

**La guerra del fuego**  
**Políticas petroleras y**  
**crisis energética en**  
**América Latina**

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

# La guerra del fuego

## Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> <b>La investigación latinoamericana</b> <b>ante las políticas energéticas</b> .....	11
<i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i>	
<b>PRIMERA PARTE</b> <b>CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	
<b>Ventajas para la integración energética</b> <b>de América del Sur</b> .....	33
<i>Jesús Mora Contreras</i>	
<b>El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera</b> <b>en el Ecuador y Venezuela</b> .....	53
<i>Marc Le Calvez</i>	
<b>Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial</b> <b>y sus impactos en América Latina</b> .....	75
<i>Bertha García Gallegos</i>	
<b>SEGUNDA PARTE</b> <b>DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS</b>	
<b>Mercado mundial de dinero</b> <b>y renta petrolera (1997-2007)</b> .....	97
<i>Carlos Morera Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i>	

El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas? . . . . .	129
<i>Alicia Puyana y José Romero</i>	
 Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia . . . . .	147
<i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i>	
 TERCERA PARTE	
PROBLEMAS SOCIALES	
 ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador . . . . .	169
<i>Guillaume Fontaine</i>	
 La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006) . . . . .	195
<i>Isabelle Rousseau</i>	
 CUARTA PARTE	
CONFLICTOS AMBIENTALES	
 (In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana . . . . .	219
<i>César Leonidas Gamboa Balbín</i>	
 Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní . . . . .	241
<i>Paúl Cisneros</i>	
 Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos . . . . .	259
<i>Iván Narváez Q.</i>	
 Presentación de los autores . . . . .	285

# El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela

Marc Le Calvez\*

## Resumen

Los principales países productores de petróleo de la región andino amazónica rediseñan sus sistemas de gobernanza petrolera (el sistema de gobernanza petrolera corresponde a la normativa institucional, a las reglas y a las prácticas que enmarcan la política petrolera). Si asumimos la premisa según la cual el choque externo de 1999 constituye un factor que favorece estos rediseños, es imprescindible analizar cuál es la articulación precisa entre el alza de los precios internacionales del petróleo y las temporalidades internas propias al Ecuador y Venezuela en el rediseño de sus políticas petroleras. A partir de esta misma problemática será posible determinar cuál es el verdadero impacto del boom petrolero, analizando con profundidad las variables independientes a los procesos contrastantes de los rediseños de las políticas petroleras en el Ecuador y Venezuela.

Palabras claves: geopolítica, gobernanza petrolera, políticas petroleras.

---

\* Candidato al Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de París 3/Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (Francia) e Investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador)/Observatorio Socioambiental.

## Introducción

Varios parámetros (económico, social, tecnológico, financiero, político, geopolítico) se sobreponen e inciden en la configuración actual de los sistemas de gobernanza petrolera, pero existen variables más relevantes que otras para explicar por qué el alza de los precios internacionales del petróleo no ha desembocado en la aplicación de políticas similares en el Ecuador y Venezuela. En efecto, por más coincidencias políticas e ideológicas que podamos observar hoy en día entre el jefe de Estado ecuatoriano, Rafael Correa, y su homólogo venezolano, Hugo Chávez, es indispensable precisar que los procesos de los rediseños de las políticas petroleras no se originaron en el mandato de Rafael Correa, sino que se inscriben en una dinámica más larga, lo cual justifica en nuestro caso la comparación diacrónica a partir de los años noventa y justifica la comparación en ambos casos para ilustrar la imposibilidad de hacer una transposición mecánica de una política sectorial de un país a otro. En efecto, por más similitudes que existan entre Ecuador y Venezuela, la realidad petrolera nacional propia a cada país presenta divergencias con la realidad petrolera del país vecino.

Destacamos entre las principales similitudes, que el petróleo constituye el mayor producto de exportación y la fuente principal de ingresos económicos tanto para el Ecuador como para Venezuela; además, estos dos países pertenecen a una misma región geográfica, lo cual conlleva, en la mayoría de los casos, relaciones políticas y económicas entre países vecinos que nos permiten observar si existen fenómenos de interdependencia; finalmente, ambos países están involucrados en el rediseño (independientemente de la forma y de la extensión de éste) de sus políticas petroleras.

Entre las principales diferencias observamos una amplitud distinta en los rediseños de las políticas petroleras. Además, a pesar de que el petróleo corresponde al mayor recurso económico para el Ecuador y Venezuela, no lo tienen en la misma cantidad, de tal modo que cada uno posee un papel estratégico distinto en el escenario petrolero internacional. Venezuela con su compañía nacional Petróleos de Venezuela S. A. (PdVSA), goza adicionalmente de una dimensión internacional que no tiene el Ecuador con Petroecuador y tiene un papel importante en la

Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Las estructuras de las empresas nacionales de petróleo difieren además una de otra.<sup>1</sup>

Sin embargo, no hay que considerar estas diferencias de contexto desde una posición antagónica, sino más bien contrastante. Dado la especificidad del objeto de estudio y el hecho de que el mercado petrolero no corresponde a un mercado cualquiera sino a un mercado globalizado por excelencia, como lo desarrollaremos más adelante, en nuestro caso es indispensable analizar de forma conjunta las condiciones económicas y políticas que impulsan y dan forma a los rediseños de la gobernanza petrolera en Ecuador y Venezuela.

