

Estudio de Viabilidad

ECUADOR:

*Estudio de Viabilidad para Informar la Decisión de
Adhesión de Ecuador al Estándar de
Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)*

Informe de Consultoría – Banco Mundial

Julio de 2019



ÍNDICE

Objetivo de este informe	1
Resumen Ejecutivo	4
Situación actual de la disponibilidad y publicación de la información y su sistematicidad	4
Obstáculos para la divulgación de la información	7
Oportunidades para fortalecer el diálogo y hacer la participación más efectiva.....	9
Beneficios y costos de la adhesión al Estándar EITI	12
1. Las industrias extractivas en Ecuador	16
1.1. Sector de Hidrocarburos.....	16
1.2. Sector Minero.....	17
1.3. Legislación sectorial clave	17
1.4. Política pública para los sectores extractivos.....	19
1.5. Principales instituciones.....	23
1.6. Rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	25
1.7. Régimen Fiscal.....	26
1.8. Producción	29
1.9. Exportación	32
2. Situación actual de la disponibilidad y publicidad de la información y su sistematicidad.....	33
2.1. Información Requerida por el Estándar EITI.....	33
2.2. Empresas públicas.....	41
2.3. Materialidad y cobertura	47
2.4. Grado de Desglose y Oportunidad de la Publicación de los Datos	52
2.5. Planes para la divulgación sistemática de la información	52
2.6. Recomendaciones.....	53
3. Refuerzo de la garantía de calidad de los datos y de los controles relativos al cumplimiento de las reglas y procedimientos.....	55
4. Obstáculos para la divulgación de la información.....	58
5. Beneficiarios Finales	60
6. Oportunidades para fortalecer el diálogo, la consulta tripartita y una participación más efectiva ..	67
6.1. Participación ciudadana	67
6.2. Consulta previa y otros mecanismos de participación ciudadana.....	68
6.3. Rol del Estándar EITI	70
7. Alcances más allá del Estándar EITI.....	73

8.	Beneficios y costos de la adhesión al Estándar EITI.....	74
8.1.	Beneficios específicos:.....	74
8.2.	Costos.....	74
9.	Hoja de ruta para la candidatura e implementación del Estándar EITI, en caso de una decisión positiva	77
9.1.	Acciones acordadas para la etapa de Decisión.....	77
9.2.	Pasos de Postulación a la Candidatura de EITI.....	77
9.3.	Tareas del Plan de Trabajo de EITI:	80
9.4.	Proceso de Implementación del EITI.....	82

El presente informe es un producto del equipo Consultor del Banco. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por éste.

Reconocimientos

Quisiéramos agradecer al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR), a las empresas públicas y privadas, instituciones gubernamentales, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, así como a sus autoridades y funcionarios por sus aportes y conocimientos invaluable que hicieron posible la realización de este informe.

Agradecemos en particular al equipo del MERNNR que apoyó a esta misión, el mismo que estuvo conformado por el Viceministro de Minas Fernando L. Benalcázar, el Asesor Ministerial José Antonio Cepeda y a la Directora de Asuntos Internacionales Verónica Giler, agradecemos también a la asesoría de las diferentes áreas técnicas del MERNNR quienes contribuyeron con sus comentarios y sugerencias.

El presente informe fue elaborado por Paulo De Sa, consultor internacional del Banco Mundial, bajo la dirección de Javier Aguilar, especialista senior en minería del Banco Mundial. El consultor contó con el apoyo de Valeria Llerena, consultora local del Banco Mundial.

Objetivo de este informe

El marco para la implementación del Estándar EITI comprende los siguientes elementos: (i) publicación regular de pagos e ingresos recibidos por los gobiernos por parte de las empresas extractivas, información contextual necesaria según los requisitos del Estándar y otros flujos de beneficios provenientes del sector extractivo que deben ser informados; (ii) los pagos y los ingresos auditados que son conciliados por un administrador independiente y creíble; (iii) el enfoque se extiende a todas las empresas sujetas a un umbral de materialidad, las cuales se comprometen a participar y a proveer la información que les sea requerida; (iv) el proceso requiere el desarrollo de capacidades en el gobierno y la sociedad civil; (v) la sociedad civil se organiza y participa activamente; y (vi) la implementación cuenta con un Plan de Trabajo público aprobado por la representación tripartita, el mismo que debe ser financieramente sostenible.

El objetivo del estudio de alcance es analizar la viabilidad y la conveniencia de las diferentes opciones disponibles para implementar el EITI en Ecuador, considerando: (i) los objetivos y el compromiso del gobierno, tanto en términos de organización como de capacidad administrativa general; (ii) el compromiso de la industria y de la sociedad civil, (en términos de participación, esfuerzos de representación y comunicación); (iii) los requisitos del Estándar; (iv) el contexto nacional; y (v) los recursos disponibles con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del proceso.

En este contexto, los objetivos específicos del estudio de alcance son:

- Evaluar hasta qué grado la información requerida en el Estándar EITI ya está disponible públicamente en sistemas corporativos y de gobierno y si es accesible y comprensible;
- Evaluar la oportunidad y la confiabilidad de los datos disponibles, identificar deficiencias en la información y posibles dudas sobre la fiabilidad de los datos y recomendar medidas para solventarlas;
- Identificar las compañías, las empresas estatales y las entidades gubernamentales responsables de generar, recopilar y/o mantener la información requerida;
- Proponer recomendaciones sobre los pagos y los flujos de ingresos que se deben informar, incluidos los umbrales de importancia relativa;
- Proponer recomendaciones sobre la recopilación de la información contextual necesaria según los requisitos de EITI;
- Evaluar si hay obstáculos para la divulgación e identificar cualquier barrera o brecha en la información públicamente disponible, al igual que la necesidad de apoyo técnico o financiero;
- Examinar oportunidades para fortalecer el diálogo y consulta multipartícipe, y hacer esta participación más efectiva;
- Presentar una recomendación sobre la forma de incluir la información en el Informe EITI: si es suficiente incluir en el Informe EITI un vínculo a información existente o si el Informe EITI debe

incluir una descripción parcial o completa de la información, estableciendo qué información debe recopilar el Administrador Independiente y qué debilidades y dificultades se deben abordar en el informe;

- Proponer opciones para integrar los datos de EITI en los portales y los informes existentes del gobierno, y en qué formato integrarlos, tal como catastros y registros en línea, páginas web gubernamentales sobre aspectos legales, fiscales y administrativos, entre otros;
- Sugerir un abordaje por etapas donde se necesitaría un trabajo significativo para hacer que los datos sean accesibles para el público a través de sistemas gubernamentales, que especifique la información que se puede obtener de las fuentes existentes, y la información que se debería recopilar o divulgar de manera parcial o total a través del proceso de creación de informes anuales EITI;
- Preparar un estudio de viabilidad de la adhesión de Ecuador al Estándar EITI, enumerando las medidas y los costos asociados que se estiman necesarios para integrar completamente su divulgación en los sistemas gubernamentales y empresariales, partes responsables, cronologías, recursos y necesidades de asistencia técnica, así como posibles fuentes de financiamiento; y,
- Proponer una hoja de ruta para la futura implementación del Estándar EITI, en caso de adhesión, con acciones, partes responsables, líneas de tiempo, y la necesidad de asistencia técnica y de recursos.

El estudio de viabilidad destaca los principios requeridos para la sostenibilidad de la implementación de EITI, en relación con la creación del grupo tripartito, la Secretaría, los recursos necesarios para su operación y los recursos necesarios para la sistematicidad del proceso de presentación de informes, tomando en cuenta la información disponible y los sistemas de información existentes.

El estudio argumenta acerca de la necesidad de la transparencia en las industrias extractivas de Ecuador y enumera costos y beneficios de la implementación de EITI. Su implementación incluye las diferentes entidades del Estado interesadas en el proceso, las empresas extractivas, la sociedad civil en amplio sentido y la comunidad de donantes interesada en apoyar la buena gobernanza de las industrias extractivas en Ecuador.

La segunda sección analiza la disponibilidad de los datos existentes y examina la manera óptima en la cual esta información se puede hacer disponible. También aborda la recopilación de la información contextual, los pagos y los flujos de ingresos que se deben informar (incluidos los umbrales de importancia relativa propuestos), las compañías, las empresas estatales y las entidades gubernamentales responsables de generar, recopilar y/o mantener la información requerida, los portales y los informes existentes del gobierno donde esa información se haría disponible, tal como catastros y registros en línea, páginas web gubernamentales sobre aspectos legales, fiscales y administrativos del sector, entre otros. Se identifica también información

en los sistemas de gobierno que no está disponible al público pero que podría publicarse en línea fácilmente. En conclusión, esta sección presenta una recomendación sobre la forma de incluir la información en el Informe EITI.

La tercera sección examina la confiabilidad de la información, identifica deficiencias sobre la fiabilidad de los datos y recomienda medidas para abordarlas, mientras que la cuarta sección discute algunos obstáculos para la divulgación de la información, al igual que la necesidad de apoyo técnico o financiero para solucionar las brechas existentes. En la quinta sección se presenta opciones para cumplir con un requisito reciente de EITI, la publicación de información sobre los beneficiarios reales o finales de las empresas extractivas. Con base en un análisis de la experiencia internacional, enfocada en los países de América Latina, se proponen cinco alternativas.

A partir de una consulta a las partes interesadas sobre sus puntos de vista relacionados con la adhesión al EITI, la sexta sección examina oportunidades para fortalecer el diálogo y la consulta tripartita, y hacer esta participación más efectiva. Además, la sección séptima propone algunas sugerencias sobre mayores posibles alcances del proceso que van más allá de los requerimientos de EITI.

Finalmente, la octava sección enumera los beneficios, las medidas y los costos asociados que se estiman necesarios para implementar EITI en Ecuador, mientras que la novena sección propone una hoja de ruta para la futura implementación EITI, en caso de adhesión, con acciones, participantes responsables, cronogramas, plan de trabajo, necesidad de asistencia técnica y de recursos.

Resumen Ejecutivo

Situación actual de la disponibilidad y publicación de la información y su sistematicidad

1. **A pesar de los avances en la publicación de información del sector de hidrocarburos, aún existen brechas y asimetrías de información entre empresas extractivas, sector público y ciudadanía que pueden mejorar si son corregidas.** Por ejemplo, los datos de la administración de las industrias extractivas deben ser contextualizados y consolidados de manera accesible, en formato abierto, comprensible y útil para todos los actores involucrados en la gobernanza del sector.
2. **En el sector hidrocarburífero la información es de buena calidad, producida con oportunidad y con confiabilidad, pero su divulgación podría ser mejorada.** En general, la información del sector de hidrocarburos es de buena calidad, producida y divulgada oportunamente y con confiabilidad. La implementación del Estándar EITI ayudaría a contextualizar y validar esta información, así como a mejorar su divulgación de forma más accesible al público. Por ejemplo, algunas páginas web necesitan ser actualizadas o tienen poca visibilidad. Además, debido a la fusión en el año 2018 del Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Minería, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y la Secretaría de Hidrocarburos en el actual Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR), no se ha finalizado el proceso de reorganización de la gestión de la información. Así, por ejemplo, los contratos petroleros están técnicamente disponibles en las páginas web del Ministerio, pero frecuentemente son de difícil acceso y deben ser buscados en Notarías.
3. **Para la minería, la transparencia está en su infancia.** En lo que corresponde a minería, este es un sector donde las prácticas actuales están muy por debajo de los niveles requeridos por Estándar EITI. El listado de áreas que requieren mejoras es muy largo. Por ejemplo, el Sistema de Gestión Minera (SGM) de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) no permite producir informes y estadísticas en el formato requerido por EITI, ya que la información está organizada por concesión y autorización, no por empresa. Desde enero de 2018 el catastro minero se encuentra cerrado de forma temporal. El sistema catastral es vulnerable y, de una forma general, la información es poco fiable. Además, no existe información sistemática sobre minería artesanal. Por otro lado, el instructivo de otorgamiento de concesiones mineras no dispone la publicación de las subastas y remate y/o petición y oferta del sector minero o el listado de participantes y ganadores; sin embargo, la información puede ser requerida al Viceministerio de Minas para consulta. Los contratos de explotación minera suscritos por el Estado y los concesionarios tampoco se encuentran publicados en la página web del MERNNR. La normativa secundaria del ente rector minero, referente al otorgamiento de concesiones mineras, no señala el procedimiento para la publicación de esta información.

4. **Para cumplir con los requisitos del Estándar EITI, el sector minero necesitará una identificación cuidadosa de las necesidades de cooperación técnica.** Tal asistencia, necesaria para solucionar las brechas en la gestión de la información, se formularía con base en un plan de fortalecimiento institucional a mediano plazo (3-5 años) el cual se debería incluir en el Plan de Trabajo EITI. Esto es sumamente importante para que el sector visibilice su contribución al desarrollo socioeconómico del país. Teniendo en cuenta los intereses de los inversionistas privados en el desarrollo del sector y de la ciudadanía en la gestión apropiada de los recursos minerales, este esfuerzo tendría indudablemente un alto beneficio. Algunas recomendaciones para reducir las brechas identificadas en la información del sector minero son:
- Crear una unidad de estudios y estadísticas en la ARCOM o en el Viceministerio de Minas;
 - Preparar un informe especial del Sistema de Gestión Minero de ARCOM para divulgación de la información del Catastro Minero de ARCOM en el marco de EITI;
 - Introducir un plazo para las reformas a los instructivos de otorgamiento de títulos mineros, incluyendo los parámetros mínimos de divulgación y publicación de información;
 - Establecer un sistema informático de trazabilidad de la producción minera artesanal; reforzar inspecciones mineras; integrar declaraciones de comercializadores/exportadores y plantas de tratamiento (plantas de beneficio) al proceso EITI.
5. **La difusión de la información sobre las empresas estatales en el sector extractivo en Ecuador es amplia pero desigual.** La cantidad y calidad de la información sobre las empresas públicas de hidrocarburos es amplia, pero cuenta con brechas que podrían ser fácilmente solucionadas. Por un lado, la información sobre la producción, transporte y comercialización de crudo y productos derivados es fácilmente accesible en las páginas web de las empresas públicas. Los datos sobre inversiones e información financiera relevante sobre préstamos, ingresos retenidos y valor de impuestos recaudados en nombre del gobierno se publican dentro de los seis meses posteriores a la finalización del año fiscal. Asimismo, los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas públicas, incluidos servicios de educación y salud se publican anualmente con gran detalle en los respectivos informes de rendición de cuentas.
6. **La información podría mejorarse y ser más transparente en relación a la gobernabilidad corporativa y la naturaleza de las relaciones comerciales de EP Petroecuador y sus subsidiarias.** Asimismo, EP Petroecuador no publica la información relativa a los acuerdos con el gobierno que rigen su actividad comercial, ni los datos referentes a acuerdos firmados por la empresa pública en nombre del gobierno o que afectan de manera importante los ingresos públicos. En algunos contratos de hidrocarburos, esta información es privada y manejada directamente por

EP Petroecuador y Presidencia. Esto se aplica igualmente a los casos de deuda garantizada por ventas anticipadas de petróleo.

