de gobierno. Para esto, la Constitución creó el Sistema Nacional de Competencias (artículo 269), un conjunto de instituciones, planes, políticas, relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. A su vez, se creó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), entidad encargada de coordinar y regular el Sistema Nacional de Competencias. Este organismo está encargado también de capacitar a los GAD en todos sus niveles, para que puedan asumir las competencias que les corresponden por ley. Según la normativa, este desarrollo de capacidades debe ir acompañado de un monitoreo y evaluación sobre la evolución de la situación de los gobiernos seccionales.

Al mismo tiempo, el COOTAD estableció una nueva estructura de financiamiento a nivel local. El artículo 192 del COOTAD determina que el gobierno ecuatoriano (nivel central) debe transferir a los GAD el 21% (local) de los ingresos permanentes (principalmente los tributarios) y el 10% de los ingresos no permanentes⁶ (principalmente los petroleros).

Los recursos asignados para estos niveles de gobierno se asignan siguiendo parámetros de tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT) del Gobierno Autónomo Descentralizado.

La incorporación de estas provisiones legales representó un cambio importante en cuanto a la asignación de recursos para los Municipios (GAD). Al establecer un porcentaje fijo de los ingresos permanentes y no permanentes, las asignaciones municipales durante el súper ciclo de precios se incrementaron significativamente. Durante este período los municipios contaron con mayores rentas para emprender nuevas inversiones. Adicionalmente, se crearon durante el súper ciclo de precios impuestos especiales para redistribuir los ingresos de las industrias extractivas a nivel local. Instituciones como Ecuador Estratégico EP (manejada a nivel central) fueron creadas con la finalidad de invertir el dinero proveniente de impuestos especiales hacia las industrias extractivas.

En la actualidad, Ecuador Estratégico trabaja en 13 provincias del Ecuador con proyectos en diversos sectores y una cartera de inversión aproximada de 670 millones de dólares. Según el reglamento para la asignación de recursos de proyectos de inversión social, promulgado vía decreto presidencial en mayo de 2012, las principales fuentes de ingreso de Ecuador Estratégico son las utilidades de los trabajadores de las empresas mineras y petroleras privadas⁷, las regalías mineras, el 3% de los contratos de prestación de servicios mineros y los excedentes de las empresas públicas que trabajan dentro de los sectores estratégicos.

Según se analizó, a partir del año 2008 Ecuador inició un proceso de descentralización estableciendo nuevas competencias y mecanismos de asignación de recursos a nivel sub nacional que definitivamente contribuyeron a fortalecer los municipios y los procesos de descentralización a nivel nacional. A raíz del súper ciclo se evidenciaron dos fenómenos. En primer lugar, un incremento importante de renta asigna-

6 Por determinación del COOTAD los GAD tienen derecho al 21% de ingresos permanentes, es decir de impuestos y otros rubros seguros para el Estado ecuatoriano, a su vez tienen derecho al 10% de los ingresos no permanentes, que provienen de la venta de petróleo principalmente.

7 Todos los trabajadores privados en el Ecuador tienen derecho al 15% de utilidades generadas en el año fiscal por cada empresa. En el sector de las empresas extractivas (hidrocarburos y minería) este 15%, se asigna el 12% para el Estado ecuatoriano y el 3% para los trabajadores de cada empresa.

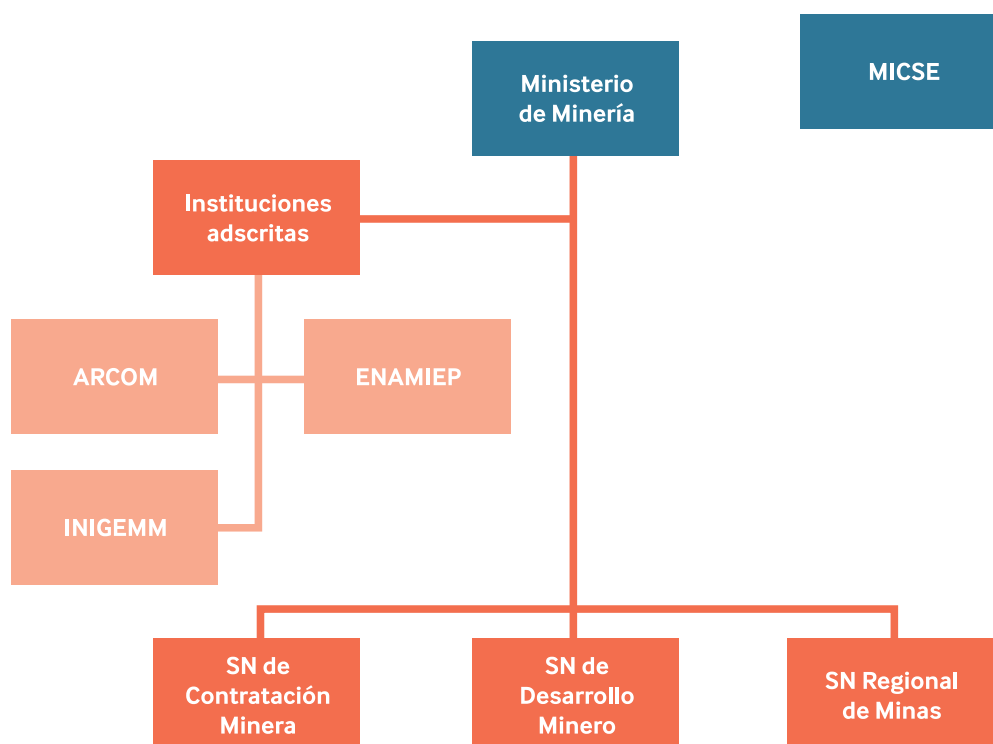
da para los municipios debido a los precios históricos del petróleo y por otra parte, la creación de nuevos impuestos pensados para generar desarrollo local pero manejados a nivel central (a través de instituciones como Ecuador Estratégico). Esta dinámica causó dependencia hacia la renta extractiva por parte de los municipios debido a que no se evidenciaron esfuerzos ni estrategias para auto gestionar recursos.

1.3.2 Institucionalidad

El súper ciclo de precios determinó por parte del gobierno la necesidad de crear una nueva institucionalidad en los sectores de minería y petróleo. Así, se elaboraron marcos normativos e institucionales que crearon un nuevo aparataje institucional para ambos sectores. Esta nueva institucionalidad buscó mantener un modelo que incorpore a un Ministerio como el rector de la política minera o petrolera, una entidad independiente que regule, monitoree y fiscalice el sector, empresas públicas para la producción de hidrocarburos y minerales y otras instituciones que contribuyan con el desarrollo del sector. Esta política institucional se complementó con la creación de un Ministerio Coordinador encargado de articular el trabajo de todas las entidades relacionadas con los sectores estratégicos, incluidas la industria petrolera y minera.

La estructura institucional del sector minero se encuentra conformada por dos entidades adscritas: la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), organismo técnico administrativo, encargado de auditar, intervenir y controlar las fases de la actividad minera y el Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico (INIGEMM), institución encargada de realizar actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. Por otro lado, a cargo de impulsar la producción de minerales desde lo público se creó la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP) creada para el aprovechamiento sustentable de la actividad minera en todas sus fases (gráfico 1).

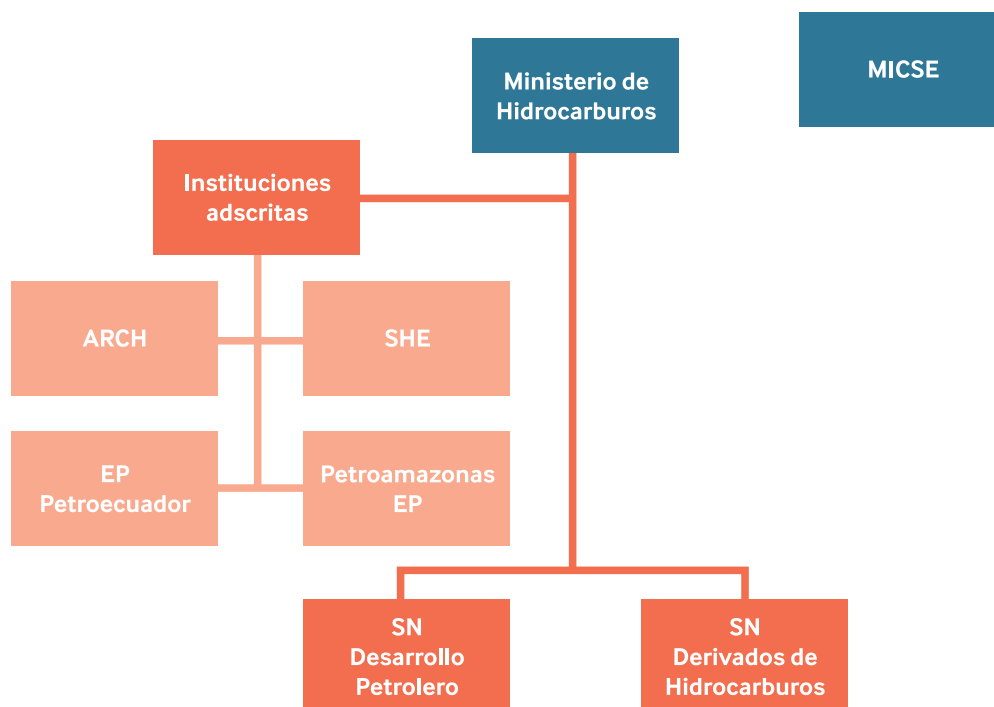
Gráfico 1. Institucionalidad del Sector Minero ecuatoriano a raíz del súper ciclo



Fuente: Ley de Minería de Ecuador, 2009
 Elaboración: Grupo FARO

Por otra parte, el sector petrolero se estructuró en torno a un ente coordinador, el Ministerio de Hidrocarburos, encargado de la ejecución de la política sectorial hidrocarburífera. Dentro de las entidades adscritas al Ministerio de Hidrocarburos se encuentra la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), encargada de regular, controlar y fiscalizar las operaciones de exploración, explotación, industrialización, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos y la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) entidad encargada de ejecutar las actividades de suscripción, modificación y administración de áreas y contratos petroleros, así como de los recursos hidrocarburíferos del país. En cuanto a las entidades públicas sectoriales, se encuentran Petroamazonas EP encargada de la gestión de exploración y explotación de las áreas y campos petroleros asignados y EP Petroecuador empresa encargada del transporte, refinación y comercialización del crudo ecuatoriano (Gráfico 2).

Gráfico 2. Institucionalidad del sector petrolero ecuatoriano a raíz del súper ciclo



Fuente: Ley de Hidrocarburos, 1978
 Elaboración: Grupo FARO

1.3.3 Participación Ciudadana:

Hipótesis: “Se han demorado/paralizado/revertido procesos de participación”.

Ecuador cuenta con una amplia historia de cambios respecto a la participación ciudadana y los movimientos sociales. Con la aprobación de la nueva Constitución (2008), la participación ciudadana entró en un proceso de institucionalización por parte del Estado. Este proceso se caracterizó por el impulso del rol de las instituciones adscritas al sector público como canalizadoras de la opinión y el sentir de los ciudadanos y los movimientos sociales. Específicamente respecto a las industrias extractivas se han registrado avances limitados en cuanto a participación ciudadana.

En el Ecuador la participación ciudadana está definida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como “el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públi-

cos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2013).

A raíz de la aprobación de la Constitución en el año 2008, se creó la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), el cual representa el principal mecanismo de participación ciudadana en el país. Denominada como el “quinto poder del Estado”, esta función es encargada de controlar la gestión pública de todos los niveles en términos de transparencia, eficiencia, equidad y lucha contra la corrupción. La estructura de la FTCS se puede observar en el Gráfico 3.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es el organismo principal de esta función del Estado (el quinto poder). Debido a que es presidido por siete ciudadanos que no hayan ocupado ningún cargo de elección popular o partido político durante los dos últimos años, es un organismo que institucionaliza al pueblo como mandante. El proceso de elección de los siete consejeros o consejeras es llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Gráfico 3. Estructura de la Función de Transparencia y Control Social



Fuente: Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, 2013
Elaboración: Grupo FARO

El principal objetivo de estas instituciones de control social y participación ciudadana es el de incluir a los ciudadanos en la gestión del sector público, haciendo énfasis en la gestión de los recursos que manejan las instituciones estatales. Conjuntamente dentro de las funciones atribuidas a la FTCS, está la designación de autoridades de las instituciones que tienen como función el controlar los recursos del Estado.

De todas las instituciones que se encuentran dentro de la FTCS, sólo la Defensoría del Pueblo tiene un rol dentro de la participación ciudadana en temas medio ambientales. El resto de organismos no tienen atribuciones legales para trabajar en participación ciudadana, como la consulta previa en la industria del petróleo y la minería. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo no tiene atribuciones directas en la realización de consultas frente al desarrollo de proyectos de explotación petrolera

y minera. Esta institución tan solo puede intervenir en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

No existen en Ecuador marcos legales o provisiones adicionales que vinculen procesos de participación ciudadana con la actividad extractiva. Actualmente, solo existe un reglamento que promueve la participación ciudadana de comunidades indígenas a través de un proceso de consulta previa para actividades hidrocarburíferas. A pesar de ser un avance tomando en cuenta que antes de la expedición de este marco existían varios vacíos legales en este aspecto, la decisión final de extraer recae en el Estado como se analizará con mayor profundidad en las siguientes secciones.

Conclusión y agenda específica

Ecuador desde el año 2008 ha atravesado un proceso de descentralización principalmente en cuanto a competencias, presupuesto y organización territorial a través de la implementación de varios mecanismos legales e institucionales. Sin embargo, la toma de decisiones sobre el sector extractivo y el manejo presupuestario se han mantenido centralizadas en el Ejecutivo. Los procesos de descentralización enfocados en crear y fortalecer las competencias a nivel local se vieron contrapuestos por la dependencia generada en los municipios por las transferencias del Presupuesto General del Estado que durante el súper ciclo de precios registraron niveles históricos. Los municipios crearon dependencia hacia la renta transferida desde el nivel central y tras el fin del súper ciclo han registrado importantes problemas de liquidez y de financiamiento de sus obras. Por otra parte, los ingresos extraordinarios que se generaron durante el súper ciclo fueron centralizados por el gobierno a través de instituciones como Ecuador Estratégico que a raíz de la reducción de precios ha comprometido la ejecución de su plan de inversiones a nivel local.

En este sentido, la agenda específica de la sociedad civil debe centrarse en fortalecer las capacidades municipales para el manejo sostenible de la renta y la creación de mecanismos de autofinanciamiento como una política fiscal municipal sostenible, alianzas público privadas, desarrollo de proyectos con cooperación internacional, acceso a financiamiento externo, entre otros. De igual manera, la sociedad civil debe promover la descentralización principalmente en la gestión de la renta extractiva, la gestión del presupuesto general, las competencias y la toma de decisiones productivas, sociales y ambientales relativas a la gestión del territorio y las inversiones extractivas.

