

Un caso de ceguera colectiva: el desastre de los sectores estratégicos

< POR LUIS TAPIA >

Uno de los peores síntomas del proceso vivido por el Ecuador —que Rafael Correa seguro llamaría “la larga noche neoliberal” — es la situación de los sectores estratégicos de la economía. Telecomunicaciones, energía, petróleo y minería han sido abandonados por el Estado y parecen artículos de una feria, en la que los únicos que ganan son poderosos intereses privados, sin que generen desarrollo para el país... La electricidad y las telecomunicaciones fijas no se privatizaron, pero las administran pésimas empresas públicas. La inercia de 15 años frente al sector petrolero estatal continúa en el actual gobierno, en tanto las empresas privadas tiemblan por la incertidumbre. En minería el modelo del Banco Mundial de un Estado débil y prescindente y mineras todopoderosas no funcionó, pues en la ecuación no se consideró a las comunidades locales.

Ilustraciones: P. Rocha/E. Nivas.



La estrategia es el proceso elegido para lograr un objetivo. Los estrategas militares planean y dirigen las campañas bélicas, el movimiento y la disposición de sus fuerzas con el objetivo de vencer al enemigo. Las empresas definen estrategias para modernizar su tecnología productiva, optimizar sus sistemas administrativos y ampliar su mercado. También los países se proponen estrategias para acelerar su crecimiento económico y su desarrollo.

En el siglo XVIII, la estrategia británica de crecimiento conjugó un riguroso proteccionismo —el contrabando era sancionado con la pena capital— con el sistemático desmantelamiento de las industrias textiles de India y Egipto. Un siglo más tarde, EEUU se negó a aceptar el libre cambio propuesto por la misma Inglaterra (una vez consolidado su imperio industrial) y prefirió invocar la noción de “industria naciente”, propuesta por el último de los economistas clásicos, John Stuart Mill. Otro siglo más adelante, en el Cono Sur de América, Raúl Prebisch, al mando del *think tank* de la Cepal, propuso para América Latina la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), estrategia que no dio buenos resultados en esta región pero que, bien aplicada, sirvió a los Tigres Asiáticos para dar el salto al llamado Primer Mundo.

La estrategia siempre estuvo presente en los procesos de desarrollo; activamente, como en los casos descritos, o por omisión, como ha ocurrido desde que las doctrinas neoconservadoras del desarrollo se impusieron como parte del discurso de la globalización de los mercados, inhibiendo la capacidad reguladora y de gestión de los estados menos desarrollados.

Los sectores estratégicos

“Todos los sectores son estratégicos, desde el agua o el trigo hasta los satélites y la robótica. Pero si buscamos y rebuscamos, solo cuatro áreas lo son de verdad: investigación, cultura, defensa y energía”, afirmaba en el Collège de France **Raymond Aron**, hace ya largos

28 años, en un país donde el Estado de bienestar había dejado de ser un ideal por alcanzar, que se apresuraba a apoyar decididamente la fase final de la unificación europea.

Son los objetivos sociales del desarrollo, conjugados con la dotación —o su carencia— de recursos y la forma de operación de los mercados, los que determinan los sectores estratégicos. Mientras más falencias caracterizan a la mecánica del mercado, más estratégico puede resultar uno u otro sector económico.

Los sectores estratégicos se consideran de importancia excepcional, bien en el sentido de ser esenciales para la soberanía nacional, bien en el sentido de tener categoría crucial para el conjunto de la economía. Son estas condiciones las que justifican la intervención del Estado. En Corea del Sur, en la década de 1970, se consideró estratégica la industria siderúrgica, en un territorio donde no existen yacimientos de hierro ni minas de carbón. Hoy, ese país tiene la tercera empresa siderúrgica más grande del mundo que soporta uno de los complejos industriales más pujantes del sur asiático.

Para las potencias que se enfrentaron en la primera y segunda guerras mundiales sus industrias armamentísticas fueron, claramente, estratégicas, pero también el transporte (fundamentalmente, el ferroviario) y el sector energético. Si un país estima que su soberanía energética o alimentaria se encuentra en riesgo, es decir que está expuesta a factores geopolíticos ajenos a su control, puede establecer que tendrán una consideración estratégica. Así lo decidió Japón al mantener la agricultura del arroz, pese a que sus costos de producción son cuatro o cinco veces superiores a los de otros países asiáticos.

