

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

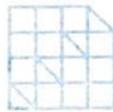
Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Comercio Exterior

**TÍTULO**

**PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA  
PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA PETROLERA 2002-  
2014: ANÁLISIS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA  
PÚBLICA**

Autor: Fanny Nataly Salazar Haro  
Director: Dr. Paúl Walter Cisneros Alvarrasín

Quito, febrero de 2019



**No.075- 2019.**

**ACTA DE GRADO**

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los veintisiete días del mes de febrero del año dos mil diecinueve, **FANNY NATALY SALAZAR HARO**, portadora del número de cédula: 0604077693, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR (2015-2017)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema: **“PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA PARA LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA PETROLERA 2002-2014: ANÁLISIS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.69
Tesis Escrita:	8.68
Defensa Oral Tesis:	7.80
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.46</b>



**SECRETARÍA  
GENERAL**

En consecuencia, **FANNY NATALY SALAZAR HARO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

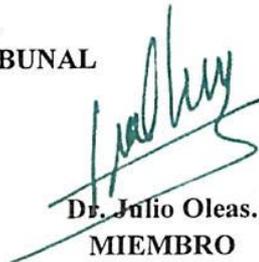
Para constancia firman:

  
**Mgs. Jorge Orbe.**

**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL**



**Mgs. Pablo Garces.**  
**MIEMBRO**

  
**Dr. Julio Oleas.**  
**MIEMBRO**



**Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.**  
**DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 11.....

Fecha 07/02/2019.....

  
Secretaría General

## AUTORÍA

Yo, Fanny Nataly Salazar Haro, máster, con CI 0604077693, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, reading "Fanny Salazar H.", is written over a horizontal line. The signature is enclosed in a blue oval.

Firma

C.I. 0604077693

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, Fanny Nataly Salazar Haro, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, junio de 2019



FIRMA DEL CURSANTE  
FANNY NATALY SALAZAR HARO  
C.I. 0604077693

## **Dedicatoria**

A mis padres y a mi hermano,  
por su apoyo incondicional.

## **Agradecimiento**

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme brindado la oportunidad de ser parte de su grupo de estudiantes; y a sus profesores, guías importantes durante todo el programa.

Al Dr. Cisneros por su acertada dirección; y a los lectores Pablo Garcés y Julio Oleas por sus aportes a este trabajo.

## **RESUMEN**

El presente estudio se enfoca en la implementación de las políticas públicas para atraer inversión extranjera directa en el territorio ecuatoriano, en la fase de exploración para la ampliación de la frontera petrolera, en el periodo 2002-2014. Considerando que este análisis se centra en identificar los instrumentos que se han adoptado para atraer inversión extranjera y las razones por las cuales no se alcanzaron los resultados esperados, se adoptó la metodología NATO de Hood, que clasifica los instrumentos en función de los recursos del Estado. A partir de esto, se determina el nivel de coherencia en los objetivos, consistencia en los instrumentos y congruencia en la política petrolera, como resultado de la adopción de nuevos instrumentos y objetivos de política pública

Palabras clave: Petróleo, inversión extranjera directa, instrumentos de política, neoinstitucionalismo.

## **ABSTRACT**

This study analyses the implementation of policies to attract foreign direct investment to expand the oil frontier in Ecuador, between 2002 and 2014. This work focuses on identifying the instruments to attract foreign capital and, explaining why results were not achieved as expected. The thesis employs the NATO framework developed by Hood, who classifies the policy instruments according to the basic resources that governments possess. The objective is to determine the coherence of goals, the consistency of instruments and, congruence between instruments and goals, as a result of the new instruments and goals adopted.

Key words: oil, foreign direct investment, policy instruments, neoinstitutionalism

## ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción.....	1
Capítulo I: El análisis de las políticas públicas a través de los instrumentos y la Inversión Extranjera Directa.....	5
1.1. Las políticas públicas y su estudio .....	5
1.1.1. Los enfoques teóricos para el estudio de la política pública .....	9
1.1.2. El institucionalismo, el nuevo institucionalismo y sus enfoques .....	9
1.2. Los instrumentos de política pública y la fase de implementación .....	12
1.2.1. El estudio de los instrumentos de política pública .....	17
1.2.2. La tipología NATO y los “mix de instrumentos” .....	19
1.2.3. Consistencia, coherencia, congruencia.....	22
1.3. La Inversión Extranjera Directa y los instrumentos de política pública.....	24
Capítulo II: Contexto económico y político .....	30
2.1. El petróleo en el mundo y en el Ecuador.....	30
2.1.1. El petróleo como fuente de energía, consumo, producción y reservas.....	31
2.1.2. El petróleo para la economía ecuatoriana .....	34
2.2. El contexto político nacional.....	37
2.2.1. De Gustavo Noboa a Alfredo Palacios .....	39
2.2.2. El gobierno de la Revolución Ciudadana.....	44
2.3. Las empresas petroleras en Ecuador.....	49
2.3.1 El rechazo a las actividades petroleras.....	50
2.3.2 Los litigios arbitrales en el país. ....	51
Capítulo III: Análisis de los instrumentos para promover inversiones en la exploración petrolera .....	56
3.1. La exploración petrolera en Ecuador y la IED .....	56
3.1.1. Los procesos de licitaciones en Ecuador .....	58
3.2. Las políticas e instrumentos de promoción de IED entre 2002 y 2005.....	62
3.2.1. Los contratos petroleros .....	65
3.3. Las políticas de promoción de IED en el área de exploración petrolera 2006-2014 .....	69
3.3.1. El contrato de prestación de servicios con tarifa fija y contratos de prestación de servicios específicos .....	75
3.4. Aplicación de la tipología NATO y análisis de los instrumentos .....	84
3.4.1. Análisis NATO: subperiodo 2002-2005 .....	84
3.4.2. Análisis NATO: subperiodo 2006-2014 .....	86
3.4.3. Análisis entre periodos.....	89
Conclusiones.....	91
Bibliografía .....	95
Anexos .....	108

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla Nro. 1. Tipología de los Nuevos Acuerdos de Gobernanza de acuerdo a la relación entre los objetivos y los medios que contienen.....	23
Tabla Nro. 2 Tipología de los Nuevos Acuerdos de Gobernanza de acuerdo a la relación con políticas existentes .....	24
Tabla Nro. 3 Tipos de políticas para atraer IED.....	28
Tabla Nro. 4 Composición Porcentual del Producto Interno Bruto, 2000-2014 .....	35
Tabla Nro. 5 IED en el Sector Petrolero en Ecuador .....	50
Tabla Nro. 6 Modalidades contractuales vigentes a 2005 .....	65
Tabla Nro. 7 Tarifas de contratos de prestación de servicios petroleros renegociados en 2010 .....	77
Tabla Nro. 8 Resultados de la X Ronda de Licitaciones .....	80
Tabla Nro. 9 Resultados de la XI Ronda de Licitaciones.....	82
Tabla Nro. 10 El mix de instrumentos de la política de promoción de IED en la exploración petrolera, según los recursos del Estado (2002-2005) .....	84
Tabla Nro. 11 El mix de instrumentos de la política de promoción de IED en la exploración petrolera, según los recursos del Estado 2006-2014 .....	86

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico Nro. 1. Consumo energético mundial en 1971, 2014 y 2035 (participación porcentual).....	31
Gráfico Nro. 2. Consumo mundial y precio internacional de petróleo WTI, 2000-2014.....	33
Gráfico Nro. 3 Producción diaria de petróleo en miles de barriles, 2002-2014 .....	34
Gráfico Nro. 4 Participación porcentual de los ingresos petroleros en el total de ingresos del SPNF, 2000-2014 .....	36
Gráfico Nro. 5 Composición de las exportaciones en porcentaje, 2002-2014 .....	36
Gráfico Nro. 6 Los precios más altos y más bajos del petróleo según los gobiernos en USD de 2014.....	38
Gráfico Nro. 7 Composición de la producción petrolera en porcentaje, 2002-2014.....	49
Gráfico Nro. 8 Inversión en exploración y explotación petrolera millones de USD, 2007-2015 .....	60
Gráfico Nro. 9 Inversión Exploratoria (CAPEX \$/ boe producido) .....	61
Gráfico Nro. 10 Pozos petroleros, 2002-2014.....	61
Gráfico Nro. 11 Modelo de gestión del sector hidrocarburífero .....	73
Gráfico Nro. 12 Comparación del Catastro Petrolero 2010-2011 .....	74

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo Nro. 1

Mapa de la Novena Ronda de Licitación Petrolera - Propuesta de octubre de 2001 ..108

Anexo Nro. 2

Mapa de la Novena Ronda de Licitación Petrolera - Propuesta de marzo de 2002 ....109

Anexo Nro. 3

Mapa de la X Ronda Petrolera .....110

Anexo Nro. 4

Mapa de la XI Ronda Petrolera .....111

## **Introducción**

Si bien la explotación petrolera en el país comienza en 1910, con actividades de exploración y explotación en la zona de Santa Elena; la condición de Ecuador como exportador mundial de petróleo se concreta en la década de 1970 con el descubrimiento del campo Lago Agrio, en la región amazónica del Aguarico durante el gobierno de Rodríguez Lara (Guerra, 2013: 11). Desde entonces el petróleo ha constituido uno de los pilares de la economía ecuatoriana; en las últimas décadas ha representado entre el 40 y el 60% en las exportaciones, y el 40% del presupuesto general del Estado (Aguas Pután, 2016: 29). No obstante, en Ecuador, desde los años setenta el cambio de régimen político ha significado en la mayoría de los casos una modificación de las políticas petroleras. Si bien los gobiernos de turno han reconocido el rol fundamental que juega la inversión extranjera directa en la productividad petrolera y en la ampliación de la frontera petrolera, la misma ha sido escasa. De hecho a partir de la modificación de la política petrolera en 2006, como se verá en el Capítulo III, la inversión en el sector se ha caracterizado por una reducida participación del sector privado; mientras que en las últimas dos décadas, las inversiones en actividades de exploración han sido “casi nulas”, representando una dificultad para el país al momento de restituir las reservas que se van agotando con la producción (Escobar, 2014). De acuerdo al ex Secretario de Hidrocarburos, frente a un estándar mundial de inversión en exploración petrolera de USD 2,40 por cada barril de petróleo, en Ecuador el nivel de inversión fue de USD 0,30 (Escobar, 2014).

Por otro lado, los instrumentos implementados para atraer IED durante el periodo de estudio no alcanzaron mayores éxitos. Por ejemplo, durante el periodo de estudio, se realizaron tres rondas de licitación petrolera con pobres resultados. A finales de 2002, bajo el Gobierno de Gustavo Noboa surge la Novena Ronda petrolera que al quedar inconclusa es retomada por el presidente Lucio Gutiérrez, pero se declarada desierta ante la ausencia de suscripción de contratos. En 2011, durante el gobierno de Rafael Correa, se convocó a empresas nacionales e internacionales a participar en la Décima Ronda que ofertaba 6 bloques petroleros y culminó con la firma de tres acuerdos. Más tarde, en noviembre de 2012 se anunció la Décima Primera Ronda, denominada Ronda

Suroriente Ecuador, con 13 bloques hidrocarburíferos; después de haber aplazado por dos ocasiones la fecha de presentación de propuestas concluyó con la suscripción de dos contratos (Becerra, 2015).

A su vez, los instrumentos encaminados a ampliar la frontera petrolera han sido rechazados por grupos de resistencia en contra de actividades petroleras en la Amazonía en virtud de sus efectos socioambientales y se han enfrentado a una contradicción con las políticas ambientales, específicamente durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. De acuerdo a Fontaine (2010), la contradicción de la política petrolera de Correa “es sujeta a contradicciones creadas por la presión de los conflictos sociales”. Si bien se continuó con la campaña de “reactivación petrolera” a inicios del año 2000, se concretó el reingreso del país a la OPEP y se proyectaron nuevas rondas petroleras en el oriente ecuatoriano; de forma paralela, se anunció la intención gubernamental de dar paso a una moratoria petrolera en el bloque señalado a cambio de una compensación financiera internacional (Fontaine, 2010), una propuesta conocida como Iniciativa Yasuní-ITT

En sí, se observa que los instrumentos adoptados para atraer IED a la fase de exploración petrolera no han alcanzado grandes resultados. Sin embargo, no se han realizado estudios que expliquen las razones por las que han fallado las inversiones privadas. Por lo cual, la pregunta central de la presente investigación es: ¿Cuáles han sido los instrumentos de política pública implementados para atraer inversión extranjera en la búsqueda de la ampliación de la frontera petrolera? Por lo tanto, el objetivo general consiste en analizar la política de promoción de IED para la fase de exploración petrolera a través del estudio de la coherencia de sus objetivos, la consistencia de los instrumentos y la congruencia entre los objetivos y los instrumentos.

De esta forma, a través del presente trabajo se pretende comprobar la siguiente hipótesis: en medio de la dependencia económica a los ingresos petroleros, la adopción de nuevos objetivos e instrumentos de política por parte de los gobiernos de turno, sin el abandono de objetivos e instrumentos previos ha generado debilidad en la

coherencia de los objetivos, en la consistencia de los instrumentos, y en congruencia entre los objetivos y los medios de la política pública de promoción de IED para la ampliación de la frontera petrolera. El sustento teórico de la hipótesis se presenta en el primer capítulo, en las secciones en donde se expone sobre los “mix” de instrumentos de política, la consistencia, la coherencia y la congruencia de los objetivos e instrumentos de política pública.

En aras de dar una respuesta a la preguntas central y verificar la hipótesis de este trabajo, se ha recurrido al neoinstitucionalismo como enfoque de análisis, el cual presta atención al rol de las instituciones en los procesos formales, económicos y políticos (Fontaine, 2015). Pues los instrumentos de política constituyen instituciones que pueden determinar el comportamiento de los actores, y pueden privilegiar o excluir a ciertos actores e intereses (Lascoumes y Le Gales). Además, como recurso metodológico se aplicó el esquema NATO de Hood (1986), que clasifica los instrumentos del Estado de acuerdo a sus recursos: Nodalidad o Información, Autoridad, Tesoro y Organización. En cuanto a la recopilación de información para la construcción de este trabajo, se recurrió a documentos, libros, artículos científicos, leyes, informes del gobierno y otros documentos relacionados con la temática a analizar. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a expertos en política petrolera.

En cuanto a la delimitación temporal del presente trabajo, se contempla el periodo 2002-2014. Se toma punto de partida el año en el inició la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) que le otorgó al Ecuador una mayor capacidad de transporte de crudo desde Lago Agrio hasta el puerto de Balao en Esmeraldas, incrementando sus exportaciones e ingresos económicos (OCP Ecuador, 2013). Con la construcción de esta obra se esperaba atraer inversión extranjera, en especial para el desarrollo de la exploración y explotación de los campos petroleros (Fontaine, 2002). Durante la primera década del siglo XXI, como se verá en el capítulo II, el precio del petróleo registró importantes incrementos, alcanzando un precio récord histórico en 2008, que caería ese mismo año como consecuencia de la crisis mundial; pero que, posteriormente se recuperaría (Ruiz & Iturralde, 2013). No obstante en 2014, el precio de referencia del crudo ecuatoriano en el mercado internacional WTI (*West Texas*

*Intermediate*) después de haber llegado en junio a su precio más alto del año, USD 115 por barril, experimentó una caída hasta USD 54,11 por barril en diciembre (El Comercio, 2015), el más bajo desde mayo 2009. En función de que esta caída de los precios exige nuevas estrategias de inversión, el límite temporal definido es hasta el año 2014.

De esta forma, la presente tesis se encuentra estructurada en tres capítulos. En el primer capítulo, se establecen los elementos teóricos del análisis de políticas públicas a través de los instrumentos, y su relación con la IED. En el segundo capítulo, se expone el contexto económico y político, nacional e internacional, en el que se han implementado los instrumentos de política de promoción de IED dirigida a la ampliación de la frontera petrolera. El tercer capítulo presenta los principales objetivos e instrumentos implementados por los gobiernos de turno en la promoción de la IED, y se realiza un análisis de la política pública para atraer IED a la etapa de exploración petrolera mediante la aplicación del modelo NATO. La exposición de los instrumentos de política pública y su respectivo análisis se aplica a dos subperiodos: 2002- 2005 y 2006 - 2014. Como se expone en el capítulo II, en Ecuador desde la década de los ochenta imperaba un “esquema neoliberal” caracterizado por privatizaciones y la limitada participación estatal; no obstante a partir del año 2006, con la adopción de ciertos instrumentos de política pública en favor del Estado ecuatoriano, se observa un punto de quiebre. En política petrolera, los instrumentos implementados fueron la Ley 42-2006, y la caducidad de contrato con la OXY durante el gobierno de Alfredo Palacio.

## **Capítulo I: El análisis de las políticas públicas a través de los instrumentos y la Inversión Extranjera Directa**

En este primer capítulo se definen las bases teorías del análisis de las políticas públicas a través de sus instrumentos y se determina su relación con la Inversión Extranjera Directa. Para esto se definen conceptos importantes como políticas públicas, el estudio de las políticas públicas, los instrumentos de políticas, la inversión extranjera directa; y se abordan recursos teóricos como el neoinstitucionalismo, sus enfoques, y la taxonomía de instrumentos de políticas de Hood (1986).

### **1.1. Las políticas públicas y su estudio**

Existe una multiplicidad de definiciones sobre el concepto de política pública. Una de las definiciones más completas que se ha encontrado es la propuesta por Velásquez (2009), quien después de realizar un análisis de los conceptos existentes y encontrar diferentes fallas<sup>1</sup>, propone el concepto:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009: 156).

Velásquez (2009) indica que una política pública es un proceso en la medida que se trata de “fenómeno complejo que se extiende en el tiempo” por el accionar de autoridades públicas que efectúan política todo el tiempo. De ahí que sus situaciones, objetivos e instrumentos se transformen con el tiempo. Además, enfatiza que la política pública en ocasiones requiere de acuerdos con otros entes públicos o incluso con terceros; y destaca la diversidad de los instrumentos o medios para alcanzar los objetivos de la política pública. A su vez, una política pública al ser realizada por un

---

<sup>1</sup> De acuerdo al autor, de las definiciones analizadas se concluyó que dejan fuera elementos importantes, o son muy generales e incompletas (Velásquez, 2009).

analista, estará determinada por sus “ideologías, enfoques y experiencias” pues se trata de una construcción social (Ibíd.: 159-162).

En cuanto a los actores involucrados en el proceso, al tratarse de política “pública” es necesaria “la participación de autoridades públicas”, es decir “personas o instituciones” jurídicamente facultadas para hacerlo (Velásquez, 2009: 163). Lo cual, en el Ecuador, se extiende desde el máximo mandatario hasta los concejos municipales; sin embargo, la participación de los actores dependerá del tipo de la política, las normas jurídicas y la etapa en la que se halle (Velásquez, 2009: 163). En el caso de los particulares, aquellos que no pertenecen a la esfera estatal, si bien su participación no es necesaria en el proceso, pueden intervenir ya sea impulsando la agenda de una determinada política o aportando al proceso cuando sean citados por los gobernantes; o, incluso pueden adquirir el rol de implementadores (Velásquez, 2009: 164)

Por otro lado, la política es “un acto intencional” a través del cual las autoridades públicas determinan un escenario como “problemático” y/o que requiere de intervención del Estado (Velásquez, 2009: 164 - 165). Por lo cual se fijan objetivos y para alcanzarlos ponen en funcionamiento ciertos instrumentos (Velásquez, 2009: 165). Este proceso estará marcado por los esfuerzos de ciertos actores, (públicos y privados) de incidir en él. Ante esto, los responsables de la definición de la política deberán hacer uso de diferentes clases de “racionalidades” con el fin de alcanzar sus objetivos (Velásquez, 2009: 166).

Velásquez (2009) también enfatiza que la política pública, como proceso integrador o subsistema<sup>2</sup>, no se construye de la nada, sino que estará afectado por un ambiente que intentará influenciarlo. El ambiente se encuentra determinado por: el sistema político,

---

<sup>2</sup> Al proceso se lo denomina “integrador” en la medida que acopla varios elementos fundamentales e interconectados de la política pública, desde los actores estatales u aquellos que puedan incidir en el proceso y sus decisiones, los instrumentos, objetivos y resultados de la política, hasta el contexto en el que se desarrollen. De esta manera, la política se instaura como sistema propio que recibe la denominación de subsistema para diferenciarlo de “sistemas mayores” que lo contienen, que lo determinan y a los que puede determinar (Velásquez, 2009:161).

el ordenamiento jurídico, los sistemas económico, social y natural<sup>3</sup>, y los subsistemas de otras políticas (Ibíd.: 164-166). Dada esta integración, se considera que la política pública es un sistema propio, denominado subsistema para diferenciarlo de sistemas más grandes que lo contienen, a los cuales influencia y que pueden llegarlo a influenciar (Ibíd.: 160). Por ejemplo, el sistema económico contiene varios subsistemas; inversiones, financiamiento, control de precios, comercio, entre otros.

El estudio de política pública ha cobrado notoria importancia en el seno de las ciencias sociales. A juicio de una gran parte de autores, surge en virtud del progresivo intervencionismo estatal en diversos aspectos de la vida social, sin tomar en cuenta el nivel de desarrollo de las sociedades (Roth, 2002: 11). Tal como lo señalan Meny y Thoenig (1992: 7), las autoridades públicas actúan e intervienen en sectores de distinta índole, desde la cultura hasta seguridad pública; mediante adopción de medidas, asignación de recursos o imposición de obligaciones. La esfera pública y estatal ha llegado a imponerse en toda área, ya sea cultural, social, educativa, económica o entre otras; de forma que la vida de los ciudadanos se ve fuertemente influenciada por su accionar (Meny y Thoenig, 1992: 7). De hecho, tras la Segunda Guerra Mundial, el creciente intervencionismo del Estado configuró el denominado Estado de Bienestar que convergió con el florecimiento de las ciencias sociales (Roth, 2002: 11). Desde la década de los años sesenta del siglo pasado, el estudio por la acción pública capturó el interés de representantes de las ciencias políticas, la economía, la sociología y la politología dando lugar al surgimiento y desarrollo de esta disciplina en Estados Unidos; y que de forma paulatina, se extendería a los países europeos (Roth, 2002: 11). Mientras que en los países de América Latina, aun con una tardía aparición, su despliegue ha sido bastante acelerado (Méndez, 1993: 4-5). Pero, ¿cómo se configura esta disciplina? y, ¿por qué es importante estudiar las políticas públicas?

Como lo indica Pierre (2006), cada disciplina ha contribuido con determinados elementos en la comprensión de las fases de la política (citado en Fontaine, 2015: 4). Como ejemplo de esto, la ciencia política contribuyó en el análisis de la formulación y

---

<sup>3</sup> Del orden local, nacional o internacional.

ejecución de políticas mediante las teorías de poder y el institucionalismo histórico; la economía, en la formulación de la política con la teoría de la elección racional; la sociología, con el entendimiento de las formas de elaborar agendas mediante su entendimiento de los problemas sociales. De esta forma, el estudio de las políticas públicas se alimentaría de la ciencia política, economía, y la sociología (Fontaine, 2015: 4).

Sin embargo, las transformaciones que ha sufrido el Estado, la sociedad, la economía y el contexto internacional desde los años 50, exige “nuevos instrumentos conceptuales y metodológicos” (Kooiman, 1993 citado en Fontaine, 2015: 5). Dunn (2004) coincide, al mencionar que el estudio de las políticas públicas es una “disciplina profesional orientada a la solución de problemas” alimentado por “métodos, del avance del conocimiento producido tanto por las llamadas disciplinas científicas, como por las comúnmente denominadas ciencias sociales, del desarrollo de las diversas profesiones y de los aportes de la filosofía política y social” (citado en Olavarría, 2007: 24). De esto, Olavarría resalta el carácter multidisciplinario del que goza el estudio de las políticas públicas; pues ante la existencia de problemas “multidisciplinarios e interdependientes”, es necesario recurrir a elementos de diferentes disciplinas (Ibíd.: 24).

Acerca de la importancia de su estudio, una de las razones principales radica en que permite entender y describir un escenario catalogado como problema público; las posibles políticas de respuesta y sus efectos<sup>4</sup>. Así mismo es importante comprender las razones y el contexto en el cual el Estado da una respuesta a los pedidos de intervención en situaciones en las que diferentes actores que se ven afectados; desde el trato que reciben estas demandas hasta su relación con las políticas implementadas (Olavarría, 2007: 25).

---

<sup>4</sup> Olavarría (2007: 25-26) también menciona tres razones adicionales: uno, con fines de asesoramiento profesional a autoridades y demás actores involucrados en el proceso de política pública; dos, para respaldar e impulsar la participación ciudadana en el proceso de política pública; y tres, para influenciar en el proceso de política pública.

Por otro lado, de acuerdo a Dye (2002) del estudio de la política pública se puede obtener tres tipos de aprendizajes. Uno, el escenario abordado por una política pública. Si el mismo ha sido reconocido como un problema por parte del estado y la importancia que ha recibido, el tipo de política implementada, el marco conceptual usado, el enfoque, la población objetivo, entre otros. Dos, la existencia de correspondencia entre la situación y el problema; en otras palabras si la política responde de forma adecuada al problema. Y finalmente, los resultados e impactos de la política implementada; su efectividad, eficacia y/o eficiencia, el surgimiento o ausencia de inconvenientes durante su implementación (Olavarría, 2007).

### **1.1.1. Los enfoques teóricos para el estudio de la política pública**

El estudio de las políticas públicas requiere de la adopción de un enfoque teórico que permita comprender y explicar un fenómeno. A juicio de Fontaine (2015: 35), existen tres enfoques teóricos que compiten en el estudio de las políticas públicas: el racionalismo, el cognitivismo y el neo institucionalismo. Cada uno difiere del otro en cuanto a sus objetos y los elementos usados para interpretar o explicar la realidad. El primer enfoque involucra las teorías relacionados con la toma de decisión de los actores e incluye a las teorías de elección racional, el conductivismo y la escuela de la elección pública. El segundo enfoque surge como antítesis del conductivismo, y se centra en los procesos de aprendizaje. Finalmente, el neoinstitucionalismo, marco teórico del presente trabajo considera como unidad de análisis a las instituciones, asumiendo que no todas son formales.

### **1.1.2. El institucionalismo, el nuevo institucionalismo y sus enfoques**

El institucionalismo fue desarrollado durante la primera mitad del siglo XX, valoraba a las instituciones como las pautas del funcionamiento social (Vargas, 2008: 47). Se centró en el estudio de las estructuras administrativas, legales y políticas; utilizando un enfoque descriptivo-normativo y escasamente analítico de las estructuras formales de un país (Dávalos, 2007: 1). No obstante, excluía elementos que no pertenecían a estas estructuras formales o que podían ser explicadas a partir de éstas (Dávalos, 2007: 1). Ante esta situación, el conductivismo se desarrolla y cobra fuerza, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial (Dávalos, 2007: 1). Es así como hasta finales

de la década de los setenta, la importancia del institucionalismo así como el número de sus adherentes disminuyeron (Dávalos, 2007: 1).

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, el regreso del institucionalismo al centro de la ciencia política, en respuesta a las orientaciones conductistas, implicó una reformulación; para los racionalistas las instituciones son el resultado de las decisiones de actores racionales, para los neoinstitucionalistas, las instituciones determinan el accionar de los individuos y consecuentemente, las decisiones políticas (Fontaine, 2015: 102). Ya en 1984, a juicio de March y Olsen (1984: 734) el nuevo institucionalismo lejos de ser coherente o consistente; no era completamente legítimo pero tampoco podía ser ignorado. Su aparición se dio en medio de una transformación de las instituciones sociales, económicas y políticas, que las hacía más grandes, más complejas y con mayores recursos; y consecuentemente, más importantes para la vida colectiva (March y Olsen, 1984: 734). Las principales diferencias con el viejo institucionalismo radican en su orientación a los procesos cognitivos, y se fundamenta más en el razonamiento deductivo (Fontaine, 2015:163).

Por otro lado, el neoinstitucionalismo se ha desarrollado en múltiples enfoques, siendo los más importantes: el histórico, el económico y el sociológico (Hall y Taylor, 1996: 5). En el seno del institucionalismo histórico, se desarrolla el estudio del Estado como un sistema complejo que determina los resultados y los conflictos sociales; se observa al Estado como el producto de algo y no una entidad autónoma de la sociedad (Fontaine, 2015:103). En otras palabras, los conflictos en lugar de ser el resultado de intereses egoístas, se encuentran constituidos por el orden del sistema institucional (Fontaine, 2015:103). Hall y Taylor (1996: 7), destacan cuatro características de este enfoque de institucionalismo: uno, una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales; dos, la importancia de las desigualdades en las relaciones de poder en comparación con el auge y el funcionamiento de las instituciones; tres, estudia la transformación institucional bajo la tesis de la

dependencia de la trayectoria<sup>5</sup>; y cuatro, destaca las ideas en los resultados políticos; y su vínculo con las instituciones (Fontaine, 2015: 103-104).

El neoinstitucionalismo económico, por su parte, es el resultado del vínculo de las teorías de elección racional y las instituciones estatales (Shepsle, 2006; Ostrom, 2007 en Fontaine, 2008: 109). Se basa en el supuesto de que los individuos persiguen la maximización de sus preferencias (Hall y Taylor, 1996: 12). Para Hennings (2017), este es un enfoque individualista de las instituciones que no considera su carácter social; y según el cual “grupos de interés tratan de cooptar a las agencias reguladoras en sus redes de relaciones de poder económico y político”. Esto se da en medio de una racionalidad limitada en función de las limitaciones cognitivas para conocer todas las posibilidades de acción (Vargas, 2008: 53). Bajo esta perspectiva, las instituciones son el resultado de pactos entre los actores (Hall y Taylor, 1996). De acuerdo a Fontaine (2015:112), la contribución de las teorías de la elección racional al análisis de las instituciones radica en comprender a las mismas mediante técnicas y métodos económicos.

Para el neoinstitucionalismo sociológico, tal como advirtieron Cohen, March y Olsen, las políticas no se crean o se desarrollan de forma independiente, sino que van a depender de las políticas pasadas (citado en Fontaine, 2015: 106). Las instituciones determinan las opciones de cambio que podrían efectuar los individuos. Es más, las instituciones inciden en la conducta de los sujetos (Fontaine, 2015: 107). Bajo este enfoque, las instituciones dotan a los individuos de una perspectiva general de la realidad y de distintos elementos, tanto subjetivos como culturales, que influyen en su entorno (Fontaine, 2015: 107). Es decir, las instituciones al constituirse como marcos de referencia influyen en la identidad y preferencias de los actores; y se mantienen en el tiempo al no poder ser objetadas. Tampoco significa que las instituciones no dejan de existir, sino que se transforman en función del contexto (Fontaine, 2015: 107). El carácter determinante de las instituciones en el accionar de los actores surge de la

---

<sup>5</sup> La tesis de la dependencia de la trayectoria plantea que existe una reducida transformación institucional en un periodo de tiempo y limitaciones en el voluntarismo político; con excepción de circunstancias extraordinarias que presentan una posibilidad y da paso a nuevas secuencias históricas (Fontaine, 2015: 103-104).

oposición a los enfoques racionalistas, para los cuales los intereses de los individuos les conducen a tomar decisiones racionales para maximizar sus beneficios; pues para los neoinstitucionalistas, la racionalidad es una construcción social y se ajusta a la cultura de los actores (Fontaine, 2015: 107).