7. **Gran parte de las brechas de información sobre manejo presupuestal, impacto económico, ambiental y social ocurren a nivel local.** Una brecha importante es la referente a los pagos realizados directamente por las compañías extractivas a los GAD, que involucra a los pagos de las empresas productoras de materiales de construcción y los pagos de la Patente Municipal (0.15% de los activos totales de la empresa pagos a los municipios). Se debería explorar la información financiera existente sobre los municipios en el MEF para intentar identificar los ingresos de los GAD provenientes de las industrias extractivas.
8. **La implementación de EITI abre la oportunidad de mejorar las prácticas de transparencia del sector extractivo.** La adhesión al Estándar facultaría, por ejemplo, reforzar la rendición de cuentas, la participación de las comunidades impactadas y de los GAD, la fiscalización técnica y ambiental, los controles (auditoría) fiscales y financieros, y la calidad de la ejecución del gasto público, por lo menos en lo que corresponde a las asignaciones de los pagos de las empresas extractivas.
9. **Asimismo, el Estándar EITI brindaría oportunidades para reforzar y garantizar la calidad de los datos y de los controles relativos al cumplimiento de las reglas y procedimientos.** Por ejemplo, la implementación del Estándar EITI podría hacer las siguientes contribuciones:
 - Fortalecimiento de la Contraloría General del Estado, en temas como la auditoría de gestión o de desempeño (no únicamente de procedimientos), seguimiento de las recomendaciones de los informes particulares y evaluación y seguimiento de los informes de rendición de cuentas;
 - Realizar auditorías de las empresas públicas por las grandes empresas de auditoría (por ejemplo, las “Big 4”) con base en normas aceptadas internacionalmente;
 - Información sobre los beneficiarios reales de las empresas extractivas;
 - Reconciliación de las transferencias y control de los gastos en el marco de la Ley Amazónica (Secretaría Técnica de la Ley Amazónica), para evitar los problemas ocurridos con el extinto ECORAE;
 - Definición sobre el uso de las asignaciones de las regalías mineras, dando seguimiento a lo ejecutado y/o sucedido con Ecuador Estratégico, y;
 - Fortalecimiento a los controles de las exportaciones mineras para comprobar la veracidad de las declaraciones de los exportadores y la eficacia de los controles internos.

Obstáculos para la divulgación de la información

10. **El obstáculo más frecuente son los problemas de confidencialidad relativos a la divulgación de información desagregada sobre los pagos fiscales de las empresas.** La publicación de información sobre los acuerdos comerciales y los contratos, que en la actualidad no son suficientemente publicados y diseminados por el gobierno y las empresas públicas extractivas, es vista por la industria como un factor positivo que podrá contribuir para una selección más rigurosa de inversionistas. De forma general, la industria tampoco tiene objeciones a la publicación de información desagregada sobre pagos fiscales y beneficiarios reales de las empresas extractivas.
11. **El SRI, que se ha adherido al Foro Global en el año 2017, aún no ha decidido qué normativa legal utilizará para hacer pública esta información.** La autoridad fiscal ha solicitado que en caso de que Ecuador se adhiera al EITI se analice la opción de impulsar un cambio en la Ley de Transparencia tanto para EITI como para el Foro Global. No obstante, para fortalecer la implementación de EITI sería conveniente establecer un protocolo o un convenio de cooperación entre el MERNNR y el SRI para asegurar la divulgación desagregada de los ingresos por empresas declarantes y por tipo de ingreso (impuesto a la renta, contribución laboral, regalías, patentes, entre otros).
12. **Sería conveniente establecer un protocolo de cooperación entre el MERNNR y el SRI para asegurar la divulgación desagregada de los ingresos por empresas declarantes y por tipo de ingreso.** La página web del SRI publica la información agregada de los principales ingresos fiscales y parafiscales del gobierno por mes, tipo de impuesto y provincia. En la misma página se puede obtener la información por actividad económica de acuerdo con el CIU (Clasificación Nacional de Actividades Económicas), asumiendo que los contribuyentes relacionados con actividades extractivas se encuentren catastrados bajo dicha actividad. Sin embargo, no se presenta información por flujo de ingresos individuales y por empresa.
13. **Asimismo, será necesario establecer una base legal para la implementación de EITI.** Esta base legal deberá asegurar: (i) la legitimidad de las partes involucradas y grupos de trabajo; (ii) que todas las empresas de un país participen en la divulgación de datos; (iii) acceso a la información para auditores; y (iv) financiamiento sostenible para la Iniciativa. Algunas de las alternativas a considerar son:
 - a. Enmienda a la Ley Orgánica de Transparencia y de Acceso a la Información Pública o su reglamentación para introducir temas específicos de EITI para las industrias extractivas;
 - b. Memorando de Entendimiento entre las partes involucradas, sería un documento que describe los principios generales de un acuerdo voluntario entre las partes autorizando la divulgación de las informaciones demandadas por el informe EITI, pero no constituye un contrato legal.

c. Ley EITI que daría una base legal a la iniciativa;

La Dirección Jurídica de Minería del MERNNR recomienda tomar la opción (a) por el ámbito de competencia de la Ley de Transparencia.

14. **En caso de adhesión, Ecuador deberá cumplir con un requerimiento reciente del Estándar EITI relativo a la divulgación de información sobre la propiedad final de las empresas extractivas.** La comunidad internacional reconoce cada vez más que la adopción de leyes, regulaciones y mecanismos para obtener e intercambiar información sobre beneficiarios finales es indispensable para combatir la evasión fiscal, el lavado de activos, la corrupción y el financiamiento del terrorismo. Las opciones para el acceso por parte de las autoridades a la identidad de los beneficiarios finales incluyen un registro mercantil, un proveedor de servicios corporativos, registros de autoridades fiscales, un regulador de sociedades que cotizan, entre otros. Pese a que en la actualidad la mayoría de las jurisdicciones no tienen un registro centralizado de empresas que posea información sobre los beneficiarios reales, en América Latina varios países han comenzado a establecer registros, a solicitar que se agregue esta información a los registros mercantiles, o que se envíe a las autoridades (por ejemplo, el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay). Por otro lado, en Colombia, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago se está preparando la creación de registros de Beneficiarios Finales en el marco de EITI.

15. **Ecuador tendría que tomar muchas decisiones para crear un marco legal sobre beneficiarios finales que sea consistente con el Estándar EITI y asegurar que sea efectivo en la práctica.**

Algunas alternativas a ser consideradas son:

- a) Modificar las leyes de hidrocarburos y de minería para introducir la obligación de divulgar los beneficiarios reales y crear bases de datos en las Agencias de Control respectivas;
- b) Modificar la Ley de Transparencia o su reglamentación e introducir la obligación de divulgar los beneficiarios reales;
- c) Elaborar una ley orgánica de beneficiarios finales;
- d) Establecer un requisito integral para que todas las personas jurídicas tengan la obligación de realizar un informe fiscal anual que proporcione a la Administración Tributaria Nacional, SRI, actualizaciones oportunas de la información; o,
- e) Introducir modificación legal para obligar la divulgación de los beneficiarios reales para los sectores clave de la economía y dar autoridad a la Superintendencia de Compañías (SUPERCIAS) para implementar las nuevas obligaciones.

La Dirección Jurídica de Minería del MERNNR no recomienda la opción (a) puesto que la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería tienen un ámbito de aplicación a nivel técnico y su modificación podría ser problemática. Para esta entidad, las reformas de transparencia y publicación para los

sectores extractivos deberían ser canalizadas a través de la Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública (LOTAIP) o su reglamentación (opción b). Eso evitaría la necesidad de preparar una ley autónoma de beneficiarios finales (opción c). Por otro lado, el SRI es un ente competente para corroborar los beneficiarios efectivos y el cumplimiento tributario de los contribuyentes, ya que recopila cierta información de propiedad del contribuyente durante el proceso de declaración de impuestos (opción d). Sin embargo, el SRI prefiere que la Superintendencia de Compañías juegue un rol principal en esta área (opción e). El registro público de la Superintendencia contiene información sobre los propietarios de las empresas privadas ecuatorianas y podría ser expandido para incluir los beneficiarios reales de las industrias extractivas del país.

Oportunidades para fortalecer el diálogo y hacer la participación más efectiva

16. **En el Ecuador, el cuadro general de la participación de las organizaciones de la sociedad civil es bueno, pero su adaptación a las industrias extractivas e implementación es deficiente.** No existen marcos legales o provisiones adicionales a la normativa general que vinculen procesos de participación ciudadana con la actividad extractiva, con la excepción del reglamento que promueve la participación ciudadana de comunidades indígenas a través de un proceso de consulta previa para actividades hidrocarburíferas. Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) consideran que los marcos legales existentes como el reglamento de consulta previa deben ser fortalecidos mediante una mejor participación de las comunidades en todo el proceso de toma de decisiones sobre la explotación de recursos. Su experiencia en el acceso a la información en las industrias extractivas ha demostrado brechas en el cumplimiento de la LOTAIP y que la Defensoría del Pueblo juega un rol secundario debido a que no tiene la capacidad administrativa ni legal suficiente para hacer cumplir este marco legal. La información sensible de estas industrias como por ejemplo sobre contratos, deuda, información financiera en general es escasa y el acceso a la misma es limitado.
17. **EITI podría realizar una contribución significativa en reforzar el diálogo de los actores involucrados a partir de objetivos y resultados claramente definidos.** El sector privado ha expresado su apoyo e interés en la adopción del Estándar EITI, ya que considera que su ejecución podría implicar reducir la percepción de riesgo-país y eventualmente un costo de financiamiento menor de las inversiones. Asimismo, la adhesión al Estándar debería permitir una mayor participación ciudadana en un contexto de gobernanza participativa alrededor de la transparencia de las industrias extractivas. Algunas entidades de la sociedad civil creen que EITI podría facilitar una mejoría en la calidad del diálogo con el gobierno y las empresas, y que se debería incluir sistemáticamente en las discusiones a las comunidades, los representantes de los pueblos indígenas

y los gobiernos locales. La apertura de datos debe servir a ciudadanos y entidades interesados en la gobernanza de los recursos naturales del país para realizar debates informados que generen recomendaciones de política pública sobre la gestión transparente de las industrias extractivas y contribuyan a la mejora de los procesos de relacionamiento y confianza entre los distintos actores.

18. **El informe EITI debería cubrir todos los ingresos relativos a 100% de la producción y transporte de hidrocarburos y 80% de la producción minera.** En términos del alcance de los Informes EITI, se recomienda que:

- **Hidrocarburos:** Todos los pagos efectuados por todas las empresas del sector de hidrocarburos (exploración, producción y transporte) sean publicados de acuerdo al Estándar, o sea, una cobertura de 100% de la producción y de los ingresos del sector;
- **Minería:** la situación es imprecisa ya que no se cuentan con informaciones sobre los pagos desagregados por empresas y ARCOM no brinda datos de producción por empresa, solamente por concesión. Con base en información proporcionada por concesión se recomienda que se consideren relevantes los pagos de empresas con ventas anuales superiores a US\$ 1 millón; este umbral cubre 80% de la producción oficial de oro, 100% de la producción de concentrado de oro y 81% de la producción de concentrado de cobre, equivalente a 80% de la producción minera oficial del país y 65% de la producción total si se integra la estimación sobre producción ilegal de oro. Las empresas en fase de exploración deberían también declarar sus pagos (por ejemplo, patentes), inversiones y contribuciones sociales voluntarias;
- Con relación a los pagos y transferencias para entidades subnacionales se recomienda que todas las asignaciones al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, en el sector de hidrocarburos y Ecuador Estratégico (o su sucesor), para minería sean divulgadas de acuerdo al Estándar EITI. Los pagos referentes a tributos mineros provenientes de materiales de construcción (áridos y pétreos) no deberían ser incluidos en la primera fase de implementación de EITI. Sin embargo, se debería hacer un esfuerzo para publicar los pagos a los municipios a título de Patente Municipal (0.15% de los activos totales de las empresas).

19. **Entidades gubernamentales y empresas que deben participar.** Las empresas estatales y las entidades gubernamentales responsables de generar, recopilar y/o mantener la información requerida, incluida la información contextual necesaria según los requisitos de EITI, son Petroamazonas EP, EP Petroecuador, ENAMI EP, MERNNR, el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Servicio Nacional de Aduana, el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, Ecuador Estratégico (o su sucesor), y los GAD que reciben ingresos referentes a pagos de Patente Municipal por empresas extractivas. En términos de la industria, todas las empresas involucradas en la

exploración, producción y transporte de hidrocarburos deberían participar, así como las empresas de minería con ventas anuales o presupuestos de exploración superiores a US\$ 1 millón.

