

**PARTICIPACIÓN
DE GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN LA
GOBERNANZA DEL SECTOR
PETROLERO EN ECUADOR:
EL CASO DE NAPO Y
ORELLANA**

PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR PETROLERO EN ECUADOR: EL CASO DE NAPO Y ORELLANA

Elaborado por Grupo FARO

En este documento participaron:

Juan José Herrera, Sebastián Jarrín, Alvaro Andrade y Carolina 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. Análisis general de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre la industria petrolera en Ecuador	6
2.1. Las industrias extractivas en la descentralización	6
2.2. La cadena de toma de decisiones del sector petrolero	8
2.3. Identificación de principales problemas	11
3. Análisis específico de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre los problemas seleccionados en Napo y Orellana	13
3.1. Condiciones de acceso en Napo y Orellana	15
3.2. Gobernanza ambiental en Napo y Orellana	17
3.3. Gestión de la renta extractiva en Napo y Orellana	19
4. Referencias	21
5. Marcos legales revisados	23

1. Introducción

Este documento busca profundizar el análisis sobre el rol que han tenido los gobiernos locales en la gobernanza general de la industria petrolera en Ecuador. Para esto, se utiliza la metodología de análisis de la cadena de toma de decisiones, la cual repasa la forma en que están involucrados los gobiernos subnacionales (participación e influencia) en la toma de decisiones del sector petrolero a través de su cadena de valor. En la primera sección, se establece un análisis de los principales problemas alrededor de esta temática, basado en los marcos legales e institucionales existentes para el sector. En la segunda sección del documento, se analizan estos problemas mediante un caso de estudio práctico: se trabajó en los gobiernos locales de las provincias de Napo y Orellana. Para estos casos, Grupo FARO con el apoyo de NRGi realizó talleres y reuniones personalizadas con actores clave del gobierno central, gobiernos locales y organizaciones sociales relevantes a la toma de decisiones del sector petrolero en ambas provincias.

Sobre el contexto ecuatoriano

Ecuador es un país altamente dependiente de la renta petrolera. Lleva explotando petróleo por más de cuarenta años, a lo largo de los cuales el manejo económico del país se ha estructurado alrededor de la industria petrolera; de este modo, se han generado marcos institucionales y normativos que impulsan la actividad y la captura de la renta. Actualmente, según las estadísticas del Banco Central del Ecuador (2017), Ecuador exporta en promedio 550.000 barriles de petróleo y las exportaciones de petróleo han representado durante la última década en promedio más de la mitad de las exportaciones totales del país. Este indicador se ha visto reducido a raíz del fin del ciclo de precios del petróleo, hasta el punto de representar, en el año 2016, el 23% de las exportaciones totales (Banco Central del Ecuador, 2017).

Ante la disminución de precios, los ingresos se redujeron considerablemente, y el Estado acumuló deudas con empresas privadas de explotación y de servicios petroleros (Jarrín, 2016). A pesar de los esfuerzos por promocionar nuevas rondas petroleras para adjudicar campos a la iniciativa privada, no se firmaron nuevos contratos de prestación de servicios. Con el cambio de gobierno, que se llevó a cabo en mayo de 2017, la actual administración ha enfocado sus esfuerzos en atraer la inversión del sector privado. Como una medida para generar confianza, el Gobierno ha establecido la posibilidad de negociar contratos de participación con empresas privadas como el cambio más importante, además de beneficios tributarios adicionales (La República, 2017).

En el ámbito económico, el sector petrolero ha sido históricamente parte fundamental de las finanzas del país. El presupuesto general del Estado se elabora sobre la base de un precio estimado de petróleo, que representa los ingresos petroleros del 25% al 30% aproximadamente del presupuesto total a raíz del súper ciclo de precios¹. A pesar del incremento significativo de los ingresos tributarios durante la última década, debido al boom de precios históricos del petróleo, los ingresos petroleros fueron clave en este período. Adicionalmente, el petróleo se utilizó como colateral de deuda en préstamos denominados “créditos de venta anticipada de petróleo”. Existe, también, un esquema

1. Se puede ver el presupuesto general del Estado en <http://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>

institucionalizado histórico de subsidios a los combustibles en Ecuador, que representa un gasto importante en las finanzas del país.

Estos factores determinan que, en el país, las finanzas públicas dependan estrechamente de los ingresos petroleros. Esta dependencia se profundizó a raíz del fin del ciclo de precios históricos, por lo cual actualmente existe un contexto de alto endeudamiento fiscal interno y externo, endeudamiento del sector petrolero e incertidumbre general sobre la situación económica. Por otra parte, el sector se ha visto golpeado por el mayor escándalo de corrupción de la historia del país, caracterizado por sobrepagos en la construcción y repotenciación de refinerías, irregularidades en contratos, esquemas de sobornos, tráfico de influencias, entre otros². Con el inicio del gobierno de Lenín Moreno, se han propuesto varias medidas para reformar la situación del sector. Entre ellas, se encuentran la fiscalización del sector petrolero para combatir la corrupción, el cambio de las reglas del juego para atraer la inversión privada y una reducción importante de los gastos estatales para disminuir el nivel de déficit.

A nivel subnacional, la última década también significó cambios, especialmente, con respecto a la renta petrolera. Con el aumento del precio del petróleo, se incrementaron también las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), tanto municipales como provinciales, de todo el país incrementaron sus ingresos correspondientes a las transferencias del Gobierno central. Según el artículo 192 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)³, los GAD debían participar del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes (petroleros) del presupuesto general del Estado.

Por otro lado, el Gobierno estableció, durante la última década, impuestos y tasas especiales que beneficien o generen renta adicional para las provincias de donde se extrae el petróleo o donde existan proyectos catalogados como estratégicos. Esta renta generó proyectos de inversión importantes a nivel local, principalmente, en la Amazonía ecuatoriana. Dichos proyectos se enfocaron en su mayoría en obras de infraestructura, como carreteras, puentes, hospitales y centros educativos.

El incremento de ingresos para los municipios fue complementado por políticas para promover la descentralización y generar competencias a nivel local. Sin embargo, pese a incrementar el nivel de renta proveniente de la industria petrolera, los gobiernos locales en Ecuador no han tenido un rol definido en la gobernanza general del sector petrolero. Es decir, los gobiernos locales no han participado con un rol activo ni vinculante en la toma de decisiones sobre temas como condiciones de acceso (zonificación y ordenamiento, concesiones, consulta previa), gobernanza ambiental (estudios de impacto, evaluaciones ambientales, monitoreo impacto) y gestión de la renta (participación de la renta, procesos de transparencia).

En mayo de 2018, se aprobó en la Asamblea Nacional el proyecto “Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica” (Ley Amazónica), que 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. Con la aprobación de dicha ley, se estableció la creación de dos fondos. Uno de ellos es el Fondo Común, que

2. Notas de prensa sobre el escándalo de corrupción del sector petrolero en Ecuador: Flores (2016), Boscán (2017) y Focus Ecuador (2017).

3. Esta información se puede consultar en el siguiente enlace: <<http://bit.ly/2xNDMdg>>.

se destinará al financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial, al cual podrán acceder los pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus organizaciones representativas. El segundo es el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, del cual se asignará el 28% para GAD provinciales para inversión en vialidad, transporte y reparación ambiental; el 58% para GAD municipales para inversión en alcantarillado, agua potable y saneamiento; y el 10% para GAD parroquiales.

2. Análisis general de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre la industria petrolera en Ecuador

A pesar de haber podido acceder a mayores beneficios provenientes de la industria petrolera durante la última década, los gobiernos locales en Ecuador todavía mantienen un rol débil sobre la decisión de extraer recursos en sus territorios. Esta sección repasa esta problemática a través del análisis de los procesos de descentralización con respecto a la industria petrolera en Ecuador y de su cadena de toma de decisiones.

2.1 Las industrias extractivas en la descentralización

La organización territorial actual del Ecuador está garantizada en la Constitución aprobada en 2008 (artículos 238 – 250). A partir de este marco jurídico, la Asamblea Nacional del Ecuador (ANE) aprobó en octubre de 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que regula las funciones de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en sus distintos niveles dentro del país. De acuerdo con el COOTAD y la Constitución, el Ecuador está dividido de la siguiente manera:

- 24 provincias, organizadas en un cuerpo colegiado denominado Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador (CONGOPE). La autoridad provincial en Ecuador es el prefecto.
- 221 cantones, organizadas en un cuerpo colegiado denominado Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). La autoridad máxima de cada cantón es el alcalde.
- 820 juntas parroquiales rurales, organizadas en un cuerpo colegiado denominado CONAGOPARE.