Por otra parte según se observó, la participación ciudadana es uno de los aspectos que menos avances ha registrado durante el súper ciclo de precios por lo que el rol de la sociedad civil es clave a través de la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones del sector extractivo. La sociedad civil ecuatoriana debe fomentar la participación ciudadana a través de la inclusión de las comunidades y pueblos en la toma de decisiones respecto al uso de la renta proveniente de las industrias extractivas. Marcos legales existentes como el reglamento de consulta deben ser fortalecidos mediante un mayor protagonismo de las comunidades en todo el proceso de toma de decisiones sobre la explotación de recursos. Adicionalmente, debe promoverse la creación o fortalecimiento de instituciones (como la Defensoría del Pueblo) para que acompañen los procesos de consulta y de toma de decisiones sobre el sector extractivo garantizando la participación ciudadana y asegurando que las voces y opiniones de las poblaciones indígenas, principalmente las afectadas, sean tomadas en cuenta. Finalmente, la sociedad civil puede contribuir a la consecución de estos objetivos funcionando como un canal de diálogo entre el Estado y las comunidades.

1.4 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS)

Hipótesis: *“Se ha avanzado en ampliar campos de transparencia en países de orientación neoliberal y se ha retrocedido en países de orientación nacionalista redistributiva, sin embargo, todos los países tienen un importante rezago sobre la información relativa a las afectaciones territoriales (sociales y ambientales) de la actividad extractiva”.*

El acceso a la información pública y la transparencia respecto a las industrias extractivas en Ecuador ha sufrido avances limitados que incluso se podrían evaluar como retrocesos. En Ecuador, el acceso a la información respecto a la industria petrolera y minera ha sido limitado desde el inicio de su extracción. Sin embargo, durante el súper ciclo de precios la transparencia se ha visto afectada sobre todo en cuanto al acceso a información sobre las cifras presupuestarias petroleras y a información financiera sobre las empresas. De igual manera, el país no ha mostrado interés en formar parte de iniciativas de transparencia relacionadas a las industrias extractivas a nivel mundial como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI).

Actualmente, el marco legal principal que regula el acceso a la información y la transparencia de las entidades del sector público es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP), publicada el 18 de mayo de 2004, es decir, antes del incremento histórico de los precios del petróleo. La LOTAIP principalmente indica que toda la información que se encuentre en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que tengan participación del Estado (perciban rentas del Estado) o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública.

Según esta ley, las entidades mencionadas deben difundir al público información relacionada con: procesos pre contractuales, contratos, resultados de auditorías, información presupuestaria, información sobre créditos, viáticos, adquisición de bienes, formatos para trámites, montos de viáticos, entre otros. De igual manera, este marco legal establece los mecanismos para acceder a la información pública por parte de la ciudadanía en general.

El órgano encargado de verificar y vigilar el cumplimiento y la promoción de la LOTAIP es la Defensoría del Pueblo. De igual manera, debe promover o patrocinar acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada. La estructura de la ley abarca y especifica de manera concisa los posibles escenarios donde esta ley es aplicable y los procedimientos para realizar dichas acciones, sin dejar vacíos de comprensión. Sin embargo, el cumplimiento de la misma es cuestionable. Hasta la fecha no se ha establecido una metodología específica sobre la medición del cumplimiento de la LOTAIP por parte de las instituciones públicas. Además, la experiencia de la sociedad civil en el acceso a la información ha demostrado que esta ley no se cumple y que la Defensoría del Pueblo juega un rol secundario debido a que no tiene la capacidad administrativa ni legal suficiente para hacer cumplir este marco legal. El cumplimiento de esta ley es aún menor en cuanto a la industria petrolera y minera. La información sensible de estas industrias como por ejemplo sobre contratos, deuda, información financiera en general es escasa y el acceso a la misma limitado.

Adicionalmente, durante el súper ciclo en Ecuador se han evidenciado los siguientes procesos en los que se han visto afectados procesos de transparencia y acceso a la información:

- **Préstamos vinculados a la venta de petróleo:** a partir del incremento de los precios de los hidrocarburos, en Ecuador se han suscrito varios créditos vinculados a la venta de petróleo, especialmente con China. Este ha sido uno de los principales mecanismos utilizados por el gobierno actual para financiar la inversión y gasto. Adicionalmente, el uso de este mecanismo se ha intensificado una vez terminado el súper ciclo para solventar problemas de liquidez del gobierno. Analistas señalan el desafío que implica este tipo de movimientos debido a que comprometen producción de petróleo futuro por obtener liquidez inmediata. La información disponible respecto a los procesos de negociación de estos créditos y los términos en los que fueron suscritos los contratos (tasas de interés, plazos, precios base para calcular amortización, etc.) es muy limitada. Las organizaciones sociales y medios de comunicación han tratado a lo largo del súper ciclo de acceder a información detallada sobre estos créditos sin éxito. El acceso a esta información permitiría a la sociedad civil analizar si las condiciones de los créditos son las mejores para Ecuador (a qué precio, bajo qué condiciones, etc.) y las implicaciones que tienen estos créditos en el corto y largo plazo.
- **Iniciativas de transparencia:** durante el período del súper ciclo, Ecuador no ha mostrado interés en formar parte de iniciativas relacionadas a la transparencia de las industrias extractivas como la Iniciativa para la Transparencia sobre las Industrias Extractivas (EITI) o de integrar procesos junto a sociedad civil como la coalición Pública lo que Pagas, Mesa para el Diálogo Minero, entre otras. La participación del Estado en iniciativas como éstas permitiría el incremento de procesos de transparencia y rendición de cuentas en el sector (golpeado por escándalos de corrupción) y de igual manera, el fortalecimiento del rol de la sociedad civil como un actor de vigilancia en ambos sectores.
- **Cifras subsidios y CFDD:** Actualmente, Ecuador mantiene elevados niveles de subsidios a los derivados de petróleo. La información respecto al costo de explotación de las empresas petroleras, el costo de refinación y los costos de venta interna y externa de derivados es incompleta debido a que no permite conocer cuál es el verdadero costo en que incurre el Estado para subsidiar los combustibles. Actualmente, se registra en el Presupuesto General del Estado una cuenta de financiamiento – CFDD – misma que se destina al financiamiento del subsidio y que se conforma de ingresos petrolero, sin embargo, que no se registra como parte de los ingresos petroleros. La cuenta para el financiamiento de derivados deficitarios - CFDD, es una cuenta administrada por el Ministerio de Finanzas que registra ingresos petroleros destinados a cubrir la importación de derivados de crudo, con la finalidad de garantizar el abastecimiento de combustibles en el mercado interno.

Según Herrera, López y Arias (2012), los recursos de la CFDD provienen de tres fuentes. La primera se refiere a las transferencias de EP Petroecuador, que son saldos de los ingresos por venta de derivados (ventas brutas menos costos de producción), industrialización de derivados de producción nacional, transporte de crudo y cabotaje, comercialización interna y externa de derivados, impuestos y gastos administrativos, aplicados al volumen de derivados comercializados en el mercado interno y externo. La segunda tiene que ver con las transferencias monetarias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUTN) para cubrir la importación de Gas Licuado de Petróleo requerido para suplir el déficit de la demanda doméstica. La última fuente tiene que ver con las transferencias que se realizan de la liquidación de los ingresos por crudo y derivados. A pesar de que estas tres fuentes se alimentan de ingresos petroleros, la CFDD no está registra-

da como un ingreso petrolero en el presupuesto. La CFDD durante el año 2014 ascendió a USD 6.233,17 millones.

- **Sociedad civil debilitada:** Desde el inicio del año 2008, la relación de la sociedad civil con el Ejecutivo ha mantenido una escalada de tensión llegando incluso a medidas como el cierre de organizaciones sociales activistas y ambientalistas. Las organizaciones de sociedad civil (OSC) y no gubernamentales (ONG) se encuentran actualmente reguladas por el gobierno de tal manera que su campo de acción se ve afectado, limitando su capacidad de monitorear y demandar transparencia en la generación y gestión de recursos extractivos. Actualmente se encuentra vigente el Decreto 16 que regula a las organizaciones sociales y establece causales de disolución. Bajo este marco, se disolvió a la organización activista Pachamama por presuntamente alterar el orden público. Esta organización realizaba actividades activistas en contra de la explotación petrolera en la Amazonía y a favor de las comunidades indígenas y de procesos de consentimiento previo.
- **Reporte de información:** El reporte de información estadística y de ingresos sobre el sector petrolero se encuentra escasa, dispersa, y el acceso a la misma representa un desafío importante. En el transcurso de la presente investigación se encontraron varios desafíos para la obtención de información petrolera de fuentes oficiales (sobre contratos, deuda de las empresas públicas, acceso a entrevistas, temas socio ambientales, entre otros) por lo que en ocasiones fue necesario acceder a canales no oficiales de información. Complementariamente, se pudo evidenciar que existen divergencias entre el reporte de información de distintas fuentes oficiales del país.
- **Escándalos de corrupción sector petrolero:** Actualmente el sector petrolero ecuatoriano se encuentra atravesando por uno de los mayores escándalos de corrupción de su historia vinculados principalmente a la empresa pública Petroecuador. Se han reportado irregularidades en la contratación de servicios relacionadas al mantenimiento de la Refinería de Esmeraldas y a la construcción de la Refinería del Pacífico. Actualmente, existen investigaciones sobre acusaciones de tráfico de influencias, desvíos financieros a paraísos fiscales, entre otros.
- **Ingresos infravalorados:** Los ingresos petroleros en el país se encuentran infravalorados. La información disponible y la manera en la que esta se reporta permiten intuir que la importancia del sector petrolero para la economía nacional es mayor a lo que se reporta. Esta brecha genera desinformación en la ciudadanía y en la sociedad civil por lo que la demanda por políticas públicas que reduzcan esta dependencia hacia los ingresos petroleros sea escasa.

Conclusión y agenda específica

Debido a la necesidad por generar renta, en Ecuador se han vulnerado procesos de rendición de cuentas y de transparencia para priorizar el incremento de producción petrolera y la apuesta por la industria minera. En este sentido, la agenda de la sociedad civil en esta dimensión es fundamental. En primer lugar, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y la abogacía por una sociedad civil independiente con libertad de demandar por rendición de cuentas, principalmente al sector petrolero y minero. Así, se deben promover avances en transparencia en materia fiscal y ampliar la agenda de la transparencia para incluir acciones e impactos sociales y ambientales. La sociedad civil en la coyuntura actual de cambio de gobierno debe impulsar iniciativas de transparencia como el EITI, que contribuyan a la rendición de cuentas no solo de pagos sino también de aspectos sociales y ambientales que envuelven a las empresas públicas y privadas petroleras

y mineras. Complementariamente, la sociedad civil debe establecer procesos de vigilancia y demandar la implementación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre el uso y destino que se da a la renta extractiva en los niveles local y nacional.

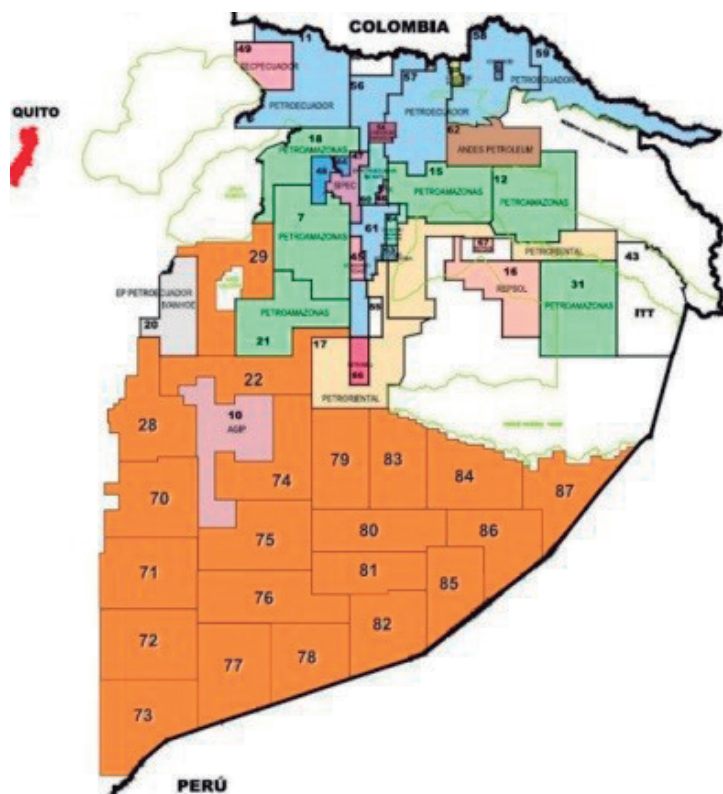
1.5 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EXTRACTIVOS Y DES-CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

Hipótesis: “Se ha generado una multiplicidad de conflictos socio-ambientales y en respuesta se ha criminalizado la protesta social. Los conflictos sociales han sido el motor de cambios -progresivos y regresivos- en la dimensión institucional y en la gobernanza de los recursos naturales”.

Ecuador, durante su historia extractiva (principalmente petrolera), no se ha caracterizado por presentar casos emblemáticos de conflictos originados por la industria petrolera y minera, a diferencia de países como Perú. Sin embargo, en nuevos procesos de licitación petrolera que han registrado rechazo a nivel local se han evidenciado la criminalización de la protesta social por parte del gobierno.

Durante el súper ciclo, para incrementar el flujo de renta proveniente de las industrias extractivas, se evidenciaron mayores esfuerzos por parte del gobierno de incrementar la producción de petróleo y de expandir la frontera petrolera por un lado (ver gráfico 4), y de iniciar con la explotación minera a gran escala por otro. Estos esfuerzos se evidenciaron en la creación de un marco legal para regular procesos de consulta previa (que será analizada en las secciones siguientes) y de esta forma, iniciar con nuevos procesos de licitación petrolera.

Gráfico 4. Mapa de los bloques correspondientes a la licitación de la Ronda Sur Oriente



Elaboración y Fuente: Secretaría de Hidrocarburos.

El proceso de consulta previa si bien incluye a las comunidades indígenas durante las jornadas informativas que lleva a cabo la Secretaría de Hidrocarburos, obtuvo resistencia y críticas por parte de determinados sectores de las comunidades debido a que su decisión no es vinculante y la decisión final sobre la extracción se la toma a nivel central. Pese a que marcos legales como la Constitución promueven la consulta previa y que Ecuador es signatario del convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT), la decisión de extraer o no el recurso es del Ministerio rector del recurso. En este sentido, este proceso de consulta generó resistencia por parte de varias comunidades indígenas que se oponían al proceso de explotación petrolera en la Amazonía sur oriente lo que desencadenó en casos aislados de conflictos entre comunidades y Estado y en ciertos casos, comunidades y empresas. En estos casos, las comunidades han recurrido a la protesta social no han podido canalizar sus críticas ante ninguna entidad pública debido al sesgo que existe a nivel central para incrementar la renta extractiva.

Las percepciones sobre los resultados de la consulta previa fueron disímiles. Por un lado, el Gobierno ecuatoriano manifestó que fue un proceso inclusivo y exitoso, y por otro, las comunidades y organizaciones activistas manifestaron su descontento frente al proceso lo que ocasionó que durante el arranque de la licitación de los bloques de la XI Ronda Petrolera existan manifestaciones y disturbios (El Comercio, 2012).

