

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500,
Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org



CAFOLIS
Sevilla N24-349
y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja
Jorge León Trujillo
Juan Cuvigustavo Larrea
Norman Wray
Paco Moncayo Gallegos
Agustín Grijalva
Carlos Castro Riera
Luis Verdesoto
Gloria Ardaya
Diego Mancheno
Fernando Rosero
Humberto Cholango
Pedro Quimbiamba
Alberto Acosta
Henry Llanes
Gaitán Villavicencio
Fernando Buendía
Antonio Navarro:
Francisco Muñoz
Claudia Detsch
Iván Carvajal
Rosemarie Terán Najas
Napoleón Saltos

11

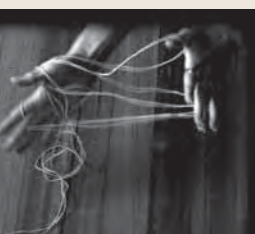
feb/mar 2011

Coyuntura



5

Editorial
Balance político.
Consulta popular
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.
Nudos críticos
y temas polémicos
Sistematización
de Raúl Borja

26

El referendun: una
estrategia para
acumular más poder
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la
revolución ciudadana?
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de
consulta pone en riesgo
el estado constitucional
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan
de gobierno de Rafael
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una
violación infraganti
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,
reforma penal
y desmantelamiento
del estado
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos
ecuatorianos luego
del 30-S

Luis Verdesoto
y Gloria Ardaya

Política pública

77 La economía política y
la política económica
del gobierno:
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto
social en tiempos de
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:
dos visiones
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:
proyecto polémico que
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley
de hidrocarburos y la
renegociación de los
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera
del gobierno de
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de
tierras en Guayaquil:
historia y coyuntura
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos
autónomos
descentralizados

Fernando Buendía



Debate

Internacional

123 Antonio Navarro:
La necesidad
de crear una
internacional
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de
Cancún: una mirada
con optimismo
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la
continuidad
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco
como forma de
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la
revolución

Napoleón Saltos



política
pública

La reforma petrolera del gobierno de Rafael Correa

Henry Llanes

“Por sus frutos los conoceréis” (principio bíblico)

La reforma petrolera de Rafael Correa radicalizó la política de concesiones a las empresas contratistas, que se inició en el gobierno del conservador Sixto Durán Ballén. Esta es la tesis del presente artículo, que será demostrada con argumentos políticos, jurídicos y económicos.

“La razón no pide fuerza”, suelen decir las personas alejadas de los sectarismos, dogmas, prejuicios y fanatismos políticos. El apoyarse en la razón es el único camino que puede llevarnos a conocer el hecho, pero conocerlo bajo criterios de verdad, sujeto a demostración y prueba, es decir, verificable. “Si una teoría no funciona en la práctica, es falsa la teoría” (Giovanni Sartori, 1998)

Para comprender la tesis planteada haremos un análisis comparativo del manejo de la actividad petrolera, para lo cual ubicaremos tres grandes períodos de explotación hidrocarburífera de nuestro país: el primero que va de 1925 a 1971, en el marco de una economía de producción hacendaria y agro-exportaciones; el segundo, de 1972 a 1992, en el contexto de una mayor dependencia económica externa e intervencionismo estatal; y el tercero, de 1992 hasta la actualidad, en un entorno de apertura económica y desregulación de los mercados, cuyas políticas han traído consigo una mayor concentración y acumulación de la riqueza petrolera en beneficio de las compañías extranjeras, ya sean privadas, mixtas o públicas.

El análisis comparativo que utilizaremos es un método que nos ayudará a comprender las semejanzas y diferencias de lo que se hizo o dejó de hacer en cada período, considerando dos variables políticas fundamentales: la tesis nacionalista versus la tesis de apertura económica, las cuales han sido fuertemente debatidas en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en el marco del pensamiento económico y político latinoamericano.

Primer período: 1925-1971

En el año 2010 se cumplieron 85 años de explotación hidrocarburífera en el Ecuador. En realidad, el punto de partida fue 1925, cuando el mundo ya había recorrido tres cuartas partes de siglo explotando hidrocarburos. En 1854 ya se habían dado los primeros experimentos para sustituir como combustibles, los hidrocarburos en vez de los aceites de carbón, de vegetales y de animales (Daniel Yergin, 1992).

En el Ecuador, el primer período se caracterizó por una absoluta dependencia al capital internacional: “...la compañía Anglo explotó los yacimientos de Santa Elena hasta agotarlos, y el balance total ha sido, desde el punto de vista económico, el 99% a favor de Anglo y el 1% para el Ecuador” (Gustavo Jarrín Ampudia, 1997).