La participación de los gobiernos subnacionales en las industrias extractivas ha estado limitada a un rol pasivo en la toma de decisiones de esta industria desde la explotación del primer barril de crudo en la Amazonía en 1972. Sin embargo, el paso de los años y las variaciones en el precio del petróleo han modificado algunos aspectos, pero no las relaciones fundamentales entre el Poder Ejecutivo y los diversos niveles de los gobiernos subnacionales.

Durante la mayor crisis política y económica del país a finales de la década de 1990, se desencadenó inestabilidad del Gobierno central (La Hora, 2005), reflejada en los 7 presidentes que tuvo el país en un período de 10 años (1996-2006). Esta crisis institucional dio paso para que los gobiernos seccionales (municipios) vivieran un período de protagonismo, puesto que su estable gestión contrastaba con lo que sucedía en el Gobierno central. A pesar de

aquello, este rol protagónico en la política ecuatoriana no les permitió asumir un liderazgo en la toma de decisiones del sector petrolero (Valarezo & Tores Dávila, 2004).

Con el cambio de Constitución en el año 2008, la estructura de los gobiernos seccionales se reformó: buscó dar un mayor orden a la asignación de competencias incentivando una fuerte recentralización de la gobernanza del sector petrolero. En la actualidad, es el Gobierno central quien toma las decisiones sobre los temas más relevantes y estratégicos del país. Este proceso de recentralización de las competencias coincidió con el aumento de los precios del petróleo, que se mantuvo hasta el año 2014. Así, en un contexto favorable, la Constitución de la República consagró que los sectores estratégicos son responsabilidad del Gobierno central.

Entre las principales competencias de los municipios que el COOTAD dispone, se encuentran las siguientes: establecer el régimen de uso del suelo; implementar sistemas de participación ciudadana en el cantón; regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el cantón; delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas, lechos de ríos, lagos y lagunas; regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos; generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar, y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental; y dictar la política pública ambiental local. A pesar de esto, el COOTAD⁴ consagra en su artículo 111 que la rectoría de sectores como el petróleo es exclusiva del Gobierno central a través del ministerio del ramo, en este caso, el Ministerio de Hidrocarburos⁵.

A pesar del mínimo margen de influencia en la toma de decisiones del sector extractivo que tienen los gobiernos subnacionales, ha existido un incremento en la renta redistribuida a nivel local, especialmente, hacia las localidades de las que se extrae petróleo (Herrera & Jarrín, 2013). El incremento en la redistribución ha sido acompañado con la creación o la reforma de algunas leyes que adjudican de manera directa recursos para los gobiernos subnacionales de la región amazónica, donde se explota el petróleo ecuatoriano. Complementario a las reformas legales, ha existido un aumento en la inversión de proyectos y programas sociales desde el Gobierno central, lo que fomenta la reinversión de los recursos producidos por la explotación del petróleo.

Anteriormente, los gobiernos subnacionales contaban con un fondo fijo, denominado Fondo Para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, manejado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). Este se alimentaba de un ingreso de 1 dólar americano por cada barril explotado en el país y, anualmente, ascendía a aproximadamente los 185 millones de dólares. El principal objetivo de dicho fondo es la generación de obras en la Amazonía ecuatoriana (Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, 2003). Este fondo fue reemplazado por el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, el cual se financiará con una asignación equivalente al 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. En ningún caso, la asignación a la que se refiere la presente disposición será inferior a dos dólares americanos (USD 2,00).

4. Este código norma y regula las competencias de los tres niveles de gobiernos subnacionales que existen en Ecuador.

5. A través de Decreto Ejecutivo 399 emitido el 15 de mayo del 2018, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables asumió los ministerios de Electricidad, Hidrocarburos, Minería y la Subsecretaría de Hidrocarburos.

Adicionalmente, en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Minería, se dispone que el 60% de las regalías mineras serán destinadas para proyectos de inversión social, prioritariamente, para cubrir necesidades básicas insatisfechas, y desarrollo territorial o productivo, a través del Gobierno nacional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A pesar de la existencia de ambos marcos, es grande la deuda que tiene el país con las autoridades locales a la hora de tomar decisiones vinculantes sobre el desarrollo de actividades extractivas en su territorio.

2.2 La cadena de toma de decisiones del sector petrolero

El análisis de la cadena de toma de decisiones del sector petrolero comprende la revisión de los roles que cumplen los actores relevantes del sector petrolero ecuatoriano a lo largo de la cadena de valor de esta industria. Así, se analizan las etapas de condiciones previas; exploración; explotación; cierre; y, para el caso práctico de Ecuador, se incluye el análisis de otros aspectos incluidos en las provisiones legales que regulan el sector.

Este análisis se basa en la matriz de la cadena de decisiones del sector petrolero ecuatoriano ubicada en el Anexo 1. Esta matriz fue desarrollada sobre la base de la revisión exhaustiva de provisiones legales ubicadas en los marcos legales generales y específicos que rigen o que tienen influencia en el sector petrolero ecuatoriano.

Actualmente, el sector cuenta con una gobernanza centralizada. Según los marcos legales e institucionales vigentes, la política hidrocarburífera es definida por el presidente de la República. El ente rector del sector es el Ministerio de Hidrocarburos; la entidad encargada de controlar y fiscalizar el sector es la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH)⁶; la Secretaría de Hidrocarburos⁷, como entidad adscrita al Ministerio Sectorial, es la encargada de ejecutar las actividades de suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros. Adicionalmente, el sector cuenta con dos empresas públicas petroleras con roles diferenciados. Petroamazonas⁸ es la empresa a cargo de la explotación y exploración de campos petroleros estatales (*upstream*), y Petroecuador⁹ está a cargo de los procesos de transporte, almacenamiento, refinación y comercialización de petróleo (*downstream*). Sin embargo, el plan de perfeccionamiento empresarial impulsado por el Gobierno establece contar con solo una petrolera estatal. Este proceso prevé fusionar Petroamazonas y Petroecuador, proceso que tomará aproximadamente 24 meses.

Con respecto al marco legal que rige el sector, los hidrocarburos están definidos como un recurso “estratégico” para el país debido a su importancia para la economía, por lo que el Estado debe asegurar su máximo aprovechamiento (Constitución del Ecuador). Por esto, Ecuador actualmente cuenta con tres cuerpos legales principales que establecen los lineamientos del sector petrolero. El primero es la Ley de Hidrocarburos¹⁰ vigente que rige el sector; esta fue expedida en 1978 y ha sido modificada en varias ocasiones por reformas, reglamentos, decretos, entre otros. La segunda es la Ley Reformativa a la

6. Más información se puede encontrar en ARCH (s.f.).

7. Más información se puede encontrar en el siguiente enlace: <http://www.secretariahidrocarburos.gob.ec/>

8. Más información se puede encontrar en Petroamazonas EP (s.f.).

9. Más información se puede encontrar en EP Petroecuador (s.f.).

10. Esta se puede revisar en el siguiente enlace: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Ley-de-Hidrocarburos-1978.pdf>

Ley de Hidrocarburos y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria¹¹, que planteó el cambio de modalidad contractual de las empresas privadas, estableció la propiedad del recurso al Estado y creó la institucionalidad vigente del sector. Finalmente, se encuentra el Reglamento a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos¹², que estableció las competencias de las instituciones creadas. Estos tres marcos sirvieron durante la última década para recuperar el rol del Estado a cargo de la industria petrolera. Esto se evidenció con la participación de las empresas públicas petroleras de la producción nacional de petróleo, que incrementó significativamente a partir del año 2007, en detrimento del sector privado, que redujo su participación (Jarrín, 2016). Adicionalmente, existen marcos normativos que regulan la gobernanza ambiental del sector y la gestión de la renta.

Estos cambios institucionales y legales incrementaron significativamente la renta proveniente del sector petrolero durante el súper ciclo de precios de las materias primas. Así, a pesar de haber generado un marco legal y normativo para recuperar el rol del Estado en el sector petrolero en detrimento del sector privado, este rol se centralizó en el Gobierno central, mientras que los gobiernos locales fueron actores secundarios dentro de esta dinámica limitándose a recibir una mayor renta petrolera.

De igual manera, este incremento de renta dirigida a nivel local fue, en la mayoría de los casos, administrada por entidades del Gobierno central, como Ecuador Estratégico¹³. A continuación, se analiza la dinámica de la toma de decisiones del sector petrolero, según cada fase de la cadena de valor.

Condiciones previas

Las condiciones previas, entendidas como los procesos que se llevan a cabo antes de empezar cualquier actividad petrolera, se encuentran centralizadas en el Poder Ejecutivo y en entidades del mismo, principalmente, la Secretaría de Hidrocarburos. La principal autoridad en materia de política petrolera es el Ministerio de Hidrocarburos. En este sentido, la decisión de convocar y asignar nuevas licitaciones petroleras es exclusiva del Gobierno central y ninguna autoridad local tiene participación en este proceso.

