

**LA DIVERSIFICACIÓN
ECONÓMICA EN
TERRITORIOS EXTRACTIVOS
EN ECUADOR: EL CASO
DE LA PROVINCIA DE
ORELLANA**

LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA EN TERRITORIOS EXTRACTIVOS EN ECUADOR: EL CASO DE LA PROVINCIA DE ORELLANA

Elaborado por Grupo FARO

Equipo de investigación:

José Cisneros, Alvaro Andrade, Carolina Peña, Andrés Castro y Julio López Peña.

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford
en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



**FORD
FOUNDATION**



Natural
Resource
Governance
Institute

Contenido

1. Introducción	4
2. Antecedentes territoriales y nacionales	4
3. Contexto de la diversificación económica en Ecuador (nivel nacional y subnacional)	8
– Análisis nacional	8
– Análisis subnacional	13
– Diagnóstico de Orellana	16
4. Propuestas de instrumentos de política pública	20
– Preparar y difundir material didáctico con actores clave y la ciudadanía	20
– Generar espacios de incubación de iniciativas de contenido local	21
– Diseñar e implementar un programa de desarrollo de proveedores	21
– La visión del largo plazo como una herramienta para la diversificación sostenible	21
5. Referencias	23

1. Introducción

En la última década, se alcanzaron máximos históricos del precio del petróleo, los cuales generaron un flujo de recursos sin precedentes para la economía ecuatoriana. A pesar de este mayor ingreso, los fondos no fueron canalizados hacia mecanismos de desarrollo local en la dimensión esperada. Así, la extracción petrolera en el Ecuador ha generado espacios de cuestionamiento del uso de la renta en beneficio de territorios locales y, de manera más amplia, debates sobre el modelo de desarrollo de la economía local. A nivel institucional, el país cuenta con instrumentos normativos que apuntan a la salida de la dependencia del petróleo y a una mayor diversificación económica a través de la planificación del desarrollo territorial. Sin embargo, es importante considerar los factores estructurales que rigen la economía local en la Amazonía del Ecuador con la finalidad de establecer líneas de política basadas en la evidencia.

En el siguiente documento, se plantea un análisis de la diversificación económica en la Amazonía del Ecuador, que sirve de evidencia para generar propuestas viables de política pública hacia la diversificación económica. Se considera como unidad de análisis la provincia de Orellana, que se extiende en 136.396 km² de territorio amazónico. Su población es mayoritariamente mestiza (58% al 2010), aunque es hogar de una variedad de culturas indígenas que se encuentran tanto en zonas urbanas como rurales de la provincia. Orellana fue creada en 1998, aunque la extracción petrolera en los campos más antiguos puede ser trazada a la década de 1970. Para fines estadísticos, el análisis de indicadores considera igualmente las provincias vecinas de Sucumbíos y Pastaza, provincias con una dominancia económica del petróleo y una estructura poblacional similar a Orellana.

2. Antecedentes territoriales y nacionales

Durante los últimos 10 años, Ecuador mostró varias señales que apuntaban a consolidar una política nacional en materia de diversificación económica. Sin embargo, como se describe en esta sección, dicha política fue apalancada en los recursos provenientes del sector petrolero y claramente durante el ciclo de altos precios del crudo. En consecuencia, dicha política no logró consolidarse y, en la actualidad, se podría decir que ha tenido un estancamiento. A lo largo de esta sección, se describen los marcos institucional, regulatorio y de planificación ligados a la diversificación productiva en Ecuador durante los años 2008 y 2018.

Normativa sobre diversificación económica

El principal documento normativo del país, la Constitución Política, recoge varios principios orientados a transformar la matriz productiva del país, sobre todo desde el punto de vista de la planificación e institucionalidad gubernamental. La mayoría de elementos debe estar dentro del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual es descrito dentro del título VI referente al régimen de desarrollo. Adicionalmente, el rol de la política pública, tanto a nivel central como local, debe sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo (Constitución de la República, 2008).

En este mismo sentido, la Constitución topa otros temas relevantes en cuanto a diversificar la economía: modelo económico distributivo de los beneficios del desarrollo y los medios de producción (art. 319 y 334); incentivos a la ciencia y tecnología (art. 355), producción que se inserte a escala regional y mundial (art. 284); desincentivos a las formas de producción que atenten contra los derechos de las personas y la naturaleza (art. 319) (Constitución de la República, 2008).

Respecto a los temas de diversificación económica a nivel territorial, la normativa del país se ha orientado sobre principios de planificación y ordenamiento territorial. Así, se debe mencionar el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado en 2010, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, aprobada en 2016. Dicho código establece la creación de un sistema nacional de competencias para los gobiernos locales (gobiernos autónomos descentralizados) en cuatro niveles: regional, provincial, municipal y parroquial.

Aunque no se hace referencia específica al concepto de diversificación económica, se tratan temas de actividades productivas y agropecuarias a nivel de gobiernos regionales, provinciales y parroquiales rurales (art. 135). Para ello, dichos niveles de gobierno deben sobre todo identificar las vocaciones productivas regionales y apoyar las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas (Asamblea Nacional, 2010).

Planes de desarrollo

La Constitución establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (art. 280 y art. 293). Es el instrumento de planificación que hizo más énfasis en el cambio de matriz productiva y energética. Como se ve en la Tabla 1 y se describe en los siguientes párrafos, hasta la fecha han existido 4 planes.

Tabla 1 Planes de Desarrollo Ecuador 2009-2021

PLAN DE DESARROLLO	DESCRIPCIÓN Y ALINEACIÓN A LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009	<p>A cargo de la creada Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), este plan fue el piloto del documento que se convierte en la hoja de ruta que contempló 5 dimensiones: constitucional y democrática, ética, económica y productiva, social, y la dignidad.</p> <p>Este plan estimaba una inversión productiva de 4 mil 500 millones de dólares adicionales al presupuesto del Estado en grandes proyectos, especialmente hidroeléctricos y petroleros.</p>
Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013	<p>El Plan 2009-2013 explora el concepto Buen Vivir, entendido como la búsqueda de la igualdad y la justicia social, el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida. El Plan propone una lógica de planificación en 12 objetivos nacionales.</p> <p>Respecto a la temática, planteaba la transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones y, sobre todo, el aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.</p>
Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017	<p>Contiene un conjunto de 12 objetivos que planteaban la hoja de ruta en cuanto a la equidad, el desarrollo integral, lo cultural, lo urbano, lo agrario y el conocimiento.</p> <p>La intención de cambiar la matriz productiva, que implica establecer una nueva forma de producción y consumo, y dignificar las condiciones laborales de los trabajadores del país, fueron dos de los ejes centrales. Además, planteaba la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen.</p>
Plan Nacional de Desarrollo <i>Toda una Vida</i> 2017-2021	<p>El Plan vigente contiene 9 objetivos nacionales agrupados en tres ejes: derechos para todos durante toda la vida (vida digna, interculturalidad e identidades, derechos de la naturaleza); economía al servicio de la sociedad (impulsar la productividad y competitividad de manera redistributiva, desarrollar capacidades productivas y consolidar la sostenibilidad de la economía); más sociedad, mejor Estado (incentivar la participación, transparencia y corresponsabilidad).</p> <p>Respecto a diversificación productiva, se mantiene el énfasis en promover el cambio de matriz productiva con la creación de un Comité para el Cambio de la Matriz Productiva y llevar esta política a los territorios y afianzar la innovación, la ciencia y la tecnología hacia nuevos sectores industriales.</p>

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2018

Institucionalidad

Ecuador contó por más de tres décadas con el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), vigente desde 1993, con el mandato de promover la modernización del Estado a través de reformas en cuanto a la descentralización, desinversiones, privatizaciones y concesiones (CONAM, 2005). A raíz de la nueva Constitución en 2008, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución que hasta la actualidad coordina la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y la política pública a nacional.

En la práctica, la Vicepresidencia de la República tuvo la tarea de promover el cambio de matriz productiva, es decir, delinear la hoja de ruta de la diversificación económica dentro del Gobierno Central. Es así que desde 2013 existió el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva (CICMP)¹, que desde 2015 contaría con una secretaría técnica adscrita a dicho organismo que estuvo vigente hasta 2016. La tarea principal de este comité fue alinear los proyectos y actividades de todos los niveles de gobierno y el acompañamiento técnico a los proyectos emblemáticos destinados al cambio de matriz productiva. En consecuencia, se elaboró una Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva 2014-2017 que contenía 3 componentes: i) mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción y favorecer el entorno de innovación y competitividad; ii) desarrollo de un conjunto de cadenas productivas priorizadas; e iii) impulso de las industrias básicas, así como el potenciamiento de los encadenamientos.

