

hablemos de
Políticas
Nº6



Arreglos institucionales en el sector extractivo:

**Principales elementos conceptuales y
experiencias internacionales**

Andrea Ordóñez Llanos, María del Carmen Pantoja Méndez;
Julio López Peña

Julio 2010

Arreglos institucionales en el sector extractivo:

Principales elementos conceptuales y experiencias internacionales

Andrea Ordóñez Llanos, María del Carmen Pantoja Méndez; Julio López Peña

Introducción

Las expectativas de que Ecuador cuente con un importante potencial minero han motivado al Estado a generar un nuevo marco legal para la industria. Las diferentes presiones, como la creciente demanda de recursos mineros y los altos precios internacionales, pueden impulsar un rápido crecimiento de la actividad minera. Por otro lado, la oposición por los posibles impactos sociales y ambientales podría evitar que ciertos proyectos de gran escala se realicen. Adicionalmente, se requiere ordenar la actividad minera a pequeña escala que ya está presente en algunas regiones del país. Todos estos escenarios obligan al país a pensar en las leyes e instituciones que garanticen que el proceso de toma de decisiones sobre la industria se realice de una manera informada, balanceada y democrática. El objetivo de este documento, elaborado con el apoyo del Revenue Watch Institute (RWI), es analizar el arreglo institucional propuesto para el sector extractivo y, bajo un marco conceptual, recoger las lecciones de la estructura institucional en diferentes países. El documento contiene tres grandes secciones. La primera examina los roles que cumple el Estado de una forma general mientras que la segunda examina tres casos de arreglos institucionales: Ecuador, Chile y Noruega. En base a este análisis, la tercera sección recoge conclusiones y recomendaciones sobre cómo puede avanzar la consolidación de las instituciones que gestionarán el sector de recursos no renovable ecuatoriano.

Los roles del Estado en el sector extractivo: propietario y regulador

Para gestionar y tomar decisiones sobre el manejo de los recursos mineros e hidrocarburíferos, los estados enfrentan algunas disyuntivas que se derivan de ejercer dos roles: ser el propietario de los recursos del subsuelo¹ y a la vez el regulador de las actividades económicas. Como dueño de los recursos, el Estado debe establecer políticas claras sobre cuáles son los objetivos que busca alcanzar si decide extraer los recursos del subsuelo. Inicialmente se podría argumentar que el Estado desearía maximizar la renta proveniente de la explotación, sea esta directa (a través de una empresa nacional) o a través de impuestos y regalías (a través de la contratación de empresas privadas). Sin embargo, esta es una visión limitada sobre los intereses del Estado, ya que este debería no solo buscar mayores rentas para su gestión, sino también promover una industria que genere bienestar a través de encadenamientos productivos y a la vez minimizar los impactos ambientales y sociales. Considerando todas estas variables, se debe mantener abierta la posibilidad de la no-extracción de algunos o todos los recursos del subsuelo, pues las externalidades negativas deben alimentar el debate, que muchas veces se central fuertemente en la generación de renta para el Estado. En este contexto, la toma de decisiones respecto a las industrias extractivas requiere primero, que queden claros cuáles son los objetivos del Estado, en su calidad de propietario, en la extracción de recursos no renovables.

El Estado es también el regulador del sector extractivo, un rol que cumple también en otros sectores económicos, y con otros bienes públicos. La regulación es actualmente

¹ La mayoría de países del mundo han establecido constitucionalmente, o a través de diferentes leyes, la propiedad estatal de los recursos del subsuelo.

Cinco puntos para iniciar el diálogo

1. Las instituciones públicas juegan un rol crítico ya que articulan el marco legal y las prácticas en el sector extractivo. Por esto, organizar, promover y mantener un arreglo institucional funcional es clave para el manejo correcto de los recursos minerales.
2. La clara división de las funciones de definición de la política pública, regulación y fiscalización y producción de los recursos no renovables en diferentes instituciones del poder ejecutivo ha sido identificada como una buena práctica internacional en el sector extractivo.
3. No basta solamente con tener un arreglo institucional que promueva la división de roles, sino también la voluntad política para respetarla y promoverla.
4. Para una efectiva participación directa del Estado en la exploración y explotación de minerales, es importante definir claramente los objetivos de las empresas públicas. Es así útil la creación de varias empresas cuando los objetivos no concuerdan o se contraponen como es el caso de la minería a gran escala y pequeña minería.
5. El arreglo institucional debe propiciar la recopilación, generación y difusión de información de una manera efectiva, eficiente, sostenida y oportuna. La transparencia en el sector es importante para propiciar la rendición de cuenta y participación de los diferentes actores involucrados.

una de las formas más comunes de intervención del Estado no solo en el ámbito económico sino también en el ámbito social y ambiental. Así, por ejemplo, Jordana y Levi-Faur (2006) tabulan un crecimiento de 43 agencias de regulación existentes en América Latina en 1979 a 134 en el 2002 en diferentes sectores económicos y países de la región (incluyendo Cuba).

La regulación estatal puede responder a una variedad de problemas. Baldwin y Cave (1999) clasifican una variedad de estos, de los cuales los siguientes pudiesen existir en la industria extractiva: monopolios, ganancias extraordinarias, externalidades (positivas y negativas), información inadecuada o incompleta y desequilibrio de poder en los procesos de negociación. Frente a este problema, las estrategias de regulación usualmente buscan establecer mecanismos que afecten directa o indirectamente el comportamiento de los actores sociales o económicos. Aunque la regulación usualmente es vista como un mecanismo para restringir acciones, también hay modelos de regulación que crean incentivos para promover ciertas acciones.

La regulación de las actividades extractivas por parte del Estado se podría clasificar ampliamente en las siguientes categorías: fiscal, económica, ambiental y social. En términos fiscales, el Estado al ser propietario de los recursos, tiene derecho a una parte de los recursos originados por su explotación. Para esto, es el mismo Estado el que define las herramientas fiscales (tales como impuestos, regalías, participaciones) y sus niveles después de una negociación con las empresas (Calder y McPherson, 2008). Cada país ha optado por estrategias distintas en este sentido, pero finalmente lo crucial es monitorear y fiscalizar su correcta ejecución.

Además, el Estado usualmente regula aspectos económicos de la industria, en algunos casos opta por generar un monopolio público (a través de una empresa pública), otras veces opta por generar competencia entre empresas privadas y a veces también con empresas públicas. Además, varios países han optado por regular la participación de la industria local en la industria extractiva para que exista una mayor generación de valor agregado dentro de los mismos.

En cuanto a aspectos ambientales y sociales, la mayoría de las regulaciones puestas en práctica buscan controlar las externalidad negativas de la industria, y disminuir el riesgo de las actividades extractivas en quienes trabajan o viven cerca de los proyectos extractivos así como el ambiente que se ve afectado por la actividad. En el rol de regulador, el Estado no debe solamente establecer las reglas del sector, sino también idear mecanismos para que estas reglas sean seguidas por las partes involucradas de una forma continua y costo-efectiva.

Los tres roles que el Estado puede o debe jugar en la gestión de los recursos no-renovables son: el establecimiento de la política sectorial, el control y regulación del sector y la gestión comercial del sector.

Esta breve descripción de las funciones que cumple el Estado en su calidad de propietario de los recursos extractivos y a la vez como regulador de la industria muestra que muchos de los intereses dentro del propio estado pueden estar contrapuestos. Así, mientras para el fisco, puede ser prioritario negociar contratos que garanticen altas participaciones en la renta petrolera, para los ministerios de empleo e industrias, puede ser de mayor interés que se prioricen a las industrias locales, inclusive a costa de una menor renta para el Estado². Así mismo, mientras a la agencia que promueve las industrias extractivas le puede interesar disminuir las regulaciones ambientales del sector para atraer inversión, éstas son prioritarias para la agencia de control ambiental.

En el contexto de estas disyuntivas sobre los roles teóricos del Estado en la gestión de los recursos no renovables, se plantea una discusión más pragmática, pero igualmente relevante, ¿Cómo se organiza el Estado para cumplir de forma democrática, eficiente y equilibrada estas funciones tanto de propietario como de regulador de un sector crucial? ¿Cómo se toman las decisiones sobre las disyuntivas antes discutidas? Para contestar esta pregunta, se puede considerar un marco de análisis ampliamente sobre tres roles que el Estado puede o debe jugar en la gestión de los recursos no-renovables: establecimiento de la política sectorial, control y regulación del sector y gestión comercial del sector.

La tabla 1 resume los principales modelos de arreglos institucionales observados en el sector extractivo. La mayoría de ejemplos presentados se refieren a los modelos del sector petrolero, ya que en la mayoría de países no se ha optado por constituir empresas públicas mineras. En cada uno de los casos expuestos, se manejan de manera distinta cada uno de los roles. A continuación se analiza cada rol, con referencia a algunos de los casos expuestos (Tabla 1).

Tabla 1. Modelos de arreglos institucionales en el sector extractivo

Modelo	Descripción	Ejemplos
Unitario	Modelo característico de las primeras grandes concesiones a empresas extranjeras, donde se entregaban grandes territorios con poca participación o regulación por parte del Estado.	Inicios de la actividad petrolera
Rol Prioritario Empresa Privada	Pese a que el Estado mantiene el rol de propietario de los recursos del subsuelo, el aspecto comercial de la industria se ha encargado en su totalidad (o casi su totalidad) a la empresa privada.	Perú Mali
Rol Prioritario Empresa Estatal	En este modelo, la empresa estatal juega un rol fundamental en las diferentes funciones de política, fiscalización y principalmente operando los principales proyectos extractivos.	Malasia - Petronas México - PEMEX Venezuela -PDVSA Ecuador - Petroecuador
División de todos los Roles	Conocido como el “modelo noruego” en el sector petrolero, se caracteriza por tener una clara división de los tres roles del Estado en diferentes instituciones públicas, incluyendo una o varias empresas públicas.	Noruega Brasil Nigeria Chile

Fuente: (Thurber, Hults y Heller, 2010; Al-Kasim, 2006)

² Esto se puede dar en casos en los que privilegiar a la industria local incrementa los costos operacionales de la industria, y por tanto genere una menor utilidad, que a su vez se refleja en una menor participación del Estado o menores impuestos.

Interés comercial: ¿Empresas públicas o privadas?

