FORO POLITÉCNICO

por los cambios fundamentales

PROPUESTAS PARA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA PARA ECUADOR

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Nuestro país tiene importantes yacimientos de hidrocarburos, de propiedad del pueblo ecuatoriano, que deben servir para su desarrollo, cuidando el medio ambiente y beneficiando fundamentalmente a los sectores populares de menores ingresos. Los objetivos principales de una política petrolera alineada con los intereses del país son:

1. Maximizar los ingresos para el estado

2. Incrementar las reservas con la exploración en búsqueda de nuevos yacimientos de petróleo

3. Explotar los yacimientos con las mejores prácticas de producción y preservación ambiental.

4. Satisfacer las necesidades de derivados de hidrocarburos que tiene el pueblo ecuatoriano, refinando todo el petróleo que se produce, ganando el valor agregado de ese proceso y exportando excedentes.

5. Sustituir el uso de hidrocarburos como combustibles por energía hidroeléctrica y otras renovables, incrementando los ingresos del país, disminuyendo la dependencia petrolera y reduciendo emisiones de carbono.

POLÍTICA DE HIDROCARBUROS

1. Visión general
2. Gestión: La Empresa Pública
3. La exploración
4. La explotación
5. La refinación
6. El mercado interno
7. La exportación

1.- Visión general

La Constitución de la República del Ecuador tiene 4 artículos de enorme importancia para definir la política de hidrocarburos. Se trata de los artículos 1, 313, 314 y 315.

Art. 1.- *Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.*

Art. 313.- *El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.*

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Art. 314.- *El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.*

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

De la lectura de estos 3 artículos, está muy claro que los hidrocarburos que yacen bajo tierra en el Ecuador, son de propiedad del pueblo ecuatoriano y la renta que se obtenga de su explotación pertenece también al pueblo ecuatoriano y debe ser utilizada para mejorar las condiciones de vida de nuestra población en sintonía con el "Sumak Kawsay" o "Buen Vivir" señalado en nuestra constitución.

No es correcto que a pretexto de traer tecnología se le entregue el usufructo de nuestras riquezas hidrocarburíferas a compañías extranjeras, con modalidades que pretenden evadir en la práctica la disposición constitucional sobre la propiedad de estos bienes por parte del pueblo ecuatoriano, con el argumento de que no se va a transferir la propiedad, pero si transferir el usufructo.

Es obvio que la extracción y procesamiento de hidrocarburos tendrá costos y entre estos costos puede haber servicios técnicos que nuestro país puede contratar con empresas extranjeras, a las que se les deberá pagar el valor de sus servicios, sin transferir ni la propiedad ni el usufructo de los bienes.

2.- Gestión: La Empresa Pública

En el artículo 315 la constitución ordena la constitución de Empresas Públicas para la gestión de los sectores estratégicos:

Art. 315.- *El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.*

Dado que nuestra Constitución establece que estos sectores de enorme importancia para el pueblo ecuatoriano deben ser gestionados por el Estado, existe la necesidad de administrarlos eficientemente en beneficio de los ecuatorianos, para lo cual se han creado varias empresas públicas. Evidentemente, aunque la empresa privada no gestione estos sectores, será proveedora de bienes y servicios para la

Empresa Pública. Es importante señalar que, algunas de las actividades de los sectores estratégicos como la transmisión y distribución de electricidad constituyen monopolios naturales que no deben estar en manos privadas.

Estos bienes son administrados fundamentalmente por el Estado, en representación de los ecuatorianos, a través de empresas públicas o directamente por diversos ministerios, y constituyen la estructura básica para proveer a los ecuatorianos de servicios públicos relacionados con los recursos naturales como el petróleo y la minería, con la electricidad, telecomunicaciones, vías de transporte, etc., además de rentas provenientes de estos sectores, que sirven para proporcionar salud, educación y seguridad a los ecuatorianos, mediante su ejecución a través del Presupuesto General del Estado.

El artículo 315 de la Constitución establece sobre las Empresas Públicas que, *"Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado".*

Está muy claro que las Empresas Públicas deben gestionar los diferentes sectores estratégicos. Para el sector de hidrocarburos, principalmente petróleo, pero también gas natural, se creó PETROECUADOR, y es a esta empresa que le corresponde explorar, extraer, transportar, industrializar y comercializar los hidrocarburos, tanto en el mercado interno para satisfacer los requerimientos del pueblo ecuatoriano, como en la exportación obteniendo los mayores ingresos posibles.