Diversificación económica en la región amazónica

En el contexto actual, es necesario resaltar que, en mayo de 2018, se aprobó en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (Ley Amazónica o LOCTEA), la cual reformuló la distribución de la renta petrolera a nivel local con el objetivo de reducir las inequidades existentes en los presupuestos asignados en la Amazonía. Dicha ley es un avance en cuanto a reconocer algunos principios alineados a la diversificación económica en la región Amazónica, cuyo desarrollo económico ha sido principalmente ligado la actividad petrolera y se espera que minera en un futuro cercano.

La Ley Amazónica rige para las instituciones públicas y privadas, personas naturales o jurídicas que desarrollen sus actividades en las provincias amazónicas de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe. En esta se acordó la creación del Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica para la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado.

En la ley se hace claramente mención que, para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y forestales, las entidades nacionales y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), en el marco de sus competencias exclusivas y concurrentes, formularán y ejecutarán planes, programas y proyectos (art. 34). Además, brindarán apoyo a los productores en la comercialización y buscarán nuevos mercados nacionales. Para alcanzar este objetivo, se ejecutarán programas de capacitación, apoyo técnico, financiero y en procesos de comercialización a los productores, en alianzas estratégicas entre instituciones públicas y privadas, en el marco de sus competencias. A su vez, como lo menciona el art. 43, las entidades del sistema financiero público crearán líneas de crédito especiales y preferenciales, tanto en interés, plazo y garantías, para financiar y promover las actividades productivas que se priorizan en el Plan Integral para la Amazonía.

1 Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 1505 del 6 de mayo de 2013, el CICMP estuvo presidido por el vicepresidente de la República, Jorge Glas, y estuvo conformado, a su vez, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio Coordinador de la Producción Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio Coordinador de Política Económica (MCPE), Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE), Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH) y la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia Tecnología e Innovación (SENESCYT).

El turismo es una de las actividades que se desea impulsar en la provincia. Por tanto, en el art. 35 de la LOCTEA, se contempla el turismo sostenible, el mismo que se basará en el fortalecimiento de la cadena de valor local y la protección del usuario con gestión local, de naturaleza, ecoturismo, turismo comunitario y de aventura, y otras modalidades que sean compatibles con la conservación de los ecosistemas. A fin de implementar estas características, se establece en su art. 36 que el Gobierno Central y los GAD tienen la obligación de asignar los recursos necesarios para fortalecer la cadena de valor del turismo a nivel local. Además, establecerán incentivos financieros y no financieros para las personas que implementen dichas actividades económicas sostenibles.

Provincia de Orellana

Los temas de diversificación productiva a nivel de gobiernos locales se establecen en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), que se encuentran vigentes desde 2011, desde la aprobación del COOTAD, descrito anteriormente. Por disposición de dicho código, la mayor parte de temas de producción agrícola recaen sobre los gobiernos provinciales, mientras que temas como la tecnología y desarrollo industrial recaen sobre los gobiernos municipales. Las temáticas de turismo tienen un enfoque más amplio y recaen sobre la mayoría de los gobiernos locales.

A nivel de la provincia de Orellana, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la Provincia de Orellana 2015-2019 recoge la visión de planificación nacional y sobre todo del cambio de matriz energética con los actores del territorio. La visión que incorpora este plan para 2019 es la de conservación de la biodiversidad y respeto a la interculturalidad y plurinacionalidad, donde se promueven proyectos para mejorar la calidad de vida en función de las vocaciones territoriales (GAD Provincial Orellana - GADPO, 2015). Puntualmente, se recogen tres objetivos de desarrollo estratégico: i) fortalecer el manejo de la cuenca hídrica del Bajo Napo; ii) impulsar la producción diversificada, considerando la aptitud y vocación del territorio a través del desarrollo de nuevas tecnologías, para mejorar los ingresos económicos del sector no petrolero de la provincia, aprovechando los recursos y saberes de los pueblos y nacionalidades sin comprometer la sostenibilidad ambiental; iii) fortalecer el proceso de participación ciudadana que privilegie el enfoque de derechos para incidir en el desarrollo humano y económico local (GAD Provincial Orellana - GADPO, 2015).

3. Contexto de la diversificación económica en Ecuador (nivel nacional y subnacional)

Análisis nacional

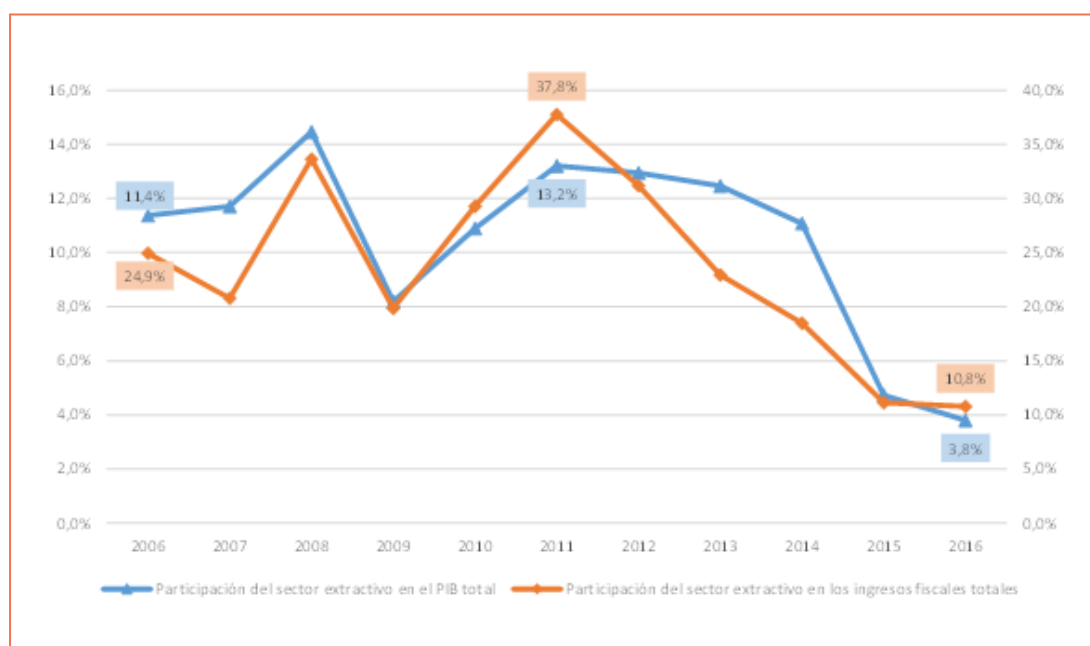
Dependencia

Según cifras del Banco Central del Ecuador, la participación del sector “Petróleo y minas” en el PIB total se elevó a 3,8% en 2016. En promedio, para el periodo 2006-2016, el sector extractivo tuvo un peso relativo del 10,4% del PIB total del país. De igual forma, según el Ministerio de Economía y Finanzas y Entidades del Sector Público no Financiero, la participación de los ingresos petroleros representó 3,8% del total de ingresos fiscales. En

el período de análisis, en promedio, la participación del sector en los ingresos fiscales fue de 23,7%.

Ambos indicadores siguen una tendencia similar en el período 2006-2016. Aunque es notable una caída en 2009, existe un repunte del peso del sector extractivo en el PIB y en los ingresos fiscales en 2011 que alcanza un máximo local en este año y refleja una mayor dependencia del país al sector extractivo. En los siguientes años, hay una disminución progresiva para ambos indicadores hasta llegar a mínimos históricos en 2016.

Gráfico 1: Indicadores de dependencia



Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, y Entidades del Sector Público no Financiero. Elaboración: Grupo FARO.