Uno de los principales debates en la gestión de los recursos extractivos ha sido la disyuntiva entre crear empresas públicas para su gestión, o realizar concesiones a empresas privadas. Otros modelos intermedios establecen la posibilidad de que el Estado tenga intereses comerciales en el sector, además de que permita la participación privada. La presencia de una empresa pública se ha justificado tradicionalmente en la presencia de monopolios naturales, externalidades, fallas en los mercados de capitales, o cuando se busca que la empresa genere beneficios más allá de la utilidad económica (Chang, 2007). Sin embargo, las empresas públicas han tenido problemas, especialmente relacionados al problema de agente-principal, poca independencia presupuestaria (a través de subsidios y salvatajes), politización o corrupción. En este contexto, existen casos de empresas exitosas y no exitosas tanto en el sector extractivo como en otros sectores económicos.

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

- La clara definición de los objetivos de la empresa, considerando que pueden tener un objetivo distinto a la maximización de la utilidad (usualmente el objetivo de empresas privadas).
- Independencia comercial y de gestión, para aislar el desempeño de la empresa de las injerencias políticas.
- La conformación del directorio de la empresa y gobierno interno, en el que el gobierno tenga una participación, pero esta no sea absoluta.
- Claras políticas de transparencia y difusión de información (Medinaceli, 2008; Bhattacharyya, 2005; RWI, 2007).

Para el caso de las industrias extractivas, se han dado una variedad de casos. En México, por ejemplo, se ha mantenido un monopolio público total de la industria a través de la empresa pública PEMEX, que tiene a su cargo el manejo de todas las reservas petroleras. Sin embargo, su desempeño en los últimos años ha sido poco alentador. Esto promovió la reforma energética del 2008, donde entre otras reformas se buscó abrir la posibilidad de que PEMEX realice contratos con empresas privadas. Sin embargo, estas reformas han sido calificadas de inadecuadas, y están siendo implementadas lentamente (Wood, 2010).

Definición de la política sectorial

Este rol se enfoca en la visión estratégica del sector extractivo en cada país, brindando los principales lineamientos del sector y garantizando una coordinación con las otras políticas nacionales, como las políticas ambientales, tributarias y demás. Como lo muestra la tabla 1, cuando comenzó la extracción a gran escala de hidrocarburos, las empresas internacionales cumplieron un rol primordial en todos los aspectos, especialmente cuando ingresaron a países con poca institucionalidad. A través de concesiones de grandes territorios y monopolios, lograron controlar no solo los aspectos comerciales de la industria sino también la política y la regulación de la misma. En algunos países con un poder altamente centralizado como son Angola, Malasia y Brasil (bajo la dictadura), las empresas públicas cumplieron también un rol importante en la política del sector, al estar estrechamente vinculadas con el poder ejecutivo, y con poca fiscalización de los otros poderes del estado (Thurber, Hults y Heller, 2010).

Actualmente, en la mayoría de casos, la política sectorial está a cargo de un ministerio de ramo o el gabinete de cada país. En algunos casos el ministerio tiene a su cargo tanto la industria petrolera como la minera (Ecuador, Brasil, Perú), y en otros casos,

Las empresas públicas han tenido problemas, especialmente relacionados al problema de agente-principal, poca independencia presupuestaria (a través de subsidios y salvatajes), politización o corrupción.

Actualmente, en la mayoría de casos, la política sectorial está a cargo de un ministerio de ramo o el gabinete de cada país. En la práctica, la política del sector extractivo requiere de la coordinación con otras instituciones, como las instituciones fiscales y ambientales.

se han dividido los ministerios, como en Chile que existe el Ministerio de Minas y el de Energía. Un caso excepcional es el de Malasia donde, el sector petrolero no cuenta con un ministerio de ramo. En esta monarquía constitucional, la política petrolera está a cargo del primer ministro y monarca; en la práctica, esto otorga el poder de las políticas petroleras a Petronas, la empresa estatal. En la práctica, la política del sector extractivo, inclusive cuando puede ser liderada por un ministerio, requiere de la coordinación con otras instituciones, como las instituciones fiscales y ambientales, aspectos que influyen de forma significativa en el desempeño de la industria extractiva (Von Der Mehden y Troner, 2007).

En la actualidad, las decisiones de política del sector extractivo también son analizadas por los órganos legislativos, y en algunos casos están adquiriendo un rol más activo en la industria. Muchos países (Brasil, Nigeria, México) se encuentran realizando reformas legales que afectan las actividades del sector y éstas están siendo debatidas ampliamente (Thurber, Hulst y Heller, 2010; Wood, 2010).

Fiscalización y control

Los modelos utilizados para la fiscalización y el control de la industria, dependen en gran parte de la selección del modelo de la industria (ilustrados en la Tabla 1). En general, cuando existe una empresa estatal, la Contraloría General del Estado tiene un rol importante en el monitoreo de la empresa. Además, si la empresa ha pasado por un proceso de internacionalización y cotiza en bolsas de valores, las empresas suelen ser auditadas o controladas en función de los requerimientos internacionales. Más allá del control financiero de las empresas, debido a que los recursos extractivos son propiedad del Estado, y su complejidad técnica, se requiere un control y fiscalización con altas capacidades y conocimiento técnico. Un modelo de regulación y fiscalización caracterizado por una institución técnica e independiente ha venido cobrando fuerza en América Latina, en varios sectores (finanzas, ambiente, telecomunicaciones) incluyendo los minerales e hidrocarburos (Jordana y Levi-Faur, 2006). Este es, un modelo que ha sido adoptado en países como Noruega y Chile, donde la entidad técnica de fiscalización cumple un rol importante en fiscalizar y en generar información técnica para que los ministerios tomen decisiones informadas.

Modelo de gestión pública del sector ecuatoriano de recursos no renovables: hidrocarburos y minería

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

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

El proceso de redistribución de la gestión pública se instituye en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que define las competencias, funciones y atributos de las distintas instituciones del sector gubernamental. Con el nuevo marco legal, la Función Ejecutiva además de estar constituida por la presidencia y los ministerios sectoriales cuenta ahora con Ministerios Coordinadores y Secretarías Nacionales que juntos en su ámbito de competencia deben cumplir con sus atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Constitución del Ecuador 2008, art. 141). Adicionalmente, en 2009 se crearon organismos técnicos que tienen como objetivo la función de regular las actividades de cada sector y fueron llamados Agencias de Regulación y Control. Por último el Estado, a través de la Constitución (art. 315) y la nueva Ley de Empresas Públicas, tiene la potestad de constituir empresas públicas (EP) para la gestión de los recursos estratégicos, como los recursos no renovables (Tabla 2). Esta organización posteriormente se analizará para el caso de los sectores de hidrocarburos y minería.

Un modelo de regulación y fiscalización caracterizado por una institución técnica e independiente ha venido cobrando fuerza en América Latina, en varios sectores (finanzas, ambiente, telecomunicaciones) incluyendo los minerales e hidrocarburos.

Tabla 2. Clasificación general de la estructura de la función ejecutiva por organismo

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

Fuentes: (SENPLADES, 2008 y respectivas leyes)

Antes de la creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos en 2007, el Ministerio del Ramo era el canal directo con la Presidencia para la formulación y definición de la política por parte de la Función Ejecutiva. La incursión de un agente de supervisión busca descongestionar y fortalecer el proceso de administración intersectorial.

Para coordinar las actividades entre sectores existen tres tipos de instancias que permiten el diálogo y coordinación dentro de la función ejecutiva: el gabinete ampliado, el gabinete de gestión estratégica y los consejos sectoriales de política. Según SENPLADES (2008), el gabinete ampliado es el órgano conformado por los Ministros y las nuevas instancias previamente mencionadas de la Función Ejecutiva que asesora a la presidencia. El Gabinete de Gestión Estratégica en cambio, tiene la potestad de tratar los temas de coyuntura, dar lineamientos de gestión de las entidades de la Función Ejecutiva, concretar los temas de los Consejos Sectoriales y analizar los informes de los Ministerios Coordinadores. Por último, están los Gabinetes Sectoriales de Política que articulan, coordinan y aprueban la política ministerial e interministerial del sector correspondiente, alineándolo al Plan Nacional del Buen Vivir. En la práctica, estos tres órganos son esenciales en la toma de decisiones respecto a la interrelación de los sectores hidrocarburífero y minero con los otros sectores.

Definición de la Política Pública

Debajo del poder ejecutivo se encuentran siete Ministerios Coordinadores divididos según las carteras de Estado³. Estos tienen a su cargo la supervisión, apoyo y coordinación de distintos sectores con el objeto de integrar y articular las políticas intersectoriales. El Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos tiene bajo su supervisión el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables junto con los de Transporte y Obras Públicas, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y de Energías Renovables y Electricidad.

Existe una fuerte relación entre estas dos instituciones que sustentan la generación de política pública en el sector extractivo por parte de la función ejecutiva. El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables diseña y define la política pública del sector y ésta es a su vez revisada y monitoreada por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos con el objeto de que esté alineada con las políticas diseñadas por el resto de sectores que están a su cargo y por la Presidencia. Este ejercicio provee un acoplamiento de acción entre las estrategias planteadas por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y el cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir. Éste último es el lineamiento principal de acción de la gestión del sector y está plasmado en la política 11.4, que promueve el impulso del desarrollo soberano de los sectores estratégicos bajo un marco de aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables.

Históricamente, el trabajo del Ministerio Sectorial⁴ se ha concentrado en hidrocarburos dado que han sido el principal recurso de explotación durante los últimos cuarenta años en el país. Antes de la creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos en 2007, el Ministerio del Ramo era el canal directo con la Presidencia para la formulación y definición de la política por parte de la Función Ejecutiva. La actual Ley de Hidrocarburos, vigente desde 1978, aún refleja esta lógica en su artículo 7 que determina que el Ministerio debía someter a consideración de la Presidencia una política con aspectos como: el aprovechamiento óptimo, conservación de reservas, bases para contratos, manejo de comercio exterior, inversión y utilidades y el régimen monetario, cambiario y tributario. La incursión de un agente de supervisión busca descongestionar y fortalecer el proceso de administración intersectorial.