Por otro lado, dentro del sector minero, el súper ciclo se ha visto reflejado en la decisión de incursionar como país en el desarrollo de proyectos mineros a gran escala. Esta política ha ocasionado el incremento en el número de conflictos principalmente en las zonas donde se planifica llevar a cabo explotación minera. El caso más emblemático de conflictos mineros se dio en la zona de Íntag en Imbabura y en la zona de Mirador en Zamora Chinchipe (El Norte, 2013). De acuerdo al Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), actualmente en el Ecuador existen siete conflictos latentes por temas mineros en el país. Estos están relacionados con los proyectos considerados como estratégicos ubicados en el sur del país y otros dos proyectos de tamaño medio en el centro y norte de la sierra ecuatoriana (OCMAL, 2014). Sin embargo, actualmente no existe un registro que cuente con información oficial sobre conflictos mineros.

El Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES recoge los casos más emblemáticos de criminalización de protesta social y de conflictos generados por procesos fallidos o nulos de consulta previa sobre actividades extractivas entre comunidades indígenas y el Estado como son en del Pueblo Sarayacu, caso empresa minera Mirador, Loma Larga, Intag, Yasunidos, entre otros (López, J; 2016).

Conclusión y agenda específica

Actualmente no existe un registro oficial de conflictos socio-ambientales y ninguna entidad pública los trata de manera oficial. En la práctica, no existe un proceso o entidad a cargo de tratar esta temática y de intervenir de manera integral en procesos de conflictos generados por la presencia de las industrias extractivas. Adicionalmente, la temática de conflictos socio ambientales o culturales no se encuentra posicionada en el debate nacional. Por esto, existe una marcada falta de información al respecto proveniente de fuentes oficiales siendo los medios de comunicación la fuente principal sobre este tipo de conflictos.

La sociedad civil tiene una agenda fundamental a través del monitoreo, seguimiento y denuncia de conflictos causados por las industrias extractivas. Como se menciona en este estudio, el rol de iniciativas de transparencia y de la sociedad civil en

Ecuador ha sido debilitado por el gobierno central y su campo de acción es limitado. Esto ha ocasionado que actualmente existan limitadas organizaciones sociales en Ecuador que trabajan en el monitoreo de conflictos socio-ambientales de las cuales la mayoría son activistas. El trabajo de estas organizaciones se ha visto restringido por la pretensión de expansión de la frontera extractiva por parte del Estado existiendo casos de criminalización de la protesta social e incluso de clausura de organizaciones activistas como el caso de Fundación Pachamama. En este contexto, la sociedad civil debe centrarse en procesos de descriminalización de la protesta social y de abogacía por una revisión y reversión de las políticas vigentes que la generan. De igual manera, se debe incidir para la creación de una institucionalidad para el diálogo y la gestión de conflictos, en la que participen los actores vinculados a la actividad, es decir, el gobierno central, los gobiernos sub-nacionales, la sociedad civil y las empresas. La sociedad civil tiene un rol fundamental en este proceso como canalizadora de estos espacios de diálogo. Finalmente, se debe abogar por la creación de políticas y reformas institucionales de prevención y gestión de conflictos.

1.6 DERECHOS TERRITORIALES, DE AUTODETERMINACIÓN Y DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO

Hipótesis específica: *“Se han demorado/paralizado/revertido procesos de consulta”.*

La consulta previa en Ecuador está amparada en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin embargo, para la industria del petróleo y la minería los caminos han sido distintos.

Para el caso de la industria minera, se contempla en el artículo 87 de la Ley de Minería la realización de la consulta previa. Según este marco legal, el Estado ecuatoriano es el único responsable y autorizado para realizar este proceso en el que no debe intervenir la empresa privada ni dotar de recursos para que éste se realice. A pesar de la existencia de la consulta previa dentro de las normas, ésta no es vinculante y en caso de que la respuesta sea negativa, la decisión de la explotación se realiza por parte del Ministerio del ramo, en este caso el de minería. Actualmente, no existe un reglamento que detalle el proceso que debe seguir una consulta previa antes de un proyecto minero.

Respecto al sector hidrocarburos, la Ley de Hidrocarburos contempla en su artículo 93-D la realización de una consulta previa a la licitación y posterior realización de proyectos petroleros. Como parte de la política de expansión de la frontera extractiva motivada por los precios históricos del petróleo se creó el 2 de agosto de 2012 mediante Decreto Ejecutivo No. 1247 el “Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburiíferos”. Dentro del reglamento se define a la “consulta previa hidrocarburiífera” como un instrumento de participación e información que de manera obligatoria se realizará previo a la eventual adjudicación de los bloques o áreas hidrocarburiíferas, con la finalidad de garantizar el acceso a la información sobre el programa que podría ser desarrollado. Según este cuerpo legal, la entidad encargada del proceso es la Secretaría de Hidrocarburos (SHE), para lo que cuenta con el apoyo del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

De acuerdo al reglamento la consulta se debe llevar a cabo antes de la asignación de bloques y se debe realizar a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se

encuentran asentados dentro del área de influencia de los bloques que serán objeto de procesos licitatorios. El proceso de consulta debe tener una duración no mayor a 30 días, contados a partir de la fecha de la última publicación de la convocatoria. El procedimiento se puede observar en el gráfico 5.

Gráfico 5. Procedimiento de la Consulta Previa en el sector hidrocarburos en Ecuador

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Verificación de las comunidades que se encuentren en el área de influencia de los bosques o áreas a licitarse.
Convocatoria a la consulta	Extracto que resume las características de la actividad, lugar, fecha, metodología y otra información técnica.
Mecanismos de participación	Espacio de participación en el que se desarrollarán audiencias, talleres, campañas de difusión, sitios web, entre otros.
Oficina de Consulta	Espacio físico que se adecúa para la difusión y recolección de información, localizable en cabeceras cantonales o juntas parroquiales.
Comentarios de la ciudadanía	Los sujetos de consulta pueden presentar en la oficina de consulta sus comentarios, opiniones, recomendaciones y requerimientos de intervención territorial.
Análisis y evaluación para incorporar	Se recibe y verifica el cumplimiento de los requisitos y se remite la información a la SHE.
Evaluación del proceso de consulta	Cumplido el plazo, se remite a la SHE un informe de sistematización para que se proceda a evaluar y analizar todo el proceso de consulta previa.
Conclusión del proceso	El proceso de consulta se da por concluido, con acuerdos y consensos que pudieran provenir del mismo.

Fuente: Reglamento de Consulta en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques, 2012
Elaboración: Grupo FARO

Según el reglamento, este proceso debe ser financiado por la Secretaría de Hidrocarburos, para lo cual el Ministerio de Finanzas deberá transferir los recursos que la entidad requiera. Finalmente, el Reglamento dispone la exclusión del proceso de Consulta Previa a los bloques que han estado en explotación antes de la vigencia de la Constitución de 2008. Actualmente bajo el esquema de consulta vigente, la decisión sobre la extracción se toma a nivel central debido a que el marco legal regulatorio de este proceso establece en su literal 7 que los ministerios del ramo tendrán la decisión final sobre extraer o no dentro de un territorio en caso de que el resultado de un proceso de consulta sea negativo (artículo 87 de la Ley de Minería) (artículo 93-D Ley de Hidrocarburos).

El primer proceso de consulta previa, regulado a través del Decreto Ejecutivo 1247 elaborado por la Presidencia de la República se llevó a cabo en el área correspondien-

te a la licitación petrolera de la Ronda Sur Oriente. Esta licitación fue motivada por la necesidad de incrementar la producción nacional de crudo y aumentar los ingresos petroleros para el país durante el súper ciclo de precios. De acuerdo a la información de la Secretaría de Hidrocarburos (SHE), este primer ejercicio de consulta duró aproximadamente 11 meses entre agosto de 2011 y junio de 2012. La SHE implementó 45 oficinas permanentes, 106 oficinas itinerantes, 37 audiencias públicas y 32 asambleas generales de retroalimentación.

Según la Secretaría, durante el período de consulta se entablaron diálogos con 278 comunidades que habitan los 13 bloques en las cuatro provincias. De acuerdo a la SHE, estas 278 comunidades representan un número total de 16.429 personas que participaron de la consulta previa. En contraste con la versión de la Secretaría de Hidrocarburos sobre consultas exitosas⁸, los medios de prensa de Ecuador reportan problemas en este proceso tales como expulsiones de funcionarios de la SHE⁹ y conflictos que han desencadenado en críticas al proceso¹⁰ y escepticismo¹¹. En resumen, el proceso de consulta previa en el sector petrolero ecuatoriano (para el sector minero no se cuenta con marco legal), ha sido impulsado por la necesidad de ampliar la frontera petrolera hacia la zona sur oriente de la Amazonía. Este proceso ha sido llevado por la SHE, misma que ha calificado a estos procesos como exitosos, sin embargo, existe un contraste con las versiones de la sociedad civil activista y comunidades indígenas que catalogan al proceso como arbitrario y no vinculante.

Conclusión y agenda específica

Como se analizó, en Ecuador se han registrado avances en los procesos de consulta debido a que actualmente se cuenta con un marco normativo que la regula, al menos para el caso de la industria petrolera. Es decir, actualmente se cuenta con las provisiones legales necesarias para garantizar la consulta previa dentro de la Constitución de la República y de los marcos legales petroleros y mineros. Sin embargo, la toma de decisiones vinculantes sobre la extracción permanece concentrada en el nivel central. En una coyuntura donde se plantea por parte de los actores políticos expandir la frontera petrolera y minera, la sociedad civil tiene un rol fundamental en cuanto a relanzar el debate en Ecuador sobre los derechos de los pueblos y de las comunidades potencialmente afectadas por la explotación a ser consultadas. En este sentido, la sociedad civil debe impulsar que se garantice la plena vigencia del Convenio 169 y de las normas nacionales que lo ratifican y desarrollan y asegurar la flexibilidad de los instrumentos de aplicación a partir de la diversidad cultural, además de adecuar interculturalmente la información que se brinda a los pueblos indígenas para hacer vigente su participación. Por otro lado, es importante el rol de la sociedad civil en el fortalecimiento de capacidades de las poblaciones indígenas mediante un trabajo en conjunto para generar la capacidad de análisis para que la decisión sobre la extracción sea realmente informada. Al igual que en otras secciones, la sociedad civil tiene el potencial de ser el canal que conecte al gobierno con las comunidades indígenas y la empresa en procesos de diálogo que contribuyan a lograr un procedimiento de consulta previa e informada.

8 <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/65825-realizan-consulta-comunidad-tiputini-previa-explotacion>

9 http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818776968

10 <http://www.elcomercio.com/actualidad/consulta-previa-itt-criticas-petroleo.html>

11 http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101585002/-1/Los_pueblos_ind%C3%ADgenas_no_creen_en_la_consulta_previa.html

Segunda Sección:

La agenda económica y social de la sociedad civil

2.1 INTRODUCCIÓN

Esta sección se enfoca en los cambios económicos y sociales que se dieron durante el súper ciclo y los desafíos a los que se enfrenta el país una vez terminado. Se analiza la importancia de la industria petrolera para la economía ecuatoriana como fuente de ingresos y dentro de la matriz productiva. De igual manera, se repasan los cambios fiscales que se originaron a raíz del súper ciclo y la incidencia del mismo en variables sociales a nivel nacional.

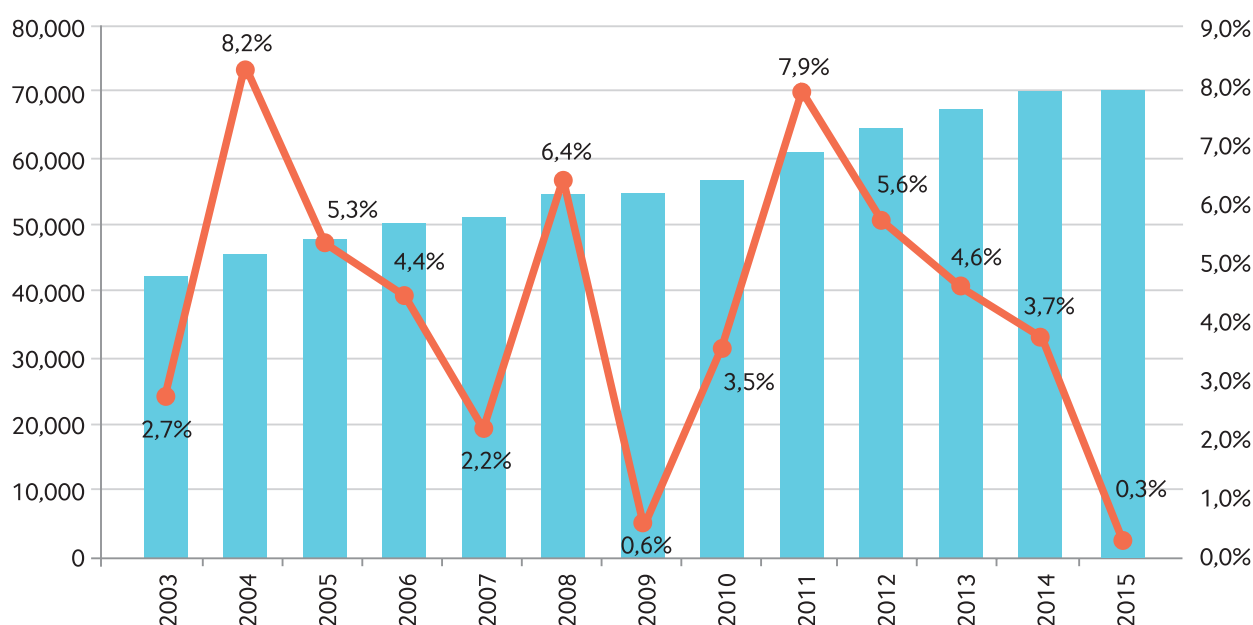
2.2 DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE FUENTES DE RENTA

Hipótesis: “El país se ha vuelto o ha afirmado su carácter primario exportador y se han profundizado brechas de productividad entre sectores (y entre territorios)”.

Después de cuatro décadas de extracción petrolera en Ecuador, la producción petrolera total del país alcanzó los 5 billones de barriles en el año 2012 (Vela, 2012). Durante estos cuarenta años de explotación petrolera han existido ciclos de bonanza y de precios bajos sin embargo, los últimos 10 años registraron precios históricos. Como se observa en el gráfico 6, durante los últimos 15 años el país ha tenido un período de crecimiento sostenido con una disminución del crecimiento de la economía, a partir del año 2014, y que se acrecentó en el 2015 con pocas esperanzas de cambio para este 2016.

Actualmente, la industria petrolera corresponde a más del 15% del producto interno bruto (PIB) y también a más de la mitad de las exportaciones del país (como se analizó previamente). De igual manera, el presupuesto estatal está compuesto en más del 25% por ingresos petroleros y se lo calcula en base a un precio estimado por barril de petróleo.