Considerar estratégico a un sector económico depende también de la escena política. Cuando el Consenso de Washington estuvo en su apogeo, nada se consideraba estratégico y se suponía que todo se arreglaría soltándolo al mercado. Pero incluso entonces, la políti-

ca comercial nunca dejó de tenerse como estratégica. Ello parece indiscutible, aunque no se lo quiera reconocer, en el actual mundo de mercados globalizados en el que predominan poderosas transnacionales, capaces incluso de anular las políticas internas de los estados. La evidencia histórica demuestra que, salvo en los temas relacionados con la soberanía, los sectores económicos son estratégicos solo temporalmente, es decir, en el lapso hasta alcanzar la madurez necesaria para enfrentar la competencia internacional.

En su Memoria Anual 2005, el Banco Central del Ecuador no pudo dejar de advertir las dificultades del sector eléctrico y de la seguridad social, considerándolos estratégicos para el desarrollo del país. Pero no son los únicos. En el Ecuador, las actividades que explotan recursos naturales, la información, el conocimiento, la educación pública, la capacitación de la fuerza laboral y la salud pública, entre otros, deben tenerse por estratégicos para convaler de las principales deficiencias sociales, aprovechar de manera óptima la dotación de riquezas naturales y evitar su despilfarro, de suerte que las generaciones futuras no sean perjudicadas por quienes hoy toman las decisiones fundamentales.

Años luz de la convergencia

Que en el futuro inmediato la información y el conocimiento determinarán la diferencia entre ser o no ser parte de la economía global ya se ha convertido en un lugar común. La sociedad de la información camina hacia la convergencia de las telecomunicaciones y la radiotelevisión. Las redes de televisión se usan cada vez más para ofrecer servicios de transmisión de datos, consorcios como Eutelsat e Intelsat ya utilizan sus satélites para ofrecer servicios de televisión y de telecomunicaciones; en países como Bélgica, Holanda y Reino Unido las redes de televisión por cable también se usan para prestar servicios telefónicos y las redes numéricas de banda ancha integradas en los servicios ya transportan

cualquier tipo de información alfabética, numérica, auditiva y visual.

En Francia, Alemania y Reino Unido, cada uno con sus peculiaridades institucionales, se ejerce una activa estrategia para guiar esta convergencia, articulando los roles de los cuatro actores principales (Estado, poderes locales, empresas de capital privado y usuarios). Los objetivos que conducen la regulación y gestión del sector son la independencia nacional, la lucha contra la desocupación, el crecimiento económico, la descentralización del poder público, el mejoramiento de la calidad de vida y la dinamización de la cultura.

El futuro de la información está en la convergencia y quienes tienen la capacidad para conducir al sector hacia esa nueva realidad son poderosas empresas, cuyo activo más importante es la tecnología de punta. En este campo, ningún Estado ha asumido la responsabilidad de realizar las inversiones necesarias para sostener el paso del cambio tecnológico. Pero todos ellos cuentan con entidades de regulación dotadas de las más altas capacidades técnicas y de gestión.

CUADRO 1
EMPRESAS DE TELEFONÍA MÓVIL, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁴
Impuesto a la renta (millones \$)							
Conecel SA ¹					0,36	1,10	2,53
Otecel SA ²		0,51	4,25	5,46	7,10	5,40	7,13
Telecsa SA ³							
Impuestos indirectos (millones \$)							
Conecel SA	1,90	5,03	11,15	19,61	35,17	52,77	116,30
Otecel SA	4,44	12,25	25,03	39,22	48,87	40,53	41,87
Telecsa SA				55,11	2,40	4,07	5,35
Ventas (millones \$)							
Conecel SA	44,90	70,43	119,88	233,46	347,64	609,03	
Otecel SA	71,42	111,40	184,34	298,73	308,11	349,96	364,20
Telecsa SA				0,52	22,05	38,60	
Activo total (millones \$)							
Conecel SA	276,80	274,92	266,74	313,85	456,02	695,63	
Otecel SA	179,70	197,63	255,83	264,93	291,12	318,32	309,28
Telecsa SA				72,43	129,85	140,64	
Pasivo total (millones \$)							
Conecel SA	73,67	106,46	113,76	166,17	254,43	432,97	
Otecel SA	110,51	115,91	142,86	127,09	134,47	158,29	130,24
Telecsa SA				29,44	83,43	120,11	
Patrimonio neto (millones \$)							
Conecel SA	203,12	168,46	152,98	147,68	201,59	262,66	
Otecel SA	69,17	81,73	112,97	137,82	156,66	160,04	179,04
Telecsa SA	-	-	-	42,98	46,42	20,52	
Número de usuarios							
Conecel SA	196.632	483.982	920.878	1.533.015	2.317.061	4.088.350	5.196.954
Otecel SA	186.553	375.170	639.983	861.342	1.119.757	1.931.630	2.393.108
Telecsa SA	-	-	-	3.804	107.356	226.352	307.620
Ventas / usuario / año (\$)							
Conecel SA	228	146	130	152	150	149	0
Otecel SA	383	297	288	347	275	181	152
Telecsa SA	-	-	-	136	205	171	0

¹ Porta

² Movistar

³ Alegro

⁴ Revista GESTIÓN, junio de 2007.