Respecto a la minería, la estructura de planificación de su política mantiene actualmente la organización tripartita entre el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, el

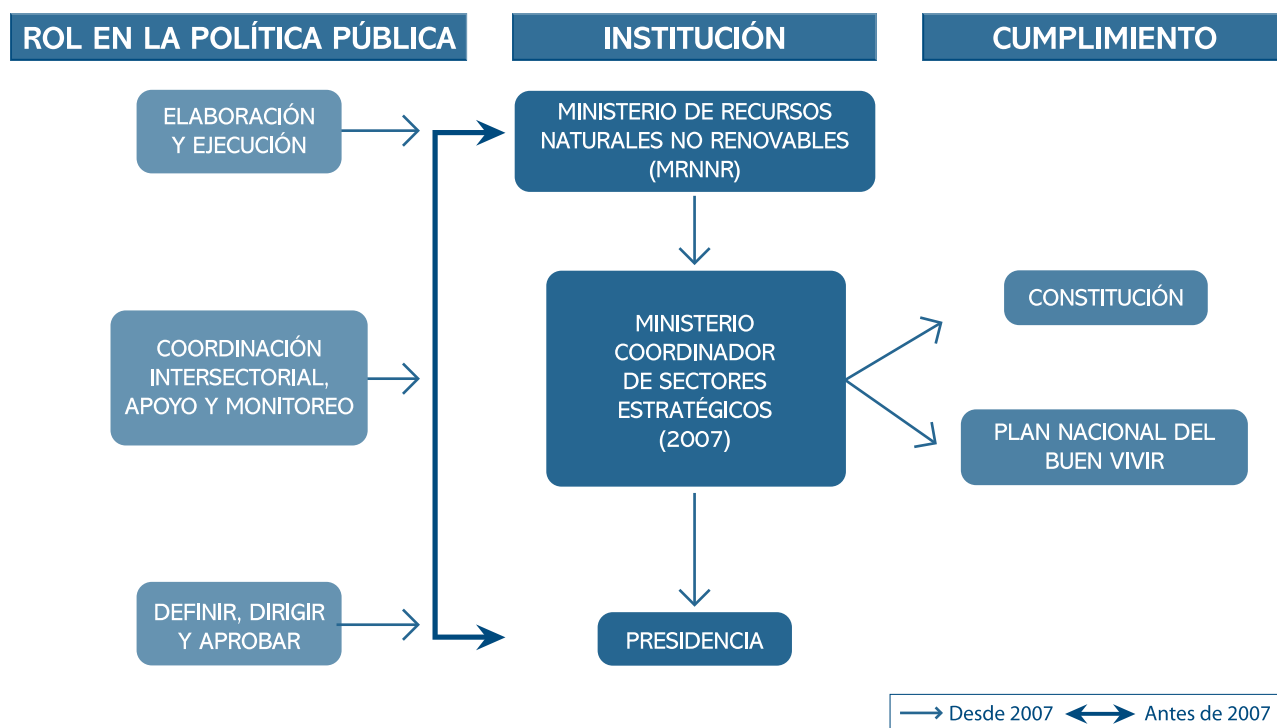
³ Estos son los de Desarrollo Social, Patrimonio, Política, Política Económica, Seguridad, Producción y Competitividad y el de Sectores Estratégicos.

⁴ Antes llamado cronológicamente: Ministerio de Minas y Petróleo (2007), Ministerio de Energía y Minas (1985) y Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos (1973).

Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y la Presidencia. La pequeña minería ha existido durante décadas y su planificación estaba también vinculada a la relación directa entre el Ministerio del Ramo y la Presidencia. Es importante mencionar que la minería está obteniendo un nuevo enfoque que busca su explotación a gran escala y su posterior industrialización basándose en la nueva Ley⁵ y sus reglamentos aprobados en 2009. No obstante, el marco minero no especifica el rol del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos en el sector.

La aprobación y dirección de la política de los recursos no renovables (hidrocarburos o minería) ha sido y sigue siendo principalmente atribución y deber de la Presidencia⁶, a pesar de que el trabajo es conjunto con las otras instituciones, como lo indica el Grafico 1.

Grafico 1. Esquema de la generación de política pública en el sector extractivo ecuatoriano



Fuentes: (Estatuto Orgánico Funcional del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables [MRNNR], 2010; Ley de Hidrocarburos, 1978; Ley de Minería, 2009; Constitución del Ecuador, 2008).

En ambos sectores la ejecución de la política y aplicación de la ley ha sido y es responsabilidad del Ministerio Sectorial a través de la formulación e implementación de planes, programas y proyectos. Para ello, durante cerca de una década la gestión de la política, tanto para hidrocarburos como minería, ha sido administrada a través de subsecretarías (Estatuto Orgánico Funcional del Ministerio de Energía y Minas [MEM], 2001). Con el nuevo interés por la promoción de la minería, el Ministerio vio la necesidad de jerarquizar la minería respecto a los hidrocarburos estructurando, en lugar de las subsecretarías, a dos vice ministerios que buscan, en ambos casos, orientar y promover la política sectorial en los cuales las subsecretarías se convierte en las unidades técnicas (Estatuto Orgánico Funcional del MRNNR, 2010).

El Ministerio tradicionalmente también tuvo la responsabilidad de aplicar la política sectorial socio-ambiental del sector a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental y sus direcciones, que incluía la participación social y relaciones comunitarias, la

⁵ Anteriormente las leyes del sector incluyeron: Ley de Fomento Minero (1974), Ley de Minería (1985), Ley de Minería que incluye la pequeña minería (1991).

⁶ Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, Estatuto Orgánico de Energía y Minas y Estatuto Orgánico del Ministerio de Recursos No Renovables.

Durante la historia del Ministerio del sector, la función de regulación se ha gestionado internamente implicando que la misma institución ha tenido a su cargo tanto la generación de política como la vigilancia del sector de recursos no renovables.

evaluación y aprobación de estudios ambientales y licenciamiento ambiental, el control y seguimiento ambiental, la administración de la información geográfica ambiental e investigación y el desarrollo socio-ambiental (Estatuto Orgánico Funcional del MEM, 2001). Después de una década de concentrar estas competencias, estas se transfirieron al Ministerio de Ambiente a través del Decreto 1630 de abril de 2009.

De esta manera, por ejemplo, ninguna operación hidrocarburífera puede ser autorizada por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables sin la aprobación del estudio ambiental correspondiente por el Ministerio de Ambiente.

Regulación y Fiscalización

Parte de asegurar la correcta administración del petróleo, gas y minerales implica el control y fiscalización de la ejecución de las respectivas políticas públicas y los contratos firmados entre el Estado y las compañías. Durante la historia del Ministerio, la función de regulación se ha gestionado internamente. Esto implica que la misma institución ha tenido a su cargo tanto la generación de política como la vigilancia del sector de recursos no renovables. En el caso del Ecuador, el énfasis de esta labor ha sido respecto a la cadena de valor del sector hidrocarburífero: exploración, explotación, transporte, almacenamiento, operación de oleoductos, prestaciones, servicios públicos, refinación, industrialización y comercialización. Adicionalmente, se incluye el seguimiento de infracciones a la ley y generación de estadísticas generales y de las obligaciones económicas. Esta función es atribuida por la Ley de Hidrocarburos a la Dirección Nacional de Hidrocarburos categorizándola como un organismo técnico dependiente del Ministerio (art. 11). Así, la Dirección Nacional de Hidrocarburos vela por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y seguridad, sobre los reglamentos que son expedidos por el Ministerio del Ramo. Todo reglamento actualmente debe ser aprobado por el Presidente, además del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos.

Actualmente, el Ejecutivo planea hacer modificaciones en la Ley de Hidrocarburos buscando independizar esta función del Ministerio Sectorial creando la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero. Esta autonomía fue prevista ya en la elaboración de la última Ley de Minería en 2009 en la que se creó la Agencia de Regulación y Control Minero. La Agencia es considerada un organismo técnico-administrativo autónomo que se encarga del ejercicio de vigilancia, inspección, auditoría y fiscalización, intervención, control y sanción en todas las fases de la actividad minera que realicen la Empresa Nacional Minera, las empresas mixtas mineras, la iniciativa privada, la pequeña minería y minería artesanal y de sustento, de conformidad con las regulaciones de la Ley de Minería y sus reglamentos (MRNNR del Ecuador, 2010b). Parte de la autonomía de la Agencia se justifica en la independencia administrativa, técnica, económica, financiera y de patrimonio; solamente está adscrita al Ministerio Sectorial. Durante el 2010, esta instancia ha estado en proceso de estructuración y consolidación.

Producción y comercialización del recurso no renovable

En 1972 se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), entidad encargada de desarrollar actividades de exploración, explotación y comercialización dentro del sector hidrocarburífero. Cuatro años después de su creación, CEPE asume también la comercialización interna de combustibles; anteriormente, esta actividad era desarrollada por las empresas Anglo y Gulf. Además, adquiere el 62.5% de los derechos y acciones de Gulf-Texaco, conformando el consorcio Cepe-Texaco (Petroecuador, 2004). El mapa petrolero nacional comenzó a modificarse con la reversión de áreas que estaban en poder de las compañías extranjeras a CEPE. Se negoció directamente nuevos contratos de asociación para la exploración y explotación de crudo. Debido a este crecimiento de las operaciones y bajo la justificación de otorgarle mayor autonomía y capacidad de

gestión, se da una transformación legal y organizacional de CEPE, creando Petroecuador (Petroecuador, 2008).

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

Históricamente, la estructura de Petroecuador ha incluido al Directorio, el Consejo de Administración, la Presidencia Ejecutiva y aquellas dependencias técnicas y administrativas que fueran necesarias para su gestión empresarial. Bajo un sistema de holding, Petroecuador se ha encargado de planificar, coordinar y supervisar las actividades de empresas filiales y controlar a las mismas. Petroproducción se encarga de exploración y explotación, Petroindustrial de la refinación de derivados y Petrocomercial de la venta interna de derivados. Tras la cancelación del contrato de la empresa OXY, nace otra estructura institucional adjunta que manejaría el Bloque 15 que en 2008 se convierte en la empresa pública independiente Petroamazonas. A finales de 2009 se crea la primera empresa mixta con la empresa estatal de Venezuela PDVSA llamada Río Napo.