Empezaremos recalcando la incidencia de la variable económica, mediante el impacto del alza de los precios internacionales del petróleo<sup>2</sup> en las políticas petroleras ecuatorianas y venezolanas. Luego es necesario poner en perspectiva la posición geopolítica distinta del Ecuador y de Venezuela en el escenario petrolero internacional, lo cual va a explicar los procesos contrastantes entre los dos países. La geopolítica corresponde a toda clase de rivalidades de poderes que compiten, tanto a nivel mundial como local para el control de un país, o de un espacio dentro del mismo (Sébillé-Lopez, 2006: 10).

De allí pondremos en relieve la importancia de la variable política analizando la innovación política como forma de ruptura con el sistema de gobernanza petrolera, el cual incluye en cada uno de los casos una ley de hidrocarburos, una ley relativa al estatus de la empresa petrolera nacional, y distintos reglamentos que enmarcan las anteriores políticas petroleras (Fontaine y Narváez, 2005: 178). Estudiaremos la relación flujo-reflujo entre la época de la apertura comercial en los años noventa y el período actual de rediseño de las políticas petroleras. Finalmente, nos enfocaremos en la articulación entre las políticas petroleras y los contextos políticos

- 1 Petroecuador constituye un holding que abarca a Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial mientras que PdVSA se divide en dos vicepresidencias principales, una de exploración y producción y otra de refinación, comercio y suministro; PdVSA cuenta además con bastante filiales con el fin de favorecer el desarrollo endógeno nacional (Palmaven, Deltaven, etc.).
- 2 Los precios promedios de los crudos ecuatoriano y venezolano son respectivamente de 71,4 USD y de 76,52 USD en octubre de 2007 (datos del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo de Venezuela y del Banco Central del Ecuador).



propios de Ecuador y de Venezuela, y en la manera como esta relación explica los procesos contrastantes de los rediseños en este sector.

## La incidencia del alza de los precios internacionales del petróleo

### *Especificidad del choque petrolero de 1999*

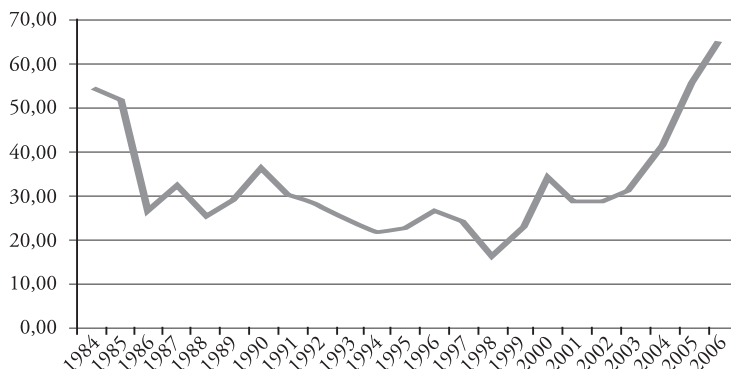
Si bien se puede observar una tendencia general al alza de los precios internacionales del petróleo desde 1999, es en el 2001 que el mercado petrolero sufre un cambio estructural. A partir de 2002, los precios internacionales de petróleo ya no son tanto condicionados por la oferta sino más bien por la demanda, tal como lo desarrollamos más adelante. En efecto, los años anteriores se caracterizan más bien por la volatilidad de los mismos (Cf. Gráfico 1) alternándose períodos de alza y de baja de los precios internacionales del petróleo. Además, las proyecciones a largo como a corto plazo emitidas por los principales actores del escenario petrolero mundial en estos años (Agencia internacional de energía, OPEP y Estados Unidos) demuestran que esta tendencia al alza dentro de un contexto fuertemente volátil no predeterminaba, para estos actores, una nueva configuración del mercado petrolero (Campodónico, 2001: 19-22). Esta situación se entiende a partir de los factores circunstanciales que explican el contexto mismo de volatilidad de los precios.

En abril de 1999, los precios del petróleo empezaron a subir con el recorte de la producción de la OPEP en reacción a los bajos precios de 1998 (año en el cual el precio real del petróleo llegó a su nivel más bajo en los últimos 25 años). La crisis petrolera que se confirma en los años siguientes no corresponde a una restricción por parte de la oferta como en las crisis precedentes (1973 y 1979), sino que se trata de un choque de la demanda que se explica a partir de dos factores estructurales.

Por una parte, observamos un fuerte incremento repentino de las necesidades petroleras de la comunidad mundial (demanda importante en los Estados Unidos, primer consumidor mundial, crecimiento económico de China e India, etc.). El incremento importante de la demanda de petróleo de China se explica a raíz del plan 2001-2005 del Estado chino

Gráfico 1

Precio del "brent" (USD/barril\*)



Fuente: British Petroleum (2007). Statistical Review of World Energy. June 2007. Disponible [20/03/2008] en: [www.bp.com/statisticalreview](http://www.bp.com/statisticalreview)

\*Precios en dólares constantes de 2006.

de favorecer la compra de automóviles por los particulares con el fin de favorecer el desarrollo económico nacional (el sector automóvil siendo un sector clave de los países industrializados). En 2002, la venta de este tipo de vehículos aumentó de un 44 %, y de 86 % en 2003, lo cual repercute directamente en el consumo nacional de petróleo (Allaire, 2005). En 2003, el aumento de la demanda mundial es de 2,1 %, superando así el crecimiento promedio de los diez años anteriores, de 1,6 % (de Lestrang *et al.*, 2005: 30).