20. **Ecuador no está preparado para una divulgación sistemática de la información en lo inmediato.** La divulgación sistemática implica que se cumplan los requisitos de EITI a través de informes empresariales y gubernamentales de rutina y que sean disponibles para el público, por ejemplo, informes financieros públicos, informes anuales empresariales o de agencias del gobierno, portales de información y otras iniciativas de datos abiertos. Pese que gran parte de la información sobre hidrocarburos se encuentra disponible en plataformas digitales o informes disponibles en las páginas web del MERNNR o de las empresas públicas, no existe todavía un sistema de integrado de información que brinde una accesibilidad integrada y sencilla a los datos. En el caso de la minería las herramientas existen, por ejemplo, datos en catastros mineros en Internet, pero la información no es oportuna ni confiable.
21. **La formulación de planes para la divulgación sistemática de la información deberá incluir plantillas y formatos para la presentación de información en sitios web del gobierno y de las compañías, y una base de datos de EITI nacional.** Se debería definir un concepto de un Sistema de Información sencillo con vínculos para las bases de datos relevantes ya existentes y la creación de un Portal EITI para recibir las declaraciones de pagos de las empresas e ingresos recibidos por el gobierno. El Banco de Información Petrolera (BIPE), del MERNNR, cuando desarrolle su proyecto de divulgación de información también podría ser una alternativa a considerar.
22. **En conclusión, en caso de adhesión del Ecuador, se recomienda una implementación de EITI por etapas:**
 - En esencia, la información sobre el sector de hidrocarburos es de buena calidad y es accesible para el público a través de sistemas gubernamentales y en las páginas web de las empresas;
 - La excepción es la información proveniente de las empresas públicas ya que debería ser más transparente en relación a la gobernabilidad corporativa y la naturaleza de la relación comercial de las subsidiarias de EP Petroecuador, así como los acuerdos firmados por la empresa pública en nombre del gobierno que afectan de manera importante los ingresos públicos;
 - La minería necesita una implementación por etapas y esfuerzos importantes para realizar un fortalecimiento institucional a fin de cumplir con las exigencias del Estándar EITI. Los instrumentos de divulgación existentes son el catastro minero, registros en línea y páginas web gubernamentales; sin embargo, el sistema catastral es vulnerable y, de forma general, la información sobre la gestión catastral y datos de producción y exportación es poco fiable;
 - En los primeros años de implementación sería necesaria la producción de Informes EITI impresos con los datos requeridos por el Estándar EITI. Como mínimo, los informes deberían

brindar información contextual (completa para la minería); información detallada sobre empresas estatales; pagos e ingresos recaudados directamente por los GAD; hoja de ruta para el cumplimiento de las obligaciones relativas a beneficiarios reales; y pagos sociales obligatorios y voluntarios de las empresas. El informe debería incluir también vínculos a las informaciones existentes en las páginas web del gobierno y de las empresas;

- El Administrador Independiente debería recopilar toda la información referente a la minería y abordar dificultades referentes a la participación de las organizaciones de la sociedad civil y debilidades de las auditorías de la Contraloría. Asimismo, podría sugerir mejoras en los informes de rendición de cuentas, sobre todo en lo que corresponde a la información financiera de las empresas públicas;
- Los sistemas de información tendrían que ser armonizados y coordinados para la implementación del Estándar EITI y también para mejorar la eficacia de los procesos de gestión del MERNNR. Se recomienda un trabajo de levantamiento de los sistemas de información actuales y un análisis de las formas de integrarlos para implementar el Estándar EITI. Asimismo, se recomienda estudiar la introducción de herramientas de diseminación de información temática como el Mapa Regalías de Colombia;
- El cumplir con los requisitos de EITI necesitaría de una identificación cuidadosa de las necesidades en asistencia técnica para llenar las brechas con base en plan de fortalecimiento institucional a mediano plazo (3-5 años) que se debería incluir en el Plan de Trabajo EITI. Esto es particularmente importante para la minería. Algunas recomendaciones para reducir las brechas identificadas en la información del sector minero son:
 - Crear una unidad de estudios y estadísticas en la ARCOM;
 - Preparar un informe especial del Sistema de Gestión Minero de ARCOM para divulgación de la información del Catastro Minero de ARCOM en el marco de EITI;
 - Introducir un plazo para las reformas a los instructivos de otorgamiento de títulos mineros, incluyendo los parámetros mínimos de divulgación y publicación de información;
 - Establecer un sistema informático de trazabilidad de la producción minera artesanal; reforzar inspecciones mineras; integrar declaraciones de comercializadores/exportadores y plantas de tratamiento (plantas de beneficio) al proceso EITI.

Beneficios y costos de la adhesión al Estándar EITI

23. **Bajo la gestión actual de la información es difícil comprender el impacto económico, social y ambiental que tienen las industrias extractivas para los diversos sectores de la sociedad; sin**

embargo, los beneficios de la adhesión al EITI puede ser múltiples. La ciudadanía, las empresas extractivas y el gobierno buscan que los efectos de las actividades extractivas se reflejen en mayores recursos fiscales, un mejor gasto gubernamental, una gestión social y ambiental responsable y sostenible, así como en un mejor ambiente de negocios con base en la transparencia y la rendición de cuentas. Otros beneficios de EITI podrían ser específicos a cada sector; para el gobierno los beneficios son: facilitar la identificación de debilidades en los controles regulatorios e identificar acciones para superarlas en el marco del cambio del modelo de desarrollo del sector, donde las inversiones privadas juegan un papel importante; para las empresas: una mayor transparencia mejoraría la percepción hacia los inversionistas así como el ambiente de negocios; finalmente para la sociedad civil los beneficios son: una mejor rendición de cuentas contribuiría a brindar legitimidad a las industrias extractivas, mejorar la participación ciudadana y reducir las posibilidades de conflicto.

24. **El costo operacional indicativo mínimo para la implementación del Estándar EITI por parte del gobierno (promedio durante los primeros 3 años) está estimado en US\$ 250.000 por año.** Esta cifra está alineada con los presupuestos operativos y de administración de EITI en América Latina que se sitúan normalmente entre US\$ 150.000 y US\$ 350.000 por año, con un máximo en Colombia de US\$ 600.000/año. Sin embargo, la contratación de apoyo técnico para superar las debilidades de capacidad en la sociedad civil y en los organismos del gobierno (sumamente importantes en el caso de la minería) pueden aumentar substancialmente los costos de la implementación inicial de EITI. Se debería sumar a los recursos nacionales el apoyo de instituciones multilaterales o de países donantes para co-financiarlos. Así, por ejemplo, el fortalecimiento de la sociedad civil, incluidos gastos operativos y de administración para la representación de miembros del Grupo Tripartito, son usualmente financiados por donadores y subsidios gubernamentales. De igual forma, la inversión en el fortalecimiento institucional del gobierno es necesaria para pasar a una fase de diseminación sistemática de la información EITI y podría costar entre US\$ 5 a 10 millones lo que incluye el desarrollo de plataformas informáticas que integren los datos disponibles en los sistemas de información y bases de datos sectoriales.
25. **A la fecha, el Gobierno está analizando los costos y beneficios de la candidatura al Estándar EITI antes de tomar una decisión que lo comprometa en su implementación.** En este contexto, se preparó la hoja de ruta de EITI con las etapas generales de: (i) decisión; (ii) preparación de la Candidatura; e (iii) implementación.
26. **Si se confirma la decisión de adhesión de Ecuador a EITI, habría que cumplir con los cinco pasos necesarios para la candidatura.** Los pasos son los siguientes: el compromiso oficial del gobierno hecho público, de las empresas, y de la sociedad civil; el establecimiento del Grupo

Tripartito, la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT); y la definición y aprobación del Plan de Trabajo para la candidatura y la implementación del Estándar. Cuando un país haya completado estos pasos, el gobierno, con el apoyo de la CoNaT, deberá presentar una Postulación de Candidatura al Consejo de EITI.

27. **En la práctica, la preparación de la candidatura requiere los siguientes pasos :**

- Definición de cronograma para preparar la candidatura, costos y financiamiento;
- Conformación de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), incluido: (i) mapeo de partes involucradas; (ii) divulgación y promoción; (iii) organización; (iv) selección de los representantes; y (v) constitución del grupo;
- Plan de Trabajo para la implementación a ser aprobado por la CoNaT;
- Confirmación de las necesidades de presupuesto y asistencia técnica a mediano plazo (3-5 años);
- Preparación de la Aplicación al Consejo Internacional de EITI;
- Obtención del estatus de País Candidato (miembro pleno de EITI bajo el compromiso de implementar el estándar).

28. **Para empezar la preparación sería conveniente reforzar la coordinación del gobierno y socializar EITI con las otras partes y actores involucrados.** Sería conveniente organizar una reunión entre el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Directora del Servicio de Rentas Internas a fin de establecer un convenio de cooperación y crear un grupo de trabajo interministerial para el EITI. Habría igualmente que sensibilizar todas las áreas relevantes del gobierno (MEF, BCE, Presidencia, entre otros), actores que ya están totalmente convencidos de la importancia de una mayor transparencia, y empezar un proceso de consulta para facilitar la participación del sector privado y de la sociedad civil, los GAD, los pueblos indígenas y las comunidades impactadas por los sectores extractivos. Asimismo, sería beneficioso organizar un taller multipartícipe de socialización de los requisitos de EITI y presentación de las perspectivas del gobierno, del sector privado y de la sociedad, relativas a la candidatura y a la implementación del Estándar EITI, utilizando el contenido del presente informe como instrumento de información y sensibilización.

Las acciones de corto plazo acordadas recientemente entre el Gobierno y el equipo de asesoramiento técnico del Banco Mundial fueron las siguientes:

N°	Acciones	Responsable	Fecha de Finalización
EITI - Etapa de Decisión			
1	Participación del Viceministro Fernando L. Benalcázar en la Conferencia Global de EITI en París (17-19 de junio)	BM y MERNNR	17-19 de junio 2019
2	Conclusión del Informe de Análisis de Alcance y Viabilidad de EITI en Ecuador	BM	julio 2019
3	Presentación de las conclusiones y recomendaciones del Informe (incluyendo una presentación ejecutiva para circular por Quipux)	BM	julio 2019
4	Decisión acerca de la adhesión de Ecuador	MERNNR	julio 2019
EITI - Etapa de Preparación (sujeta a la decisión de adhesión)			
5	Identificación de las necesidades de presupuesto y asistencia técnica a corto y mediano plazo	BM y MERNNR	agosto 2019
6	Designación oficial del líder nacional para EITI y conformación de la Secretaría Técnica, cronograma para preparar la candidatura, costos y financiamiento;	MERNNR	agosto 2019
7	Conformación de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT); i) mapeo de stakeholders; ii) divulgación y promoción; iii) organización; iv) selección; v) constitución;	MERNNR y BM	agosto a octubre 2019
9	Plan de Trabajo para la implementación a ser aprobado por la CoNaT;	MERNNR y BM	noviembre 2019
8	Preparación de la Aplicación al International Board de EITI;	MERNNR y BM	agosto-noviembre 2019
10	Obtención del status de País Candidato (miembro pleno de EITI bajo el compromiso de implementar el estándar).	MERNNR	diciembre 2019

1. Las industrias extractivas en Ecuador

1.1. Sector de Hidrocarburos

Ecuador ha producido petróleo durante más de 40 años, un período durante el cual los ingresos petroleros se convirtieron en la base de la economía nacional. En 1973 se expidió la Ley de Hidrocarburos que dio lugar a la creación de una empresa estatal petrolera, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), que posteriormente se convirtió en EP Petroecuador.

En la actualidad, la política petrolera está regida por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) que también maneja las relaciones contractuales con las empresas petroleras privadas. En relación a las empresas públicas en el nuevo marco jurídico, Petroamazonas se encarga específicamente de la exploración y producción de hidrocarburos, mientras EP Petroecuador asegura el transporte y comercialización de crudo y derivados, funciones que puede compartir con las empresas privadas. Al momento las dos empresas públicas previamente mencionadas están en proceso de fusión por Decreto Ejecutivo 723.

En Ecuador, la producción nacional de petróleo corresponde a la suma de la producción de Petroamazonas EP más la producción de las compañías privadas. Para el año 2018, la producción total fue de 188,8 millones de barriles (con un promedio de 517 200 barriles por día), menor en relación a los años de 2016 y 2017. En cuanto a la producción únicamente de Petroamazonas EP, en el año 2018 fue de 146.35 millones de barriles (con un promedio de 400 960 barriles por día), evidenciando una reducción de 3.8% respecto al año 2017, esta reducción se debe principalmente a la reducción de las inversiones de Petroamazonas EP.

Las compañías privadas registraron una producción de 42.44 millones de barriles en 2018 (con un promedio de 116 270 barriles por día), con un crecimiento de 1.6% en relación al año 2017. Sin embargo, la producción de las compañías privadas se ha reducido en los últimos años debido a la declinación natural de los campos a su cargo, los cuales registran más de 20 años de producción continua.

A partir de 2017 se introdujeron cambios en la política nacional de hidrocarburos para atraer inversiones extranjeras e impulsar la exploración de nuevas áreas, uno de los ejes principales fue el impulso de rondas de licitación petroleras para maximizar las inversiones y generar mayores rentas al Estado, crear fuentes de trabajo, impulsar la industria local y asegurar la seguridad energética. El MERNNR tiene proyectado incrementar la producción petrolera a 700 000 barriles diarios en 2021, con base en la optimización de los campos actuales, de la explotación del bloque 43 – ITT a cargo de Petroamazonas EP que aportará 100 000 barriles por día y de la inversión privada mediante contratos de participación en rondas.

Las principales fuentes de renta petrolera son: a) la explotación de crudo perteneciente al Estado ecuatoriano, proveniente de la producción de Petroamazonas EP y de las compañías privadas, y b) la refinación de derivados. Una vez deducidos los costos inherentes a estas actividades, éstas tuvieron una contribución al PIB en 2018 del 4%. Además, en la actualidad, las exportaciones de petróleo representan

aproximadamente la mitad de las exportaciones totales del país y los ingresos del petróleo representan más de una cuarta parte del presupuesto estatal. La Inversión Extranjera Directa en el sector de petróleo en el año 2018 fue de US\$ 474 millones, el 34% de la inversión total extranjera.

1.2. Sector Minero

Ecuador ha sido productor de oro desde la época precolombina, principalmente se han realizado operaciones mineras artesanales y en pequeña escala. Actualmente, a excepción del cemento, la minería en pequeña escala es la actividad minera más relevante en el país, en virtud de la cantidad de material extraído y procesado y la cantidad de empleos generados por la misma. Con respecto a la minería metálica, las actividades a pequeña escala se centran en la producción y el procesamiento del oro, aproximadamente el 89% de la producción ecuatoriana de oro proviene de la minería en pequeña escala, mientras que la minería artesanal contribuye con el 11% restante. Por otro lado, en la minería no metálica, las actividades se concentran principalmente en la extracción de piedra caliza y la producción de cemento.