De esta forma, las instituciones son tanto productos como factores determinantes de la cultura, en el que también tienen influencia las instituciones informales (Fontaine, 2015: 107). La idea de institución informal involucra: “la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluidas las relaciones de poder, y las reglas que derivan de esta regularidad y la refuerzan” (Fontaine, 2015: 107). Al hablar de regulación no solo se hace alusión a las de índole legal o jurídico sino a otras tipologías tales como la costumbre o la educación, pues regulan las conductas mediante códigos más o menos formalizados en función del contexto (Fontaine, 2015: 107).

El institucionalismo subraya la naturaleza endógena y la construcción social de las instituciones políticas. Para March y Olsen (1985, 1995), una institución es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables frente a la renovación de individuos y relativamente resistente a las preferencias idiosincráticas, y las expectativas de individuos y el cambio de situaciones externas (citado en March y Olsen, 2005).

## **1.2. Los instrumentos de política pública y la fase de implementación**

Una vez expuestos los enfoques teóricos que dominan el estudio de las políticas públicas, es importante definir el objeto de estudio del presente trabajo: los instrumentos de política pública. Para Varone (2001), los instrumentos representan los medios por los cuales el Estado conduce a los actores públicos y privados a tomar decisiones y adoptar comportamientos compatibles con los objetivos estatales; son la manifestación más visible de la intervención pública y poseen un valor constitutivo. En la misma línea, Van Nispen (2011) afirma que los instrumentos<sup>6</sup> son los medios de

---

<sup>6</sup> En Van Nispen (2011) se utiliza a manera de sinónimo los términos: *policy instruments*, *policy tools* y *governing instruments*.

intervención gubernamental en el mercado o en la sociedad con la finalidad de alcanzar objetivos o solucionar problemas; además, resalta que los instrumentos buscan lograr que las personas ejecuten cosas que de otra forma no realizarían. De acuerdo a Salomon (2002), son las técnicas de gobierno que de una manera u otra involucran la utilización de recursos estatales para el alcance de los objetivos de política. Finalmente, podemos tomar la definición propuesta por Howlett et al.(2009) que sostiene que son los medios y dispositivos reales que un gobierno usa en la implementación de las políticas. En sí, aun cuando estos conceptos son formulados por diferentes autores, resultan convergentes al recoger elementos como: intervención gubernamental, mercado, sociedad, objetivos, problemas, influir en terceros, comportamiento, recursos, implementación.

Por otro lado, existe un importante vínculo entre los instrumentos de política y las instituciones existentes. De acuerdo a Powell y Di Maggio (1991), los instrumentos son instituciones en el sentido sociológico del término; “institución” es utilizado para tratar al conjunto de reglas y procedimientos que gobiernan las interacciones y comportamientos entre los actores y las organizaciones (citado en Lascoumes y Le Gales, 2007: 8). Así mismo son definidos como los dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía, es decir los instrumentos de política constituyen instituciones en cuanto determinan el comportamiento de los actores y pueden privilegiar a ciertos actores e intereses y excluir otros (Lascoumes y Le Gales, 2007: 9). De esta forma, los instrumentos de política son considerados instituciones que determinan el accionar de los actores y consecuentemente, la política pública. Pero, ¿cómo los instrumentos de política se convirtieron en objeto de estudio y análisis?

Los estudios de los instrumentos de política pública se remontan a inicios de 1970<sup>7</sup> y su interés se enmarca en el modelo de análisis que examina las diferentes tipologías de

---

<sup>7</sup> Van Nispen (2011) indica que antes deben haberse escrito varios trabajos, sobretodo en economía sobre la intervención gubernamental ante las fallas de mercado. Como aclaración, una falla de mercado es una situación que se produce cuando un mercado no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles, tales como: 1) el monopolio, 2) las externalidades, 3) los bienes públicos y 4) los recursos comunes (Parkin y Loría, 2010).

instrumentos gubernamentales adoptados para cumplir con los fines políticos. Para ilustrar esto, se puede señalar el trabajo de Lowi (1966,1972) que identifica tres tipos de política en función de su impacto: distribución, regulación y redistribución; y más tarde incluiría un cuarto tipo “constitucional”. Aun cuando la aplicación de esta tipología fue limitada en virtud de su dificultad para operar y en cierta manera, de su inconsistencia; la premisa de “*policy determining policy*” resultó atractiva y fomentó nuevos esfuerzos por categorizar y entender los instrumentos de política. No obstante, es el auge de los estudios de implementación de política pública<sup>8</sup> que enriquece y otorga mayor importancia al estudio de los instrumentos (Howlett, Ramesh, y Pearl, 2009; Sarthou, 2015; Van Nispen, 2011).

La implementación es definida como “el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado”; y por medio del cual, una política puede ser influenciada por diferentes variables independientes, ya sean actores u otros factores, con la capacidad de favorecer, modificar u impedir el alcance de los objetivos inicialmente propuestos. De hecho, varios estudios revelan que al momento de implementar las políticas y cumplir con los objetivos propuestos se presentan distintos inconvenientes (Pülzl y Treib, 2007). Sin embargo, hasta 1970 la etapa de la implementación era vista como no problemática; se daba por sentado que los mandatos políticos eran claros y se pensaba que los administradores implementaban las políticas de acuerdo a las intenciones de los decisores de política (Howlett et al., 2009; Pülzl y Treib, 2007). Es en Estados Unidos, en la década de los años setenta, en donde inauguran los estudios de implementación<sup>9</sup>, en reacción a las crecientes preocupaciones sobre la efectividad de programas de reformas de amplio alcance. De acuerdo a Goggin, a partir de entonces se diferencian tres generaciones de estudios de implementación (Pülzl y Treib, 2007).

La primera generación de los estudios de implementación se caracteriza por su enfoque “Desde Arriba”, en inglés *top-down*, que centra su estudio en la habilidad de

---

<sup>8</sup> De acuerdo a Revuelta (2007), los estudios de política pública se dividen en tres etapas: toma de decisiones (o formación y diseño de la política), implementación de la política, y evaluación.

<sup>9</sup> Esto no significa que antes de 1970 no se hayan realizado estudios de implementación (Pülzl y Treib, 2007).

los decisores en desarrollar objetivos de política inequívocos y controlarlos en la etapa de implementación. Entre los principales referentes de esta primera generación, se encuentran autores como Sabatier y Mazmanian, Van Meter y Van Horn, quienes iniciaron sus análisis con la decisión política realizada por representantes gubernamentales (Howlett et al., 2009). No obstante, este enfoque presentó algunas limitaciones<sup>10</sup>, siendo el principal el considerar a actores con un rol marginal en la implementación de las políticas en comparación al que poseen los funcionarios de bajo nivel, tal como lo señalaron los analistas de la segunda generación (Pülzl y Treib, 2007).

Como una crítica y una alternativa a este enfoque, surge una segunda generación de los estudios de implementación o enfoque *bottom-up* a finales de la década de los setenta. Varios estudios mostraron que los resultados de las políticas no siempre se relacionaban de manera suficiente con los objetivos originales de la política (Pülzl y Treib, 2007; Revuelta, 2007). De esta forma, los analistas pertenecientes a este enfoque centran sus análisis en los denominados burócratas de primer piso como los principales actores en la aplicación de las políticas y conciben la implementación como procesos de negociación dentro de redes de implementadores (Revuelta, 2007). En consecuencia, se construye una investigación de abajo hacia arriba, estudiando nivel por nivel el potencial de influir en la política y los recursos requeridos para conseguir un objetivo. En sí, el modelo establece que los objetivos de los funcionarios de alto nivel pueden ser desviados por el accionar de los burócratas de menor nivel (Revuelta, 2007).

Para Howlett et al. (2009), el defecto más grave de estos dos enfoques reside en que asumen que los decisores entregan a los implementadores dirección y objetivos claros, cuando en realidad las intenciones gubernamentales pueden ser el producto de negociación y otros procesos; que dan como resultado objetivos y dirección vagos,

---

<sup>10</sup> Otra limitación del enfoque *top-down* es que supone la existencia de objetivos “claros y consistentes”, lo cual no es fácil de demostrar y por ende, los analistas deben resignarse con “valores aceptables”. Por otro lado, se argumenta que no ofrece una buena estructura para observar el cambio de la política, ni el proceso de aprendizaje de la misma. Finalmente, desestima las acciones y estrategias de otros actores como organizaciones, actores independientes, académicos, entre otros (Revuelta, 2007).

poco claros, e incluso contradictorios. Desde esta perspectiva, ambos enfoques resultan complementarios; pues juntos contribuyen a obtener un acercamiento más real de la implementación de la política. Sin embargo, ambos requieren una teoría que aborde los motivos de uso de ciertos instrumentos en ciertas situaciones y las razones detrás del comportamiento de los implementadores en el desarrollo de sus tareas (Howlett et al., 2009).

Estas inquietudes por el diseño de la implementación y el comportamiento son abordadas por la tercera generación de los estudios de implementación o las denominadas teorías híbridas, que se conforman con elementos de las visiones *top-down*, *bottom-up* y otros marcos teóricos existentes; permitiendo ver una mayor porción de la realidad (Howlett et al., 2009; Pülzl y Treib, 2007). El nacimiento de esta tercera generación se da de la mano de teóricos como Elmore, Sabatier y Goggin, que ante los acalorados debates entre los teóricos de la visión *top-down* y *bottom-up* intentaron sintetizar ambos enfoques<sup>11</sup>. Los esfuerzos por combinar lo mejor de los dos enfoques son diversos, aunque sin un patrón común en sus resultados. De todas formas, estas teorías híbridas han concedido dos innovaciones importantes a la teoría de la implementación. Por un lado, intentaron superar la debilidad conceptual del debate polarizado entre los teóricos de la primera y segunda generación; y por otro lado, algunos teóricos de esta tercera generación resaltaron ciertos elementos de importancia que hasta entonces recibieron poca atención (Pülzl y Treib, 2007).

Un claro ejemplo de esto es el trabajo de Elmore, uno de los mayores defensores del modelo *bottom-up*, que incluye los conceptos de *backward mapping* y *forward mapping*, y sostiene que al estar entrelazados, ambos determinan el éxito de un programa. Por lo cual, los formuladores de políticas deberían iniciar con los instrumentos de política y los recursos disponibles para el cambio de política (*forward mapping*); y, a su vez, reconocer la configuración de los incentivos de los implementadores y de los grupos objetivo (*backward mapping*) (Pülzl y Treib, 2007; Revuelta, 2007).

---

<sup>11</sup> Otros autores importantes de esta generación son Majone, Wildavsky, Ripley (Pülzl y Treib, 2007).

De esta forma, uno de los aportes de los estudios de la fase de implementación fue conceder importancia a los instrumentos de política y a su estudio; ya que como instituciones que determinan el accionar de los diferentes actores requieren ser analizados. En la próxima sección se abordará la base teórica del estudio de los instrumentos de política que servirán de base del presente trabajo.

### **1.2.1. El estudio de los instrumentos de política pública**

El estudio de los instrumentos de política pública se distingue por contar con dos corrientes independientes de literatura que varían sustancialmente; la una liderada por economistas; y la otra, por científicos políticos (Howlett, 2005: 31). En sus primeros trabajos, ambos grupos de investigadores pecaron en simplificar demasiado el uso y la selección de los instrumentos (Howlett, 2005: 31).

Por ejemplo, los economistas pertenecientes a la “primera generación” del estudio de instrumentos se centraron en las relaciones empresas - gobierno; y en los efectos de las regulaciones estatales y la formación de la política pública en la eficiencia de las empresas (Howlett, 2005: 31). Además, se centraron en las fallas del mercado que justifiquen la intervención estatal y en las posibles técnicas que “corrijan” estas fallas (Howlett, 2005: 31). Mientras que, otros académicos favorecieron las razones políticas como la principal explicación de la selección de instrumentos y la efectividad gubernamental (Howlett, 2005: 32). Los análisis realizados por esta primera generación contó con tres inconvenientes: uno, tendían a promover una perspectiva puramente técnica o puramente política en la selección de los instrumentos; dos, retrataban las elecciones de instrumentos en términos rígidos (buenas o malas)<sup>12</sup>; y tres, establecieron una amplia brecha entre las prácticas administrativas complejas y las discusiones y consultas teóricas demasiado simplistas (Howlett y Rayner, 2007: 3). Este último inconveniente hace referencia al enfoque de los estudiantes de las elecciones de instrumentos en decisiones de adoptar herramientas individuales, cuando la práctica administrativa usualmente requiere del uso de múltiples instrumentos o “combinaciones de instrumentos de política” (Howlett, 2005: 33).

---

<sup>12</sup> Por ejemplo: opciones en favor al mercado “buenas” y opciones en contra del mercado “malas”; o viceversa (Woodside, 1986 en Howlett y Rayner, 2007: 3)

Sin embargo, no todos los trabajos iniciales registraron estas particularidades; algunos analistas presentaron modelos y análisis de instrumentos y de elección de instrumentos más complejos y matizados (Howlett, 2005: 32). Estos trabajos sirvieron de base para la “segunda generación” de estudios de las elecciones de los instrumentos que se enfocaron en desarrollar modelos más relevantes de políticas de la selección de instrumentos que examinaran, por ejemplo, el papel desempeñado por las redes de políticas en las deliberaciones y selección de los instrumentos (Howlett y Rayner, 2007: 3). Durante el desarrollo de estos estudios, se conocía que en determinadas circunstancias los gobiernos podían seleccionar instrumentos con base en su eficiencia técnica y su adecuación teórica, pero se argumentó que esto tomaría lugar solo en situaciones muy particulares; por ejemplo, en la formulación de políticas fiscales y monetarias en donde los expertos técnicos pueden participar en la deliberación de las políticas (Howlett y Rayner, 2007: 3).

De esta forma, la segunda generación de los estudios intentó superar los inconvenientes presentados en los estudios de la primera generación (Howlett, 2005: 33). Por ejemplo, se enfocaron en la influencia del contexto político y la naturaleza de las combinaciones de instrumentos en sus trabajos (Howlett, 2005: 33). Si bien los estudios pertenecientes a esta generación representaron un gran avance en relación a la primera (párrafo anterior), todavía contaban con propias limitaciones. En primer lugar, ignoraron la relación entre los “instrumentos sustantivos”, aquellos diseñados para afectar la producción y entrega de bienes o servicios a la sociedad; y los “instrumentos procedimentales”, aquellos diseñados para alterar los procesos de política, sólo se enfocaban en uno u en el otro (Howlett, 2000, 2004 en Howlett y Rayner, 2007: 3). En segundo lugar, los estudios se centraron de manera exclusiva en ejemplos únicos y discretos de selección de instrumentos; aun cuando admitían que las elecciones de instrumentos a menudo se realizaba en “paquetes” o se acumulaba en “paquetes” (Howlett, 2000, 2004 en Howlett y Rayner, 2007: 3).

Una clara diferencia entre las dos primeras generaciones del estudio de los instrumentos, es que los representantes de la segunda generación se preguntaban ¿por qué se usa una determinada combinación de instrumentos procedimentales y

sustantivos en un contexto sectorial específico?, en lugar de ¿por qué los hacedores de política utilizan un determinado instrumento?, como lo hacían los representantes de la primera generación (Howlett, Kim, y Weaver, 2006: 6). No obstante, dar una respuesta a la primera interrogante no es sencillo (Howlett, Kim, y Weaver, 2006: 6). Requiere la habilidad de identificar y realizar un inventario de los instrumentos utilizados en las combinaciones existentes y analizar la manera en la que se interrelacionan, si faltan herramientas o cual puede ser contraproducente o sinérgica en sus efectos (Howlett, Kim, y Weaver, 2006: 6). Si bien esto suena sencillo, alcanzarlo resulta complicado (Howlett, Kim, y Weaver, 2006: 6). Ahora bien, para la elaboración de este trabajo se propone utilizar la taxonomía de instrumentos de política NATO, pues como se verá en la siguiente sección constituye una excelente herramienta de análisis (C. Hood, 2007).

### **1.2.2. La tipología NATO y los “mix” de instrumentos**

Del estudio de los instrumentos han resultado múltiples intentos por identificarlos y clasificarlos en categorías significativas. Se pueden mencionar algunos de estos trabajos como: la taxonomía de instrumentos de Cushman (1941), sustentada en la decisión gubernamental de influir en la sociedad o no, y en el uso o no uso de regulaciones coercitivas; la categorización de instrumentos de Dahl y Lindblom (1953), fundamentada en el nivel de intrusión y dependencia en las agencias estatales o mercado; o la tipología de Lowi (1972), que como se expuso previamente en el presente trabajo, fue raramente aplicada en virtud de su dificultad de aplicar y porque de alguna forma mostraba cierta inconsistencia (Howlett et al., 2009).

De acuerdo Howlett et al. (2009:115), en lugar de intentar construir listas exhaustivas, que habían producido “inventarios arcanos” - como el esquema para al menos 64 tipos generales de instrumentos en la política económica europea producida por Kirschen y sus colegas (1994)- los investigadores de políticas buscaron formas de agrupar tipos muy similares de instrumentos en unas pocas categorías que podrían analizarse para determinar "las técnicas" de intervención social, tal como lo sugirió por Salomon (1998:256). En este sentido, los académicos regresaron a los trabajos tempranos de Laswell sobre las “estrategias” y trataron de identificar los “recursos

gubernamentales” básicos en los que los instrumentos dependieron para su eficacia (Howlett et al., 2009).

Sin embargo, la taxonomía desarrollada por Hood (1986) es una de las tipologías más sencillas e influyentes. Denominado así por sus siglas en inglés: *Nodality, Authority, Treasure, Organization*, el modelo reúne todos los instrumentos de política en cuatro categorías amplias en función de los recursos que poseen los gobiernos: Nodalidad o Información, Autoridad, Tesoro y Organización, los cuales pueden ser usados para manipular a los actores políticos (Howlett et al., 2009: 115).

Nodalidad implica estar en el medio de una red de información. Los gobiernos son un punto nodal<sup>13</sup> en uno o en los tres siguientes sentidos: uno, como representantes; dos, al ver distintos casos le permiten construir un almacén de información no disponible para todos; y tres, se ubican en un punto central en el que todos los caminos se dirigen hacia él. El recurso de nodalidad le permite al gobierno difundir información bajo el fundamento de representante o de tener toda la información (Hood y Margets, 2008). Así mismo, le entrega al gobierno una posición estratégica a partir de la cual puede administrar o captar información (Hood y Margets, 2008). La credibilidad es el factor limitante y la forma en la que el gobierno usa este recurso es a través de los mensajes enviados y recibidos (Hood y Margets, 2008).

Autoridad indica la tenencia de poder legal u oficial (Lasswell y Kaplan, 1950 en Hood y Margets, 2008); el cual es empleado para demandar, prohibir, garantizar, adjudicar (Hood y Margets, 2008). La autoridad es distintiva del gobierno y le permite “decidir” en un sentido legal u oficial. El gobierno hace uso de este recurso mediante símbolos de autoridad oficial dentro del límite de la legalidad (Hood y Margets, 2008).

Tesoro se refiere a la posesión de dinero o bienes intercambiables (Hood y Margets, 2008). El tesoro le provee al gobierno la capacidad de intercambiar mediante el uso de dinero dentro del límite de lo intercambiable. El gobierno puede usar su tesoro para

---

<sup>13</sup> Un nodo es definido como la unión de canales de información (Hood y Margets, 2008)..

influenciar a terceros, pagar por “mercenarios” o información; el factor limitante del uso de este recurso es la solvencia (Hood y Margets, 2008).

Por último, la organización supone la posesión de personas con habilidades -soldados, burócratas, trabajadores-, tierras, materiales, edificios, computadores y equipos, de cierta manera organizados (Hood y Margets, 2008). En ciertos casos, la autoridad se relaciona con los otros tres recursos sin ser un producto de estos. La organización le faculta al gobierno actuar de manera directa, usando sus propias fuerzas sin recurrir a mercenarios (Hood y Margets, 2008). El gobierno hace uso de este recurso mediante acuerdos o procedimientos físicos, dentro del límite de la capacidad (Hood y Margets, 2008).

En cuanto a los estilos de implementación, estos se encuentran compuestos de la combinación o de la mezcla de instrumento. Configuran simples formas de combinaciones de política y se desarrollan en el tiempo mientras los gobiernos intentan alterar la producción y la distribución de bienes y servicios en la sociedad y determinan que deben legitimar estos intentos (Howlett y Rayner, 2007: 6).

El descubrimiento de los estilos de implementación destaca: uno, la aplicación de elementos procedimentales y sustantivos; y dos, el empate de los instrumentos tiene una dimensión histórica importante. Esto implica que una evaluación de la adecuación, coherencia u “optimalidad” de las elecciones de instrumentos dentro de un mix de instrumentos requiere que se identifiquen características específicas de combinaciones particulares (Howlett y Rayner, 2007: 6). De hecho, la “tercera generación” del estudio de elección de instrumentos de política pretende abordar una serie de preocupaciones que involucran el diseño y la adopción de “mezclas” óptimas de instrumentos en contextos complejos de toma de decisiones e implementación (Bressers y O’Toole 2005; Eliadis, Hill y Howlett 2005 en Howlett et al., 2006: 2).

Se debe realizar una distinción entre las combinaciones o mix de instrumentos y las combinaciones o mix de políticas; una combinación o mix de instrumentos pertenece a una combinación o mix de políticas. El concepto de combinación o mix de

instrumentos remarca las interacciones entre instrumentos, lo cual implica que la influencia de un instrumento de política es modificado por la co-existencia de otros instrumentos (Nauwelaers et al., 2009 citado en Rogge y Reichardt, 2016: 1025).

### **1.2.3. Consistencia, coherencia y congruencia**

Antes de tratar sobre los Nuevos Acuerdos de Gobernanza, es importante definir criterios evaluativos clave para el desarrollo de la presente investigación, los que han surgido de los trabajos conceptuales de mix o combinaciones de instrumentos, se trata de la coherencia, la consistencia y la congruencia. La consistencia de los instrumentos es la habilidad de los múltiples instrumentos de política para reforzarse en lugar de debilitarse entre sí en la búsqueda de objetivos de política individuales (Howlett y Rayner, 2013). La coherencia es la capacidad de múltiples objetivos de política de coexistir entre sí de una manera lógica (Howlett y Rayner, 2013). La congruencia, es la capacidad de múltiples objetivos e instrumentos de política de trabajar juntos de una manera unidireccional y de apoyo mutuo (Howlett y Rayner, 2013). En otras palabras, los instrumentos de política son consistentes cuando trabajan juntos para alcanzar un objetivo de política, y son inconsistentes cuando actúan el uno contra el otro y son contraproducentes, por ejemplo, generando incentivos y desincentivos para el alcance de los objetivos de política producidos (Rogge, Kern, y Howlett, 2017). Los objetivos de política son considerados coherentes si existe una relación lógica con los objetivos y si pueden ser alcanzados de manera simultánea sin compensaciones significativas, y son incoherentes si contienen contradicciones importantes, por ejemplo, políticas que no pueden alcanzarse de manera simultánea y conducen al alcance de solo algunos o de ninguno de los objetivos originales (Rogge, Kern, y Howlett, 2017).

Ya en cuanto a los Nuevos Acuerdos de Gobernanza<sup>14</sup> (NAG), se puede decir que estos comprenden las nuevas combinaciones de instrumentos, por medio de los cuales los gobiernos intentan crear o reconstruir un ámbito de la política con objetivos de política coherentes y un conjunto de instrumentos de política consistente que se apoyen mutuamente para el alcance de los objetivos (Howlett y Rayner, 2007: 7). Uno

---

<sup>14</sup> Traducido de *New Governance Arrangements*.

de principales retos prácticos que enfrentan los NAG es que casi nunca empiezan en la nada (Howlett y Rayner, 2007: 7). Los posibles resultados de los NAG pueden tener cuatro posibles resultados, ver tabla Nro.1.

**Tabla Nro. 1**

**Tipología de los Nuevos Acuerdos de Gobernanza de acuerdo a la relación entre los objetivos y los medios que contienen**

		Las combinaciones de instrumentos son	
		Consistentes	Inconsistentes
Los múltiples objetivos son	Coherentes	Optimo	Inefectivo
	Incoherentes	Mal dirigido	Fracaso

*Fuente: Howlett y Rayner (2007: 8)*

La variedad de posibles resultados se explica por el hecho de que el desarrollo de nuevas políticas se encuentra restringido por la elección de políticas pasadas que se han institucionalizado. Para Howlett y Rayner (2007: 8), siguiendo la línea de Hacker, los esfuerzos por establecer un NAG que persiga múltiples objetivos pero efectivos a nivel interno, mediante múltiples pero consistentes instrumentos de política, puede fallar en tres áreas diferentes: estratificación, conversión y desvío, ver tabla Nro. 2. Estas situaciones difieren del “reemplazo” o “agotamiento”, que es una situación en la que los elementos de los instrumentos más antiguos se han descartado o se han abandonado y se ha diseñado una nueva combinación (Thelen, 2003 citado en Howlett y Rayner, 2013: 176).

**Tabla Nro. 2**

**Tipología de los Nuevos Acuerdos de Gobernanza de acuerdo a la relación con políticas existentes**

		Las combinaciones de instrumentos son	
		Consistentes	Inconsistentes
Los múltiples objetivos son	Coherentes	Integración	Desvío
	Incoherentes	Conversión	Estratificación

*Fuente: Howlett y Rayner (2007: 8)*

La estratificación, calificada como la peor forma de crear un NAG, es el proceso en el que simplemente se añaden nuevos instrumentos y objetivos, sin el abandono de elementos existentes; y por lo general, conduce a una incoherencia entre los objetivos e inconsistencia en los instrumentos( Howlett & Rayner, 2007:9). El desvío toma lugar cuando los objetivos de la política cambian sin que cambien sus instrumentos, los cuales se vuelven inconsistentes con los objetivos y muy probablemente ineficaces en alcanzarlos (Howlett & Rayner, 2007:9). La conversión se da cuando se intenta modificar el mix de instrumentos en un dominio más manejable con aras de cumplir nuevas metas, en un dominio en el que el cambio está bloqueado (Howlett & Rayner, 2007:9).. En este caso, si bien la consistencia puede permanecer intacta, hay un alto riesgo de incongruencia entre los instrumentos antiguos y los nuevos objetivos que se han introducido (Howlett & Rayner, 2007:9).

El diseño óptimo de los NAG implica asegurar que se eviten los resultados subóptimos que surgen de estos procesos. La elección de los instrumentos para ser efectiva, debe estar relacionada de manera estrecha con los objetivos de política; y cualquier objetivo nuevo o herramienta nueva debe estar integrada con las políticas existentes (Howlett et al., 2009: 172; Howlett y Rayner, 2007: 9).

### **1.3. La Inversión Extranjera Directa y los instrumentos de política pública**

Conforme los estándares mundiales, se define a la IED como la tenencia de al menos un 10% de la propiedad por parte de un inversionista extranjero (Villareal, 2004: 248).

Para Krugman y Obstfeld (2006: 170), la IED comprende “los flujos internacionales de capital en los que la empresa de un país crea o amplía en la filial de otro país”. El traslado de capital conlleva, además de la transferencia de recursos, la adquisición de control o participación duradera. Esto implica una “relación a largo plazo” entre el inversionista directo y la empresa; y “un grado significativo de influencia” del inversionista en el control de la empresa (OMC, 2002: 4).

Aunque resulta complicado hablar de una teoría de inversiones, las teorías existentes coinciden en que la IED tiene efectos positivos para los países receptores, tales como: a) acceso a recursos de capital para el financiamiento de proyectos públicos y privados que exijan altos niveles de inversión; b) acceso a conocimiento o tecnología que generen nuevas capacidades locales o aumenten las ya existentes; c) formación de recursos humanos, d) entrada a las redes internacionales de cadenas de distribución de empresas extranjeras; y d) creación de actividad económica y empleo (Gligo, 2007: 9).

No obstante, la apropiación de los beneficios de la IED no es instantánea, y depende del carácter de la inversión así como de las peculiaridades del país receptor. De hecho, los países destinatarios de IED enfrentan el reto de captar estos beneficios, ya que se corre el riesgo de que la empresa extranjera se convierta en una “isla” en el país y que ningún beneficio sea absorbido por la economía local (Ibíd.: 113). Por otro lado, la IED también conlleva impactos negativos para el país receptor. De ahí que es importante abordar el concepto de externalidad negativa, definida por Krugman como “un coste no compensado que un individuo o empresa impone a otros”; y, en el caso de la IED, puede consistir en impactos ambientales, o en el deterioro de las condiciones de trabajo, caracterizado por una reducción de sueldos y extensas jornadas laborales (Hernández, 2014: 43-46). Pero, ¿qué puede hacer un gobierno para atraer IED a su territorio?

Para Gligo (2007: 9-10), existe una constante búsqueda y análisis de zonas geográficas por parte de las empresas transnacionales para posicionar sus inversiones; y como resultado, también existe una creciente rivalidad entre los países al momento de atraer IED y sus beneficios. Dicho esto, los gobiernos pueden adoptar dos posturas diferentes

con respecto a la atracción de IED: “no hacer nada” o intervenir de forma activa (Gligo, 2007: 9). La primera postura enmarca las “políticas pasivas”, las cuales se fundamentan en las “ventajas comparativas, o, las condiciones macroeconómicas o estructurales del país” (Gligo, 2007: 9). En donde la acción del país se reduce a definir el marco legal que regula la IED, sin inmiscuirse en la toma de decisiones por parte de las empresas. Este tipo de estrategias suele ser suficiente cuando el fin de la empresa es la búsqueda de mercados o de recursos naturales; su indicador de éxito suele ser el nivel de inversión alcanzado (Gligo, 2007: 9 - 10).

No obstante, a nivel mundial se han venido desarrollando marcos de política más avanzados los cuales son recogidos por la segunda postura, de intervención activa, para sacar el máximo provecho; en donde lo que prima, además de los niveles de IED, son el tipo y la calidad de inversión (Gligo, 2007: 10). Esto significa que la inversión recibida por un país se relaciona de manera consistente con sus objetivos de desarrollo económico<sup>15</sup>. La aplicación de este tipo de estrategia exige determinar los tipos de inversión requeridos para alcanzar los beneficios esperados; y así generar el entorno adecuado para atraerlos. Los beneficios de la IED se ven maximizados en el momento en que las políticas de atracción de inversión se encuentran afiliadas y vinculadas con las políticas de desarrollo del país receptor<sup>16</sup> (Gligo, 2007: 10). A su vez, cuando los objetivos de política de los países concuerdan con los intereses de las empresas inversoras se genera un “círculo vicioso” que favorece tanto al inversor como al país receptor (Ibíd.: 10).