Y, por otra parte, las incertidumbres relativas al pico de producción, que se determina a partir del ratio reservas/producción, alimentan la especulación y repercuten directamente en el precio del petróleo. Dos tesis se contraponen al respecto. Una "pesimista" que considera que el pico de producción será en el 2010 y otra "optimista", la de la Agencia internacional de energía (AIE), que considera que será en el 2037 (de Lestrang *et al.*, 2005: 17-19).

### *Un mercado global*

Es preciso recordar las distintas razones por las cuales el mercado petrolero constituye un mercado global, como lo enunciamos en la introducción de nuestro estudio. Después de la primera guerra mundial, las principales potencias se dieron cuenta de la importancia del petróleo en tiempo de guerra. Entre los años 1945 y 1975, este recurso se convirtió en la energía dominante y desde aquella época la dependencia hacia éste se ha intensificado hasta hoy. Si el petróleo era una cuestión de política interior para un grupo limitado de Estados, el número de Estados se ha multiplicado por tres desde 1945. Entre los años treinta y cincuenta, el consumo de petróleo se multiplicó por cuatro con la democratización del automóvil. Con el desarrollo de los transportes, el uso del petróleo como carburante, en el plástico, las materias sintéticas, la emergencia de los Nuevos países industrializados (NPI) en la última parte del siglo XX, y el aumento de las importaciones de los Estados Unidos con relación a su producción interna y al crecimiento de su consumo, la dependencia hacia el petróleo se incrementó. Es así como el mercado petrolero se convirtió en un mercado global (Séville Lopez, 2006: 5-8).

Además el sector petrolero está estrechamente relacionado con el fenómeno de globalización, fenómeno en el que se articulan los sistemas que constituyen el orden global actual que se originó en los años setenta con la crisis petrolera y que se consolidó con la caída del muro de Berlín y la hegemonía del sistema capitalista (Casas, 2003: 75). Nos damos cuenta por consiguiente de la interacción mutua entre lo económico y lo político (la dimensión política será analizada con atención en la última parte de nuestro estudio) en los rediseños actuales de los sistemas de gobernanza petrolera, siendo estos últimos directamente relacionados con el alza de los precios mismos del petróleo.

### **La incidencia de la variable geopolítica**

El mercado petrolero internacional no se inscribe en una dimensión exclusivamente económica sino también geopolítica.

“Dans la logique de la marchandise, une ressource comme le pétrole doit aussi être un facteur d’accumulation et cet aspect devient central dans son exploitation. La valeur d’échange devenant prédominante, les autres aspects passent au second plan, que ce soit la rationalité de l’usage, l’existence de ressources énergétiques alternatives ou les ‘externalités’ négatives écologiques, sociales et politiques. Il en résulte que les rivalités pour le contrôle de la production et de la distribution du pétrole n’ont pas seulement pour origine la satisfaction des besoins énergétiques, aussi pressants qu’ils soient aujourd’hui, mais aussi la plus-value qu’il permet de générer”.

(Centre Tricontinental, 2003: 10).

La explotación del petróleo y los criterios a los cuales está condicionada esta actividad se cumple en un entorno de rivalidades entre los distintos actores involucrados en este sector. Cada categoría de actor, partiendo de la hipótesis de que cada actor es racional, está conciente de que la búsqueda de su propio interés interfiere y suele oponerse al interés de terceros. Por lo cual, su estrategia presupone el conocimiento de su propia posición, en el espacio en el que se relaciona con los demás actores.

Por esta misma razón, la posición geopolítica de un país en el escenario petrolero internacional condiciona en parte su proceso de rediseño de su política petrolera. En efecto, en el caso de un boom petrolero es más fácil para un país que dispone de grandes reservas de petróleo, el rediseño de su política petrolera para garantizar los intereses del Estado, dada la atracción de su subsuelo con los distintos socios económicos dependientes de este recurso. Su situación geopolítica le ofrece un margen de acción y de negociación más grande con ellos, mientras que un país con menores reservas no dispone de esta ventaja y sufre de una dependencia tanto tecnológica como financiera más aguda hacia el extranjero. El estudio de la posición geopolítica de Ecuador y de Venezuela comprueba esta hipótesis.

### *Posición del Ecuador y de Venezuela en el escenario petrolero internacional*

El Ecuador es un país con petróleo y Venezuela un país petrolero como lo indican las cifras siguientes. En el 2004, el petróleo en el Ecuador representa el 40 % de las exportaciones y el 30 % de los ingresos del gobierno,

en Venezuela, el petróleo representa el 75 % de las exportaciones y el 50 % de los ingresos del gobierno (OLADE, 2005). Además, como lo reflejan las cifras de la tabla siguiente, nos damos cuenta de que estos dos países no disponen del recurso petrolero en la misma cantidad. En efecto, la estimación de vida de las reservas petroleras venezolanas es de 70 años contra sólo 26 para Ecuador, tal como lo indica la tabla siguiente (Cf. Tabla 1).