FUENTE: PRODUCTO INDICADOR, SENATEL.

El caso de la telefonía móvil en el Ecuador

Éste no es el caso del Ecuador. Buena parte de las causas del subdesarrollo radica en la fragilidad de las instituciones que deberían canalizar las inversiones y las operaciones de las empresas, en un horizonte de largo plazo que debe sostenerse pese a los cambios de gobierno. Más ahora que la tecnología disponible facilita aplicaciones en educación, salud, gobierno, comercio, investigación científica y muchos otros campos que mejoran la calidad de vida de la gente.

En el Ecuador prevalece la coyuntura y al parecer nadie quiere asumir la

responsabilidad de enfrentar con seriedad el problema. Una de las últimas decisiones del gobierno anterior fue aceptar un proyecto de contrato para la renovación de las concesiones de telefonía móvil casi tan laxo como el firmado hace 15 años. Éste fue desechado por el nuevo gobierno, pero cuando se preparó un nuevo contrato, más exigente, comenzó a dilatarse el proceso. La inercia de las autoridades del sector habría causado (entre otros desacuerdos) la remoción del secretario nacional de la Senatel y del presidente del directorio del Conatel. La primera de estas funciones ya fue renovada, colocando en ese cargo a quien fue-



ra alto funcionario del sector durante el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez que, mientras no se nombre presidente del directorio del Conatel, también subrogará esas funciones.

Al parecer, este momento las telecomunicaciones están controladas por el Partido Sociedad Patriótica (PSP). Mientras tanto, siguen sin respuesta preguntas cruciales: ¿Es conveniente para el país renovar por 15 años la concesión de telefonía móvil a una empresa que en 2005 apenas pagó por impuesto a la renta 0,1% de sus ventas totales? ¿Y pese a que entre ese año y el anterior esas ventas tuvieron un crecimiento de 75%? (Cuadro 1). ¿Cómo es posible que la empresa que tiene 66% de las líneas móviles de telefonía, registradas en el país, pague cinco veces menos Impuesto a la Renta que su competidora, que detenta la mitad de líneas? Más todavía, las transnacionales que operan el mercado de telefonía móvil ecuatoriano se han negado sistemáticamente a acatar las sanciones de la Suptel, no han devuelto varias decenas de millones de dólares por el abusivo “redondeo” del tiempo aire y se han rehusado a contribuir al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, aduciendo que eso “altera el equilibrio económico”. ¿Qué análisis de equilibrio económico resiste un incremento promedio anual de 79%, entre 2001 y 2006, de las ventas en ese mercado?

El desgobierno de las telecomunicaciones es tan agudo que Pacifictel SA no presentó balances contables entre 2002 y 2004... y no pasa nada. Andinatel simplemente carece de plan de expansión para 2007. Menos se puede pensar en una gestión estratégica de largo plazo. Para ello se requiere una estructura institucional distinta, que fusione al Conatel (telecomunicaciones) con el Conartel (radiodifusión y televisión abierta y codificada), y articule acto seguido una estrategia para asimilar la convergencia. Y también se requiere una profunda revisión de las normas del sector, para evitar “deslices” como el del artículo cuarto del Reglamento a la Ley Especial de Telecomu-

nicaciones Reformada (R.O. 404 de 4 de septiembre de 2001) que, graciosamente y contra ley expresa, distingue los servicios de telecomunicaciones públicos (telefonía fija local, nacional e internacional) de los no públicos (telefonía móvil y transmisión de datos).

Pero, por el momento, el estado de situación es mucho más precario: es un estado en que los monopolios que operan en el sector disputan exitosamente la capacidad de regulación del Estado, para beneficio de transnacionales, sindicatos y clientelas, pero a costa del desarrollo del país.

La renta petrolera

En la década de 1940 la empresa británica Shell descubrió yacimientos de petróleo en el Oriente ecuatoriano. Pero acto seguido tapó los pozos y se marchó. Poco más tarde, el presidente **Galo Plaza** afirmó que “el Oriente es un mito” y decidió apoyar con todo empeño la expansión del cultivo de banano en las planicies occidentales del país. Debieron transcurrir más de dos décadas para que finalmente ocurra el *boom* del petróleo iniciado en 1973. ¿Qué pasó? El descubrimiento de la Shell no era rentable; el crudo era pesado y ácido, y tenía un precio muy bajo en los mercados de los años cuarenta. Sin infraestructura de caminos y oleoductos, sacarlo de la cuenca amazónica era demasiado caro, dados los precios internacionales.