Petroecuador comenzó un proceso de reestructuración a partir de finales de 2007 cuando es declarada en estado de emergencia por la Presidencia. En primera instancia, ésta es entregada a la Marina quien estuvo a cargo hasta marzo del 2010 (Diario El Universo, 2010). Este fue el paso previo a la eliminación de la Ley Especial de Petroecuador a través de la aprobación de la Ley de Empresas Públicas en Octubre de 2009. Así a inicios de 2010, el Directorio de Petroecuador aprobó un nuevo esquema de funcionamiento, desapareciendo las filiales y creado seis gerencias de acuerdo a la cadena de valor del petróleo (exploración y producción, transporte y almacenamiento, refinación, comercialización, seguridad-salud-ambiente, y desarrollo organizacional). Adicionalmente, se dispone que las empresas mixtas sean subsidiarias de Petroecuador EP; entre estas se encuentra Río Napo (Disposición transitoria tercera del Decreto 315⁷). Es decir, se elimina la estructura de holding reincorporando todas las funciones a una sola empresa y nace la nueva Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (Petroecuador EP).

Uno de los objetivos de estas reformas es otorgarle autonomía a Petroecuador, misma con la que en un principio supuestamente fue creada. Dentro de los cambios se buscó reestructurar el proceso de la toma de decisiones de la gestión y operación a través de una reducción de las instancias de representación del Directorio pasando de ocho a tres integrantes. No obstante, es importante notar que se retira la capacidad a posibles grupos afectados por sus actividades a tener voz en las decisiones de la empresa. Durante toda la vida de Petroecuador, el Directorio fue concebido como el gestor de políticas empresariales a través de la aprobación de los orgánicos funcionales, las políticas salariales, los planes y presupuestos y evaluación de su ejecución. El Directorio estuvo conformado por el Ministro del Ramo que lo preside, un representante del Presidente, el Ministro de Finanzas, el Ministro de Comercio Exterior, Jefe Comando de las Fuerzas Armadas, Gerente General del Banco Central, el Secretario de Planificación y un representante de los trabajadores de Petroecuador. Actualmente, el Directorio está conformado por el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, quien lo presidirá, el Secretario de Planificación y un delegado del Presidente, que será el actual Ministro de los Sectores Estratégicos.

Adicionalmente, parte de estos representantes forman parte del Consejo de Administración de Petroecuador conjuntamente con el Presidente Ejecutivo. Estos integrantes eran elegidos por el Presidente de la República. Esta instancia tenía la facultad de planificar y coordinar las actividades de la empresa y sus filiales,

⁷ Creación de la empresa pública de hidrocarburos del Ecuador (PETROECUADOR EP).

autorizar la suscripción de contratos, entre otras acciones de gestión. Actualmente, en la nueva Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (Petroecuador EP) la toma de decisiones está a cargo de la Gerencia General.

La lógica de composición del directorio y de gerencia se mantiene para la recientemente creada Empresa Nacional Minera y la empresa Petroamazonas EP, dado que son pautas establecidas por la Ley de Empresas Públicas. Esta estructura es totalmente diferente a la del Directorio conformado para la Agencia de Regulación que incluye una intervención técnica en la toma de decisión. Probablemente la razón sea que se diferencia a la Agencia como una instancia meramente técnica y no se visualiza esta necesidad para las empresas públicas del sector. La estructura de los Directorios se ve a continuación en la Tabla 3.

Adicionalmente, la Ley de Petroecuador (artículo 10) también le otorgaba a Petroecuador la potestad de administrar la adjudicación de campos petroleros y la contratación con empresas extranjeras. Esto expandía sus labores a ser no solo comerciales sino también de injerencia política en el sector. Este atributo pasó al Ministerio Sectorial según la Matriz de Competencias actual del Ministerio y el último Estatuto Orgánico Funcional a través de la Subsecretaría de Contratación Petrolera y de Gas Natural⁸.

Respecto al sector de la minería, es a partir de la Ley de Minería que se constituye una Empresa Estatal dada la relevancia del sector como estratégico. No obstante, su administración difiere a la del sector petrolero en que incluye el manejo de la minería pequeña y artesanal. Para su aplicación el Ministerio Sectorial ha generado un reglamento especial y una agenda para la Pequeña Minería y Minería Artesanal. De esta forma el rol de Empresa Minera es fomentar y fortalecer la pequeña minería y la minería artesanal. Aunque la Ley Minera y el Reglamento otorgan el derecho de asociación a través de diferentes modalidades, entre ellas cooperativas

Dentro de los recientes cambios de Petroecuador se buscó reestructurar el proceso de la toma de decisiones de la gestión y operación a través de una reducción de las instancias de representación del Directorio pasando de ocho a tres integrantes. No obstante, se retira la capacidad a posibles grupos afectados por sus actividades a tener voz en las decisiones de la empresa. El Directorio es concebido como el gestor de políticas.

Tabla 3. Estructura Directorio de las empresas estatales en hidrocarburos y minería

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

Fuentes: (Ley 45 de Petroecuador, 1989; Ley de Petroecuador EP, 2010; Ley de Petroamazonas EP, 2010; Ley Empresa Nacional Minera [ENAMI], 2010; Ley Empresa Públicas, 2009)

⁸ Se requiere la aprobación de las reformas a la Ley de Hidrocarburos para que esta atribución pase completamente al Ministerio.

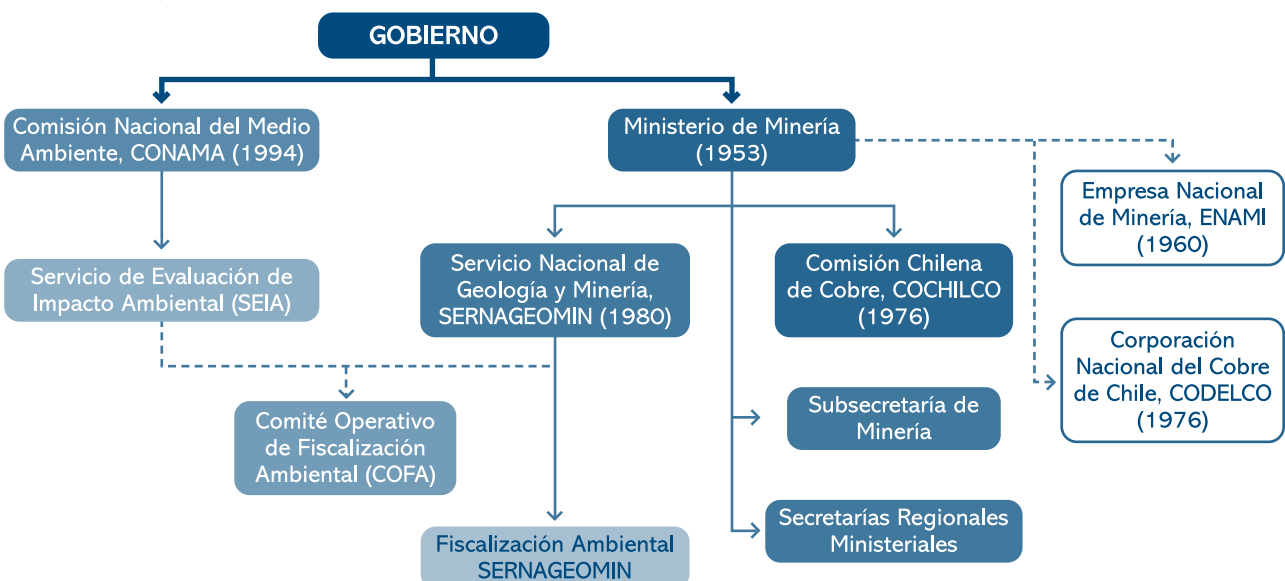
o compañías de economía mixta, no se especifica que el mecanismo de fomento de la Empresa Estatal de esta minería es su asociación con las mismas. El Estado a través de esta vinculación ofrece créditos, capacitación y tecnologías (MRNNR del Ecuador, 2010c). Referente a la gran minería, la empresa minera tiene por ley el derecho de primera opción en la concesiones de áreas y proyectos mineros. Las atribuciones de la Empresa Minera no se determinan en el marco legal minero, no obstante, se establecen como premisas en la Ley de Empresas Públicas (artículo 3) contribuir de forma sostenida al desarrollo humano y buen vivir, promover el desarrollo sustentable, integral, descentralizado y desconcentrado y sus actividades económicas, actuar de forma eficiente, racional, rentable y con control social en las operaciones mineras, precautelara los costos socio ambientales, entre otros.

Petroecuador ha tenido la potestad de administrar la adjudicación de campos petroleros y la contratación con empresas extranjeras. Esto expandía sus labores a ser no solo comerciales sino también de injerencia política en el sector.

Construcción de la institucionalidad minera en Chile

Chile ha sobresalido en los últimos años por la gestión de su industria minera en la que el Estado cumple un rol importante que se mantiene en diferentes etapas políticas del país. Es en 1971 que se realiza la nacionalización de proyectos que eran, hasta ese entonces, gestionados por empresas multinacionales. Durante el gobierno de Salvador Allende (1971-1973), en la Constitución Política de Chile, se establece el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre las minas, este hecho marcaría una ruta en la política chilena sobre minas. Con la llegada al poder de la dictadura militar (1973-1989), la economía es orientada hacia una economía de mercado con una intervención estatal reducida, los cambios se evidenciaron en una nueva Constitución (1980), un nuevo Código minero (1980) y se expide la primera Ley de concesiones mineras (1981). En otro aspecto, se estableció el Decreto Ley 600, que implementa mecanismos para facilitar la inversión extranjera, a pesar de ello, la inestabilidad política desalentó la llegada de nuevos proyectos mineros. Durante el retorno a la democracia en 1990, se suma a la estabilidad institucional ya generada, la estabilidad política que era necesaria para favorecer el clima de la inversión extranjera, el fruto final es el despegue del sector, denominado el “boom minero”. Para la gestión del sector, el Estado se organizó de acuerdo a varias instituciones detalladas en el gráfico 2, con claros roles comerciales, de política y de fiscalización.