Tabla 1 Reservas probadas (continente y costa afuera) de petróleo crudo en 2004			
Países	Reservas (MMB)	Producción (MMB)	Reser./Prod. (Años)
Venezuela	80.591	1.151	70
México	12.882	1.226	11
Brasil	11.245	543	21
Ecuador	5.060	192	26
Argentina	2.321	254	9
Colombia	5.060	193	8
Guatemala	493	7	70
Bolivia	462	14	33
Perú	379	29	13
Total de América Latina y el Caribe	116.182	3.684	32

Elaboración del autor. Fuente: OLADE/Dirección de Planificación y Economía de la Energía-Ministerio de Energía y Minas de la República Bolivariana de Venezuela, 2005. MMB: millones de barriles.

En un país donde el petróleo no sólo corresponde a la primera fuente de ingresos, sino que este genera una dependencia considerable, la estructura petrolera nacional es por lo general sólida, como en el caso venezolano. Venezuela tiene una capacidad de refinación en el exterior, a diferencia del

Ecuador que importa productos derivados dada la insuficiencia de la capacidad de refinación nacional. Esta precisión ilustra la incidencia de la variable geopolítica en la capacidad de un Estado para controlar el conjunto de las actividades de la industria petrolera en su territorio.

El siguiente elemento pone en relieve el modo en el que la posición de un Estado para rediseñar o vigilar el cumplimiento y el respecto su sistema de gobernanza petrolera se inscribe, entre otras, en una dimensión geopolítica. En cuanto al caso ecuatoriano, en mayo de 2006 el gobierno ecuatoriano de Alfredo Palacio declaró la caducidad del contrato de la Oxy por no haber respetado los términos del mismo y haber vendido el 40 % de sus acciones a la compañía canadiense Encana, lo cual corresponde a una violación del sistema de gobernanza petrolera en vigor. Por ello, el Ministro de Energía de ese entonces, Iván Rodríguez, decidió que Oxy, que operaba en el país desde los años noventa, deberá “devolver inmediatamente las áreas contratadas, las instalaciones y los equipos y maquinaria para la explotación o producción de crudo”.<sup>3</sup>

Los Estados Unidos rompieron entonces, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con el Ecuador y la compañía Oxy recurrió al arbitraje internacional que se realiza en el Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI), centro que depende del Banco Mundial (BM). La participación de este organismo en el arbitraje subraya la interconexión estrecha entre las lógicas de soberanía y del mercado en el sector petrolero. En efecto, el Banco Mundial se adhiere al consenso de Washington, cuya política radica en liberalizar las actividades del mercado. Esta posición del Banco Mundial explica el hecho de que participe en el arbitraje internacional no sólo como juez entre las partes opuestas, sino también como parte, dada su propensión a defender la desregulación de la economía.

La situación geopolítica petrolera de los países condiciona su posición en el escenario energético internacional. A lo largo de estos años Venezuela se convirtió en un actor central multiplicando los acuerdos bilaterales en el tema de la cooperación energética (intercambio de información, producción, transporte, etc.) con diversos socios económicos (Vietnam,

---

3 BBC (16 de mayo de 2006) “Ecuador: gobierno toma petrolera”.

India, Irán, etc.), lo cual impacta en el equilibrio geopolítico mundial. Aprovechando de la bonanza petrolera, Venezuela lidera e intensifica la cooperación petrolera con varios países de la región con el fin de lograr la integración energética de América Latina. Si desde el acuerdo de San José (1980), Venezuela y México venden petróleo a tarifas preferenciales a países del Caribe y de Centroamérica, en el año 2000, Venezuela entabla un proceso similar en el Caribe incluyendo esta vez a Cuba con el Acuerdo de cooperación energética de Caracas. La dinámica se complementa en junio de 2005 con la creación de un órgano habilitador de las políticas en la región, mediante la empresa Petrocaribe. Como consecuencia de estos acuerdos, PdVSA asume un papel crucial en el escenario petrolero internacional, a diferencia de la empresa estatal ecuatoriana Petroecuador.

### **La relevancia de la innovación política**

#### *La innovación política como forma de ruptura con la apertura comercial en los años noventa*

Si la temporalidad externa, correspondiente al choque petrolero de 1999, favorece el rediseño de las políticas petroleras en Ecuador y Venezuela, es menester estudiar este proceso no sólo como mecanismo corolario al choque, sino como innovación política en ruptura con la dinámica anterior de la gobernanza petrolera de cada país.

La realidad del escenario energético de los años setenta, nos demuestra que las condiciones internas relacionadas con la voluntad política de romper con el escenario petrolero anterior constituyen un factor fundamental para entender los procesos de nacionalización del sector petrolero en aquella década. En 1971, en el Ecuador fue creada la empresa pública del país, la Corporación estatal de petróleos del Ecuador (CEPE) (que se volvió Petroecuador en 1989). Tras el golpe de Estado en febrero de 1972, Gustavo Jarrín Ampudia, ministro de los Recursos Naturales en el gobierno militar de Guillermo Rodríguez Lara, emprendió una política nacionalista que desembocó en 1976 con la cesión de los activos de Gulf Oil en este país (Fontaine, 2003: 71-72).