Hace 60 años, el crudo del Cuyabeno no era más que betún inservible. Pero las cosas han cambiado. Hasta 1980, cada año se descubría más petróleo en el mundo del que era consumido; pero desde entonces se están consumiendo las reservas acumuladas más rápido de lo que la industria del petróleo ha sido capaz de reponer y hoy hasta el espeso crudo del Cuyabeno es motivo de codicia internacional.

Desde hace siete lustros la economía ecuatoriana es dependiente del petróleo. Todos recibimos combustibles subsidiados; quienes más consumen energía más se benefician. Los ingresos

petroleros del Estado representan alrededor de un tercio de los ingresos públicos totales. Casi la mitad de la energía eléctrica proviene de termogeneradores alimentados con derivados de petróleo, en su mayoría importados. Y las reservas se agotan. Este complejo conjunto de circunstancias requiere de una estrategia nacional de largo plazo, suficiente para aprovechar al máximo posible ese regalo de la naturaleza y definir una transición no traumática hacia un nuevo horizonte pospetrolero.

En 2005, el precio de equilibrio del mercado mundial de petróleo fue de \$ 42 por barril, debido a las distintas características geológicas de cada país. En los más competitivos, el costo de producción fue de \$ 8 por barril y, en los menos competitivos, fue de \$ 36. La diferencia (en un caso, \$ 34 por barril y, en el otro, \$ 6 por barril) constituye la renta petrolera y es, en el fondo, el motivo de la disputa entre los dueños de los yacimientos y las transnacionales del petróleo. Para cualquier país subdesarrollado es legítimo apropiarse de esa renta económica; la cosa se complica a la hora de definir la estructura legal para hacerlo, dadas las condiciones del mercado y las expectativas de lucro de las empresas transnacionales.

El problema comienza cuando se debe establecer el balance entre la apropiación de la renta petrolera y el rendimiento que pretende obtener la empresa que desarrolla el recurso. Si dicha empresa es del Estado, el problema es menor; pero si el Estado no tiene la capacidad de inversión y tecnológica para hacerlo, entonces debe buscarla en el sector privado, que espera recibir un retorno razonable sobre sus inversiones para cubrir el monto de la deuda en que incurre para llevar a cabo la actividad. Cualquier régimen fiscal debe diferenciar la renta económica perteneciente a la nación, del retorno a la inversión que obtiene la empresa, de manera que le permita tener una situación financiera sustentable. En el Ecuador, esta diferencia se anuló cuando en 1995 se decidió que el ministro de Finanzas también debía

aprobar el presupuesto de inversiones de Petroecuador, durante la parte final del gobierno del presidente **Durán-Ballén**.

El cambio de las condiciones en el mercado internacional y un esquema de concesiones obsoleto han elevado la conflictividad sobre este reparto. Si a esto se suma la inoperancia de la estatal petrolera, se tiene un escenario de crisis, precariamente disimulado por el nivel de precios. El conflicto llegó a su punto más alto cuando el Estado declaró caducado el contrato con Occidental Petroleum y asumió el Bloque 15, uno de los campos más productivos del país. Durante el primer semestre de 2007, la Unidad de Administración y Operación Temporal del Bloque 15 (UB15) produjo 15,41 millones de barriles, es decir, 0,5% más que la producción estimada. En esos seis meses, el costo de esta operación ascendió a \$ 90 millones y, además, invirtió otros \$ 84,5 millones.

En el primer semestre de 2007, la producción de la UB15 redujo al país unos \$ 750 millones. El costo unitario fue de \$ 5,91 por barril y el precio de venta bordeó los \$ 48,78 por barril, en promedio: ¡una renta de más de \$ 40 por barril! Pero estos resultados suponen un plan de inversiones que, hoy por hoy, Petroecuador es incapaz de sostener. Ésa fue la principal razón para crear una unidad especial para el Bloque 15. El Cuadro 2 muestra las consecuencias de la falta de inversión en la empresa estatal, cuya participación en la producción total se ha reducido de 60% en 2000 a 36,6% en 2005. La recuperación registrada en 2006 no es más que la consecuencia inmediata de la caducidad del contrato con Occidental. Si bien esta decisión administrativa, carente de apoyo en una política clara, oxigenó la crisis del sector petrolero estatal, marcó una alerta para el resto de empresas privadas que han limitado sus inversiones al mínimo indispensable.