Gráfico 6. PIB millones de dólares precios 2007 – tasa de crecimiento del PIB anual

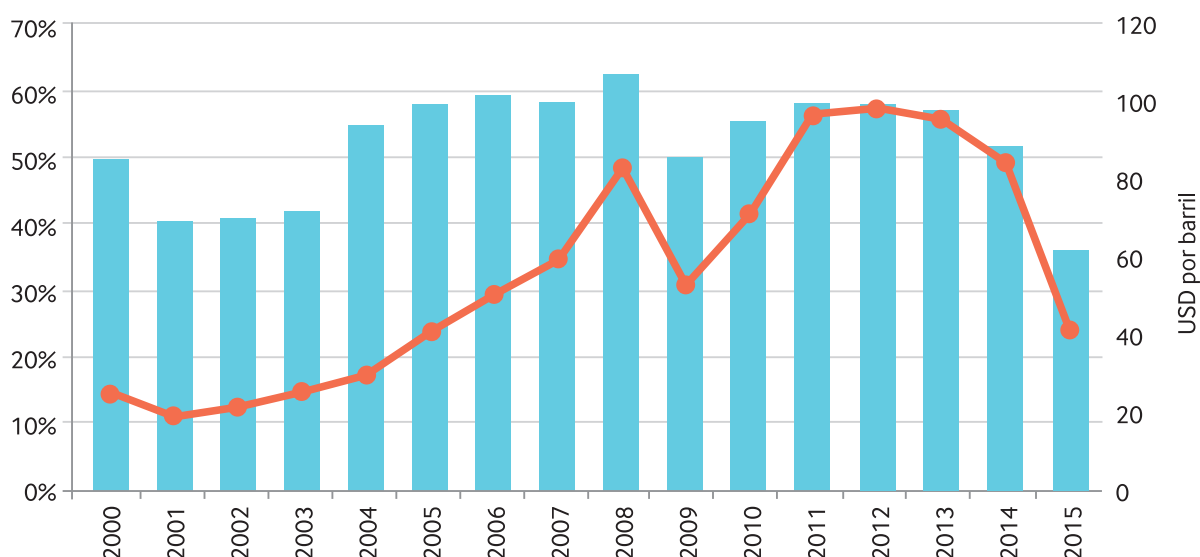


Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Grupo FARO.

Durante todo este periodo de explotación, Ecuador ha mantenido un modelo primario exportador desde hace varias décadas. Según se observa en el gráfico 7, el petróleo ha representado durante los últimos 15 años aproximadamente la mitad de las exportaciones. Por otro lado, el banano y el camarón representan aproximadamente el 20% de las exportaciones totales. Es decir, las exportaciones de Ecuador se encuentran concentradas aproximadamente en un 70% en petróleo, banano y camarón. Según se observa en el gráfico 7, la concentración de las exportaciones petroleras se incrementó en Ecuador durante los años 2004 al 2008, principalmente por el incremento del precio del petróleo y debido a otros factores de la coyuntura nacional entre los más importantes el inicio de operaciones del OCP y el incremento de producción de petróleo.

Si bien no se puede afirmar que el súper ciclo de precios de petróleo ha vuelto al Ecuador un país primario exportador (como se observa, presentaba desde antes esta tendencia), se puede concluir que debido al súper ciclo de precios esta tendencia se ha afirmado e incrementado. Como se observa en el gráfico 8, esta tendencia mantiene una estrecha relación con el precio de venta del crudo ecuatoriano y a partir del fin del súper ciclo, se evidencia una reducción en la participación de las exportaciones petroleras respecto a las exportaciones totales (2014 y 2015). Un problema adicional que ha tenido que enfrentar Ecuador en su balanza comercial debido a la drástica reducción de ingresos petroleros se enfocó en la reducción de las exportaciones y el incremento de las importaciones por la apreciación del dólar (moneda oficial ecuatoriana). En este sentido, el país se vio expuesto a las repercusiones de la política monetaria adoptada por los países vecinos Colombia y Perú además de la apreciación del dólar lo que, en conjunto con la reducción de los ingresos petroleros, generó un problema en la balanza comercial y una crisis económica interna.

Gráfico 7. Porcentaje exportaciones petroleras – Precio crudo ecuatoriano



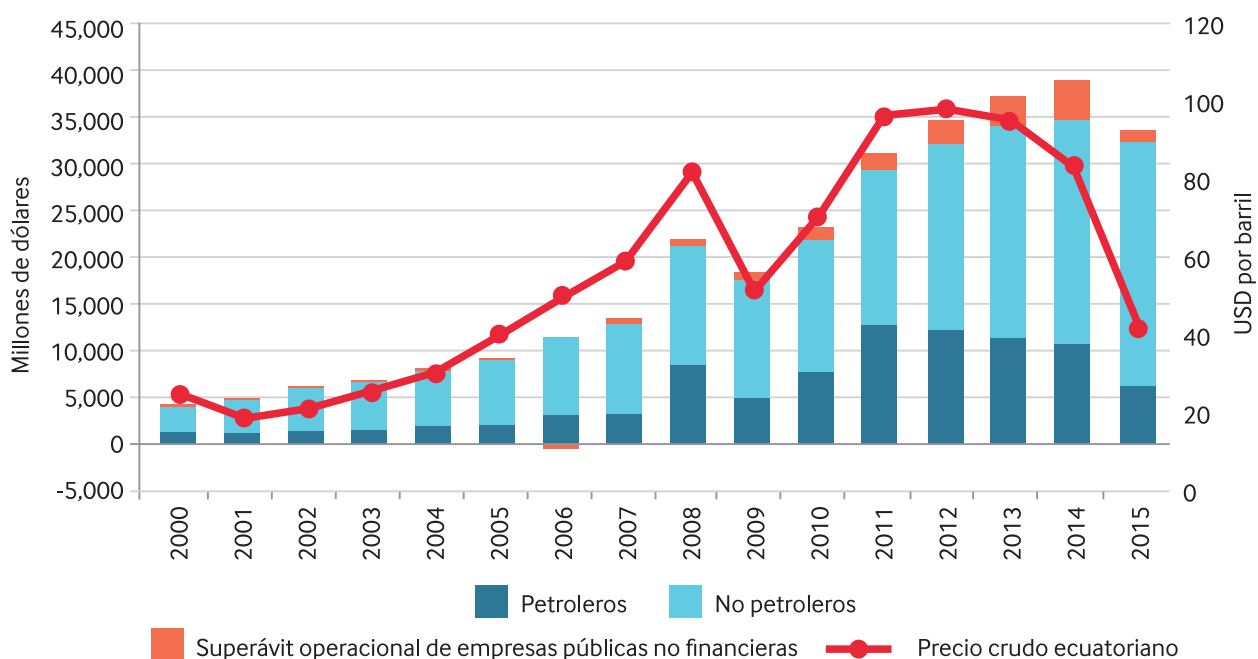
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2016.

Elaboración: Grupo FARO.

Las repercusiones que tiene la reducción del precio del petróleo en la economía nacional se deben principalmente a la dependencia que existe en las finanzas fiscales hacia los ingresos petroleros. Según se observa el gráfico 8, los ingresos petroleros han representado desde el año 2000 en promedio el 29% de los ingresos del sector público no financiero. Si a estos ingresos se incluye el superávit operacional de empresas pú-

blicas no financieras, entre las que se encuentran Petroecuador y Petroamazonas, la participación en el total desde el año 2000 aumenta a 33% en promedio.

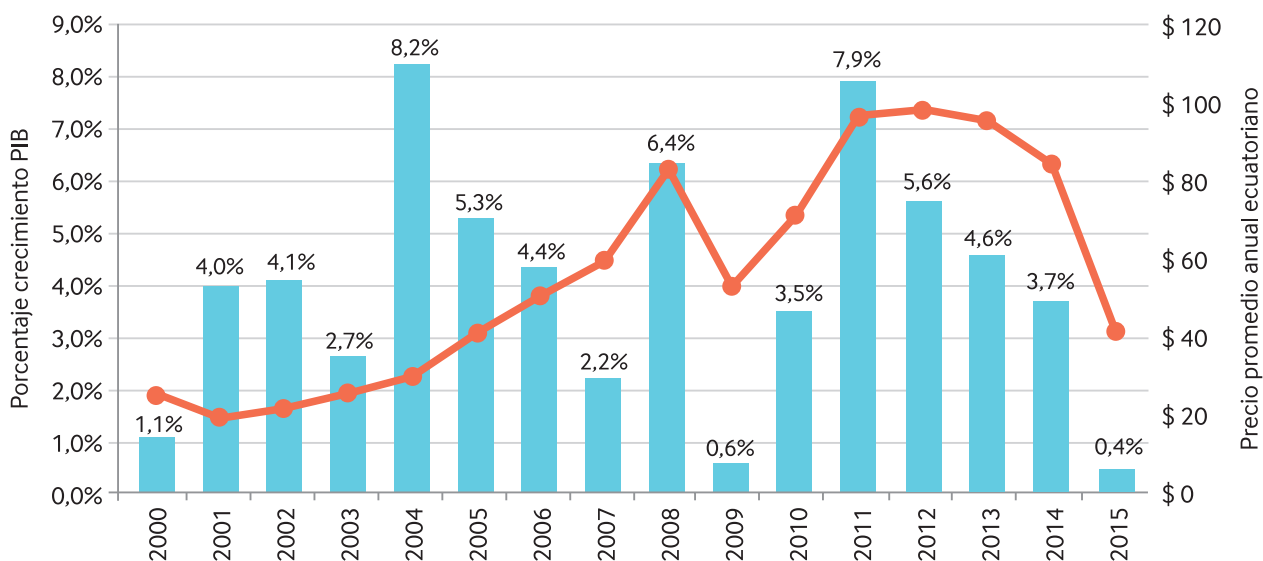
Gráfico 8. Ingresos del Sector Público no Financiero (2000 – 2015)



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

El crecimiento económico del país también se encuentra vinculado a los ingresos petroleros, mismos que dependen de los precios internacionales. Según se observa en el Gráfico 9, los años en los que Ecuador ha registrado tasas menores de crecimiento económico son años en los que el precio del petróleo reporta reducciones. Esta tendencia se evidencia sobre todo durante los últimos años, período del fin del súper ciclo.

Gráfico 9. Porcentaje crecimiento del PIB – Precio promedio barril cesta ecuatoriana



Fuente: % PIB (CEPAL 2016); Precio promedio anual cesta petróleo ecuatoriano (BCE 2016).
Elaboración: Grupo FARO.

Conclusión y agenda específica

Si bien en Ecuador las brechas de productividad entre sectores no se han incrementado en gran medida, el súper ciclo ha reafirmado el carácter primario exportador del modelo ecuatoriano. Si bien Ecuador siempre mantuvo dependencia hacia los ingresos petroleros, esta se asentó debido a los precios históricos y se tornó fundamental para el crecimiento económico del país (crecimiento del PIB). Las finanzas nacionales se han configurado en torno a los ingresos petroleros y pese a que existen políticas que buscan el cambio del modelo hacia una nueva matriz productiva, la evidencia sugiere que el crecimiento del país sigue dependiendo de los ingresos petroleros y que las exportaciones se encuentran concentradas en cuatro productos siendo el principal el petróleo.

Actualmente, los esfuerzos por llevar a cabo el cambio de la diversificación productiva de Ecuador se encuentran enfocados en el cambio de la matriz energética, la inversión en talento humano, inversión en educación, repotenciación del sector petrolero sobre todo en refinación, entre las políticas más importantes. Si bien han habido avances importantes en lograr la autonomía energética, los resultados del cambio integral de la matriz productiva del país han sido limitados. Ecuador sigue dependiendo del petróleo como fuente de ingresos y de crecimiento y se espera que se amplíe la frontera petrolera y se empiecen a recibir ingresos del sector minero.

La coyuntura actual de niveles altos de endeudamiento y de déficit fiscal presentan además de un desafío, una oportunidad para buscar nuevas fuentes de ingreso más allá de la extractiva. Aprovechando a la vez la coyuntura de elecciones que vive Ecuador, la agenda de la sociedad civil ecuatoriana debe estar enfocada en impulsar la diversificación de la estructura productiva del país para dinamizar otras fuentes de crecimiento y de generación de empleo. Este cambio de estructura debe ser complementado con la disminución de brechas de productividad entre sectores y territorios. De la misma manera, las empresas estatales deben ser fortalecidas para garantizar una captura de la renta eficiente y transparente. Se debe someter a las empresas estatales, sobre todas las vinculadas al sector extractivo, a adoptar normas y procedimientos sobre transparencia y rendición de cuentas y fortalecer el control ciudadano de sus actividades.

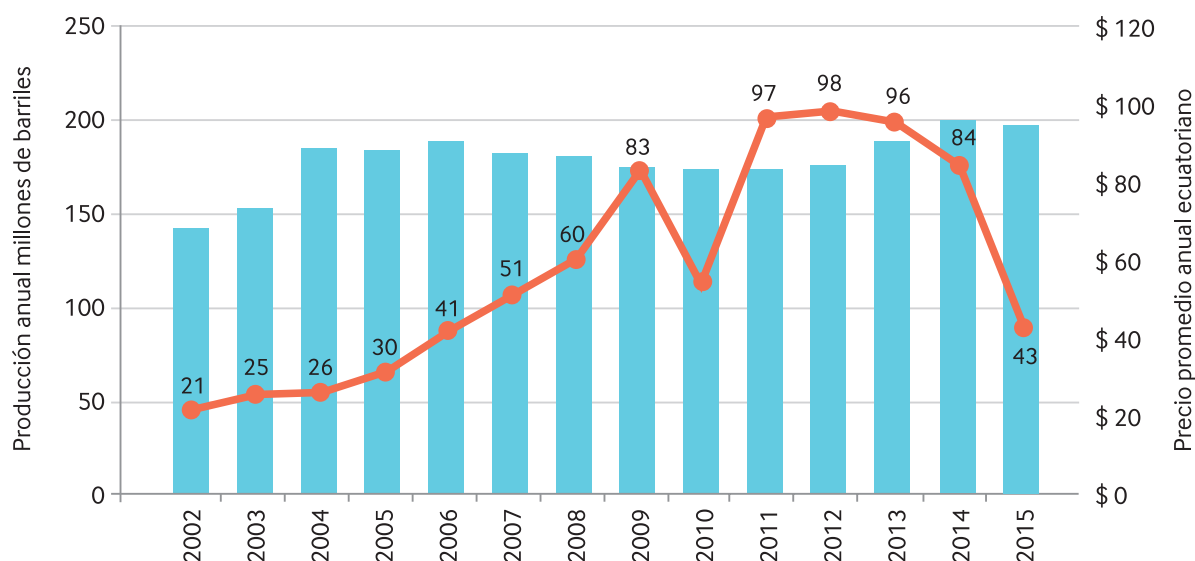
2.3 REFORMA TRIBUTARIA PARA LA JUSTICIA Y LA SOSTENIBILIDAD

Hipótesis: *“Los países de la región encontraron en la exportación de materias primas una fuente importante de renta pública, aunque las empresas a cargo de la explotación de esos recursos siempre se llevaron la porción más grande de la renta generada. La abrupta caída de los precios internacionales en el 2015 ha golpeado duramente sus ingresos fiscales”.*

Durante el período del súper ciclo, se evidenciaron importantes cambios en la dinámica del sector petrolero ecuatoriano. Estos se llevaron a cabo en varios aspectos del sector, entre los que se encuentran los contratos, la producción, generación y distribución de ingresos, las empresas estatales y otros aspectos sociales y ambientales. Complementariamente, la evidencia señala que la apuesta política en Ecuador se enfocó en la explotación de materias primas, principalmente petróleo y minerales.

A pesar de que la producción de petróleo en Ecuador no experimentó incrementos considerables durante la etapa del súper ciclo (ver gráfico 10), las políticas del sector petrolero sufrieron cambios drásticos para incrementar la captura de renta. En este sentido, el poder político a nivel nacional mantuvo una clara apuesta hacia la explotación de petróleo como un medio importante para financiar las inversiones y el gasto de gobierno.