En Venezuela, la compañía Petroven (la futura PdVSA) fue creada en 1975. Si es cierto que la crisis petrolera mundial provocó una exaltación del nacionalismo venezolano que desembocó en la aplicación de la revolución estatista de la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), la nacionalización efectiva de la actividad petrolera el 1 de enero de 1976 se remite a un consenso general compartido, tanto por los políticos como por los profesionales y los empleados de la industria petrolera. Esta tendencia emergió en 1967 cuando el gobierno creó la empresa pública Corporación venezolana del petróleo (CVP), reservándole el monopolio del desarrollo de todas las nuevas zonas petroleras en el país. A principios de los años sesenta, las multinacionales no vieron renovadas sus concesiones, lo que era permitido por la ley de 1943 según la cual estas compañías podían renovar sus concesiones a mitad del período para otros cuarenta años (Espinasa, 2005: 72). Estos eventos demuestran que la nacionalización del sector petrolero se inscribe en un proceso que empezó en la década anterior al primer choque petrolero de 1973. Por esta misma razón, es esencial poner en perspectiva los rediseños de las políticas petroleras contemporáneos, relacionándolos con la tendencia de las políticas petroleras anteriores, en la década de los años noventa.

Los años noventa se caracterizaron por una ola privatizadora en los países productores latinoamericanos que se tradujo en una dependencia aguda tanto financiera (inversiones) como tecnológica (infraestructuras) de estos países hacia las multinacionales extranjeras, período en el que nuevas normativas legales dieron forma a un escenario en el que las transnacionales obtuvieron mayores prerrogativas. En Venezuela, la situación de la industria petrolera cambió radicalmente en los años noventa en particular en 1995, año en el que el ingreso de capital extranjero a la actividad exploratoria fue permitida nuevamente con la aprobación del Congreso de los convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas (Campodónico, 2004: 102). En el Ecuador, ya en 1993, la promulgación de la ley No. 44 consagró la disminución de los impuestos sobre las ganancias y flexibilizó el control de cambio sobre la repatriación de los capitales de las transnacionales en actividad en el país, con el



fin de favorecer la inversión extranjera en el sector petrolero (Fontaine y Narváez, 2005: 182).

Si los dos países emprenden rediseños para fortalecer el papel del Estado en el sistema de gobernanza petrolera, no tienen la misma amplitud a pesar de que la política petrolera en el Ecuador esté cambiando a favor del Estado desde hace unos años, con la reforma de la Ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal y la desaparición del Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) en julio de 2005. Rafael Correa, ministro de Economía y Finanzas, en ese entonces, tomó esta medida con el fin de que el Estado ecuatoriano asuma una posición más soberana en la cual los recursos obtenidos a partir de la actividad petrolera no estén destinados en prioridad al pago de la deuda externa, sino al bienestar social en el país, lo cual conlleva establecer una gobernanza petrolera más autónoma en cuanto a los intereses extranjeros y más articulada a los intereses nacionales. Por esta razón, el FEIREP fue sustituido por una cuenta autónoma, la cuenta especial de reactivación productiva y social, del desarrollo científico-tecnológico y de la estabilización fiscal, con una asignación de usos distinta, con fines productivos y sociales (CEPAL, 2005: 111).

A esta reforma, se suma la de la redistribución de la renta petrolera estatal<sup>4</sup> a favor del Estado bajo el esquema “50/50” mediante la expedición de la ley número 42-2006 reformatoria a la Ley de hidrocarburos publicada en el suplemento del Registro Oficial número 357 de 25 de abril de 2006; hasta esta reforma, las transnacionales tenían aproximadamente el 80 % de los beneficios de la venta del petróleo.

Sin embargo, en cuanto a las disposiciones legales de 1999, y de 2000 con la Ley de transformación económica que permite la inversión extranjera en el “downstream”<sup>5</sup> de la actividad petrolera, y la modificación el 18

---

4 El Banco Mundial define la renta petrolera como “la suma de todos los ingresos percibidos por el Estado por concepto de la actividad petrolera extractiva que se realiza en el país (con la exclusión de) los impuestos y ganancias obtenidas en las actividades de refinación y comercialización del petróleo y de sus derivados” (ESMAP, 2005: 61). Esta renta incluye las regalías, el impuesto a la renta, las patentes y los pagos particulares a cada país.

5 Las actividades del *downstream* corresponden a las de refinación, transporte y comercialización; las actividades del *upstream* a las de exploración y de extracción.

de agosto del 2000 de la Ley de los hidrocarburos del 1978, cuya meta consiste en garantizar la libre concurrencia en todas las actividades petroleras del país, el modelo ecuatoriano es más “privatista” con respecto al venezolano (Campodónico, 2004: 68-69). Esquema con el cual quiere romper el Presidente Rafael Correa, como lo refleja el Decreto Ejecutivo del 4 de octubre del 2007, según el cual el 99 % de las ganancias extraordinarias del petróleo corresponden al Estado (*El Comercio*, 05/10/07). En el caso ecuatoriano, nos enfocamos particularmente en este estudio en el mandato de Rafel Correa, en la medida en que los principales rediseños nacionalistas de la gobernanza petrolera del Ecuador en estos últimos años se remiten a la acción de este mismo gobierno.

Ya se está planeando una dinámica soberana en Venezuela desde 1998. En efecto, el gobierno de Hugo Chávez no solo impulsó los rediseños actuales a partir del choque petrolero de 1999, sino más bien en reacción al anterior sistema de gobernanza petrolera, implementado en la época de la apertura comercial. En 1998, el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) forma parte de la coalición del Polo Patriótico con el Movimiento V República (MVR), Patria para Todos (PPT) y el Movimiento al Socialismo (MAS) para sostener la candidatura de Hugo Chávez. Este partido defiende una concepción clara de lo que debe ser la política petrolera de un país exportador según la cual, primero, corresponde al Estado regular la producción del petróleo con el fin de conservar este recurso no renovable y segundo, la Nación debe recibir una retribución de parte de las compañías que explotan este recurso.