Para realizar estas actividades, PETROECUADOR podrá contratar, si así lo requiere, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, a las que pagará el valor de sus servicios, contratados a través de procesos transparentes y eficientes. Por lo tanto, la relación del estado ecuatoriano con empresas que operen en el sector de hidrocarburos, se realizará a través de PETROECUADOR, descartando esquemas de concesiones, delegaciones, etc.

Evidentemente, las empresas públicas, en este caso PETROECUADOR, deben ser administradas en forma muy técnica, honesta y transparente, al servicio de los ecuatorianos. Su administración no puede estar comprometida con la coyuntura política del gobierno de turno, debe contar con el perfil técnico o administrativo necesario, transcendiendo a la gestión de un gobierno.

3.- La exploración

Los contratos de concesiones al sector privado para exploración y explotación petrolera ya existían antes de la aprobación de la Constitución de Montecristi en el 2008. Estas concesiones estaban relacionadas con los bloques petroleros para actividades de exploración y desarrollo de nuevos campos de producción. La Constitución contempló la posibilidad por excepcionalidad de delegar al sector privado estas actividades, orientada al caso de estos bloques petroleros.

Sobre la delegación al sector privado, en el Art. 316 se establece que, "*El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico*". Adicionalmente, sobre la delegación al sector privado, se establece que "*El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley*".

Mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 1, del 5 de enero del 2012 se emitió la SENTENCIA No. 001-12-SIC-CC, CASO No. 0008-10-IC, publicada en Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de enero del 2012, en la que se interpretó los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República. En los numerales 3 y 5 de la sentencia se establece que, los casos de excepcionalidad en que se podría delegar un servicio público al sector privado deben estar definidos en la Ley de la materia o sector pertinente, y además que, debe establecerse mediante reglamento y/o regulaciones el procedimiento de delegación y los requisitos que deben cumplir las empresas privadas interesadas para poder participar en un concurso público a nivel internacional que obligatoriamente se debe realizar con empresas con experiencia en la materia.

Las empresas públicas no tienen competencia para firmar contratos de participación, y es solo el Estado el que puede seleccionar socios mediante una delegación al sector privado. Por lo tanto, todos los artículos de la Ley de Hidrocarburos relacionados con contratos de participación solo son aplicables con las empresas que tienen una delegación o concesión de un área de exploración y explotación petrolera. No pueden ser aplicadas en los campos de exploración y explotación petrolera asignados a la empresa pública PETROECUADOR.

Las reservas petroleras vienen declinando en el tiempo, y desde el 2017 no se ha realizado ningún esfuerzo por cambiar esta situación. Las empresas petroleras concesionarias de Bloques Petroleros han descuidado la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Están más interesadas en: 1) la explotación de los campos existentes debido a las altas tarifas que reciben y a los altos precios del petróleo; 2) la migración de contratos de servicios a contratos de participación. En resumen, no se está haciendo nada por incrementar las reservas petroleras.

Por otro lado, la exploración en búsqueda de nuevos yacimientos implica la posibilidad de expandir la frontera de las actividades extractivas lo que puede generar conflictos con las comunidades asentadas en esos territorios por los daños ambientales asociados. Por tal motivo, antes de iniciar esta clase de actividades debe producirse una adecuada socialización, con un análisis severo de posibles impactos ambientales y la utilización de tecnologías que minimicen estos posibles daños.

Por ello, como parte de la política para exploración y explotación petrolera para incorporar nuevos yacimientos, se deben ejecutar las siguientes acciones:

a) Mantener actualizados oficialmente los volúmenes de reservas petroleras.

b) Promover las actividades necesarias que permitan incorporar nuevas reservas de petróleo para garantizar la soberanía energética con un horizonte de 30 años.

c) Ejecutar un plan de perforación exploratoria de los recursos prospectivos en las estructuras identificadas por trabajos sísmicos realizados en la década 2007-2017.

d) Promover el desarrollo y la explotación de los recursos contingentes (campos descubiertos y no desarrollados), localizados en algunos Bloques Petroleros, así como la realización de estudios de Sísmica 3D en los bloques no explorados.

Las actividades de exploración petrolera tienen un importante riesgo financiero, ya que puede implicar inversiones muy grandes que no logren un adecuado retorno por no encontrar hidrocarburos o ser muy

costosa su extracción. Por lo que, luego de un análisis exhaustivo y prudente, coherente con las razones por las que se incluyó esta posibilidad en la CRE, la única causal real de participación del sector privado está en los Bloques Petroleros para exploración y explotación de hidrocarburos, tomando en cuenta el riesgo implícito en este tipo de actividades.