En 1925 el país dio inicio a la explotación de los hidrocarburos en la Península de Santa Elena a cargo de la compañía inglesa Anglo, que realizó esa actividad en el marco de las concesiones mineras puestas en vigencia en 1878 (Pedro Espín, 1994). En 1937 se inició la exploración de los hidrocarburos en la región amazónica, habiéndose adjudicado 10 millones de hectáreas a la compañía Royal Dutch Shell, que las transfirió posteriormente a la compañía Anglo. “En el año de 1961 se otorgó una concesión de 4 millones 350 mil hectáreas en el Oriente a favor de la compañía Minas y Petróleos del Ecuador, representada por Howard S. Stroun de origen austriaco, verdadero traficante de las concesiones orientales, quien se reservó para sí el 2% de la producción al traspasar parte de las concesiones a compañías que en el futuro operaron y explotaron crudos en estas áreas”. (Pedro Espín, 1994).

En 1967 se transfirió parte de esa concesión al consorcio Texaco-Gulf. Poco antes, en 1964 se conformó el consorcio Texaco-Gulf, que suscribió un contrato de concesión con el gobierno militar de ese entonces, fijándose una duración de 40 años del contrato, prorrogable por 10 años más. La adjudicación del área de exploración en la región amazónica fue de 1 millón 431 mil 450 hectáreas, iniciándose su explotación en 1967. En 1968 se otorgó una concesión en el Golfo de Guayaquil a seis “ilustres desconocidos” (Pedro Espín, 1994). Este período llegó a su fin con la caída del gobierno de José María Velasco Ibarra, el 16 de febrero de 1972, que se había caracterizado por las exageradas concesiones petroleras en beneficio de las compañías extranjeras.

Segundo período: 1972-1992

Este período tiene dos momentos muy importantes en el manejo de los hidrocarburos: el primero corresponde al gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara (16 de febrero de 1972 al 12 de enero de 1976), que tuvo un carácter nacionalista. Se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), que impulsó una serie de proyectos que le permitieran al país manejar con autonomía y eficiencia la industria hidrocarburífera en sus diferentes fases: exploración y explotación, transporte y almacenamiento, refinación y comercialización. Se creó la Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC). CEPE compró las acciones a la empresa GULF y formó el consorcio CEPE-TEXACO con una participación del 67.5% en acciones nacionales (Jorge Andrade Noboa, 1998).

Al mismo tiempo, el Estado ecuatoriano formó parte de varios organismos internacionales, entre ellos, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), la Asistencia Recíproca de los Países Latinoamericanos de la Energía (ARPEL). En lo jurídico, se definió un solo tipo de contrato para explorar y explotar hidrocarburos, con 4 años de exploración y 20 de explotación, total 24 años de duración. De la producción del consorcio CEPE-TEXACO el Ecuador recibió el 93% de los ingresos petroleros y la compañía estadounidense el 7% restante (Luis Aráuz, 2009). Se incrementó el Impuesto a la Renta petrolera, del 44.4% al 87.31%.

En este proceso de reformas hidrocarburíferas (1992 - 2010), se ha impuesto un modelo de intercambio desigual del negocio petrolero.

Finalmente, se definió la participación del Estado en un tope del 92% de cada barril de petróleo producido. Estos proyectos se pusieron en vigencia en un plazo de 4 años, cuyos resultados permitieron cierto cambio socio-económico y político del país.

Un segundo momento correspondió al gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja Cevallos (10 de agosto de 1988 al 10 de agosto de 1992). Al fenecer el período de vigencia de los contratos con la compañía Texaco, que tenía a su cargo la exploración y explotación de los hidrocarburos en el Oriente y la operación del Oleoducto Transecuatoriano, esos recursos fueron revertidos al Estado, así como también las plantas de refinación de Anglo y Repetrol ubicadas en la Península de Santa Elena. Con la excepción del contrato de asociación suscrito con la compañía City Investing en 1978, que fenecía en 1998, y de los 7 bloques petroleros adjudicados en el gobierno de León Febres Cordero, mediante el contrato de prestación de servicios para un período de 24 años, la mayor parte de la industria petrolera pasó a control del Estado ecuatoriano durante el régimen del socialdemócrata Rodrigo Borja.