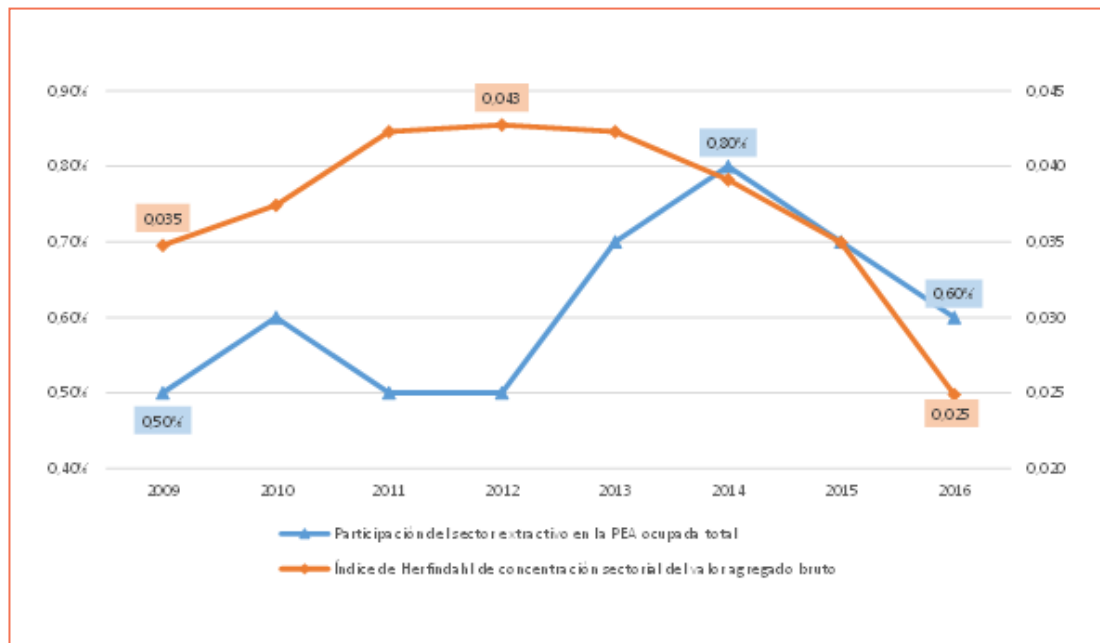
Estos indicadores apuntan a un decrecimiento de la dependencia al petróleo en años recientes hasta alcanzar valores mínimos en 2016. Según British Petroleum (2014), en 2011 se alcanzaron los valores más elevados del precio del barril de petróleo en la historia, lo que generó un nivel de ingresos sin precedentes para el Ecuador y un repunte pronunciado de la participación del petróleo en los ingresos fiscales, así como en el PIB total. En años consiguientes, existió una disminución tanto del precio del petróleo como del valor nominal de las ventas de petróleo y, consecuentemente, se redujo la participación del petróleo en la economía. Una menor dependencia puede reflejar entonces el resultado de un menor ingreso debido a caídas del precio del petróleo sin necesariamente llevar a cabo esfuerzos a favor de una mayor diversificación económica.

Con la finalidad de evaluar la diversificación económica en el Ecuador, parece necesario contrastar la evolución de otros indicadores productivos para identificar hasta qué punto una menor dependencia resulta de variaciones en el precio del petróleo o esfuerzos a favor de una diversificación.

Diversificación económica

Históricamente la participación del sector “Petróleo y minas” en la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada se mantiene en un promedio de 0,61% para el período 2009-2016. De igual forma, en el período 2009-2016, se estima un promedio de 0,037 para el índice de Herfindahl² para la concentración sectorial del Valor Agregado Bruto (VAB), con un aumento progresivo hasta alcanzar un máximo de 0,043 en 2012. Este índice es un indicador de concentración de la generación del VAB entre diferentes sectores económicos, de tal forma que un valor cercano a 1 refleja una mayor concentración de la capacidad productiva en sectores extractivos. Así, un aumento del índice indicaría que en estos años se generó un retroceso en la diversificación económica a nivel nacional.

Gráfico 2: Indicadores de diversificación económica



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, y Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

Desde 2014 ambos indicadores tienen una tendencia similar a la baja. La participación del sector extractivo en la PEA ocupada total alcanza un valor máximo de 0,8% en 2014 y disminuye a 0,6% en 2016. Asimismo, a partir de 2012, el índice de Herfindahl para la concentración sectorial del VAB se reduce de manera importante hasta alcanzar un mínimo en 2016, con un valor de 0,025. Tanto la concentración del empleo como la concentración de capacidad productiva en el sector extractivo han disminuido a partir de 2012. Una reducción de la dependencia del sector extractivo en el PIB y en ingresos fiscales se ve entonces acompañada de una reducción relativa del peso del sector extractivo en la ocupación de la PEA y en la capacidad productiva.

2 El indicador analizado corresponde al Índice de Herfindahl normalizado, que varía entre 0 y 1.

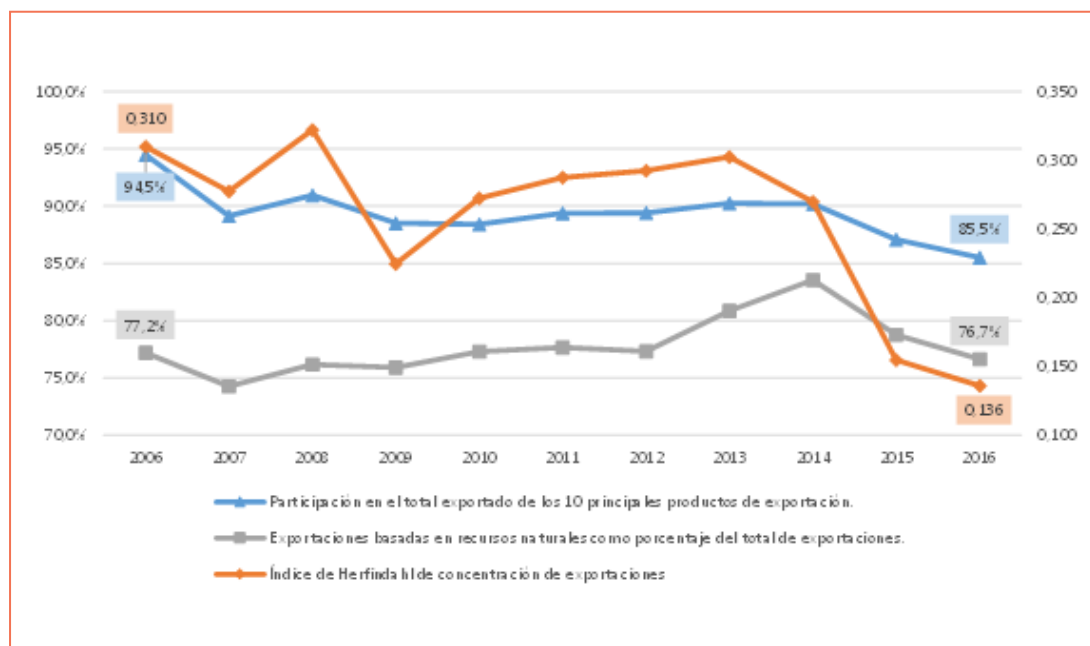
Diversificación de exportaciones

Según datos del Banco Central del Ecuador, la participación de los 10 principales productos de exportación disminuyó desde 94,5% en 2006 a 85,5% en 2016, con un promedio de 89,4% en el período 2006-2016. De manera general, este indicador se mantiene en valores cercanos al promedio en los años 2007-2014, y disminuye de manera más pronunciada de 90,2% en 2014 a 85,5% en 2016. Aunque los 10 principales productos mantuvieron su importancia relativa en la estructura de las exportaciones, los productos basados en recursos naturales ganaron peso.

De igual forma, la participación de productos basados en recursos naturales sobre el total de exportaciones varía de 77,2% en 2006 a 76,7% en 2016, con un promedio de 77,8% para la década 2006-2016. Existe un aumento progresivo del indicador desde 2007 hasta 2014, en donde la serie llega a un máximo local de 83,6% de las exportaciones totales. A partir de ese año, el indicador disminuye hasta llegar a valores similares de 2006.

Finalmente, el Índice de Herfindahl para la concentración de las exportaciones revela una tendencia a la concentración durante los años 2009 a 2013. A partir de 2013, este indicador reanuda una tendencia a la baja hasta llegar a un mínimo local de 0,136 en 2016, lo que confirman una mayor diversificación de las exportaciones.

Gráfico 3: Indicadores de diversificación de exportaciones



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

La evolución de estos indicadores a partir de 2014 pondría en evidencia la transición hacia una menor dependencia del sector extractivo y una mayor diversificación de la estructura económica.