En la Amazonía hay bloques que todavía no han sido explorados, y allí existen 3 opciones que se pueden aplicar: 1) Contratar la Sísmica 3D con empresas especializadas, lo que ya se ha hecho anteriormente en los bloques que le pertenecen a PETROECUADOR; 2) En los casos que se determinen reservas que tengan una alta probabilidad de hallazgo de petróleo, que los desarrolle PETROECUADOR contratando, si es necesario, asesores externos de alto nivel y pagando a las empresas perforadoras el valor de sus servicios, manteniendo la propiedad absoluta sobre la totalidad del hidrocarburo obtenido; 3) En los casos de reservas con menores probabilidades de hallazgo, se podrían aplicar contratos de participación con empresas especializadas, para distribuir el riesgo entre el estado ecuatoriano y la empresa contratista, que recibiría un retorno a su inversión exclusivamente si tiene éxito en la exploración. Esto reduce el riesgo financiero para el estado, aunque implica ceder parte del hidrocarburo obtenido a la empresa contratista.

Así mismo, la zona costera del litoral ecuatoriano dentro de las 200 millas marítimas no ha sido explorada y PETROECUADOR no tiene ni los equipos ni la experiencia en este tipo de actividades. Es allí donde nuestro país necesita de la inversión extranjera y la participación del sector privado.

4.- La explotación (o extracción)

La extracción del petróleo, del gas asociado y del gas natural debe realizarlo PETROECUADOR, preferentemente con sus propios medios. En caso de requerir colaboración de empresas especializadas, las contratará con procesos competitivos y transparentes y se pagará el valor de los servicios de acuerdo con los términos de la oferta ganadora.

Los procedimientos de extracción, reinyección de fluidos y tratamiento de desechos se debe realizar con estrictas normas de preservación ambiental.

5.- La refinación

PETROECUADOR debe producir en sus refinerías todos los combustibles requeridos por nuestro país. No debe exportarse petróleo crudo para importar derivados. Actualmente las refinerías del Ecuador no permiten cumplir con lo indicado, por lo que debe construirse una nueva refinería aprovechando la inversión existente en la proyectada refinería del Aromo, inversión que incluye los estudios para la nueva refinería.

Además de los combustibles requeridos, la nueva refinería debe tener capacidad para la producción de fertilizantes y materia prima para plásticos y otros productos. Debe tenerse como objetivo refinar TODA nuestra producción petrolera.

6.- El mercado interno

El principal objetivo de una política sobre combustibles con relación al mercado interno es la reducción del consumo de combustibles sin afectar la calidad de vida de los ecuatorianos ni las actividades productivas.

Este objetivo, además del enorme beneficio económico para el país al poder exportar una mayor cantidad de petróleo y derivados, es elemento fundamental en la lucha contra los efectos negativos del cambio climático.

La gran capacidad de generación de energía en centrales hidroeléctricas existentes y por construir, permite a nuestro país disponer de energía limpia abundante para sustituir la obtenida por medio de combustibles.

Las principales políticas orientadas a la reducción del consumo de combustibles son:

a) Promoción del transporte masivo y de carga con energía eléctrica, incluyendo tren eléctrico de carga.

b) Promoción de vehículos livianos eléctricos

c) Extensión masiva de líneas y redes eléctricas de alta y media tensión para sustituir consumo de combustibles en camaroneras, bombeo de agua para riego, industrialización agrícola, etc.

d) Construcción del sistema eléctrico de alta tensión en la zona nororiental petrolera para servir a todas las instalaciones petroleras con energía eléctrica del Sistema Nacional Interconectado y al mismo tiempo integrar centrales que utilicen el gas asociado a la producción petrolera, que actualmente es quemado con graves consecuencias ambientales.

Debido a que, pese a la adopción de las medidas indicadas, habrá un consumo significativo de combustibles por parte de nuestro pueblo, el estado fijará los precios de los combustibles para el mercado interno considerando la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos.

7.- La exportación

PETROECUADOR venderá en el mercado externo petróleo y sus derivados mediante procesos competitivos y transparentes. En caso de considerarlo conveniente se podrá adoptar el mecanismo de venta anticipada para obtener financiamiento; pero siempre mediante procesos competitivos, descartando en forma absoluta la adjudicación directa, aunque se trate de empresas estatales.