Tercer período: de 1992 hasta la actualidad

El tercer período se inició en el marco de la apertura económica y de la desregulación de los mercados, que en lo fundamental ha significado una mayor transferencia de bienes y servicios públicos al capital privado por la vía de los contratos de concesión y delegación. Para el efecto se creó la figura del “contrato de participación” para la explotación de los hidrocarburos mediante el cual se fijó una participación para las empresas contratistas entre el 81.5% y 87.5%, y para el Estado entre el 12.5% y 18.5%. Además, se les entregó a las empresas contratistas todo el crudo liviano de la empresa estatal en calidad de diluyente, para que puedan explotar, transportar y comercializar los crudos pesados, cuyas pérdidas económicas las asumió el Estado.

En 1997, dos comisiones revelaron una pérdida de 140 millones de dólares en refinación y



Henry Llanes S.— Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas.
Docente universitario. Analista de política petrolera.

comercialización durante ese año, pero se desconoce las pérdidas del período 1993-2010; lo que significa que el Estado subsidió las inversiones de dichas empresas, por ejemplo, el crudo del Bloque 16, que por sí solo no se lo puede explotar, transportar ni comercializar. Además se exoneró a las contratistas del pago de regalías petroleras, entre otros tributos; se les fijó un pago de Impuesto a la Renta del 25%; se creó la figura del “contrato de campos marginales” para entregar a las contratistas extranjeras los campos pequeños que estaban bajo control estatal; finalmente, todos los contratos podían ser modificados o prorrogados en sus períodos de exploración y explotación hidrocarburífera.

Aquella reforma es de enorme importancia en la historia petrolera del Ecuador, pues dio lugar a que se cambie sustancialmente los contratos de prestación de servicios por el de participación, con el argumento de que dichos contratos le habían generado al país enormes pérdidas económicas. Los costos de producción de un barril de petróleo superaron ampliamente el precio de venta del hidrocarburo.

Del contrato con la compañía Maxus, el Ecuador recibió “cero ingresos” (Raúl Jaramillo del Castillo, 1996); “... fueron los peores de nuestra deficiente historia petrolera (Aráuz, 2009). Adicionalmente, en el gobierno de Fabián Alarcón se creó la figura del “contrato de gestión compartida”, que fue modificado en parte por el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano. El objetivo era entregar a las compañías extranjeras los principales campos petroleros que estaban bajo control estatal.

En resumen, el tercer período analizado se caracterizó por los incumplimientos contractuales y la entrega ilegal de varios campos petroleros mediante un tipo de contrato que no es para explorar y explotar hidrocarburos, denominado “de obras, bienes y servicios” o de “servicios específicos”, con el cual en la década de los noventa se entregaron 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; Palo Azul a Petrobras; Pungarayacu a Ivanhoe; y el campo Sacha a la venezolana PDVSA en la presente década.

La reforma petrolera de Rafael Correa

En un contexto de mayor dependencia económica, tecnológica y monetaria, el manejo del petróleo ha sido uno de los rubros que ha generado mayor conflicto político, económico, social y ambiental durante las últimas décadas; pero esencialmente el mayor interés de las empresas contratistas se ha concentrado en el control de la renta petrolera. En el año 2011, seguramente se entregará los principales campos petroleros que están bajo control del Estado a empresas estatales extranjeras obviando todo proceso licitatorio, es decir, lo que no pudieron hacer los gobiernos de Fabián Alarcón y Gustavo Noboa lo hará el gobierno de Rafael Correa.

En este proceso de reformas hidrocarburíferas (1992 - 2010), se ha impuesto un modelo de intercambio desigual del negocio petrolero: por un lado,

La nueva Ley de Hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales.

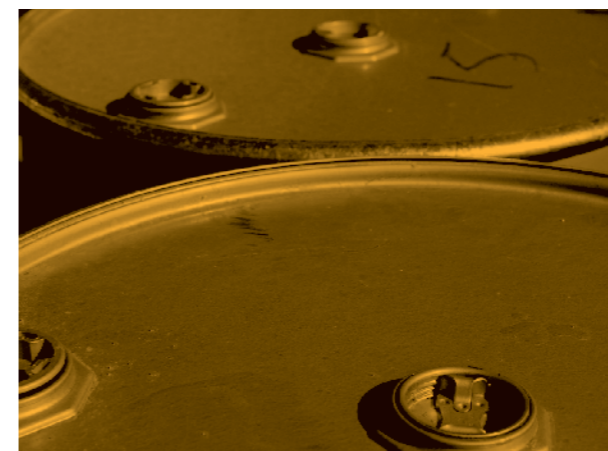
el país ha importado derivados del petróleo a precios internacionales caros, los cuales, dependiendo del producto importado, hasta han duplicado el precio de exportación de un barril de petróleo ecuatoriano.