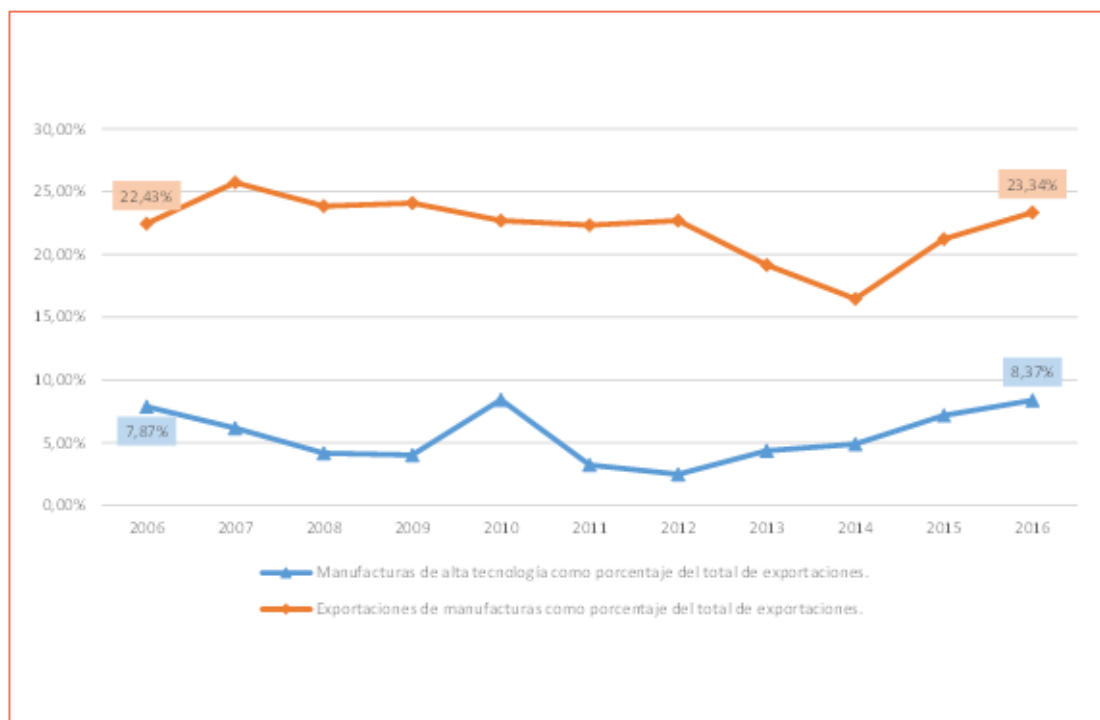
Sofisticación de productos

Según datos del Banco Mundial, las exportaciones de productos manufacturados de alta tecnología representaron 8,37% del total de exportaciones en 2016, mientras que tuvieron un peso de 7,87% en 2006. A pesar de un repunte en 2010 de 8,43%, la importancia relativa de estos productos se mantiene en 5,56% en promedio para los años 2006-2016. El indicador alcanza un mínimo local en 2012 con 2,48% y aumenta progresivamente en los años siguientes.

En 2016 los productos manufacturados representaron 23,34% del total de exportaciones, mientras que en 2006 su peso fue del 22,34% según datos del Banco Central del Ecuador. En promedio, para los años 2006-2016, la importancia relativa de estos productos fue de 22,17% con un máximo local en 2007 de 25,72% y un mínimo local en 2014 de 16,45%.

De manera general, estos dos indicadores siguen una tendencia similar a partir del 2014, en donde existe un aumento progresivo tanto del peso relativo de los productos manufacturados como de los productos de alta tecnología. La importancia relativa de estos productos en las exportaciones totales está estrechamente relacionada con la estructura productiva de la economía nacional, la cual, según lo expuesto anteriormente, otorga todavía una mayor importancia a los productos basados en recursos naturales.

Gráfico 4: Indicadores de sofisticación de productos



Fuente: Banco Mundial y Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

A nivel nacional, es importante notar que la dependencia al sector extractivo ha disminuido paulatinamente después del auge de los precios del petróleo en 2011. Los ingresos generados por la venta del petróleo tienen una importancia menor en los ingresos fiscales, al mismo tiempo que el peso del sector extractivo en el PIB disminuye. La producción nacional y la generación del empleo reflejan igualmente una menor concentración en el sector extractivo y una mayor diversificación productiva. Si bien estos indicadores evidencian un panorama positivo hacia el fin de la dependencia del petróleo, la sostenibilidad de esta transición se basa en el nivel de diversificación de las exportaciones.

En años recientes, existe un cambio en la estructura de las exportaciones, principalmente apuntando hacia una reducción de la importancia de productos ecuatorianos basados en recursos naturales. Esta evolución se acompaña de un aumento del peso de los productos manufacturados y de alta tecnología en las exportaciones a partir de 2014.

Análisis subnacional

La caída del precio del petróleo en años siguientes al auge de 2011 tuvo una magnitud del 70% y se extendió en los años 2014 y 2015, por lo cual generó pérdidas importantes para el sector petrolero (British Petroleum 2014). La empresa productora estatal Petroamazonas decidió hacer un recorte de la producción debido al bajo nivel de los precios, lo que causó un cierre masivo de pozos y plataformas que ya no eran más rentables debido el nuevo nivel de precios (Araujo 2015). Progresivamente, las metas de producción de la estatal petrolera se fueron reduciendo hasta llegar a un promedio estimado de 550.000 barriles diarios.

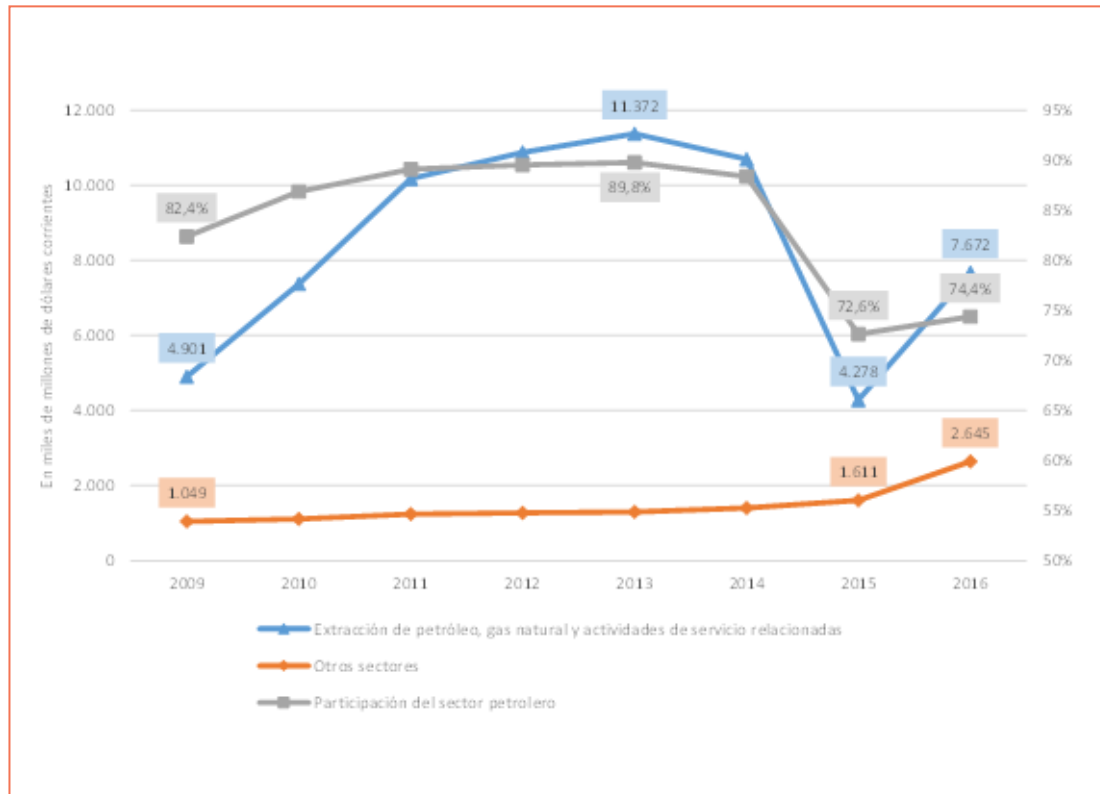
Estas medidas de reducción de la producción petrolera tuvieron efectos importantes en la economía de los territorios productores, que en Ecuador se encuentran ubicados en tres provincias amazónicas: Sucumbíos, Orellana y Pastaza.