Así en el 2001 la nueva Ley orgánica de hidrocarburos institucionaliza la prioridad del gobierno de Chávez, que consiste en garantizar el control de la gestión de la industria petrolera por parte del Estado (aumento de la participación estatal, y de un modo general de las regalías del 16,66 % al 30 %). El redactor principal de esta ley es el ministro Silva Calderón, unos de los fundadores del MEP (Moya, 2005: 477-491). En abril de 2006, se institucionalizan, además, los cambios de los contratos que ya no son de concesión sino de asociación bajo la figura de empresa mixta. El cambio radica en el hecho de que el Estado se convierte en el socio principal de los contratos. Cualquier compañía interesada en la explotación de un campo petrolero en Venezuela debe asociarse con el Estado que

constituye el socio mayoritario (60 % como mínimo), incluso en la Faja petrolífera del Orinoco desde febrero del 2007 (Decreto-Ley No. 5200) (OLADE, 2007).

*El sector petrolero, un sector público clave*

La cuestión petrolera, incluso a nivel nacional, no puede ser enfocada desde una perspectiva sectorial sino que tiene que abarcar una dimensión de política interior en relación con el contexto político general de cada país, lo que Pierre Muller llama relación global sectorial (Muller, 1994).

Según esta relación, ningún sector de acción pública es independiente de los demás espacios de intervención del Estado. Desde esta perspectiva, cada sector de acción pública es pensado, aplicado y evaluado en una dimensión general en la que varios niveles están en interacción, entre ellos, lo político, lo económico y social. La triangulación entre estos niveles, por más imperfecta que sea, desemboca en decisiones y acciones políticas diferentes de un país a otro. En efecto, el interés de los líderes estatales y la naturaleza de las instituciones nacionales condiciona el proceso reformatorio y la forma bajo la cual se ejerce los elementos que difieren de un país a otro.

Si el petróleo puede representar la principal riqueza de un país, no significa que el Estado decida usar este recurso como piedra angular de un programa, como lo es en Venezuela con la revolución bolivariana, (el peso de la deuda externa puede particularmente restringir la autonomía del Estado en el diseño de sus políticas petroleras). Una política de administración de un recurso como el petróleo, manejada desde una perspectiva demasiado sectorial o circunstancial con falta de proyección a mediano y largo plazo, difiere de hecho con una política de instrumentación política de este recurso, lo cual desemboca en mecanismos diferentes de los rediseños de las políticas petroleras. A diferencia del caso venezolano, en el Ecuador, en proceso de cambio político institucional con la Asamblea Constituyente, aún no ha sido determinado definitivamente el papel atribuido al petróleo en los cambios que quiere emprender el Estado.

En junio de 2007, Rafael Correa apoyó la propuesta de Alberto Acosta (ministro de Energía, en ese entonces) para conseguir recursos a cambio de dejar en tierra el petróleo del proyecto Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) en el parque Yasuní. Si es cierto que la posición final del ejecutivo queda por definirse, el Estado ecuatoriano entabló en paralelo negociaciones con el consorcio formado por Petrobras (Brasil), Enap (Chile) y SINOPEC (China), y PdVSA para determinar los escenarios posibles de explotación de crudo del proyecto ITT (*El Mercurio*, 20 de agosto de 2008).

Esta medida no sólo se remite a la trayectoria del desarrollo económico del país (lo cual no corresponde al objeto de nuestro estudio), sino también a la gobernanza petrolera del mismo. En efecto, el caso del proyecto ITT pone en relieve uno de los males endémicos de la actividad petrolera en el país (dependencia de Petroecuador hacia el ejecutivo, falta de capacidad de inversión de la empresa nacional), la falta de proyección a mediano o largo plazo de una política petrolera estatal. La gobernanza petrolera en el Ecuador, tanto en sus reglas como en sus prácticas, requiere estar pensada y definida con una visión a largo plazo; tipo de política que difiere de una política gubernamental que percibe la actividad petrolera a corto plazo en función de las propuestas de empresas extranjeras, a partir de una perspectiva rentista.

Esta proyección autónoma a largo plazo supone la existencia de una planificación precisa, no sólo de la política petrolera sino ambiental, económica y social del país. La capacidad de un Estado de implementar políticas a largo plazo se articula con el contexto político institucional general del país. En efecto, el ejecutivo define la política petrolera, cuya trayectoria es revisada con cada nuevo gobierno, situación que no presenta cambios en Venezuela desde 1998 (año de la primera elección presidencial de Chávez), a diferencia del Ecuador, que sufrió varias destituciones presidenciales en estos últimos años (Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005).

El objetivo de la Asamblea Constituyente en el Ecuador consiste en institucionalizar nuevas reglas del juego político institucional, modificando así las matrices cognitivas y normativas de la sociedad, el “referencial” según el término definido por Bruno Jobert. No obstante, el cambio de “referencial” no corresponde a un mecanismo de sustitución inmediato,

sino que existe una fase de concurrencia entre los “referenciales” (Jobert, 1992). El Estado debe ajustar, negociar, no decide *ipso facto* el reemplazo de un “referencial” por otro. Se trata de un proceso, en el que debe intervenir la aplicación de nuevos instrumentos de política pública que interfieren sobre el “referencial” que regía hasta entonces.