Por otro lado, las decisiones ambientales de esta etapa, tales como el incentivo de la participación social para informar sobre potenciales impactos, y la aprobación de estudios y planes de manejo ambiental, son competencia del Ministerio de Ambiente (MAE). Esta entidad es también responsable del registro de los consultores ambientales y de la emisión de licencias ambientales de los proyectos petroleros. De la misma manera, el MAE se encarga de las auditorías ambientales a estos proyectos.

Otro aspecto clave para el desarrollo de nuevos proyectos petroleros es la consulta previa libre e informada, garantizada en el artículo 57 de la Constitución. Según los marcos revisados, esta consulta es responsabilidad directa del Ministerio de Hidrocarburos y la Secretaría de Hidrocarburos, sin la intervención directa o indirecta de ningún nivel de gobierno seccional en el proceso. Este es un proceso que involucra directamente a los ciudadanos de las comunidades, pero no integra a ninguna autoridad local.

11. Esta se puede revisar en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1smSg0>

12. Esta se puede revisar en el siguiente enlace: http://www4.eppetroecuador.ec/lotaip/pdfs/vigente/Ley_Reformativa_Hidrocarburos.pdf

13. Actualmente, Ecuador Estratégico ya no tiene competencias en el sector petrolero.

Exploración y explotación

La exclusividad de competencias del Gobierno central que se encuentra en las condiciones previas se ve reflejada en diversos aspectos concernientes a la exploración y la explotación de nuevos proyectos petroleros. En estas actividades, la presencia del Estado central es total y los gobiernos locales no tienen ningún rol.

En las fases de exploración y explotación, el Gobierno central, a través del Ejecutivo o de entidades públicas centrales, toma todas las decisiones. De este modo, la decisión sobre el inicio de actividades de exploración o explotación es tomada por el Ministerio de Hidrocarburos sobre la base de los lineamientos de la política definida por el Ejecutivo, así como. Lo mismo ocurre en el caso de la decisión sobre si el aprovechamiento de bloques se realiza a través de empresas públicas o si se abre a licitación privada. De ser el segundo caso, la Secretaría de Hidrocarburos mantiene un rol activo a través de la licitación de bloques para exploración o explotación, y a través de su adjudicación, suscripción de contratos y manejo de relaciones con entidades privadas. Esta secretaría también es la responsable de aprobar los planes de exploración y desarrollo de nuevos yacimientos, que se complementan con la firma de los contratos de exploración. Por otra parte, la decisión sobre la caducidad y el traspaso de contratos petroleros de exploración y explotación es competencia del Ministerio de Hidrocarburos.

Entidades como la ARCH y el MAE tienen las competencias absolutas dentro de los procesos de fiscalización y control en temas técnicos y ambientales que involucran las fases de exploración y explotación.

Según el COOTAD, los municipios tienen competencia sobre el uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, al tratarse del sector petrolero, el Ministerio de Hidrocarburos tiene la potestad de declarar áreas de interés nacional para la extracción de petróleo. Esta disposición representa una herramienta con la que cuenta el Gobierno central contra la planificación de los gobiernos subnacionales y sus planes de desarrollo.

Generación y gestión de la renta

Según se observa en la matriz de toma de decisiones (ver anexo), la gestión de la renta es el aspecto en el que más participación tienen los gobiernos locales. Esta participación se da a través de impuestos y tasas especiales gravadas a las empresas petroleras, cuya finalidad es redirigir una parte de los ingresos petroleros hacia los territorios de donde son extraídos. Los principales marcos normativos del sector establecen este derecho a los gobiernos locales. Por ejemplo, el artículo 274 de la Constitución del Ecuador establece el derecho de los municipios a participar de la renta que perciba el Estado por la actividad petrolera. Este artículo es ratificado a través del artículo 175 del COOTAD. Adicionalmente, el artículo 271 de este mismo marco legal establece que los GAD deben participar en un monto no menor al 5% de los ingresos no permanentes del Estado (petroleros).

Otras provisiones legales

El análisis de los marcos legales del sector petrolero, además de establecer competencias para las etapas de la cadena de toma de decisiones mencionadas previamente, contiene también provisiones generales para otorgar otro tipo de competencias a instancias y entidades del Gobierno central. Por ejemplo, se establece a la Secretaría de Hidrocarburos

como la entidad a cargo de generar información estadística y técnica sobre el sector petrolero. El MAE es la entidad a cargo de declarar áreas protegidas y llevar su registro. Finalmente, a través de la Ley de Hidrocarburos, también se brinda la potestad al presidente de fijar los precios de venta de los combustibles.

2.3 Identificación de principales problemas

A partir del análisis previo, se concluye que las decisiones relevantes al sector petrolero se encuentran centralizadas en el Ejecutivo y en sus entidades públicas. A continuación, se analizan las principales problemáticas para el involucramiento de los gobiernos locales en la toma de decisiones del sector petrolero con respecto a sus condiciones de acceso, su gobernanza ambiental y la gestión de la renta.

i. Condiciones de acceso

Una de las principales responsabilidades de los GAD municipales es el ordenamiento territorial de su cantón (COOTAD, 54), a través de la regulación del uso de suelo. Pese a que existen marcos legales que establecen competencias y derechos relevantes para los gobiernos locales sobre el uso de su suelo o sobre la política ambiental local, existen marcos complementarios que ponen por encima de cualquier decisión local a la política que dicte una institución del Gobierno central como el Ministerio de Hidrocarburos.

A pesar de que los gobiernos subnacionales tienen facultades de ordenamiento territorial, los municipios no tienen poder de decisión o influencia ante la licitación o adjudicación de un proyecto petrolero en su territorio. Esta contradicción se puede ver reflejada en otros aspectos dentro de las condiciones o requerimientos de acceso que deben cumplir los proyectos petroleros para llevarse a cabo. Por ejemplo, otros permisos, como la concesión de la tierra, no pasan por las autoridades locales, lo cual genera un vacío o una subordinación de lo local a lo nacional. Otro ejemplo es la realización de la consulta previa libre e informada, necesaria para llevar a cabo un proyecto hidrocarburífero. Según los marcos normativos, esta responsabilidad recae en el Ministerio de Hidrocarburos y la Secretaría de Hidrocarburos, sin tomar en cuenta en ninguna de las fases a las autoridades locales de ningún nivel.

De igual manera, en la toma de decisiones clave como el traspaso de propietarios de una concesión, o la aprobación de planes de exploración y desarrollo de yacimientos, no interviene ningún nivel de los gobiernos subnacionales del país. La integración de autoridades locales a este tipo de decisiones podría contribuir a una mayor articulación de la política nacional sobre sectores estratégicos, como los hidrocarburos, y a que los gobiernos subnacionales se sientan más integrados en decisiones clave del país.

ii. Gobernanza ambiental

Con la Constitución de la República del año 2008, se establecieron por primera vez derechos a la naturaleza en Ecuador. Pese a este avance, en la práctica, ha sido muy difícil que estos derechos se cumplan frente a la importancia económica que tienen los ingresos provenientes de los recursos naturales. Además, es necesario comprender que la institucionalidad extractiva fue creada con anterioridad a la ambiental. Este factor es clave a la hora de entender las dificultades para cumplir con disposiciones y regulaciones ambientales.

En Ecuador, la máxima autoridad concerniente a estos temas es el Ministerio de Ambiente. Al ser el ente regulador de la temática ambiental en el país, es el responsable de autorizar y dar seguimiento a las licencias ambientales de cada proyecto extractivo. El principal problema que existe con el manejo de esta temática es que no hay coordinación con las autoridades locales a la hora de entregar estas autorizaciones, puesto que esta competencia es exclusiva del Gobierno central (COOTAD, artículo 136). Otras actividades, como el registro de los consultores ambientales o las auditorías ambientales, son centralizadas también por el Ministerio de Ambiente, a pesar de que los municipios tienen competencias para regular y prevenir la contaminación ambiental en sus territorios (COOTAD, artículo 54).

Estas contradicciones en la práctica se reflejan en un distanciamiento entre las autoridades locales y nacionales, a la hora de tomar decisiones con respecto a la aprobación de los distintos requerimientos ambientales. La ausencia de coordinación ha llevado en algunos casos a problemas y conflictos entre los niveles de coordinación, a pesar de que el Gobierno Central cuenta con oficinas del Ministerio de Ambiente a nivel local, en la mayoría de las capitales provinciales del país.

iii. Gestión de la renta

Como se mencionó previamente, los municipios han evidenciado avances durante los últimos años con respecto a la captación de renta petrolera. De hecho, ahora existen marcos legales e impuestos especiales que establecen rubros que deben redirigirse a nivel local, que priorizan los territorios de donde se extraen los recursos. Sin embargo, pese a la existencia de estos marcos, el Estado mantiene todavía un rol regulador dentro de esta dinámica.