Diversificación productiva

Durante el período 2009-2016, la generación de VAB en la región refleja una preponderancia del sector "Extracción de petróleo, gas natural y actividades de servicio relacionadas", el cual, en promedio, representa 84,1% del VAB. Desde 2009 existe un crecimiento progresivo del VAB petrolero, hasta alcanzar una importancia relativa del 89,8% del VAB total en 2013. Sin embargo, esta tendencia se revierte en 2015 con una reducción importante del VAB petrolero hasta llegar al 72,6% del VAB total en territorios productores. Para 2016 existe un ligero aumento a 74,4% del sector petrolero en el VAB total de territorios productores.

En contraste, los demás sectores económicos tienen una importancia históricamente reducida. En promedio, su peso ha sido del 15,9% para los años 2009-2016. Su crecimiento ha sido progresivo desde 2009 con un crecimiento más pronunciado en 2015-2016. Para el 2016, la importancia de otros sectores representa 25,6% del total de VAB en territorios productores.

Gráfico 5: VAB en territorios productores por actividades económicas

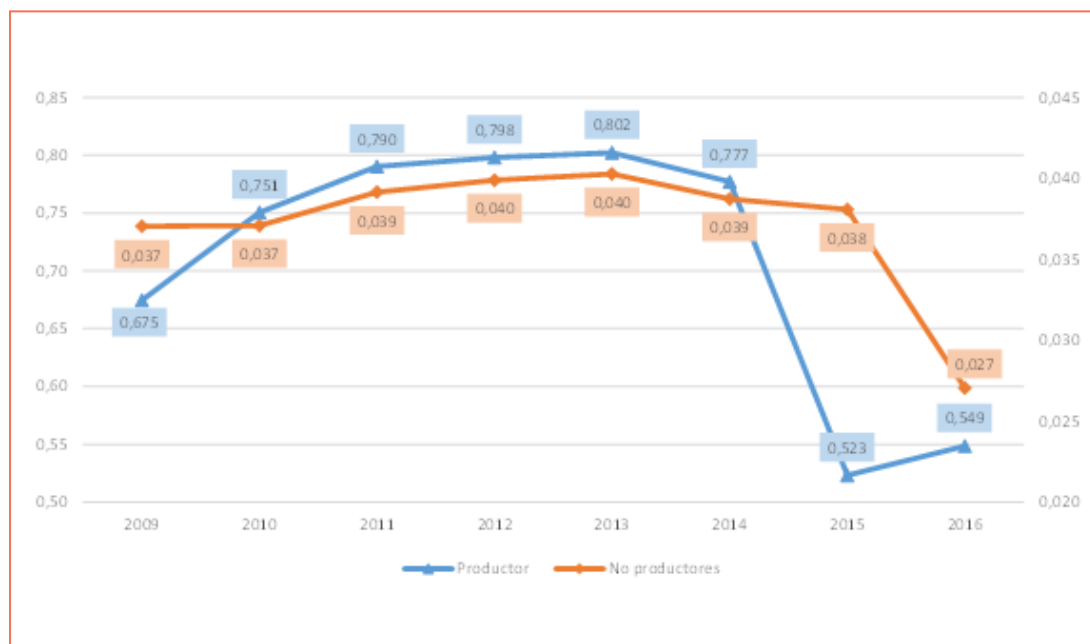


Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

Según datos del Banco Central del Ecuador, el promedio del índice de Herfindahl del período 2009-2016 es 0,708 para los territorios productores y 0,037 para no productores. De manera general, este indicador refleja una menor diversificación en la estructura productiva de los territorios productores de petróleo.

A pesar de tener diferentes niveles del índice de Herfindahl para diversificación productiva, la tendencia es similar para territorios productores y no productores: de 2010 a 2014 ambos índices evolucionan de manera paralela con un aumento hasta 2013 y una disminución en años posteriores. En 2015 existe una caída del índice de Herfindahl para diversificación productiva seguido de un leve aumento en 2016. El índice de territorios no productores se mantiene para 2015 y disminuye en 2016.

La tendencia similar puede evidenciar que la estructura productiva se mantiene durante 2010-2014 tanto en territorios productores como en no productores. El recorte de la producción petrolera en 2015 representa un quiebre decisivo en la tendencia de los índices y evidencia la magnitud del impacto de este recorte en la estructura productiva.

Gráfico 6: Comparación de diversificación de VAB entre territorios productores y no productores

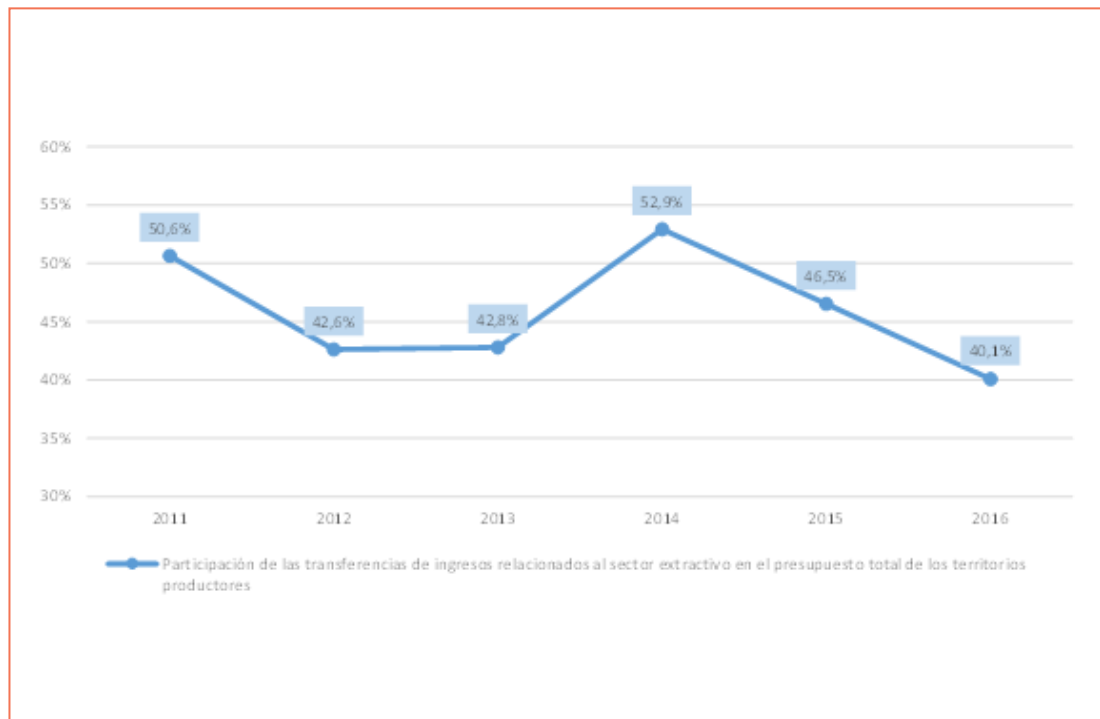
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

Dependencia del presupuesto subnacional

Para analizar la importancia del sector petrolero en el presupuesto subnacional de los territorios productores, se tomaron en cuenta las asignaciones por el Modelo de Equidad Territorial que rige para los diferentes niveles de gobierno subnacional desde 2011 (SENPLADES, 2012). Este modelo plantea una asignación de 21% de ingresos permanentes (por ejemplo, impuestos) y 10% de ingresos no permanentes (por ejemplo, ingresos por venta de petróleo) para redistribuir entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD). Así, un 27% de este fondo es entregado para GAD provinciales, 76% para GAD municipales y 6% para GAD parroquiales. La dependencia del presupuesto subnacional sería reflejada por la importancia de las asignaciones por concepto de venta de petróleo; sin embargo, esta información no está disponible con el nivel de detalle requerido. El análisis de dependencia del presupuesto subnacional consideró entonces las asignaciones totales por concepto del Modelo de Equidad Territorial para GAD provinciales de Sucumbios, Orellana y Pastaza dividiendo para el total de ingresos de estos gobiernos subnacionales. Es importante señalar que no existen datos para todos los años y para todos los GAD, por lo que puede existir una variación importante de los datos entre cada año.

La participación de las transferencias de ingresos relacionados con el sector extractivo en el presupuesto total de los territorios productores tuvo una importancia de 45,9% en promedio para los años 2011 a 2016. De manera general, se pueden observar tres momentos en la tendencia de este indicador: primero de 2011 a 2013 existe un decrecimiento desde 50,6% hasta 42,8%, para después aumentar a 52,9% en 2014, y finalmente decrecer hasta 40,1% en 2016.