De igual manera, se deben considerar las motivaciones y factores de decisión de las empresas transnacionales al momento de invertir. Para un país, esta información es fundamental pues incide directamente en la definición de políticas de promoción de IED adecuadas. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

---

<sup>15</sup> Los países más exitosos en la atracción de este tipo de inversión se han concentrado sobre todo en Europa, Asia y ciertas economías en transición, mediante la implementación de “políticas más activas y focalizadas”. En América Latina y el Caribe, aun cuando se han incorporado este tipo de estrategias, los esfuerzos en definir políticas claras y en integrarlas con las otras políticas de desarrollo han sido débiles (Gligo, 2007: 10).

<sup>16</sup> La IED no es la respuesta directa al crecimiento y desarrollo económico de un país; sin embargo, puede jugar un rol importante cuando se alinea con los objetivos de desarrollo del mismo (Gligo, 2007: 10).

(CEPAL, 2003: 24), una de las motivaciones de las empresas que han invertido en América Latina y el Caribe es la inversión que busca materias primas<sup>17</sup>; dentro de lo cual resalta la búsqueda de petróleo y gas, así como de recursos mineros en países de la Comunidad Andina (CAN), Argentina, Chile y Trinidad y Tobago. En cuanto a los factores de decisión de las empresas para realizar inversiones en países extranjeros, de acuerdo a un estudio efectuado por el Organismo Multilateral de Garantías de Inversión (OMGI) del Banco Mundial en 2002, intervienen: “el acceso a consumidores, ambiente político y social y estable, facilidad para hacer negocios, la calidad y confiabilidad de la infraestructura y de los servicios básicos, niveles de corrupción, costos laborables, acceso a materias primas”, entre otros (Gligo, 2007: 25)

Por su parte, Dunning (1977, 1981, 1988) construyó una clasificación sobre los elementos que determinan la IED en diferentes tipos de ventajas: de propiedad, de internacionalización, y locacionales del país receptor respecto del emisor<sup>18</sup>. El tercer tipo de ventajas incluye ciertos elementos como el ambiente institucional y político. Esto implica que se puede atraer, o ahuyentar, inversionistas con la implementación de medidas gubernamentales que incidan en factores institucionales o estructurales a través de: mejoras en el ambiente macroeconómico, mejoras en la infraestructura, incremento del nivel de educación de la fuerza laboral, acuerdos de integración regional, fortalecimiento de las instituciones públicas, garantías sobre el respeto a los contratos y derechos de propiedad (citado en Morales, Oriana, y López, 2009: 147-148).

Para Gross (1989), en los países en vías de desarrollo, el proceder de los inversionistas se encuentra determinado en gran medida por las políticas del gobierno que cambian con mayor velocidad. Adicionalmente, los ciclos económicos influyen en la dirección de las políticas de gobierno hacia los capitales extranjeros. De modo que, en periodos

---

<sup>17</sup> Las otras tres motivaciones son: uno, inversión que busca acceder a nuevos mercados; dos, inversión que persigue ganar terceros mercados; y tres, inversión que busca algún activo o elemento estratégico (CEPAL, 2003: 24).

<sup>18</sup> Las ventajas de propiedad incluyen todos los activos que posee la empresa transnacional y en las que no tienen participación las empresas locales, tales como la tecnología. Las ventajas de internacionalización se desarrollan cuando las empresas asumen la producción en el extranjero en lugar de conceder licencias en el exterior para proteger secretos productivos (Morales et al., 2009:147).

de crecimiento, imperan las políticas nacionalistas, mientras que en periodos de recesión, existe mayor apertura (Morales et al., 2009: 149).

A juicio de Morales et al. (2009), para incrementar los flujos de los montos de IED, los gobiernos pueden establecer tres tipos de políticas de incentivos: fiscales, financieras y de promoción, ver Tabla Nro.3. Un ejemplo de política fiscal es la reducción del impuesto a la renta; de política financiera, el subsidio por contratación de mano de obra; y, de promoción, la firma de acuerdos regionales (Morales et al., 2009: 147). Las políticas fiscales, financieras y de promoción para atraer IED son elementos imprescindibles en el estudio de los instrumentos de política adoptados por parte de los diferentes gobiernos de turno para atraer IED en aras de extender la frontera petrolera, durante el periodo de estudio.

**Tabla Nro. 3**  
**Tipos de políticas para atraer IED**

<b>Tipo de política de incentivos</b>	<b>Concepto</b>	<b>Ejemplos</b>
<b>Fiscal</b>	Asignación de beneficios fiscales	Reducción en la tasa de impuesto sobre la renta. Periodos de exención de impuestos. Regímenes especiales de deducción de impuestos.
<b>Financiera</b>	Compensaciones monetarias.	Subsidios y apoyos económicos Beneficios tributarios por áreas geográficas Subsidios por contratación de mano de obra
<b>De promoción</b>	Difusión de oportunidades de inversión a potenciales inversionistas en el extranjero.	Giras internacionales para la promoción y difusión de oportunidades. Ruedas de negocios entre inversionistas nacionales y extranjeros. Firma de acuerdos regionales.

*Adaptado de Morales et al., (2009) en “Una evaluación de las políticas promocionales de inversión extranjera directa en América Latina”.*

**Elaboración:** La autora

En el presente capítulo se ha realizado una aproximación al análisis de las políticas públicas y sus principales enfoques teóricos, resaltando la importancia del estudio de los instrumentos de política mediante la tipología NATO. Se realizó un acercamiento a los conceptos de coherencia, consistencia y congruencia utilizados en el estudio de la política pública, que permitirán comprobar la hipótesis del presente trabajo. Además, se abordaron el concepto de IED, las ventajas y desventajas que representan para un país receptor, así como los determinantes y motivaciones de las empresas transnacionales para mover sus capitales a territorios extranjeros. Finalmente, se trató sobre el rol fundamental que poseen los gobiernos en la atracción de IED a sus territorios y la maximización de sus beneficios; mediante la adopción de distintos tipos de políticas públicas. En este sentido, estos elementos serán la base que permitirá identificar los diferentes instrumentos implementados para atraer IED a la fase de exploración petrolera, catalogarlos en función del modelo NATO, y determinar la consistencia de la combinación de instrumentos, y su congruencia con los objetivos de política.

## **Capítulo II: Contexto económico y político**

El presente capítulo aborda el contexto económico y político en el que fueron seleccionados e implementados los instrumentos de política para promover IED en la fase exploración petrolera en Ecuador. En el primer capítulo, se mostró que la instrumentación de políticas públicas depende e incide en un sinnúmero de factores. Dada la importancia del petróleo, la instrumentación de la política petrolera nacional depende e influye en la situación económica, política, social y ambiental del país. De esta forma, en este capítulo se destaca la importancia del petróleo así como los principales rasgos de su industria en la economía mundial y nacional. A continuación, se detallan los eventos económicos, políticos, sociales y ambientales que transformaron al país durante el periodo de estudio; y en donde el petróleo jugó un papel central. De esta forma, se exponen las principales acciones de los gobiernos de turno en relación a este recurso, la presencia de las empresas petroleras en el país, el rechazo a las actividades petroleras por los conflictos socioambientales, y los litigios internacionales, que en su mayoría, fueron resultado de la implementación de instrumentos en la búsqueda de una mayor participación del Estado en la renta petrolera.

### **2.1. El petróleo en el mundo y en el Ecuador**

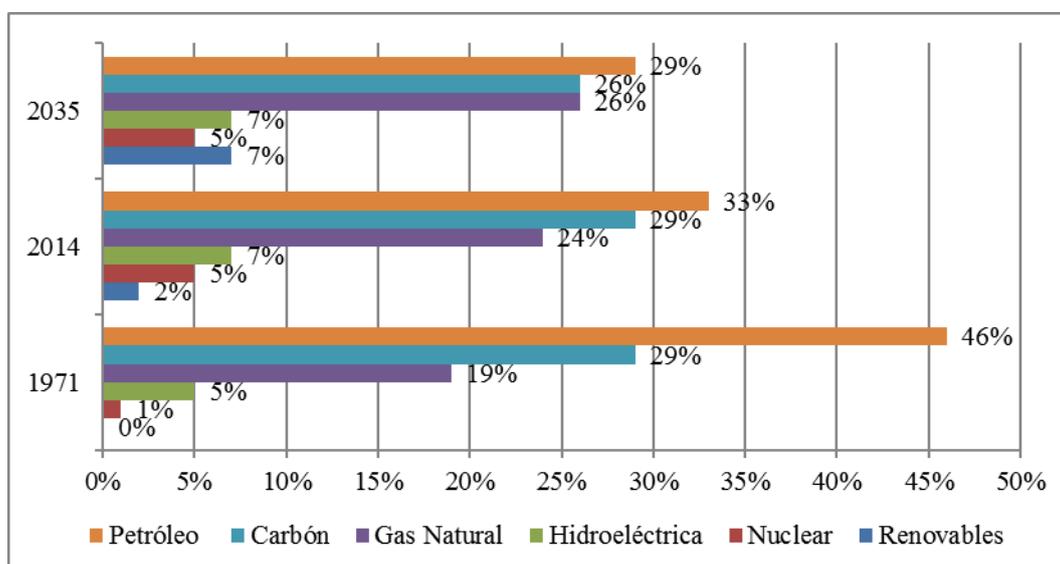
El crudo de petróleo es uno de los recursos esenciales y presentes en la vida cotidiana, su industria se destaca por ser una de las ramas más poderosas en la economía mundial. En 2014, las rentas del sector petrolero constituyeron el 2,05% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (The World Bank, 2017). Las empresas de petróleo, así como de gas, se enlistan entre las corporaciones más grandes a nivel mundial; de hecho, seis de las diez empresas más importantes del mundo, clasificadas por los ingresos, se encuentran en la industria petrolera (Statista, 2016: 1-2). La importancia de este recurso le ha dotado de centralidad en disputas internacionales, destacando ciertos casos de confrontaciones militares como: el Golpe de Estado en Irán en 1953, la guerra del Golfo en 1991, la Invasión a Irak por parte de Estados Unidos en 2003 o el conflicto entre Siria e Irak que inició en 2011 (BBC, 2015: 1-3).

### 2.1.1. El petróleo como fuente de energía, consumo, producción y reservas

El petróleo es la principal fuente de energía en el mundo; y pese a los supuestos sobre el crecimiento de fuentes de energía alternativas, se considera que continuará siéndolo por muchas décadas más (Berdzenadze, 2015). El consumo de petróleo y derivados como fuentes de energía, radica en que al ser líquidos y contener un alto nivel energético, su transporte y almacenamiento resultan manejables. De acuerdo a British Petroleum (2015), al término de 2014 el petróleo representó el 33% del consumo energético total y se estima que para el año 2035 sea del 29%. En contraste, las energías renovables en el año 2014 constituyeron apenas el 2% del consumo energético total; y se calcula que en 2035 alcancen el 7%, ver gráfico Nro.1. (AIHE, 2012, 2015).

**Gráfico Nro. 1**

**Consumo energético mundial en 1971, 2014 y 2035 (participación porcentual)**



**Fuente:** AIHE, 2014

**Elaboración:** autora

En 2014, el 58% del consumo mundial de petróleo se concentró en diez países: Estados Unidos, China, Japón, India, Canadá, Corea del Sur, Alemania, Brasil, Arabia Saudita y Rusia (OPEP en AIHE, 2015: 8). Estados Unidos es el principal consumidor de petróleo en el mundo; mientras que en el caso de China, su condición reciente de

gran importador de petróleo es el producto del crecimiento acelerado de su economía. A inicios de los años noventa, constituía el más grande exportador del petróleo del continente asiático, hoy en día es el importador con el crecimiento más rápido a nivel mundial (Dicken, 2011 en Ruiz e Iturralde, 2013: 44).

Por el lado de la oferta, también existe un alto nivel de concentración en la producción de crudo. En 2014, el 61,6% de la producción mundial correspondió a la producción de 10 países: Arabia Saudí, Rusia, Estados Unidos, Canadá, China, Irán, Irak, Emiratos Árabes, Irak y Kuwait (British Petroleum, 2015).

En cuanto a las reservas mundiales de crudo, para el cierre del 2014 existían 1,655.56 miles de millones de barriles de crudo, que geográficamente se encontraban distribuidos en Medio Oriente (48%), América del Sur y Central (20%), América del Norte (13%), África (8%), Unión Europea/Euroasia (8%), Asia Pacífico (3%). Venezuela y Arabia Saudita encabezaron la lista de los países con mayores reservas con 299,90 mil millones y 268,35 mil millones de barriles respectivamente (AIHE, 2015). De acuerdo a la Agencia Internacional de Energía, (IEA, por sus siglas en inglés), a nivel de América Latina, después de Venezuela y Brasil, Ecuador ocupa el tercer lugar con las reservas más grandes con 8.8 mil millones de barriles de reservas de crudo probadas (IEA, 2015).

### *El precio del petróleo*

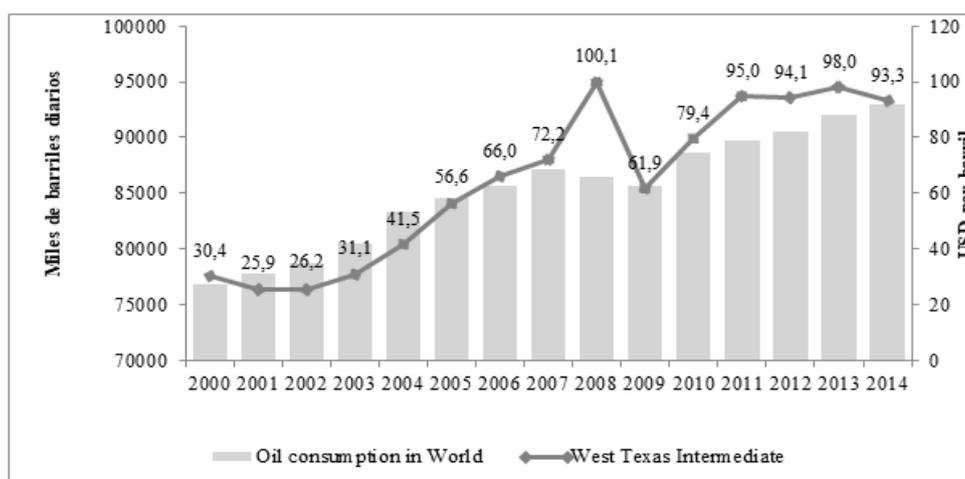
El periodo de estudio del presente trabajo abarca casi la totalidad de la primera década del siglo XXI, en donde los precios del petróleo y de otras materias primas experimentaron un crecimiento importante. Para Ruiz (2013), este periodo se caracterizó por la expansión del modelo capitalista reflejado en la ampliación de la demanda de ciertos recursos estratégicos en el mercado mundial, tales como el petróleo y los minerales. Este aumento se vio influenciado por el incremento de la demanda y en gran medida, al boom especulativo resultado del flujo de capitales. En el caso concreto del petróleo, el incremento de precios fue el resultado de un conjunto de factores:

[...] desacople entre la oferta y la demanda, los cambios en la geopolítica mundial, el incremento de los costos de producción del petróleo, el cambio en las expectativas de futuro, la creciente intervención del capital financiero en el negocio de los hidrocarburos y la no menos importante especulación en el sector (Yergin, 2009 en Ruiz e Iturralde, 2013).

En el año 2008, por ejemplo, el precio del petróleo alcanzó un record histórico, producto de la creciente demanda de China y la especulación de las bolsas de valores en crisis (Berdzenadze, 2015). Sin embargo, ese mismo año el precio se desplomó como consecuencia de la crisis mundial (Berdzenadze, 2015). A partir del 2010, si bien el precio empieza a recuperarse, en 2014 el precio de crudo comienza a bajar producto de una sobreoferta provocada por el boom del petróleo de esquisto en Estados Unidos<sup>19</sup>, lo cual le permitió incrementar su producción y consecuentemente, reducir sus importaciones de petróleo (Berdzenadze, 2015), ver gráfico Nro. 2. Estas fluctuaciones del precio del petróleo afectan a la mayoría de las economías, ya sean consumidores, productores o ambos (Berdzenadze, 2015).

**Gráfico Nro. 2**

**Consumo mundial y precio internacional de petróleo WTI, 2000-2014**



**Fuente:** British Petroleum

**Elaboración:** La autora

<sup>19</sup> El esquisto o petróleo de esquisto se encuentra contenido en depósitos de rocas que deben ser taladradas y extraídas de forma sólida a la superficie, a del crudo que generalmente se encuentra en forma de fluido (Rebolledo, 2017 :1).

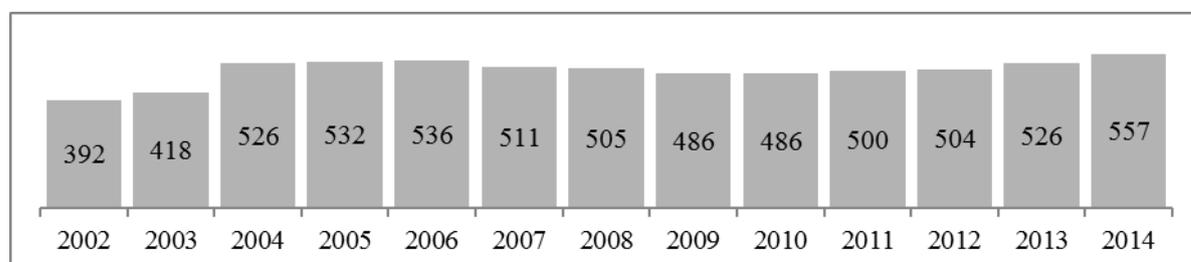
En América Latina, el boom en precios implicó un incremento continuo de los volúmenes y valores de comercio exterior. En exportaciones, prevaleció el incremento de los precios sobre los volúmenes; mientras que en importaciones, conformadas principalmente por manufacturas, el aumento de los volúmenes importados imperó sobre el aumento moderado de los precios (Ruiz e Iturralde, 2013: 39,41). Simultáneamente, en el caso de las empresas dedicadas a actividades extractivas, el incremento de precios de petróleo y otras materias primas significó altos niveles de rentabilidad, los cuales han sido significativamente superiores a la rentabilidad de empresas en otro tipo de industrias (Ruiz e Iturralde, 2013: 39,41).

### 2.1.2. El petróleo en la economía ecuatoriana

Ecuador se caracteriza por contar con una economía primario – exportadora; es decir posee una alta dependencia en la producción y exportación de bienes primarios, sustentada en la amplia variedad de recursos naturales con los que cuenta el país, tanto mineros como agrícolas (Varela, 2010: 127-129). En comparación con otros países, la participación de Ecuador en la producción y consumo resulta marginal. En 2014, por ejemplo, Ecuador contribuyó con apenas el 0,7% de la producción mundial y 0,3% del consumo total (British Petroleum, 2015). Con una producción diaria de 557 mil barriles de crudo en 2014, ver Gráfico Nro. 3; Ecuador es el quinto productor de petróleo más grande de América Latina y a su vez, el productor más pequeño de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (AIE).

**Gráfico Nro. 3**

**Producción diaria de petróleo en miles de barriles, 2002-2014**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** La autora

Es importante señalar que, desde la década de los setenta, el petróleo ha constituido el recurso fundamental en el desarrollo económico del país. De hecho, la participación del sector petróleo en la estructura productiva del país se ha mantenido relevante; con una participación de no menos del 10% del PIB durante el periodo de estudio, ver tabla Nro. 4.

**Tabla Nro. 4**

**Composición Porcentual del Producto Interno Bruto, 2000-2014**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>VAB petrolero*</b>	11,9	12,2	15,4	14,8	14,8	13,5	12,9	12,8	12,1	11,7	11,5	10,8	10,6
<b>VAB no petrolero</b>	82,6	82,8	79,6	80,3	80,5	81,6	82,1	83,1	83,9	84,2	84,5	85,3	85,9
<b>Otros elementos del PIB</b>	5,5	5,0	5,0	4,9	4,7	4,9	5,1	4,0	3,9	4,1	4,1	3,9	3,5

\*Comprende el Valor Agregado Bruto de las industrias de extracción de petróleo y minas más la refinación de petróleo.

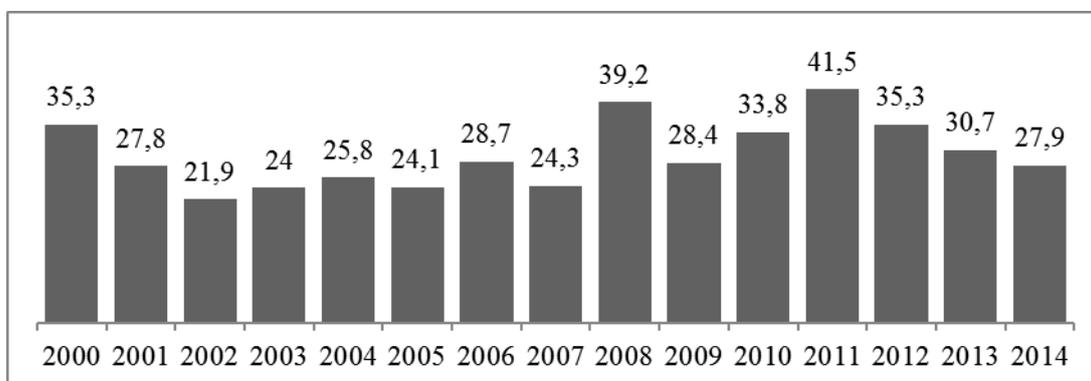
*Fuente: Banco Central del Ecuador*

*Elaboración: autora*

El petróleo también ha desempeñado un rol fundamental en el sector fiscal. En el año 2014, el Sector Público No Financiero registró ingresos por encima de los USD 39 mil millones, de los cuales cerca de USD 11 mil millones correspondieron a ingresos petroleros, equivalente al 27,9% de los ingresos totales (BCE, 2015). Esta participación alcanzó su punto más bajo en el año 2002 con 21,9%; y el más alto en 2011, con 41,5%, ver Gráfico Nro. 4. Si aun cuando el petróleo no es la principal fuente de ingresos fiscales del país, ha fomentado la inversión pública, propiciando el crecimiento económico nacional (Ekos, 2014). Sin embargo, la economía ecuatoriana al ser fuertemente dependiente de este recurso se ha visto favorecida o perjudicada frente a las fluctuaciones en su precio. En 2011, Wilson Pastor, entonces ministro de Recursos Naturales no Renovables, afirmaba que la economía nacional se beneficiaba en USD 46 millones por cada dólar que aumentaba en el precio del petróleo; y se veía afectada en el mismo monto, por cada dólar que se reducía en el precio (Xímenez, 2011).

**Gráfico Nro. 4**

**Participación porcentual de los ingresos petroleros en el total de ingresos del Sector Público No Financiero, 2000-2014**



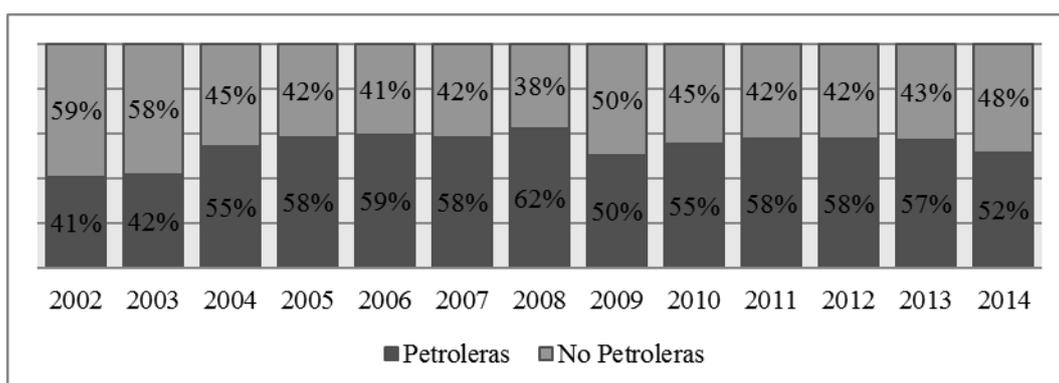
*Fuente: Banco Central del Ecuador*

*Elaboración: La autora*

En cuanto al sector externo, el petróleo es el principal producto de exportación y consecuentemente, el que representa un mayor ingreso de divisas. Entre el 2002 y el 2014, como se puede apreciar en el Gráfico Nro.5, llegó a constituir más de la mitad de los ingresos por concepto de exportaciones; incluso alcanzando el 62% de las exportaciones totales en el año 2008.

**Gráfico Nro. 5**

**Composición de las exportaciones en porcentaje, 2002-2014**



*Fuente: Banco Central del Ecuador*

*Elaboración: La autora*

No obstante, tal como lo señala Llanes (2008), aun cuando Ecuador es un país con petróleo, resulta paradójico que, frente a la ausencia de capacidad para refinación para

satisfacer la demanda nacional el país se vea obligado a importar productos refinados de petróleo.

## **2.2. El contexto político nacional**

Si bien el estudio del presente trabajo comprende el periodo 2002-2014, es importante hacer referencia rápidamente a ciertos acontecimientos que son determinantes en el contexto político, económico, y social del país durante el periodo de estudio. A partir de la década de los ochenta, el país ingresó en el denominado modelo neoliberal cuyas políticas se fundamentaron en ajustes estructurales, la reducción del Estado, y la apertura de la economía al libre mercado internacional<sup>20</sup> (Oleas, 2017). Como parte de este modelo, las esferas de poder generaron una nueva política petrolera, en aras de atraer inversión extranjera directa, generar riqueza y fuentes de empleo; y en la década de los noventa, se vio fortalecida mediante propuestas que buscaban “privatizar, concesionar y delegar al capital privado los bienes y servicios públicos más rentables que estaban bajo el control del Estado” de acuerdo (Llanes, 2008: 17-23). Como resultado de estas políticas, el país experimentó una mayor expatriación de las ganancias petroleras, concentración y dependencia económica, y mayor endeudamiento público (Llanes, 2008). A juicio del autor, desde el régimen de Sixto Duran Ballén (1992-1996) hasta el de Lucio Gutiérrez (2003-2005), en política petrolera, fue una época que se distinguió por la firma de muchos contratos petroleros en el marco de las privatizaciones y concesiones (Llanes, 2008).

De forma paralela, y en parte como consecuencia del modelo económico adoptado, entre 1996 y 2006 los ecuatorianos vivieron una época de fuerte inestabilidad política<sup>21</sup>; tres presidentes elegidos de manera democrática fueron destituidos de sus

---

<sup>20</sup> Durante la década de 1980, el modelo de industrialización dirigida por el Estado se dio por terminado, las reformas de mercado arrancaron y el modelo de gestión de la política económica se transformó. La denominada década perdida, caracterizada por un largo periodo de crisis, significó el inicio de una nueva etapa en la historia económica del país, en la que prevalece “*la modernización neoconservadora de los equilibrios macroeconómicos, la reducción del Estado, los mercados desregulados y la apertura comercial*” (Montalvo, 2017). En 1992, el país se insertó plenamente en un modelo neoliberal con el ascenso al poder de Sixto Durán-Ballén (Andrade, 2009).

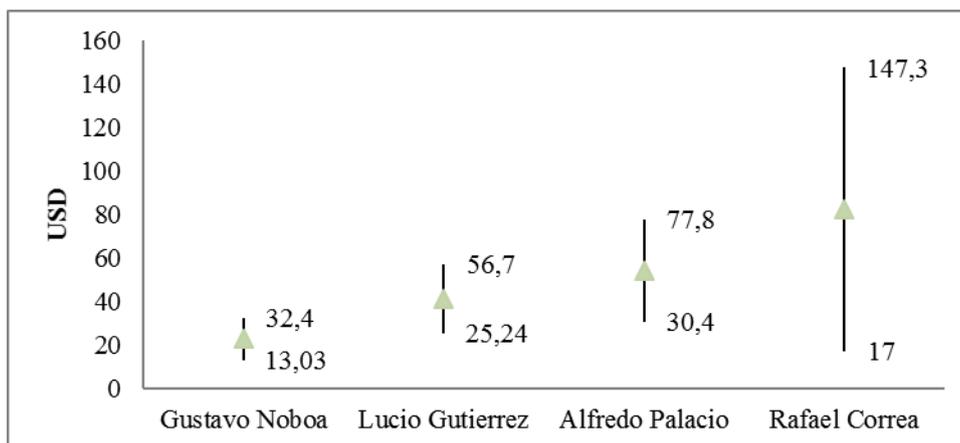
<sup>21</sup> A juicio de Revelo (2011), este periodo de inestabilidad política afectó el proceso de instrumentación e implementación de políticas energéticas y los ciclos de las políticas públicas en el país. Esto en razón de que los presidentes electos como los presidentes interinos no dieron continuación a la política petrolera de sus predecesores y se sirvieron de reformas institucionales para implementar políticas de

cargos: Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000, y Lucio Gutiérrez en 2005. En suma a esto, el evento que modificó profundamente la realidad nacional fue la adopción del dólar como moneda nacional a inicios de 2000, posterior a la retención de los depósitos por parte de los bancos privados, suceso conocido como el “feriado bancario”; elementos determinantes en el derrocamiento de Mahuad; y que agudizaron la migración de compatriotas al exterior (Acosta, 2006). Según estimaciones, entre los años 2000 y 2005, más de un millón de ciudadanos ecuatorianos habrían abandonado el país, cifra que podría rondar hasta los 2,5 millones (Acosta, 2009).

Finalmente, es importante mencionar la escalada de los precios del barril de petróleo con la que contaron los gobiernos de turno: Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio, Rafael Correa, como se puede observar en el gráfico Nro. 6. Sin duda, este factor externo jugó un rol importante al momento de decidir sobre las políticas petroleras del periodo de estudio.

**Gráfico Nro. 6**

**Los precios más altos y más bajos del petróleo según los gobiernos en USD de 2014**



**Fuente:** El Comercio, 2014

**Elaboración:** La autora

---

corto plazo de acuerdo a la ideología de las autoridades de turno, en lugar de consolidar una política petrolera de largo plazo y de estado.

### 2.2.1. De Gustavo Noboa a Alfredo Palacios

A continuación, se realizará una breve contextualización de los diferentes gobiernos del país durante el periodo de estudio:

#### *El gobierno de Gustavo Noboa*

El 22 de enero de 2000, Gustavo Noboa, quien se desempeñaba como vicepresidente de la República, fue posesionado como el nuevo presidente por el Congreso Nacional. Entre los compromisos del nuevo gobierno sobresalió el de salvaguardar la dolarización; en este sentido, se implementó una serie de medidas (El Comercio, 2016).

Para Ruiz e Iturralde (2013: 47-48) es en el marco de urgencia de suministrarse de divisas y sostener la dolarización que se pueden interpretar las principales reformas al sector petrolero. Una de las medidas sugeridas para la captación de dólares fue la venta anticipada de crudo, *factoring* petrolero (Ruiz & Iturralde, 2013). Para viabilizar esta opción, se desarrolló una estrategia para aumentar la producción de petróleo, arriesgando a que este incremento se base en la producción y transporte de petróleo por parte de compañías privadas (Ruiz & Iturralde, 2013). De hecho, en marzo de 2000, durante el gobierno interino de Gustavo Noboa se aprobó un conjunto de reformas legales, previamente propuesto por Jamil Mahuad con la finalidad de respaldar el modelo de la dolarización (Ruiz & Iturralde, 2013). Estas modificaciones fueron introducidas mediante la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley 2000-4) conocida como “Ley Trole”, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 34 del 13 Marzo del 2000, y comprendió cambios en 14 leyes diferentes (Ruiz e Iturralde, 2013; Rosero, 2009).