El marco normativo más emblemático del redireccionamiento de los ingresos petroleros a nivel local es el Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos¹⁴. Este marco regula la inversión local financiada con varios impuestos especiales petroleros y mineros a través de dos vías: el financiamiento mediante la empresa pública Ecuador Estratégico y el desarrollo de proyectos locales por parte de cada municipio. Hacia finales de 2016, la mayor parte de proyectos financiados a través de este mecanismo fueron direccionados a través de Ecuador Estratégico, lo cual reflejó que, aun en esta dinámica de gestión de la renta petrolera hacia lo local, el Estado tiene una injerencia importante sobre la decisión del destino de las inversiones.

Con la nueva Ley Amazónica, esta dinámica cambió. Se estableció el Fondo Común, el cual se destinará al financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial al cual podrán acceder los pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus organizaciones representativas. Asimismo, se creó el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, destinado a la inversión en vialidad, transporte y reparación ambiental, e inversión en alcantarillado, agua potable y saneamiento.

Otra problemática relacionada con la gestión de la renta petrolera que afecta a los gobiernos locales, no solo petroleros, sino de todo el país se vincula con la dependencia hacia los ingresos petroleros. Por ley (Constitución y COOTAD), los gobiernos locales deben recibir parte de los ingresos no permanentes (petroleros) y permanentes del presupuesto general

14. Este se puede consultar en el siguiente enlace: <<http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/images/leytransparencia/Base%20legal/Reglamentoparaasignacionderecursosproyectosdeinversionsocial.pdf>>.

del Estado. Esta dinámica ha generado que los gobiernos locales con menor población mantengan dependencia hacia esta renta, y no generen ingresos propios o capacidades de autogestión. A raíz del fin de precios altos del petróleo, se manifestó esta problemática cuando los municipios registraron ingresos menores y, producto de ello, tuvieron problemas para realizar el pago de sus obligaciones.

3. Análisis específico de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre los problemas seleccionados en Napo y Orellana

Con la finalidad de profundizar el análisis legal previo, este documento incluye el estudio de dos casos de provincias ecuatorianas con actividad petrolera. Este análisis permite conocer, en la práctica, el nivel de cumplimiento de las provisiones legales que regulan la participación y las competencias de los gobiernos locales en la toma de decisiones del sector petrolero. En esta sección, se incluyen las visiones de actores relevantes de la provincia para el sector petrolero. A partir de estas visiones, es posible profundizar en las problemáticas locales de ciertas dinámicas con respecto a su relación con el Gobierno central y bosquejar recomendaciones para incrementar la participación local en la toma de decisiones sobre la industria.

Para esto, se llevaron a cabo, en agosto de 2017, talleres y entrevistas en las principales ciudades de las provincias de Napo y Orellana¹⁵. Como parte de estos talleres, asistieron funcionarios de alto nivel (tomadores de decisiones) de instituciones locales, como el Ministerio del Ambiente, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Ecuador Estratégico, así como de organizaciones sociales y comunidades indígenas. Se trabajó principalmente con alcaldes, prefectos, directores de planificación y ambientales de municipios y gobiernos provinciales de ambas provincias.

Casos de estudio

Con la finalidad de evidenciar la dinámica local del sector petrolero, se eligieron dos provincias de Ecuador con realidades contrapuestas. La provincia de Napo mantiene actividad petrolera mínima; sin embargo, en ella, se pretende realizar actividades de explotación futura. Adicionalmente, dicha provincia se ha visto beneficiada por la renta petrolera a través de financiamiento de proyectos de desarrollo local y ha sido parte de procesos de consulta¹⁶. Por otro lado, se seleccionó la provincia de Orellana por su importancia estratégica para el país, debido a que en ella se ubican más de diez bloques petroleros, de los que se explota aproximadamente la tercera parte del petróleo que se produce en Ecuador.

En el año 2015, en Ecuador, se extrajeron 198 millones de barriles de petróleo. De estos, aproximadamente, 64 millones fueron extraídos en bloques ubicados dentro

15. Se puede encontrar una nota sobre los talleres y reuniones en Grupo FARO (s.f.).

16. Para ver las inversiones de Ecuador Estratégico en Napo y Orellana revisar en Gobierno de la República del Ecuador (s.f.).

de la provincia de Orellana. Esta provincia se encuentra situada en el nororiente del país, dentro de la región amazónica. Ocupa un territorio de aproximadamente 22.000 kilómetros cuadrados y es la tercera provincia más grande del país. Pese a su extensión, según el último censo de 2010, en la provincia, habitan 136 mil personas. Orellana cuenta con cuatro cantones: Aguarico, Francisco de Orellana, La Joya de los Sachas y Loreto. Esta provincia representa uno de los centros administrativos más importantes de la Amazonía. El Parque Nacional Yasuní se encuentra en esta provincia, lo cual demuestra su alto grado de biodiversidad.

Según el censo del año 2010, en la provincia de Napo, habitan 103 mil personas y es la octava provincia del país respecto a tamaño. La provincia de Napo está constituida por cinco cantones: Archidona, Carlos Julio Arosemena Tola, El Chaco, Quijos y Tena. A diferencia de Orellana, Napo basa su economía en el comercio, el turismo, la ganadería y la agricultura. Por tener ubicado dentro de la provincia el proyecto hidroeléctrico más importante del país, Napo se ha visto beneficiada de los recursos provenientes de sectores estratégicos. Según el artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, el 30% del superávit que obtenga las empresas públicas generadoras de energía eléctrica en la fase de operación será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto.

A diferencia de Orellana, donde se explotaron 64 millones de barriles de petróleo (32% del total del país), en 2015, Napo aportó con una producción de 2,2 millones de barriles (1% del total). No obstante, a raíz del fin del ciclo de precios del petróleo, la provincia de Orellana ha experimentado una importante crisis económica, causada por la salida de empresas petroleras y de deudas que acumula el Estado con contratistas¹⁷. Esta dinámica no se ha experimentado en Napo, que ha basado históricamente su economía en otras actividades.

Problemas identificados por actores subnacionales

Con respecto al rol de los gobiernos locales en la gobernanza y la toma de decisiones del sector petrolero, los actores locales provenientes de los municipios; de organizaciones sociales locales; e, incluso, de entidades gubernamentales que operan a nivel local coinciden en que las decisiones se encuentran centralizadas en el Ministerio de Hidrocarburos, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio del Ambiente, entre otros. En este sentido, se identificaron como principales criterios para analizar las problemáticas de ambas provincias los siguientes:

- **Normativa:** existen marcos legales que regulan la gobernanza e institucionalidad del sector petrolero a nivel nacional y local que superponen marcos en los que prevalece el Estado central sobre los municipios. Además, los marcos legales incentivan la explotación de petróleo en detrimento de otros marcos de protección ambiental y conservación.
- **Competencias y articulación de actores:** existe una marcada falta de articulación entre los actores que trabajan a nivel local, lo que duplica esfuerzos y causa ineficiencia. Se requiere coordinar acciones interinstitucionales y con otros actores que sean necesarias para articular estrategias más integrales y participativas para el desarrollo sostenible de los territorios.

17. Se pueden revisar notas de prensa sobre esta dinámica local en El Universo (2016) y Ecuador Transparente (2016).

- **Capacidades técnicas a nivel local:** los actores a nivel local, principalmente en los municipios de la Amazonía, no cuentan con la capacidad para presentar propuestas de proyectos de manejo de renta, diversificación o de monitoreo ambiental técnico necesarias para la adecuada gestión y gobernanza de los recursos.
- **Diversificación productiva y dependencia de los recursos naturales:** el desarrollo de los territorios petroleros –especialmente, la provincia de Orellana en el estudio muestra que la alta renta producto de la explotación petrolera evita que se genere una visión de desarrollo de largo plazo basada en la potenciación de otros sectores. Estos territorios son muy sensibles a las variaciones de los ingresos petroleros. Frente a ello, el fin del superciclo de las industrias extractivas ha marcado la necesidad de replantear la dinámica económica y productiva a nivel local.

Estas problemáticas se describen y analizan a continuación, según la etapa previa a la explotación, los aspectos ambientales y el manejo de la renta.

3.1 Condiciones de acceso en Napo y Orellana

En esta sección, se analiza el rol que han tenido los municipios y los gobiernos provinciales en la gobernanza y la toma de decisiones sobre las condiciones que existen para el acceso a la explotación petrolera en un territorio considerando los criterios descritos previamente. Este análisis se basa en la experiencia que han tenido actores clave durante los últimos años en este proceso.