Gráfico 7: Dependencia del presupuesto subnacional



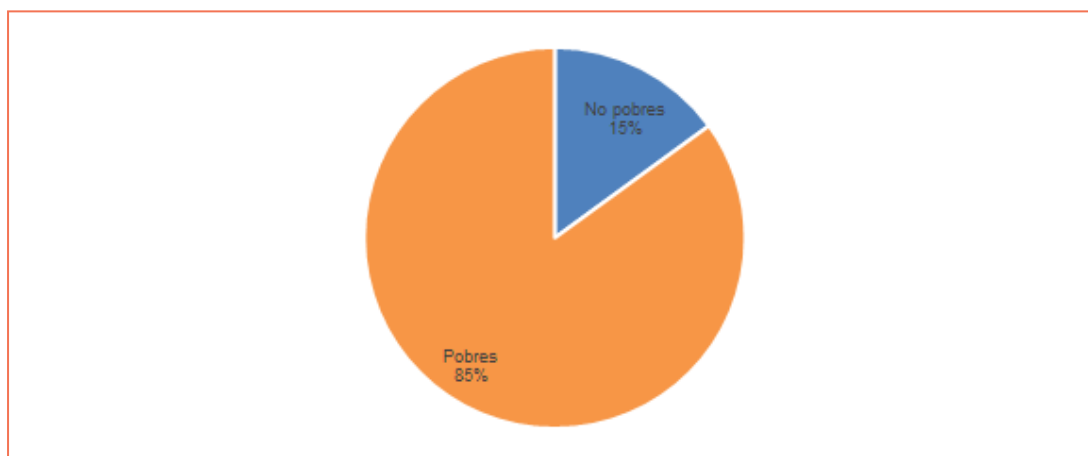
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Grupo FARO.

El análisis de la estructura económica de las tres provincias productoras de petróleo revela una preponderancia del sector petrolero. La diversificación es sustancialmente menor en territorios productores que en el resto de regiones del país. Sin embargo, debido al recorte de la producción por la caída del precio del petróleo en 2014-2015, la importancia del sector extractivo en la estructura económica de territorios productores se redujo de manera importante. Así, esta crisis igualmente permitió que la estructura productiva de la región se modifique y abra paso al desarrollo económico de otros sectores productivos.

Diagnóstico de Orellana

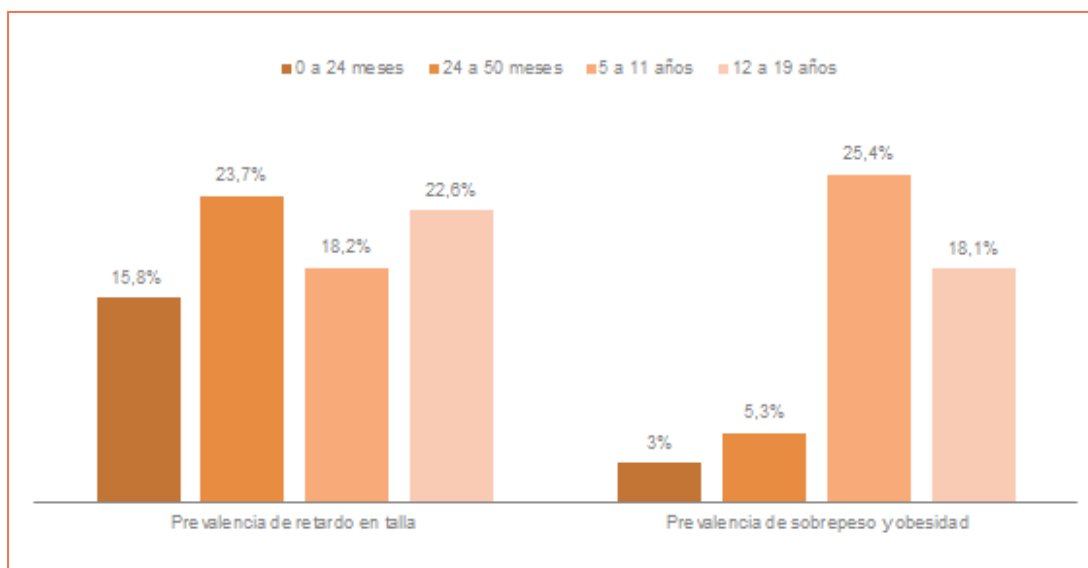
La provincia de Orellana fue creada en 1998 con una vocación principalmente petrolera. Según las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), en Orellana la población en 2018 es de 157.520 habitantes y se estima que en 2020 sobrepase los 160.000 habitantes. Se estima una tasa anual de crecimiento demográfico de 1,32% en promedio para la década 2010-2020.

Una mayoría de la población en Orellana vive en condiciones de pobreza. Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, la provincia de Orellana presenta un porcentaje elevado de pobreza con un 85% de su población con necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico 8: Incidencia de la pobreza en Orellana

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010. Elaboración: Grupo FARO.

Al considerar el estado de salud de la población, es notable una prevalencia de problemas nutricionales en la población más joven. Según cifras de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del Ministerio de Salud, en 2012, en Orellana la prevalencia de retardo en talla de la población de 0 a 19 años se elevó a un promedio de 20,8%. Esta tasa fue más elevada para las personas de 24 a 50 meses con una prevalencia de retardo en la talla del 23,7%. De igual forma, la tasa de prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y jóvenes se elevó a 51,8% en promedio para las edades de 0 a 19 años. La prevalencia fue mayor para la población entre 5 y 11 años y de 12 a 19 años de edad, en donde se alcanzó 25,4% y 18,1% respectivamente.

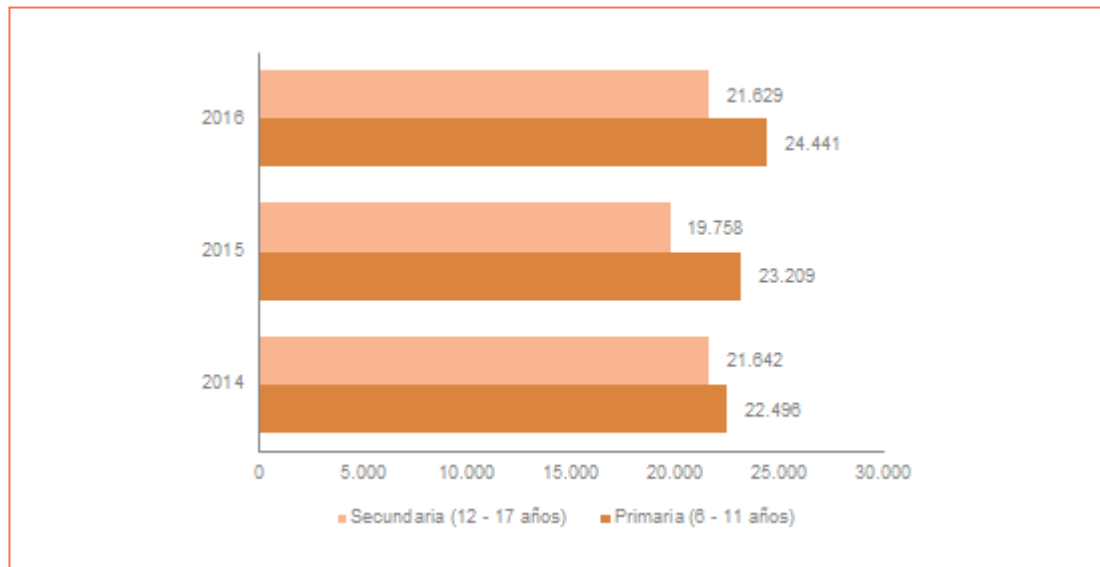
Gráfico 9: Prevalencia de retardo en talla, sobrepeso y obesidad por grupos de edad en Orellana

Fuente: Ministerio de Salud, 2012. Elaboración: Grupo FARO.

De igual forma, los indicadores educativos revelan un retraso respecto a promedios nacionales. La tasa de analfabetismo en la provincia alcanzó un 9,33% en 2010 según datos censales, mientras que la cifra nacional osciló alrededor del 6,8%. El número de estudiantes

de educación primaria (de 6 a 11 años de edad) vio un incremento de aproximadamente 2 mil asistentes desde 2014 a 2016, mientras que en la educación secundaria (de 12 a 17 años de edad) osciló alrededor del mismo valor y aterrizó en cifras cercanas al 15%.