La Ley de Hidrocarburos<sup>22</sup>, como parte de este conjunto de leyes, fue reformada en varios aspectos; sin embargo la principal modificación fue permitir la participación privada en actividades de *downstream*, es decir: en transporte, que incluye

---

<sup>22</sup> En Ecuador, el principal instrumento legal que reglamenta la actividad petrolera es la Ley de Hidrocarburos expedida en 1978, año desde el cual se han introducido una serie de importantes reformas.

construcción y reparación de ductos; y, en la refinación de petróleo, gestiones reservadas hasta entonces a la participación de empresas del Estado. Esto permitió que un consorcio privado se encargue de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), un proyecto que se venía ideando desde el gobierno Mahuad y que estuvo acompañado por irregularidades, pues la oferta inicial de OCP Limited fue de USD 799 millones, pero el contrato se firmó por USD 1.400 millones. Por otro lado, en agosto del mismo año, se expide la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, Ley Trole II, mediante el Decreto Ley 2000-1 publicado en el Registro Oficial No. 144. Con esta reforma, se buscaba atraer inversión privada para las actividades de *upstream* frente al deterioro del sector; y se prohibieron prácticas o regulaciones que impidan la libre competencia en todas las actividades relacionadas con hidrocarburos (Ruiz e Iturralde, 2013: 48; Rosero, 2009: 150).

#### *El gobierno de Lucio Gutiérrez*

El 15 de enero de 2003, triunfa como presidente democráticamente electo el Coronel Lucio Gutiérrez, un actor clave en el golpe de estado contra el gobierno de Jamil Mahuad en enero de 2001. Las particularidades de militar y golpista, así como sus vínculos con el movimiento indígena y su discurso populista, afianzaron la expectativa de la ciudadanía ante las promesas de una transformación profunda en la realidad nacional (Paltán, 2005: 51; Olivares, Villamar, y Acosta, 2003). Sin embargo, desde el inicio de su mandato se reflejó la ausencia de una definición ideológica (Paltán, 2005: 51). Durante su campaña electoral manejó una imagen progresista de izquierda, y ya en funciones como primer mandatario adoptó un camino conservador en la conducción de la economía, se acercó políticamente a la derecha y a los Estados Unidos (Paltán, 2005). Su administración se caracterizó por casos de corrupción y nepotismo; su equipo de trabajo estuvo conformado por familiares, amigos y ex compañeros del ejército, la participación de representantes de grupos económicos dominantes como Mauricio Pozo, como ministro de economía, o Ivonne Baki, como Ministra de Comercio Exterior, a esto se sumó la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional<sup>23</sup> en febrero de 2003, elementos que le otorgaron a su

---

<sup>23</sup> De acuerdo a Olivares et al. (2003), la décimo tercera Carta de Intención firmada con el FMI durante el gobierno de Gutiérrez se convertiría en su Plan de Gobierno; reúne políticas de austeridad fiscal con

gobierno una fuerte tendencia política y económica neoliberal (Paltán, 2005: 51; Olivares, Villamar, y Acosta, 2003). El desarrollo de su agenda política provocó la desaprobación y la disolución con los movimientos políticos y sociales que lo impulsaron al poder, principalmente de los indígenas; y también descontento entre los ciudadanos (Paltán, 2005). En política económica, entre las principales medidas que se anunciaron fueron: incrementar el precio de los combustibles y de otros servicios, así como recortar el gasto social y congelar los salarios del sector público (Paltán, 2005: 51; Olivares, Villamar, y Acosta, 2003).

En política petrolera, al igual que sus predecesores, su accionar denotó un tinte privatizador y en favor del capital extranjero. En junio de 2003, el mandatario anunciaba la entrega de las Joyas de la Corona<sup>24</sup> a empresas extranjeras: “He tomado la decisión de que los cinco campos (Joyas de la Corona) se contraten con la mayor urgencia por el sistema de obras y contratos específicos” (Villavicencio, 2010). Durante este mismo mes, los trabajadores de PETROECUADOR (Empresa Estatal de Petróleo del Ecuador), mediante la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros (FETRAPEC) organizaron una huelga en contra de la política petrolera de Lucio Gutiérrez y su ministro de Energía y Minas, Carlos Arboleda, que incluía la privatización y concesión de la más grande empresa estatal (FETRAPEC, 2003). La respuesta del régimen consistió en despidos masivos de trabajadores así como juicios penales y órdenes de prisión por terrorismo y sabotaje en contra de los líderes sindicales (FETRAPEC, 2003; Villavicencio, 2010).

---

ajustes de precios en servicios de telefonía y electricidad, aumento en el precio de los combustibles, congelamiento de salarios, reducción de los servidores públicos y de la masa salarial; apelaba a un aumento de impuestos, y pretendía salvaguardar los intereses del capital internacional financiero internacional. Además como parte de las medidas contempladas, se buscaba la privatización de las centrales eléctricas y de las empresas telefónicas, de las pensiones jubilares, y del sector petrolero.

<sup>24</sup> Las Joyas de la Corona es el nombre que reciben los grandes campos petroleros operados por Petroecuador: Sacha, Auca, Shushufindi, Cononaco, Lago Agrio y Libertador; y que se destacan por su nivel productivo, el volumen de sus reservas y la calidad del petróleo. Los campos fueron nacionalizados después de su operación por parte de la empresa Texaco, que desarrollaba operaciones desde la década de los setenta del siglo XX. De acuerdo a Villavicencio (2010), son áreas cuya operación ha permitido el financiamiento de una gran parte del Presupuesto del Estado, llegando a ser el 37% en el año 2007; y durante 30 años, gobiernos neoliberales y populistas buscaron su privatización y concesión sin éxito frente a la oposición social.

Por otro lado, el “crudo oriente” ecuatoriano alcanzó un promedio de entre USD 30 y USD 35 en el año 2004, incluso llegó a bordear los USD 40, con importantes ingresos para el país (EFE, 2004). Sin embargo, de acuerdo a Fernando Santos, analista petrolero y ex ministro de Energía, estos fueron desperdiciados en el gasto corriente y al pago de la deuda externa (EFE, 2004). Frente a los precios históricos alcanzados en ese entonces, el Coronel prometió que en 2005 iniciaría una “agresiva campaña internacional de atracción de capitales de inversión, para que sean empresas foráneas las que arriesguen y produzcan en campos petrolíferos vírgenes, donde se estiman que existen grandes reservas”, sin llegar a materializarse (EFE, 2004).

Durante los dos años cuatro meses de su mandato, remitió al Congreso proyectos reformatorios a la Ley de Hidrocarburos, calificados como económico urgente, con la finalidad de trasladar la industria hidrocarburífera al capital privado en dos ocasiones (Llanes, 2008: 173). La primera, en 2004 cuando pretendió introducir nuevas modalidades contractuales y reactivar los campos petroleros operados por Petroecuador, que fue visto como un intento de profundizar la privatización en el sector (Llanes, 2008). Posteriormente, en enero de 2005, el Cnel. Gutiérrez durante su informe a la Nación por su segundo año de gobierno anunció la implementación de una reforma a la Ley de Hidrocarburos, con el objetivo estratégico de atraer IED y financiar el presupuesto estatal; por otro lado, indicó que la política petrolera bajo su gobierno se encaminaba a aumentar la producción y la agregación de nuevas reservas con intervención privada (Ecuador Inmediato, 2005). No obstante, con el derrocamiento del Coronel en abril de 2005, la medida no se concretó y fue desechada (Llanes, 2008).

### *El gobierno de Alfredo Palacio*

El 20 de abril de 2005, Alfredo Palacio<sup>25</sup>, quien venía ejerciendo el cargo de Vicepresidente de la República, es nombrado Presidente de la República del Ecuador y responsable de terminar el mandato electoral en enero de 2007 (Ortiz, 2016). Durante su ejercicio como Vicepresidente, se evidenció un profundo distanciamiento con el

---

<sup>25</sup> Previo a su designio como vicepresidente de la República, no había tenido incursión en la política salvo un corto periodo como Ministro de Salud durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén.

entonces Primer Mandatario, exhortándolo a escuchar a los grupos colectivos, impulsar el consenso y mantener sus ofrecimientos de campaña (Ortiz, 2016). Una vez instaurado el nuevo régimen, estructuró un equipo de trabajo, que en primera instancia sería responsable de detener los procesos de adjudicación por contratos de explotación petrolera, revisar los acuerdos de liberalización comercial y priorizar el pago de la “deuda social” (Ortiz, 2016). El nuevo gobierno se enfocó en garantizar la dolarización, así como en respetar los compromisos internacionales del país: el servicio de la deuda externa y el Acuerdo de Cooperación Bilateral con Estados Unidos sobre la Base de Manta<sup>26</sup> suscrito en 1999 con una duración de 10 años (Ortiz, 2016).

En política petrolera, durante el gobierno de Alfredo Palacio se expidió una reforma a la Ley de Hidrocarburos, mediante la Ley 42-2006, con lo cual se impuso una redistribución de los excedentes petroleros, distribuyendo en partes iguales la participación del Estado y de las empresas (50-50) (Fontaine, 2017: 95). La medida estaba diseñada para que las empresas en contrato de participación de exploración o explotación entreguen por lo menos la mitad de las ganancias “extraordinarias” realizadas desde el año 2003, provenientes del “saldo entre el precio de venta del petróleo ecuatoriano (promedio mensual ponderado FOB) y el precio vigente a la fecha de suscripción del contrato” (Fontaine, 2017: 95). Pues la mayor parte de los contratos entonces vigentes se habían suscrito en los años noventa, cuando el precio referencial de barril de petróleo era de USD 15 (Fontaine, 2017: 95). Gracias a esta modificación, de acuerdo al entonces presidente del Congreso Nacional, el Dr. Wilfrido Lucero, se esperaba recibir USD 2 millones por día. No obstante, para las empresas petroleras privadas la medida fue inconstitucional, y anunciaron sus intenciones de trasladar el caso ante los tribunales, argumentando que una ley no puede modificar contratos que han sido previamente suscritos (PAÍS, 2006). Aun así, de acuerdo a Orozco (2012: 72) las empresas procedieron con los pagos, a excepción de la empresa estadounidense City Oriente Limited, como se verá más adelante,

---

<sup>26</sup> Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL, por sus siglas en inglés) tenía como función: detectar, controlar y rastrear aeronaves que realizaran actividades relacionadas con el narcotráfico.

presentó una demanda ante la Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

### **2.2.2. El gobierno de la Revolución Ciudadana**

A nivel regional, el inicio del siglo XXI se caracterizó por el surgimiento de experiencias políticas de corte progresistas, calificado como “el giro a la izquierda” de América Latina<sup>27</sup>(Stoessel, 2014: 1). El fenómeno arrancó en Venezuela en 1999 y Brasil en 2002, con el ascenso al poder de Hugo Chávez y de Lula da Silva respectivamente (Stoessel, 2014: 3). En Ecuador, se concretó con el inicio del mandato de Rafael Correa<sup>28</sup> en enero de 2007 (De La Torre, 2010: 158; Stoessel, 2014). Entre los elementos principales de campaña que lo llevaron a la presidencia destacan: uno, la promesa de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes; y dos, acabar la “larga noche neoliberal” (De La Torre, 2010: 159). Una vez en el poder, al igual que otros gobiernos de izquierda, se procedió con el desmantelamiento del paquete de políticas neoliberales, el Estado recobró un rol rector en la economía y se amplió el gasto social (De La Torre, 2010: 159).

La instauración del gobierno de la Revolución Ciudadana significó una transformación institucional que incluiría todos los niveles estatales. El instrumento fundamental del rescate del Estado y sus capacidades fue la Constitución de Montecristi, aprobada mediante referéndum en 2008, que estableció como régimen de desarrollo del Buen Vivir, el cual supone una convivencia armónica entre el ser humano y la naturaleza. La

---

<sup>27</sup> Los regímenes gubernamentales pertenecientes a este fenómeno, recibieron diversos calificativos desde “postneoliberales”, “progresistas”, “neodesarrollistas”, “populistas” hasta gobiernos del “socialismo del siglo XXI” (Stoessel, 2014:7). En líneas generales, la característica en común de estos gobiernos es que plantearon una ruptura con el denominado modelo “neoliberal” y la recuperación de las capacidades estatales mediante proyectos políticos post-consenso de Washington; de hecho, su surgimiento es atribuido en gran parte a los efectos negativos derivados de las políticas en favor del mercado en la mayoría de países latinoamericanos (Stoessel, 2014:1). En el año 2008, once de dieciocho países de la región eran gobernados por presidentes de izquierda o centro-izquierda (Stokes, 2009 en Stoessel, 2014:1).

<sup>28</sup> En 2005, durante el gobierno de Alfredo Palacio, Rafael Correa ejerció funciones como Ministro de Economía, quien durante su gestión suprimió el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIREP), alegando que beneficiaba a quienes poseían bonos de deuda pública. Sin embargo, renunció a su cargo después de 106 días haber sido posesionado, en función de discrepancias con Palacio. Entre las iniciativas en materia económica impulsadas resaltan: la colocación de un máximo de USD 300 millones de bonos a Venezuela; reducir la dependencia de organismos multilaterales como Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI); e incrementar el gasto social (El Universo, 2005a).

Constitución también recopiló una nueva visión del Estado, cuyos componentes claves serían el “ordenamiento territorial, la construcción de un sistema económico más justo y solidario, la diversificación del aparato productivo, la protección del medio ambiente y la planificación por objetivos”(Orozco, 2012: 63). Además, la nueva constitución convirtió a la naturaleza en un sujeto de derechos (Asamblea Constituyente, 2008). Todos estos elementos también fueron reunidos en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007 y posteriormente, en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 (Acosta, 2009: 209; Orozco, 2012: 63).

Adicionalmente, como parte de la agenda política, desde el inicio de su gestión se planteó la necesidad de trabajar en la ampliación y diversificación de la estructura productiva del país (PAIS, 2006: 265). Y en el marco del PNPBV 2009-2013, se propuso el cambio de la matriz energética en virtud de una matriz energética y eléctrica, basada en pocas fuentes de energía, el incremento en la utilización de combustibles fósiles, y los constantes aumentos en el precio de costos económicos y ambientales por ausencia de planificación (Castro, 2011: 67). Si bien el resultado de estas políticas correspondería a otro estudio, es importante mencionarlas en el presente trabajo pues determinan el contexto político y económico del país.

En política exterior, desde épocas de campaña, el discurso de Rafael Correa estuvo marcado por un componente “anti Estados Unidos” y una inclinación hacia la política exterior de Hugo Chávez (CEPRID, 2013: 1-3). Entre las medidas del gobierno ecuatoriano que tensionaron las relaciones con Estados Unidos, se puede señalar: el anuncio de una moratoria a la deuda externa, la decisión de no renovar el Convenio de la Base de Manta y otorgar asilo político a Julian Assange, fundador de Wikileaks (CEPRID, 2013: 1-3). Por otro lado, se fortalecieron vínculos con Cuba, Irán, Rusia, Venezuela y China; y a nivel regional, se impulsó la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>29</sup> (El Telégrafo, 2014: 2).

---

<sup>29</sup> Organismo conformado en 2010, a la que pertenecen los estados latinoamericanos y caribeños; y que excluye Estados Unidos y México.

La política ambiental, también se trasladó al escenario internacional: se difundió la introducción de los derechos de la Naturaleza en la Carta Magna; se propagó la iniciativa Yasuní-ITT, una moratoria petrolera a cambio de una compensación financiera internacional (Fontaine, 2010); pero que finalmente fue descartada por el Gobierno nacional, fundamentando su decisión en la falta de compromiso internacional (Correa, 2013: 2). Además, se conformó una campaña activa en contra de Chevron, acusando a la empresa de “uno de los mayores desastres ambientales que ha sufrido el planeta” frente a la contaminación derivada de actividades petroleras en la provincia de Sucumbíos por parte de la empresa petrolera Texaco entre 1964 a 1990 (La República, 2013: 1).

### ***La política petrolera de Correa***

Para Ruiz e Iturralde (2013), la administración de Correa en el área petrolera inicialmente significó una forma de continuación y profundización de las políticas de Alfredo Palacio. Las principales acciones en temas petroleros ejecutadas durante el gobierno de Rafael Correa fueron: el Decreto Ejecutivo 662 de octubre de 2007 que reforma la Ley 42-2006, y establece que el 99% de ganancias extraordinarias sean del Estado y el 1% para las empresas privadas; y el reingreso de Ecuador a la OPEP en noviembre de 2007, luego de 15 años de haber sido abandonada bajo el gobierno de Sixto Durán Ballén, quien en su momento argumentó razones de tipo económico (Ruiz e Iturralde, 2013: 60; AP, 2007: 1).

Por otro lado, mediante la Constitución de Montecristi, se estableció que los recursos hidrocarburíferos, como parte de los sectores estratégicos del país, son de competencia exclusiva del Estado (Art.261). Se determinó que su gestión, administración, regulación y control es derecho exclusivo del Estado, así como la configuración de empresas públicas para su gestión, y la delegación de participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria (Arts. 313, 315, y 316). También que la gestión de los recursos naturales no renovables por parte del Estado, priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza; y minimizará los impactos de tipo ambiental, cultural, social y económico (Art.317).

Entre 2009 y 2010, se desarrollaron negociaciones entre el Estado y las empresas petroleras privadas en aras de convenir un nuevo modelo contractual. Sin éxito, se continuó con la modalidad pasada de “coexistencia de prestación de servicios, de servicios específicos y de campos marginales” (López y Herrera, 2012 en Ruiz e Iturralde, 2013: 60). En junio de 2010, después de dos años de negociaciones, la Asamblea Nacional aprueba la reforma a la Ley de Hidrocarburos, enviada por el Primer Mandatario, bajo carácter de “económico urgente” (Ruiz e Iturralde, 2013: 61). La reforma se centralizó en cuatro elementos: transformaciones institucionales del sector, en el modelo contractual, en cuestiones ambientales y los montos impositivos (Ruiz e Iturralde, 2013: 62). El argumento gubernamental fue que ayudaría a impedir el desplome de la producción petrolera, con la entrada de un nuevo modelo de contrato por prestación de servicios, y la garantía de una mayor participación estatal a través de ciertas reformas contractuales e institucionales (Ruiz e Iturralde, 2013: 62).

En este sentido, los nuevos contratos resultarían en cuatro beneficios: uno, mejorar la participación del Estado en la renta petrolera; dos, atraer inversión extranjera directa para actividades de riesgo exploratorio; tres, incrementar las reservas petroleras; y cuatro, aumentar la producción de bloques privados (Villavicencio, 2017). Sin embargo, a juicio de Villavicencio (2017), los tres primeros objetivos terminaron en “un rotundo fracaso”. Hasta el año 2014, el primer objetivo contó con un relativo éxito, pues los altos precios del petróleo permitieron que el Estado goce de mayores ingresos fiscales por exportación (Villavicencio, 2017). De hecho, entre 2007 y 2013, el país recibió USD 77,5 mil millones de dólares por exportaciones petroleras, a un precio promedio de USD 74,9 (El Universo, 2015:1). De acuerdo a Jaime Carrera, secretario ejecutivo del Observatorio Fiscal, este monto es tres veces más de lo que se recibió en los siete años anteriores (El Universo, 2015:1).

Es importante señalar que, si bien en principio la política petrolera de la Revolución Ciudadana se alineaba a los ideales de los grupos ecologistas y ambientales que proponían una transición a una era post petrolera; paulatinamente, el discurso cambia en favor del extractivismo: de la explotación petrolera y de minería a gran escala. De

hecho, tanto en el discurso político del entonces primer mandatario como en el PNBV 2013-2017, el extractivismo se inserta como la estrategia para abandonar el modelo extractivista y además responder a las demandas sociales del país (Correa, 2013; SENPLADES, 2013). Ante esto, resulta importante señalar que, durante el Gobierno de Rafael Correa, el gasto público e inversión presentaron un incremento importante. En el periodo 2006-2013, la inversión social por persona en salud, educación, bienestar social y deporte incrementaron en USD 319,33. La inversión pública en educación creció en más de tres veces, de USD 1.083,5 en 2006 a \$ 3.289,8 millones en 2013 (El Telégrafo, 2015: 1).

En este sentido, las políticas económicas y sociales del gobierno de Correa se basan en el crecimiento de los precios de los recursos minerales, al igual que los gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales<sup>30</sup> (Weyland, 2009 citado en De La Torre, 2010: 158-159). Para Gudynas (2010: 1-2), el gobierno de Rafael Correa, al igual que los regímenes de la “nueva izquierda” de América Latina, ha sido un activo promotor del extractivismo, fenómeno que contempla la explotación petrolera y minera, e incluso sostiene que ha llegado a acentuarlo. El autor argumenta la existencia de “neextractivismo progresista” que posee ciertas diferencias con las “viejas prácticas de extractivismo”; y bajo el cual, perdura el mismo estilo de desarrollo sustentado en “apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de la inserción internacional como proveedores de materias primas” (Gudynas, 2010). Con una mayor participación del Estado, pero con iguales impactos ambientales y sociales (Gudynas, 2010).

En resumen, durante el gobierno de Rafael Correa, el conjunto de políticas petroleras es implementado para reestablecer el rol del Estado y de las empresas estatales, y captar una mayor renta petrolera frente al incremento de los precios del petróleo.

---

<sup>30</sup> Weyland (2009) se pregunta: a medida que América Latina se movió a la izquierda, ¿por qué los gobiernos de Chile, Uruguay y Brasil condujeron un cambio gradual y moderado; mientras sus contrapartes en Venezuela, Ecuador y Bolivia realizaron con un considerable radicalismo económico y político? Para Weyland, la respuesta radica en las rentas de los recursos naturales, los booms y caídas de los *commodities*. Según el autor, las ganancias extraordinarias producidas por las bonanzas inspiran la aceptación del riesgo entre líderes políticos y ciudadanos, lo cual puede generar un radicalismo económico y una confrontación política.

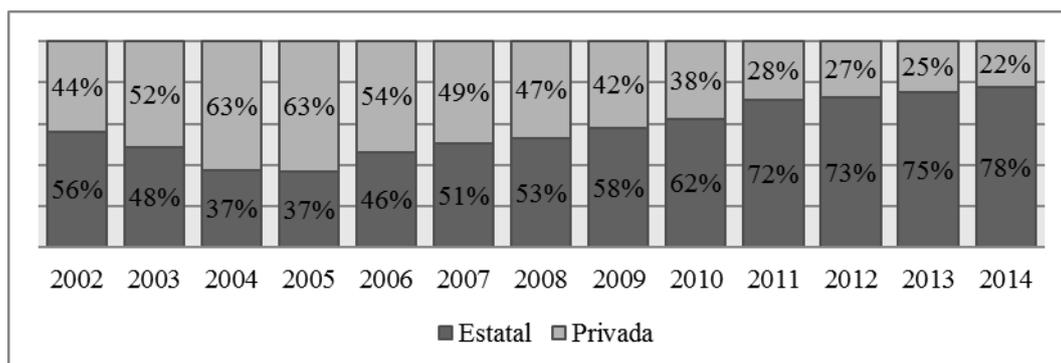
### 2.3. Las empresas petroleras en Ecuador

A partir de 1981, en virtud de una caída del precio del petróleo, el Ecuador apertura el camino para el ingreso de grandes petroleras transnacionales, con la entrega de bloques para su explotación; dando por terminado la política nacionalista de la dictadura militar del General Rodríguez Lara (Vogliano, 2009). Actualmente, tanto el sector privado como el público participan en la producción petrolera.

Desde el año 2003, la composición de la producción petrolera ha cambiado de forma paulatina; pues en ese año, el 52% de la producción se producía por empresas privadas, para el año 2014, llegó a constituir apenas el 22%, ver gráfico Nro. 7.

**Gráfico Nro. 7**

**Composición de la producción petrolera en porcentaje, 2002-2014**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** La autora

Algo importante que se debe mencionar es que, en comparación con otros sectores, el sector petrolero ha representado y representa un atractivo para invertir. De acuerdo a la Tabla Nro. 5, se observa la evolución de la inversión extranjera directa en el sector, llegando a representar incluso el 48% de la inversión total recibida en el año 2010.

**Tabla Nro. 5**  
**IED en el Sector Petrolero en Ecuador**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>IED sector petrolero (USD millones)</b>	487	149	385	198	-117	-103	244	6	178	379	225	253	686
<b>IED sector petrolero como % IED total</b>	22%	6%	17%	14%	-16%	-24%	8%	1%	48%	21%	15%	13%	32%

\*Se toma la IED para minas y canteras (incluye petróleo y gas) puesto que no se discrimina más allá de las grandes ramas de la actividad económica. La participación de la minería es poco significativa. Los datos presentados están sujetos a revisión a partir del 2007 (Banco Central del Ecuador).

**Fuente:** Banco Central del Ecuador, Luis Hernando Portillo Riascos

**Elaboración:** La autora

Como se vio anteriormente, la importancia económica de las actividades petroleras en el país es innegable; sin embargo, tal como lo plantea Fontaine (2009), las actividades petroleras han creado numerosos conflictos ambientales en la región amazónica del país, con diferentes niveles de violencia e intensidad.

### **2.3.1 El rechazo a las actividades petroleras**

Los impactos ambientales derivados de la operación petrolera se vinculan a todas sus fases. Durante la fase de la exploración, la apertura de caminos y espacios para el desarrollo de estudios de factibilidad concluyen en deforestación (Vogliano, 2009). La biodiversidad se ve alterada por las explosiones de pruebas sísmicas efectuadas (Vogliano, 2009). La perforación provoca contaminación de la tierra y de las aguas subterráneas (Vogliano, 2009). Ya en la etapa de la producción, se generan aguas de formación que son desechadas en ríos; y el gas extraído con el crudo, genera lluvia ácida, problemas ambientales influyen directamente en la calidad de vida de las personas (Vogliano, 2009). En las zonas petroleras, las poblaciones presentan una mayor cantidad de enfermedades, como: infecciones dérmicas, infecciones respiratorias, cáncer, abortos, entre otros (Vogliano, 2009).

A esto, se observa una contradicción entre las políticas extractivas y las de conservación; y, la ausencia de una concurrencia de posturas entre el Estado, varios sectores de la sociedad civil y de la zona afectada. Un claro ejemplo de esto, es la

actividad petrolera en el Parque Nacional Yasuní, considerada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura como una de las áreas con mayor biodiversidad en el mundo (Andrade, 2008).

Frente a los impactos sociales y ambientales causados por las actividades petroleras y a la falta de una definición de las políticas, surgen acciones de resistencia que denuncian la problemática ambiental en la Amazonía y de las poblaciones locales; y rechazan la expansión de la frontera petrolera en el país. Un claro ejemplo de esto, fue el lanzamiento de la Campaña Amazonía por la Vida en 1989 y vigente hasta la fecha, la cual fue coordinada por Acción Ecológica y respaldada por otras ONGs ecologistas y de derechos humanos y organizaciones representativas indígenas y campesinas. Sus principales líneas de acción se centraron en defender las áreas protegidas y los territorios indígenas de la explotación petrolera, y concretamente, en denunciar los impactos del caso Texaco y rechazar la licitación del bloque 16 en el Parque Nacional Yasuní (Acción Ecológica: 1; Fontaine, 2009: 2).

Además, en 2013, resaltan las acciones del grupo YASunidos configurado por “organizaciones sociales de derechos humanos, ecologistas, feministas, y otras organizaciones de la sociedad civil así como personas particulares, en su mayoría jóvenes”; su agenda se fundamentaría en la lucha contra la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní (Burbano, 2016).

### **2.3.2 Los litigios entre las empresas petroleras y el Estado**

Por otro lado, en el periodo de estudio, se han desarrollado una serie de procedimientos de litigio y arbitraje administrativo que el país mantiene con empresas internacionales<sup>31</sup>(Plan V, 2014: 1). En sí, constituyen arbitrajes impuestos en contra del Estado, en su mayoría por empresas petroleras y mineras (El Comercio, 2012a); a continuación se detallan los procesos más importantes:

---

<sup>31</sup> Cabe mencionar que esta información fue incluida en el Prospecto Informativo que el Ecuador concedió a los potenciales compradores de bonos en el año 2014. El Prospecto Informativo contiene información económica del país, con el fin de que los inversores conozcan las condiciones en las cuales están adquiriendo los bonos; además, se incluyen factores de riesgo, internos y externos.

### *El caso de Occidental (Oxy)*

En 1999, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, Petroecuador, y la compañía estadounidense Occidental suscribieron un acuerdo de participación para la exploración y explotación de petróleo del bloque 15, uno de los bloques petroleros más productivos del país. En 2004, Petroecuador presentó a Occidental un reclamo, alegando varios motivos de caducidad del acuerdo de participación, entre ellas el traspaso no autorizado del 40% de los derechos y obligaciones de Occidental a la empresa petrolera canadiense AEC, posteriormente Encana, sin comunicar al Estado (Plan V, 2014). En 2006, el Ministro de Energía y Minas declaró la caducidad del contrato de explotación en base a un supuesto incumplimiento de la Ley de Hidrocarburos (Plan V, 2014). En efecto, todos los activos de la empresa privada fueron transferidos a Ecuador y las operaciones del campo fueron asumidas por el gobierno ecuatoriano (Plan V, 2014). Mientras que, Occidental presentó una solicitud de arbitraje ante el CIADI, en contra de Ecuador por USD 3,300 millones, argumentando que la terminación del contrato fue una especie de confiscación, violando el TBI con Estados Unidos (Plan V, 2014). En una primera instancia, el CIADI falla a favor de la OXY y dispone una indemnización de USD 1769,6 millones en 2012. Ante lo cual, el país presentó un recurso de anulación del proceso. Sin embargo en 2016, después de años de disputas judiciales, el tribunal de arbitraje del Banco Mundial ordenó el pago de USD 980 millones a favor de la empresa OXY (Plan V, 2014: 1; AFP, 2016).

### *El Caso Texaco- Chevron*

Entre 1964 y 1990, la empresa transnacional Texaco, adquirida por Chevron en 2001, operó en territorio ecuatoriano y como producto de las operaciones, las zonas de intervención sufrieron una fuerte contaminación en su agua y suelo, afectando a más de 30 mil personas (MREMH, 2013). En 2011, a través de un dictamen emitido por una corte de Ecuador en la provincia de Sucumbíos, se determinó el pago de USD 9,500 millones de dólares por daños medioambientales (EFE, 2007b). Esta indemnización fue rechazada por la empresa, que desplegó una ofensiva judicial en varios tribunales a nivel internacional con el fin de conseguir la nulidad de la sentencia por supuesto fraude de ley (EFE, 2007b). Como parte de esta ofensiva, Chevron

impuso una demanda de arbitraje internacional en La Haya, alegando que no tuvo acceso a la justicia en Sucumbíos y que la resolución emitida constituía una violación al Tratado Bilateral de Inversiones (TBI) con Estados Unidos (EFE, 2007b). Además, consideró que se transgredía el acuerdo final de reparación ambiental de 1998 entre el país y la petrolera (EFE, 2007b). Desde el año 2012, el mencionado tribunal emitió varios laudos judiciales, todos a favor de Chevron, en los que se declara la violación de la ley internacional por parte de Ecuador, al no impedir la ejecución de la sentencia emitida en la corte de Sucumbíos (EFE, 2007b).