Es paradójico que siendo el Ecuador un país petrolero, al mismo tiempo sea un país importador de derivados del hidrocarburo, con un alto costo económico para el país. Los productos que se ha importando anualmente son: gasolinas, diesel, gas de uso doméstico (GLP), jet fuel, aceites lubricantes, plásticos, sintéticos, etc., cada año en cantidades más grandes, generándose, como es obvio, una enorme salida de divisas. En los cuatro años de gestión gubernamental, el gobierno de Rafael Correa ha importado más de 10 mil millones de dólares en combustibles, para el 2011 está previsto una importación de esos productos por una cantidad que supera los 4 mil 100 millones de dólares. Estas cantidades se han ido incrementando anualmente debido al crecimiento de la demanda. En GLP, por ejemplo, se importa aproximadamente un 82% para atender la demanda nacional; en diesel el 60% y en gasolinas más del 50%. Pero ¿quién se beneficia de este negocio multimillonario?

El subsidio al consumo de combustibles

El problema es mayor pues en el país se comercializa los combustibles a precios subsidiados, beneficiando por esta vía a contrabandistas que sacan estos productos al exterior por vía marítima y terrestre. La fórmula es “perfecta”: estos sectores compran los combustibles a precio subsidiado y los revenden en el exterior a precio internacional. Otros sectores que se han beneficiado de esta política son aquellos que tienen ingresos económicos sobre los 100 dólares diarios, aquellos que poseen vehículos 4x4, automóviles de lujo, transporte de carga pesada, etc. Se conoce que un dirigente del transporte público posee 400 taxis en Quito. En el año 2008 el Estado importó diesel a 2.98 dólares el galón. Un galón de gasolinas de alto octano tiene un costo real de 2.29 dólares y los 15 kilos de gas de uso doméstico (GLP) cuestan 12.53 dólares. Pero en el país se vendió un galón de diesel en 1 dólar, un galón de gasolina súper en 2 dólares, gasolina extra en 1 dólar 35 centavos y por los 15 kilos de GLP se paga 1 dólar 60 centavos.

Una política de subsidios se justifica si está dirigida a los sectores afectados por el desempleo y subempleo, a aquellos que reciben bajos salarios, a los que viven en la mendicidad y extrema pobreza, a los sectores sociales de bajos ingresos económicos que sufren enfermedades catastróficas... Pero los subsidios se pueden disminuir en la medida que los desempleados y subempleados se incorporen al trabajo productivo y al empleo estable, pues no es digno que vivan eternamente de las dádivas del Estado.



El castigo al precio del crudo ecuatoriano

Por el lado de las exportaciones, durante los últimos quince años el Ecuador ha recibido un fuerte castigo en el precio de exportación del barril de petróleo. “El diferencial con el precio del petróleo WTI de los Estados Unidos para fijar el valor del crudo oriente ecuatoriano, en los contratos celebrados con los intermediarios se mantuvo injustificadamente entre los 14 y 17 dólares hasta el 6 de febrero de 2009 cuando Petroecuador anunció que bajaron a 8.64 dólares (el barril) y en el gobierno nadie averigua que pasó con las diferencias” (Aráuz, 2009).

En el 2008, el precio del petróleo en el mercado internacional fue de 147 dólares por barril, pero el Ecuador recibió un castigo de aproximadamente 20 dólares por barril de crudo. Si ese año el país hubiese exportado 200 mil barriles diarios,

Luego de un complejo y poco transparente proceso, el gobierno presentó en junio de 2010 a la Asamblea Nacional el proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente, que no recibió el tratamiento adecuado sobre todo por la posición del bloque oficialista que cerró la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

multiplicados por el valor del castigo, las pérdidas habrían sido de 4 millones de dólares diarios, y de 1.460 millones al año. En lo fundamental ¿quién se ha beneficiado del castigo al precio del crudo ecuatoriano? Un ingeniero petrolero de convicciones nacionalistas ha mantenido la tesis que, en una coyuntura de alta demanda mundial no se justifica ningún castigo en el precio del petróleo, es decir, el castigo debe ser “cero dólares”. El precio del petróleo crudo empezó a incrementarse desde el año 2000, y actualmente la tendencia continúa al alza.

En 85 años de explotación petrolera (1925-2010) el país no ha podido construir un parque industrial autosuficiente en materia de hidrocarburos, mismo que, de haberlo implementado, le hubiera permitido al Ecuador manejar con autonomía y soberanía su política de hidrocarburos, abastecer al mercado interno con derivados nacionales, y evitado así una salida incalculable de divisas por concepto de importaciones de combustibles.