Gráfico 2. Organización del sector minero en Chile



Fuente: (Ministerio de Minería de Chile y Servicio Nacional de Geología y Minería)

Definición de la Política Pública

El Ministerio de Minería se creó en 1953 y en la actualidad es el encargado de diseñar y fomentar políticas mineras y tiene a su cargo entidades, que en su mayoría fueron creadas en la época de la dictadura militar en el marco de las legislaciones implementadas. El Ministerio tiene como instituciones dependientes la Subsecretaría de Minería, las Secretarías regionales ministeriales y al Servicio Nacional de Geología y Minería, a su vez, es parte de la Comisión Chilena de Cobre (Cochilco). Las empresas Codelco y Enami, se manejan por separado como se detalla a continuación.

El Ministerio de Minería es el encargado de diseñar y fomentar políticas mineras y tiene a su cargo entidades, que en su mayoría fueron creadas en la época de la dictadura militar en el marco de las legislaciones implementadas.

Regulación y Control

La regulación técnica del sector minero en Chile está liderada por Cochilco, mientras que la regulación ambiental está coordinada entre el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) y la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), similar a un ministerio sectorial.

Cochilco fue creada en 1976 mediante el Decreto Ley No. 1349, mismo decreto que define a este organismo como el asesor técnico especializado y de fiscalización del gobierno en materias relacionadas con el cobre y sus subproductos y con todas las sustancias minerales metálicas y no metálicas, con excepción del carbón y los hidrocarburos. La Comisión se administra por un Consejo compuesto por: el Ministro de Minería, que lo preside, el Ministro de Defensa Nacional, el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, dos representantes designados por el Consejo del Banco Central de Chile y dos representantes designados por decreto supremo por el Presidente de la República, uno de los cuales deberá tener el título de Ingeniero Civil en Minas.

El máximo representante legal y jefe administrativo de la Comisión lo designa el Presidente de la República y ejerce el cargo de Vicepresidente Ejecutivo de Cochilco. En general, sus funciones son: dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades que sean necesarias para el funcionamiento de la Comisión y aquellas determinadas por el Consejo. El diseño institucional busca brindar independencia técnica a la Comisión a la vez que agrupa o asiste a las principales instituciones del sector, con lo que cumple también un rol de coordinación.

Cochilco cumple con un rol técnico tanto en los aspectos operativos como económicos de la industria. Entre sus competencias, resguarda los intereses del Estado en sus empresas mineras, mediante la fiscalización y evaluación de la gestión e inversiones de éstas. Ejerce la fiscalización directa de las empresas del Estado productoras de cobre y de sus subproductos o en que el Estado tenga participación mayoritaria. Revisa los balances, los procesos de control interno de las empresas, sus contratos de ventas, de agencia y de adquisición, realiza análisis financieros y auditorías globales y de operaciones específicas y revisa los informes de las auditorías externas que contraten las empresas.

Cochilco además asesora a los Ministerios de Hacienda y Minería en la elaboración y seguimiento de sus presupuestos (Decreto Ley 1349/76). Para esto, es el organismo encargado de determinar el valor de la tonelada de cobre fino y de los precios de referencia de las sustancias mineras. Dentro de cada quincena de cada año determina el valor de cobre fino, promedio del año anterior en moneda nacional. Posteriormente se elabora un informe cada trimestre con los precios mensuales de referencia de aquellas sustancias metálicas y no metálicas que se encuentran disponibles en publicaciones internacionales, de acuerdo a la Ley 20.026 (Dirección de Estudios de Cochilco, 2009).

A partir del 2009, Cochilco ha implementado la Encuesta periódica del mercado de cobre, cuyo fin es recopilar información periódica prospectiva de parte de actores

representativos del sector minero en variables claves del mercado de cobre, entre estas, el precio del cobre de corto y largo plazo. Al momento se han hecho tres encuestas, en las que se ha involucrado a empresas del sector minero, tanto privadas como las estatales, instituciones financieras relacionadas al sector, Universidades, entre otros actores.

Sernageomin, por su lado, se creó de la unión del Instituto de Investigaciones Geológicas y el Servicio de Minas del Estado en el año de 1980, cumple principalmente con producir y promover información y productos geológicos, ejercer la función pública de fiscalización de las condiciones de seguridad minera y medioambiente en la minería y entregar asistencia técnica en materias de constitución de la propiedad minera.

En el ámbito de la gestión ambiental en la minería, coordina las materias medioambientales dentro de la gestión sectorial, y a nivel regional, cuenta con profesionales encargados del tema en cada una de las oficinas regionales del Servicio. Entre sus tareas están la de revisar, evaluar y fiscalizar proyectos en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁹; fiscalizar faenas mineras en operación; investigar y catastrar faenas mineras inactivas y gestionar proyectos de cooperación internacional para promover buenas prácticas ambientales en la actividad minera nacional.

La fiscalización ambiental se lleva por el Comité Operativo de Fiscalización Ambiental (Cofa)¹⁰ y unidad de Fiscalización Ambiental Sernageomin. La Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), que es el Ministerio en materia ambiental de Chile, es el ente encargado de administrar el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y además preside el Cofa, el cual revisa el cumplimiento de los compromisos especificados en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). La Fiscalización Ambiental Sernageomin realiza una fiscalización diferente, aplica una metodología presente en el Manual de Inspección y Fiscalización Ambiental de Faenas Mineras y es ejecutada por los encargados ambientales de cada oficina regional.

Producción y comercialización del recurso no renovable

Para la producción y comercialización del cobre en Chile, se han creado dos empresas nacionales mientras que a su vez se permite la participación de la iniciativa privada. Codelco, por su lado, se enfoca en la minería a gran escala mientras que la Enami se enfoca en fortalecer la minería de pequeña y mediana escala.

Codelco nace como un proceso de nacionalización de la iniciativa privada. En la primera década del siglo XX las empresas norteamericanas estaban ya explotando cobre en Chile; en los años 20 las corporaciones norteamericanas representaban el 93% de la producción nacional de cobre. Sin embargo, durante los años sesenta comienza una ola de reclamos para que haya una mayor participación estatal en la producción cuprífera, por lo que en 1966 el Congreso determinó la creación de sociedades mixtas con las empresas extranjeras en las cuáles el Estado participaría con el 51% de la propiedad. En 1971, el Congreso aprobó la Nacionalización de la Gran Minería de Cobre, los bienes e instalaciones de las empresas pasaron a ser propiedad del Estado chileno (Nazer, 2004).

Con estos antecedentes, en 1976 se creó mediante el Decreto Ley 1.350, la empresa minera Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco, de propiedad del Estado

Cochilco cumple con un rol técnico tanto en los aspectos operativos como económicos de la industria. Ejerce la fiscalización directa de las empresas del Estado productoras de cobre y de sus subproductos o en que el Estado tenga participación mayoritaria. Además asesora a los Ministerios de Hacienda y Minería en la elaboración y seguimiento de sus presupuestos.

⁹ Vigente desde 1997, es un instrumento que permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos o las actividades que se realicen en Chile. A través de él, se trata de asegurar que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, sean ambientalmente sustentables y de certificar que cumplan con todos los requisitos ambientales que le sean aplicables (Comisión Nacional del Medio Ambiente, 2010).

¹⁰ Trabaja desde el año 2000, revisando el cumplimiento de los compromisos ambientales especificados en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), además se le atribuye la función de fiscalización dentro del marco sobre Bases Generales del Medio Ambiente y es conformado por organismos del Estado con competencias ambientales y es coordinado por el Conama (Comisión Nacional de Medio Ambiente Región de los Lagos, 2010).

Para la producción y comercialización del cobre en Chile, se han creado dos empresas nacionales mientras que a su vez se permite la participación de la iniciativa privada. La administración de pequeña y gran minería es de forma separada a través de las empresas Enami y Codelco.

chileno, cuyo negocio principal es la exploración, desarrollo y explotación de recursos mineros de cobre y subproductos, su procesamiento hasta convertirlos en cobre refinado, y su posterior comercialización. Codelco cuenta con cuatro divisiones mineras (Codelco Norte, Salvador, Andina y El Teniente), la fundición y refinería Ventanas, y es propietaria de la empresa Minera Gaby S.A. en un 100%, y de El Abra en un 49%, y además otras asociaciones mineras orientadas a la explotación geológica, tanto en Chile como en el exterior.

Codelco es manejada por un Directorio de nueve integrantes, y que han sido designados en la Ley N° 20.392 de noviembre del 2009, que entró en vigencia el 1 de marzo de 2010: tres directores nombrados directamente por el Presidente de la República; cuatro directores designados a partir de una quina seleccionada por el Consejo de la Alta Dirección Pública¹¹; un director escogido a partir de una quina presentada por la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC), y un director elegido de una quina presentada, en conjunto, por la Federación de Supervisores del Cobre (FESUC) y la Asociación Nacional de Supervisores del Cobre (ANSICO) (Corporación Nacional del Cobre de Chile, 2010). A su vez, el Directorio nombra al Presidente Ejecutivo que encabeza una administración formada por vicepresidencias y gerencias.

La Enami fue creada en 1960 mediante la fusión de la Caja de Crédito y Fomento Minero, Cacremin, con su filial, la Empresa Nacional de Fundiciones, Enaf. Es la empresa que fomenta el desarrollo de la minería de pequeña y mediana escala, brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad (Enami, 2010).

Enami presenta tres ejes de trabajo: fomenta la pequeña y mediana minería, apoya la producción (plantas de beneficio, fundición y refinación) y el eje comercial, coloca los productos en mercados exteriores con condiciones favorables para sus proveedores (pequeños y medianos).

En el artículo 11 de su ley constitutiva, se designa para su administración a un Directorio de 10 personas, compuesto por: por el Ministro de Minería, quien lo preside, un representante del Ministerio de Hacienda, por tres Directores de libre elección del Presidente de la República, por un Director designado por la Corporación de Fomento de la Producción, por dos Directores designado por la Sociedad Nacional de Minería, por un Director designado por el Instituto de Ingenieros de Minas y por un Director designado por la Comisión Chilena del Cobre.