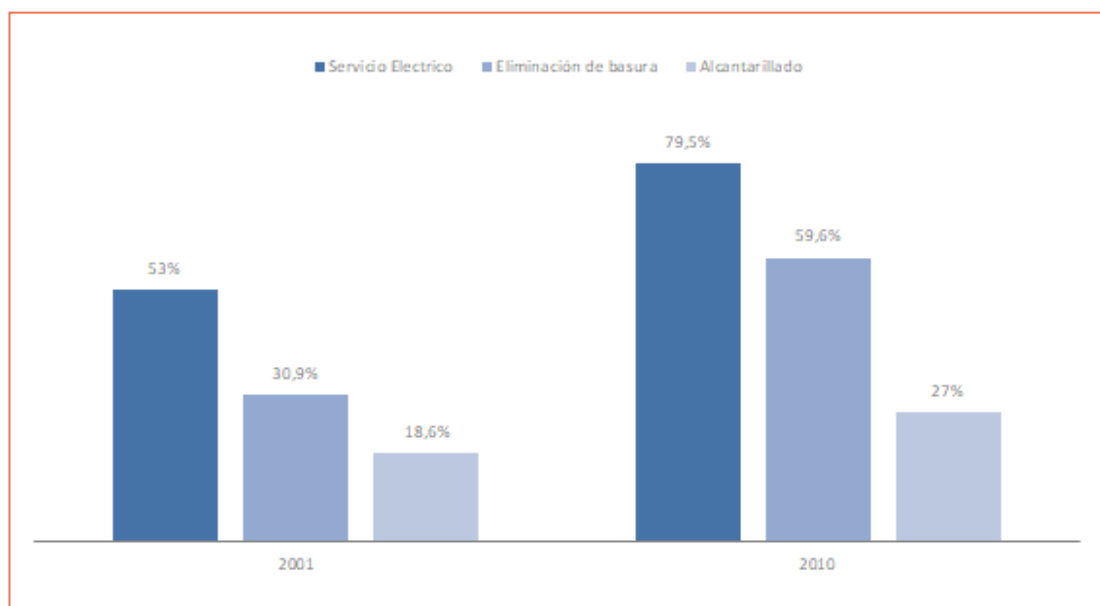
Gráfico 10: Matrícula en educación primaria y secundaria en Orellana



Fuente: Ministerio de Educación, 2016. Elaboración: Grupo FARO.

En comparación con el censo de 2001, es notable que en Orellana existe un mayor acceso a los servicios básicos. El acceso a servicio eléctrico vio el mayor incremento intercensal y alcanzó el 79,5% de las viviendas en la provincia de Orellana. El servicio de recolección de basura por el carro recolector aumentó a aproximadamente 60% de las viviendas; de igual forma, un 27% de las viviendas accedieron a servicios de alcantarillado.

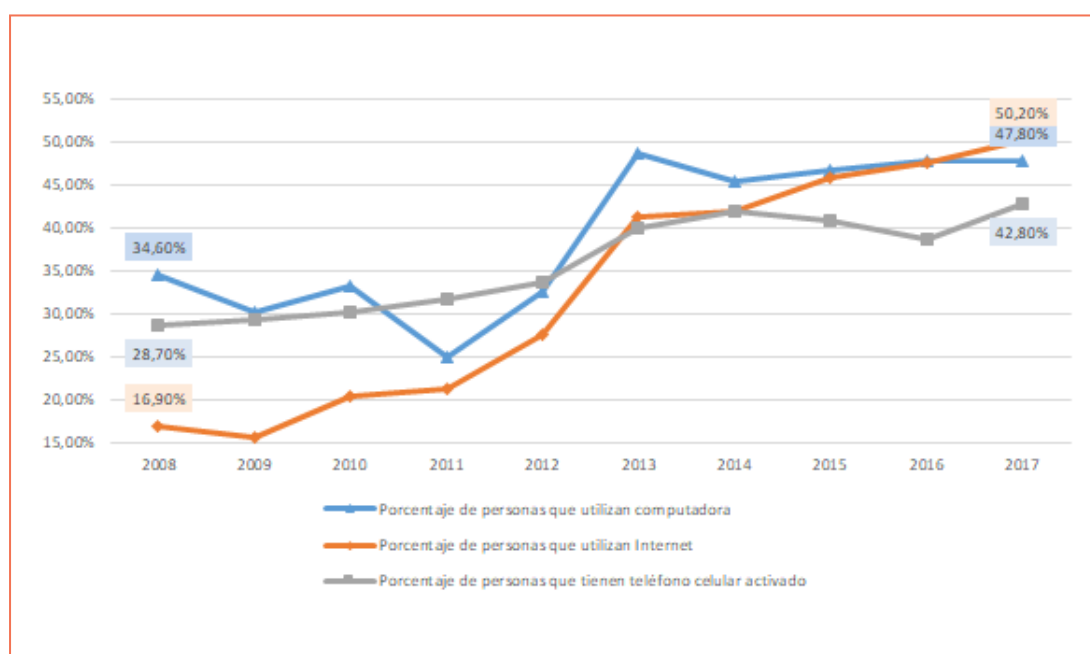
Gráfico 11: Acceso a servicios básicos en Orellana



Fuente: INEC, Censo 2010. Elaboración: Grupo FARO.

De 2008 a 2017, en Orellana las personas tuvieron un mayor acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC). De acuerdo al INEC, los índices del porcentaje de personas que utilizan computadora bajó un 4% en 2009. Desde 2011 hasta finales de 2013, se vio un crecimiento abrupto en la cantidad de personas que utilizan computadora e internet, el cual llegó a niveles cercanos al 50% y 40% de la población respectivamente. A partir de allí, muestra el porcentaje de usuarios de internet un leve incremento hasta 2017, cuando alcanza el mayor porcentaje datado. Por otro lado, el número de usuarios de teléfonos celulares ascendió linealmente desde 2009 hasta 2012. A partir de ese año, se incrementa con mayor rapidez hasta diciembre de 2014. Después de una leve caída, el índice asciende nuevamente en 2017 y sobrepasa el 42%.

Gráfico 12: Acceso a tecnologías de información y comunicación en Orellana



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Elaboración: Grupo FARO.

Según datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC, la población económicamente activa (PEA) asciende a 74.652 personas al 2016. La Tasa de Participación Bruta (TPB), que mide el peso de la PEA en la población total, ascendió desde 43,88% en 2015 a 48% en 2016. De igual forma, la tasa de participación global (TPG) refleja la importancia de la PEA en la población en edad de trabajar, y alcanzó 72,77% en 2015 y 78,53% en 2016. Aunque la TPB tuvo un crecimiento de aproximadamente 8%, la TPG creció en 9% en el periodo 2015-2016. Los indicadores laborales de participación revelan una incorporación progresiva de personas al mercado laboral. En 2016 la tasa de desempleo se elevó a 4,69% en Orellana.

En síntesis, la estructura productiva de Orellana presentó una importante oportunidad para llevar a cabo un proceso profundo de diversificación económica, que permita una transición hacia modelos post-petroleros de desarrollo. La importancia de llevar a cabo una diversificación del aparato productivo radica principalmente en la generación de mejores condiciones de vida para la población, que cuenta aún con altos niveles de pobreza y un bajo nivel de acceso a servicios básicos que incluyen salud y educación.

4. Propuestas de instrumentos de política pública

Los recursos obtenidos de la explotación petrolera pueden utilizados más eficientemente para desarrollar una estructura económica diversificada en los territorios extractivos. Las estrategias de diversificación económica deben involucrar a los sectores público y privado para determinar reglas de distribución equitativa de la renta, de tal forma que se generen oportunidades de dinamizar la economía local y encadenamientos productivos con proveedores locales. Las siguientes propuestas de política pública se enfocan en la institucionalidad necesaria para desarrollar una estructura económica diversificada en los territorios productivos, específicamente en el contexto de la provincia de Orellana en la Amazonía del Ecuador.

Preparar y difundir material didáctico con actores clave y la ciudadanía

Con la finalidad de apuntar a una mejora de la información disponible para tomadores de decisiones y la ciudadanía, es importante considerar la construcción de materiales didácticos e informativos dado el reducido acceso a información clara con contenido técnico y de utilidad para los distintos sectores.

Un primer paso importante, en este sentido, es la identificación oportuna de los beneficiarios de la información. Dada la importancia del tema de la diversificación económica en la construcción de políticas públicas locales, se debería involucrar tanto a la ciudadanía a través de organizaciones de la sociedad civil, así como tomadores de decisiones a nivel de los gobiernos locales (GAD Provincial de Orellana, GAD Municipal de Francisco de Orellana) y otros grupos de interés como medios locales (Radio Sucumbíos), redes productivas (Frente de Defensa de la Amazonía) y academia (Universidad Estatal Amazónica). En este nivel, se deben diferenciar los actores que pueden contribuir en la construcción de los materiales, y quienes faciliten la difusión y distribución de los productos informativos.