A pesar de que el COOTAD brinda a los municipios las competencias sobre el régimen del uso del suelo y de los sistemas de participación ciudadana, el sector petrolero ha recibido a lo largo de los últimos años un tratamiento diferenciado. Según los actores entrevistados, la consulta previa es un proceso que históricamente no se ha llevado a cabo, sino hasta los últimos dos años. Las empresas petroleras privadas que operan en Ecuador corresponden a concesiones que se realizaron hace más de diez años, que no contaron con procesos de consulta. A raíz de la intención del gobierno de implementar nuevos procesos de licitación, hace tres años, se creó el reglamento para la consulta previa. Sin embargo, pese a que cuenta con un marco legal que regula el proceso de consulta, según los actores locales, este proceso ha sido meramente informativo. De acuerdo con la Secretaría de Hidrocarburos, en el año 2011, se realizaron procesos de consulta conforme lo establece el marco legal¹⁸. No obstante, el Municipio de Joya de los Sachas y actores de comunidades indicaron que no habían sido invitados a este proceso.

Las organizaciones sociales y comunidades indígenas sostienen que este proceso se ha llevado a cabo para informar sobre las operaciones a realizarse, y para identificar cómo las comunidades o población cercana a la operación pueden beneficiarse de proyectos o iniciativas sociales. Por su parte, los municipios afirman que no mantienen ningún rol en este proceso, puesto que la Secretaría de Hidrocarburos es la entidad que lo lleva a cabo. Adicionalmente, indican que, en ciertos casos, determinados gobiernos locales alineados al régimen oficial acompañan el proceso de consulta; sin embargo, no tienen poder de decisión sobre el mismo. Varios actores señalan que el proceso se ha llevado a cabo con irregularidades y que, debido a la prioridad de licitar nuevas concesiones, se vulneran

18. Al respecto, se puede consultar el siguiente enlace: http://www.secretariahidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/resumen_ejecutivo_consulta_previa.pdf

derechos de las poblaciones. En casos como en Joya de los Sachas, el Municipio recibe quejas y reclamos por parte de la sociedad civil, que es directamente afectada por la explotación por casos como derrames y enfermedades.

El Municipio de Joya de los Sachas, donde se encuentra uno de los bloques petroleros más importantes del país, señaló que, por llevar una línea de pensamiento contraria al gobierno saliente, durante la última década, no participó en ningún proceso ni decisión previa al otorgamiento de concesiones, tales como procesos de consulta, o de socialización de posibles impactos ambientales o sociales de concesiones. Según el alcalde del municipio, a pesar de que ahora cuenta con una ventana de oportunidad para dialogar con el nuevo gobierno, durante la última década, sintió cómo se politizó el tema petrolero en su cantón, debido a que se apartó de todo proceso o toma de decisión relevante al sector petrolero. Frente a ello, el Municipio enfocó sus esfuerzos en trabajar en otras competencias, tales como seguridad, agua, vialidad, entre otras. Las autoridades consideran que podrían tener un rol fundamental en estos procesos para tender puentes con la población a partir de su experiencia y del conocimiento sobre sus prioridades.

La falta de involucramiento en las condiciones de acceso merma la gobernabilidad del sector petrolero. De acuerdo con el alcalde de Joya de los Sachas, contar con una articulación entre el Municipio y las entidades centrales permitiría ahorrar esfuerzos, y serviría para tender puentes entre la población y las entidades gubernamentales. Para la sociedad civil, esto ha generado (principalmente, en Orellana) conflictos entre actores públicos, el Gobierno central, y comunidades indígenas y población, lo que duplica esfuerzos y desarticula el trabajo local.

Como solución a la problemática de escasa articulación y coordinación de trabajo entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado, desde la nueva Ley Amazónica, se propuso la creación del Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Los actores identificaron como una de las problemáticas más importantes la falta de cumplimiento de los marcos legales existentes, y la necesidad de conformar nuevos marcos que brinden un rol de acompañamiento y toma de decisiones a los municipios en función de sus competencias. En el caso de los municipios que formaron parte de la investigación, los actores señalaron que, a pesar de que se han evidenciado esfuerzos de redirigir renta petrolera hacia el nivel local, estos no han participado de manera directa o indirecta en la decisión sobre extraer petróleo ni en procesos de licitación o consulta. En este sentido, si bien reconocen que el campo de acción de sus competencias es mínimo respecto al sector, ellos son los más perjudicados por la explotación, por lo que se deberían extender estas competencias.

Adicionalmente, se reconoció que existe un importante desafío en cuanto a la falta de capacidades de las autoridades y los técnicos de los municipios en cuanto al acompañamiento de procesos de consulta y licitación de nuevos bloques petroleros. Por ejemplo, señalaron que se necesitan capacidades con las que no cuentan para el análisis de estudios geológicos. Este aspecto debe ir acompañado por una “despolitización del sector petrolero” con respecto a la relación entre los municipios y el Gobierno central. Se evidenciaron casos en los que existe un tratamiento preferencial para municipios alineados con el régimen oficialista o a favor de la explotación petrolera. En estos casos, los municipios son invitados a procesos de consulta. Sin embargo, mantienen un rol secundario, debido a que la decisión de extraer recae en el Ministerio de Hidrocarburos y el proceso de consulta lo lleva a cabo la Secretaría de Hidrocarburos.

Finalmente, una recomendación fuerte se enfocó en la necesidad de articularse entre los actores más relevantes de la explotación petrolera a nivel local. La mayoría de actores coincidieron en la necesidad de articular el trabajo de sus instituciones en procesos de consulta y licitación. Los municipios y las prefecturas indicaron que, pese a estar conscientes de que no es su competencia, sus aportes, así como los de otras instituciones locales, serían valiosos para realizar estos procesos.

3.2 Gobernanza ambiental en Napo y Orellana

La problemática ambiental en las provincias de Napo y Orellana fue señalada como prioritaria por parte de los actores que participaron en la investigación. Según ellos, las decisiones relevantes a la temática ambiental se encuentran subordinadas a la prioridad de extraer petróleo y, por otra parte, la institucionalidad ambiental local está debilitada ante la autoridad ambiental nacional. Esta problemática se evidencia en los conflictos que han surgido a partir de los impactos ambientales producidos por las empresas.

Al igual que en el caso de la sección previa, a pesar de que existe un marco legal y normativo para la prevención de impactos ambientales que regula las actividades hidrocarburíferas, la industria petrolera, al ser declarada como estratégica para el país, mantiene prioridad, por lo que varias de estas provisiones legales se vulneran. A ello se suma que, como coinciden los actores locales, la política ambiental del país se encuentra centralizada en el Ministerio del Ambiente y las unidades operativas del mismo a nivel local solo cumplen con sus lineamientos. Con respecto a la coordinación entre entidades de control ambiental, en ambas provincias, los actores mencionaron que existe una evidente desarticulación, principalmente, entre el Ministerio del Ambiente Central (ubicado en Quito), las direcciones del Ministerio del Ambiente para ambas provincias, y las direcciones ambientales de los municipios y las prefecturas.

En el caso del cantón de Joya de los Sachas, el alcalde señala que existen constantes casos de derrames y enfermedades por los impactos de la industria; esta dinámica se agudiza, según el alcalde, puesto que el Oleoducto Transecuatoriano atraviesa la ciudad. También, se ha visto afectada por el litigio internacional que Ecuador mantiene con la empresa multinacional Chevron por afectación ambiental. De acuerdo con el alcalde del cantón, debido al litigio, no es posible atender afectaciones ambientales que sirven como prueba, por lo están incrementando los casos de daños a la salud de los habitantes. En este litigio, el municipio no ha cumplido con ningún rol activo ni de acompañamiento.

Finalmente, los actores entrevistados, principalmente de la provincia de Napo, indicaron que en la provincia, además del petróleo, existen problemáticas importantes, como la presencia de minería a mediana y pequeña escala, y la tala de árboles para venta de madera. Según las autoridades ambientales de Napo, el Ministerio del Ambiente debe enfocarse, no solo en el petróleo, sino también en estas actividades que pueden causar, inclusive, un mayor daño.

En síntesis, las tres problemáticas más importantes identificadas por los actores recaen en una subordinación del sector ambiental al petrolero, la falta de capacidades a nivel local, y la falta de articulación y competencias de los municipios y otras instituciones ubicadas en ambas provincias.