El Modelo Noruego

El éxito de la política petrolera y energética de Noruega durante los últimos cuarenta años ha logrado que este modelo sea considerado uno de los que podrían guiar la industria petrolera en otros países del mundo, al punto que uno de sus programas de cooperación internacional se enfoca en la asistencia técnica a diferentes países sobre cómo maximizar el uso de los recursos petroleros¹². Pese a las valiosas lecciones que se pueden extraer de la experiencia Noruega, es importante considerar que Noruega tuvo condiciones diferentes a muchos otros países, por lo que sus lecciones deben ser analizadas con detenimiento antes de ser aplicadas, como lo analizan Thurber, Hults y Heller (2010). El modelo noruego tiene varias aristas, desde la forma en la que se estableció la política de exploración y explotación, la creación del fondo de pensiones

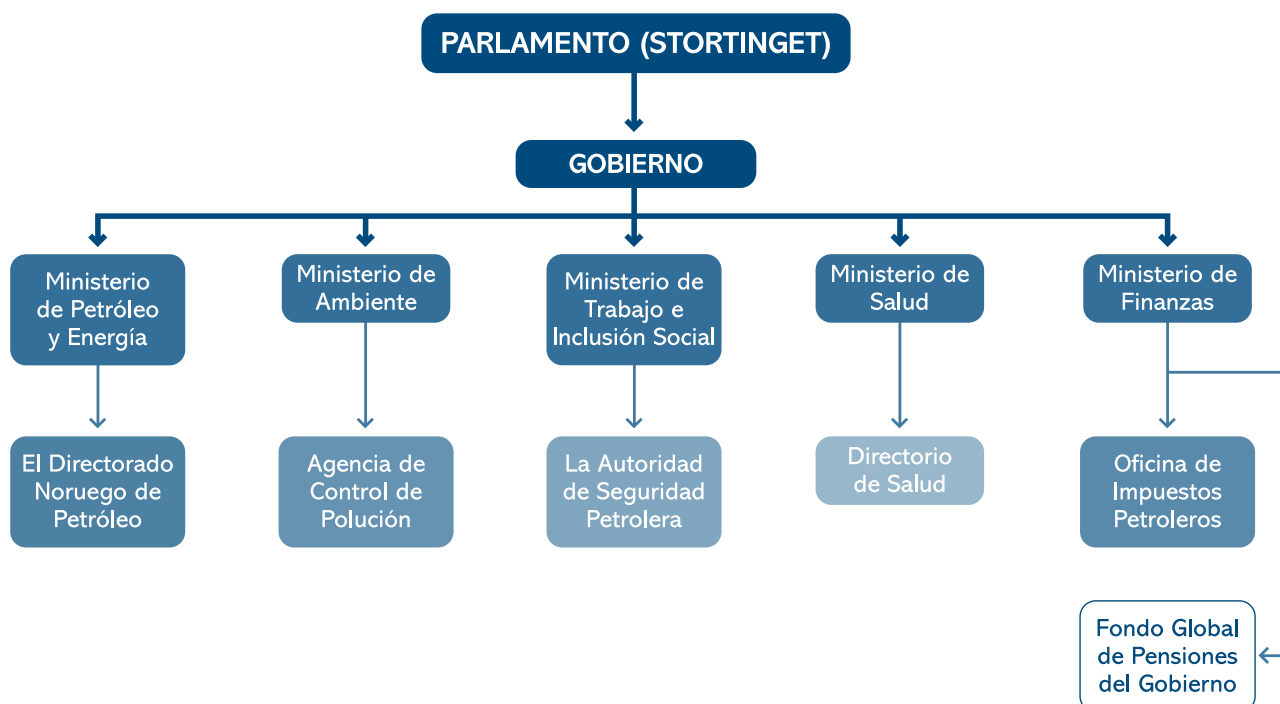
¹¹ Forma parte de la estructura de la Dirección Nacional del Servicio Civil, su principal objetivo es prestar asistencia en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicios para la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, conduciendo los procesos de selección. Asimismo, cautela por la no discriminación, imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y además, garantizar su confidencialidad. Está conformado por el Director Nacional del Servicio Civil, que lo preside y por cuatro consejeros/as designados por el Presidente de la República (Consejo de Alta Dirección Pública, 2010).

¹² El programa Oil for Development es parte de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, NORAD, más información en <http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Energy/Oil+for+Development>.

y el arreglo institucional entre otros. Esta sección se enfoca en el arreglo institucional, es decir, en la clara división de los roles de política, fiscalización, producción y comercialización del petróleo.

El crecimiento de la industria y política petrolera en Noruega, se caracterizaron por la cautela y prudencia, tanto en el manejo de las expectativas sobre la cantidad de recursos, como por el rol de las empresas internacionales y el ritmo de exploración y explotación. Esta cautela también se dio en las decisiones de políticas del sector, con lo que tomó en realidad varias décadas llegar al que hoy se conoce como el modelo noruego, y que se ilustra en el gráfico 3.

Gráfico 3. Organización del sector petrolero en Noruega



Fuente: (Sorgard, 2009)

Definición de la política sectorial

Al igual que muchos otros países, la política sectorial está a cargo del Ministerio de Petróleo y Energía. Sin embargo, este ministerio se creó en 1978, 13 años después de la primera ronda de licitaciones (1965) (Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega, 2010). Cuando se tomó la decisión de explorar la costa noruega se le dio esta responsabilidad al Ministerio de Industrias que en 1966, creó una sección petrolera que tuvo a su cargo todos los temas relacionados con la política sectorial hasta la creación del Ministerio. Sin embargo, desde el inicio se contempló la posibilidad de la creación de una agencia de control, un ministerio especializado y de una empresa estatal. Estos cambios se fueron decidiendo durante el transcurso de los años, a medida que se descubría el potencial geológico del país (Al-Kasim, 2006). El ministerio es el encargado del licenciamiento a las diferentes empresas, con la asistencia técnica del Directorado Noruego de Petróleo (Dahl, 2003). En la actualidad el ministerio también tiene a su cargo temas de captura de carbono, electricidad y agua, además de todo lo relacionado con crudo y gas. Además, representa los intereses del Estado al tener todas las acciones de dos empresas: Gassco y Petoro, y un porcentaje de la empresa Statoil entre otras.

Regulación y Control

Antes de la creación del mismo Ministerio sectorial, el parlamento noruego observó la necesidad de crear el Directorado Noruego de Petróleo en 1972, con el objetivo de centralizar todos los temas administrativos, incluyendo los aspectos técnicos de regulación inspección y peritaje (Directorado Noruego de Petróleo, 2009). El Directorado reportaba sobre estas actividades al Ministerio de Petróleo y Energía. Sin embargo, desde 1979, hasta 2003, el Directorado también mantuvo una responsabilidad sobre la regulación de los aspectos de seguridad, salud y ambiente, aunque para mantener una división de los roles sobre la maximización de los recursos y sobre los aspectos de seguridad industrial, el Directorado también reportaba al Ministerio de Trabajo en temas de seguridad, salud y ambiente. A pesar de esta división política de los roles, en 2004, se consideró necesaria también la división del Directorado en dos organizaciones, y así todos los temas de seguridad laboral y ambiental pasaron a la Autoridad de Seguridad Petrolera, que en la actualidad se reporta al Ministerio de Trabajo. La división de los roles buscó evitar los conflictos de intereses y balancear el beneficio económico y el ambiental y social (Dahl, 2003).

La política sectorial está a cargo del Ministerio de Petróleo y Energía. Su labor incluye el licenciamiento a las diferentes empresas, con la asistencia técnica del Directorado Noruego de Petróleo (Dahl, 2003). Además, representa los interés del Estado al tener todas las acciones de dos empresas: Gassco y Petoro, y un porcentaje de la empresa Statoil entre otras.

El Directorado Noruego de Petróleo es en la actualidad el ente más importante de regulación pues tiene a su cargo la definición de las áreas de exploración para cada ronda de licitación, la decisión de las licencias que se otorgarán, la aprobación de planes de explotación y cierre de campos, por lo que realiza un monitoreo continuo de los planes de trabajo de las empresas estatales como de las privadas. Además, el Directorado tiene a su cargo la gestión de información petrolera, ya que recopila información de las diferentes empresas y brinda servicios de información para promocionar la exploración y explotación petrolera. Así, también cumple un rol importante en la comunicación del estado de las reservas petroleras y de las actividades llevadas a cabo actualmente así como de las esperadas en el futuro. Con esto, cumple un rol importante en la promoción de la transparencia del sector.

La Autoridad de Seguridad Petrolera en cambio, tiene a su cargo principalmente los aspectos laborales y de seguridad de los proyectos petroleros. En este sentido, establece las regulaciones y guías necesarias para cumplir con las políticas en esta temática, asesora a los diferentes ministerios y supervisa las operaciones de las empresas que operan en la costa noruega. La Autoridad también cumple con un rol de coordinación con las otras instancias relacionadas a seguridad laboral y ambiente que son la Agencia de Control de Polución (bajo el Ministerio de Ambiente), el Directorio de Salud (bajo el Ministerio de Salud Pública) y la Administración Costera (bajo el Ministerio de Pesca). Esta coordinación se expresa fundamentalmente en que la Autoridad de Seguridad Petrolera es la encargada de dar su consentimiento, desde la perspectiva de seguridad, salud y ambiente, en varias fases de los proyectos como son: exploración, uso de instalaciones, modificaciones a las instalaciones y cierre de operaciones. Además, tiene a su cargo la supervisión de los diferentes proyectos en cuanto al cumplimiento de las normas y regulaciones nacionales.

Producción y comercialización del recurso no renovable

En 1972, cuando se decidió la creación del Directorado, también se optó por la creación de Statoil, la empresa petrolera estatal para cumplir con diferentes objetivos: incrementar el control gubernamental sobre la producción petrolera y también incrementar las capacidades noruegas en el sector petrolero (Thurber y Tangen, 2010). Además, varios funcionarios públicos observaron la necesidad de diferenciar los roles de regulación de los comerciales, por dos razones: i) para crear una institución con la capacidad y lógica comercial, que es distinta a la regulatoria ministerial y ii) para evitar

los conflictos de intereses entre participar en la industria y crear un clima de negocios propicio para atraer a empresas extranjeras (Thurber y Tangen, 2010).