La industria minera aporta cerca del 1,6% al PIB ecuatoriano, su producción proviene principalmente de concentrados de oro, piedra caliza y cobre. La recaudación tributaria (regalías, patentes y utilidades) en el año 2018 fue de US\$ 55.98, la inversión extranjera directa en el sector fue de US\$ 268 millones. En el mismo año las industrias extractivas (hidrocarburos y minería) atrajeron un total de US\$ 742 millones en inversión extranjera directa en 2018, 53% del total de inversión extranjera en Ecuador.

Se espera que la contribución económica del sector minero a la economía ecuatoriana se expanda ampliamente en un futuro cercano, puesto que el gobierno ve a la minería como un pilar para el crecimiento económico, el gobierno apunta a duplicar las contribuciones directas del sector al PIB al 4% en el año 2021 a medida que los grandes proyectos estratégicos en la minería de oro y cobre comiencen su producción. El primer proyecto minero a gran escala que comenzará a producir es Fruta del Norte (FDN), que debería comenzar a producir a fines del año 2019.

De acuerdo a las proyecciones del MERNNR, la minería tendría US\$ 2 252 millones en inversión proyectada entre 2019 y 2021, de los cuales US\$ 1 157 millones representan inversiones comprometidas por la entrega de concesiones mediante el proceso de Subasta en 2016-2017. En el mismo trienio, la recaudación minera podría alcanzar los US\$ 722 millones, distribuidos de la siguiente manera: (i) regalías: US\$ 161 millones; (ii) Impuesto al Valor Agregado (IVA) + Impuesto de Salida de Divisas (ISD): US\$ 18 millones (proceso de devolución del IVA a partir de enero 2018); (iii) utilidades laborales: US\$ 179 millones; (iv) impuesto a la renta: US\$ 337 millones; y (v) patentes de conservación: US\$ 63 millones.

1.3. Legislación sectorial clave

Creado en 1895, el Registro Oficial de Ecuador es el órgano oficial de publicación de las leyes que rigen a Ecuador (<https://www.registroficial.gob.ec/>). La lista de las principales leyes y reglamentos sectoriales están disponibles en la página web del MERNNR, donde también son publicados los resultados de las subastas y remates mineros y rondas petroleras. Los principales instrumentos normativos son:

- Constitución de la República del Ecuador de 2008, modificada en 2015;
- Ley de Hidrocarburos de 1978 (modificada en 2018)¹;
- Reglamentos de Operaciones Hidrocarburíferas (modificados en 2018);
- Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas (RAOHE) de 1995;
- Reglamento de 2013 para el funcionamiento del Directorio de la ARCH- Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (modificado en 2018);
- Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de la ARCH de 2015 (modificado en 2018);
- Ley de minería de 2009, modificada en 2013²;
- Reglamento General a la Ley de la Minería, in Decreto Ejecutivo 11 de 2009;
- Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería de 2009;
- Reglamento de seguridad minera;
- Leyes y regulaciones corporativas que regulan las empresas estatales³;
- Estatutos de la empresa pública y documentos fundacionales similares⁴;
- Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de 2018;
- Código Orgánico del Ambiente de 2018 (COA)⁵;
- Reglamento Ambiental de Actividades Mineras Ministerio del Ambiente de 2014 (RAAM)⁶;
- Texto Unificado Legislación Secundaria, Medio Ambiente de 2012 (TULSMA)⁷;
- Ley de Gestión Ambiental de 2004⁸;
- Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal de 2018, modificando el régimen tributario;
- COPCI 2010 - Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones: regulando el contrato de inversión y proporcionando estabilidad fiscal;

¹ <http://www.historico.secretariahidrocarburos.gob.ec/biblioteca/#search>.

² Republica del Ecuador (2013), *Ley Organica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Organica de Regimen Tributario Interno*.

³ <http://www.historico.secretariahidrocarburos.gob.ec/biblioteca/#search>.

⁴ <https://www.eppetroecuador.ec/>, <https://www.petroamazonas.gob.ec/>, <https://www.enamiiep.gob.ec/>.

⁵ <http://www.ambiente.gob.ec/biblioteca/>.

⁶ <http://www.ambiente.gob.ec/biblioteca/>.

⁷ <http://www.ambiente.gob.ec/biblioteca/>.

⁸ <http://www.ambiente.gob.ec/biblioteca/>.

- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) de 2005;
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010; y,
- Código del Trabajo de 2004.

1.4. Política pública para los sectores extractivos

El aumento de los precios de las materias primas minerales a partir de 2004 se dio en Ecuador por un proceso de fortalecimiento del sector público. Las empresas estatales se transformaron en el actor principal en la producción y exportación de crudo que, entre el año 2004 y 2014, representó más de 50% de las exportaciones totales del país, al mismo tiempo, el rol del Estado en la economía del país se volvió preponderante. El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), desarrollado por la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (SENPLADES⁹), estableció 12 objetivos estratégicos para el Ecuador, donde se determinaron estrategias para diversos sectores como salud, educación, economía, entre otros.

Entre el año 2004 y 2014 no hubo esfuerzos por incrementar la producción de crudo en el país, decisión fundada en los altos precios del petróleo a nivel mundial; sin embargo, la disminución de los precios del petróleo y la necesidad de captar más renta proveniente de las industrias extractivas para financiar el gasto social y de capital del gobierno motivó a que se realicen en los últimos cinco años esfuerzos por ampliar la frontera extractiva en Ecuador.

Para esto, se tomaron las siguientes medidas: (i) promoción del potencial minero y petrolero a nivel internacional; (ii) nuevas rondas de licitación petrolera, liderados por la extinta Secretaría de Hidrocarburos; (iii) flexibilización de los modelos de contrato de prestación de servicios petroleros; (iv) se puso fin a la iniciativa Yasuní ITT en 2013, (v) se procedió a la venta de campos petroleros a empresas extranjeras a cambio del pago de valores acordados y el compromiso de inversiones en el país; y (vi) se implementaron nuevos cambios en el marco legal minero, reduciendo cargas fiscales para las empresas.

La política actual del MERNNR para los sectores extractivos tiene por base los siguientes tres principios esenciales:

- Gobernanza, el Estado asume el rol de punto de enlace entre lo internacional y local, a fin de atraer inversión de calidad y modernizar y controlar las actividades, asegurando la participación de todas las partes interesadas y afectadas en la política de los sectores mediante el diálogo y la veeduría.

⁹ SENPLADES se transformó en el ente regulador y coordinador de las políticas públicas, en especial dentro del aspecto social monitoreando el trabajo de los entes regionales del Gobierno central y de los Gobiernos seccionales. Para ese fin se crearon los consejos locales de planificación, espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía (Art. 66 de la Ley Orgánica de Participación Social).

- Marco normativo: se desarrolló un marco normativo idóneo para la implementación de la política pública nacional que reconozca los ejes transversales de gestión y facilite el control sistematizado de los sectores.
- Transparencia: en los procesos, fuentes y usos de los beneficios generados por la actividad petrolera y minera, para asegurar el desarrollo íntegro del país.

2.4.1. Hidrocarburos

Respecto a la política pública en el sector hidrocarburífero, merece la pena recalcar que el sector de utiliza principalmente dos tipos de contrato entre el Estado y las empresas nacionales o extranjeras:

- Contratos de prestación de servicios. En este tipo de contratos introducidos en 1982, el Estado es dueño del 100% de la producción, después de cubrir los costos operativos y de reconocer un margen de ganancia para la compañía privada, este margen es fijado en el contrato. La compañía privada extranjera corre con todos los riesgos de exploración, inclusive si el campo petrolero resulta no viable comercialmente.
- Contratos de participación. En este tipo de contratos introducidos en 1993, el Estado recibe una parte del crudo producido y la empresa privada se queda con el resto. La empresa cubre los costos de exploración, decide si el campo es viable, y en tal caso procede a su desarrollo y explotación. La participación que recibe el Estado dependerá de los volúmenes de producción y de la calidad del crudo del campo, esto se define de acuerdo a la Ley de Hidrocarburos y en cada contrato.

En el pasado, la mayoría de las empresas extranjeras tuvieron contratos de participación con EP Petroecuador. Sin embargo, la mayoría de los contratos de participación firmados previo al año 1999 no tenía cláusulas para reajustar las proporciones de participación en caso de que el precio del petróleo suba considerablemente. En consecuencia, a partir de 2005 se iniciaron complejas negociaciones entre EP Petroecuador, el gobierno ecuatoriano y las compañías privadas a fin de renegociar los contratos. En consecuencia, en el año 2006, el Ministro de Energía procedió a declarar la caducidad del contrato de la compañía Occidental (OXY), a partir de este evento se iniciarán varios procesos de arbitraje internacional. En 2010, con la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, EP Petroecuador perdió su capacidad de desarrollar, ejecutar y aplicar la política petrolera, función que había desempeñado desde 1973 como CEPE. Con la reforma, la política petrolera quedó a cargo del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) que también maneja las relaciones contractuales con las empresas petroleras privadas. Asimismo, se reestructuró el manejo público de la extracción petrolera ya que tanto EP Petroecuador como Petroamazonas EP participaban en la exploración y extracción de hidrocarburos. Bajo el nuevo marco jurídico, Petroamazonas EP es una empresa pública que se encarga específicamente de la exploración y producción de hidrocarburos, mientras EP Petroecuador

asegura el transporte y comercialización de crudo y derivados, funciones que puede compartir con las empresas privadas. Las empresas públicas EP Petroecuador y Petroamazonas EP están actualmente en proceso de fusión.

En 2010, la nueva ley estableció un plazo de 120 días para que los dos tipos mencionados de contratos se modificaran y adaptaran al nuevo modelo de contrato de prestación de servicios establecido en el reformado artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos. Al vencimiento del plazo, algunas compañías aceptaron las condiciones de los nuevos contratos de prestación de servicios y firmaron contratos hasta 2025 con tarifas que van desde US\$ 16,72 hasta US\$ 41 por barril, otras compañías no aceptaron las nuevas condiciones y comenzaron procesos de liquidación. Como consecuencia, a fines de 2018 existían 20 contratos de prestación de servicios con tarifa.

A partir de 2017 se introdujeron cambios en la política nacional hidrocarburífera para atraer inversión extranjera e impulsar la exploración de nuevas áreas en el país. La principal innovación fue la introducción de rondas licitatorias petroleras para maximizar la renta e inversión, impulsar la industria local, crear fuentes de trabajo, y afirmar la seguridad energética. Actualmente, la evaluación de las ofertas económicas da un mayor puntaje a aquellas que brinden una participación del Estado en la producción y generen una mayor actividad exploratoria. Otras prioridades son a la transferencia de conocimiento y tecnología y el fomento de políticas de seguridad, salud y ambiente.

Con el contrato de participación, la empresa contratista invierte en la exploración y producción del bloque petrolero, bajo su propio costo y riesgo, y provee el financiamiento y la tecnología requerida para las operaciones contractuales. La contratista puede devolver las áreas de exploración si no descubre yacimientos comerciales, sin embargo, durante este tiempo, la contratista es responsable de pagar impuestos y tributos; y el Estado y la contratista se distribuyen la producción. La ley permite el pago de la participación en especie.

2.4.2. Minería

La política minera en Ecuador ha sufrido numerosos cambios en las últimas tres décadas. La Ley de Minería de 1991 facilitó la concesión de grandes extensiones de tierra, a fin de potenciar el desarrollo de operaciones a gran escala y permitiendo actividades de exploración en el país. En aquel momento, se identificaron muchos proyectos prometedores, algunos de los cuales están actualmente en desarrollo. En 2001, una nueva regulación eliminó algunos términos de concesiones y pagos de regalías por parte de las compañías mineras. Miles de concesiones mineras para la exploración se emitieron en los años siguientes, pero la capacidad limitada de la autoridad minera llevó a una proliferación de operaciones sin títulos mineros ni permisos ambientales, lo que provocó mayor conflictividad en este sector en todo el país.

En 2007, bajo la administración de Rafael Correa, se crearon nuevos marcos legales e instituciones para fortalecer el papel del Estado y aumentar la captación de ingresos provenientes de los sectores extractivos. Posteriormente, en el año 2008, el Mandato Constituyente No. 6, comúnmente denominado “Mandato Minero”, extinguió sin compensación 2 000 concesiones en la fase de exploración.

Al año siguiente, la Ley de Minería de 2009 creó la institución del sector, el Ministerio de Minería con la responsabilidad de otorgar los derechos mineros, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM administradora del proceso y del registro de solicitudes y permisos actuales, pendientes y vencidos, que está abierto a consulta pública; el Servicio Geológico (Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minera y Metalúrgica, INIGEMM); y la empresa minera nacional ENAMI EP. Sin embargo, la ley estableció términos fiscales poco atractivos para los inversionistas privados, lo que llevó a una disminución dramática del interés internacional en el sector. Por ejemplo, la Ley estipulaba que para cualquier proyecto dado, los beneficios del Estado siempre deben ser más altos que los de las empresas privadas; por lo tanto, además del pago de regalías y el impuesto a la renta, la concesionaria también tenía que pagar un impuesto a las ganancias y un ajuste impositivo llamado “Ajuste Soberano”, que le permitía al Estado captar siempre al menos el 50.1% de los beneficios del proyecto minero.

Con la caída en los precios del petróleo en 2012, la política minera de Ecuador cambió drásticamente y el desarrollo de la minería a gran escala se convirtió en una prioridad para el gobierno, con la esperanza de potenciar las industrias extractivas en una importante fuente de exportación y de ingresos fiscales. Esto culminó con la reapertura del catastro minero en marzo de 2016, después de su cierre por ocho años, y la introducción de cierta flexibilidad en el régimen tributario. En 2016 se lanzó un innovador sistema de subastas¹⁰ que llevó a la aprobación de 138 nuevas concesiones en ese año. En 2017, tras la firma del contrato de inversión del proyecto Fruta Del Norte con la compañía canadiense Lundin Gold y la publicación de su modelo económico, los inversionistas internacionales mineros se redirigieron a Ecuador y se adjudicaron 137 nuevas concesiones, lo que resultó en US \$ 1.1 mil millones en compromisos de inversión en exploración.