En este sentido, a pesar de contar con marcos normativos fuertes, el sector ambiental se ha visto relegado a un rol secundario por la priorización de la extracción por parte del

Estado. Existen marcos legales, como el Texto Único de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, el Código Orgánico del Ambiente y el Reglamento Ambiental de Actividades Hidrocarburíferas. De acuerdo con los actores que participaron en las entrevistas y talleres, estos presentan dos desafíos. En primer lugar, el cumplimiento de estos marcos se centraliza en la casa matriz del Ministerio del Ambiente: dichos marcos legales no establecen ninguna competencia ni rol de los municipios o prefecturas en las actividades de control ambiental del sector petrolero. En segundo lugar, el control ambiental que establecen se ha visto subordinado ante la explotación petrolera en Ecuador. Los actores coincidieron que la prioridad en Ecuador es explotar el petróleo y que, a pesar de que el MAE tiene un rol de seguimiento y control ambiental, este papel se ve disminuido ante la intención de extender la frontera petrolera.

Si bien los municipios no tienen competencia en la gobernanza ambiental, señalaron que debería otorgárseles un rol más activo en esta temática y que ellos deberían poder exigir a las empresas cumplir con ciertas normas. Por su parte, el Ministerio del Ambiente afirmó que asignarles este rol a los municipios podría politizar y retrasar procesos.

En cuanto a las competencias, los actores entrevistados resaltaron que los municipios y las prefecturas no tienen ningún rol sobre la gobernanza ambiental y las actividades de control ambiental. Por ejemplo, los municipios no desempeñan ningún papel en procesos como la elaboración y la aprobación de estudios de impacto ambiental y de planes de manejo ambiental. Sin embargo, municipios, como el de Joya de los Sachas, realizan actividades de inspección de derrames, y acompañamiento de procesos de reparación y compensación.

En este sentido, una de las acciones a ejecutar entre el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, establecido en el artículo 55 de la Ley Amazónica, es la incorporación de criterios de cambio climático en los planes de ordenamiento territorial. En ellos, se incluirán medidas de adaptación y mitigación del cambio climático con el objetivo de involucrar a las autoridades en la planificación, la articulación y la coordinación de procesos.

Como problemática adicional, se identificó la falta de presupuesto y capacidades, lo que genera, a su vez, un monitoreo ambiental insuficiente, según las direcciones provinciales del MAE. Desde los municipios y las prefecturas, los actores plantearon que la falta de competencias y de un rol en el control ambiental del sector petrolero es la causa de que no intervengan en el proceso. Existen casos, como el del municipio de Joya de los Sachas, cuyas autoridades señalan que, con un elevado costo que es financiado por ellos, la entidad toma muestras de la contaminación y realiza informes para entregarlos al Ministerio del Ambiente, y, pese a ello, no reciben respuesta alguna. Organizaciones sociales y comunidades indígenas coincidieron con estos desafíos y sostuvieron que, en efecto, el MAE no cuenta con las capacidades ni el personal fijo necesario para analizar y monitorear los impactos ambientales.

Por último, se priorizó como un desafío la falta de articulación de actores clave, que responde a que existen varias entidades a nivel local con competencias ambientales. En lo que respecta al sector petrolero, estas entidades son el MAE matriz y las direcciones provinciales ambientales. Pese a que no tienen competencia, las direcciones y secretarías ambientales de los municipios y las prefecturas realizan actividades en caso de derrames, controles, remediación, afectaciones, entre otros. De acuerdo con los hallazgos de la investigación, la articulación entre el MAE, los municipios y las prefecturas es nula. De igual

manera, existe poca articulación entre el MAE matriz y sus direcciones provinciales en una relación vertical, “de arriba hacia abajo”. Esta falta de articulación duplica esfuerzos de las entidades ambientales, lo que generan conflictos.

La balanza de los temas ambientales y la extracción petrolera en Ecuador ha estado históricamente inclinada hacia la explotación. Esta dinámica causa que exista un rol mínimo en esta temática para los gobiernos locales y un rol secundario para las entidades ambientales descentralizadas. Debido al potencial que tienen los controles ambientales para retrasar procesos de explotación petrolera, esta competencia se ha centralizado y se mantiene subordinada a los ministerios, como el de Hidrocarburos y de Finanzas.

3.3 Gestión de la renta extractiva en Napo y Orellana

Los actores locales coinciden en que el proceso de gestión de la renta petrolera desde su inicio ha sido centralizado y manejado desde el Gobierno central sin que los municipios tengan mayor participación. Otro aspecto que preocupa a los actores locales es que, a raíz del fin de precios altos del petróleo y la posterior crisis económica del país, los flujos de renta petrolera redistribuida a nivel local han disminuido significativamente hasta el punto de parar obras en construcción.

Según los actores, la renta petrolera a ser distribuida se concentraba en entidades como ECORAE y la empresa pública Ecuador Estratégico. Según las autoridades municipales, los gobiernos locales se encuentran más capacitados para ejecutar obras con estos recursos, puesto que conocen las prioridades estratégicas de las ciudades y las provincias. Además, sostuvieron que Ecuador Estratégico, principalmente, durante la bonanza petrolera, ejecutó obras de infraestructura innecesarias y suntuosas que en ciertos casos se encuentran abandonadas o subutilizadas. Existe un canal alternativo para que gobiernos locales puedan acceder a estos recursos a través de la presentación de propuestas de proyectos; sin embargo, según el alcalde de Joya de los Sachas, su municipio había presentado propuestas de proyectos urbanos o de infraestructura sin éxito, debido a temas políticos o porque los municipios no cuentan con las capacidades de generar propuestas que cumplan los requerimientos impuestos por el Gobierno central.

De acuerdo con el director provincial de ECORAE, los recursos del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico fueron fundamentales para la inversión, principalmente, en proyectos de salud y vialidad, enfocados en las comunidades indígenas. Asimismo, parte de este fondo fue destinado directamente a los presupuestos de los gobiernos locales sobre lo que sí tuvieron poder de decisión.

Por otro lado, la politización de la gestión de la renta petrolera se reconoció como otro de los problemas más importantes. Según sostienen varios actores, los mayores beneficiarios de la redistribución petrolera han sido los gobiernos alineados con el régimen oficialista y otros que apoyan la actividad petrolera. En casos en que los municipios mantienen posiciones contrarias a la actividad o a la política oficialista, se han generado desafíos para acceder a los recursos. En esa línea, se mencionó que la gestión de la renta le ha servido al gobierno para legitimar la explotación petrolera, debido a que la inauguración de obras de infraestructura ha estado acompañada por un importante aparataje de propaganda a favor de la explotación petrolera. Adicionalmente, se identificó como crítica la situación económica de provincias como Orellana o Sucumbíos por la reducción de los precios del petróleo y el consecuente abandono de empresas que proveían servicios al sector.

Como una problemática adicional identificada, principalmente, por los municipios, se mencionó la disminución del rol de las empresas privadas para el financiamiento de obras en las ciudades de ambas provincias. De acuerdo con las autoridades municipales, antes de que se gravaran nuevos impuestos y excedentes a las empresas, los municipios podían negociar directamente con las empresas privadas el financiamiento o el cofinanciamiento de obras sociales. Actualmente, las empresas se niegan a financiar proyectos alegando que el canal para esto es el Gobierno central.

A pesar de contar con un marco legal habilitante para la generación de obras, existe una polarización entre actores que buscan atraer recursos para su lado sin pensar en el bien común. Este problema se agudiza a raíz del fin del ciclo de precios históricos del petróleo, que ha llevado a una disminución significativa de los recursos.

Conclusiones

Esta investigación se llevó a cabo en dos etapas. La primera etapa consistió en una revisión exhaustiva de los marcos legales que regulan el sector petrolero en Ecuador y su posterior análisis para identificar el rol que tienen los gobiernos locales en la toma de decisiones del sector según estos marcos. En la segunda etapa, se incluyó el estudio de caso de las provincias de Orellana y Napo con la finalidad de identificar, junto con actores relacionados a la industria petrolera a nivel local, si en la práctica los marcos legales se cumplen y evidenciar cuál ha sido el verdadero rol de los gobiernos locales en la gobernanza del sector.

Como principal hallazgo, se identificó que los marcos legales no brindan un rol activo a los gobiernos locales en la toma de decisiones del sector petrolero en las tres temáticas de condiciones de acceso, gobernanza ambiental y gestión de la renta. Según los marcos legales revisados, la toma de decisiones del sector se encuentra concentrada en instituciones centrales, como el actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Finanzas y otras agencias que son parte de estas instituciones. Específicamente, en el tema de gestión de la renta, la toma de decisiones sobre las inversiones locales financiadas con ingresos petroleros se concentraba en las instituciones públicas Ecuador Estratégico y el ECORAE. En este sentido, los gobiernos locales han desempeñado un rol secundario y, en muchos casos nulo, al momento de tomar decisiones en cualquiera de las fases de la cadena de valor del petróleo. En la práctica, basados en las entrevistas y los talleres con tomadores de decisión de instituciones relacionadas con el sector petrolero a nivel local, se sustentó el hallazgo de los marcos legales y se concluyó que los gobiernos locales no tenían ningún rol en la toma de decisiones del sector petrolero. Según los actores, han existido procesos de descentralización a nivel nacional durante los últimos años; sin embargo, el centralismo se mantuvo en las áreas prioritarias y estratégicas del gobierno. Así, se evidenció que existe un rol secundario en la toma de decisiones de las unidades y direcciones provinciales descentralizadas de los ministerios y entidades matrices. De hecho, fue común escuchar la frase "Las decisiones se toman en Quito" o "Este es un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo".