La reforma hidrocarburífera de Rafael Correa

Casi al cumplir su cuarto año de mandato gubernamental, Rafael Correa impulsó una reforma parcial a la Ley de Hidrocarburos, sobre la base del “contrato de prestación de servicios” creado en 1982 por Oswaldo Hurtado. En aquella ocasión se dijo que el Estado no disponía de recursos monetarios para invertir en áreas de riesgo exploratorio, por lo que esa inversión de riesgo debían realizarla las empresas petroleras extranjeras, y que si encontraban petróleo comercialmente explotable, el Estado les reembolsaría las inversiones y los costos, siempre y cuando la explotación en curso le deje al Estado una rentabilidad mínima del 15% una vez deducidos los costos de producción, transporte y comercialización. Si no se cumplía este requisito las empresas petroleras extranjeras no tenían derecho a recibir dichos reembolsos, pues se trataba de una inversión de riesgo que debía ser asumida por las contratistas. En ese modelo de contratación se fijó dos condiciones adicionales: la adjudicación de los contratos mediante proceso licitatorio, y el pago del 44.4% por impuesto a la renta.

La reforma de Rafael Correa propone lo siguiente:

- i) Entregar a las empresas estatales extranjeras los principales campos petroleros que están en producción, hoy bajo el control del Estado ecuatoriano, campos en los que ya no hay riesgo exploratorio;
- ii) Hacerlo de manera directa sin proceso licitatorio;
- iii) Las petroleras extranjeras ya no pagarán el 44.4% del impuesto a la renta, sino el 25%, es decir, se les rebajó casi 20 puntos porcentuales de tributo;
- iv) El gobierno cancelará a las empresas contratistas con las que renegó los contratos petroleros (“prestación de servicios” en vez del “contrato de participación”), exageradas tarifas por la extracción de un barril de petróleo, que superan entre el 700% y 800% a los costos de producción de Petroamazonas y Petroecuador respectivamente;
- v) Se les prorroga la duración de los contratos hasta por diez años más, con lo cual uno de los contratos (Tarapoa y campos unificados) estará en manos privadas por más de medio siglo;
- vi) El Estado hará uso del oleoducto privado de crudos pesados (OCP);

- vii) El gobierno les pagará millonarias indemnizaciones a las contratistas que no renegociaron los respectivos contratos, obviando las enormes pérdidas económicas causadas al país, como por ejemplo, el haber entregado “fraudulentamente” el campo Palo Azul a las empresas Petromanabí y Cayman socias de Petrobras (Informe de una Comisión Ministerial);
- viii) Las contratistas que se quedan en el país invertirán un total de 1207 millones de dólares, según José Ziritt, presidente de las petroleras, quien antes de ocupar ese cargo, fue representante del Presidente Rafael Correa en el Directorio de Petroecuador), monto que significa el 5% del Presupuesto General del Estado del 2011, que es de 23.950 millones de dólares, y significa una inversión del 0.5% anual con relación a dicho presupuesto, y del 29.43% con relación al monto de las importaciones de combustibles que realizará el gobierno en el año 2011.
- ix) Las nuevas inversiones saldrán de la producción diaria de los yacimientos de Sacha, Shushufidi, Auca, Conocaco, Libertador, y años después de ITT, campos petroleros en donde ya se han invertido miles de millones de dólares del estado ecuatoriano para descubrir reservas comercialmente explotables.
- x) Finalmente, la reforma legal ideada y suscrita por Rafael Correa pone una losa sobre todos los incumplimientos contractuales y violaciones a la ley que se habían producido en los gobiernos anteriores. Un borrón y cuenta nueva...

Conclusión

El período 1992-2010, que incluye obviamente los cuatro años de Rafael Correa, se ha caracterizado por una mayor desnacionalización de la industria petrolera del país. Por sus volúmenes de producción anual e incremento de precios, los efectos de esta política han sido más negativos que aquellos del período 1925-1971. En 1972 el precio del barril de petróleo fue de 2.5 dólares, y en el segundo quinquenio de lo que va de este siglo, el precio promedio superó los 80 dólares en el mercado internacional. En definitiva, en este período, las empresas contratistas han tenido la mejor oportunidad para concentrar y acumular la riqueza petrolera a su favor. Por último, esta reforma entró en vigencia por el ministerio de la ley, con manobras políticas inéditas y sin escrúpulos. 