A octubre de 2018, habían 4 785 títulos mineros activos, de los cuales 2 871 eran licencias artesanales y 1 864 concesiones mineras. La minería metálica representó 1 100 de las concesiones, de las cuales 450 se otorgaron a operaciones de mediana y gran escala. A partir de octubre de 2018, 2 207 mineros artesanales están registrados en ARCOM, así como 228 comerciantes de minerales. En enero de 2019, las áreas actuales en concesión incorporaban el 7,5% del territorio nacional.

¹⁰ Después del Código de 2009, las concesiones para la minería metálica de mediana y gran escala ya no se otorgan mediante el principio de "primer llegado, primer servido", sino a través de un sistema de licitaciones llamado "Subasta y Remate", con procedimientos claramente definidos y ofertas selladas, completadas por un mecanismo de desafío suizo. El método de Subasta, un proceso de licitación pública se aplica a áreas nuevas, mientras que Remate (subasta pública) se usa para áreas donde se han devuelto al estado concesiones anteriores.

Una nueva política minera se emitió el 4 de junio de 2019, en vocería de la Vicepresidencia de la República, y se estructura en base a los siguientes seis ejes:

- Desarrollo económico: posicionar a la minería como una industria relevante promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible;
- Sostenibilidad ambiental y social: promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad y armonizar las relaciones entre los actores involucrados en el sector minero, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia;
- Investigación y desarrollo: fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, de servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado;
- Gestión y administración: Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia; y,
- Regulación, control y combate a la minería ilegal: Mejorar la capacidad de administración, regulación y control del Estado a las actividades mineras, incluyendo la prevención, combate y sanción de la minería ilegal.

1.5. Principales instituciones

Las principales instituciones sectoriales de la industria extractiva en Ecuador son:

- El Ministerio de Energía y Recursos No Renovables (MERNNR): responsable de ejecutar, planificar y administrar la política gubernamental en materia de energía y de industrias extractivas, y otorgar y extinguir los derechos mineros. Su misión es impulsar el desarrollo y aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos y mineros, con responsabilidad social y ambiental, mediante la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, aplicando en su gestión principios de eficiencia, transparencia e integridad. La visión al 2021 es fortalecer el aprovechamiento sustentable de los recursos energéticos y mineros, bajo estándares internacionales de calidad, seguridad jurídica, responsabilidad social y ambiental; y, talento humano íntegro y competente; asegurando la provisión del servicio público de energía eléctrica y el abastecimiento de hidrocarburos y sus derivados; basados en modelos de gestión eficientes que contribuyan al crecimiento económico del país.
- El Viceministerio de Hidrocarburos: área a cargo de ejecutar las actividades de suscripción, administración y modificación de las áreas y contratos petroleros, para lo cual define las áreas de

operación directa de las empresas públicas y las áreas y actividades a ser delegadas a la gestión de empresas de economía mixta y también a las empresas privadas nacionales e internacionales.

- El Viceministerio de Minas: área responsable de la formulación, implementación y evaluación de la política minera, la administración de los derechos mineros y la firma de contratos mineros. La gestión de los derechos mineros se realiza en la Subsecretaría de Minería Artesanal y Pequeña Minería y la Subsecretaría de Minería Industrial respectivamente, y se organiza mediante las Coordinaciones Zonales.
- La Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH): encargada de regular, controlar y fiscalizar las operaciones de exploración, explotación, industrialización, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos. Tiene como misión garantizar el aprovechamiento óptimo de los recursos hidrocarburíferos, velar por la eficiencia de la inversión pública y de los activos productivos en el sector de los hidrocarburos, mediante la regulación y el control de las operaciones y actividades relacionadas.
- La Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM): institución pública con autonomía financiera y administrativa cuyo directorio está presidido por el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) y está compuesto por un delegado de la Presidencia de la República (actualmente el Ministro de Medio Ambiente), el Secretario de Planificación y la Directora de ARCOM. La Agencia desempeña el papel de secretaría técnica realizando informes con base en las directrices del MERNNR, otorga las concesiones mineras y las autorizaciones para la instalación y operación de plantas de beneficio. También lleva a cabo inspecciones y auditorías mineras, proporciona la secretaría al grupo de trabajo que lucha contra la minería ilegal y asiste a la autoridad fiscal SRI con el control del pago de las tarifas de alquiler de la superficie y el cálculo de regalías. La Agencia tiene 9 sucursales regionales y 4 oficinas técnicas, y su presupuesto anual es en promedio de US\$ 6 millones, de los cuales US\$ 2 millones se asignan al registro minero.
- La Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador: creada mediante Decreto Ejecutivo No. 315 de abril de 2010, reformado con Decreto Ejecutivo N° 1351A de noviembre de 2012, como una persona de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio; está dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Su objetivo principal es la gestión de las actividades asumidas por el Estado en los procesos de refinación, transporte y comercialización interna y externa de hidrocarburos.
- La Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas EP: creada en 2010 mediante Decreto Ejecutivo 314, tiene como objetivo principal la gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de hidrocarburos y sustancias que los acompañan en las fases de exploración y explotación. La empresa no genera ingresos.

- La Empresa Nacional de Minería ENAMI EP fue creada como una empresa de derecho público, sujeta a la regulación y control de la Ley de Empresas Públicas. Actualmente posee 30 concesiones y promueve 11 proyectos de exploración, uno de los cuales en sociedad con SOE Codelco (Llurimagua) de Chile, otro con el SOE chino Yank Huang y otros tres acuerdos con Cornerstone, además, gestiona proyectos de exploración y proyectos comunitarios. ENAMI EP también recibe regalías de una explotación artesanal que ayudó a formalizar en una de sus concesiones. La empresa pública está actualmente conformada por un equipo de solamente 80 personas.

Otras instituciones relevantes a nivel sectorial son:

- El Ministerio de Medio Ambiente (MAE) es responsable de coordinar la formulación y ejecución de la política ambiental del país;
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF);
- El Servicio de Rentas Internas (SRI) es la institución encargada de la recaudación de los tributos mineros y petroleros a nivel nacionales (impuesto a la renta, IVA y demás);
- El Banco Central de Ecuador (BCE) es la institución encargada de recibir todos los fondos provenientes de la exportación comercial de petróleo crudo en una cuenta única de hidrocarburos del Estado y ejecutar pagos de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Ministerio de Economía y Finanzas; y,
- La Contraloría General de la República es un organismo superior de control de los recursos de las entidades del sector público, con la facultad de observar las operaciones financieras y administrativas de las entidades públicas o privadas que manejen recursos estatales, a través de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales.

Otros actores son la Cámara de Minería del Ecuador (CME) que representa a la mayoría de las empresas mineras activas en el país, nacionales y extranjeras y los grandes proveedores mineros. Promueve el fortalecimiento de la actividad, brinda asesoría técnica y legal, y promueve políticas y prácticas sostenibles del sector; y la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIHE) que representa las empresas privadas especializadas en la exploración, producción y transporte de hidrocarburos; comercialización de combustibles, derivados y lubricantes; y los proveedores de servicios petroleros a la industria.

1.6. Rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La organización territorial del país está garantizada en la Constitución de la República del Ecuador (Artículos 238 - 250), regulada por el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador en octubre del año 2007.

A partir de estos documentos se regulan las funciones de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en sus distintos niveles dentro del país¹¹.

Según el Artículo 192 del COOTAD, el gobierno central debe transferir a los GAD el 21% de los ingresos permanentes (principalmente los tributarios) y el 10% de los ingresos no permanentes (principalmente los petroleros). Los recursos asignados para estos niveles de gobierno se distribuyen siguiendo parámetros de tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT) del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Lo previamente mencionado dio paso a la descentralización, sin embargo, la toma de decisiones sobre temas estratégicos se mantuvo vinculada al Ejecutivo Central (MERNNR). En lo que corresponde a la minería, los GAD no tienen competencia directa sobre las decisiones, tales como cuándo extraer los recursos, cuánto extraer o con quién asociarse para extraer minerales metálicos. No obstante, en articulación con el gobierno central los GAD tienen la responsabilidad de: (i) otorgar, administrar y extinguir los derechos minerales de la arena y los materiales pedregosos; (ii) mantener un registro actualizado de las autorizaciones otorgadas en sus jurisdicciones territoriales; y (iii) informar a las autoridades competentes las actividades mineras ilegales correspondientes a materiales de arena y piedra en su territorio.

Para una mejor coordinación, la ARCOM lleva a cabo la organización entre los GAD municipales y sus unidades descentralizadas a fin de compartir información sobre los derechos otorgados, actualizar el registro y el catastro minero con respecto a las áreas concedidas y disponibles para la extracción de materiales de arena y piedra, verificar que los derechos de minería otorgados están registrados de acuerdo con las disposiciones de la legislación vigente, y ejercen la regulación y el control correspondientes sobre estas actividades mineras.

De igual manera, los ingresos provenientes de las industrias extractivas son dirigidos al Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo existen impuestos especiales que se redistribuyen a nivel local (desde el Ministerio de Economía y Finanzas).

1.7. Régimen Fiscal

La Constitución de la República del Ecuador determina que el Estado será el beneficiario mayoritario de las rentas provenientes de las actividades relacionadas a los recursos naturales no renovables.

1.7.1. Hidrocarburos

¹¹ De acuerdo al COOTAD y la Constitución, el Ecuador está dividido en: siete Regiones, 24 Provincias, 221 Cantones y 820 Juntas Parroquiales Rurales.

La explotación de crudo perteneciente al Estado ecuatoriano (que provienen de la producción de Petroamazonas y de las compañías privadas) y la refinación de derivados son las principales fuentes de renta petrolera. El Estado se reserva un 25% como “margen de soberanía”; con el 75% restante se cubren los costos en los que incurre Petroamazonas EP y la tarifa de pago de servicios establecida en cada contrato. Los costos de extracción, producción, comercialización, transporte, exportación e importación de crudo y derivados serán determinados por EP Petroecuador y Petroamazonas EP sobre la base de una metodología de cálculo de costos provisionales para un ejercicio fiscal. Estos costos, así como las nuevas inversiones, serán reliquidados sobre la base de los estados financieros de las empresas públicas y de las auditorías que elabore el Viceministerio de Hidrocarburos en forma trimestral. Ecuador también tiene un comercio por trueque con Venezuela y Uruguay.

Las empresas EP Petroecuador y Petroamazonas EP tienen que pagar regalías al Estado ecuatoriano (18,5% de la producción), posteriormente, el crudo se destina a las refinerías para el consumo interno del país; lo que queda después de estas dos operaciones constituye el saldo para exportación. En este caso, el total exportable consiste en la exportación por regalías más la exportación directa. Así, el registro de la producción, exportación y transporte de crudo por cada campo y tipo de contrato debe efectuarse por parte de Petroamazonas EP y EP Petroecuador.

Se entienden por “ingresos por exportaciones petroleras” los recursos provenientes de la actividad petrolera menos los costos inherentes a la misma, no se consideran como ingresos por exportación de crudo los provenientes de la exportación y venta de derivados y los impuestos generados por la actividad petrolera. Las empresas privadas pagan impuesto a la renta (22-25%) sobre sus utilidades, utilidades laborales, impuesto a la salida de capitales (5%), IVA, contribución a la Ley Amazónica y patente a los municipios, no obstante, la producción de las empresas privadas no paga regalías.

El Banco Central del Ecuador (BCE) liquida los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Ministerio de Finanzas y los justificativos presentados por EP Petroecuador. El BCE con la renta petrolera aprovisiona en la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios (CFDD), el valor de la diferencia que el Ministerio de Finanzas requiera para cubrir las importaciones de derivados y la provisión local de Gas Licuado de Petróleo (GLP), finalmente el saldo que queda se transfiere a la Cuenta Única del Estado ecuatoriano y dicho valor consta dentro del Presupuesto General del Estado.

1.7.2. Minería

Ecuador tuvo una de las participaciones en los ingresos (“government take”) más altas en la industria minera mundial por reformas e incentivos aprobados continuamente desde 2014, que han tenido un impacto positivo en la economía de los proyectos. Las principales modificaciones incluyen:

- Contratos de estabilidad tributaria introducidos en 2014;
- Depreciación acelerada de 5 a 10 años, también introducida en 2014;
- Exención del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) para la minería (2014);
- Uso del Valor Presente Neto en la fórmula de Ajuste Soberano para incluir los costos de capital (2014);
- Devolución del IVA para la exportación de minerales a partir de principios de 2018 (anunciado en 2015);
- Estandarización del tratamiento de las inversiones históricas para el Ajuste Soberano, con la inclusión de todas las inversiones desde el inicio de la concesión (introducida en 2016); y,
- El impuesto a las ganancias de capital fue derogado por la Ley Orgánica para el Fomento del Producto, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal (publicada en el Suplemento del Registro Oficial 309 del 21 de agosto de 2018).

Ecuador utiliza una combinación de varios instrumentos fiscales, los elementos fundamentales del régimen fiscal minero incluyen:

- Impuesto sobre la Renta: el 22% de los ingresos corporativos está sujeto a impuestos¹². La definición de la base imponible es muy importante y requiere reglas claras para las deducciones de costos, un régimen de depreciación calibrado y una política de "ring fencing". En Ecuador, el período de depreciación es de 5 a 10 años, según la preferencia de la empresa. Los contratos de estabilidad tributaria se ofrecen sin una prima adicional por un período de 15 años y son renovables por hasta 15 años, o por el mismo período que la extensión del título calificado;
- Ajuste soberano: La Constitución ecuatoriana requiere que el gobierno reciba al menos el 50% de los beneficios de los proyectos de recursos naturales no renovables. Bajo la nueva fórmula, el Ajuste Soberano solo se pagará si el valor presente de los beneficios acumulativos de la compañía (considerando sus costos de capital y riesgo) excede el valor de los beneficios gubernamentales acumulativos;
- Utilidad laboral minera: Por ley, las empresas privadas deben pagar el 15% de sus ingresos sujetos a impuesto sobre la renta a sus trabajadores. En el caso de la industria minera, el beneficio de los empleados es solo del 3% de ganancias, y el 12% restante se revertirá al Estado para su distribución en las áreas de influencia del proyecto; y,
- Impuesto al valor agregado (IVA): el 12% es reembolsable para las exportaciones mineras a partir de 2018;

¹² La tasa del impuesto a las ganancias corporativas está programada para aumentar al 25% en 2019.