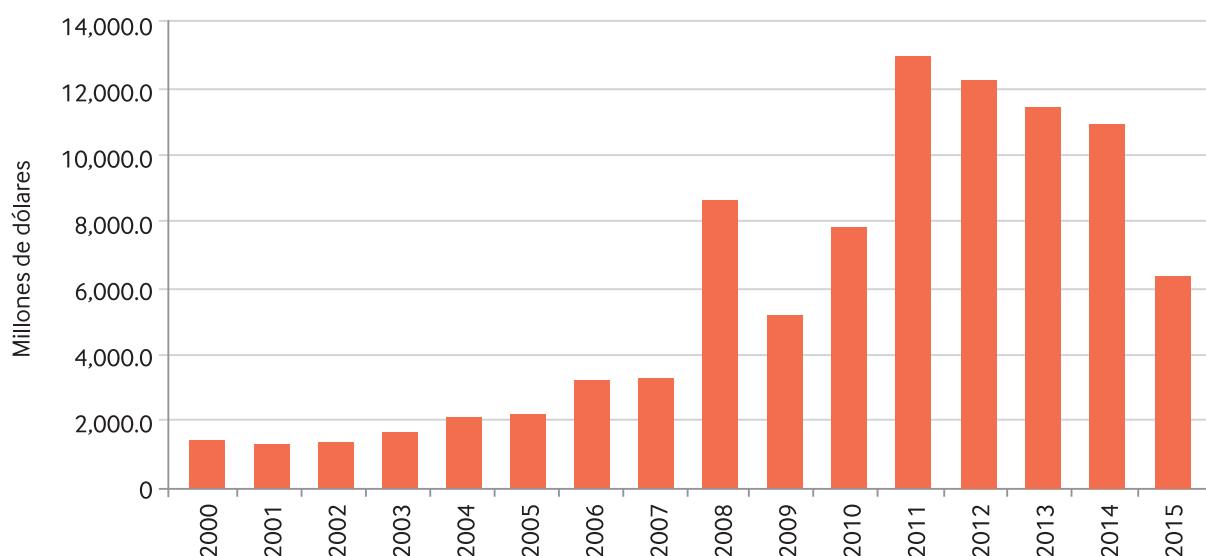
Gráfico 10. Precio promedio anual de exportación del petróleo, Ecuador, 2001-2015 (en dólares por barril)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE); Secretaría de Hidrocarburos (SHE).
Elaboración: Grupo FARO.

Como se analizó en secciones previas, en Ecuador durante el súper ciclo de precios se llevaron a cabo una serie de cambios legales e institucionales que apuntaron a una mayor obtención de renta petrolera por parte del Estado. Estos esfuerzos llevaron a que, pese a que la producción petrolera no se incrementó de manera significativa (gráfico 10), los ingresos provenientes de la industria petrolera hayan aumentado considerablemente (gráfico 11) como resultado de precios históricos y de las políticas para captar mayor renta. Como se observa en el gráfico 11, durante el súper ciclo de precios los ingresos petroleros del Sector Público no Financiero (SPNF) ecuatoriano se incrementaron considerablemente llegando a máximos históricos en el año 2011. Sin embargo, a raíz de la disminución de precios estos ingresos se redujeron a partir del año 2012 para llegar a ser aproximadamente la mitad en 2015 respecto a 2011.

Gráfico 11. Ingresos petroleros sector público no financiero, Ecuador, 2000-2015 (en millones de dólares por barril)

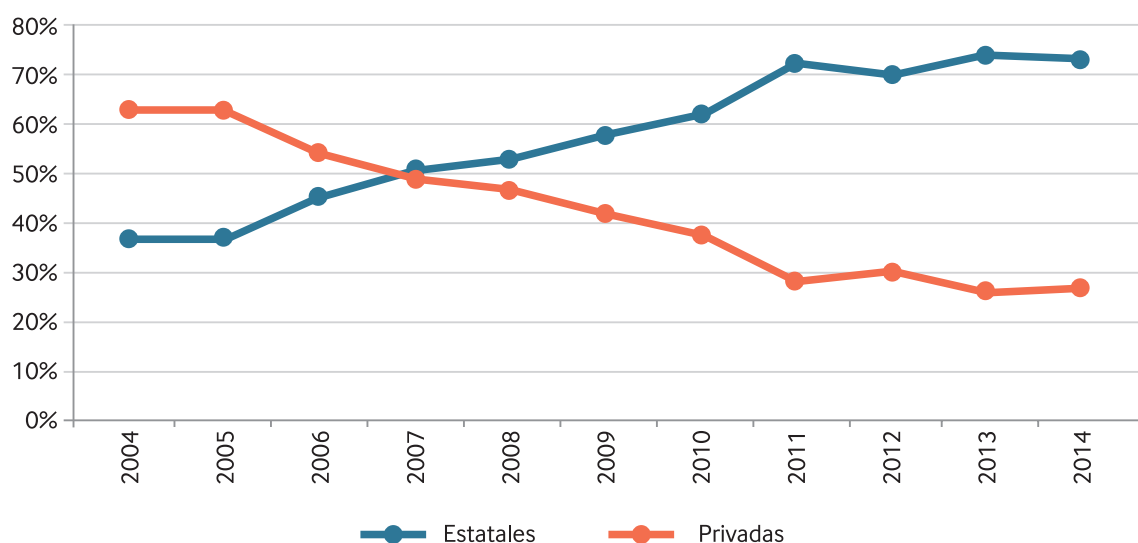


Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).
Elaboración: Grupo FARO.

Este incremento importante de ingresos petroleros se debió a que las políticas públicas en Ecuador se alinearon hacia el incremento de la captura de la renta debido a los precios históricos del petróleo. Así, en Ecuador se definió como fundamental el rol del Estado en la recuperación de la “soberanía petrolera”. En este sentido, el Estado pasó a tomar un rol de liderazgo en el sector, cambiando su institucionalidad y mediante el fortalecimiento de las empresas petroleras públicas además de cambios fiscales importantes. Durante esta etapa de fortalecimiento del rol del Estado en el sector petrolero la relación con varias empresas petroleras privadas se vio afectada. En el año 2005 empezó el debate sobre la pertinencia del tipo de contratos que mantenía el Estado con las empresas privadas, principalmente respecto al impuesto a los ingresos extraordinarios debido a su aporte mínimo para el país. En este contexto, la Oxy, empresa privada petrolera más importante del país abandonó Ecuador. Posteriormente, en 2007 el Presidente de la República Rafael Correa emitió un decreto que establecía que las ganancias extraordinarias sobre el precio del petróleo se destinaran en un 99% al Estado ecuatoriano y en 1% a las compañías privadas. Esta determinación generó un ambiente de incertidumbre entre las empresas privadas y el Estado.

Luego, en el año 2010, la “Ley de hidrocarburos” se reforma y establece la obligación de las empresas privadas de migrar al nuevo modelo de contratación por prestación de servicios. A partir de la entrada en vigencia de las reformas planteadas por esta ley, las empresas privadas negociaron con el Estado sus modelos contractuales con una tarifa única por prestar sus servicios y como resultado de negociaciones infructuosas, varias empresas privadas abandonaron el país quedando a cargo Petroamazonas de su producción

Durante los últimos diez años, con el incremento de los precios del petróleo y el fortalecimiento del rol del Estado en el sector petrolero, las empresas estatales aumentaron su participación en la producción de crudo del país. El gráfico 12 muestra claramente esta tendencia de “recuperación del rol del Estado” en la producción de petróleo del país que según se evidencia, cambia a partir del año 2005. Complementariamente a la mayor participación en la producción, el Estado buscó recuperar la propiedad del recurso. Para lograrlo, el Estado utilizó como mecanismo la obligatoriedad para las empresas privadas de suscribir únicamente contratos de prestación de servicios, donde el dueño del recurso (crudo) es el Estado y reconoce a cambio a las empresas privadas una tarifa única. Una vez implementadas estas dos estrategias, las autoridades políticas del país afirmaban haber “recuperado la soberanía del sector petrolero” que de acuerdo a las mismas, antes era manejada por las empresas privadas.

Gráfico 12. Participación anual de las empresas estatales y privadas en la producción de petróleo, Ecuador, 2004-2014 (en porcentajes)

Fuente: EP Petroecuador, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), Secretaría de Hidrocarburos (SHE).
Elaboración: Grupo FARO.

En un principio, la estrategia nacionalista de Ecuador dio resultados positivos debido a que se incrementó la renta proveniente de la industria petrolera y se fortalecieron las empresas públicas Petroecuador y Petroamazonas. Sin embargo, la disminución de precios del petróleo y la necesidad de captar más renta proveniente de las industrias extractivas para financiar el gasto corriente y de capital del gobierno motivó a que se realicen esfuerzos adicionales por ampliar la frontera extractiva en Ecuador. Para esto, se tomaron las siguientes medidas:

- **Promoción del potencial minero y petrolero a nivel internacional:** durante el período del boom de precios petroleros y de los minerales, autoridades del sector realizaron varias giras a nivel mundial con la finalidad de promocionar la industria entre varios actores del sector público y privado internacional. De igual manera, las autoridades del sector participaron en cumbres y foros petroleros y mineros para exponer sobre el potencial minero y petrolero ecuatoriano.
- **Nuevas rondas de licitación petrolera:** se lanzaron nuevos productos de licitación petrolera liderados por la Secretaría de Hidrocarburos. Mediante los mismos se buscó licitar bloques petroleros ubicados en la Amazonía sur oriente. Para esto, funcionarios de la Secretaría de Hidrocarburos realizaron giras internacionales para promocionar el potencial petrolero sin embargo, las rondas petroleras no tuvieron los resultados esperados debido al poco interés por parte de empresas internacionales principalmente por inconformidades con el tipo de contrato planteado por Ecuador. Hasta la actualidad, solo dos empresas suscribieron contratos de exploración de petróleo en la Amazonía sur oriente y no se han firmado nuevos contratos de explotación con empresas privadas. Según analistas, esto se debe a la reducción de precios del petróleo y a la estructura fiscal del sector petrolero ecuatoriano.
- **Venta de campos petroleros emblemáticos:** por la necesidad de renta para financiar el gasto de público, el gobierno traspasó campos petroleros emblemáticos (por ejemplo, Sacha) a empresas internacionales a cambio del pago de valores acordados y el compromiso de inversiones en el país.

- **Nuevos cambios en el marco legal minero:** una vez firmado el primer contrato de explotación minera a gran escala, se esperaba que las cuatro empresas privadas a cargo de “proyectos estratégicos” suscriban contratos durante los siguientes meses. Sin embargo, las empresas privadas no llegaron a acuerdos con el Estado aduciendo rigidez en el marco fiscal para el sector. Por esto, el marco legal minero se re-estructuró en varias ocasiones reduciendo cargas fiscales para las empresas mineras. De todas formas hasta el momento, la explotación minera a gran escala en Ecuador no ha iniciado.
- **Cuestionamientos a los contratos petroleros:** debido a la reducción de precios petroleros, el modelo de contrato de prestación de servicios fue puesto en debate por parte del Estado y del sector privado. Las tarifas negociados durante el súper ciclo promediaban los USD 40 dejando en niveles mínimos la rentabilidad para el Estado con los actuales precios. En este sentido, actualmente el Estado se encuentra revisando la pertinencia de la modalidad contractual y de una nueva renegociación de contratos con las empresas privadas.
- **Fin de la iniciativa Yasuní ITT:** como se analizó previamente, el fin de la iniciativa Yasuní ITT es el ejemplo más claro de la priorización de la extracción sobre la preservación ambiental debido a la necesidad de renta generada por los precios históricos de los hidrocarburos.

Conclusión y agenda específica

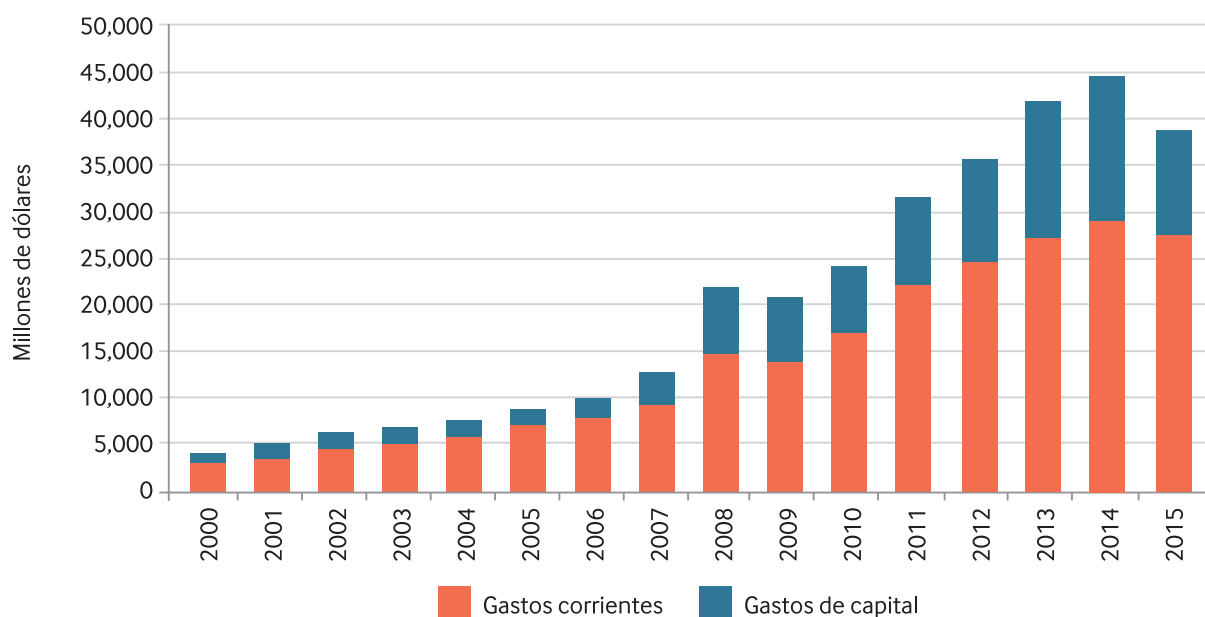
Durante el súper ciclo de precios los ingresos en Ecuador se incrementaron considerablemente. Este incremento permitió de igual manera un importante aumento del gasto de gobierno tanto corriente como de capital que permitió llevar a cabo inversiones en salud, educación, infraestructura y en incrementar el tamaño del Estado. Sin embargo, una vez terminado el súper ciclo, el país empezó a registrar problemas de liquidez por lo que busca nuevas acciones que compensen la reducción de precios con lo que Ecuador actualmente ha entrado en una dinámica de “carrera hacia el fondo” por ejemplo, con las medidas adoptadas a lo largo de la sección. Por esto, la agenda de la sociedad civil debe apuntar a introducir en el debate nacional la pertinencia de políticas post-extractivistas que contribuyan a una transición por parte del país de un modelo primario exportador, a una economía basada también en la exportación de servicios. La coyuntura actual representa una importante oportunidad para que la sociedad civil se convierta en un actor que reúna coaliciones de organizaciones, entidades del sector público y privado y academia en un diálogo nacional que fomente políticas post-extractivistas.