### *Otros litigios*

Como se mencionó previamente, como resultado de la modificación de las ganancias extraordinarias mediante la aplicación de la Ley 42-2006, durante el gobierno de Alfredo Palacio, la empresa City Oriente impuso su caso ante el CIADI, que en principio adoptó medidas cautelares en contra de Ecuador. No obstante, en septiembre de 2008, la empresa y el Estado ecuatoriano alcanzaron a un acuerdo para que se retire la demanda de los tribunales internacionales y se proceda con el pago de una indemnización de USD 69 millones de dólares (AP, 2008; EFE, 2007a).

Otras empresas también actuaron en respuesta a la aplicación de la Ley 42-2006. En 2008, Berlington Resources, Inc, presentó una demanda de arbitraje ante el CIADI por USD 1515 millones, en búsqueda de una compensación por supuestas modificaciones contractuales para el desarrollo de los bloques 7 y 21, en las provincias de Napo y Orellana (La República, 2017). El Estado ecuatoriano procedió con una contrademanda por daños medioambientales (La República, 2017). Después de casi una década de disputas legales, Ecuador acordó pagar USD 380 millones petrolera estadounidense, de los cuales se descuentan USD 41 millones por los costos relacionados con restauración ambiental y reparaciones en las infraestructuras de los bloques, reconocido por el CIADI (La República, 2017). En este mismo contexto, Perenco Ecuador Limited, empresa de capitales franceses, y socia de la empresa Burlington en la explotación de los bloques señalados, presentó por separado una demanda ante el mismo organismo por alrededor de USD 440 millones, por violación de las obligaciones asumidas con el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones

suscrito con Francia (PGE, 2018; Plan V, 2014). Ecuador procedió de la misma forma e interpuso una contrademanda por daños ambientales (Plan V, 2014). El tribunal determinó que hay una violación por parte de Ecuador y que hay contaminación en los campos (PGE, 2018). Sin embargo, hasta la redacción de este trabajo, se encuentra pendiente la cuantificación de los daños en contra de la empresa; así como de los daños ambientales<sup>32</sup> (PGE, 2018).

Estos son algunos de los casos de arbitraje que involucran a Ecuador. De acuerdo a información de El Comercio (2015), hasta el año 2015, Ecuador se defendía de 17 procesos arbitrales de inversión en tribunales internacionales, por USD 6670 millones, que incluye el caso OXY, pero no el caso Chevron (El Comercio, 2015). Frente al desarrollo de la XI Ronda Petrolera en febrero de 2012, Fernando Emanuele, gerente general de los consorcios petroleros Marañón e Interpec, operadores de los campos marginales Ocano Peña Blanca y Eno Ron, manifestaba que los litigios internacionales que el país mantiene con empresas como Oxy o Perenco “desincentivan la inversión, no sólo de petróleo sino a nivel general” (Revista Líderes, 2012).

En este capítulo se ha realizado un breve recuento del contexto político y económico a nivel nacional e internacional en el cual se han implementado las políticas públicas de promoción de inversión extranjera directa para el sector de exploración petrolera en Ecuador. De esta forma, se ha destacado la importancia del petróleo como fuente de energía a nivel mundial, así como sus principales consumidores y productores, el nivel de reservas hidrocarburíferas, y las fluctuaciones del precio de crudo en los mercados internacionales. Así mismo, se ha resaltado la importancia del petróleo en la economía ecuatoriana, en el sector externo y como fuente de ingresos del sector público. Por otro lado, se ha abordado los principales rasgos de los gobiernos de turno y los principales instrumentos implementados en política petrolera, esto en aras de alcanzar mayores ingresos derivados de la renta petrolera. Finalmente, se expone la situación de las

---

<sup>32</sup> De acuerdo a la página de la Procuraduría General del Estado, en enero de 2018, el Tribunal anunció que el laudo sería en septiembre de 2018 (PGE, 2018); sin embargo, hasta diciembre de 2018, todavía no se conoce el pronunciamiento oficial.

empresas petroleras en el país como resultado de las políticas implementadas por parte de los gobiernos de turno.

En esta parte del trabajo, se ha identificado además un punto de quiebre importante en el año 2006 en la política petrolera nacional, a través de la implementación de dos instrumentos: la Ley 42-2006, que estableció una redistribución de los excedentes petroleros en partes iguales entre el Estado y las empresas; y, la caducidad del contrato de la OXY. Estas medidas, inicialmente, son profundizadas durante el régimen de la Revolución Ciudadana, a través de una reforma a la Ley 42-2006, que estableció que el 99% de ganancias extraordinarias sean del Estado y el 1% para las empresas privadas; así como con el reingreso de Ecuador a la OPEP en noviembre de 2007. Este punto de quiebre se utiliza en el presente trabajo para establecer una subperiodización en la delimitación temporal, y así analizar los instrumentos de política en el próximo capítulo.

### **Capítulo III: Análisis de los instrumentos para promover inversiones en la exploración petrolera**

En el presente capítulo, se analizará los instrumentos de la política petrolera para la promoción de IED en la fase de exploración petrolera mediante la coherencia de los objetivos, la consistencia de sus instrumentos y la congruencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados. Para esto, en primer lugar se expone la problemática de la Inversión Extranjera en esta fase a nivel general y a nivel país. Y posteriormente, se realiza un recuento de los principales instrumentos implementados, las instituciones, los planes de gobierno, el tipo de contratación y los esfuerzos de licitación. Finalmente, se analizan los instrumentos y objetivos conforme la aplicación del modelo NATO en los dos periodos: 2002 a 2005 y 2006 a 2014. Eso, en virtud de que en el capítulo anterior se expuso el contexto político y económico del periodo de estudio seleccionado y, se ha identificado un punto de quiebre en la instrumentación de la política petrolera nacional en el año 2006.

#### **3.1. La exploración petrolera en Ecuador y la IED**

La industria petrolera comprende una serie de diferentes actividades y procesos que, en conjunto contribuyen a la transformación de los recursos petroleros en productos finales y utilizables, actividades de: exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización, agrupados en tres sectores: *upstream*, *midstream* y *downstream* (Banco Mundial, 2009). Las actividades de la industria inician con la identificación de áreas convenientes para realizar la exploración, posterior a la exploración inicial, los campos petroleros son evaluados, desarrollados y producidos (Banco Mundial, 2009). Estas actividades de exploración y explotación pertenecen al sector de *upstream*<sup>33</sup> (Banco Mundial, 2009).

Para Monaldi (2005: 7), el sector petrolero posee características específicas como: las grandes rentas de la explotación, significativos riesgos en la exploración, costos

---

<sup>33</sup> El transporte y almacenamiento del crudo así como de sus derivados, al sector del *midstream* y su refinación y comercialización, al sector del *downstream*.

hundidos al inicio de los proyectos y periodos relativamente largos de recuperación<sup>34</sup>, un riesgo político de inversiones alto frente a la debilidad institucional de los países en desarrollo que gozan de reservas petroleras; así como otras particularidades que generan incentivos en la creación de instituciones que brinden credibilidad y, al mismo tiempo, captación de rentas por parte del Estado.

En el caso específico de la etapa de exploración, se realizan estudios de prospección que implica el desarrollo de estudios sísmicos de distinta complejidad, con la finalidad de descubrir y determinar el grado de confianza sobre la presencia de crudo *in situ* (Monaldi, 2005: 8). Posteriormente, se avanza con fases de exploración más costosas como la perforación de pozos exploratorios (Monaldi, 2005: 8). Si los resultados de la etapa de prospección son prometedores, se continúa con el desarrollo del campo (Monaldi, 2005: 8). De esta forma, los altos riesgos geológicos exigen que se ofrezca a los inversores altos rendimientos de compensación por dichos riesgos (Monaldi, 2005: 8). En sí, los gobiernos y políticos se benefician de las inversiones, pues se benefician del descubrimiento de nuevas reservas (Monaldi, 2005: 8). No obstante, una vez que las operaciones de exploración resultan exitosas, los gobiernos poseen altos incentivos para renegociar las condiciones iniciales. En América Latina, industrias con “una alta proporción de activos inmovilizados”, como petróleo, han sido objeto de expropiaciones por parte de los gobiernos de turno <sup>35</sup> (Monaldi, 2005: 8).

Por otro lado, en el caso de Ecuador, de acuerdo a Rivadeneira (2014: 254), a partir del año 2006 como resultado de más de noventa años de exploración, se distingue una era petrolera marcada por la madurez exploratoria de la Cuenca Oriente así como de los campos descubiertos en dicha cuenca; con excepción del Suroriente que abarca las

---

<sup>34</sup> Por lo cual resulta importante para los inversionistas la credibilidad de los derechos de propiedad (Monaldi, 2005: 8).

<sup>35</sup> De hecho, se caracterizan por casos repetidos de incumplimiento de acuerdos iniciales con inversionistas: se inicia con una alta inversión por parte de transnacionales, a la cual le sigue un periodo de expropiación y restricción a la inversión por parte de los gobernantes de turno, que incide en una reducción de la inversión privada y consecuentemente, una declinación del sector. En gran parte de los casos, este periodo de inversión desemboca en la “estatización de la industria”. Posterior a esta etapa, se desarrollan altos niveles de inversión pública; sin embargo, es común que la capacidad estatal se vea limitada en el financiamiento de la expansión del sector. La “reprivatización de la industria” o su apertura a inversión privada se materializa como resultado del desgaste de las empresas estatales, la imposibilidad de financiamiento e incluso la falta de recursos fiscales (Monaldi, 2005: 8).

provincias de Pastaza y Morona Santiago. La información pública relacionada a las reservas de esta región procede de las actividades de exploración efectuadas desde la década de los setenta. De acuerdo a las estimaciones del Instituto Francés de Petróleo y de Petroecuador, las reservas probables de esta región serían relativamente pequeñas y dispersas, con 112 a 360 millones de barriles de crudos pesados, que requieren importantes inversiones de riesgo (Larrea, 2014:27 - 28).

### **3.1.1. Los procesos de licitación en Ecuador**

En el caso de Ecuador, el primer proceso de licitación petrolera para la exploración fue lanzado hace más de tres décadas, durante el gobierno del presidente Hurtado en 1983; se convocó a las empresas petroleras para presentar ofertas para la exploración en once bloques ubicados en el nororiente del país, mediante la modalidad contractual de prestación de servicios<sup>36</sup> (El Comercio, 2012: 1). De acuerdo a Jorge Pareja Cucalón, ex presidente de la Corporación Petrolera Ecuatoriana CEPE, a inicios de la década de los ochenta, el contexto económico y político de la crisis en el país generó un rechazo a que el Estado efectúe inversiones de alto riesgo en el sector petrolero (El Comercio, 2012: 1). A juicio de Santos Albite, ex ministro de Energía del gobierno de Febres Cordero, el consorcio CEPE-TEXACO no alcanzaba a cubrir todas las áreas de exploración o explotación del país. De ahí, la razón por la cual se desarrollaron procesos de licitación (El Comercio, 2012: 1).

Desde entonces hasta el año 2014, se han realizado 12 rondas petroleras. Los primeros procesos de licitación atrajeron a las empresas más grandes a nivel mundial: Exxon, BP, Mobil, Oxy, Conoco, Texaco. Sin embargo, conforme el tiempo, los participantes de estas rondas eran empresas más pequeñas y de menor prestigio; Albite lo atribuye a la existencia de un entorno hostil para las compañías petroleras y al ambiente de inversiones que cada vez se deterioraba más (El Comercio, 2012b). En el periodo de estudio, cómo se verá más adelante, las rondas de licitación petroleras realizadas tampoco obtuvieron los resultados esperados.

---

<sup>36</sup> Esta modalidad consistía en que la empresa interesada en la exploración y explotación de petróleo en las áreas, recibía una tarifa por cada barril extraído y el pago de sus costes de inversiones.

Para el año 2004, Campodónico presentaba a Ecuador como parte del conjunto países de la región que otorgaban beneficios a la inversión privada en actividades del *upstream* de petróleo como resultado las reformas aplicadas en los años noventa y al inicio del siglo XXI (Campodónico, 2004). Destaca ciertas reformas legales, como la Ley Nro. 44 de 1993 que permitió introducir la modalidad de contratos de participación en la producción, disminuir el impuesto a la renta; y las facilidades otorgadas en el movimiento de la moneda dentro y fuera del país (Campodónico, 2004). Así mismo, señala que en 1999 se impulsaron mecanismos para impulsar IED, tales como: contratos de administración compartida o *management sharing*; autorización para la suscripción de *joint ventures* entre empresas extranjeras y la empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, en los campos petroleros más grandes (Campodónico, 2004). Finalmente, resalta como en 2002, se posibilitó la participación privada en el *downstream* (Campodónico, 2004).

De acuerdo al mismo estudio, entre 1990 y 2003, la IED en el sector hidrocarburífero alcanzó un monto de USD7.227 millones, equivalente al 78% del total de IED en el país durante ese periodo<sup>37</sup>; mientras que la inversión efectuada por PETROECUADOR, en el mismo periodo de tiempo, fue de USD 1.842 millones (Campodónico, 2004: 15-71). Estos importantes flujos de IED, en paralelo a la reducida producción PETROECUADOR, por falta de inversión, resultaron en que la producción privada supere la producción de Petroecuador por primera vez en el año 2004 (Campodónico, 2004: 15).

No obstante, a partir de la modificación de la política petrolera en 2006, la inversión en el sector se ha caracterizado por una reducida participación del sector privado<sup>38</sup> (AIHE, 2015). Según las cifras presentadas por la Secretaría de Hidrocarburos, en el año 2014 la inversión pública<sup>39</sup> en exploración y explotación petrolera alcanzó USD

---

<sup>37</sup> A esto se sumó la construcción del Oleoducto de Crudos Pesado con capital privado (Campodónico, 2004: 15).

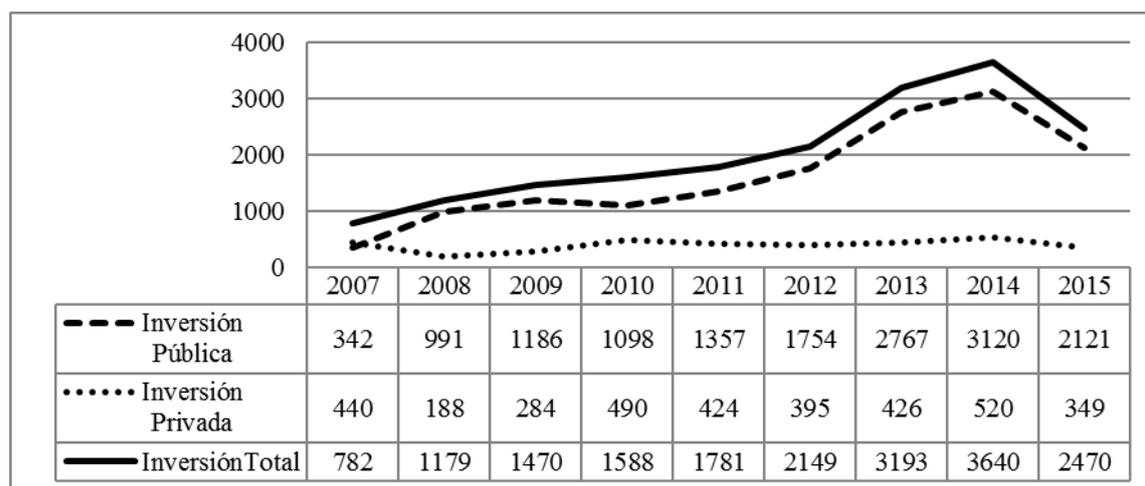
<sup>38</sup> Conforme un informe de la CEPAL sobre la IED en América Latina y el Caribe, uno de los factores que llevaron a la caída de la IED en Ecuador fue la reforma al sector petrolero (CEPAL, 2013).

<sup>39</sup> Por otro lado, de acuerdo a Fundación Mil Hojas (2015:2), en el periodo 2007- 2017, el gobierno de extrajo 1 mil 800 millones de barriles de crudo; y las inversiones en exploración y explotación de petróleo realizadas por las empresas públicas Petroecuador y Petroamazonas, alcanzaron USD 13.037,01 millones,

3.384,73 millones, mientras que la inversión privada fue USD 520.50 millones (AIHE, 2015), ver Gráfico Nro. 8.

**Gráfico Nro. 8**

**Inversión en exploración y explotación petrolera millones de USD, 2007-2015**



**Fuente:** Ministerio de Hidrocarburos

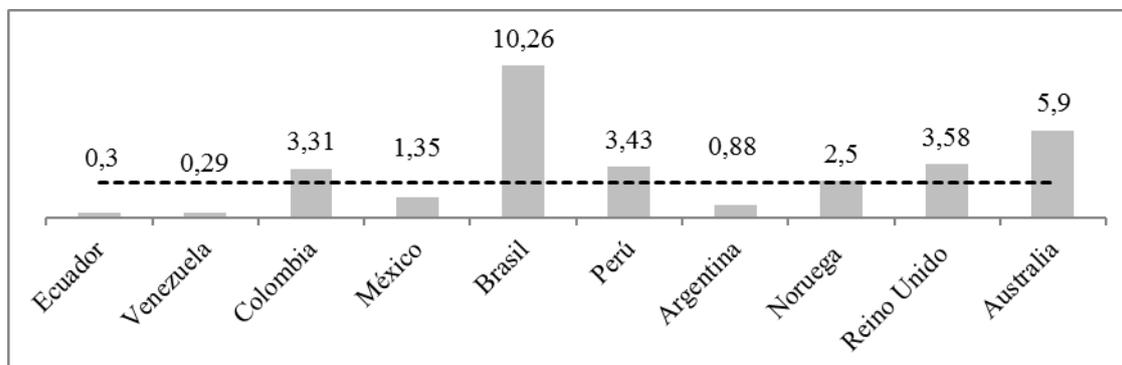
**Elaboración:** propia

En cuanto a las inversiones de actividades de exploración, Escobar sostiene que éstas ha sido “casi nulas” en las últimas dos décadas, representando una dificultad para el país al momento de restituir las reservas que se van agotando con la producción. Andrés Donoso, ex Secretario de Hidrocarburos, manifestaba que mientras el estándar mundial de inversión en exploración petrolera es de USD 2,40 por cada barril de petróleo extraído, en Ecuador se ha invertido un promedio de USD 0,30 (Escobar, 2014), Lo cual explicaría el bajo nivel de pozos exploratorios perforados, ver Gráficos Nro. 9 y 10.

---

una de las más altas de la historia petrolera. Sin embargo, no se han descubierto o incorporado volúmenes significativos de reservas probadas que sustituyan lo consumido, un requerimiento elemental en la industria petrolera, pues se considera que un barril consumido debe ser repuesto.

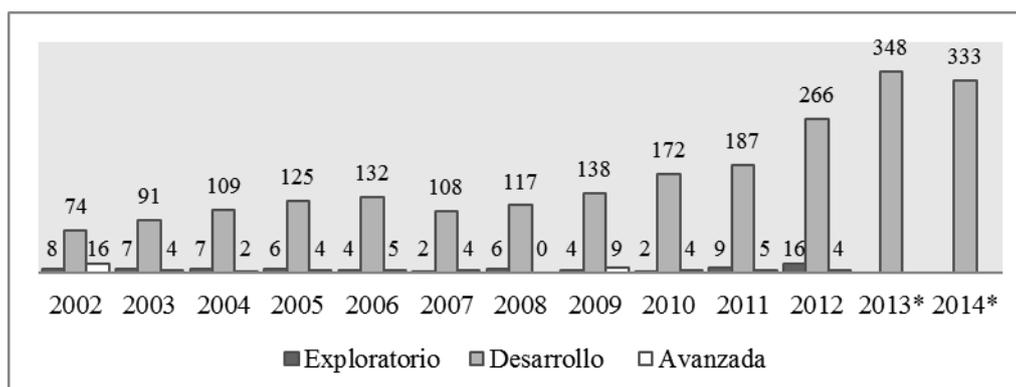
**Gráfico Nro. 9**  
**Inversión Exploratoria (CAPEX \$/ boe producido)**



*Fuente:* MRNNR y Wood Mackenzie Consulting, 2013

*Elaboración:* propia

**Gráfico Nro. 10**  
**Pozos petroleros, 2002-2014**



\* En el año 2013 y 2014, se muestra la sumatoria de pozos explorados.

*Fuente:* Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, 2014

*Elaboración:* propia

Para el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la caída de inversión privada en el sector petrolero en Ecuador responde en parte a condiciones contractuales desfavorables, incertidumbre legal, las políticas fiscales del gobierno, las preocupaciones por la responsabilidad ambiental y la falta de una política ambiental coherente; además de los casos legales presentados por y en contra de las compañías petroleras que han amortiguado el interés de los inversionistas extranjeros en el sector (U.S. Department of State, 2014).

### **3.2. Las políticas e instrumentos de promoción de IED entre 2002 y 2005**

Las políticas petroleras han sido el resultado de diferentes reformas a nivel normativo y jurídico efectuadas desde la década de los setenta, cuando el Ecuador adquiere su condición de exportador mundial de petróleo gracias al descubrimiento de reservas en Lago Agrio, durante el gobierno nacionalista del General Rodríguez Lara. Desde 1978 la política nacionalista fue reemplazada por una política privatizadora promovida por compañías petroleras extranjeras y ejecutadas por los Gobiernos de turno (FOPEC, 2016). De esta forma, los instrumentos revisados en este periodo corresponden en gran medida a políticas previamente establecidas.

En primer lugar, se debe considerar la Constitución de Ecuador (1998), la segunda norma suprema desde el retorno a la democracia y adoptada durante el gobierno interino de Fabián Alarcón. Si bien manifestó mejoras en términos de derechos y garantías, consolidó el neoliberalismo mediante la apertura a las privatizaciones y el retiro del Estado (Ávila, 2012; Trujillo, 2007). En su artículo 247, se estableció que los recursos naturales no renovables son de propiedad inalienable e imprescriptible<sup>40</sup> del Estado, que su explotación se realizará conforme los intereses del Estado; y que la exploración y la explotación podrían ser desarrolladas por empresas privadas, mixtas y públicas. En cuanto al instrumento que norma y regula todo el sector hidrocarburífero, se dispone de la Ley de Hidrocarburos reformada en más de 30 ocasiones por los gobiernos de turno desde su promulgación en el año 1978 (FOPEC, 2016).

A su vez, los gobiernos de turno plasmaron sus objetivos de política en diferentes documentos. El gobierno de Jamil Mahuad presentó el plan denominado “Apertura Petróleo 2000”, como parte de la estrategia para reactivar la industria, la cual consistía en cinco proyectos con potencial de inversión extranjera: 1) la licitación de 13 bloques petroleros ubicados en el Suroriente del país, 2) la construcción del OCP, 3) la reactivación de los cinco principales campos petroleros, 4) el desarrollo de los campos ITT y 5) la privatización de las refinerías (Ortiz-T, 2003: 71; UNCTAD, 2002: 22).

---

<sup>40</sup> La inalienabilidad y la imprescritibilidad implican que “el Estado, el Estado, no posee la facultad para transferirlo a ningún título y que los particulares no pueden obtener la propiedad sobre dichos recursos por haber mantenido su posesión durante determinado número de años” (Melo, et al., 2002: 42)

Estos proyectos serían reincorporados en el Plan de Gobierno 2000-2003 de Gustavo Noboa (ODEPLAN, 2003). En el caso de la construcción del OCP, se esperaba alcanzar grandes beneficios para el Ecuador como atraer inversión extranjera para la exploración y la explotación de los campos de petróleo en la Amazonía; y consecuentemente, beneficios en el desarrollo de la novena ronda petrolera de 2002 (Fontaine, 2002); su construcción culminó en 2003.

Posteriormente, el Gobierno de Gutiérrez presentó el Plan Plurianual de Gobierno 2003-2007 organizado en cinco ejes<sup>41</sup>. El Eje cuatro planteaba: Mejorar la Producción y la productividad para ser más competitivos, y uno de sus objetivos planteaba “Promover la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional, a través del fortalecimiento del sistema de promoción de exportaciones e inversiones y el apoyo a los sectores productivos estratégicos” (SENPLADES, s/f: 45). Para su alcance se establecieron como políticas: “Optimizar la inversión pública y privada en el desarrollo de actividades petroleras con criterio de rentabilidad económica y social” y “Orientar la inversión privada hacia la exploración y explotación de campos petroleros”; y como acción concreta “Promoción de la inversión pública y privada en sectores estratégicos y que incorporen valor agregado” (SENPLADES, s/f: 45 - 46). Después de un año de gestión, Gutiérrez estableció que la estrategia en el sector petrolero sería “atraer inversiones estratégicas para resolver los problemas del sector en los próximos 20 años y contribuir al financiamiento del presupuesto del Estado en base a la exportación de derivados del petróleo y no del barril del crudo”(Presidencia de la República, 2004). Dentro de este proyecto se definió la necesidad de contar con inversión privada para el desarrollo de los campos en suroriente así como de los campos ITT (Presidencia de la República, 2004).

De conformidad con la Ley de Hidrocarburos, en este periodo de tiempo las relaciones contractuales entre el Estado y el sector privado estaban determinadas por el ejercicio de EP Petroecuador, quien era la administradora y contraparte en los contratos

---

<sup>41</sup> Ejes de acción del Gobierno: Eje uno: lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia social. Eje dos: lucha contra la pobreza y el desempleo. Eje tres: garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental. Eje cinco: Reforma política y política internacional coherente y pragmática para un Ecuador moderno (SENPLADES, s/f).

petroleros suscritos; mientras que, la Dirección Nacional de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, de la fiscalización y control de los contratos suscritos así como de auditorías a empresas públicas y privadas. Además, en función del Decreto Ejecutivo Nro. 3394 de noviembre del 2002, se creó el Comité Especial de Licitaciones (CEL), responsable de las condiciones generales de licitaciones y adjudicación de los contratos expuestos en el artículo 19 de la Ley de Hidrocarburos. El CEL se conformó por el Ministro de Energía y Minas (quien lo presidía), el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Economía y Finanzas, el Contralor General del Estado y, el Presidente Ejecutivo de Petroecuador, que ejercía como Secretario del Comité (Art.44). Posterior a la licitación, la empresa extranjera y Petroecuador suscribían el Contrato, cuya administración era responsabilidad de Petroecuador (Art. 46), mediante su Unidad de Administración de Contratos Petroleros (UACP).

#### *El Convenio de la CIADI y los tratados bilaterales de inversión (TBI)*

En 1986, con la suscripción del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, Ecuador se convirtió en Estado Miembro del CIADI, institución del Grupo del Banco Mundial concebida para el arbitraje de diferencias relacionadas con inversiones internacionales entre Estados y empresas de otros países con inversiones en el primero. El consentimiento de un estado para someterse al arbitraje de la CIADI puede expresarse en el contrato con un inversionista extranjero o preestablecido en instrumentos internacionales, como los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que son acuerdos internacionales entre dos Estados para la protección de sus inversiones de manera recíproca. De esta forma, los TBI buscan fomentar la inversión extranjera en países “receptores” con un marco legal estable; considerando cuatro elementos fundamentales: “uno, la admisión de la inversión; dos, el tratamiento del inversor; tres, expropiación; y, cuatro, resolución de disputas entre los Estados parte” (ICTSD, 2009; PBP, 2014). Desde 1986 hasta el año 2001, el Ecuador había suscrito 27 instrumentos de este tipo, como parte de las políticas para atraer inversionistas extranjeros (CIADI, 2018).

### 3.2.1. Los contratos petroleros

La política petrolera del Estado y la política de inversiones de las empresas se encuentran relacionadas con los contratos vigentes en cada país (Fontaine, 2002). En el caso de Ecuador, desde 1982 hasta el año 2005, se implementaron seis modalidades contractuales diferentes en función de las reformas realizadas en el sector petrolero (ESMAP, 2005: 50-51), que respondieron a los intereses de las empresas privadas.

**Tabla Nro. 6**  
**Modalidades contractuales vigentes a 2005**

Tipos de acuerdos	Descripción	Número de contratos vigentes hasta 2005
1. Prestación de servicios	Contratos de riesgo, mediante los cuales la compañía privada realiza las actividades de exploración y explotación con sus propios recursos, y si se descubriesen yacimientos comercialmente explotables PETROECUADOR realiza el reembolso de los costos e inversiones incurridas y le reconocerá una tarifa por barril producido.	Contrato con AGIP suscrito en 1988 y con vigencia hasta el 07 de julio de 2019.
2. Participación	Contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos mediante los cuales la contratista realiza por su cuenta y riesgo las inversiones, así como los costos y gastos requeridos. Si la contratista considera comercial el inicio de la producción, tendrá derecho a una participación en la producción del área del contrato, la que será inferior al nivel de regalías establecidas en la Ley de Hidrocarburos.	14 contratos
3. Campos marginales	Contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas cuya producción al momento de su licitación no representa más del 1% de la producción nacional. La contratista realiza por su cuenta y riesgo todas las inversiones, costos y gastos requeridos, obteniendo de PETROECUADOR el pago del costo de producción prefijado por la producción de la curva base, y una participación en la producción incremental que se obtenga sobre dicha curva base.	5 contratos
4. Alianzas Operativas	Contratos aplicados para la rehabilitación y el desarrollo de yacimientos de PETROPRODUCCION en las cuales empresas privadas, bajo la dirección de PETROPRODUCCION, proveen un conjunto amplio de servicios y otorgan financiamiento. El pago de los costos por los servicios más una tasa por financiamiento y gestión se efectúa a base del incremento de la producción obtenida en el respectivo yacimiento, para cuyo efecto se constituye un fideicomiso administrado por el Banco Central.	Contrato con Dygoil suscrito en 2001, para trabajar en los campos de Víctor Hugo Ruales, y Atacapi - Parahuacu
5. Alianzas Estratégicas	Contratos basados en convenios previos suscritos con empresas estatales, tienen la finalidad de ejecutar proyectos conjuntos en cualquier fase de la industria hidrocarburífera.	Contrato suscrito con ENAP de Chile para la rehabilitación y desarrollo de cuatro yacimientos de PETROPRODUCCION.