- Regalías: son pagos realizados al Estado por hacer que los recursos minerales estén disponibles para una compañía por períodos de tiempo específicos. Las tasas de regalías fueron revisadas en junio de 2018 y ahora son del 3% al 8% de los ingresos netos para la minería a mediana y gran escala, y del 3% para la minería en pequeña escala (todavía no reglamentada). Para la gran minería, las regalías son negociadas por contrato y la minería artesanal está exenta del pago de regalías. Las regalías se recaudan sobre el valor de venta para los minerales metálicos y los costos de producción para los no metálicos, en 2018, Holcim Ecuador S.A. fue la primera empresa en pagar regalías en Ecuador. En cuanto a la exportación, los titulares de concesiones pagan un abono a la regalía de 2%, reconciliada en la consolidación anual. Los titulares de la autorización sufren una retención de impuesto a la renta del 2% para las plantas y 3% para los comercializadores, consolidadas anualmente.
- Regalías pagadas por anticipado: son ingresos anticipados que consisten en un pago único realizado por adelantado o un programa de varios pagos negociados en la firma del contrato. Este pago puede ser descontado de las regalías que la concesionaria minera debe pagar desde el inicio de la producción. Al año se puede deducir un máximo del 20% relativa a la regalía anticipada; sin embargo esta deducción no puede exceder el 50% de la regalía pagada por el concesionario anualmente.
- Patentes de conservación: son tarifas que se cobran sobre la emisión de una licencia o concesión, como una proporción del área ocupada. Aumentan dependiendo de la etapa de desarrollo de la concesión y con el número de años que se mantiene la concesión. Por ejemplo, mientras la concesión está en la etapa de exploración, el valor a pagar por la patente será menor que cuando la concesión entra en una fase de explotación. Los ingresos van a la cuenta única del tesoro, contribuyendo a la financiación del Presupuesto General del Estado (PGE).
- Minería artesanal: en el pasado estaba exenta de pagos fiscales y estaba sometida al Régimen Impositivo Simplificado (RISE), recientemente suprimido por el SRI. Actualmente se encuentra sometida al Impuesto a la Renta. Las Patentes de Conservación son el 2% del salario básico unificado

El SRI es responsable de toda la recaudación y la ARCOM es la entidad de control técnico de las declaraciones de las compañías referentes al pago de regalías y valores recaudados por el SRI.

1.8. Producción

1.8.1. Hidrocarburos

En Ecuador, la producción nacional de petróleo corresponde a la suma de la producción de Petroamazonas EP más la producción de las compañías privadas. Para el año 2018, la producción total fue de 188.8 millones

de barriles (con un promedio de 517 200 barriles por día), menor en relación a los años de 2016 y 2017. En cuanto a la producción únicamente de Petroamazonas EP, en el año 2018 fue de 146.35 millones de barriles (con un promedio de 400 960 de barriles por día), evidenciando una reducción de 3.8% respecto al año 2017, esta reducción se debe principalmente a la reducción de las inversiones de Petroamazonas EP.

Considerando las restricciones de recursos, Petroamazonas EP suscribió 4 contratos en el cuarto trimestre de 2018, en la Ronda de Campos Menores¹³; 4 contratos en la Ronda Oil & Gas¹⁴; y ha renegociado los contratos para prestación de servicios de los campos Libertador y Shushufindi¹⁵. La compañía también sigue licitando contratos de campos maduros. Los contratos son de servicios integrados, es decir, se contrata una sola empresa para todas las operaciones. Petroamazonas EP es el operador del bloque y todo el riesgo de la inversión corre por cuenta del contratista, los pagos se pueden hacer en efectivo o en crudo. En valores anuales, en 2018 las compañías privadas muestran un crecimiento de su producción de 1,6% con relación a 2017, con una producción de 42.44 millones de barriles anuales, un promedio de 116 27 de barriles por día. La producción de las compañías privadas ha disminuido en los últimos años debido a la declinación natural de los campos a su cargo, que registran más de 20 años de producción continua. Las reservas de petróleo de los campos operados por empresas privadas no han aumentado significativamente en los últimos años.

El MERNNR espera un incremento de la producción petrolera a 700 000 barriles diarios en 2021. El incremento provendría de la optimización de los campos actuales, lo que permitiría recuperar la producción diaria de 550 000 barriles por día y de la explotación del bloque 43 – ITT a cargo de Petroamazonas EP que aportaría 100 000 barriles por día. Asimismo, la inversión privada mediante contratos de participación en la Ronda Intracampos, Sur-Oriente y Offshore aportaría con 50 000 barriles por día.

En cuanto a los oleoductos, entre octubre y diciembre de 2018, transportaron 46.79 millones de barriles de petróleo, lo que equivale a un promedio diario de 508 580 barriles y una utilización del 62.8% de la capacidad de transporte diario de crudo instalada en el país en el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). En el mismo período, el SOTE transportó 31.25 millones de barriles de petróleo, lo que correspondió a un promedio diario de 339 630 barriles diarios, el 94,3% de su capacidad total de 350 000 barriles diarios. A su vez, el OCP transportó 15.54 millones de barriles, igual a un promedio diario de 168 950 barriles, el 37.5% de su capacidad total de 450 000 barriles diarios. La construcción OCP en 2003 fue realizada exclusivamente por empresas privadas.

En diciembre de 2018, se suscribió un contrato, entre EP Petroecuador y la empresa Amerisur Exploración Colombia Limitada, con el propósito de transportar crudo proveniente de Colombia, a través del SOTE,

¹³ Campos Drago, Guanta- Dureno, Parahuacu y Paka Norte, con inversiones por US\$ 696,1 millones.

¹⁴ Campos Cuyabeno Sansahuari, Blanca – Vinita, Oso y Yuralpa, con inversiones de USD 750 millones.

¹⁵ Ampliación de inversiones en Consorcio Shushufindi por US\$ 774 millones y Pardaliseservices por US\$ 121 millones.

desde Lago Agrio hasta el Terminal Marítimo de Balao. Se determinó una capacidad mínima de transporte diaria con Amerisur de 5,000 barriles por día, de un petróleo de gravedad API mínima de 25. La tarifa para la empresa contratante será la que determine la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el plazo del contrato será de 15 años contados a partir de la fecha de suscripción.

EP Petroecuador, a través de las refinerías Esmeraldas, La Libertad y Amazonas, tiene a su cargo la refinación de crudo. La capacidad de las refinerías es de 175 000 barriles/día. En 2018, la refinería Esmeraldas procesó 35.39 millones de barriles de petróleo, volumen inferior en 6.8% a los 37.96 millones de barriles procesados durante 2017. En 2018, la Refinería La Libertad procesó 15.56 millones de barriles de petróleo, volumen superior en 33,3% a los 11.67 millones de barriles procesados durante 2017. En 2018, la Refinería Amazonas procesó 7.18 millones de barriles de petróleo, volumen inferior en 2% a los 7.33 millones de barriles procesados durante 2017. Según EP Petroecuador hay dos factores que explican la menor carga de crudo en las refinerías: caída en la extracción de crudo y la puesta en marcha de los paros programados y emergentes.

1.8.2. Minería

En la actualidad, la minería aporta un poco más del 1.5% al PIB de Ecuador (1.8% en 2016) y la producción proviene principalmente de concentrados de oro, piedra caliza y cobre. Según la ARCOM, aproximadamente el 89% de la producción ecuatoriana de oro proviene de la minería en pequeña escala, mientras que la minería artesanal constituye el 11% restante. Las operaciones de oro se concentran principalmente en las provincias del sur, El Oro, Azuay y Zamora Chinchipe. Actualmente no hay una producción minera de mediana y gran escala, aunque tres minas pronto entrarán en operación: la mina de oro Fruta del Norte, la mina de cobre Mirador, ambas en la provincia de Zamora-Chinchipe, y la mina de oro Río Blanco, en Azuay. De las 1,500 concesiones en vigor, cerca de 500 están actualmente en fase de producción, todas correspondientes a pequeña minería.

La producción de oro entre el año 2000 y 2017 fluctuó entre 2.87 toneladas y 6.17 toneladas, con un máximo de 8.67 toneladas en 2013. El valor de la producción de oro en 2017 fue de US \$ 219 millones, una disminución del 7% en comparación con el año 2016. En 2017, la producción de concentrado de oro fue de US \$ 27.4 millones (24% menos en comparación con 2016), y la de concentrados de cobre alcanzó US \$ 7.7 millones (61.8% menos que el año previo). Las exportaciones minerales totales alcanzaron un máximo de US \$ 1,074 millones en 2014, en el pico del precio del oro, pero han disminuido desde entonces, en el año 2017 fueron de US \$ 271 millones.

El Banco Central del Ecuador estima que el empleo oficial del sector en 2017 corresponde a 32 819 trabajadores en la industria (cifras del censo, sin incluir a los mineros informales), de los cuales alrededor de 14 000 empleos fueron creados por actividades mineras de pequeña escala. Es difícil saber con certeza

cuántas personas en el Ecuador dependen de la minería artesanal, una estimación realizada en 2012 por Barreto, M. L. et al. (2012) señala aproximadamente 1 000 operaciones de oro artesanal y un estimado de 100 000 mineros artesanales de oro.

Como se mencionó previamente en este documento en “Las industrias Extractivas en el Ecuador”, se espera que la minería contribuya el 4% del PIB en para el año 2021 a medida que los grandes proyectos estratégicos en la minería de oro y cobre comiencen su producción. El primer proyecto minero a gran escala que comenzará a producir es Fruta del Norte (FDN), el que debería comenzar a producir a fines del año 2019.

1.9. Exportación

1.9.1. Hidrocarburos

En el transcurso de 2018 las exportaciones de petróleo fueron iguales a 129.69 millones de barriles, por un valor de US\$ 7 853.41 millones (a un precio promedio de US\$ 60.55 por barril), cifras inferiores en volumen, pero superiores en valor y precio a los comercializados durante 2017. En aquel año, EP Petroecuador exportó 110.07 millones de barriles, por un valor de US\$ 6 703.91 millones, a un precio promedio trimestral de USD 60.91 por barril. Las exportaciones de la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) equivalentes a la tarifa pagada en especie a las Compañías Privadas por el servicio de explotación petrolera bajo la modalidad de prestación de servicios, fueron de 19.62 millones de barriles de petróleo, por un valor de USD 1 149.50 millones, a un precio promedio de USD 58.57 por barril. (Fuente EP Petroecuador, BCE)

1.9.2. Minería

Los ingresos por exportaciones mineras alcanzaron los US\$ 340 millones en 2016 (2% del total de las exportaciones), una reducción a comparación de los casi US\$ 1 000 millones en 2014. Disminuyeron a US\$ 270 millones en 2017 y US\$ 274 millones en 2018, equivalente al 1.4% del total de exportaciones del país. Se espera que las exportaciones en el año 2019 lleguen a los US\$ 300 millones. Sin embargo, el control a las exportaciones de oro de la producción artesanal es compleja por lo que una resolución reciente de COMEX ha establecido un certificado de exportación con trazabilidad del origen del mineral por ARCOM a fin de apoyar y solucionar el mencionado problema.

2. Situación actual de la disponibilidad y publicidad de la información y su sistematicidad

2.1. Información Requerida por el Estándar EITI

El Estándar EITI requiere que la información esté fechada, cuantificada (utilizando mediciones estándar de la industria) y suministrada de manera oportuna y consistente a lo largo del tiempo y en los niveles adecuados de agregación o desagregación. Los datos de las industrias extractivas deben ser contextualizados y consolidados de manera que sea accesible, en formato abierto, entendible y útil para todos los actores involucrados en la gobernanza del sector.

La política de publicación de la información pública está contemplada en la Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública (LOTAIP). A pesar de los avances en publicación de información de las industrias extractivas en Ecuador, aún existen brechas y asimetrías de información entre empresas, sector público y ciudadanía que deberían ser mejoradas. Gran parte de las brechas de información, manejo presupuestal, impacto económico, ambiental y social ocurren a nivel local.

2.1.1. Contexto legal e institucional (Requisito 2.1 de EITI):

- El marco jurídico y el régimen fiscal que rige a las industrias extractivas: La lista de las principales leyes y reglamentos sectoriales están disponibles en la página web del MERNNR, que también publica algunos resultados sobre subastas y remates mineros y rondas petroleras;
- Las normas de las empresas estatales están disponibles en la página web de la ARCH para el sector de hidrocarburos y en las páginas web de las empresas públicas; y,
- Los elementos principales de la organización institucional del sector están disponibles en la página web del MERNNR y de las respectivas entidades.

2.1.2. Disponibilidad e integridad de un registro público de contratos y concesiones, así como la información sobre los procesos y procedimientos de la asignación de contratos y concesiones y toda desviación al proceso (Requisito 2.2 de EITI):

Para el sector hidrocarburífero, la Subsecretaría de Contratación de Hidrocarburos y Asignación de Áreas del Viceministerio de Hidrocarburos mantiene un registro de bloques y contratos, las reglas del proceso de adjudicación y transferencia de bloques (Dirección de Contratación y Negociación de Hidrocarburos y Dirección de Patrimonio y Promoción de Hidrocarburos, respectivamente), y de las listas de postulantes y criterios de licitación para cada Ronda que se puede consultar en <http://www.rondaspetrolerasecuador.gob.ec/>. La Subsecretaría de Contratación de Hidrocarburos y Asignación de Áreas se encarga también de la publicación de contratos, sin embargo la información no está actualizada (<http://www.historico.secretariahidrocarburos.gob.ec/biblioteca/#>).

En el caso de la minería, ARCOM mantiene el registro de las concesiones mineras, la información referente a cada concesión está incluida en la resolución del otorgamiento del título minero que es inscrita en el Sistema de Gestión Minera y en el Catastro Minero.