2.4 DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y DE GRUPOS

Hipótesis: *“Se han reducido los índices nacionales de pobreza pero se han mantenido brechas entre territorios, sectores urbano/rurales, géneros y grupos étnicos y ahora hay amenaza de reversión ahora que las tasas de crecimiento y generación de empleo han caído”.*

Como se observó previamente, los ingresos petroleros generados durante el súper ciclo de precios han contribuido al crecimiento del país por un lado, y han reafirmado la dependencia de la economía nacional hacia el petróleo por otro. Estos ingresos se han dirigido principalmente al gasto corriente y de capital. Según se observa en el gráfico 13, el gasto (corriente y capital) del sector público no financiero se ha incrementado significativamente durante la última década.

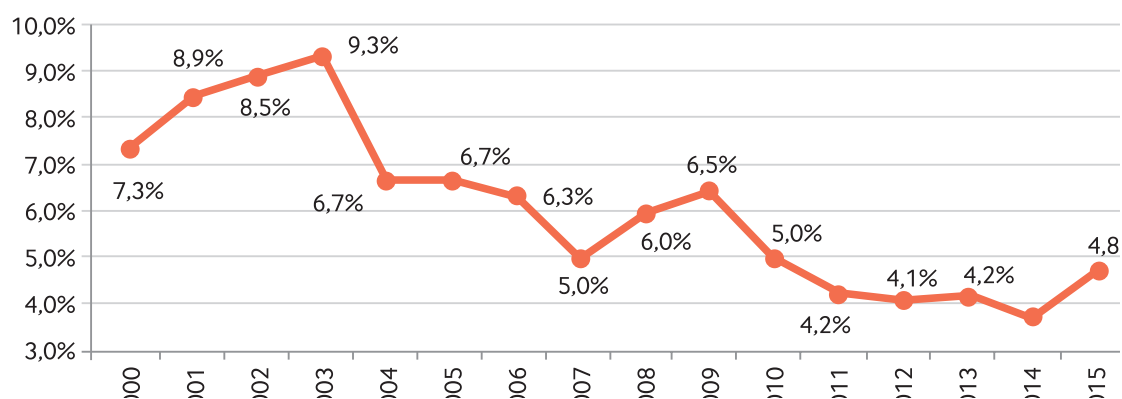
Gráfico 13. Gasto del Sector Público no Financiero (2000-2015)



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

El incremento del gasto permitió la inversión por parte del Estado en sectores determinados, principalmente educación, infraestructura y salud, lo que generó efectos en varios indicadores sociales. Respecto a la temática laboral, y con el afán de mejorar la condición del trabajo formal en el Ecuador, durante los últimos 15 años el país ha mantenido un crecimiento sostenido del salario básico. Este, partió en el año 2000 en 85 dólares y actualmente se encuentra en 366 dólares. Esta política beneficia aproximadamente al 50% de la población que trabaja en el país. El gráfico 14 muestra la tasa de desempleo durante el súper ciclo de precios, la cual ha disminuido durante los últimos 15 años. Esta reducción se debe al incremento del tamaño del Estado (gasto corriente) y a un importante incremento en gasto de capital, sobre todo en infraestructura. Sin embargo, es importante señalar que a raíz del fin del súper ciclo, las tasas de desempleo han cambiado de tendencia.

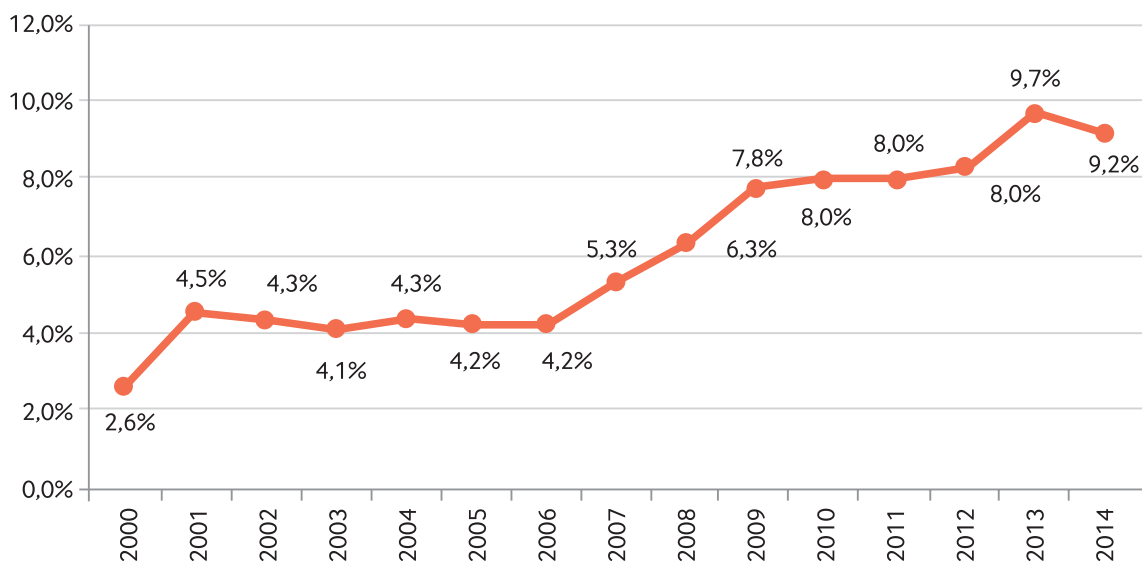
Gráfico 14. Tasa de desempleo Ecuador (2000 – 2015)



Fuente: Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo – INEC 2016
Elaboración: Grupo FARO.

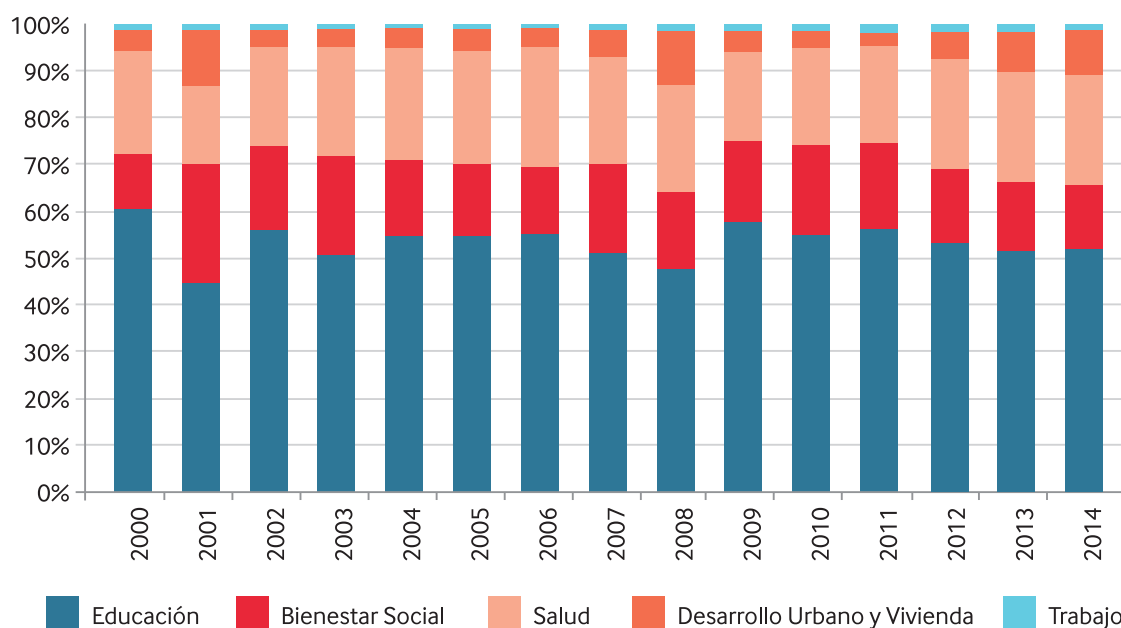
Además del desempleo, varios indicadores sociales han evidenciado importantes cambios principalmente debido a las políticas de inversión social del gobierno. El gráfico 15 muestra el gasto social como porcentaje del PIB durante los últimos 15 años. Según se observa, este indicador ha experimentado un incremento sostenido principalmente desde el año 2006 llegando a niveles cercanos al 10%.

Gráfico 15. Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

El destino del gasto social se enfoca principalmente en los sectores de educación y salud según se observa en el gráfico 16. Durante el periodo 2000 – 2014, el principal destino que se ha dado al gasto social ha sido el sector educación (aproximadamente 50% del total). Según se observa, los destinos más importantes del gasto social después de educación son los sectores salud y bienestar social. A partir del año 2007, el gasto social se articula según planes nacionales sectoriales mismos que se rigen al Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

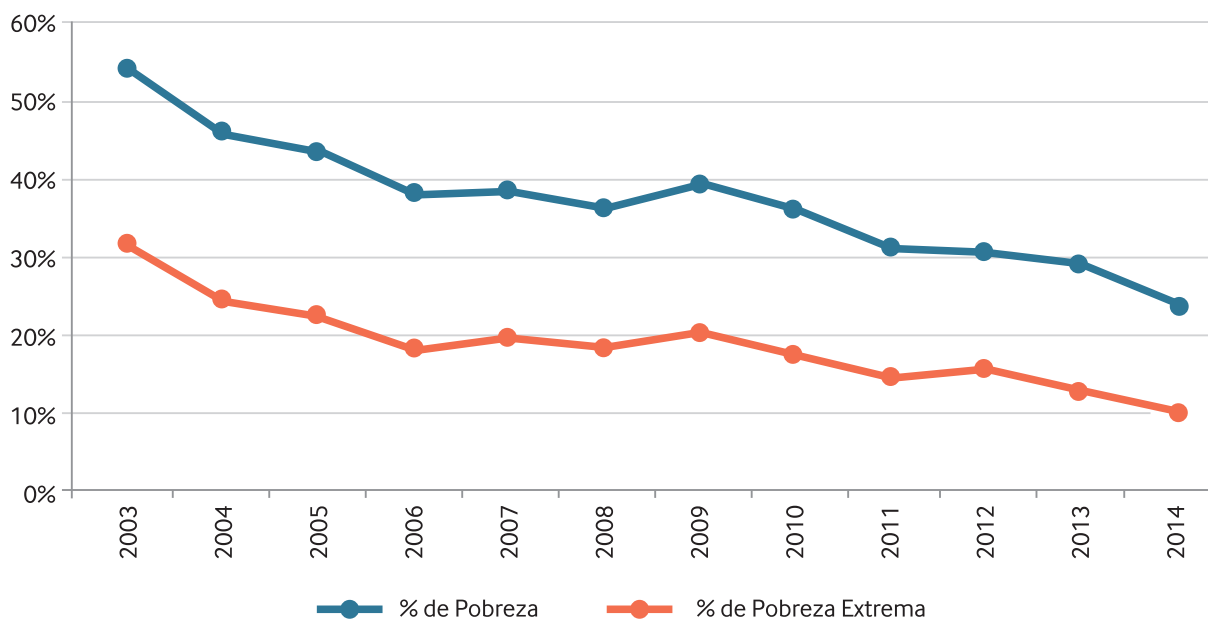
Gráfico 16. División del gasto social por sector, sobre el total del gasto social (2000 – 2014)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

La inversión social en educación y salud se ha caracterizado por la construcción de obras de infraestructura de programas emblemáticos del actual gobierno (Ministerio de Educación, 2016). De igual manera, la inversión en salud se ha enfocado en el mejoramiento de la infraestructura de hospitales públicos y la construcción de nuevos centros de salud para reforzar la atención primaria de salud en el país.

Por otro lado, la reducción de la pobreza y pobreza extrema se evidencia en el gráfico 17. En los últimos 15 años ambos indicadores han disminuido considerablemente. La pobreza extrema entre 2003 y 2014 se redujo del 35 al 10% y la pobreza del 65 al 24%. Esta reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema, ubican a Ecuador en una mejor posición que Bolivia, pero detrás de la disminución conseguida por Colombia y Perú. Esta reducción de la pobreza de aproximadamente 31 puntos porcentuales, según el Gobierno ecuatoriano representa la salida de alrededor de 1,3 millones de personas de la pobreza (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015). Según el INEC, esta reducción se ha podido llevar a cabo debido la inversión pública en especial en sectores sociales como la salud, educación, y cobertura de servicios básicos.

Gráfico 17. Promedio nacional porcentaje de Pobreza y Pobreza Extrema



Fuente: Paredes y Huaroto 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

Para complementar el análisis, el gráfico 18 muestra el índice de Gini que mide la desconcentración de la distribución de los ingresos del país durante el período 2000 – 2014. El gráfico evidencia que el índice ha registrado una disminución constante desde el año 2000 como resultado de políticas públicas de redistribución e incremento de los ingresos para los sectores con menores recursos como el aumento del salario básico unificado.

Gráfico 18. Desconcentración – Índice de Gini¹²



Fuente: CEPAL y Banco Mundial 2016.
Elaboración: Grupo FARO.

12 El coeficiente de Gini es un indicador para medir la desigualdad, normalmente se utiliza para medir la desigualdad de ingresos en un país.

Conclusión y agenda específica

Es necesaria la intervención de la sociedad civil para la promoción de una reforma tributaria que contemple mecanismos para reducir la dependencia de los hidrocarburos. Ecuador eliminó hace varios años los fondos de estabilización petrolera para incrementar la inversión social. En la coyuntura actual, la sociedad civil debe promulgar un manejo responsable de los recursos petroleros con visión de sostenibilidad en el largo plazo. Según fuentes oficiales, las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP mantienen altos niveles de deuda con empresas privadas de explotación y de servicios petroleros. Han habido casos en que los recursos generados por ventas de campos emblemáticos (se analizó previamente) se destinan al Ministerio de Finanzas como medida de liquidez. Este tipo de medidas han comprometido las finanzas del sector petrolero ecuatoriano. En este sentido, la sociedad civil debe permanecer activa en el monitoreo de la generación y destino de recursos petroleros por parte del gobierno y demandar rendición de cuentas. Como se señaló, gran parte de la inversión social de los últimos años fue financiada con ingresos petroleros lo que permitió logros económicos importantes y avances en indicadores sociales como pobreza, empleo, etc. Actualmente tras el fin del súper ciclo, algunos de estos indicadores han revertido su tendencia por lo que el rol de la sociedad civil en la promoción de políticas sobre uso responsable de recursos, principalmente extractivos, es fundamental.

Tercera Sección:

La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil

3.1 INTRODUCCIÓN

Esta sección analiza la contribución del súper ciclo de precios a la reducción o incremento de emisiones de carbono. De igual manera, se repasa la dinámica existente en Ecuador entre la industria extractiva y la preservación ambiental. Este análisis se enfoca en los conflictos que se generan entre las instituciones ambientales y las instituciones vinculadas a la industria petrolera y minera. La elaboración de esta sección representó un desafío debido a la falta de información que existe en Ecuador sobre procesos ambientales vinculados a las actividades extractivas.

3.2 INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Hipótesis: *“Se han demorado/paralizado/revertido procesos de construcción de institucionalidad ambiental”.*

A partir de 2007 con el inicio del gobierno de Rafael Correa se observa un paulatino incremento de esfuerzos alrededor de la lucha contra las consecuencias del cambio climático. Las siguientes medidas y mecanismos oficiales transversales para el cambio climático se han adoptado y en algunos casos institucionalizado en Ecuador:

- En la **Constitución de la República del Ecuador de 2008, artículo 414** se establece que el Estado ecuatoriano “adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”(Asamblea Constituyente del Ecuador 2008).
- Promulgación del **Decreto Ejecutivo de la Presidencia de la República No. 1815** del 1^{er} de julio de 2009, donde se declara la mitigación del y adaptación al cambio climático una política de Estado, así como el encargo al Ministerio de Ambiente de todas las competencias referentes al cambio climático, y de la ejecución de la política de cambio climático de Ecuador dentro del país y su representación fuera del mismo (Ludeña & Wilk 2013).
- Creación de la **Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente en 2009**, que funge como Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Cambio Climático, y que además es la Autoridad Nacional designada para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).
- Creación del **Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) mediante Decreto Ejecutivo 495**, promulgado el **8 de octubre de 2010** y publicado en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2010.