El triunfo del movimiento oficialista para las elecciones de los asambleístas actuó como un detonante para emprender cambios en el principal sector económico del país mediante la modificación de la distribución de las ganancias extraordinarias del petróleo, la fijación al 31 de octubre de 2007 como fecha tope para que las compañías cancelen sus deudas con el Estado. Además el gobierno manifestó su interés para convertir los contratos de participación en contratos de prestación de servicios<sup>6</sup> (*El Comercio*, 22/10/07). La articulación entre la agenda electoral y política del gobierno recalca, una vez más, el interés de no estudiar los rediseños de las políticas petroleras desde una perspectiva estrictamente sectorial en la medida en que estos cambios se relacionan y se inscriben en el contexto político general propio de cada país, lo cual permite entender los procesos asimétricos entre las dinámicas “rediseñadoras” ecuatoriana y venezolana.

Si bien los procesos de rediseños de las políticas petroleras contrastan entre Ecuador y Venezuela, no se puede negar las coincidencias políticas e ideológicas entre Correa y Chávez, por lo cual es preciso determinar si existe o no un fenómeno de interdependencia en nuestro caso. Hay interdependencia política cuando distintos regímenes se influyen, se imitan, mientras van adaptándose de manera similar a su ámbito interior y exterior. El ámbito exterior al que corresponde el alza de los precios internacionales del petróleo favorece los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en cada país, por lo tanto, en cuanto a esta dimensión, sí se puede observar una forma de interdependencia entre Ecuador y Venezuela. No obstante, este fenómeno se remite además a una depen-

---

6 En el contrato de participación, la empresa contratada asume los costos de exploración y percibe, en cambio, una parte de la producción en caso de comercialización de las reservas descubiertas mientras que en el contrato de prestación de servicios, la empresa contratada asume los costos de exploración y de explotación, pero el Estado le devuelve la totalidad de las inversiones en caso de explotación del yacimiento (Fontaine y Narváez, 2005: 181).

dencia común (hacia el petróleo) y una dependencia recíproca (Dabène, 1997: 26-28). La explotación de la franja del Orinoco en Venezuela requiere socios, y el Ecuador necesita aumentar su capacidad de refinación nacional, por lo cual firmó un acuerdo en agosto de 2007 con Venezuela sobre la construcción de una refinería en Manabí.

Sin embargo, cabe precisar que en el contexto actual no observamos un fenómeno de interdependencia política real entre estos dos países. En efecto, la firma de acuerdos no corresponde ni garantiza la concretización de los mismos y la cooperación entre países no implica necesariamente que haya un fenómeno de interdependencia política entre los dos países. El proyecto bilateral de construcción de un gasoducto entre Colombia y Venezuela demuestra que la cooperación económica y la interdependencia política pueden ser fenómenos totalmente independientes el uno del otro.

### *Límites del factor político*

A pesar de la necesidad de la decisión y de la acción política para rediseñar las políticas petroleras, el factor político tiene sus límites. En efecto “la innovación política puede dejar intacto el poder económico de la clase dominante” (Andrade y Olano, 2005: 116). Sea en el caso ecuatoriano o en el venezolano, la economía sigue basándose en el sector financiero y no en el sector productivo.

En cuanto al caso venezolano, por más fuerte y revolucionario que sea el proceso político bolivariano, no repercute en el ámbito estrictamente económico con tanto vigor.

“Así pues, la administración del actual boom petrolero en Venezuela repite y afirma el patrón histórico de la economía venezolana, siendo (la renta petrolera) una transferencia unilateral de ingresos proveniente del resto del mundo, la renta petrolera genera una sobre-evaluación estructural del signo monetario, estimulando el consumo importado de bienes de capital y generando una sobre-exposición de la capacidad instalada de la economía (baja productividad) [...] el sector privado experimenta una crisis de realización, y fuertes caídas en la rentabilidad y en el ritmo de inver-

sión, en tanto que el Estado cae presa de una dependencia creciente de la renta petrolera”.

(Andrade y Olano, 2005).

Nos damos cuenta, entonces, de que la innovación política no garantiza modificar la trayectoria económica de un país. Por más esfuerzos que se implementen en Venezuela (en el sector petrolero, mediante las “misiones”, las cooperativas, etc.) estos cambios no transformaron de manera estructural el orden económico del país, más bien, la revolución bolivariana se realiza gracias a los ingresos petroleros, lo cual no corresponde a ningún cambio estructural, sino que se remite a la realidad histórica del modo de desarrollo económico del país y al paradigma de la enfermedad holandesa<sup>8</sup>. La economía del país “no se sustenta principalmente por el trabajo productivo y la ganancia sino por una renta que se captura en el mercado internacional” (López Maya, 2007). Será particularmente interesante estudiar el impacto de la Asamblea Constituyente en el Ecuador, y de la Ley habilitante, que autoriza Hugo Chávez desde febrero de 2007 y durante 18 meses a dictar decretos con valor de ley (con el fin de acelerar la revolución bolivariana), en el modo de desarrollo económico de estos países y el papel del sector petrolero en éste.