En la construcción de materiales, es importante contar con la participación de tomadores de decisiones a nivel local y la ciudadanía organizada. Los materiales deben ser construidos de manera participativa, con la finalidad de involucrar a los beneficiarios en los procesos de diseño y concepción de los mensajes y los formatos. Mediante talleres y grupos focales, se discute el contenido y la estructura de los materiales, con énfasis especial en la construcción de los mensajes importantes y sus términos claves, así como el formato y la presentación. Con un diseño consensuado participativamente, se puede asegurar el uso efectivo de los materiales por parte de los beneficiarios. Así ha sido señalado en las visitas realizadas por el equipo a distintos actores estratégicos de la provincia de Orellana.

Los materiales deberían ser entonces difundidos adecuadamente por parte de medios locales, redes productivas y academia. Es importante contar con una diversidad de actores que puedan llegar a diferentes audiencias, por lo que no solamente es importante incluir a los medios. Las redes productivas tienen un peso importante en la difusión de información clave respecto a la diversificación, pues llegan a actores clave del sector productivo. De igual forma, la academia tiene la posibilidad de llegar a redes de investigación.

Generar espacios de incubación de iniciativas de contenido local

En el marco de la nueva institucionalidad, las autoridades provinciales de Orellana deberían considerar abrir espacios de intercambio y grupos de trabajo entre actores de diversos sectores con la finalidad de intercambiar ideas e iniciativas sobre cómo generar encadenamientos productivos entre la industria extractiva y la economía local. Tales espacios existen ya sobre temas puntuales y específicos, tales como las mesas sobre agricultura y turismo desarrollados para discutir mecanismos de política pública en el marco de la definición de la Ley Amazónica. Sin embargo, aún es importante contar con la participación del sector privado, en particular las empresas extractivas con mayor producción en la región, de tal forma que exista una retroalimentación acerca de las necesidades de la industria y cómo los actores locales pueden responder a estos requerimientos. En la práctica, estos espacios deben ser mesas de trabajo y de diálogo transparente en donde se generen ideas y compromisos tanto entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil. Los reglamentos e instructivos de dicha ley que están en proceso de elaboración pueden ser un instrumento adecuado para incluir estos temas en la legislación o como parte de la implementación de la ley.

Es importante generar un compromiso entre varios actores con la finalidad de crear grupos multiactor que lideren la implementación de los espacios de incubación en los cuales participen representantes de los gobiernos locales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y academia.

Diseñar e implementar un programa de desarrollo de proveedores

En base al trabajo de los pioneros locales y los espacios de incubación, se debe estudiar detenidamente los casos exitosos de generación de encadenamientos productivos con la finalidad de idear mecanismos para el diseño e implementación de un programa regional de desarrollo de proveedores para la industria extractiva. Este programa debe apuntar a la difusión de buenas prácticas para la generación de encadenamientos, la promoción de oportunidades para negocios locales, así como el acompañamiento para que nuevos proveedores puedan incorporarse exitosamente a los procesos productivos de la industria extractiva. La implementación del programa de desarrollo de proveedores será responsabilidad del grupo de trabajo que lidere el proceso de los espacios de incubación en la provincia de Orellana, sobre todo el GAD provincial que tiene competencias en temas productivos de la provincia.

La visión del largo plazo como una herramienta para la diversificación sostenible

Uno de los principales problemas a nivel local es el enfoque de corto plazo de la planificación y su limitación temporal a los periodos de gobierno de las autoridades de turno. Esta dinámica ha impedido el desarrollo de políticas de largo plazo y desarrollo sostenible en los territorios. Es importante generar un proceso de desarrollo integral del territorio que incorpore a la acción colectiva de los diferentes sectores de la sociedad, en conjunto los diferentes niveles de gobierno.

En Orellana, debido a la fuerte dependencia hacia las actividades extractivas, la planificación y presupuesto territorial se desarrollan casi exclusivamente en función a los precios del petróleo. Las actividades petroleras en la provincia dinamizan casi toda la economía, pues esta dependencia también se visibiliza en la dinámica de otras actividades como las comerciales, alimentación y hospedaje, por ejemplo. Ante la caída de los precios del petróleo, la provincia ha experimentado varias afectaciones económicas y sociales. Entre los principales problemas identificados por los actores locales, están la reducción del presupuesto de los gobiernos locales, la caída de las actividades comerciales y la migración de la población flotante del territorio que se dedica a las actividades extractivas.

Ante esta realidad surge la necesidad de repensar la dinámica del territorio y proponer estrategias de desarrollo local de largo plazo que reduzcan progresivamente la dependencia de las actividades extractivas. La prospectiva territorial es una herramienta que busca articular la visión de diferentes actores en la generación de escenarios probables o deseables para el futuro del territorio, pues toman en cuenta las diferentes probabilidades o hechos que pueden ocurrir. La prospectiva se enfoca en particular en el largo plazo para poder imaginar futuros potencialmente diferentes del presente y permiten generar una visión integral de cómo llevar a cabo la transformación social de una forma participativa y colaborativa.

La prospectiva territorial se diferencia de la planificación estratégica en su forma de pensar en el futuro, pues no cierra las opciones a un futuro preferido; al contrario, permite desarrollar diferentes escenarios deseados y no deseados. De esta forma, se reduce la probabilidad de que los posibles futuros negativos sorprendan a la planificación territorial y se desarrollen sistemas de control y monitoreo con anticipación.

La propuesta planteada parte del uso de la prospectiva territorial como herramienta útil para pensar en la diversificación productiva y económica de la provincia de Orellana mediante el diseño de una visión de largo plazo que permita generar políticas de desarrollo futuro sin descuidar las necesidades del presente. Para conseguirlo, es fundamental la participación de todos los sectores y principalmente el liderazgo de los gobiernos locales y el Ejecutivo descentralizado en la articulación de actores, la generación de ambientes adecuados de participación y desarrollo de políticas públicas inclusivas y de largo plazo. Se plantea que el liderazgo en este tema lo pueda realizar el gobierno provincial o la gobernación de Orellana, dada su amplitud de acción en toda la provincia tanto con municipios, sector privado y sociedad civil en general.

1. **Identificación del problema y conceptos clave:** Para lograrlo, se propone la consolidación de un grupo de diálogo multiactor y multisector que combine la visión política, conocimiento técnico, pensamiento académico, y perspectivas empresariales y ciudadanas.
2. **Diseño de escenarios:** Identificar configuraciones de evolución posibles a partir de variables seleccionadas para responder a los problemas analizados. Con esto se pretende generar al menos tres tipos de escenarios: a) escenarios ideales, b) escenarios probables y c) escenarios indeseados. El diseño de escenarios permitirá igualmente hacer una evaluación de qué escenarios son más viables.
3. **Fase de anticipación y vigilancia de los futuros:** Permite identificar hechos precursores de los escenarios para que los actores puedan anticiparse a las afectaciones que puedan desviar la tendencia del camino trazado y también potenciar las buenas prácticas que permitan alcanzarlo.

4. **Generación de políticas de desarrollo:** Se plantea la toma de decisiones con base en la evidencia y se propone a los tomadores de decisión generar políticas en función a lo trabajado en las fases anteriores.

5. Referencias

- Araujo, A. (2015, abril 17) Ecuador recorta 10.000 barriles de petróleo en su producción. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-produccion-petroleo-precios.html>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial*. <https://doi.org/10.1109/WONS.2010.5437117>
- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. *Registro Oficial*.
- Asamblea Nacional. (2018). Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. *Registro Oficial*.
- British Petroleum (2014) BP Statistical Review of World Energy. UK: BP. Recuperado de: https://www.bp.com/content/dam/bp-country/de_de/PDFs/brochures/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf
- CONAM. (2005). *Reseña histórica*. Quito: República del Ecuador.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Orellana 2015-2019*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010) Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-encuesta-nacional-de-empleo-desempleo-y-subempleo-enemdu/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: SENPLADES. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-FINAL-AP.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana, 1-458.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*.
- Secretaría Nacional Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*.
- Secretaría Nacional Planificación y Desarrollo. (2018) Planes Nacionales de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs3>