Los dos catastros son abiertos al público sin tarifas excesivas ni restricciones y contienen la siguiente información actualizada y exhaustiva respecto de cada uno de los contratos y concesiones de las empresas: (i) titular(es) de el o los contrato(s) u concesión(es); (ii) las coordenadas del área bajo el contrato o concesión; (iii) fecha de solicitud, fecha de adjudicación y duración del contrato o concesión; y (iv) en el caso de las concesiones mineras, el producto básico en cuestión.

En relación a los procesos y procedimientos de la asignación de contratos o concesiones (Requisito 2.3 de EITI), en el sector hidrocarburífero no hay observaciones al proceso. Con respecto a la minera, ARCOM padece de importantes vacíos en la integridad del sistema de registro del catastro minero. Por ejemplo, la falta de documentación técnica (ej. manual) del diseño y utilización del sistema, esto es agravado por el factor de que el sistema de gestión minera fue añadido al final del proceso y no en el inicio del diseño y el sistema nunca fue terminado. Además, desde enero de 2018 el catastro minero se encuentra cerrado de forma temporal, se estima que esta información esté completa y disponible electrónicamente a través del registro de licencias cuando se dé la reapertura del catastro que está prevista para 2020. Los trabajos de fortalecimiento institucional para el catastro minero se benefician del apoyo técnico del Banco Mundial.

En relación a la divulgación de los resultados sobre subastas mineras y rondas petroleras, incluidos los términos de referencia con los criterios de licitación pública, empresas postulantes y ganadoras; en el caso de hidrocarburos, la información está disponible en la página web el Viceministerio de Hidrocarburos; en minería, el instructivo de otorgamiento de concesiones mineras 2016-002 no dispone la publicación de los resultados sobre subastas y remate y/o petición y oferta del sector minero o el listado de participantes y el ganador. Sin embargo, la información puede ser requerida en el Viceministerio de Minas bajo consulta. La divulgación de los términos de referencia con los criterios para la participación en el proceso de otorgamiento de concesiones mineras se hace por convocatoria pública y queda disponible en la página web del MERNNR por un período de 5 días.

2.1.3. La política y las prácticas sobre la divulgación de contratos de exploración y explotación de petróleo, gas y minerales, incluidas las disposiciones legales pertinentes, las prácticas vigentes en materia de divulgación, y cualquier reforma contemplada o en marcha (Requisito 2.4 de EITI)

La información de los contratos petroleros es de acceso público y no hay impedimento para divulgar los datos relacionados a las rondas licitatorias que ya han sido culminadas, si las rondas están en curso es considerada información privada. La información antes mencionada contiene términos operacionales, geográficos (datos de ubicación), financieros y fiscales, sin embargo, los contratos petroleros están

técnicamente disponibles en las páginas web del Ministerio, pero frecuentemente son de difícil acceso y deben ser buscados en las Notarías.

En el caso de la minería, los contratos de explotación minera suscritos por el Estado y los concesionarios no se encuentran publicados en la página web del MERNNR. La normativa secundaria del ente rector minero referente al otorgamiento de concesiones mineras, no señala el procedimiento para la publicación de esta información. Si bien no hay una ley que restrinja su publicación, tampoco se ha expedido el procedimiento respectivo para su adecuada publicación.

2.1.4. Información sectorial

EITI requiere una descripción de las características básicas del sector extractivo, incluidas todas las actividades significativas de exploración (Requisito 3.1 de EITI):

- Hidrocarburos: La Subsecretaría de Contratación de Hidrocarburos y Asignación de Áreas tiene estadísticas de inversiones en exploración de hidrocarburos desagregadas por empresa, sin embargo, la información no es pública, únicamente se publican los datos consolidados del sector; y,
- Minería: La ARCOM dispone de una cifra consolidada de gastos anuales en exploración por empresas medianas y grandes en su Sistema de Gestión Minera, no obstante, la información no es pública.

El Estándar requiere igualmente datos de producción, exportación, volúmenes y valores (Requisitos 3.2 y 3.3 de EITI):

- Producción de hidrocarburos: Petroamazonas EP produce estadísticas con los volúmenes diarios de producción de barriles de hidrocarburos y el precio diario del crudo (<https://www.petroamazonas.gob.ec/?p=3490>), la Subsecretaría de Administración de Contratos de Hidrocarburos y Áreas Asignadas del Viceministerio de Hidrocarburos tiene la producción de las empresas privadas., adicionalmente, las estadísticas de producción también son publicadas en la página web de ARCH (<https://www.controlhidrocarburos.gob.ec/indicadores/>).
- Producción minera: La ARCOM prepara un Informe Anual en base a la declaración de las empresas y lo actualiza a medida que recibe nueva información (semestrales para la gran y mediana minería). La información está disponible en la página web de ARCOM: www.controlminero.gob.ec.
- Exportaciones: El Banco Central del Ecuador (BCE) publica mensualmente informaciones sobre las exportaciones de hidrocarburos y minerales - volumen, tipo de mineral y valor - en coordinación con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y ARCOM (<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>).

La información sobre el nivel de empleo sectorial se publica en los informes mensuales del BCE.

2.1.5. Flujos de ingresos que se deben divulgar de acuerdo con los Requisitos 4, 5 y 6 de EITI

El Estándar EITI requiere que el impuesto a la renta, regalías y otros flujos de ingresos enumerados en el Requisito 4.1. se presenten desagregados por empresa, entidad gubernamental y flujo de ingresos individuales:

- Impuesto a la Renta: incluye retenciones en la fuente, anticipos, y declaraciones anuales. En la página web del SRI, en “Estadísticas Generales de Recaudación”, se publica la información agregada por mes, tipo de impuesto y provincia. En la misma página en “Estadísticas Multidimensionales” se puede obtener la información por actividad económica de acuerdo con el CIU (Clasificación Nacional de Actividades Económicas), asumiendo que los contribuyentes relacionados con actividades extractivas se encuentren catastrados bajo dicha actividad. No se presenta información por contribuyente (<http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-sri#estad%C3%Adsticas>).
- Regalías: En la página web del SRI, en “Estadísticas Generales de Recaudación”, se publica la información agregada por mes, tipo de impuesto y provincia. En la misma página en “Estadísticas Multidimensionales” se puede obtener la información por actividad económica de acuerdo con el CIU, asumiendo que los contribuyentes relacionados con actividades extractivas se encuentren catastrados bajo dicha actividad. No se presenta información por contribuyente.
- Dividendos: No existe un impuesto directo sobre dividendos en Ecuador.
- IVA (incluye el IVA de Operaciones Internas e IVA de importaciones): En la página web del SRI se publica la información agregada por mes, tipo de impuesto y provincia. No se presenta información por contribuyente. (<http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-sri#estad%C3%Adsticas>).
- Tasas de licencia, tasas de arrendamiento, tasas de ingreso y otras contraprestaciones por contratos y/o concesiones: La información agregada por patentes se encuentra disponible en la página web de SRI (<http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-sri#estad%C3%Adsticas>). El MERNRN recibe una tasa cuando hay cambios en las empresas o se debe registrar una nueva empresa en el registro de hidrocarburos en el Viceministerio de Hidrocarburos (VMH). Es importante recalcar que los planes de trabajo con compromisos de gastos de las compañías mineras no son obligaciones fiscales, pero pueden resultar en multas (compensación económica) en caso de no cumplimiento de por lo menos el 80% de las obligaciones.
- Todos los ingresos relacionados con la venta de la proporción de la producción del Estado u otros ingresos recolectados en especie (Requisito 4.2 de EITI). En el caso de los hidrocarburos, la información se publica diariamente en la página web del MERNR. Los mecanismos de difusión de

la información relativa a los derechos sobre la producción del gobierno en la minería no están indicados en la normativa.

- Todos los ingresos relacionados con las provisiones de infraestructura y otros arreglos de trueque (Requisito 4.3 de EITI): En algunos contratos de hidrocarburos esta información es privada y es manejada por EP Petroecuador y la Presidencia. Esto se aplica igualmente a los casos de deuda garantizada por ventas anticipadas de petróleo. Por ejemplo, los activos de tipo corriente de EP Petroecuador registraron un total de US\$ 5 174,27 millones, principalmente en el rubro cuentas por cobrar provenientes de exportaciones de crudo, en donde se reflejan clientes internacionales como Petro China International America Inc., Clarendon-Glencore, PTT International Trading Pte-Ltd y Petróleos del Perú – Petroperú S.A.
- Todos los ingresos relacionados con los pagos por transporte (Requisito 4.4 de EITI): En el caso de los hidrocarburos no hay impedimento para que se divulgue esta información que debería ser publicada por EP Petroecuador. Las tarifas de transporte son fijadas por ARCH;
- Cualquier otro pago o beneficio significativo para el gobierno: Pueden registrarse otros pagos por ejemplo por la propiedad de los vehículos, salida de divisas, entre otros. Se publica la información agregada por mes, tipo de impuesto y provincia en la página web del SRI, en “Estadísticas Generales de Recaudación”; y,
- Todo gasto social obligatorio o voluntario realizado por compañías extractivas (Requisito 6.1 de EITI): No hay impedimento para que se divulgue esta información. En el caso de las empresas públicas, la divulgación se hace en sus informes de rendición de cuentas. Las grandes y medianas empresas privadas tienen a menudo informes de responsabilidad social corporativa donde se divulga la información mencionada.

2.1.6. Información sobre asignación de ingresos y distribución de ingresos (Requisitos 5.1 y 5.3 de EITI):

EITI requiere la divulgación de la información relativa a transferencias subnacionales obligatorias e ingresos asignados generados por las industrias extractivas para programas o regiones geográficas específicas, divulgando la fórmula mediante la cual se hace el reparto de los ingresos, así como toda discrepancia entre la cantidad de la transferencia calculada según la fórmula y la cantidad efectivamente transferida; describiendo también los métodos empleados para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos (procesos de ejecución presupuestaria y de auditoría).

A) Hidrocarburos

En materia de preasignaciones, las principales fuentes de ingresos para los gobiernos seccionales era el Fondo para el Ecodesarrollo para la Región Amazónica, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC),

rentas sustitutivas y el Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica, con mayoría de recursos provenientes de gravámenes asignados a las empresas públicas y privadas.

La única que se mantuvo desde el año 2008 fue la del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, creado mediante la Ley No. 010, publicada en el Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992. Sus posteriores modificaciones establecen que el fondo se incrementaría con un impuesto equivalente a US\$ 1 por cada barril de petróleo que se extraiga en la Región Amazónica y se comercialice en los mercados interno y externo. Dichos recursos se depositaban mensualmente en una cuenta especial de hidrocarburos del Estado en el BCE por las empresas nacionales y extranjeras dedicadas a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana. A su vez, el BCE transferiría, dentro de los primeros diez días de cada mes y sin necesidad de orden previa, los recursos de este fondo a los respectivos partícipes.

A través de las preasignaciones dispuestas por mandato legal, otras instituciones se beneficiaron de la renta petrolera tanto dentro del presupuesto (BCE, INNFA, universidades, Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo, bancos de vivienda y agricultura) como por fuera de él (Junta de Defensa, EP Petroecuador, CORPEI, Fondo para el Desarrollo Amazónico ECORAE, provincias de frontera y la Universidad ESPOL). Sin embargo, los montos que recibieron fueron muy reducidos.

La Ley Amazónica de 2018 ha instituido el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (provincias amazónicas de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe), que sustituye al extinto ECORAE y la Ley 10. La Secretaria Técnica del Consejo es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y recursos económicos propios, con autonomía técnica, administrativa y financiera que debe elaborar y/o actualizar el Plan Integral para la Amazonía. El Plan contendrá un diagnóstico, una propuesta con la indicación expresa de las metas e indicadores correspondientes de cumplimiento, lineamientos de política pública, modelo territorial deseado, modelo de gestión y sistema de evaluación y seguimiento, sus prioridades son: educación, salud y vivienda.

La Ley Amazónica ha creado igualmente el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que se financia con una asignación equivalente al 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que se comercialice en los mercados interno y externo. En ningún caso la asignación, será inferior a US\$ 2,00 por cada barril de petróleo. Dentro de los primeros 10 días de cada mes y sin necesidad de orden previa, el Banco Central transferirá directamente los recursos de este fondo a los siguientes beneficiarios y de la siguiente manera:

- a) El 28% para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales amazónicos;
- b) El 58% para los gobiernos autónomos descentralizados municipales amazónicos;
- c) El 10% para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales amazónicos; y

- d) El 4% para el Fondo Común, que será administrado por la Secretaría Técnica, con un máximo del 15 % destinado para gasto corriente.

Los porcentajes a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, establecidos en los puntos a), b) y c), serán distribuidos de la siguiente manera: (i) el 40% en partes iguales; y (ii) el 60% en proporción a la población de cada jurisdicción, conforme a las cifras oficiales del último censo de población.

La Secretaria Técnica recibió el primer tributo del SRI en abril 2019 (primer lote de US\$ 44 millones) y procede actualmente a la priorización de las áreas para empezar a aprobar proyectos. El MERNNR hace el control de la veracidad de las transferencias, que son publicadas por el BCE. Sin embargo, no existe control programático de ejecución de gastos. El uso y destino de los recursos serán auditados anualmente por los organismos de control e incluidos dentro de los procesos de rendición de cuentas establecidos en la Ley.

La utilización de los recursos se hace de la siguiente forma:

- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales los utilizarán exclusivamente para inversión en fomento productivo y agropecuario, vialidad y sistema intermodal de transporte; gestión y reparación ambiental; y lo demás previsto en la Ley;
- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales los utilizarán exclusivamente para inversión en servicios públicos de agua potable; alcantarillado; depuración de aguas residuales; manejo de desechos sólidos; actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental; y lo demás previsto en la Ley.
- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales los utilizarán exclusivamente para inversión en sus competencias; y lo demás previsto en la Ley.

El Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se financiará con las siguientes asignaciones:

- El 60% de regalías, incluidas las que podrían pagarse anticipadamente, el 3% de venta en contratos de prestación de servicios, y el 12% y 5% de utilidades mineras generadas en la Circunscripción, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería;
- El 30% del superávit que obtengan las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación y el 12% de utilidades de generadoras de capital privado y de economía mixta, generadas en la Circunscripción, de acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica;
- El 12% de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción de conformidad a la Ley de Hidrocarburos (cerca de US\$ 190 millones en la antigua ley); y,
- Los excedentes, o parte del superávit, o exceso los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos en la Circunscripción y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.