Tipos de acuerdos	Descripción	Número de contratos vigentes hasta 2005
6. Servicios Específicos	Contratos suscritos con PETROECUADOR con el fin de llevar a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en los contratos de los yacimientos Shiripuno, Tivacuno y Ancón.	Contratos de los yacimientos Shiripuno, Tivucuno y Ancón

**Fuente:** ESMAP, 2005

**Elaboración:** propia

El contrato de participación<sup>42</sup> fue el que gozó de mayor éxito (ESMAP, 2005: 50-51); cómo se puede ver en el Tabla Nro. 6, hasta el año 2005, 14 contratos de exploración y explotación se encontraban vigentes bajo esta modalidad. Al igual que el contrato de campos marginales, fue incorporado a la legislación ecuatoriana mediante la Ley No.44<sup>43</sup>, Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, el 29 de noviembre de 1993, ante la necesidad del Estado de atraer mayor inversión extranjera, con mejores condiciones en el desarrollo de actividades hidrocarburíferas. Conforme esta modalidad contractual, Petroecuador ofertaba áreas de licitación y las empresas interesadas presentaban sus ofertas. Posterior a la revisión de las ofertas, se designaba la empresa ganadora y se suscribía el contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos. El periodo de exploración estipulado duraba cuatro años, que podían ser extendidos por dos años adicionales conforme justificación de la empresa contratista y aprobación de Petroecuador. El periodo de explotación era de 20 años e iniciaba con la autorización de Petroecuador, una vez que el Ministerio de Minas y petróleos aprobara el Plan de Desarrollo; conforme los intereses del Estado, la duración del contrato podía extenderse (G. Morales, 2012: 59 - 63; Padrón, 2013: 51-61).

De acuerdo al reglamento para la aplicación de la Ley Nro. 44, en el caso de los contratos de participación, se estableció la siguiente la distribución de la producción diaria de los yacimientos entre el Estado y los contratistas: cuando la producción sea menor a 30 mil barriles diarios, la participación del Estado no podía ser inferior al 12,5%; con una producción entre 30 mil y 60 mil barriles diarios, la participación del

<sup>42</sup> El contrato de participación fue utilizado durante la séptima y octava rondas de licitaciones (Llanes, 2016: 64).

<sup>43</sup> De acuerdo a Fontaine (2002:108), hasta el año 2002 fue la mayor revisión de contratos.

Estado debía ser equivalente al 14%; y cuando supere 60 mil barriles diarios, la participación del Estado debía ser 18,5%. Además, tanto para los contratos de participación como para los de campos marginales, se estableció la exoneración de regalías (Llanes, 2016: 64; Jarrín, 2013: 49). Como se explicará más adelante, este tipo de contratos no resultaron tan beneficiosos para el Estado.

Por otro lado, desde la década de los noventa se implementaron contratos “de obras, bienes y servicios” o de “servicios específicos” en la entrega de los campos petroleros: Tivacuno a la empresa Maxus, Shiripuno a Elf; Mauro Dávalos Cordero, Huachito, Biguno y Paraíso, a la empresa estatal ENAP de Chile (Llanes, 2008: 159 , 2011: 106). En el caso de los campos entregados a ENAP, el Gobierno de Noboa estableció un “convenio de alianza estratégica” que le permita suscribir contratos de servicios “específicos” de forma directa con otras empresas estatales, sin un proceso de licitación (Llanes, 2008: 159 , 2011: 106).

#### *La novena ronda petrolera*

La preparación de la novena ronda petrolera arrancó en 2001, durante el Gobierno de Gustavo Noboa y, bajo el liderazgo de Petroecuador. En principio, contemplaba la licitación de 13 bloques petroleros: 11 ubicados en áreas no intervenidas en la región amazónica suroriental del país, y dos en el Golfo de Guayaquil (Melo, Ortiz-T, y López A., 2002: 53). Sin embargo, en abril de 2002 Petroecuador presentó ante el CEL una propuesta modificada que consideraba seis bloques: dos en la región amazónica y cuatro en la región litoral (Melo, Ortiz-T, y López A., 2002: 56). En agosto de 2002, el entonces presidente ejecutivo de Petroecuador, Gustavo Gutiérrez, señaló que la decisión de considerar únicamente 6 bloques en lugar de 13 responde a no querer deteriorar las relaciones con las organizaciones ambientales y grupos indígenas; pues existe una gran oposición al desarrollo de estos bloques (Melo, Ortiz-T, y López A., 2002: 57), ver Anexo Nro. 1 y Nro. 2.

Más adelante, en noviembre de 2002, Petroecuador inició la promoción internacional de la novena ronda petrolera en Estados Unidos; e incluía únicamente cuatro bloques ubicados en la costa del Pacífico: 4, 5, 39 y 40. De acuerdo a Petroecuador, la

inversión se calculaba entre mil y dos mil millones de dólares para un plazo de 20 años. Sin embargo, ninguna de las seis firmas que adquirieron las bases oficializó sus ofertas ante el CEL (Campodónico, 2004, p. 73, 2007, p. 34; La Hora, 2002).

En agosto de 2003, tras el fracaso de este proceso atribuido a la falta de información de los campos y dudas de los inversionistas frente al cambio de régimen, Ecuador reabrió la licitación y en septiembre de 2004, se adjudicaron los bloques 4 y 5, ubicados en el Golfo de Guayaquil y en la península de Santa Elena, al consorcio Sundown LLC- Clipper<sup>44</sup> que tenía previsto realizar una inversión de USD 50 millones (El Universo, 2005b; Reuters, 2003). La firma del contrato se anunció para octubre de 2005; sin embargo, ese mismo mes el gobierno, ahora bajo el mando del Dr. Palacio, suspendió la entrega de los bloques, pues determinó que los porcentajes de participación<sup>45</sup> estipulados en el contrato previamente negociado y que Petroecuador iba a suscribir con el consorcio no satisfacían sus intereses (El Universo, 2005b; Reuters, 2005).

#### *Otro intento de licitar los campos de Petroecuador*

En noviembre de 2003, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, se realizó un llamado a una nueva licitación internacional para actividades de exploración y explotación de petróleo, bajo la modalidad contractual de asociación, en cuatro áreas entonces operadas por Petroecuador: Auca, con reservas de 199 mmb; Shushufindi, con 570 mmb, Culebra-Yulebra, con 73 mmb y Lago Agrio, con 62 mmb (AP, 2003: 1; Campodónico, 2007:34). Hasta finales de 2003, siete empresas presentaron su interés de participar en uno o más campos (Campodónico, 2004: 73). No obstante, un conjunto de inconvenientes legales, acompañados de protestas políticas y sociales, condujeron a la finalización del proyecto en 2005 después de la destitución del Cnel. Gutiérrez (Campodónico, 2007: 34)

---

<sup>44</sup> Consorcio conformado por las empresas petroleras Sundown International LLC y Clipper Energy Company, de Estados Unidos

<sup>45</sup> Porcentajes de participación que tendría la empresa, en función de la producción y el precio de crudo.

### **3.3. Las políticas de promoción de IED en la exploración petrolera entre 2006 y 2014**

En 2006, la caducidad del contrato a la OXY durante el Gobierno del Dr. Palacio estableció un punto de quiebre en las políticas aperturistas implementadas desde la década de los noventa. Más aún cuando en lugar de aperturar una licitación para el campo 15, el Estado creó una filial de Petroecuador, denominada Petroamazonas para su operación. A esto se debe añadir la entrada en vigencia de la ley 42-2006 que regula la distribución de las ganancias extraordinarias, producto del incremento en los precios de petróleo. Como continuación con estas medidas, el gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó importantes transformaciones legales e institucionales en la gestión del sector petrolero, en aras de incrementar la participación del Estado en la industria petrolera.

Como se explicó en el capítulo anterior, el principal instrumento del retorno del Estado, fue la Constitución de 2008. Además de reconocer a los recursos hidrocarburíferos como parte de los sectores estratégicos del país, y la exclusividad del Estado en su gestión, sirvió de base para que el presidente Correa denuncie y de por terminado el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1823 el 02 de julio de 2009. A esto se sumaron los cuestionamientos a los Tratados Bilaterales de Inversiones, creando una Comisión Internacional para auditarlos. En medio de diferentes litigios ante el Organismo por empresas petroleras, el gobierno atribuyó la salida del CIADI como un acto de soberanía, amparándose en el artículo 442 de la Constitución que establece que: “no se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas” (Machado, 2009).

Ahora, antes de llegar al poder, el movimiento Alianza PAIS plasmó su propuesta en el Plan de Gobierno 2007-2011, sobre cinco líneas de acción<sup>46</sup> para la transformación radical del Ecuador. En cuanto al sector petrolero, como parte del eje económico y productivo, se planteó una “política energética soberana” que, entre otros elementos, incluía la optimización de la producción de petróleo con respeto a la naturaleza y comunidades, el fortalecimiento de Petroecuador y, en complemento, la participación del capital privado en exploración y explotación de hidrocarburos, particularmente en campos que requieren inversión de riesgo. Adicionalmente, se propuso la modernización de refinerías, la renegociación de los contratos petroleros en función de los intereses nacionales, y una moratoria petrolera en el sur de la Amazonía (PAIS, 2006: 45). El Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 afianzó estos elementos mediante 12 objetivos y estrategias; incluyendo, además, la diversificación de la matriz energética nacional (SENPLADES, 2007: 273).

A su vez, en la Agenda Energética 2007-2011 rechazó la política petrolera de los anteriores gobiernos, centrada en la explotación del campo ITT, así como en la ampliación de la frontera petrolera en la zona centro y sur de la Amazonía, descartando la eficiencia y el incremento de la tasa de recuperación mediante tecnologías modernas. Se propone una nueva política energética, que garantice los niveles de explotación e ingresos para el financiamiento de programas sociales y productivos, sin acudir a la ampliación de la frontera petrolera. Entre sus programas se planteó la reactivación de la producción de petróleo, estableciendo como meta de largo plazo “Alcanzar en el año 2011 una tasa de extracción de petróleo de 540 mil barriles diarios en todos los campos (Estado más empresas privadas) y mantener este nivel de producción hasta el año 2015” y, para su cumplimiento se establece que “se harán licitaciones competitivas y transparentes, con miras a ampliar el horizonte de reservas hidrocarburíferas, garantizar la demanda interna y mantener su condición de exportador de petróleo” (Ministerio de Energía y Minas, 2007: 16).

---

<sup>46</sup> “1) Revolución constitucional y democrática, 2) Revolución ética: combate frontal a la corrupción, 3) Revolución económica y productiva, 4) Revolución educativa y de la salud, y 5) Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana” (PAIS, 2006).

Más adelante, la política petrolera del gobierno del Presidente Rafael Correa dio un giro pues se centró en los siguientes ejes<sup>47</sup> (MRNNR, 2011: 3):

- Fortalecer la soberanía del Estado Ecuatoriano sobre sus recursos naturales por medio de actividades que desarrollen las empresas públicas tales como Petroecuador y Petroamazonas (prioridad las empresas públicas).
- **Apoyarse en la inversión extranjera** para la búsqueda de nuevas reservas hidrocarburíferas y para la reactivación de la producción de los campos maduros con reglas de juego contractual claras y estables<sup>48</sup>.
- Garantizar una explotación hidrocarburífera social y medioambiental sustentable de sus recursos no renovables mediante una estricta mitigación de riesgos ambientales y la redistribución prioritaria de la renta petrolera para las comunidades localizadas en las zonas de explotación y producción hidrocarburífera
- Transformar al país de exportador de crudo a exportador de derivados y productos petroquímicos ampliando el parque de refinerías.

A su vez, inició una política de aumentar las reservas y la ampliación de la frontera petrolera del país basada en tres ejes: recuperación de la producción en campos maduros con capital extranjero, licitación de los campos marginales, y licitación de los campos del suroriente (Ruiz y Iturralde, 2013).

#### *Las instituciones del sector petrolero*

En 2007, conforme el Decreto Ejecutivo No 475 publicado en el Registro Oficial No. 132 de 23 de julio de 2007, el Ministerio de Energía y Minas fue dividido en los Ministerios de Minas y Petróleos y, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Sin embargo, dos años más tarde, el nombre de la nueva Cartera de Estado se reemplazó por Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), conforme

---

<sup>47</sup> De igual forma, para el año 2014 -2017, el MRNNR establecería en su Plan Estratégico siete objetivos con diferentes estrategias, de los cuales resaltan: OBJETIVO 1: Incrementar la contribución del sector hidrocarburífero al desarrollo nacional. Estrategias: 1. Precautelar el interés nacional en el desarrollo de la actividad hidrocarburífera. 3. Promover y captar la inversión nacional e internacional en las fases de la industria hidrocarburífera. 5. Impulsar la participación de la industria nacional en las actividades hidrocarburos. OBJETIVO 2: Incrementar el suministro de derivados de petróleo en todo el territorio nacional. Estrategias: 1. Elevar el nivel de reservas y producción de hidrocarburos en el Ecuador maximizando la creación de valor. 4. Promover y captar la inversión nacional e internacional en las fases de la industria hidrocarburífera (MRNNR, 2014).

<sup>48</sup> El subrayado es propio.

el Decreto Ejecutivo Nro. 46 publicado en el Registro Oficial Nro. 36 de 29 de septiembre de 2009. Además en enero de 2008 con Decreto Ejecutivo Nro. 849, se creó el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos, como ente encargado de la coordinación y supervisión de las actividades del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y de otros ministerios sectoriales, así como de sus entidades adscritas y empresas de los sectores estratégicos.

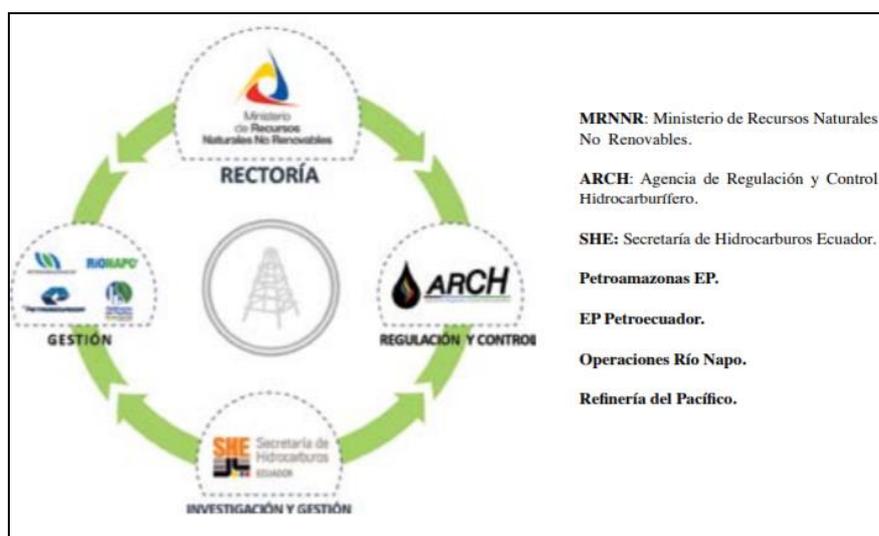
En el año 2009, a través de la Ley Orgánica de las Empresas Públicas (LOEP) se definieron las bases de reforma de Petroecuador y Petroamazonas, que acogieron el nombre de Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador - EP Petroecuador y, Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos - EP Petroamazonas de acuerdo a los Decretos Ejecutivos Nro. 314 y 315, publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 171 de 14 de abril de 2010. En el caso de EP Petroecuador significó la supresión de sus filiales, y la configuración de seis gerencias conforme “la cadena de valor: exploración y explotación, transporte y almacenamiento, refinación, comercialización, seguridad-salud-ambiente, y desarrollo organizacional” (Ruiz e Iturralde, 2013: 67 - 68).

Por otro lado, con la entrada en vigencia la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010, se estableció que la formulación de la política de hidrocarburos corresponde a la función ejecutiva a través del Ministerio de Ramo, (Ministerio de Recursos Naturales no Renovables), y de la Secretaría de Hidrocarburos (Art. 6). Paralelamente, se crea la Secretaría de Hidrocarburos, como entidad adscrita al Ministerio Sectorial, responsable de la administración de los recursos naturales no renovables hidrocarburíferos, y la ejecución de las actividades de suscripción, administración, y modificación de las áreas y contratos petroleros, competencias hasta entonces bajo la responsabilidad de Petroecuador, a través de su Unidad de Administración de Contratos. De esta forma, las funciones de la recién creada empresa pública, EP Petroecuador, fueron limitadas a la exploración, producción, comercialización y distribución de petróleo (Ruiz e Iturralde, 2013: 62 -6 8).

Adicionalmente, se fundó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) como ente encargado de fiscalizar la actividad petrolera de empresas públicas y privadas, en sus diferentes fases (art. 11). Competencias que, en gobiernos anteriores, las realizaba la Dirección Nacional de Hidrocarburos del Ministerio de Ramo (Ruiz e Iturralde, 2013: 62 -6 8). Y en función a los artículos 40 y 41 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos en sustitución del CEL, se conformó el Comité de Licitaciones Hidrocarburífera (COLH) compuesto por: el Viceministro de Hidrocarburos, el Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos, y el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, y el Secretario de Hidrocarburos como secretario del Comité. De esta forma, se modificó el modelo de gestión del sector hidrocarburífero del país, ver Gráfico Nro. 11.

**Gráfico Nro. 11**

**Modelo de gestión del sector hidrocarburífero**



*Fuente: Informe de gestión MRNNR, 2012*

Más tarde, mediante decreto Nro. 1351-A, se dispone el traslado de todas las actividades de exploración y explotación bajo responsabilidad de Petroecuador sean traspasadas a Petroamazonas. Mientras que Petroecuador se encargaría de las fases de “refinación, transporte, almacenamiento y comercialización interna y externa de crudo, gas y derivados”. De esta forma, Petroamazonas absorbió los activos de Petroecuador equivalentes a 1,518 millones en reservas remanentes (ocho campos), 1,7 billones de

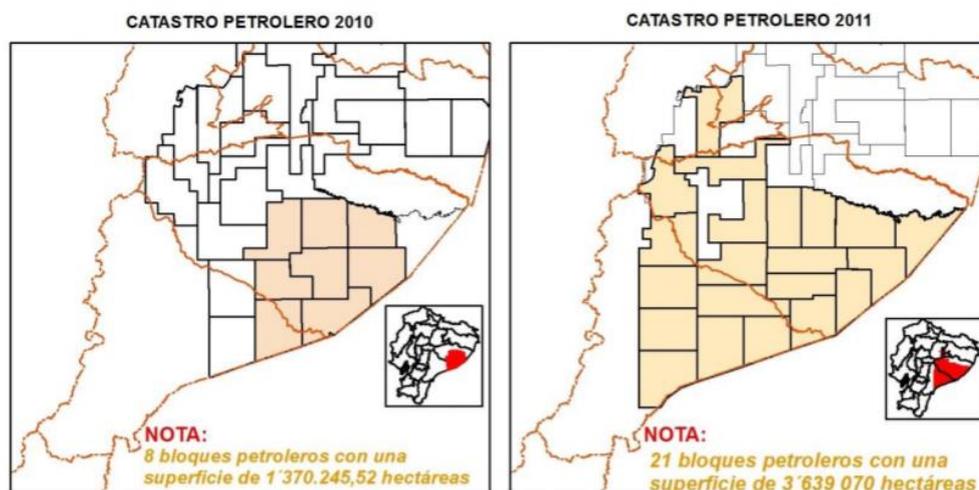
pies cúbicos en producción de gas natural y, lo equivalente a la operación de la Empresa de Economía Mixta Río Napo en el campo Sacha (Ruiz e Iturralde, 2013:67-68).

### *Modificaciones al catastro petrolero del país*

Previo a las reformas a la Ley de Hidrocarburos en el año 2010, el mapa petrolero estaba conformado por 21 bloques, localizados principalmente en el Golfo de Guayaquil y en la Amazonía. No obstante, en octubre de 2011, la Secretaría de Hidrocarburos, en colaboración con el Instituto Geográfico Militar (IGM) y el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), presentó el catastro petrolero del país conformado por 60 bloques. En el 2010, el suroriente estaba conformado por ocho bloques; en el nuevo catastro, por 21 bloques, que posteriormente serían parte de un proceso de licitación a nivel internacional. (El Comercio, 2011b; El Telégrafo, 2011; Mazabanda, 2013: 2).

### **Gráfico Nro. 12**

#### **Comparación del Catastro Petrolero 2010-2011**



*Elaboración: Carlos Mazabanda (2013)*

### **3.3.1. El contrato de prestación de servicios con tarifa fija y contratos de prestación de servicios específicos**

Desde 1993, la mayoría de las empresas privadas mantenían contratos de participación y los cuales, en gran parte, no contaban con cláusulas de reajuste en la participación ante incrementos en el precio (Cueva y Ortiz, 2013: 3). Desde 2005, el Gobierno de turno advierte que ante el alza de los precios de barril de petróleo, las empresas privadas se apoderaban de la mayor parte de los ingresos extraordinarios<sup>49</sup> e inicia una serie de medidas con la finalidad de incrementar los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera (Cueva y Ortiz, 2013: 3 - 4). En 2006, con la expedición de la Ley 42 se estableció que el 50% de los ingresos extraordinarios sean pagados al Estado. La primera acción del Gobierno de Correa, en relación con las empresas privadas, fue modificar la Ley 42 mediante Decreto, incrementando el porcentaje el 99%<sup>50</sup> pero que, en diciembre de 2007 sería reducido al 70% (Cueva y Ortiz, 2013: 4).

Por otro lado, se estableció urgencia de renegociar los contratos existentes; no obstante, desde el inicio de su mandato hasta el año 2010, a pesar de varios anuncios, el Gobierno no consiguió establecer un modelo de contrato con las empresas petroleras, lo cual significó la ausencia de un marco de referencia seguro para los inversores, y de ingresos para el Estado (Acosta et al., 2009: 133).

Finalmente, 27 julio del 2010 se hizo efectiva la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno. A través de esto, se estableció el contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos con tarifa. Esta modalidad contractual consiste en que el Estado no concede la propiedad del recurso, y sólo se limita a contratar con el operador para que explore y/o explote sus campos por un plazo determinado, reconociéndole una tarifa por servicio prestado. La empresa asume todo el riesgo de la exploración y explotación, pues debe usar sus recursos económicos, mediante la inversión en infraestructura y tecnología. En este contrato, se establece el pago de una tarifa

---

<sup>49</sup> En 2005, las empresas privadas generaban el 63,4% de la producción del país, sus contratos tan solo aportaban con el 27,2% de la producción al Estado (Fontaine: 2007:7 en Orozco, 2012).

<sup>50</sup> Decreto Ejecutivo 662 de octubre de 2007.

única<sup>51</sup>; un valor pagado a la empresa en dólares por cada barril de petróleo producido y entregado en el Centro de Fiscalización y entrega. Este valor no se altera conforme los precios del petróleo, ni es recalculado; únicamente es ajustado conforme la inflación en el sector petrolero (Grupo Faro, 2011). Es importante mencionar, que este tipo de contrato no resulta atractivo para inversión de riesgo ya que al considerar el pago de una tarifa fija ante el aumento del precio del petróleo se desconoce el beneficio de las compañías que hacen inversiones de riesgo.

Por otro lado, este tipo de contrato resulta beneficioso para el Estado siempre y cuando el precio del petróleo se mantenga alto. Ante caídas en el precio del barril, la modalidad contractual posee una cláusula de *carry forward* o acumulación; si el precio del petróleo cae por debajo de la tarifa establecida, el Estado puede recibir el ingreso de la venta del crudo, pagar una fracción de la tarifa a la empresa, y el resto se acumula durante el mes y año que se pagará cuando suba el precio, sin intereses (SHE - MRNNR, 2012a: 33; Urgiles, 2015: 21). Es decir, se incurría en especie de deuda del Estado para con el contratista.

Entre noviembre de 2010 y enero de 2011, se suscribieron 14 contratos, ver Tabla Nro. 7 (Grupo Faro, 2011: 5). Los contratos de participación y de campos marginales migraron a la modalidad contractual de prestación de servicios con tarifa fija, con una tarifa promedio de USD 35 y 41 por barril; aun cuando de acuerdo a expertos en política petrolera, Petroecuador contaba con precios de producción más bajos, entre el USD 9 y 12 por barril (Urgiles, 2015: 21). Adicionalmente, para este tipo de contratos se estableció el pago del 25% al impuesto a la renta, exoneración de regalías y la reducción de la participación de los trabajadores en las utilidades del 15% al 3% y el 12% de las utilidades serían destinadas a las comunidades en donde se explota el petróleo. Finalmente, las empresas privadas, en base de la Constitución de Montecristi, renunciaron a todo reclamo ante la CIADI (Acosta, 2009).

---

<sup>51</sup> La duración de estos contratos en la fase de exploración es de 4 años que se puede extender por dos años adicionales; y en la fase de explotación es de 20 años, prorrogable de manera indefinida (SHE - MRNNR: 23).

**Tabla Nro. 7****Tarifas de contratos de prestación de servicios petroleros renegociados en 2010**

<b>EMPRESA</b>	<b>CAMPO</b>	<b>TARIFA VIGENTE</b>
AGIP OIL	BLOQUE 10	35,00
ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD.	TARAPOA	35,00
CONSORCIO PEGASO	PUMA	21,10
ENAP SIPETROL	MAURO DAVALOS CORDERO	16,72
ENAP SIPETROL	PARAISO – BIGUÑO – HUACHITO	20,77
PACIFPETROL	GUSTAVO GALINDO	58,00
PETROBELL	TIGÜINO	29,60
PETRORIENTAL	BLOQUE 14	41,00
PETRORIENTAL	BLOQUE 17	41,00
PETROSUD	PALANDA	31,90
PETROSUD	PINDO	28,50
REPSOL	BLOQUE 16	35,95
REPSOL	TIVACUNDO	27,25
TECNOPETROL	BEERMEJO	24,00

*Fuente: Secretaría de Hidrocarburos*

*Elaboración: Propia*

El régimen de Correa también implementó contratos de servicios específicos y contratos de servicios específicos integrados con financiamiento. Por ejemplo, en el año 2008, Petroecuador e Ivanhoe suscribieron un contrato de servicios específicos para el Desarrollo, Producción y Mejoramiento de Petróleo Crudo del Bloque 20, que comprende el campo Pungarayacu, que posee un crudo extrapesado por una tarifa de USD 37 por barril de petróleo (Llanes, 2016: 127). La empresa Ivanhoe utilizaría una tecnología Heavy to Light (HTL) para mejorar el grado de calidad del crudo, tecnología única en el mundo, por lo cual la adjudicación del contrato se realizó de forma directa, sin un proceso de licitaciones (Llanes, 2016: 127). No obstante, en el año 2014 la empresa anunció la reducción de sus operaciones en función de la calidad del petróleo encontrado (Araujo, 2014). Posteriormente, en 2015 se anunció que Ivanhoe y Ecuador, representado por Petroamazonas dieron paso a la terminación del contrato (Agencia AFP, 2015).

Asímismo, el 03 de septiembre de 2009 tomó lugar la suscripción del contrato de servicios específicos “*para la administración, incremento de producción, desarrollo, optimización, mejoramiento integral y explotación del campo Sacha*” entre Petroproducción, y Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta, una empresa conformada el 15 de julio de 2007 entre Petroecuador con el 70% del paquete accionario y la estatal venezolana PDVSA con el 30%. La adjudicación se la realizó de manera directa, bajo el amparo del Reglamento para la celebración de Convenios de Alianza Estratégica con empresas petroleras estatales establecido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 799 publicado en el Registro Oficial Nro. 170 de 2010<sup>52</sup> (N. García, 2012).

#### *Licitación de campos maduros*

Con el fin de optimizar la producción e incrementar las reservas en los campos maduros de EP Petroecuador, en diciembre de 2010 se sometieron a licitación los campos Shushufindi (bloque 57), Libertador, Cuyabeno (bloque 58), Auca (bloque 61) y Lago Agrio (bloque 76), este último al no recibir ofertas fue excluido del proceso (MRNNR, 2011; Ruiz e Iturralde, 2013). De los cuatro bloques, se esperaba contar con una inversión de USD3.300 millones de dólares (MRNNR, 2011: 29). No obstante, únicamente se concretaron las negociaciones para los bloques más grandes: Shushufindi y Libertador, mediante la suscripción de contratos de servicios específicos con financiamiento integrado que tienen el fin de “implementar técnicas de recuperación mejorada de los yacimientos y realizar exploraciones de mayor profundidad en la capa precretácica de los campos”, contratos con los cuales el Estado perdió parcialmente su gestión (Ruiz e Iturralde, 2013: 125,141).

Por otro lado, Petroamazonas EP ha venido implementando la firma de contratos de servicios integrados con financiamiento, para la ejecución de actividades de

---

<sup>52</sup> En el art. 4 se establece que: “Los convenios de Alianza Estratégica con empresas petroleras estatales, así como los contratos derivados de tales convenios, se suscribirán en forma directa, previa la aprobación del Consejo de Administración de PETROECUADOR. El Consejo de Administración de PETROECUADOR, bajo su responsabilidad, calificará la idoneidad legal y la capacidad económica, técnica y operativa de la empresa petrolera estatal, con la que se suscribirá el Convenio de Alianza Estratégica o contrato derivado, de tal manera que se asegure el cumplimiento de los requisitos que la ley establece y la eficiencia y seguridad de la operación”.

optimización, recuperación mejorada y explotación enfocadas a incrementar la producción de petróleo y el nivel de reservas existentes en sus campos. Petromazonas continuaría operando y administrando sus campos; mientras que las empresas recibirían una tarifa por cada barril adicional sobre el volumen de producción referencial definido (Petroamazonas, 2014).

#### *La Décima Ronda Petrolera*

En abril de 2009, el Ministerio de Minas y Petróleos reabrió la licitación de tres campos marginales<sup>53</sup>: Chanangue, Eno Ron y Ocano Peña Blanca; con reservas probadas de 18,3 millones de barriles de crudo con una calidad que oscila entre 21,5 y 33 grados API. (El Universo, 2009), proceso que no pudo completarse. Por lo cual en junio de 2011, el gobierno ecuatoriano, mediante el COLH, lanzó la Décimo Ronda Petrolera, que comprendió la licitación de seis campos marginales: Armadillo, Chanangue, Charapa, Eno-Ron, Ocano-Peña Blanca y Singue, ubicados en la región centro y nororiente del oriente, con reservas totales de 35 millones de barriles y una producción diaria estimada de entre 10 000 y 15 000 barriles, equivalente al 3% de la producción total del país (El Comercio, 2011a). Como resultado, se suscribieron tres contratos de Prestación de Servicios para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos con tarifa por barril producido. De acuerdo a información provista por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, los contratos comprendían una inversión comprometida de USD 130,3 millones, una producción total de 18 millones de barriles y una renta del 90,2% para el Estado (MRNNR, 2012).

---

<sup>53</sup> Se denomina campos marginales porque no superan el 1% de la extracción nacional equivalente a 500 mil barriles por día.

**Tabla Nro. 8**  
**Resultados de la X Ronda de Licitaciones**

<b>Campos</b>	<b>Empresa</b>	<b>Tarifa de Servicios Contractual Usd / Barril</b>
Ocaño – Peña Blanca	Consortio INTERPEC	32,90
Eno Ron	Consortio MARAÑÓN	36,60
Singue	Consortio DGC (Dygoil y Gente Oil Ecuador)	33,50

*Fuente: MRNNR, 2012*

*Elaboración: propia*

*La XI Ronda Petrolera – Ronda Suroriente*

En 2011 la Secretaría Técnica de Hidrocarburos estableció en la zona 21 bloques de 200 mil hectáreas cada uno, conforme “información geológica, estratigráfica y geoquímica”; y construyó tres escenarios sobre el volumen de las reservas: pesimista con 369 millones de barriles, medio con 800 y optimista con 1.597(SHE - MRNNR, 2012: 13-18). En el marco de la Ronda Licitatoria, denominada Sur Oriente, el COHL determinó que 13 bloques sean ofertados a compañías privadas y estatales del exterior (SHE - MRNNR, 2012: 13); tres sean reservados para negociación directa por parte de Petroamazonas en asociación con otras empresas y los otros cinco sean parte de un próximo proceso de licitación (El Telégrafo, 2012).