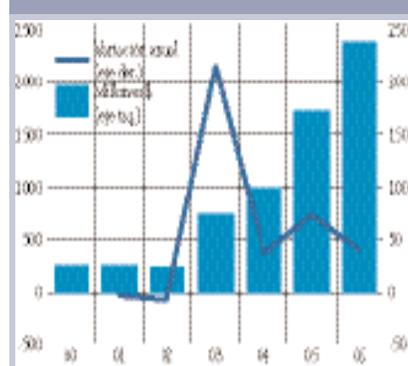
La mayor equivocación en la estrategia de liberalización comercial, cuya consecuencia más evidente ha sido

CUADRO 2
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO,
POR SECTORES, 2000-2006

	Petroecuador		Empresas privadas		Total Vol.*
	Vol.*	% del total	Vol.*	% del total	
2000	87,71	60	58,5	40	146,21
2001	82,93	55,8	65,82	44,2	148,75
2002	80,78	56,4	62,5	43,6	143,27
2003	74,51	48,9	77,98	51,1	152,5
2004	71,94	37,4	120,4	62,6	192,38
2005	70,97	36,6	123,1	63,4	194,03
2006	90,43	46,2	105,2	53,8	195,65

* MILLONES DE BARRILES.
FUENTE: PETROECUADOR.

GRÁFICO 1
IMPORTACIONES DE DERIVADOS,
2000-2006



FUENTE: BCE.

reprimarizar la economía ecuatoriana, se constata en la tendencia de las importaciones de combustibles y lubricantes. Si en 2000 se importaron \$ 255,9 millones, en 2006 ya subieron a \$ 2.380,9 millones (Gráfico 1). Hace mucho tiempo que las tres refinerías estatales ya no pueden satisfacer la demanda interna y, mientras tanto, la presión sobre la cuenta corriente que generan las importaciones de derivados representa un inminente peligro, incluso para la estabilidad del sistema monetario.

Transcurridos ocho meses de gobierno, la inercia marca el paso del sector petrolero público, y la desconfianza de la del privado. La inversión se encuentra en su nivel más bajo, la recuperación de la refinería de Esmeraldas todavía no empieza, no se han abierto nuevas licitaciones, apenas si se ha anunciado la construcción de una nueva refinería en Manabí y se ha tomado la decisión de implementar un nuevo sistema de almacenamiento del gas licuado en tierra, que ahorraría al país unos \$ 20 millones por año. También acaba de concluir con éxito una licitación para campos marginales (la última licitación



concluida satisfactoriamente data de 2002), y del pozo exploratorio Drago 1, de Petroecuador —una inversión de \$ 3,5 millones— se puede extraer hasta 1.100 barriles diarios de crudo de 33° API que podrían incorporarse a la producción nacional en 2008. Pero, ¿dónde está el cambio de estrategia? En este sector el problema es tan serio y de tanta trascendencia que, cabe preguntarse si el gobierno, tal vez, prefirió demorarlo todo para que lo decida la Asamblea Constituyente. Pero una constituyente no puede sino marcar las líneas básicas de la cancha de juego. El resto, que es lo más importante, es solo competencia del gobierno.

El fracaso de la privatización

Al mediar la década de los noventa del siglo pasado, el país tenía entre \$ 4.000 millones y \$ 6.000 millones para privatizar. Desde empresas eléctricas (de generación y distribución) hasta una quebrada empresa de aviación, cementeras, ingenios, bolsas de valores y parques industriales. El Estado desinvertió

CUADRO 3
OFERTA TOTAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA,
2000-2006

	Total GWh	Porcentaje del total		
		Hidro	Térmica	Importac.
2000	10.612,44	71,7%	28,3%	0,0%
2001	11.072,03	63,9%	35,9%	0,2%
2002	11.943,86	63,0%	36,5%	0,5%
2003	12.665,74	56,7%	34,5%	8,8%
2004	14.226,46	52,1%	36,4%	11,5%
2005	15.127,46	45,5%	43,1%	11,4%
2006	16.384,20	43,5%	46,9%	9,6%

FUENTE: CONELEC.

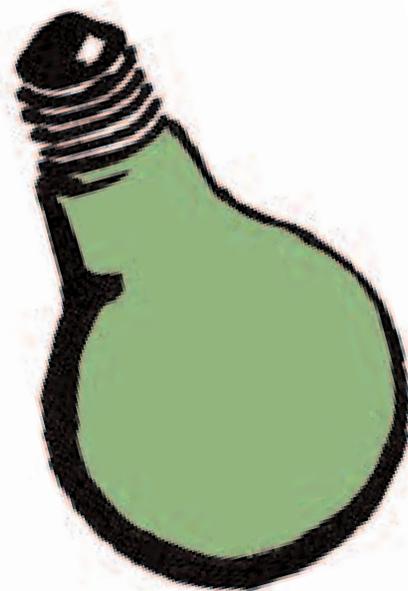
\$ 169 millones (entre 4,2% y 2,8% del total de las empresas públicas) antes de que el proceso se detuviera en medio de la oposición de sindicatos y movimientos sociales, sospechas de corrupción y crisis política.