Como principales problemáticas para el proceso de inclusión de los gobiernos locales en la gobernanza del sector, se identificaron tres problemáticas como las más importantes. En primer lugar, existe una falta de capacidades a nivel local que impide que los gobiernos locales accedan a renta petrolera y que participen en procesos previos a la explotación, tales como estudios de impacto ambiental, planes de manejo, entre otros. Esta problemática se

agudiza en zonas rurales donde las autoridades de juntas parroquiales no pueden acceder a las mismas oportunidades que municipios o prefecturas. Los actores locales coinciden en que es necesario un proceso de creación y fortalecimiento de capacidades por parte del Gobierno central dirigido a los gobiernos locales, que permita que puedan participar de manera activa en la toma de decisiones del sector.

En segundo lugar –quizás, la problemática más señalada–, los actores identificaron la politización histórica del sector petrolero como un desafío que no permite que los gobiernos locales participen de la toma de decisiones del sector. En este sentido, diferencias políticas e ideológicas, y posiciones a favor y en contra de la explotación petrolera son las que marcan la relación entre el Gobierno central y los gobiernos locales. Según los actores, es necesario un trato igualitario a todos los gobiernos locales, que permita que sean parte del proceso de toma de decisiones. En general, los gobiernos locales, a pesar de estar conscientes de sus desafíos y falta de capacidades, demandan que la renta petrolera se redirija directamente hacia sus presupuestos y tener un rol vinculante en la toma de decisiones del sector.

Se puede concluir que existe una desarticulación entre el trabajo de las instituciones centrales, los gobiernos locales (municipios y prefecturas) y las instituciones locales. Durante la investigación, se pudo evidenciar que, pese a trabajar en temáticas similares, los gobiernos municipales y prefecturas no realizan esfuerzos por articular su trabajo, y este no es articulado tampoco con las instituciones locales, como, por ejemplo, las direcciones provinciales del Ministerio del Ambiente. Este trabajo tampoco se articula con instituciones de inversión local, como Ecuador Estratégico y el ECORAE. Dicha desarticulación genera duplicación de esfuerzos, desperdicio de recursos e ineficiencia de la gestión local.

Es necesario que en el país exista un esfuerzo de diálogo y articulación de actores que permita superar diferencias, y trabajar en conjunto entre todas las instituciones y los gobiernos locales relevantes a la industria petrolera. Para lograr esto, es preciso que se cree un marco legal que brinde mayor protagonismo a los gobiernos locales a lo largo de la cadena de toma de decisiones del sector. Este marco, aunque no sea vinculante, al menos, debe tener un rol de acompañamiento, monitoreo y de generación de recomendaciones. Finalmente, es necesario incluir el debate sobre los desafíos que presenta el fin del ciclo de precios del petróleo a estos actores. Actualmente, las ciudades tradicionalmente petroleras enfrentan desafíos económicos causados a raíz del fin del ciclo histórico de precios del petróleo, por lo que una articulación de su trabajo es cada vez más necesaria.

4. Referencias

- Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (s.f.). *Control de hidrocarburos*. Disponible en <http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/>
- Banco Central del Ecuador (2017, septiembre). *Información Estadística Mensual*. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Boscán, A. (2017). "Odebrecht salpica corrupción petrolera". *Expreso.ec*, 15 de agosto. Disponible en: <http://bit.ly/2i1QZbU>
- Ecuador Estratégico (s.f.). "Inversión nacional". *Ecuador Estratégico*. Recuperado de: <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/inversion-nacional/>.

- Ecuador Transparente (2016). "Crisis nunca antes vista en Orellana y lago Agrio (Video)". *Ecuador Transparente*, 17 de febrero. Disponible en: <http://bit.ly/2x61dKO>
- El Universo (2016). "Sectores parados en provincia de Orellana, zona que vivía del petróleo". *El Universo*. Economía, 25 de enero. Disponible en: <http://bit.ly/2wqho5X>
- EP Petroecuador (s.f.). *EP Petroecuador*. Disponible en: <https://www.eppetroecuador.ec/>
- Flores, T. (2016). La corrupción en el sector petrolero sacude la política ecuatoriana". *ABC Internacional*, 17 de octubre. Disponible en: <http://bit.ly/2ya125Z>
- Focus Ecuador (2017). "Las cabezas de la corrupción petrolera". *Focus Ecuador*, 5 de enero. Disponibles en: <http://bit.ly/2wZLUb8>
- Grupo FARO (s.f.). *Grupo FARO. Ideas y acción colectiva*. Disponible en: <http://bit.ly/2yPz7W9>
- Herrera, J. J., & Jarrón, S. (2013). *Generación y distribución de ingresos petroleros durante el año 2012*. Quito: Grupo FARO.
- Jarrín, S. (2016). *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales: Ecuador*. Lima: NRGI.
- La Hora (2005, 21 de abril). *Cronología de la inestabilidad política*. Recuperado el 19 de septiembre de 2017: <https://lahora.com.ec/noticia/1000322232/cronologc3ada-de-la-inestabilidad-polc3adtica>
- La República (2017, septiembre). "Contratos participativos animan inversión petrolera en Ecuador". *La República*.
- Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. Quito, 1 de diciembre de 2003.
- Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno. Registro Oficial N° 244. Quito, 27 de julio de 2010. Disponible en http://www4.eppetroecuador.ec/lotaip/pdfs/vigente/Ley_Reformatoria_Hidrocarburos.pdf
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralización (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralización. Disponibles en: https://ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf
- Petroamazonas EP (s.f.). *Petroamazonas EP*. Disponible en: <https://www.petroamazonas.gob.ec/>
- Reglamento para Asignación de Recursos Proyectos de Inversión Social. Decreto Ejecutivo 1135. Quito, 9 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/images/leytransparencia/Base%20legal/Reglamentoparaasignacionderecursosproyectosdeinversion-social.pdf>
- Valarezo, G. R. & Tores Dávila, V. H. (2004). *El desarrollo local en el Ecuador. Historia, actores y métodos*. Quito: Abya-Yala.

5. Marcos legales revisados

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010)
- Código Orgánico del Ambiente (2017)
- Constitución de la República (2008)
- Ley de Hidrocarburos (1978)
- Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2003)
- Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley del Régimen Tributario Interno
- Reglamento a la Ley de Hidrocarburos (2010)
- Reglamento Ambiental Actividades Hidrocarburíferas (2001)
- Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (2012)
- Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos (2012)
- Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (2003)

Anexo 1

Cadena de toma de decisiones sector petrolero: caso Ecuador

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Condiciones previas	Consulta previa	Aplicar y liderar el proceso de consulta previa de bloques hidrocarburíferos. Esta competencia es nacional, pero su nivel de aplicación es local.	Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos (2012), artículo 6	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Consulta previa	Supervisar el proceso de consulta previa. Esta competencia es nacional, pero su nivel de aplicación es local.	Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos (2012), artículo 8	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Condiciones previas	Participación social	Informar a la población sobre la posible realización de actividades y/o proyectos, y de los posibles impactos socioambientales; además, recoge sus opiniones para incorporarlas en los estudios ambientales. Esta competencia es nacional, pero su nivel de aplicación es local.	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, artículos (2003), artículos 44 - 46 Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 184	Ministerio de Ambiente	Nacional
	Competencias sobre los sectores estratégicos	Son responsabilidad del Gobierno Central la gestión y la rectoría de manera exclusiva de los sectores estratégicos (manejo y explotación de recursos naturales renovables y no renovables).	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010); artículo 111.	Gobierno Central (Poder Ejecutivo).	Nacional
	Otorgar licencias ambientales para proyectos estratégicos	Las licencias ambientales para proyectos estratégicos son una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 136.	Ministerio de Ambiente	Nacional
	Convocar a licitaciones petroleras	Llevar a cabo los procesos de licitación petrolera para la adjudicación de nuevos bloques	Reglamento a la Ley de Hidrocarburos (2010), artículo 41	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
	Aceptar la consulta previa	Aprobar los resultados de la consulta previa. En caso de ser negativa, el Ministerio de Hidrocarburos toma la decisión	Ley de Hidrocarburos (1978); artículo 93-d.	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
	Aprobación de estudios ambientales	Aprobar los estudios ambientales para el desarrollo de proyectos hidrocarbúricos	Reglamento Ambiental Actividades Hidrocarbúricas (2001), artículo 35 Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 179	Ministerio de Ambiente	Nacional