- En el **Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013**, principalmente en su Objetivo 4, y especialmente a través de las Políticas 4.3 “diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles”; Política 4.4 “prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida”; y la Política 4.5 “fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático”.
- En la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012 – 2025, basada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, presentada el 8 de octubre de 2012
- En la Política Nacional Ambiental (PAN), aprobada en 2009 (Carrión et al. 2011), especialmente su Política No. 3 “Gestión de adaptación y mitigación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental” (Ministerio de Ambiente de Ecuador 2012)
- Creación del Consejo Ciudadano Nacional del Sector Ambiental (CCN-SA) en junio del 2012.
- El Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC).

A pesar de la existencia de este marco legal e institucional ambiental, al ser el sector petrolero el principal recurso del Gobierno ecuatoriano durante los últimos 45 años, se ha comprometido la aplicación de las diversas normativas ambientales. Esta dependencia por los ingresos provenientes de los recursos naturales, ha demorado la conformación de la institucionalidad ambiental en el país. Como resultado de esto actualmente el Ecuador tiene una relación desbalanceada entre la institucionalidad ambiental y la institucionalidad de las industrias extractivas.

Con la aprobación de la Constitución de la República en el año 2008 cambió la concepción de la naturaleza dentro del país, ya que se le otorgó por primera vez derechos, al menos en papel. En este sentido, el artículo 71 de la Constitución promueve una mayor protección del medio ambiente debido a que establece que “toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De manera conjunta a la consagración de los derechos de la naturaleza, el país establece en el artículo 395 bajo un modelo sustentable de desarrollo, que sea ambientalmente equilibrado, haciendo de la política ambiental una herramienta transversal en todos los niveles de gobierno. Además, el artículo 414 plantea la adopción de medidas adecuadas para la mitigación y combate al cambio climático (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

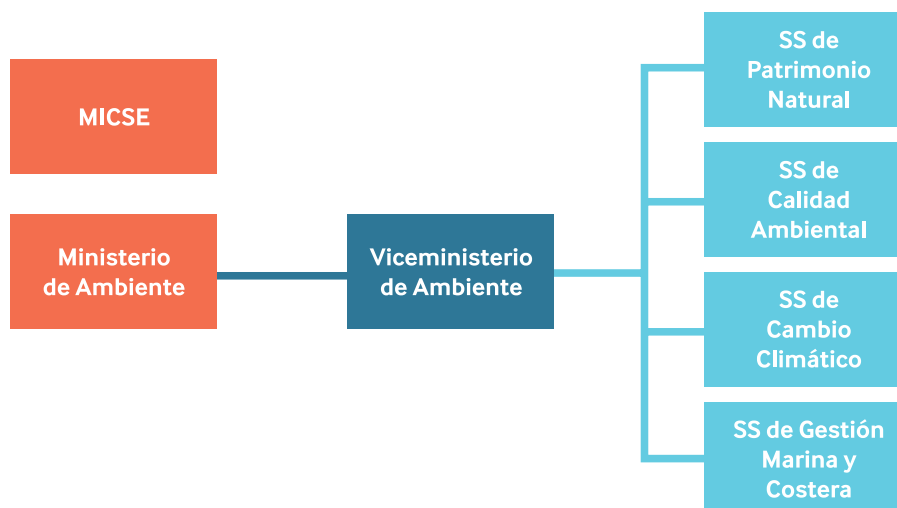
Ecuador cuenta con un importante marco legal e institucional ambiental. La regulación ambiental se encuentra manejada por el Ministerio del Ambiente (MAE), institución relativamente joven que fue creada en 1996, tiempo después de contar con una institucionalidad extractiva consolidada. Al ser la institución que rige el control ambiental en el país, tiene presencia en todos los niveles de gobierno, es decir hay representación en cada una de las zonas o regiones con la idea acercar las instituciones públicas a los ciudadanos.

En base a la Ley de Gestión Ambiental aprobada en septiembre de 2004, el Ministerio de Ambiente es la instancia rectora, coordinadora y reguladora del ma-

nejo técnico, político y administrativo del medio ambiente en el país. Dentro de sus responsabilidades debe coordinar la inclusión del componente ambiental en todos los Planes de Desarrollo Ordenamiento Territorial (PDOT), de los distintos niveles de gobierno sub nacional. Conjuntamente es el organismo responsable de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), para los proyectos estratégicos y planes ambientales para inversiones regulares. De la misma manera es la entidad rectora del manejo y conservación de las áreas naturales protegidas en el país; y es la institución que preside Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

La creación del MAE en 1996 planteó por primera vez la independencia de la regulación ambiental en el país. Una vez creada esta institución, fue integrando a sus responsabilidades algunas instituciones y funciones del tema ambiental que estaban asignadas a diferentes instituciones, como por ejemplo el manejo de las áreas protegidas en el país, centralizando así la institucionalidad ambiental del país. El gráfico 19 muestra la estructura actual del Ministerio de Ambiente de Ecuador que cuenta con cuatro Sub Secretarías y un Viceministerio.

Gráfico 19. Estructura Institucional del Ministerio del Medio Ambiente



Fuente: Ministerio del Ambiente del Ecuador
 Elaboración: Grupo FARO

Actualmente, existe un conflicto entre las instituciones ambientales y las instituciones vinculadas a la industria petrolera y minera. En el caso de las primeras, cuentan con un presupuesto significativamente menor a las segundas y el proceso de toma de decisiones prioriza el otorgamiento de concesiones petroleras y mineras relegando a un segundo plano a las instituciones ambientales. Este desbalance se ve reflejado en el organigrama de los Ministerios de Ambiente, Minería e Hidrocarburos debido a que los tres se encuentran debajo del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE). Este ministerio tiene como objetivo articular a distintas entidades para promover el desarrollo de proyectos estratégicos para el país, principalmente mineros, petroleros e hidroeléctricos. Previo al año 2013, el Ministerio del Ambiente no se encontraba debajo de este Ministerio Coordinador, sin embargo, en junio de 2013 el Gobierno tomó la decisión de suprimir el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (antes coordinada al MAE), y pasar al MAE bajo

la coordinación del MICSE. Esto ocasiona un conflicto de interés debido a que el Ministerio que está a cargo de impulsar la actividad extractiva (MICSE), es el mismo que está a cargo de coordinar la preservación ambiental. Este es un claro ejemplo de el debilitamiento de la institucionalidad ambiental.

Esta disyuntiva ha sido permanente en el desarrollo de las actividades extractivas del país y se la puede ver reflejada a través del caso más emblemático, el fin de la iniciativa Yasuní ITT y la decisión de explotar el crudo ubicado en esta reserva natural (la temática se profundiza más adelante).

Conclusión y agenda específica

Como se analizó durante la sección, pese a contar con un marco legal e institucional ambiental estructurado, el súper ciclo ha debilitado la institucionalidad ambiental en el país debido a la necesidad de incrementar la renta proveniente de las industrias extractivas. En este proceso, se han acelerado y vulnerado procesos ambientales para incrementar el número de concesiones mineras y petroleras otorgadas. Para esto, por un lado, se fortalecieron los marcos legales e institucionales de los sectores petrolero y minero y por otro, se debilitó la institucionalidad ambiental disminuyendo la autonomía en la toma de decisiones sobre explotación de las entidades ambientales pese a que existe un marco legal ambiental establecido y vinculante. Es decir, a pesar de contar con un marco legal e institucional ambiental vigente, debido a procesos de carrera hacia el fondo (incrementados por la actual necesidad de liquidez), la institucionalidad ambiental seguirá subordinada a las políticas de extracción.

En este contexto de desbalance entre la extracción y la preservación ambiental, la sociedad civil ecuatoriana tiene un rol fundamental en la protección de los derechos de la naturaleza en cumplimiento con lo que demanda la Constitución. Para esto, organizaciones sociales activistas deben establecer una agenda de protección a la naturaleza por medio de la incidencia a nivel nacional e internacional que se fundamente en la demanda del cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Por otro lado, la sociedad civil enfocada en la investigación y la academia deben trabajar en conjunto para generar evidencia que fortalezca la institucionalidad ambiental, mediante un trabajo enfocado en el levantamiento de recursos y acceso a financiamiento internacional y mediante la inclusión en el debate nacional la necesidad de autonomía de las entidades ambientales a nivel nacional.

3.3 REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES AL CALENTAMIENTO GLOBAL (CAMBIO DE MATRIZ ENERGÉTICA)

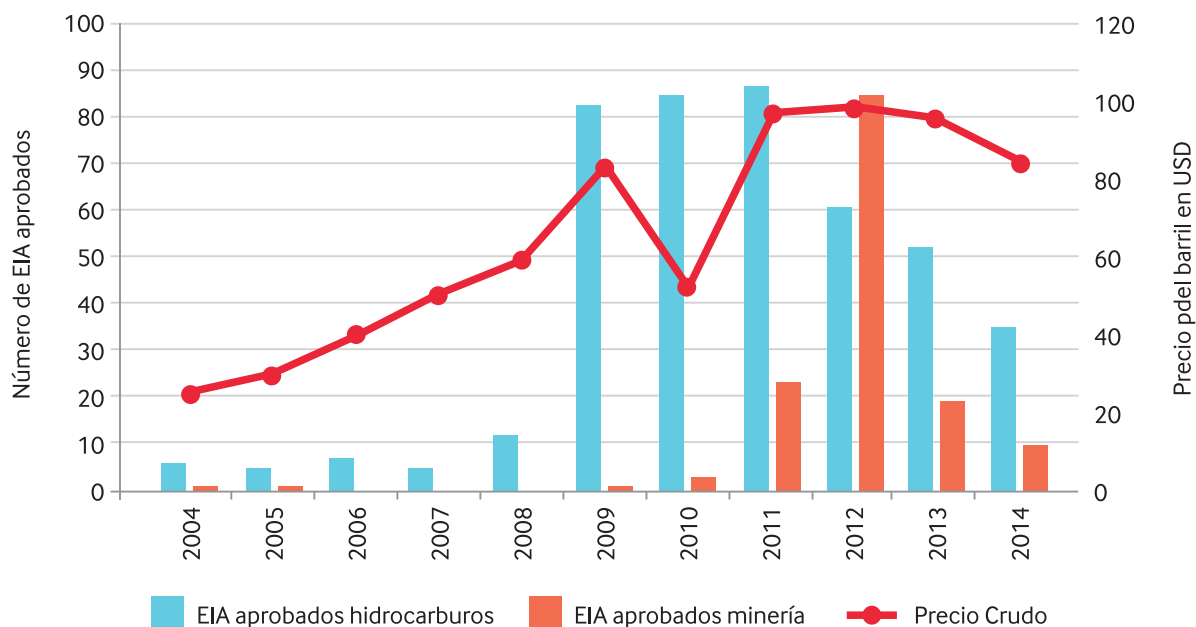
Hipótesis: *El crecimiento de las actividades extractivas ha supuesto su expansión territorial, impactando sobre áreas naturales protegidas, otras zonas ricas en biodiversidad y/o áreas que son proveedoras de servicios ambientales. La necesidad de promover las inversiones extractivas ha llevado al relajamiento de las normas e instrumentos de gestión del territorio y la protección del medio ambiente.*

El debilitamiento de los procesos ambientales vinculados a las industrias extractivas en Ecuador ha sido evidente en las dos etapas durante y después del súper ciclo de precios. Como se revisó en las secciones previas, durante el súper ciclo, en Ecuador se creó un marco normativo importante que incluye leyes, reglamentos, decretos, contratos, instructivos, estatutos, entre otros, todos apuntalados a en primer lugar regular el sector extractivo para incrementar la captura de renta por parte del Estado y por otro lado, impulsar la actividad extractiva. Por otra parte, una vez terminado el súper ciclo, se han iniciado procesos y políticas para incentivar una mayor producción petrolera y minera que compensen la reducción de ingresos acusada por la

disminución de precios de las materias primas. Ambas etapas (durante y después del súper ciclo), han contribuido al “relajamiento” de las normas e instrumentos de gestión del territorio y la protección del medio ambiente incluyendo casos de conflicto de intereses institucionales como se analizó en la sección previa.

Un indicador claro de esta dinámica se encuentra en la tasa de aprobación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA). El gráfico 21 muestra el número de EIA aprobados durante los últimos 10 años en Ecuador en el sector petrolero y minero. Se observa la estrecha relación que existe entre el incremento de EIA aprobados y el aumento del precio del petróleo y los minerales. De igual manera, se evidencia el impulso que se dio a la minería a raíz del súper ciclo de precios. En el cuadro se evidencia el incremento significativo de EIA aprobados a raíz del año 2009, específicamente durante el período 2009-2013, periodo importante para la suscripción de contratos petroleros y la adjudicación de concesiones mineras. De igual manera, este periodo registró tasas significativas de incremento en la inversión estatal.

Gráfico 20. Número de Estudios de Impacto Ambiental aprobados en petróleo y minería



Fuente: Ministerio del Ambiente del Ecuador, Banco Central del Ecuador
 Elaboración: Grupo FARO

El caso emblemático que refleja la disyuntiva entre el manejo ambiental y las políticas que promueven las industrias extractivas en Ecuador es el desarrollo de la iniciativa Yasuní ITT. Esta propuesta fue creada por el Gobierno en el año 2007 en base a ideas planteadas desde la sociedad civil, donde se establecía la no explotación de 846 millones de barriles de petróleo en los campos Ishpingo, Tambococho y Tiputini (ITT) localizados en el Parque Nacional Yasuní en la provincia de Orellana y Pastaza. A cambio de mantener las reservas mencionadas bajo tierra, el Gobierno ecuatoriano propuso que la comunidad internacional contribuyera financieramente con al menos 3 600 millones de dólares, lo que representaba la mitad del dinero calculado a valor presente que Ecuador recibiría si se explota la mencionada reserva (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2013). Las reservas de petróleo ubicadas en el Parque Nacional Yasuní, son equivalentes al 20% del total de reservas del país (Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador, 2013).

Debido a que la recaudación no fue la esperada después de varias ampliaciones de plazos, el 15 de agosto de 2013, el presidente de la República anunció el fin de la iniciativa Yasuní ITT argumentando la falta de apoyo internacional y la necesidad de aprovechar los precios históricos del petróleo para obtener recursos para erradicar la pobreza. El 20 de septiembre de 2013, se dio el primer debate de la “Resolución de Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera De Los Bloques 31 Y 43 Dentro del Parque Nacional Yasuní”.