En un inicio, Statoil fue una empresa totalmente estatal, encargada tanto de operaciones petroleras como de manejar las inversiones estatales en proyectos privados. Supo mantener un rol importante en las rondas petroleras y beneficios sustantivos frente a las empresas internacionales. Sin embargo, hubo una creciente preocupación de que la empresa tenga un rol demasiado importante en el gobierno, y que las medidas de protección iniciales la prevengan de ser competitiva internacionalmente (Thurber y Tangen, 2010). En parte por esto, Statoil es ahora una empresa distinta, que se comercializa públicamente en las bolsas de Nueva York y Oslo, en la que el Estado mantiene el 62,5% de las acciones (Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega, 2008). Además, se le quitó la responsabilidad de manejar los intereses del Estado en inversión directa en proyectos petroleros; responsabilidad que fue transferida eventualmente a una nueva empresa, Petoro.

Internamente, el gobierno corporativo de la empresa es liderado por la Asamblea Corporativa, que se compone de 18 miembros, 12 de ellos son elegidos por una Junta General Anual y los 6 restantes son elegidos del personal de la empresa. Esta asamblea a su vez, selecciona el Consejo de Directores, que consiste de 10 miembros. Statoil basa su estrategia de gobierno interno en el Código de Práctica de Gobernanza Corporativa elaborado por el Directorio de Gobierno Interno de Noruega (Statoil, 2010).

Como se mencionó anteriormente, la creación de Petoro en 2001 tuvo como objetivo establecer una organización encargada de gestionar los intereses financieros directos del Estado de proyectos extractivos. Así, Petoro es una empresa de inversiones del gobierno noruego, no tiene ninguna capacidad operativa y su participación es financiera en un portafolio de proyectos petroleros. Las principales funciones de Petoro son gestionar los intereses del Estado en estos proyectos, decidir nuevos proyectos en los cuales invertir, y también cumple el rol de monitorear las ventas de crudo y gas que Statoil realiza en nombre del Estado noruego. Hasta finales del 2009, Petoro participaba en 137 licencias en la costa noruega, con lo que su portafolio consiste del 30% de las reservas en noruega. El otro 30% es de Statoil, y el restante está en manos de una variedad de empresas privadas (Petoro, 2009).

Pese a que todas las reformas se han encaminado a marcar aún más significativamente la división del Estado con Statoil, la división no es completa ya que a pesar de que la empresa ha sido parcialmente privatizada, la política noruega sigue teniendo injerencia directa o indirectamente en la empresa. Además, el importante rol de Statoil en operaciones en la costa noruega la siguen posicionando como uno de los actores más importantes en el sector (Thurber y Tangen, 2010). Esto ejemplifica las dificultades de viabilizar en la práctica la clara división de roles dentro del Estado, inclusive en un modelo ampliamente divulgado como el noruego.

Para la creación de Statoil se observó la necesidad de diferenciar los roles de regulación de los comerciales, por dos razones: i) para crear una institución con la capacidad y lógica comercial, que es distinta a la regulatoria ministerial y ii) para evitar los conflictos de intereses entre participar en la industria y crear un clima de negocios propicio para atraer a empresas extranjeras (Thurber y Tangen, 2010).

El Directorado Noruego de Petróleo es en la actualidad el ente más importante de regulación pues tiene a su cargo la definición de las áreas de exploración para cada ronda de licitación, la decisión de las licencias que se otorgarán, la aprobación de planes de explotación y cierre de campos, por lo que realiza un monitoreo continuo de los planes de trabajo de las empresas estatales como de las privadas.

Conclusiones y Recomendaciones

El modelo de división de roles implementado en Noruega y Chile ha mostrado ser exitoso y guía las reformas en Ecuador como en otros países. Sin embargo, este arreglo institucional requiere de un proceso de desarrollo de capacidades de los diferentes organismos; mientras no existan estas capacidades, el modelo puede resultar inapropiado.

El modelo de división de roles implementado en Noruega y Chile, obedece a lógicas que han sido desarrolladas conforme la industria ha ido evolucionando; las instituciones creadas a inicios de la actividad hidrocarburífera y minera respectivamente, fueron modificadas conforme las necesidades que iban surgiendo y se reforzaron con el paso del tiempo, aportando estabilidad al sector, a la par, que lo ordenaron.

Ambos casos evidencian el importante rol del Estado en la regulación y control de forma intersectorial, no solo dando esta potestad al ministerio sectorial, sino incluyendo a organismos de ambiente, seguridad, salud, entre otros en el control de las actividades extractivas. Se destaca la importancia de que los organismos de control y fiscalización mantengan independencia técnica, tanto del poder político como de las empresas estatales. A la vez, los casos de Noruega y Chile ejemplifican la importancia de que los organismos de control y fiscalización también cumplan un rol de coordinación.

Este arreglo institucional ha mostrado ser exitoso y guía las reformas en Ecuador como en otros países. Sin embargo, este arreglo institucional requiere de un proceso de desarrollo de capacidades de los diferentes organismos; mientras no existan estas capacidades, el modelo puede resultar inapropiado.

La división de los roles ha sido también determinante en la generación y difusión de la información, tanto técnica como administrativa; así se observa que con reglas claras y datos actualizados (catastros mineros, información sobre licencias, reglamentos e instancias de control, entre otros) las políticas implementadas por los gobiernos pueden ser viables y reconocidas por los sectores privados, quienes también han aportado para la eficiencia de dichos sectores.

Finalmente, los casos expuestos anteriormente ejemplifican que no basta solamente con tener un arreglo institucional que promueva la división de roles, sino también contar con la voluntad política para respetarla y promoverla. No se pueden obviar las disyuntivas que el Estado enfrenta al ser el propietario y regulador de las industrias extractivas. Sin embargo, reglas claras y la división de roles puede propiciar los espacios para debatir estas disyuntivas al interior del estado con transparencia.

En función de este análisis, algunas recomendaciones útiles para propiciar un arreglo institucional viable y a la vez democrático y eficiente incluyen las siguientes,

- En cuanto a la definición de las políticas sectoriales, es importante que el ministerio fortalezca su estructura interna para que el sector minero, al ser nuevo, pueda mantener la misma relevancia que el sector petrolero que, hasta el momento, ha sido protagónico dentro de la institución.
- Además de establecer la independencia de la agencia de control, tanto de minería como de hidrocarburos, se requiere realizar pasos adicionales para que ésta se concrete en la práctica. Esto incluye: i) mantener un financiamiento consistente y adecuado para sus funciones de control, fiscalización, recopilación y difusión de información, y coordinación con otras entidades públicas, ii) incentivar la incorporación de expertos en temas técnicos, económicos, ambientales y sociales, así como su continua formación, especialmente en un sector nuevo como el minero y iii) acordar el respaldo político para mantener y propiciar la separación de las agencias de control, tanto de la injerencia política como de las empresas públicas y privadas.

- En cuanto a la participación directa del Estado en la industria a través de las empresas estatales, se requiere determinar claramente cuál es el objetivo de dicha participación, y organizar a las instituciones de acuerdo a estos objetivos. En este caso, puede ser de gran relevancia el caso chileno, en el que se han separado las metas de minería a gran escala y las de minería pequeña y artesanal en dos empresas. Esta clara definición de roles puede apoyar a la correcta ejecución de ambos objetivos, y puede ser un modelo útil para analizar las competencias de la nueva Enami EP.
- En el Ecuador, los cambiantes marcos legales han puesto a la luz las debilidades en cuanto a la gestión de procesos, toma de decisiones y transparencia de la información. Dar estabilidad a las instituciones recientemente creadas es crucial para que puedan desempeñar su rol correctamente a lo largo de toda la vida de los proyectos extractivos que en su mayoría duran más de una década.
- Propiciar políticas de transparencia en las diferentes instituciones puede ser un mecanismo para garantizar la separación de roles de cada institución, ya que ésta propicia la rendición de cuentas a cada institución sobre sus responsabilidades particulares.
- Los directorios de las empresas públicas o de las agencias de control son las instancias de gobierno interno más importantes. Por esto, es crucial garantizar un número adecuado de miembros de cada directorio así como diversidad de procedencia para propiciar, por un lado, que el directorio pueda tomar decisiones eficientemente a la vez que se mantenga la representación de varios grupos de interés. Además, es importante propiciar que algunos de los miembros del directorio puedan aportar y opinar de una forma técnica, como es el caso chileno, así como el mexicano.
- Finalmente, además de contar con una división de roles entre las diferentes instituciones, se deben fortalecer los roles de los organismos de control externos al ejecutivo. El legislativo, la Contraloría General y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social pueden jugar un rol importante en velar que se respete, mantenga y promueva la propuesta de arreglo institucional planteada para el sector extractivo.

Referencias

- AGENCIA NORUEGA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2010). *Oil for Development*. Recuperado el 5 de julio del 2010, de <http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Energy/Oil+for+Development>.
- AL-KASIM, F. (2006). *Managing Petroleum Resources: The 'Norwegian Model' in a Broad Perspective* (1ª. Ed.). Oxford, United Kingdom. Alden Press.
- BALDWIN, R. Y CAVE, M. (1999). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice* (2ª. Ed.). Oxford, United Kingdom. Oxford University Press.
- BHATTACHARYA, A. (2005). *Public Enterprises: Corporate Governance and the Role of Government*. IIMC Centre of Corporate Governance. Indian Institute of Management Calcutta.
- CALDER, J. Y MCPHERSON, C. (2008). Resource Tax Administration. *Conference on Taxing Natural Resources: New Challenges, New Perspectives, September 25-27, 2008*. Washington, D.C., EEUU.: International Monetary Fund.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente. Recuperado el 18 de junio de 2010, de <http://www.conama.cl/portal/1301/article-34657.html>
- Comisión Nacional de Medio Ambiente Región de los Lagos. *Ord. 0158*. Recuperado el 18 de junio de 2010, de https://www.e-seia.cl/externos/fiscalizacion/archivos/digital__idExp1705176_idFis11400.PDF
- Consejo de Alta Dirección Pública. Recuperado el 18 de junio de 2010, de <http://www.serviciocivil.cl/node/7>
- Corporación Nacional del Cobre de Chile. (2010). La Corporación. Recuperado el 15 de junio de 2010, de http://www.codelco.cl/la_corporacion/fr_corporacion.html