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Condiciones previas	Registro de consultores ambientales	Calificar consultores que pueden llevar a cabo los estudios ambientales para los proyectos de hidrocarburos	Reglamento Ambiental Actividades Hidrocarburíferas (2001), artículo 38.	Ministerio de Ambiente	Nacional
	Realizar auditorías ambientales.	Verificar el cumplimiento de los estudios de impacto ambiental a través de auditorías ambientales	Reglamento Ambiental Actividades Hidrocarburíferas (2001), artículo 42 Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 180	Consultores ambientales aprobados por el Ministerio de Ambiente	Nacional
	Aprobación obras civiles	Aprobar la construcción de obras civiles, como carreteras, dentro de las áreas de los campos	Reglamento Ambiental Actividades Hidrocarburíferas (2001), artículo 84	Ministerio de Ambiente	Nacional
Exploración	Control y fiscalización	Regular y fiscalizar las actividades correspondientes a la exploración de petróleo	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 11	Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH)	Nacional
	Subscripción de los contratos de exploración	Subscribir contratos de exploración	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 6-A, Lit. a.	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Aprobación de los planes de exploración y desarrollo de yacimientos	Aprobar los planes de exploración	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 31, Lit. b.	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Declaración de la caducidad de los contratos	Dar por terminados los contratos en base a las causales que se encuentran en la Ley	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 74	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
	Autorización para la cesión de derechos de exploración y traspaso de contratos.	Autorizar el traspaso de contratos y derechos entre empresas	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 79	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
	Exoneración arancelaria a maquinaria para exploración	La Secretaría de Hidrocarburos pedirá la exoneración de la maquinaria utilizada para la exploración, para que esta no pague aranceles al entrar al país.	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 87	Ministerio de Finanzas	Nacional

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Exploración	Expropiación de terrenos para la exploración petrolera	El Ministerio de Hidrocarburos podrá declarar áreas de interés nacional que podrían ser expropiadas para la explotación petrolera.	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 91	Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
Explotación	Explotación de hidrocarburos en el país	Explotar los yacimientos de hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 2	Empresas públicas y, de establecerse necesario, empresas privadas	Nacional
	<i>Downstream</i> de los hidrocarburos explotados	Transporte, refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 3	Empresas públicas y de establecerse necesario empresas privadas.	Nacional
	Política hidrocarburífera	Delinear y tomar decisiones sobre la política nacional de explotación de hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 6	Presidente de la República	Nacional
	Control y fiscalización	Regular y fiscalizar las actividades correspondientes a la explotación de petróleo	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 11	Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH)	Nacional y local
	Suscripción y gestión de contratos de exploración	Promocionar, suscribir y manejar los contratos de explotación con empresas privadas	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 12.	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Definir los bloques petroleros	Definir y administrar las áreas de explotación petrolera	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 6ª.	Secretaría de Hidrocarburos.	Nacional
	Adjudicar contratos, llamar concursos	Adjudicar de contratos	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 18B	Comité de Licitaciones, Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Estudio de impacto ambiental	Realizar los estudios de impacto ambiental <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> durante actividades hidrocarburíferas	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (2003), artículos 34, 35 y 36	Ministerio de Ambiente	Nacional
	Permisos ambientales	Otorgar permisos y licencia ambiental para las actividades hidrocarburíferas	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (2003), artículos 39 y 40	Ministerio de Ambiente	Nacional

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Explotación	Registro de emisiones y transferencias	Establecer un registro de emisiones y transferencias de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y desechos peligrosos	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (2003), artículo 52	Ministerio de Ambiente	Nacional
	Determinar daños ambientales	Determinar los daños ambientales, atribuir responsables y establecer medidas de reparación	Código Orgánico del Ambiente (2017), artículos 288-297	Ministerio del Ambiente	Nacional
	Sanciones	Proporcionar sanciones administrativas	Código Orgánico del Ambiente (2017), artículos 298-302	Ministerio del Ambiente en general, y GAD con respecto a fauna y arbolado urbano	Nacional
	Contratos petroleros	Declarar la caducidad de los contratos petroleros	Ley de Hidrocarburos (1978), artículos 74 y 75 Reglamento a las Reformas a la Ley de Hidrocarburos (2010), artículo 36	Ministerio de Hidrocarburos a petición de la Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
Cierre	Recibir los pozos de las empresas privadas que los explotan	Verificar cierre del bloque petrolero	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 29	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Permiso ambiental de cierre	Recibir y verificar los informes de cierre de actividades conforme a lo establecido en el plan de manejo ambiental	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (2003), artículo 43	Ministerio de Ambiente	Nacional
Otro	Generación y gestión de la renta	Plantear el régimen tributario del sector hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 7	Presidente de la República y Ministerio de Hidrocarburos	Nacional
	Manejo de información petrolera	Administrar la información estadística y técnica proporcionada por las empresas públicas y privadas en el Banco de Información Petrolera (BIPE)	Reglamento de Actividades Hidrocarburíferas (2002), artículos 70 y 74	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional.
	Áreas protegidas	Evaluar y declarar áreas protegidas	Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 43.	MAE con solicitud de los GAD	Nacional

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Otro	Áreas protegidas	Administrar, manejar y financiar las áreas protegidas	Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 44.	GAD	Local
	Áreas protegidas	Llevar el Registro Nacional de Áreas Protegidas	Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 51.	Ministerio del Ambiente	Nacional
	Generación y gestión de la renta	Establecer y cobrar las regalías a las empresas privadas	Ley de Hidrocarburos (1978), artículos 50 y 51	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Generación y gestión de la renta	Fijar tarifas para el cobro a empresas de explotación petrolera por barril extraído y por el uso de oleoductos	Ley de Hidrocarburos (1978), artículos 62	Secretaría de Hidrocarburos	Nacional
	Generación y gestión de la renta	Los GAD participarán de un monto no menor al 5% de los ingresos no permanentes del Estado.	Constitución de la República (2008), artículo 271	Ministerio de Finanzas	Nacional
	Generación y gestión de la renta.	Los GAD tendrán derecho a participar de la renta generada por la explotación de recursos naturales en su territorio.	Constitución de la República (2008), artículo 274 Código Orgánico de Organización Territorial (2010), artículo 175	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Local
	Generación y gestión de la renta	Se crea el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico con 1 dólar por cada barril extraído	Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2003), artículo 1	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Local
	Generación y gestión de la renta	Los gobiernos deberán usar al menos el 80% de estos recursos para proyectos de vialidad y saneamiento ambiental.	Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2003), artículo 4	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Local
	Comercialización.	Fijar los precios de venta de los combustibles	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 72	Presidente de la República	Nacional
	Importación y trámites aduaneros	Autoriza la importación sin impuestos y trámites aduaneros	Ley de Hidrocarburos (1978), artículo 87	Ministerio de Finanzas	Nacional
Hidrocarburos	Competencia exclusiva	Constitución de la República (2008), artículos 261 y 313	Estado central	Nacional	

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Otro	Gestión de la renta.	Competencia para ejecución de proyectos estratégicos	Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (2012), artículos 3 y 4	Gobierno central y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Nacional y local
	Gestión de la renta	Asignación de recursos para la ejecución de proyectos estratégicos	Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (2012), artículo 6	Ministerio de Hidrocarburos y Ministerio de Finanzas	Nacional
	Gestión de la renta	Canalizar los recursos hacia los GAD para la ejecución de proyectos estratégicos	Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (2012), artículos 2 y 9	Banco del Estado	Local
	Gestión de la renta	Ejecutar a nombre del Gobierno central proyectos estratégicos a nivel local	Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Áreas de Influencia donde se ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (2012), artículos 2 y 9	Ecuador Estratégico (EP)	Local
Competencias de los Municipios	Uso de suelo	Establecer el régimen de uso de suelo	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 54, Lit c.	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)	Local

ETAPA	ACTIVIDAD	COMPETENCIA	NORMATIVIDAD	ENTIDAD A CARGO	NIVEL
Competencias de los Municipios	Participación ciudadana	Implementar sistemas de participación ciudadana en el cantón	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 54. Lit d.	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)	Local
	Combatir la contaminación ambiental	Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el cantón	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 54. Lit k.	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)	Local
	Delimitar el uso de espacios públicos	Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas, lechos de ríos, lagos, y lagunas	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 55, Lit j.	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)	Local
	Regular la minería no metálica	Regular, autorizar, y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010), artículo 55. Lit l.	Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)	Local