## Conclusión

Los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera a los cuales asistimos desde el choque petrolero de 1999 en el Ecuador y Venezuela sólo pueden entenderse relacionando estos procesos con las temporalidades internas a cada país. En efecto, un fenómeno exterior, por más importante que sea, no basta por sí sólo para explicar que se pueda rediseñar un sector preciso en varios países solamente a partir de este mismo fenómeno, es imprescindible incorporar al análisis los factores interiores y específicos de cada país. Adoptando la perspectiva de Olivier Dabène, podemos afirmar que el choque externo de 1999 constituye una “transmisión mundial de coyuntura”, y produce “sincronizaciones de coyuntura” contrastantes, entre el Ecuador y Venezuela, que se articulan con las tempo-

ralidades internas específicas a cada contexto nacional (Dabène, 1997).

Para determinarlo, es necesario analizar la incidencia del alza de los precios internacionales del petróleo en los rediseños de las políticas petroleras en el Ecuador y Venezuela, para entender así la manera como las fuerzas del mercado presionan estos mismos países para que modifiquen sus sistemas de gobernanza petrolera.

Luego, es indispensable tomar en cuenta la relevancia de la posición geopolítica condicionada por el estado de las reservas de petróleo en cada país y por la importancia y la estructura de las empresas petroleras nacionales para entender la diversidad morfológica de estos mismos rediseños en la región.

Además, hace falta enfocarnos en las trayectorias políticas propias a cada país, lo cual impacta de facto en el manejo del sector petrolero nacional. Tratar la relación flujo-reflujo entre la época de la apertura comercial y el período contemporáneo, nos permite poner en perspectiva la innovación política como forma de ruptura con el sistema de gobernanza petrolera anterior. Finalmente, el estudio de la articulación de la política sectorial con el contexto político general propio a cada país, constituye un factor fundamental para entender y analizar los procesos contrastantes de los rediseños y así discutir del choque petrolero de 1999 en los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela.

## Bibliografía

- Allaire, J. (2005). “Le casse-tête de l’état chinois: encourager la consommation d’automobile en décourageant la consommation d’énergie”. *Revue de l’Energie*, 563.
- Andrade, A. P., Olano A. A. (2005). *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina*. Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar.
- BCE (Banco Central del Ecuador) (2007). “Cifras económicas del Ecuador”. Disponible [26/02/2008] en : <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie200712.pdf>.



- Campodónico, H. (2001). “Consecuencias del “shock” petrolero en el mercado petrolero internacional a fines de los noventa”. Serie “Recursos naturales e infraestructura”, 24, Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América latina”. Serie “Recursos Naturales e Infraestructura”, 78. Santiago de Chile: CEPAL.
- Casas, Á. M. (2003). *El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional*. Quito: Corporación Editora Nacional-Abya Yala-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Centre Tricontinental (2003). “Le pétrole dans l'économie et la géostratégie mondiale”. *Alternatives Sud*, 10 (2).
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2005). “Balance preliminar de las economías de América latina y del Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dabène, O. (1997). *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- De Lestranges, C., Paillard C. A., Zelenko P. (2005). *Géopolitique du pétrole, Un nouveau marché, de nouveaux risques, des nouveaux mondes*. Paris: Technip.
- ESMAP (Programa de asistencia a la gestión del sector de energía) (2005). *Estudio comparativo sobre la distribución de la renta petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Espinasa, R. (2005). “L'apogée et l'effondrement de PDVSA, trente ans après la nationalisation”. *Problèmes d'Amérique Latine*, 57/58: 67-91.
- Fontaine, G. (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO-IFEA.
- Fontaine, G., Narváez, I. (2005). “Problèmes de la gouvernance énergétique en Equateur”. *Problèmes d'Amérique Latine*, 57/58: 177-197.
- Jobert, B. (1992). “Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques”. *Revue Française de Sciences politiques*, 42 (2): 219-234.
- López Maya, M. (2007). “Del capitalismo al socialismo rentista”. Asamblea Popular Revolucionaria (Aporrea) de Venezuela: Mimeo. Disponible [enero de 2008] <http://www.aporrea.org/ideologia/a32697.html>

- Ministerio de Energía y Minas de Venezuela (2004). “Petróleo y otros datos estadísticos (PODE) 2004”. Disponible [15/07/2007] en: [www.mem.gob.ve](http://www.mem.gob.ve)
- Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo de Venezuela (2007). “Precios del Petróleo. Evolución de Precios 2004 - 2007”. Disponible [enero de 2008] en: <http://www.mem.gob.ve/precio-petroleo/index.php>.
- Muller, P. (1994). “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1 (1).
- Moya, S. (2005). “Les compagnies pétrolières latino-américaines à l’aube du 3<sup>e</sup> millénaire: déclin ou consolidation? 3 cas d’études: Petrobras, Ecopetrol et PDVSA”. Universidad Paris 3, tesis doctoral (Jean-Michel Blanquer, dir.). Paris: Mimeo.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2005). *Informe Energético 2004*. Quito: OLADE. Disponible [18/07/2007] en: [www.olade.org.ec](http://www.olade.org.ec)
- 
- (2007). *Sistema de información energética legal*. Quito: OLADE.
- Sébille-Lopez, P. (2006). *Géopolitique du pétrole*. Paris: Armand Collin.