En abril de 2012 el gobierno ecuatoriano anunció el desarrollo de la Décimo Primera Ronda de Licitaciones con el objetivo principal de reemplazar las reservas del país. Tras algunos cambios de agenda, el 28 de diciembre de 2012, se efectuó el lanzamiento oficial, en un evento en el que participaron el Presidente de la República, el Ministro de Recursos No Renovables, empresarios y técnicos del sector. Se definió como plazo de presentación de ofertas el mes de mayo de 2013 y una tarifa a pagar por parte del Estado de entre USD 30 a USD 40, en función de la aplicación de la modalidad contractual de prestación de servicios para la exploración y explotación (El Comercio, 2012c; SHE - MRNNR, 2012b).

De diciembre de 2012 a marzo de 2013, se desarrolló la promoción y difusión de la misma, a través de *Road Shows* en siete países: Estados Unidos, Colombia, Francia,

Italia, Singapur, Indonesia y China (García, 2017: 56; Secretaría de Hidrocarburos, 2013b). Posterior a estos eventos, el COLH resolvió extender el plazo de recepción de ofertas en dos ocasiones: la primera hasta el julio de 2013 y la segunda hasta el 28 de noviembre de 2013, acciones que fueron atribuidas a pedidos de las empresas para profundizar las evaluaciones requeridas y disponer de todos requerimientos legales (Secretaría de Hidrocarburos, 2013a, 2013b).

No obstante, la primera prórroga se caracterizó por la ausencia de ofertas (Pástor, 2013). Wilson Pástor, ex ministro de Recursos Naturales No Renovables, en una carta remitida al presidente Correa indicó que los factores principales del desinterés entre las empresas que ya operaban en el país y posibles nuevos inversionistas en este proceso fueron: uno, la imagen desfavorable del país en la industria petrolera internacional; dos, incertidumbre y preocupación por contenciosos tributarios sin resolver por parte del SRI a empresas que operan en el país; tres, la limitada competitividad del modelo contractual propuesto; y cuatro, los altos riesgos geológicos, ambientales, y sociales existentes en la región (Pástor, 2013).

Es importante señalar que, este proceso de licitación desde su anuncio fue objeto de rechazo por parte de miembros de nacionalidades indígenas, organizaciones sociales y ambientales (El Telégrafo, 2013). Aun así, la etapa inicial del proceso de licitación culminó con la recepción de tres ofertas para los bloques 79, 83 y 29, a los que se sumó la propuesta de Petroamazonas para el bloque 28, en conjunto con otras empresas, ver Tabla Nro. 9. Escobar (2009: 30) considera que “Aunque el presidente Correa calificó la ronda de exitosa, varios analistas dicen que, pese a que el plazo para la presentación de las ofertas se prorrogó dos veces (...), la ronda no logró atraer a nuevos jugadores e inversionistas”. Andes Petroleum, Repsol y ENAP ya operaban en el país; y el único oferente nuevo Belorusneft contaba con una participación de apenas el 7% en el consorcio con Petroamazonas y ENAP (Escobar, 2014). Además, los bloques que recibieron ofertas se encuentran adyacentes a bloques en etapa de explotación (Larrea, 2014: 25), quedando sin ofertas los bloques cercanos a la frontera peruana, ver Anexo Nro. 3.

**Tabla Nro. 9**  
**Resultados de la XI Ronda de Licitaciones**

<b>Bloques</b>	<b>Empresa</b>	<b>Modo de adjudicación</b>
79 y 83	Consortio Andes Petroleum Ecuador Ltd.	Licitación
29	Repsol	Licitación
28	Consortio Petroamazonas EP, ENAP y Belorusneft	Negociación directa

*Fuente: Ministerio de Hidrocarburos, 2013*

*Elaboración: propia*

*Contratos de Prestación de Servicios Específicos integrados con Financiamiento*

En el año 2014, Petroamazonas EP suscribió contratos con cinco consorcios para mejorar la producción de 17 campos maduros. Los consorcios fueron conformados por empresas estatales y privadas Schlumberger (Francia/ EE.UU) y Tecpetrol (Argentina); Sinopec International y Sinopec Services (China); Sertecpet (Ecuador), Montecz (Colombia) y Edinpetrol (Colombia); YPF (Argentina); y, Halliburton (EE.UU) años (Ministerio de Hidrocarburos, 2014). El modelo contractual que rige estos nuevos acuerdos se realizó mediante Contratos de Prestación de Servicios Específicos Integrados con Financiamiento con inversiones por USD 2.120 millones a ejecutarse en un periodo de 5 años (Ministerio de Hidrocarburos, 2014). Luis Calero calificó la respuesta de las empresas privadas como positiva, contrario a lo sucedido en la XI Ronda, en función de que estos campos se encuentran en producción<sup>54</sup>, y no requieren inversiones de riesgo (El Comercio, 2014a).

*Iniciativa Yasuní – ITT*

De forma paralela a la promoción de los procesos de licitación el Gobierno ecuatoriano también promovió la iniciativa Yasuní-ITT, una propuesta de dejar bajo tierra el petróleo concentrado en el bloque Ishpingo, Tambococha y Tiputin ubicado en el Parque Nacional Yasuní<sup>55</sup>(Dillon, 2012). El planteamiento de una moratoria

<sup>54</sup> No obstante, sobresale el informe sobre el estado del sector hidrocarburífero en Ecuador, hasta septiembre de 2016 en el que se conoce que Petroamazonas EP acumuló una deuda total de USD 3,600 millones con sus proveedores, la mayor parte con la empresa Schlumberger (Ministerio de Hidrocarburos, 2016).

<sup>55</sup> El Parque Nacional Yasuní, creado en 1979, es un área protegida ubicada en la Amazonía ecuatoriana. Fue incorporada a la Red Mundial de Reservas de la Biósfera en 1989 por la Organización

petrolera tuvo su origen en el sector ecologista como una respuesta a los conflictos socioambientales del Parque; y en 2007, fue presentado al mundo por el entonces Presidente Rafael Correa, quien, en contrapartida, solicitó a la comunidad internacional una compensación de USD3.500 millones equivalentes al cincuenta por ciento de lo que el Estado ecuatoriano recibiría en caso de que las reservas de 846 millones de barriles de crudo sean explotadas (Dillon, 2012; Fontaine, 2016).. La iniciativa se presentó como una medida para proteger la diversidad biológica y cultural del parque, evitar la emisión de Gases de Efecto Invernadero; y de transición a una economía pospetrolera (Fontaine, 2016). Para concretar la propuesta se creó una comisión negociadora responsable de la recaudación de fondos y un fideicomiso bajo responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo denominado “Fondo Fiduciario: Términos de referencia-Ecuador Yasuní ITT” para la administración de los recursos recaudados (Fontaine, 2016).

A nivel nacional e internacional, la iniciativa recibió tanto aplausos como críticas. Resaltó la postura del gobierno de Alemania, pues su Ministro de Desarrollo, Dirk Niebel, se opuso a que su país apoye la iniciativa, señalando que: “Si nos implicamos en Ecuador estaremos sentando un precedente con derivaciones imprevisibles” (El Comercio, 2011b). Esto validó la posición de la secretaria de Estado del Ministerio de Cooperación, Gudrun Kopp, quien afirmó que el apoyo a la iniciativa conduciría a que otros países soliciten a Alemania el financiamiento de proyectos similares (El Comercio, 2011b). No obstante, en febrero de 2013, el Gobierno Alemán realizó una contribución de USD 45,5 millones al Programa Especial de Reserva de Biosfera del Yasuní, más no al Fideicomiso administrado por el PNUD (ABC, 2013).

Por otro lado, desde el lanzamiento de la iniciativa, el Gobierno no descartó por completo la explotación de los campos, pues ante el posible fracaso de la propuesta se estableció un plan B, que consideraba la extracción de los recursos como una medida necesaria para el desarrollo nacional (Dillon, 2012). De hecho, en agosto 2013 el

---

de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, la Cultura (UNESCO). Es una de las zonas más megadiversas del planeta al albergar 100 mil especies de insectos por hectárea, 270 de peces, 139 de anfibios, 121 de reptiles, 610 de aves, 204 de mamíferos y 2 274 de plantas vasculares (PUCE, s/f).

gobierno ecuatoriano anunció el fin de la iniciativa atribuyendo el fracaso a la falta de corresponsabilidad internacional; hasta ese año los aportes sumaron USD 13,3 millones, es decir 0,37% de la meta prevista (Correa, 2013; Dillon, 2012). En contrapartida, de acuerdo a la Contraloría General del Estado, se destinaron USD 9,5 millones en financiar el proyecto (El Universo, 2017).

### 3.4. Aplicación de la tipología NATO y análisis de los instrumentos

Una vez explorados los instrumentos determinantes en la política de promoción de la IED, a continuación se los clasifica conforme la metodología NATO de Hood, con la finalidad de analizar las principales combinaciones y verificar la coherencia de los objetivos de política, la consistencia de sus instrumentos y la congruencia entre objetivos e instrumentos, para los dos subperiodos: 2002-2005 y 2006-2014.

#### 3.4.1. Análisis NATO: subperiodo 2002-2005

En el subperiodo 2002-2005, se han identificado importantes instrumentos que, clasificados de acuerdo a la tipología NATO pueden ser visualizados en la Tabla Nro. 10.

**Tabla Nro. 10**

**El mix de instrumentos de la política de promoción de IED en la exploración petrolera, según los recursos del Estado (2002-2005)**

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
<b>Apertura Petróleo 2000</b> 5 proyectos con potencial de IED Construcción del OCP Suroriente: 13 bloques Reactivación de 5 bloques principales campos Desarrollo de los bloques ITT Privatización de refinerías	Constitución Política del Estado (1998)	Reducción del impuesto a la renta: 44%	Empresa Estatal Petróleos del Ecuador Petroecuador (1989)
	Ley de Hidrocarburos reformada (1978)		Ministerio de Minas y Petróleos
<b>Plan de Gobierno 2000-2003</b> (Retoma proyectos establecidos en el documento Apertura Petróleo)	Ley de Petroecuador (1989)	Exención de pago de regalías	Unidad de Administración de Contratos para la Exploración y Explotación de Petroecuador (2000)
	Contratos de participación para exploración y explotación (1993)		
<b>Plan Plurianual de Gobierno 2003-2007</b> Eje 4: Mejorar la producción y la	<b>Novena Ronda Petrolera</b> 4 bloques del litoral		Comité Especial de Licitaciones Petroleras

productividad para ser más competitivos.  “Orientar la inversión privada hacia la exploración y explotación de campos petroleros”	(2002-2004)		(2002)
	CIADI (1986)		
	Tratados Bilaterales de Inversiones		

*Fuente: propia*

Los objetivos durante este periodo fueron: atraer mayor inversión extranjera, incrementar la producción privada y generar mayores ingresos para el Estado. Al ser objetivos que pueden ser alcanzados de manera simultánea, existe coherencia a nivel de objetivos. A nivel de instrumentos, existe consistencia; mientras se intentó atraer mayor inversión al suroriente y reactivar la producción de los principales campos de Petroecuador, se construyó el Oleoducto de Crudos Pesados, y se mantuvieron vigentes los contratos de participación con el pago del 44% de impuesto a la renta y la extensión de regalías, aunque en detrimento del Estado y en beneficio de las compañías, ya que el 80% de la producción pertenecía a las empresas y, apenas el 20% al Estado (Rosales, 2017: 182). Adicionalmente, la promoción de la inversión extranjera también se realizó tratando de asegurar estabilidad jurídica para empresas, mediante la adherencia del país a la CIADI y la suscripción de tratados bilaterales de inversiones.

De esta forma, se observa que los objetivos de política y sus instrumentos resultan congruentes pues trabajan juntos de manera unidireccional y de apoyo mutuo. No obstante, conforme lo expuesto en el capítulo II, se debe considerar que este periodo coincide con una fuerte inestabilidad política e incertidumbre, acompañado del rechazo de la sociedad a las políticas neoliberales y a los efectos socioambientales derivados de la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, imposibilitando la ampliación de la frontera petrolera en el sur oriente.

### 3.4.2. Análisis NATO: subperiodo 2006-2014

En el subperiodo 2006-2014, también se identificaron diferentes instrumentos que, clasificados en función de la tipología NATO pueden ser visualizados en la Tabla Nro. 11.

**Tabla Nro. 11**

**El mix de instrumentos de la política de promoción de IED en la exploración petrolera, según los recursos del Estado 2006-2014**

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Caducidad de la Oxy	Nacionalización de las ganancias extraordinarias (2006, 2007)	Creación de la filial Petroamazonas para la operación del bloque 15
Plan Energético 2007-2010	Ley 42-2006		Creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2008)
Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	Constitución Política del Estado (2008)	Negociación de contratos petroleros (2009 -2011)	Creación de Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador, 2010)
Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	Reformas a la Ley de Hidrocarburos (2009) y Modificación de los bloques petroleros		
Política Petrolera: incrementar producción y ampliar la frontera petrolera	Salida de la CIADI (2009)	Disminución del impuesto a la renta	Creación de la Secretaría de Hidrocarburos (2010)
Catastro petrolero (2011)	Denuncia de Tratados Bilaterales de Inversión (2009)		Creación del Comité de Licitaciones Petroleras (COHL,2010)
Demandas legales CIADI	Contrato de prestación de servicios con tarifa (2010)		Creación empresa mixta Río Napo (2007)
Iniciativa Yasuní – ITT (Comisión negociadora y Fondo Fiduciario con PNUD)	Contrato de servicios específicos integrados con financiamiento (2010-2014)	Exoneración de regalías	Creación del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
	Licitación de campos maduros (2010)		
Campaña “La mano sucia de Chevron” (2013-2014)	Décima Ronda Petrolera (2010)		Ronda Sur Oriente (2011)

*Fuente: propia.*

En el periodo 2006-2014, el objetivo principal de los gobiernos en su relación con las empresas transnacionales consistió en la nacionalización de las ganancias extraordinarias frente a los incrementos en el precio del petróleo, pues las modalidades contractuales ofrecían grandes ganancias a las empresas en detrimento del Estado. En este marco de nacionalización durante el Gobierno de Correa, se distinguen dos posturas diferentes en cuanto a la ampliación de la frontera petrolera al Sur Oriente y el desarrollo de bloques petroleros por parte de compañías privadas; en principio, se rechaza estos procesos, impulsando propuestas como la Iniciativa Yasuní-ITT y la inclusión de los derechos de la naturaleza en la Constitución de la República. Pero posteriormente son tomados como objetivos de política, pues el extractivismo se establece “como salida del extractivismo” y para su cumplimiento se establecen una combinación de instrumentos.

No obstante, si bien los objetivos pueden resultar coherentes, la combinación de instrumentos resulta débil en su consistencia. En el caso de la Ronda Sur Oriente, los campos licitados cuentan con limitada información sobre sus niveles de reservas petroleras y, requiere importantes niveles de inversión de riesgo; sin embargo, se pretende que las compañías adopten el modelo contractual de prestación de servicios con el pago de tarifa fija, que no es atractivo para inversiones de riesgo.

Por otro lado, durante el gobierno de Correa los diferentes intentos del gobierno por atraer inversión extranjera, fueron afectados por la transición a contratos de prestación de servicios, pues creó malestar en las empresas y suscitó demandas legales a nivel internacional, por incumplimiento de contrato y modificación unilateral de los términos contractuales ante la CIADI (Arias, 2011: 47). A esto se suma la declaración de caducidad del contrato de la OXY, la salida del Ecuador de la CIADI y la denuncia de los tratados bilaterales de inversiones, que aun cuando fueron decisiones adoptadas en función de la soberanía nacional afectaron la confianza internacional hacia el Estado ecuatoriano.

La confianza internacional también se vio afectada por otros instrumentos de nodalidad, contradictorios a la política de atracción de inversiones. En primer lugar, la

Iniciativa Yasuní ITT, una propuesta de moratoria petrolera articulada con el Buen Vivir, los derechos de la Naturaleza, y el Estado Plurinacional establecidos en Constitución de 2008, logró consolidarse como un elemento fundamental en la propaganda gubernamental de la Revolución Ciudadana (Dávalos, 2014: 391).

Sin embargo, desde su presentación a la comunidad, se tenía preparado un Plan B que consistió en la explotación del campo petrolero lo cual reflejó una fuerte contradicción en las políticas de conservación y explotación. Posteriormente, en septiembre de 2013 el gobierno lanzó una campaña a nivel internacional denominada “La Mano Sucia de Chevron”(La República, 2013: 1), en contra de la compañía estadounidense, una de las empresas petroleras más grandes del mundo como causante de una las mayores tragedias ambientales del país<sup>56</sup>.

Finalmente, se observa que al igual que en gobiernos pasados, se adoptaron nuevas modalidades contractuales acorde a las necesidades de inversión privada del Estado para mantener niveles de producción, más no para exploración. Por ejemplo, el contrato de prestación de servicios específicos implementados en los campos operados inicialmente por Petroecuador y después por Petroamazonas, pueden no incluir inversión de riesgo, pues se trata de campos que ya han sido previamente explorados.

En este sentido, se advierte un bajo nivel de congruencia pues, los múltiples objetivos e instrumentos de política durante este subperiodo no trabajan juntos de manera unidireccional y se apoyan mutuamente. Al contrario, se observa que aun cuando el objetivo del gobierno era atraer mayor inversión extranjera para la exploración, ciertos instrumentos tales como, la iniciativa Yasuní ITT y la campaña en contra de Chevron, menoscababan esta posibilidad.

---

<sup>56</sup> A 2018, se conoce que durante el régimen de Correa la campaña en contra de Chevron se firmaron contratos por más de USD 10 millones en campañas de comunicación a nivel nacional e internacional (Jurado, 2018).

### **3.3.3. Análisis entre periodos**

Durante el periodo 2002 al 2014, la importancia del petróleo para la economía nacional, ha permanecido invariable en el transcurso del tiempo. Por otro lado, se observan importantes similitudes y diferencias tanto en el contexto político y económico, así como en el tipo de políticas implementadas. En el caso de similitudes, se observa que los gobiernos de turno han recurrido de forma constante a los mismos tipos de instrumentos para atraer inversión extranjera directa a la fase de exploración petrolera, tales como: licitaciones petroleras, modalidades contractuales, beneficios tributarios. A su vez, independiente de la ideología del gobierno de turno, han buscado obtener mayores ingresos por concepto de las actividades petroleras, sobretodo derivadas de la explotación. Finalmente, en ambos periodos se observa un fuerte rechazo de la sociedad a las actividades petroleras en la región amazónica.

En cuanto a las diferencias, en el subperiodo 2002-2005 se observa una fuerte inestabilidad política y económica mientras que, durante el subperiodo 2006-2014, el contexto es diferente, con una estabilidad política y económica, esta última se atribuye los altos precios del petróleo. Adicionalmente, a nivel institucional, durante el primer periodo la principal institución responsable de la política petrolera, la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador Petroecuador venía operando desde 1989; ya para el segundo periodo se registra un profundo proceso de transformación institucional en el sector, con la creación de nuevas entidades estatales que asumen diferentes funciones en la política petrolera. Con respecto al tipo de políticas implementadas, durante el primer subperiodo se observa la presencia de políticas en favor del capital extranjero; mientras que en el segundo prevalecen las políticas nacionalistas, que buscan regenerar el rol del Estado en la economía y en la gestión de los recursos petroleros.

Por otro lado, aun cuando los gobiernos intentaron ampliar la frontera petrolera al sur de la Amazonía desde inicios del siglo XX, mediante rondas de licitación, fue en 2010 mediante la Reforma a la Ley de Hidrocarburos, que los 20 bloques petroleros repartidos en las región nororiente del país y en la región insular, incrementaron a 60, en donde se destaca la presencia de bloques en el sur oriente. No obstante, aun así la

licitación de estos bloques ha sido complicada por factores técnicos, sociales y ambientales.

En síntesis, el presente capítulo ha servido para exponer la problemática de la Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero y, en la fase de exploración. Adicionalmente, se realizó un recuento de los principales instrumentos implementados durante el periodo de estudio: las instituciones, los planes de gobierno, el tipo de contratación; los esfuerzos de licitación y otros instrumentos determinantes, en dos periodos de tiempo: 2002-2005 y 2005 a 2014. Además, mediante la aplicación del esquema NATO se analizó los instrumentos de política petrolera en la promoción de IED en la fase de exploración petrolera mediante la coherencia de los objetivos, la consistencia de sus instrumentos y la congruencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados.

## Conclusiones

El presente trabajo partió de la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los instrumentos de política pública implementados para atraer inversión extranjera en la búsqueda de la ampliación de la frontera petrolera? En respuesta a la pregunta de investigación, se determina que los gobiernos de turno han implementado diferentes instrumentos de política pública, los principales han constituido: rondas de licitación petroleras, modalidades contractuales e, incentivos tributarios. Además, se buscó comprobar la hipótesis de, que medio de la dependencia económica a los ingresos petroleros, la adopción de nuevos objetivos e instrumentos de política por parte de los gobiernos de turno, sin el abandono de objetivos e instrumentos previos ha generado debilidad en la coherencia de los objetivos, en la consistencia de los instrumentos, y en la congruencia entre los objetivos y los medios de la política pública de promoción de IED para la ampliación de la frontera petrolera.

Durante el periodo de estudio, se evidencia un decrecimiento de la inversión privada acompañado de un crecimiento de la inversión pública en la exploración y explotación petrolera. Conforme el punto de quiebre en la política petrolera nacional, para el análisis de los instrumentos de política se definieron dos subperiodos de análisis 2002 a 2005 y de 2006 a 2014.

En el primer subperiodo 2002-2005 se determina que, en continuación con el proceso de apertura iniciado en la década de los noventa, con el fin de incrementar la producción petrolera y consecuentemente, aumentar el ingreso del Estado, los principales instrumentos de política que promovieron la IED fueron las diferentes modalidades contractuales adoptadas por los gobiernos de turno, que acompañados de beneficios tributarios, ofrecían amplias ganancias e incentivos a empresas internacionales, siendo el más importante: el contrato de participación. A estos contratos les siguieron los contratos de servicios específicos que mediante convenios de alianzas estratégicas, permitieron la adjudicación de bloques sin un proceso de licitación. Por otro lado, el país se encontraba adherido a la CIADI y había suscrito diversos Tratados Bilaterales de Inversiones con el fin de propiciar y proteger las

inversiones extranjeras. En este sentido, tanto los objetivos como los instrumentos más relevantes apuntaban a la participación de capital privado en la exploración del suroriente y en la recuperación de los campos maduros.

No obstante, aun cuando los objetivos fueron coherentes, los instrumentos consistentes y la política en general fue congruente; los procesos de licitaciones de los campos petroleros se vieron afectados por la inestabilidad política que afectaba al país desde 1997; también por el rechazo social a la aplicación de políticas neoliberales y los efectos socioambientales derivados de las actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana. En concreto, en el caso de la novena ronda petrolera, el plan original contemplaba la licitación de los campos del suroriente; sin embargo, el gobierno de turno se vio obligado a modificar los bloques en dos ocasiones, llegando a considerar únicamente cuatro bloques ubicados en el Litoral. Y aun cuando una empresa se vio favorecida en el proceso de licitación, el cambio de gobierno impidió que se suscribiera el contrato. Entonces, una vez aplicada la tipología de instrumentos de política de Hood, para este periodo se determina que la hipótesis de trabajo no es válida, pues además de los instrumentos y los objetivos de política implementados por los gobiernos de turno, existieron otros factores con incidencia en los flujos de IED para la exploración petrolera.

Ahora, durante el segundo subperiodo, que arranca en el año 2006, las políticas implementadas por el gobierno del Dr. Alfredo Palacio marcaron una ruptura con el modelo aperturista, iniciando con la caducidad del contrato con la OXY, la creación de una filial de Petroecuador para su operación y la emisión de la Ley 2006-42 que estableció una división de las ganancias extraordinarias 50-50 entre el Estado y las empresas. Otorgando al Estado una mayor participación en el sector petrolero. El gobierno de Rafael Correa dio continuidad a estos cambios, e incluso los acentuó a través de una transición de los contratos existentes a contratos de prestación de servicios con tarifa fija.

No obstante, durante este periodo se observa una débil consistencia en los instrumentos adoptados a nivel del sector petrolero que, en conjunto incidieron en los niveles de IED. Por un lado, se promocionan Rondas de Licitaciones a nivel internacional, y se preparan un plan de desarrollo para el campo ITT; por otro lado, el Gobierno instala una fuerte campaña en contra de la empresa “Texaco” y promueve la Iniciativa Yasuní ITT, para dejar bajo el suelo el petróleo. A su vez, la decisión unilateral de renegociar los contratos petroleros a una única modalidad contractual: de prestación de servicios afectó visiblemente la estancia de las empresas petroleras, aun cuando ciertas empresas se quedaron, otras impusieron diferentes acciones legales ante el Estado ecuatoriano, incluso frente a la CIADI.

Por otro lado, la modalidad contractual de prestación de servicios con tarifa única si bien resulta conveniente para las empresas en áreas que ya han sido exploradas y que se encuentran en producción, no lo son para el desarrollo de actividades de exploración en el Suroriente, en donde existen reservas de petróleo pequeñas, la calidad del crudo es pesado y consecuentemente se requieren grandes niveles de inversión. A esto se debe añadir el claro rechazo a las actividades de exploración y explotación en estos territorios por parte de grupos indígenas, organizaciones ecologistas y de derechos humanos y la naturaleza, como consecuencia de los graves conflictos socioambientales que se han experimentado en el país.

En sí, se observa debilidad en la congruencia entre los objetivos planteados y los instrumentos implementados, pues los diferentes instrumentos no permiten la consolidación de los objetivos propuestos. Se determina entonces, una vez aplicada la tipología NATO de Hood, que la hipótesis de trabajo para este segundo subperiodo es válida, pues se adoptaron nuevos objetivos y nuevos instrumentos que afectaron la consistencia de los instrumentos ya existentes y la congruencia entre objetivos e instrumentos, lo cual puede haber afectado los niveles de IED para la ampliación de la frontera petrolera.

Además, es conviene señalar que durante la fase de exploración petrolera, es importante contar con el apoyo de empresas petroleras internacionales, no sólo por la

aplicación de nuevas tecnologías, sino porque las inversiones son demasiado riesgosas y costosas para que el Estado las asuma. Sin embargo, en Ecuador existen limitaciones para la ampliación de la frontera petrolera; la Cuenca Oriente ha sido ampliamente explorada, a excepción de la región del suroriente en donde, según información de la década de los setenta, existen reservas pequeñas de crudos pesados que requieren grandes niveles de inversión para ser explotadas. No obstante, la ampliación de la frontera petrolera hacia el suroriente es ampliamente rechazada. Una alternativa para incrementar el nivel de reservas del país es la aplicación de técnicas de recuperación mejorada de petróleo que permite optimizar la extracción, que también requiere de importantes inversiones y tecnologías avanzadas; por lo cual, resulta apropiada la participación de capital extranjero mediante mecanismos adecuados que beneficien tanto a las compañías petroleras como al Estado.

Finalmente, si bien este trabajo pretendió centrarse únicamente en políticas petroleras de promoción de IED en la fase de exploración petrolera, el trato unificado por parte del Gobierno y la industria petrolera a las actividades de exploración y explotación, como parte de las actividades de *upstream*, conllevó a que se exponga información sobre ambas fases. Por otro lado, conviene señalar que ya que este estudio buscó analizar los instrumentos de política en su conjunto, no se realizó un análisis puntual y detallado de cada uno de ellos, hacerlo supondría dedicar un trabajo de investigación a cada uno de ellos. Adicionalmente, este trabajo se vio limitado por la falta de información y transparencia sobre ciertos instrumentos de exploración, como en el caso de las rondas petroleras.