La decisión de finalizar la iniciativa e iniciar con la extracción del crudo por parte del Gobierno ecuatoriano, desencadenó reacciones desde la sociedad civil mediante acciones legales para detener la extracción del crudo ubicado en el Parque Nacional. Se crearon colectivos sociales para la defensa del Parque Nacional, uno de los más representativos es el colectivo “Yasunidos”. Este colectivo, además de protestas y de manifestaciones de resistencia a la explotación, utilizó también instrumentos legales nacionales tales como la recolección de firmas para que la decisión de extraer petróleo en el Parque sea llevada a una consulta popular nacional. Durante este proceso, el colectivo recibió críticas y oposición por parte del gobierno y de las entidades que lo componen. El proceso se terminó debido a la negativa por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) a aceptar la procedencia de una consulta por varios motivos entre los principales inconsistencia en las firmas recolectadas. El colectivo ha usado también instrumentos internacionales sin embargo, hasta el momento, no han dado resultados. Actualmente, Petroamazonas ha empezado con el proceso de explotación dentro del Parque Nacional y la incorporación de esta producción ha contribuido de cierta manera a compensar la disminución de precios del petróleo.

Respecto al cambio de la matriz energética, es necesario señalar el efecto positivo que ha tenido la el súper ciclo de precios. Considerando que el sector energético es fundamental para el funcionamiento de las actividades productivas del Ecuador, el actual gobierno ha mantenido una amplia discusión en cuanto al abastecimiento eficiente de la futura demanda de energía. Esta discusión se dio a inicios del período del actual gobierno en una coyuntura donde el 90% de la oferta energética total (235 millones de barriles equivalentes de petróleo bep), se encontraba concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural (SENPLADES, 2007).

En este sentido, con una matriz energética compuesta en más del 50% por fuentes térmicas (energía costosa para el país), y con altas emisiones de Gases de Efecto Invernadero, el gobierno decidió dirigir su apuesta a promover la inversión en energía hidroeléctrica. Por esto, desde el inicio del actual gobierno se establecieron proyectos denominados “emblemáticos”, los cuales representan aproximadamente 2 800 MW de potencia para el país. Según Senplades, con estos proyectos se aumentará en un 93% la capacidad instalada de generación eléctrica del país, proveyendo de energía eléctrica más limpia y de menor costo. Complementariamente, se han desarrollado un conjunto de proyectos de generación energética por medio de fuentes no convencionales como la energía solar, energía geotérmica, energía eólica y energía hidroeléctrica. La finalidad de todos estos proyectos es que para el final del período del presidente Correa, la potencia efectiva instalada alcance los 7 600 MW convirtiendo al Ecuador en exportador de energía.

Conclusión y agenda específica

La temática ambiental se encuentra claramente influenciada por el súper ciclo de precios debido a varios factores entre los principales la necesidad de incrementar la renta extractiva, la intención de ampliar la frontera extractiva y el impulso a nuevas concesiones petroleras y mineras. Esto a su vez, ha generado que exista escaso acce-

so a información sobre la temática además de falta de transparencia. Pese a que por un lado han existido avances en contar con una matriz energética más limpia basada en energía hidroeléctrica que reemplace a la energía producida por combustibles fósiles, por otro lado, se han vulnerado procesos ambientales por priorizar la explotación petrolera y minera (Yasuní como caso emblemático).

En este sentido, la sociedad civil tiene un rol fundamental en la demanda por el cumplimiento de los procesos ambientales con transparencia, claridad y participación. De igual manera, se debe afirmar la vigencia e intangibilidad de las áreas naturales protegidas y las zonas de conservación. De igual manera, la sociedad civil organizada debe demandar la publicación de los resultados de los EIA de proyectos extractivos para que puedan ser revisados y monitoreados; es decir, abogar por un proceso transparente de acciones de monitoreo de cumplimiento de los planes ambientales y de los impactos ambientales, y los reportes de fiscalización a cargo de las entidades públicas respectivas. Adicionalmente, se debe impulsar la inclusión de los EIA para actividades de exploración.

Conclusiones

Como se analizó a lo largo del documento, el súper ciclo de precios ha influido de manera importante en el diseño de las políticas públicas de Ecuador durante los últimos años. En primer lugar, con la finalidad de aprovechar los altos precios del petróleo, Ecuador ha impulsado políticas en torno a una mayor captura de renta y la promoción de la industria petrolera y minera. Durante el período del súper ciclo, se crearon nuevos marcos legales e instituciones con la finalidad de fortalecer el rol del Estado en el sector extractivo y sobre todo, incrementar la captura de la renta proveniente de la industria petrolera y minera.

Adicionalmente, el Estado adoptó un modelo nacionalista en el que se distanció de la empresa privada y generó varios mecanismos para “recuperar la soberanía petrolera” a través de la re-apropiación del recurso. Esta estrategia pareció funcionar con éxito durante los primeros años sin embargo, terminado el súper ciclo de precios el Estado se vio en la necesidad de buscar nuevamente participación del sector privado en la industria petrolera. Esta tendencia de nacionalización de los recursos extractivos se vio complementada por esfuerzos adicionales por ampliar la frontera petrolera y minera y atraer nueva inversión extranjera para incrementar niveles de producción. Actualmente, la diversificación de la matriz productiva es uno de los principales objetivos del país por lo que se encuentra priorizada en la política nacional. Sin embargo, una vez terminado el súper ciclo de precios la evidencia señala que en el país persiste la dependencia hacia los ingresos petroleros.

Respecto al ámbito económico, se concluye que Ecuador mantiene un modelo primario exportador desde antes que iniciara el boom de precios del petróleo. A pesar de esto, la evidencia señala que el súper ciclo de precios contribuyó a asentar este modelo en el país y a incrementar la dependencia de las finanzas nacionales hacia la renta petrolera. Actualmente la economía de Ecuador es vulnerable hacia shocks externos como el precio del petróleo y su matriz productiva se encuentra concentrada en determinados productos. Esta dinámica se ve aún más afectada por la falta de política monetaria del país (economía dolarizada).

Durante la época del súper ciclo se generaron recursos importantes que se destinaron en su mayoría al gasto corriente y de capital. Durante este período, parte de este gasto se destinó a programas sociales, principalmente mediante políticas públicas enfocadas en salud, infraestructura, educación y bienestar social. Esta inversión, financiada en gran parte con ingresos petroleros, permitió al país disminuir niveles de pobreza, pobreza extrema y desempleo además de una distribución de la riqueza más equitativa. Sin embargo, algunos organismos internacionales temen que los avances que ha tenido el país en esta década se encuentren comprometidos por los actuales precios del petróleo (Banco Mundial, 2016).

Actualmente, existe una coyuntura de incertidumbre por parte de analistas y de la sociedad civil en general sobre el futuro económico del país con los actuales precios del petróleo. Durante este período de bonanza, parte de la población mejoró sus condiciones económicas y sociales pasando a formar parte de una clase media. Por esto, existe la preocupación sobre la capacidad del gobierno de mantener los niveles de indicadores sociales alcanzados.

Además de profundizar la dependencia petrolera y contribuir a alcanzar logros en el ámbito social, el súper ciclo de precios en Ecuador afectó a los procesos de participación ciudadana, descentralización e institucionalidad ambiental. Según se analizó, se puede concluir que en Ecuador los avances en procesos de consulta, participación ciudadana, descentralización e institucionalidad ambiental han sido limitados y en ciertos casos han existido retrocesos debido al súper ciclo de precios de los minerales e hidrocarburos. El incremento de la inversión pública y del tamaño del Estado priorizó en la agenda del Estado la obtención de recursos provenientes de las industrias extractivas para aprovechar los precios históricos de las materias primas. Para esto, se priorizó la creación de marcos legales e institucionales para regular y promover el otorgamiento de concesiones mineras y petroleras en detrimento de la normativa ambiental previamente establecida.

De igual manera, como un avance para el país se reglamentaron procesos de consulta y participación ciudadana en procesos extractivos. Sin embargo, se estableció la toma de decisiones relevantes para la extracción en el nivel central generando un conflicto de intereses desigual entre instituciones estatales que tienen como objetivo promover la extracción de petróleo y minerales (tomadoras de decisión) y las comunidades y pueblos afectados por la explotación (participan del proceso sin tener poder de decisión).

Finalmente, pese a que existieron avances importantes en la redistribución de los ingresos provenientes de las industrias extractivas a nivel local y en la descentralización del presupuesto nacional a los municipios, actualmente al fin del súper ciclo se identifican dos desafíos. La renta extractiva que se re-distribuye a nivel local permanece centralizada en instituciones vinculadas al Ejecutivo y por otro lado, la renta del presupuesto nacional que se distribuye hacia los municipios experimentó una disminución significativa generando repercusiones importantes para los municipios de menor tamaño.

A nivel general, el análisis del reporte concluye que el súper ciclo de precios del petróleo y de los minerales afectó significativamente el diseño de las políticas públicas y procesos económicos, sociales, ambientales, de transparencia e institucionales del Ecuador. Durante este período de precios históricos, se alcanzaron importantes logros y el Estado configuró su institucionalidad y marcos legales en torno al aprovechamiento de los recursos extractivos y la captura de la renta. Sin embargo, ahora que el súper ciclo de precios ha llegado a su fin surgen desafíos importantes y riesgos de retroceder lo avanzado. En este marco, la sociedad civil tiene un rol fundamental para contribuir junto al Estado, comunidades y pueblos, academia y empresas, a la construcción de una nueva política post extractivista. En este sentido, el la agenda de la sociedad civil ecuatoriana debe enfocarse en los siguientes aspectos.

- Fortalecer procesos de monitoreo y seguimiento a la distribución de los ingresos petroleros generados durante el súper ciclo con la finalidad de evaluar los resultados logrados y por otro lado, impulsar e incentivar políticas de diversificación productiva a través de la generación de debate informado. Actualmente el cambio de gobierno representa una oportunidad para que la sociedad civil ecuatoriana posicione en la agenda nacional la necesidad de un cambio de modelo hacia una diversificación productiva y a la vez, la necesidad de incrementar la transparencia en el sector petrolero y minero.
- Es indispensable contar con una sociedad civil establecida y capacitada que genere y promueva en el país un diálogo informado. En esta coyuntura, la academia aparece como un potencial aliado para la sociedad civil en la tarea de generar

mecanismos de debate informado sobre la necesidad de un cambio de matriz productiva y de una nueva política fiscal sostenible. Actualmente Ecuador mantiene una agenda ambiciosa para el cambio de su matriz productiva enfocada en el cambio de su matriz energética, el desarrollo de capacidades y la generación de talento humano y a través de inversiones estratégicas en los sectores de hidrocarburos. En este marco, la sociedad civil y la academia deben enfocar sus esfuerzos en evaluar el impacto de estas políticas y debatir sobre la necesidad de políticas y mecanismos adicionales para lograr una diversificación productiva efectiva.

- La sociedad civil debe abogar por despolitizar los sectores petrolero y minero. Actualmente, ambos sectores se manejan desde el Ejecutivo lo que representa desafíos importantes a la hora de gestionar la industria. En este sentido, la agenda de la sociedad civil debe centrarse en promover una separación del rol político y de la industria extractiva a través de la generación de coaliciones y espacios multi-actor que incorporen en la agenda la necesidad de una economía post extractivista. Por otro lado, el Estado debe reconciliarse con la empresa privada llegando a acuerdos balanceados en los que ambas partes obtengan beneficios. La sociedad civil debe funcionar como veedora en esta relación Estado – empresa en torno al cumplimiento de obligaciones económicas, ambientales y sociales.
- Ecuador actualmente cuenta con marcos legales e institucionales establecidos que promueven: la consulta y participación ciudadana, la preservación del medio ambiente durante actividades extractivas y la descentralización de la renta y toma de decisiones a nivel local. A pesar de que estos marcos legales e institucionales son perfectibles, brindan provisiones legales que pueden fortalecer los procesos de consulta y participación, protección ambiental y descentralización. Sin embargo, la problemática se centra en el no cumplimiento de estos marcos. En este sentido, la agenda de la sociedad civil debe estar enfocada en fortalecer las capacidades de las instituciones vinculadas a estas temáticas para que promuevan el cumplimiento de los marcos legales establecidos. Complementariamente, la sociedad civil por su lado debe enfocarse en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de estos marcos legales a través de mecanismos como trabajo de incidencia, cabildeo, activismo y demanda de información.

Referencias

- Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008. Constitución de la República del Ecuador, Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Banco Mundial. (7 de Abril de 2016). Ecuador: panorama general. <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
- Carrión, D., Chiu, M. & Subsecretaría de Cambio Climático - Ministerio de Ambiente de Ecuador, 2011. Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque en los Países en Desarrollo - Programa Nacional Conjunto, Ecuador: Ministerio de Ambiente de Ecuador, ONU-REDD.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial 303 (19 de octubre de 2010).
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2013). Glosario básico de participación ciudadana, control social y transparencia. Retrieved 30 de Abril de 2016 from <http://www.cpccs.gob.ec/?mod=glosario>
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 (20 de octubre de 2008).
- Ecuadorinmediato. (11 de Marzo de 2016). Gobiernos locales recibirán presupuesto acorde a precio de barril de petróleo. Retrieved 30 de Abril de 2016 from http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818798000
- El Comercio. (28 de Noviembre de 2012). XI Ronda Petrolera arrancó en medio de protestas indígenas. Quito, Pichincha, Ecuador.
- El Norte. (21 de Abril de 2013). Habitantes de Íntag preocupados por la exploración minera. Retrieved 11 de Abril de 2016 from <http://www.elnorte.ec/imbabura/actualidad/35501-habitantes-de-%C3%ADntag-preocupados-por-la-exploraci%C3%B3n-minera.html>
- Gobierno Nacional de la Republica del Ecuador. (2013). Yasuni ITT. Retrieved 4 de Noviembre de 2013 from <http://yasuni-itt.gob.ec/quees.aspx>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (13 de Abril de 2015). 1'3 millones de ecuatorianos salieron de la pobreza en los últimos ocho años. Retrieved 12 de Agosto de 2016 from <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/13-millones-de-ecuatorianos-salieron-de-la-pobreza-en-los-ultimos-ocho-anos/>
- Jarrín, S. (2016). Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales - Ecuador. Lima: Lettera Gráfica SAC.
- López, J. (2016). La consulta libre, previa e informada en el Ecuador. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES –.
- Ludeña, C. & Wilk, D., 2013. Ecuador: Mitigación y Adaptación al Cambio Climático. Nota Técnica No. IDB-TN-619, Ecuador. Available at: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38525507>.

- Ministerio de Ambiente de Ecuador, 2012. Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025, p.143. Available at: <http://www.redisas.org/pdfs/ENCC.pdf>.
- Ministerio de Educación. (8 de Junio de 2016). UEM en funcionamiento. Retrieved 10 de Agosto de 2016 from <http://educacion.gob.ec/uem-en-funcionamiento/>
- Natural Resource Governance Institute. (2016). Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales - Países Andinos. Lima: Lettera Gráfica SAC.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2014). Conflictos Mineros en Ecuador. Retrieved 30 de Abril de 2016 from http://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=lista&idpais=02032900
- Pérez, R., & Cantuña, F. (2015). Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2004 - 2013. Banco Central del Ecuador, Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica, Quito.
- Rivas, P. (2011, Enero). Retos de la política laboral en Ecuador. Retrieved Julio 28, 2016, from Boletín de Análisis de políticas públicas-FLACSO: http://www.flacso.org.ec/docs/boletinpp_6.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 (PNBV).
- Vela, M. (2012). Del primero a los 5 billones de barriles de crudo. *Gestión* (218), 26-33.