El Conam nunca pudo privatizar lo más apetecido: empresas eléctricas y de telecomunicaciones. Este fracaso desembocó en una tercera alternativa, que se articuló en torno a un *holding* que se llamó Fondo de Solidaridad (FS),

entidad dueña de las empresas de capital público (básicamente eléctricas y de telecomunicaciones). Los activos del FS son del Estado, pero las empresas que lo conforman supuestamente se encuentran reguladas por la Ley de Compañías, es decir, una situación híbrida e ineficiente que ha amparado las peores condiciones de dos mundos: la ineficiencia de las empresas públicas (en 2006 las pérdidas de distribución llegaron a 23,4%, es decir, unos 3.200 GWh) y las prácticas monopólicas de las privadas.

El FS dista mucho de operar como un auténtico *holding*. Primero, porque las tarifas de sus empresas están controladas por el Ejecutivo, quien las manipula según su conveniencia; segundo, porque si recibe utilidades, no las puede reinvertir con criterios empresariales, pues antes debe financiar gastos sociales dispersos e inconsistentes; tercero, porque los cuadros directivos de sus empresas se han conformado según los requerimientos de la política clientelar y no de acuerdo a criterios de meritocracia y capacidad profesional; cuarto, porque el negocio en las empresas del FS, más que proveer servicios de telecomunicaciones y energía eléctrica, está en las adquisiciones de insumos que se contratan —usualmente con sobrepuestos— con proveedores privados; y quinto, porque el poder de los sindicatos es capaz de obstruir cualquier decisión gerencial.

El servicio de energía eléctrica es un negocio seguro, pues el incremento de la demanda es constante (en el país, se estima que crece alrededor de 7% por año) y la prestación del servicio se realiza en condiciones monopólicas. Pero por su naturaleza, requiere de ingentes capitales para generar nueva energía y esos capitales tienen una maduración de muy largo plazo. A menos que se genere a base de centrales térmicas, que pueden venir en un barco, acoderar cerca de un nodo de alta tensión y comenzar a producir energía sucia y costosa. Entre 2000 y 2006, la generación térmica pasó de representar 28,3% a equivaler 46,9% de la energía producida total. Y como la



inversión pública se ha retrasado tanto, desde 2003, además, se debe recurrir a las importaciones de Colombia (alrededor de 10% de la oferta total).

La matriz que sustenta esta oferta energética es muy ineficiente en el corto plazo y no es sustentable en el largo plazo. En 2006 ya se requirieron 210,3 millones de galones de Fuel Oil; 162,7 millones de galones de diesel-2; 34,4 millones de galones de nafta; 19,1 millones de galones de petróleo crudo, y 15,6 millones de galones de residuo para producir 7.684 GWh (46,9% de la oferta total). También se usaron 25,5 millones de pies cúbicos de gas natural y 703 mil toneladas de bagazo de caña, para generar una energía que se vendió a un precio medio nacional de 8,71 centavos/kW, aunque las diferencias tarifarias son tan grandes que en Guayaquil se vendió a 7,4 centavos/kW mientras que en Loja se vendió a 14,5 centavos/kW.

Inversiones insuficientes; una matriz energética extremadamente dependiente de las importaciones de derivados de petróleo; en la Costa, empresas de distribución quebradas; manejo político de las tarifas; un propietario (el FS) desorientado y carente de recursos para cambiar el rumbo; un grupo de empresarios dispuestos a retrasar la

inversión en generación hídrica, y sindicatos abusivos configuran el tétrico escenario de crisis de la soberanía energética nacional.

La corrección de estas deficiencias requiere una nueva estrategia que, al parecer, ya comenzó con la conformación de un ente que regularizará la caótica situación de la distribución eléctrica en Guayaquil (Categ), recuperando para el sector público una empresa que, en el sector privado, sirvió para triangular oscuros manejos financieros con el desaparecido Banco del Progreso. El problema, más que el cambio del control, es el residuo financiero (unos \$ 600 millones) que queda como producto de la desidia y la ineficiencia parapetada en un autonomismo concebido para favorecer a pocos y dejar a muchos expuestos a su suerte.