## Bibliografía

- ABC. (2013, enero 22). Alemania entrega 46 millones de dólares para la conservación del Yasuní. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2poltp>
- Acción Ecológica. (s/f). Petróleo: Amazonía por la vida. Recuperado el 10 de junio de 2018, a partir de <http://www.accionecologica.org/petroleo>
- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. (Corporación Editora Nacional, Ed.) (Novena). Quiro.
- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia. Comité Ecuménico de Proyectos CEP*. Recuperado a partir de <http://www.rebelion.org/docs/122604.pdf>
- Acosta, A., Jácome, Hugo, Guillaume, L., Martín-Mayoral, F., Estrella, A., & Morales, J. D. (2009). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2oyCgpi>
- AFP. (2016). Ecuador pagará \$980 millones a Oxy por indemnización | Política. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JJd1g8>
- Agencia AFP. (2015, enero 28). La canadiense Ivanhoe y Ecuador dan por terminado acuerdo para explotar. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2QXgICG>
- Aguas Pután, R. (2016). El Petróleo: Efecto social y económico en el Ecuador, *1*(3), 29–32.
- AIHE. (2015). *El petróleo en cifras 2014*. Recuperado a partir de [https://issuu.com/aihecuador/docs/folleto\\_alta\\_final](https://issuu.com/aihecuador/docs/folleto_alta_final)
- Andrade, K. (2008). *La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia Ambiental en bloque 31, en el parque nacional Yasuní* (No. 005). Recuperado a partir de [http://www.flacso.org.ec/docs/WP\\_005\\_Andrade\\_01.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/WP_005_Andrade_01.pdf)
- AP. (2003, noviembre 1). En licitación cuatro campos petroleros ecuatorianos. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MENSyu>
- AP. (2007, octubre 24). La OPEP aceptó a Ecuador. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2ssbC42>
- AP. (2008). City Oriente entregará sus instalaciones a Ecuador esta medianoche. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2LDCHby>
- Araujo, A. (2014). Ivanhoe reduce al mínimo sus actividades en Ecuador. *El*

- Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2A4M0hc>
- Arias, V. (2011). *Lineamientos económicos para la optimización de la participación del Estado en contratos de explotación petrolera*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador. Recuperado a partir de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7629>
- Asamblea Constituyente. CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR (2008). Recuperado a partir de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>
- Ávila, R. (2012). *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2NLwknR>
- Baby, Patrice; Rivadeneira, Marco; Barragán, R. (2014). *La cuenca oriente: geología y petróleo*. (IFEA; IRD; Petroamazonas EP, Ed.) (Tercera ed). Quito.
- Banco Mundial. (2009). *The petroleum sector value chain*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2qAexaX>
- BBC. (2015, diciembre 3). 4 conflictos internacionales impulsados por disputas por el petróleo. *BBC News Mundo*. Recuperado a partir de <https://bbc.in/1Q4aOJt>
- BCE. (2015). *Estadísticas macroeconómicas*. Quito. Recuperado a partir de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Becerra, R. (2015). Las Rondas Petroleras y los Bloques Petroleros en el Ecuador.
- Berdzenadze, I. (2015, marzo 21). Oil's role in the world economy and in the global crises. *CNN*. Recuperado a partir de <http://ireport.cnn.com/docs/DOC-1227007>
- British Petroleum. (2015). BP Statistical Review of World Energy. *British Petroleum*, (June), 48. <https://doi.org/bp.com/statisticalreview>
- Burbano, H. (2016). *Un continente en resistencia Extractivismo y criminalización a defensores y defensoras de Derechos Humanos y de la naturaleza en América Latina*. Quito. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2L1105u>
- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina recursos naturales e infraestructura 78 Santiago de Chile, octubre de 2004*. Chile. Recuperado a partir de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2004/S0410784.pdf>
- Campodónico, H. (2007). *Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos recursos naturales e infraestructura*. CEPAL. Recuperado a partir de <http://cristaldemira.com/descargas/hcs-GestionMixtaPrivada.pdf>
- Castro, M. (2011). *Hacia una matriz energética diversificada en Ecuador*. Quito: Integraf. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2sC0cKl>

- CEPAL. (2003). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Recuperado a partir de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1126-la-inversion-extranjera-america-latina-caribe-2003>
- CEPAL. (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América y el Caribe 2012*. Santiago de Chile. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2PEveM3>
- CEPRID. (2013). Relaciones Ecuador-Estados Unidos entre antiimperialismo y la necesidad pragmática. *Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2xv5EUW>
- CIADI. (2018). Base de datos de tratados bilaterales de inversión. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2CAHmeJ>
- Constitución de Ecuador. (1998), 1–61.
- Correa, R. (2013). Anuncio a la Nación Iniciativa Yasuní ITT. Presidencia de la República. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Dpku2m>
- Cueva, S., & Ortiz, M. (2013). Ingresos Fiscales por Explotación de Hidrocarburos en Ecuador. *Interamerican Development Bank*, (IDB-PB-198).
- Dávalos, M. (2007). La política en las políticas públicas : una aproximación teórica desde el institucionalismo. En *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1–16). Recuperado a partir de <http://bit.ly/2I4fmPa>
- Dávalos, P. (2014). *Alianza PAIS o la reinvenición del poder Siete ensayos sobre el*. Bogotá. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Myz6zv>
- De La Torre, C. (2010). El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo , confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. *Revista temas y debates*, 20(14), 157–172. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2ra7X9h>
- Dillon, J. F. (2012). *Yasuní-ITT: Hacia un nuevo modelo de conservación y desarrollo sostenible*. Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2QOglau>
- Ecuador Inmediato. (2005). Presidente presenta informe de su segundo año ante el Congreso de Ecuador. Recuperado el 27 de mayo de 2018, a partir de <https://bit.ly/2xiT3nB>
- EFE. (2004, diciembre 4). Bonanza petrolera de Ecuador no se sintió en economía de bolsillo. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2kP43QN>
- EFE. (2007a). CIADI adopta medidas cautelares contra Ecuador por demanda petrolera de City Oriente. *La Hora*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JMPLxQ>

- EFE. (2007b). El Tribunal de La Haya rechaza el recurso de Ecuador contra la petrolera Chevron por contaminar. *Agencia EFE*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Jvjlol>
- Ekos. (2014). Zoom al sector petrolero. *Ekos*.
- El Comercio. (2011a, julio 13). El Gobierno busca más petróleo. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2BANjYs>
- El Comercio. (2011b, octubre 10). Ministro de Alemania reprocha a Italia por respaldar al Yasuní-ITT. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2OHjHuy>
- El Comercio. (2011c, octubre 13). El mapa petrolero del Ecuador ahora tiene 60 bloques. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2NeXNyl>
- El Comercio. (2012a). 15 litigios internacionales enfrenta el Ecuador por USD 3 994 millones. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JyflTW>
- El Comercio. (2012b, noviembre 26). El Ecuador retoma las grandes rondas petroleras después de 10 años. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2u8u5FU>
- El Comercio. (2012c, noviembre 28). XI Ronda Petrolera arrancó en medio de protestas indígenas. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wlTOZc>
- El Comercio. (2014a). Diez interesadas en campos maduros. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2QWyENF>
- El Comercio. (2014b). Los altos y bajos del petróleo según los gobiernos ecuatorianos desde 1972. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2sGAipx>
- El Comercio. (2015). Petrobras demanda al Estado ecuatoriano por USD 830 millones | El Comercio. *El Comercio*. Recuperado a partir de <http://www.elcomercio.com/actualidad/petrobras-demanda-ecuador-millones.html>
- El Comercio. (2016). Los hechos que marcaron el derrocamiento de Jamil Mahuad. Recuperado el 14 de mayo de 2018, a partir de <https://bit.ly/2GcRZ3X>
- El Telégrafo. (2011, octubre 15). Ley de Hidrocarburos cambió mapa de los bloques petroleros. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2NaT40u>
- El Telégrafo. (2012, noviembre 26). 13 bloques con millones de reservas de petróleo. *El Telégrafo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2GmrCxF>
- El Telégrafo. (2013, mayo 6). La ronda suroriente avanza a pesar de las críticas. *El Telégrafo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2S0wERL>
- El Telégrafo. (2014, enero 22). La política internacional de Ecuador. Recuperado a

partir de <https://bit.ly/2Ja7Thz>

- El Telégrafo. (2015). Con el ‘boom petrolero’ (1972-1982) inició el endeudamiento externo. *El Telégrafo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/211hIUG>
- El Universo. (2005a, agosto). Rafael Correa renunció al ministerio de Economía. Recuperado a partir de <https://bit.ly/1AP7paO>
- El Universo. (2005b, octubre 9). Pendiente contrato para explorar crudo entre Estado y Sundown-C. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MEV16X>
- El Universo. (2009). A licitación 3 campos petroleros marginales. Recuperado el 8 de julio de 2018, a partir de <https://bit.ly/2u5n7iq>
- El Universo. (2015, enero 5). \$ 77.530 millones recibió Ecuador en 7 años por exportación petrolera. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JmcUat>
- El Universo. (2017, septiembre 25). El Sin éxito, la iniciativa Yasuní costó \$ 9,4 millones. *El Universo*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2zyKpB7>
- Escobar, M. (2014). La nueva frontera petrolera. *Gestión, Economía y Sociedad, Revista digital*, 135, 28–31. Recuperado a partir de <http://www.revistagestion.ec/wp-content/uploads/2014/01/Frontera-petrolera-Ed-235.pdf>
- ESMAP. (2005). *Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú agosto 2005*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wCFhcL>
- FETRAPEC. (2003). Apoyo y solidaridad con los petroleros del Ecuador. Recuperado el 27 de mayo de 2018, a partir de <https://bit.ly/2saHvOi>
- Fontaine, G. (2002). Sobre bonanzas y dependencia: petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(13), 102. <https://doi.org/10.17141/iconos.13.2002.628>
- Fontaine, G. (2008). *Las políticas petroleras de cara al desarrollo sostenible en el Perú y el Ecuador* (No. 8). Quito.
- Fontaine, G. (2009). *Los conflictos ambientales por petróleo y la incidencia del movimiento ambientalista en el Ecuador*. Ecos. Madrid.
- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética* (FLACSO). Quito.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. (Anthropos Editorial, Ed.). Quito: FLACSO.
- Fontaine, G. (2016). El paradigma perdido: la Iniciativa Yasuní-ITT como falla de

- política. *Journal de la Société des Américanistes* ·, (May). Recuperado a partir de <https://www.researchgate.net/publication/304784190%0AEl>
- FOPEC. (2016). *Crisis petrolera ecuatoriana del siglo XXI*.
- Fundación Mil Hojas. (2015). Así Ecuador dejó de ser un país petrolero. Recuperado el 4 de julio de 2018, a partir de <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/asi-ecuador-dejo-ser-un-pais-petrolero>
- García, M. (2017). *Petróleo, ecología política y feminismo. Una lectura sobre la articulación de Mujeres Amazónicas frente al extractivismo petrolero en la provincia de Pastaza, Ecuador*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2QDQshh>
- García, N. (2012). *La política petrolera en el gobierno de la revolución ciudadana: el caso del contrato de servicios específicos, con la Operadora Río Napo Compañía de Economía Mixta en el Campo Sacha Nelson*. UASB.
- Gligo, N. (2007). *Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2oXog9e>
- Grupo Faro. (2011). El repunte de la minería y los avances de la reforma petrolera en el Ecuador. *Ciudadanía Analiza: Coyuntura y Dialogo*, 1–20. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wW2vKl>
- Gudynas, E. (2010). Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. El nuevo extractivismo progresista. *El Observador*, 8, 1–10. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2FL9kAS>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Recuperado a partir de [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf)
- Hernández, D. (2014). La Inversión Extranjera Directa, sus efectos como externalidades negativas en las economías receptoras de México y América Latina. *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho UNAM*, 1(2), 40–51. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2Ddz9bp>
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades, 20(1), 127–144.
- Hood, C. C., & Margets, H. Z. (2008). *The Tools of Government in the Digital Age*. [https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756\\_4.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x)
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing Government*, (February 2005), 31–50. Recuperado a partir de

<http://bit.ly/2HJvGnN>

- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. (2006). Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: Methodological issues in contemporary implementation research. *Review of Policy Research*, 23(1), 129–151. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Pearl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’. *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>
- ICTSD. (2009). Ecuador finiquita convenio con la CIADI. Recuperado a partir de <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/ecuador-finiquita-convenio-con-el-ciadi>
- Jarrín, G. (2013). *Una vida de servicio en beneficio nacional* (Segunda). Armada del Ecuador.
- Jurado, E. (2018, septiembre 6). Gobierno de Lenín Moreno acusa al régimen de Rafael Correa de usar fondos públicos contra Chevron. *El Comercio*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2NT8tmx>
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional. Teoría y política*. (7ma Edición). Madrid: Pearson Educación, S.A.
- La Hora. (2002, noviembre 22). Inicia promoción de novena ronda petrolera. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2pxJGtM>
- La República. (2013, septiembre 13). Correa se mancha de crudo para mostrar la mano sucia de Chevron. *La República*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JIHxg2>
- La República. (2017). Ecuador cierra litigio con la petrolera Burlington por unos 380 millones de dólares. *La República*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2JBH1rm>
- Larrea, C. (2014). ¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía Centro-sur? Recuperado a partir de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3917>
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy. *Governance*, 20(1), 1–21. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2tUpwig>
- Llanes, H. (2008). *Contratos petroleros. Inequidad en el reparto de la producción*.

- (Segunda). Quito.
- Llanes, H. (2011). La reforma petrolera del gobierno de Rafael Correa (Política pública). *Mar-2011*, 104–108. Recuperado a partir de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4421#.VPYtMi5GTTg>
- Llanes, H. (2016). *Ecuador: La subasta del petróleo*. Quito: RG Grafistas.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *32*(4), 298–310.
- Machado, D. (2009). Un nuevo acto de soberanía: Ecuador denuncia al CIADI. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MgY5Ds>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, *78*(3), 734–749. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2pmyeAq>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). Elaborating the “ New Institutionalism ”, (11), 1–28.
- Mazabanda, C. (2013). *Consulta Previa en la Décimo Primera Ronda Petrolera ¿Participación masiva de la ciudadanía?* Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wLw4Pl>
- Melo, M., Ortiz-T, P., & López A., V. (2002). *Petróleo, Ambiente y Derechos en la Amazonía Centro Sur*. Quito. Recuperado a partir de [https://docs.escri-net.org/usr\\_doc/CDES\\_Petroleo\\_Ambiente.pdf](https://docs.escri-net.org/usr_doc/CDES_Petroleo_Ambiente.pdf)
- Méndez, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.*, 75–110.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. (A. S.A., Ed.). Barcelona.
- Ministerio de Energía y Minas. (2007). *Agenda Energética 2007-2010: Hacia un sistema energético sustentable*. (Ministerio de Energía y Minas, Ed.). Quito.
- Ministerio de Hidrocarburos. (2013). Ronda SurOriente Ecuador recibe cuatro ofertas. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wvfAda>
- Ministerio de Hidrocarburos. (2014). Petroamazonas EP capta inversiones por USD 2.120 millones para el Estado ecuatoriano, para el manejo de campos maduros en producción. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MISxq8>
- Ministerio de Hidrocarburos. (2016). *Rendición de cuentas 2015*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2shE6MZ>
- Monaldi, F. (2005). *Gobernabilidad y contratación en el sector hidrocarburos de la comunidad Andina*. Recuperado a partir de

<https://www.caf.com/media/3271/F.Monaldi.pdf>

- Morales, G. (2012). *Los contratos petroleros utilizados discrecionalmente en el Ecuador como instrumentos de control político, económico y social: Enfoque realizado desde el Estado social del Derecho y el Neo-constitucionalismo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MLvmvx>
- Morales, L., Oriana, G., & López, M. (2009). Una evaluación de las políticas promocionales de inversión extranjera directa en América Latina. *Lecturas de Economía*, (71), 141–168. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2tBosQt>
- MREMH. (2013). Historia de Chevron-Texaco en Ecuador – Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Recuperado el 10 de junio de 2018, a partir de <https://bit.ly/2sMcWyH>
- MRNNR. (2011). *Perspectivas de la exploración y producción del petróleo en el Ecuador*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2PJamlE>
- MRNNR. (2012). *Resultados de la Política Petrolera en el 2012*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2INT3U8>
- MRNNR, & Wood Mackenzie Consulting. (2013). *Plan Maestro de Hidrocarburos – Resumen Ejecutivo y Detalles de Planes Técnicos*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Q8jJgo>
- OCP Ecuador. (2013). *OCP: Diez años después*. (Noción, Ed.). Quito.
- ODEPLAN. (2003). *Plan de Gobierno 2000-2003 Por un nuevo País - Presidencia Constitucional del Dr. Gustavo Noboa Bejarano*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2wGghR1>
- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de trabajo*, 11, 92. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2lwNjiQ>
- Oleas, J. (2017). Ecuador 1980-1990: Crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo. *América Latina en la Historia Económica*, 24(1), 210–242. <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i1.724>
- Olivares, S. L., Villamar, D., & Acosta, A. (2003). *Análisis de Coyuntura Económica: Primer Semestre 2006*. Quito. Recuperado a partir de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05325/coyuntura junio 2003.pdf>
- OMC. (2002). *Documento conceptual sobre la definición de inversión*. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2oW65Rk>
- Orozco, M. (2012). *Una política sin rumbo: El caso de la política petrolera ecuatoriana 2005-2010*. FLACSO - Sede Ecuador.

- Ortiz-T, P. (2003). La relación asimétrica entre actores. En *El petróleo es un mito* (pp. 2562–633). Quito.
- Ortiz, R. (2016). Alfredo Palacios Gonzáles. Recuperado el 31 de mayo de 2018, a partir de <https://bit.ly/2LO9xaH>
- Padrón, C. (2013). *El contrato de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos en la legislación petrolera ecuatoriana*. Quito.
- PAIS. (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007 -2011*. Recuperado a partir de <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>
- PAÍS. (2006). Ecuador espera millonarios ingresos con reforma ley hidrocarburos. *La Hora*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2IO7NjD>
- Paltán, J. (2005). La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales.*, 23(45–52). Recuperado a partir de <http://www.flacso.org.ec/docs/i23paltan.pdf>
- Parkin, M., & Loría, E. (2010). *Microeconomía: Versión para Latinoamérica* (Person Edu). México.
- Pástor, W. (2013, julio 20). Evaluación de la XI ronda de licitaciones. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2NadtWM>
- PBP. (2014). Tratados Bilaterales de Inversión en Ecuador. Recuperado a partir de [http://www.pbplaw.com/tbis-ecuador/#\\_edn4](http://www.pbplaw.com/tbis-ecuador/#_edn4)
- Petroamazonas. (2014, noviembre). Petroamazonas EP impulsa proyectos de recuperación mejorada. *Revista Petróleo y Gas Noviembre*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2ApLVmj>
- PGE. (2018). Caso Perenco contra la República del Ecuador (CIADI). Recuperado el 10 de junio de 2018, a partir de [http://blogcifras.pge.gob.ec/?page\\_id=546](http://blogcifras.pge.gob.ec/?page_id=546)
- Plan V. (2014). Los litigios del Ecuador. Recuperado el 10 de junio de 2018, a partir de <http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/litigios-del-ecuador>
- Presidencia de la República. (2004). *Gestión del Gobierno e Instituciones del Estado Primer Año: Enero 15 2003 - Enero 15 2004*.
- PUCE. (s/f). Parque Nacional Yasuní. Recuperado a partir de <http://www.yasuni.ec/reserva-biosfera-yasuni/>
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89–107).

- Rebolledo, R. (2017). ¿Cuál es la diferencia entre el crudo y el esquisto? *El Economista*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MTpY5R>
- Reuters. (2003, agosto 17). Ecuador reabre novena ronda licitación petrolera tras fracaso. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2DN6xWP>
- Reuters. (2005, octubre 9). Ecuador suspende firma de contrato petrolero con consorcio de EE.UU. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2Pt3OZC>
- Revelo, M. (2011). *Diseño de la política petrolera en Ecuador*. FLACSO-Ecuador.
- Revista Líderes. (2012). ‘Se espera una fuerte presencia china en la ronda petrolera’, Fernando Emanuele. Recuperado el 22 de mayo de 2018, a partir de <http://www.revistalideres.ec/lideres/espera-fuerte-presencia-china-ronda.html>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21, 135–156. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>
- Rogge, K. S., Kern, F., & Howlett, M. (2017). Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transitions. *Energy Research and Social Science*, 33(October), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.025>
- Rosales, A. (2017). *Stringent, open and hybrid state treatment of foreign investment: three eras of oil industry in Venezuela and Ecuador*. University of Waterloo.
- Rosero, E. (2009). *La reforma neoliberal en el sector petrolero ecuatoriano. El caso de Petroecuador*. FLACSO - Ecuador. Recuperado a partir de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1988/3/TFLACSO-2009LARE.pdf>
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, M., & Iturralde, P. (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador*. (Centro de Derechos Económicos y Sociales, Ed.) (Primera). Quito.
- Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 37(149), 150–168.
- Secretaría de Hidrocarburos. (2013a). COLH amplía plazo para entrega de ofertas para bloques de Ronda Suroriente - Noviembre. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2o4kMRn>
- Secretaría de Hidrocarburos. (2013b). *Informes de Trabajo de movilización nacional o internacional*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2BA9cHq>
- SENPLADES. (s/f). *Plan Plurianual de Desarrollo 2003 -2007*. Ecuador.

- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SHE - MRNNR. (2012a). *Potenciales hidrocarburíferos, políticas y planes de exploración y producción estrategias de inversión en Ecuador 1*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2MJq2ZB>
- SHE - MRNNR. (2012b). *Ronda Suroriente Ecuador: Aspectos técnicos, jurídicos, económicos y socio-ambientales*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2BwwBJT>
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *POLIS, Revista Latinoamericana [en línea]*, 13(39), 1–18. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/pdf/305/30533388007.pdf>
- The World Bank. (2017). Oil rents (% of GDP) | Data. Recuperado el 9 de junio de 2018, a partir de <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS>
- Trujillo, J. (2007). La Constitución económica, más allá del neoliberalismo. *Foro Revista de Derecho - UASB-Ecuador*, (7), 111–134. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2ozsS4N>
- UNCTAD. (2002). *Análisis de las Políticas de Inversión Ecuador*. Naciones Unidas.
- Urgiles, E. (2015). Petróleo sube la producción, baja el precio. *Revista Gestión*, (i), 14–24. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2M9n8bv>
- Van Nispen, F. K. M. (2011). Policy Instruments, 1–17. Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/1765/33101>
- Varela, M. (2010). Las actividades extractivas en Ecuador. *Ecuador Debate*, 79, 127–149. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2r7KBIA>
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 1, 47–58. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2HZeJGB>
- Varone, F. (2001). Les instruments de la politique énergétique : analyse comparée du Canada et des États-Unis Source. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 34(1), 3–28.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “ política pública ”. *Desafíos*, 20, 149–187. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2FN3PGv>
- Villareal, C. (2004). Las teorías de la localización de la inversión extranjera directa (IED): una aproximación. En *Innovaciones de Negocios* (Vol. 1, pp. 245–263). México: UANL. Recuperado a partir de <http://bit.ly/2p0ZBkr>

Villavicencio, F. (2010). Ecuador: Los escalofríos del señor presidente. Recuperado el 27 de mayo de 2018, a partir de <https://bit.ly/2GUODCX>

Villavicencio, F. (2017). Despilfarro petrolero: desenmascarando a los que se llevaron el dinero del crudo. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2rxhCIx>

Vogliano, S. (2009). *Ecuador - Extracción petrolera en la Amazonía*. Quito. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2HENCUD>

Xímenez, P. (2011, febrero). Ecuador gana 46 millones diarios por cada dólar que sube el petróleo; *El País*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2xOWD9m>

### **Entrevistas a expertos en política petrolera:**

Sr. Luis Arauz, Doctor en Jurisprudencia

Sr. Henry Llanes, Licenciado en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas.

Sr. José Luis Fuentes, Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Sociales.

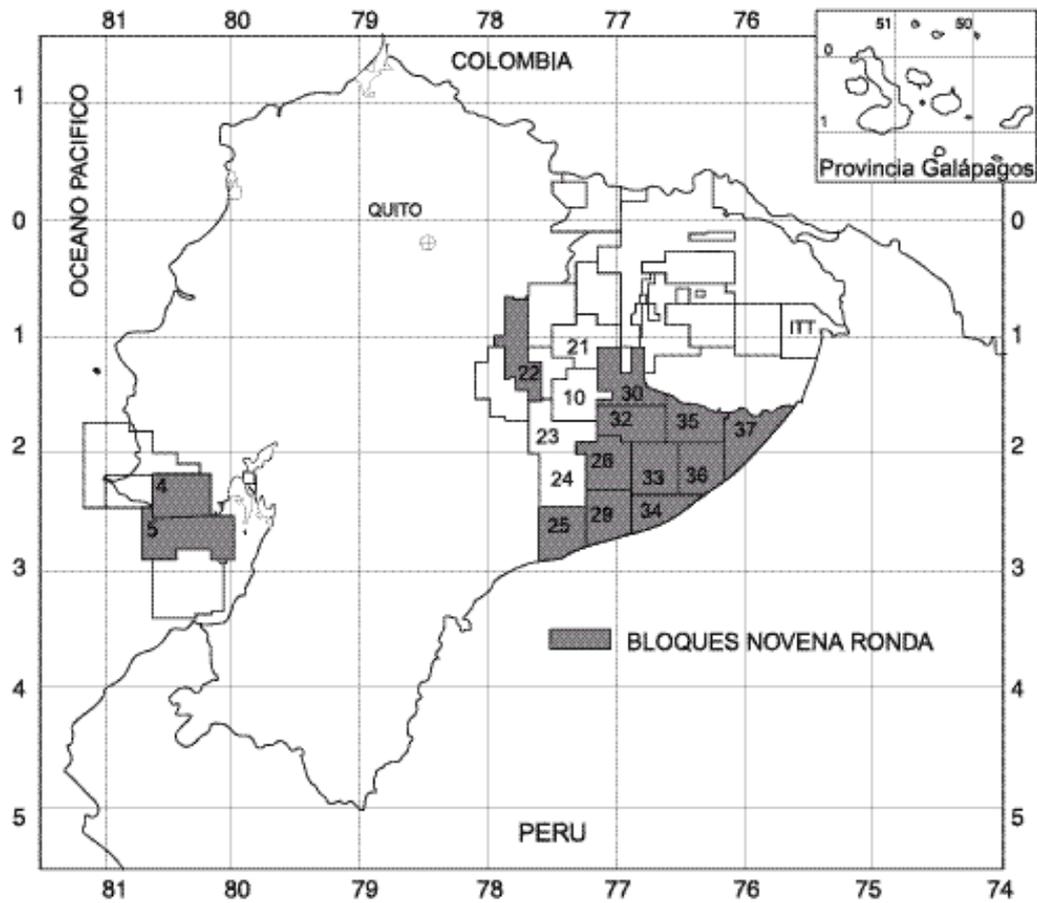
Sr. Antulio Rosales, Becario Postdoctoral – Centro para el Desarrollo y Medio Ambiente, Universidad de Oslo.

Sr. Fernando Reyes, Vicepresidente Colegio de Ingenieros en Geología, Minas, Petróleos, Ambiental y Especialidades afines de la Región Norte - CIGMIPA

## Anexos

### Anexo Nro. 1

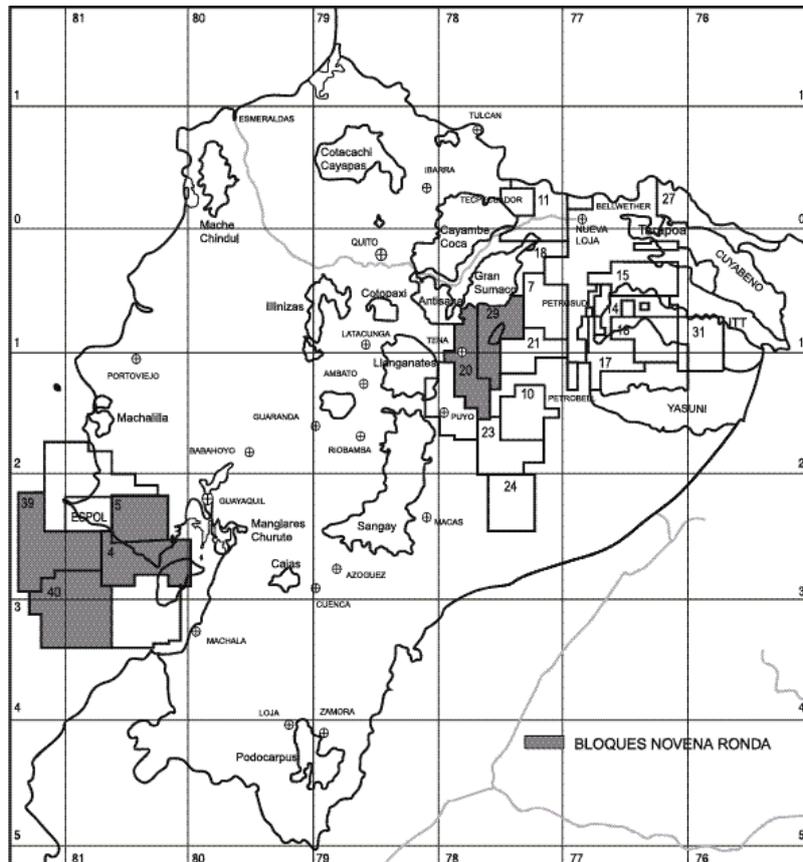
#### Mapa de la Novena Ronda de Licitación Petrolera - Propuesta de octubre de 2001



Fuente: CDES – Petroecuador

## Anexo Nro. 2

### Mapa de la Novena Ronda de Licitación Petrolera - Propuesta de marzo de 2002



*Fuente: CDES – Petroecuador*

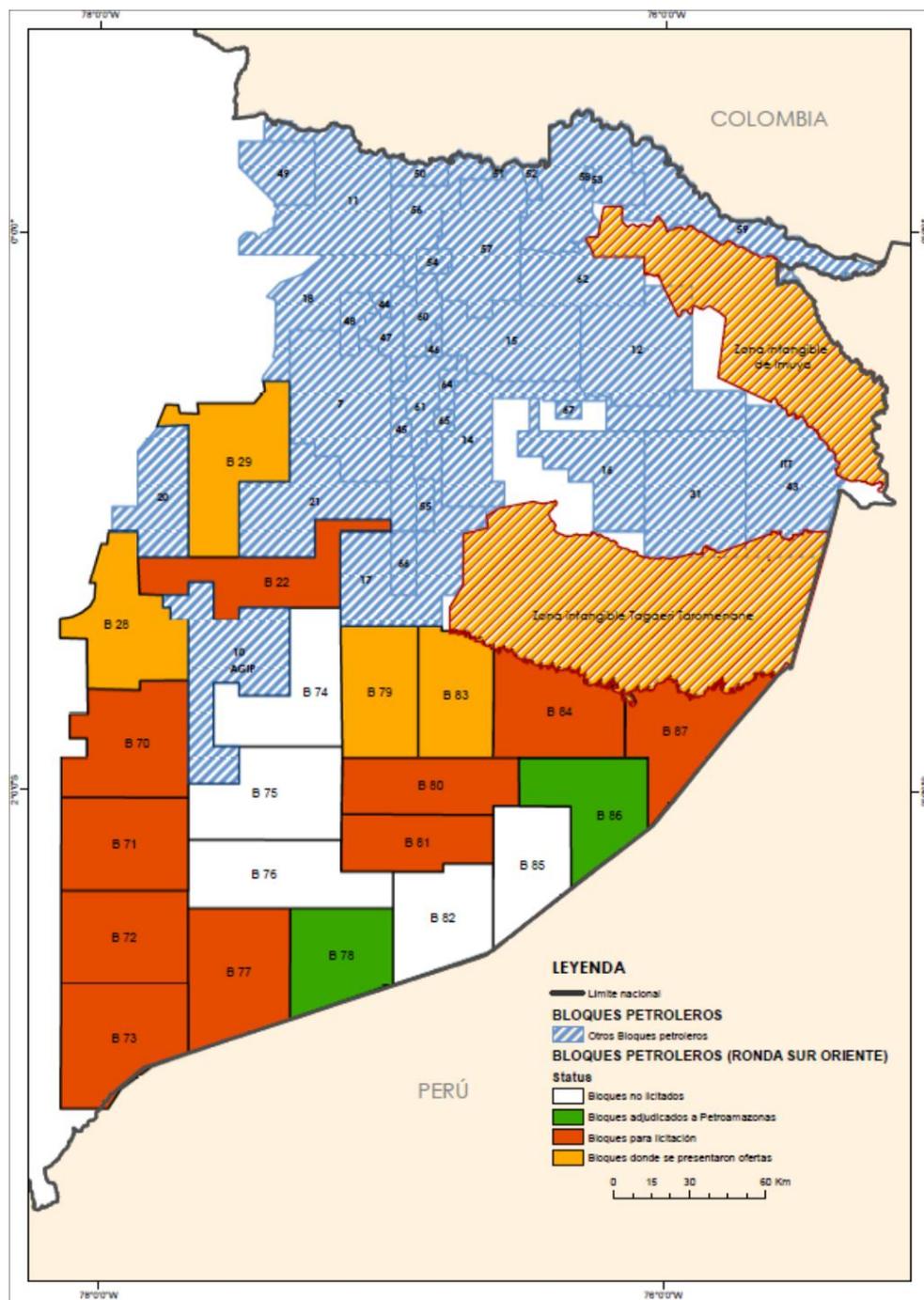
### Anexo Nro. 3

### Mapa de la X Ronda Petrolera



*Fuente: La Alquimia de la Riqueza (2013)*  
*Elaboración: Secretaría de Hidrocarburos*

**Anexo Nro. 4**  
**Mapa de la XI Ronda Petrolera**



*Fuente: Carlos Larrea (2013)*  
*Elaboración: Secretaría de Hidrocarburos*