- CHANG, H. (2000). *State-Owned Enterprise Reform. Policy Notes*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- DAHL, T. (2003). *Governmental management of Health, Safety and Environment. Norwegian Petroleum Directorate*. Recuperado el 5 de Julio del 2010, del sitio Web de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo: http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Energy/Oil+for+Development/OfD+Information+Package/Environmental+Management/_attachment/133362?_download=true&_ts=12390ebc4c6.
- Diario El Universo. (2010). Marina inició retiro de Petroecuador. Recuperado el 1 de julio de 2010, de <http://www.eluniverso.com/2010/02/02/1/1356/marina-inicio-retiro-petroecuador.html>
- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE COCHILCO. (2009). *Plan de trabajo 2009*. Recuperado el 14 de junio de 2010, del sitio Web de Cochilco: http://www.cochilco.cl/quienes/plan_trabajo_2009.pdf
- DIRECTORADO NORUEGO DE PETRÓLEO. (2009). *History of Norwegian Petroleum Directorate*. Recuperado el 5 de julio de 2010, de <http://www.npd.no/en/About-us/Organisation/History/ Empresa Nacional de Minería>. Recuperado el 15 de junio de 2010, de <http://www.enami.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc9&argInstanciald=9&argCarpetald=3&argTreeNodosAbiertos=%20%283%29&argTreeNodoActual=3&argTreeNodoSel=3&argRegistroid=41>
- ENAMI. (2010). Misión y Estrategia. Recuperado el 15 de junio de 2010, de <http://www.enami.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp?boton=Doc9&argInstanciald=9&argCarpetald=3&argTreeNodosAbiertos=%20%283%29&argTreeNodoActual=3&argTreeNodoSel=3&argRegistroid=41>
- FUENTES, R. (2009). *Managing natural resources revenue: The case of Chile*. OxCerre Research paper 40. Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies.
- GUAJARDO, B., J. (2007). *La Agenda Minera en Chile: Revisión y Perspectivas*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 120. CEPAL.
- JORDANA, J. Y LEVI-FAUR, D. (2006). Towards a Latin American Regulatory State?: The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies Across Countries and Sectors. *International Journal of Public Administration*, 29, 335-336.
- MEDINACELI, M. (2008). *Lecciones aprendidas: Marcos Regulatorios y Empresas Estatales Eficientes de Hidrocarburos*. Organización Latinoamericana de Energía.
- MINISTERIO DE MINERÍA DE CHILE (2010). *Historia de la minería en Chile*. Recuperado el 14 de junio del 2010, del sitio web institucional: <http://www.minmineria.cl/574/w3-article-3998.html>
- MINISTERIO DE PETRÓLEO Y ENERGÍA DE NORUEGA. (2008). *StatoilHydro ASA*. Recuperado el 5 de julio de 2010, de <http://www.regjeringen.no/en/dep/oed/Subject/State-participation-in-the-petroleum-sec/statoilhydro-asa.html>
- MINISTERIO DE PETRÓLEO Y ENERGÍA DE NORUEGA. (2010). *Organisation*. Recuperado el 5 de julio del 2010, de <http://www.regjeringen.no/en/dep/oed/The-Ministry/organisation.html?id=774>.
- MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES DEL ECUADOR. (2010a), Matriz Actual de Competencias y Atribuciones del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables – sector hidrocarburos. Oficio No 158 COGEAF-COGEPLA-2010 del 30 de junio de 2010, Quito, Ecuador
- MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES DEL ECUADOR. (2010b). *La Agencia de Regulación y Control Minero*. Recuperado el 1 de julio de 2010, de <http://www.recursoesnorenovables.gov.ec/es/minas/762-la-agencia-de-regulacion-y-control-minero-.html>
- MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES DEL ECUADOR (2010c), *Empresa Nacional Minera ENAMI EP*, Recuperado el 7 de julio de 2010, <http://www.recursoesnorenovables.gov.ec/es/coberturas-especiales/empresa-minera-enapi-ep.html>
- NAZER, R. (2004). *Nacionalización y Privatización del Cobre chileno, 1971-2002*. Recuperado el 16 de junio de 2010, del sitio Web de la Revista electrónica Pensamiento Crítico: http://www.pensamientocritico.cl/attachments/O95_r-nazer-num-4.pdf
- PETORO. (2009). *Annual Report SDFI and Petoro*. Recuperado el 5 de julio del 2010, de http://www.petoro.no/getfile.php/flippage/aarsrapport2009_en/index.html
- PETROECUADOR. (2004). El Petróleo en Ecuador: su historia y su importancia en la Economía Nacional, su historia y su importancia en la Economía Nacional. Quito, Ecuador.
- PETROECUADOR. (2008). Reseña histórica. Recuperado el 8 de julio de 2010, de http://www.petrocomercial.com/wps/portal/NE_resena
- REVENUE WATCH INSTITUTE. (2007). *National Oil Company Transparency Strategies: A Survey of Company Practices*. Paper Draft 6-29.
- SENPLADES (2008), Reforma Democrática del Estado, Rediseño de la Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión y de la Organización Territorial, Quito, Ecuador

- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013*. Recuperado el 28 de junio de 2010, http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607
- SORGARD, T. (2009). *Environmental policy considerations: Principles, roles and responsibilities*. Norwegian Pollution Control Authority.
- STATOIL. (2010). *The Norwegian state as shareholder*. Recuperado el 5 de julio de 2010, de <http://www.statoil.com/en/about/corporategovernance/shareholder/pages/thenorwegianstateassshareholder.aspx>.
- THURBER, M. Y TANGEN, B. (2010). *Norway's Evolving Champion: Statoil and the Politics of State Enterprise*. Working Paper #92, May 2010. Program on Energy and Sustainable Development. Stanford.
- THURBER, M., HULTS, D., HELLER, P. (2010). *The Limits of Institutional Design in Oil Sector Governance: Exporting the "Norwegian Model"*. *ISA Annual Convention. New Orleans, EEUU*. Program on Energy and Sustainable Development. Stanford.
- VON DER MEHDEN, F. Y TRONER, A. (2007). *Petronas: A National Oil Company with an International Vision*. The James A. Baker III Institute for Public Policy. Rice University.
- WOOD, D. (2010). *The Outlook for Energy Reform in Latin America*. Woodrow Wilson International Center Update on the Americas.

Leyes, Reglamentos y Decretos:

Marco Normativo ecuatoriano:

- Constitución Política del Estado. Registro Oficial 449, publicado el 20 de octubre de 2008.
- Decreto Ejecutivo 117-A. Registro Oficial 33, publicado el 5 de marzo de 2007.
- Decreto 849: Creación Ministerios Sectores Estratégicos. Registro Oficial 254, publicado el 17 de enero de 2008.
- Decreto 1630. Registro Oficial 561, publicado el 1 de abril de 2009.
- Decreto 150: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. Registro Oficial 39, publicado el 13 de mayo de 2010.
- Decreto 195. Registro Oficial 111, publicado el 19 de enero de 2010.
- Decreto 314: Creación de la empresa pública PETROAMAZONAS EP. Registro Oficial 171, publicado el 14 de abril de 2010.
- Decreto 315: Creación de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP. Registro Oficial 171, publicado el 14 de abril de 2010.
- Ley de Hidrocarburos. Registro Oficial 711, publicado el 15 de noviembre de 1978.
- Ley de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador (Petroecuador) y sus Empresas Filiales. Registro Oficial 283, publicado el 26 de septiembre de 1989.
- Ley de Minería. Registro Oficial 517, publicado el 29 de enero de 2009.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas. Registro Oficial 48, publicado el 16 de octubre de 2009.
- Reforma al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial 50, publicado el 30 de octubre de 2009.

Marco Normativo chileno:

- Decreto Ley 1349/76: Ley de Cochilco de 1987. Recuperado el 14 de junio de 2010, de http://www.cochilco.cl/normativa/ley_cochilco.asp

Autores

Andrea Ordóñez Llanos es máster en economía del desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y se especializó en gestión petrolera en Petrad, Noruega. Actualmente es investigadora principal de Grupo FARO. Su trabajo se ha enfocado en diversos programas de tipo social, su gestión y presupuesto durante los últimos años. Además, ha trabajado en la promoción de la transparencia fiscal a nivel nacional y local. En este contexto, también ha coordinado investigaciones del sector petrolero ecuatoriano, y el uso de los recursos públicos provenientes de dicha actividad.

María del Carmen Pantoja es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y se especializa en temas del sector extractivo latinoamericano en la Pontificia Universidad Católica de Perú. Ha trabajado en temas de política pública enfocados en las áreas fiscales, económicas y sociales en espacios públicos y privados. Durante los dos últimos años ha colaborado como investigadora del área de Gobernanza de lo Público en Grupo FARO, principalmente en el monitoreo del sector petrolero ecuatoriano, con el apoyo de Revenue Watch Institute. Además, ha participado en proyectos de género, transparencia e inversión social auspiciados por organizaciones como UNIFEM, UNICEF, GTZ, entre otras.

Julio López Peña cursó estudios en la Facultad de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha participado en varios proyectos en temas como educación popular, política agrícola local y seguimiento de políticas públicas, tanto en consultoras privadas, así como en el ámbito de la investigación académica en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente se desempeña como investigador en temas de Gobernanza de lo Público en Grupo FARO.

Las opiniones de los autores no necesariamente reflejan la posición institucional de Grupo FARO en el tema analizado.

Si desea citar este documento: ORDOÑEZ, A., PANTOJA, M., & LÓPEZ, J. (2010). *ARREGLOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR EXTRACTIVO: PRINCIPALES ELEMENTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES*. HABLEMOS DE POLÍTICAS No. 6. GRUPO FARO. QUITO, ECUADOR.

Grupo FARO es un centro de política públicas independiente, apartidista y laico que apoya a la sociedad civil, al sector empresarial y a las instituciones públicas a participar activamente en la propuesta, implementación y monitoreo de las políticas públicas locales y nacionales, para lograr un Estado Ecuatoriano más eficiente, equitativo, incluyente y democrático.

Este documento fue realizado
con el apoyo de:



Dirección: Orazio Bellettini
Coordinación: Andrea Ordóñez Llanos
Autores: Andrea Ordóñez Llanos, María del Carmen Pantoja Méndez;
Julio López Peña
Diseño gráfico: Alejandro Miranda Baldares
Impresión: SOBOC Gráfico
Ejemplares: 500
Quito, 2010



Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno
Telf.: (593 2) 2456367 • Fax: (593 2) 2264719
Casilla Postal 17-16-135
www.grupofaro.org