El cambio también se puede notar en la creación del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, para asumir de pleno derecho la gestión de las nuevas inversiones en generación que se venían represando para beneficio de los empresarios de las centrales térmicas. El Cuadro 4 presenta los proyectos considerados prioritarios por su viabilidad técnica y económica. Estos ocho proyectos son parte de lo que dejó de hacerse en los pasados 20 años y representan 80% de potencia adicional a la que se dispone actualmente.

El objetivo de terminar, hasta el fin de esta década, de usar combustibles fósiles en el Archipiélago de Galápagos no puede sino considerarse loable, como el de diversificar la generación eléctrica mediante fuentes no contaminantes como el viento y el sol. Pero

CUADRO 4
NUEVOS PROYECTOS DE GENERACIÓN (MW)

Coca Codo Sinclair	1.500
Mazar	160
Sopladora	312
Minas - La Unión	380
Toachi - Pilatón	250
Chespi	167
Ocaña	26
Total potencia	2.795

FUENTE: CONELEC.

CUADRO 5
PRODUCCIÓN MINERA, 2000-2005

Mineral	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Oro (g)	2.871.367	3.004.981	2.749.827	4.818.616	5.128.160	5.228.281	23.801.230
Plata (g)			96.342		371.959	283.200	751.501
Caliza (Tm)	3.147.015	4.078.787	5.711.782	4.688.013	4.699.988	4.854.958	27.180.543
Materiales de construcción (m ³)	2.595.542	4.722.522	4.466.905	3.271.970	5.833.890	5.610.635	26.501.464
Arcilla (Tm)	324.671	345.474	381.873	339.567	902.518	1.297.511	3.591.614
Feldespató (Tm)	47.041	60.688	31.254	44.268	53.469	38.250	274.970
Caolín (Tm)	11.022	703	8.483	11.884	5.646	25.078	62.817
Bentonita (Tm)	41						41
Sílice (Tm)	27.522	34.718	40.880	38.856	32.148	37.790	211.914
Mármol (Tm)	1.680		265	1.890	1.431	2.095	7.360
Yeso (Tm)	1.043		4.730		232	1.311	7.315
Pómez (Tm)	344.850		130.459	88.830	183.119	107.178	854.436
Dióxido de carbono (kilos)	28.843	14.400	752.272	329.260	685.109	589.024	2.398.908
Antimonio (Tm)							0
Puzolana (Tm)	27.687	373.023	519.090	190.747	612.256	540.318	2.263.120
Baritina (Tm)	1.476			2.139	3.695		7.310
Zeolita (Tm)	1.291	1.801	1.883	1.679	3.300	2.400	12.354
Cobre (lb)					533.400		533.400
Arenas ferruginosas (Tm)					11.325	9.252	20.577

FUENTE: MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS.

la apuesta por los biocombustibles requiere más cautela, tanto por sus implicaciones ambientales como por sus alcances para el sector agrícola.

Lo más difícil, por sus agudas aristas políticas, es lo que todavía no se hace: terminar con la ineficiencia del FS, someter a una profunda reingeniería a las empresas de distribución de la Costa y constituir una nueva arquitectura institucional para el sector eléctrico. La nueva estrategia debe sustentarse en la convicción de que éste es de competencia del sector público, en la convocatoria a la empresa privada a participar activamente en la generación y en la administración de las distribuidoras, en la idea central de que la regulación, la gestión y el control, que son potestades evidentemente públicas, tienen como fines últimos elevar la calidad de vida de toda la gente y constituir la base para fomentar la productividad del sector productivo. Las potencialidades energéticas del Ecuador son tan altas que en pocos años debería cambiar el signo del saldo de la cuenta corriente energética.

La negación de los enclaves

La minería ha sido una actividad de baja incidencia. En 1990 representaba menos de 1% del PIB y generaba menos

de 1% de las fuentes de empleo. Pero durante la última década del siglo pasado se observó un marcado incremento de la actividad minera de pequeña escala, especialmente, en extracción de oro.

En el Ecuador la minería tiene una historia doble. Una, la pequeña, se ha caracterizado por la informalidad y la carencia de sustento técnico, con graves impactos ambientales y sociales. Otra, la grande, la escribió una oscura transnacional, la South American Development Co. que operó en la provincia de El Oro en la primera mitad del siglo XX. Nunca se supo cuánto y qué tipo de minerales extrajo del país, no pagó impuestos y constituyó un enclave puro y duro, desconectado del resto de la economía. Finalmente, fue expulsada del país.

Estimaciones conservadoras sostienen que el Ecuador tiene un potencial de reservas de cobre superior a los \$ 167 mil millones. Pero solo es potencial y no solo es de cobre. En 2005 la minería de oro (la reportada, pues de la clandestina nunca se sabrá mucho) produjo \$ 26 millones de ingresos, con una inversión de \$ 2,2 millones, y dio empleo a 2.589 personas. En total, en ese año, la minería proporcionó empleo a 4.801 personas, produjo ingresos por \$ 45,4 millones con una inversión de

\$ 5,6 millones. En los últimos seis años, el aporte de la minería al PIB ecuatoriano sigue siendo marginal. En 2002 los productos mineros representaron apenas 0,35% del PIB y se estima que en 2007 su aporte será de solamente 0,25% del PIB.

Por el momento, la principal provincia minera es El Oro, de donde se extrae 80% del oro registrado. Pero la actividad se podría diseminar con suma intensidad a las provincias de Imbabura, Azuay, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Son estas cinco provincias, precisamente, las que han sido escenario de los conflictos registrados en el último año entre comunidades y empresas mineras.

El Cuadro 5 presenta la producción en volumen de los principales productos mineros para el período 2000-2005, según información del Ministerio de Energía y Minas. La actividad ha comenzado a crecer desde 2005, en parte, gracias al proyecto Prodeminca del Banco Mundial, que promovió la liberalización a ultranza del sector minero, convirtió al Estado en mero tramitador de concesiones y liberó a los concesionarios de sus obligaciones (explorar, producir e informar). Las áreas investigadas por el sector público fueron transferidas al sector privado sin beneficio de inventario, se consolidó un verdadero mercado de especulación de concesiones y se eliminaron las regalías, estableciendo márgenes de participación para el Estado realmente

miserables. Actualmente, las patentes de conservación por hectárea son de \$ 1 a \$ 16 por año y las patentes de producción por hectárea son de \$ 16 por año. Un verdadero regalo.

La minería formal se sustenta en la figura de la concesión minera, que es un derecho real e inmueble, distinto e independiente del de la propiedad de la tierra en que se encuentra, aunque ambos pertenezcan a una misma persona, según el artículo 7 de la Ley de Minería. Cada concesión no puede exceder de las 5.000 ha mineras contiguas y se las concede por un plazo de hasta 30 años que pueden ser renovadas automáticamente por períodos iguales, previa petición escrita del concesionario antes de su vencimiento.

Hasta marzo de 2007 se habían otorgado 4.112 concesiones mineras (entre inscritas o no inscritas), de las cuales 45,6% corresponde a minería metálica, con una superficie concesionada total de 2,8 millones de hectáreas mineras, de las cuales solo 10.600 estaban en producción (0,4% de la superficie concedida), correspondientes a 681 concesiones (16,5% del total de concesiones). En suma, una industria naciente, que podría recibir el calificativo de estratégica.

La Ley de Minería no exige a los concesionarios mineros entregar ningún tipo de información sobre su producción, ventas o ingresos, lo cual dificulta no solo el control tributario, sino además saber lo

que realmente están extrayendo de las concesiones. En todo caso, el SRI estima que en 15 años (entre 1991 y 2006) el Estado ha recibido de esta actividad, por concepto de regalías, patentes, derechos, contraprestaciones y servicios, unos \$ 20,4 millones. Se trata, en definitiva, de una actividad que prácticamente no rinde cuentas y que casi no contribuye al Estado.

La actividad minera se ha sumido en el caos desde hace muchos años, se encuentra marcada por conflictos que se originan alrededor de la especulación de títulos mineros, invasiones y explotación ilegal en áreas protegidas. La subida de los precios internacionales del oro, el cobre y otros minerales, sumado al descubrimiento de grandes yacimientos, podrían conducir al Ecuador a un crecimiento de la minería similar al que está ocurriendo en Perú. La ecuación del Banco Mundial para lograrlo incluía un Estado débil y abstencionista, empresas transnacionales y mano de obra barata. Es la ecuación que conviene a la tendencia para la reprimarización de la economía.

Pero en esta ecuación falta una variable incómoda y persistente: las poblaciones locales, dueñas de las superficies de tierra, donde se trafican concesiones de hectáreas mineras. La oposición de los pequeños mineros y de las comunidades a la minería de gran escala por los impactos sociales y ambientales atribuidos a esta actividad parece incomprendible para inversionistas que ven —siempre han visto— por sobre el hombro a la gente humilde que llegó allí mucho antes que sus inversiones. Y quieren, ante la reacción de lo local frente a la embestida del capital globalizado, que el Estado haga valer los derechos que el Banco Mundial definió en su beneficio.

Este conflicto tiene dos soluciones antípodas: o se respetan los derechos (a la vida, libre determinación, ambiente sano, alimentación) y libertades de las localidades afectadas o se consagran las concesiones neoliberales que amparan a los grandes empresarios. La nueva estrategia debe considerar la posibilidad de conciliar ambos puntos extremos. 