Los recursos de este fondo se destinarán al financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura de toda la Circunscripción, estos serán ejecutados por las instituciones u organizaciones legalmente constituidas y habilitadas de acuerdo con la ley para ejecutar fondos públicos, de forma directa o a través de alianzas público-privada.

El 30% de los recursos de este fondo se invertirán en las áreas de influencia de los proyectos de explotación hidrocarburífera, minera y eléctrica. El 70% se invertirá en las provincias amazónicas de forma equitativa y solidaria, priorizando el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción.

B) Minería

El Artículo 93 de la Ley Orgánica de Minería dispone que el 60% de las regalías mineras serán destinadas para proyectos de inversión social y al desarrollo local sostenible a través de los gobiernos municipales y los consejos parroquiales de acuerdo con las prioridades de las comunidades que se encuentran en las áreas de influencia directa. Además, cuando el caso lo amerita, el 50% de esos ingresos debe destinarse a instancias gubernamentales de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales.

El marco regulatorio para la distribución de los ingresos mineros en Ecuador es el Decreto Ejecutivo de mayo de 2012 "Reglamento para la asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se llevan a cabo las actividades de los sectores estratégicos", que define los requisitos y procedimientos para la asignación de recursos a las instituciones del gobierno central y los GAD para la implementación de proyectos de inversión. La legislación estipula la distribución de los ingresos provenientes de un mínimo del 60% de las regalías mineras, el pago del 12% de las ganancias de las compañías mineras y petroleras privadas, los ingresos excedentes de las compañías petroleras y mineras estatales y los contratos para la prestación de servicios mineros. Hasta finales de 2017, se invirtió US \$ 140 millones en provincias mineras y se espera que den como resultado 400 proyectos sociales con 600,000 beneficiarios¹⁶.

Los fondos asignados a los GAD se canalizan a través de proyectos individuales aprobados por el Banco del Estado (BEDE) y desembolsados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de acuerdo con la fecha de presentación de aquellos proyectos que han cumplido con todos los requisitos necesarios y en conformidad con una proyección de ingresos para el año siguiente realizada por MERNNR. Los grupos étnicos y las comunidades ubicadas dentro de las áreas de influencia directa de proyectos estratégicos pueden canalizar sus proyectos a través de sus respectivos gobiernos parroquiales o municipales. Una vez

¹⁶ Rebeca Illescas, Perspectivas del sector Minero en el Ecuador (2018).

aprobados, estos proyectos se incluirán en los planes de desarrollo de ese nivel de gobierno y se armonizarán con el Plan Nacional de Desarrollo.

La autoridad de planificación, SENPLADES, recibe ingresos de regalías y servicios públicos y transfiere este dinero a Ecuador Estratégico EP de acuerdo con las prioridades definidas por la ley en términos de distribución geográfica y uso de fondos. Ecuador Estratégico EP es una empresa del sector público creada en septiembre de 2011 a través del Decreto Ejecutivo 870 para planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar planes, programas y proyectos de inversión social, o desarrollo territorial y productivo en las áreas de influencia de proyectos estratégicos. Según el reglamento para la asignación de recursos de proyectos de inversión social, promulgado vía Decreto Presidencial 1135 de 2012, las principales fuentes de ingreso de Ecuador Estratégico son: (i) 12% de las utilidades de los trabajadores de las empresas mineras y petroleras privadas a gran escala y 5% de la minería a pequeña escala; (ii) regalías mineras, (iii) 3% de los contratos de prestación de servicios mineros; e (iv) ingresos excedentes de las empresas públicas que trabajan dentro de los sectores estratégicos, como ENAMI EP.

Sin embargo, en la práctica, este proceso ha encontrado varios problemas por falta de transparencia y eficiencia, ya que la trazabilidad de los gastos es limitada. Ecuador Estratégico EP recibe actualmente un porcentaje mínimo en comparación con lo que se recibió en años anteriores y su mandato ha cambiado para cubrir temas y áreas geográficas que, en su mayor parte, tienen poca relación con los proyectos mineros. La compañía se encuentra actualmente en la fase de liquidación y se está diseñando un modelo de transición para la ejecución de los GAD. Los fondos se asignan actualmente a través de los bancos estatales.

2.1.7. Pagos directos a los GAD

EITI requiere la divulgación de la información relativa a los pagos directos a los GAD. Los GAD son autónomos para la recaudación de los tributos mineros provenientes de materiales de construcción (áridos y pétreos), la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) es la norma que los vincula. Por otro lado, los municipios reciben un pago de 0,15% de los activos totales de la empresa a título de Patente Municipal.

2.2. Empresas públicas

La difusión de la información sobre las empresas estatales en el sector extractivo en Ecuador es desigual. La cantidad y calidad de la información sobre las relaciones de las empresas públicas hidrocarburíferas con

el gobierno, sus gastos cuasifiscales¹⁷, y participación del gobierno en las empresas petrolíferas (Requisitos 2.6, 4.5, 6.2 de EITI), es amplia, pero cuenta con brechas que podrían ser fácilmente solucionadas.

La información sobre el volumen de producción y valor por tipo de producto; volúmenes y productos transportados y los ingresos por transporte; comercialización y ventas (nacionales y de exportaciones) de recursos sin procesar o sin refinar (valores, precios e ingresos); capacidad y rendimiento de las refinerías; y suministro de productos refinados al mercado interno, importación y exportación de productos refinados es de fácil acceso y se encuentra en las páginas web de las empresas públicas. Asimismo, datos sobre inversiones e información financiera relevante sobre préstamos, ingresos retenidos y valor de impuestos recaudados en nombre del gobierno se publican dentro de los seis meses posteriores al fin del año fiscal. De igual forma, los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas públicas, incluidos servicios de educación y salud se publican anualmente con grande detalle en los respectivos informes de rendición de cuentas.

Sin embargo, la información debería ser más transparente con relación a la estructura de propiedad, composición de las juntas directivas, acuerdos de asociaciones (incluidas las estructuras de votación) y la naturaleza de la relación comercial de las subsidiarias de EP Petroecuador, información que no es pública para usuarios externos. Asimismo, EP Petroecuador no publica la información relativa a los acuerdos con el gobierno que rigen su actividad comercial, ni los datos referentes a acuerdos firmados por la empresa pública en nombre del gobierno. Los acuerdos celebrados por la empresa pública que afectan de manera importante los ingresos públicos y, por lo tanto, son directamente relevantes para sus partes interesadas tampoco son publicados.

En cuanto a la empresa pública minera ENAMI EP, la información pública disponible es deficiente. La compañía no contestó las demandas de información y no está incluida en esta parte del informe.

EP Petroecuador y Petroamazonas EP son empresas públicas controladas al 100% por el Estado ecuatoriano y no cotizan en la Bolsa de Valores. Además, el patrimonio de Petroamazonas EP no se encuentra conformado por acciones.

En términos de estructura corporativa e información sobre la compañía holding y sus subsidiarias, en el caso de EP Petroecuador, la información relativa a la composición de la alta dirección, organigrama de la empresa (reflejando funciones clave), actividades y países de operación están publicadas en la página web de la compañía. Los datos se publican anualmente en cumplimiento con las obligaciones de la Ley de Transparencia. Sin embargo, informaciones tales como el nombre corporativo de las subsidiarias, dirección de incorporación, composición de sus juntas directivas, nombre del socio de negocios, naturaleza de la

¹⁷ El término gastos cuasifiscales se refiere a los gastos sociales públicos, como los pagos por servicios sociales, infraestructura pública, subsidios al combustible y servicio de la deuda realizados por las empresas estatales fuera del proceso presupuestario.

relación (por ejemplo, concesión, participación en los beneficios, licenciatarios, empresas conjuntas, asociaciones público-privadas, titulares de contratos, compradores) no están publicadas para usuarios externos.

Petroamazonas EP no tiene holdings ni subsidiarias, sin embargo, en conjunto con ENAP Sipec, y Belorusneft, conforma un Joint Venture en el Bloque 28, con la participación del 51%, 42% y 7% respectivamente. El inicio de la producción está previsto para 2021. La información referente a estructura de propiedad y acuerdos de asociaciones (incluidas las estructuras de votación) no está publicada para los usuarios externos.

La información sobre los acuerdos comerciales y contratos entre Petroamazonas EP y el gobierno que rigen la actividad de exploración y producción de hidrocarburos de la compañía se publica mensualmente, en conformidad con el Decreto Ejecutivo 314, en la página web de la compañía: <https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/09/RO-171-14-DE-ABRIL-2010-2.pdf>. El estándar de calidad está definido en la Resolución No. 007-DPE-CGAJ.

La información sobre acuerdos celebrados por la empresa pública que afectan de manera importante los ingresos públicos se publica mensualmente en la página web de la compañía: DETALLE DE CONTRATOS SUSCRITOS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/i-marzo_2019.pdf. El estándar de calidad está definido en la Resolución No. 007-DPE-CGAJ.

Como se mencionó previamente, EP Petroecuador no publica la información relativa a los acuerdos con el gobierno que rigen su actividad comercial, ni los datos referentes a acuerdos firmados por la empresa pública en nombre del gobierno.

La información sobre las actividades de exploración de Petroamazonas EP y sus resultados (Requisito 3.1 de EITI) se encuentra publicada en la página web de la compañía en 4 documentos distintos (algunos datos no están disponibles en formato legible por máquina):

- (i) INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Reporte_Gererencial_2018_Final-pliegos-2.pdf, publicado anualmente. El estándar de calidad tiene como norma la Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207-19-12-2018;
- (ii) INFORME DE GESTIÓN, remitido al Directorio trimestralmente. El estándar de calidad tiene como norma la Ley de Empresas Públicas;
- (iii) FORMATO PLAN DE NEGOCIOS, remitido a la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) mensualmente. El estándar de calidad tiene como norma el Decreto Ejecutivo 842; y,

- (iv) FORMATO PLAN ESTRATÉGICO, remitido a la EMCO EP semestralmente. El estándar de calidad tiene como norma el Decreto Ejecutivo 842.

La información sobre las reservas probadas y relación de reemplazo de reservas de Petroamazonas EP se publica anualmente en el Informe de Reservas (POES), remitido al MERNNR. Los estándares de calidad tienen como norma el Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas. Los datos no están disponibles en formato legible por máquina.

La información sobre el volumen de producción y valor por tipo de producto (atribuible a la empresa pública), y por provincia o región (EITI Requisito 3.2 de EITI), o campo de Petroamazonas EP se encuentra publicada en la página web de la compañía en los mismos 4 documentos mencionados previamente.

En el caso de Petroamazonas EP, la información sobre desarrollo e inversiones se encuentra publicada en la página web de la compañía en los siguientes documentos (algunos datos no están disponibles en formato legible por máquina):

- (i) INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Reporte_Gerencial_2018_Final-pliegos-2.pdf, publicado anualmente. El estándar de calidad tiene como norma la Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207-19-12-2018;
- (ii) INFORME DE GESTIÓN, remitido al Directorio trimestralmente. El estándar de calidad tiene como norma la Ley de Empresas Públicas;
- (iii) FORMATO PLAN DE NEGOCIOS, remitido a la EMCO EP mensualmente. El estándar de calidad tiene como norma el Decreto Ejecutivo 842;
- (iv) FORMATO PLAN ESTRATÉGICO, remitido a la EMCO EP semestralmente. El estándar de calidad tiene como norma el Decreto Ejecutivo 842;
- (v) REPORTE FINANCIEROS, remitidos a la EMCO EP mensualmente. El estándar de calidad tiene como norma el Decreto Ejecutivo 842;
- (vi) INFORMACIÓN DE PRESUPUESTO, publicado en la página web de la compañía mensualmente: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/g-abril_2019.pdf. El estándar de calidad tiene como norma la Resolución No. 007-DPE-CGAJ; y
- (vii) REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, remitido al MERNNR mensualmente. El estándar de calidad tiene como norma un requerimiento institucional.

En el caso de EP Petroecuador, la información sobre el volumen de producción y valor por tipo de producto; volúmenes y productos transportados y los ingresos por transporte (Requisito 4.4 de EITI); comercialización y ventas (nacionales y de exportaciones) de recursos sin procesar o sin refinar (valores, precios e ingresos); capacidad y rendimiento de las refinerías; y suministro de productos refinados al

mercado interno, importación y exportación de productos refinados se publica mensualmente en la página web de la compañía.

EP Petroecuador y Petroamazonas EP no tienen competencia para emitir normativa que regule la industria hidrocarburífera. Sin embargo, Petroamazonas EP hace negociación y firma de contratos en nombre del gobierno. La información se divulga mensualmente en la página web de la compañía: DETALLE DE CONTRATOS SUSCRITOS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/i-marzo_2019.pdf. Los estándares de calidad tienen como norma la Resolución No. 007-DPE-CGAJ. Asimismo, Petroamazonas EP hace labores de supervisión de la industria, como la aprobación o la supervisión de los planes de trabajo de empresas privadas. La información se divulga mensualmente en el documento: ACTAS ENTREGA RECEPCIÓN DE LOS CONTRATOS, que contiene un análisis de las cláusulas contractuales.

En lo que concierne a servicios financieros relacionados, Petroamazonas EP no mantiene servicios financieros con empresas relacionadas y EP Petroecuador cuenta con la información de sus servicios financieros relacionados, pero no está publicada para usuarios externos. De igual forma, EP Petroecuador no divulga sus gastos en construcción o mantenimiento de infraestructura pública. Asimismo, la empresa pública no divulga el valor de los gastos cuasifiscales realizados en nombre del gobierno (Requisito 6.2 de EITI).

EP Petroecuador divulga trimestralmente la información sobre préstamos (en nombre del gobierno y / o reembolso de préstamos gubernamentales) según tablas de pagos emitidas por los prestamistas. Petroamazonas EP no mantiene préstamos vigentes a la presente fecha, los que de existir serán publicados en la página web de la compañía CONTRATO DE CRÉDITOS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/1-abril_2019.pdf, actualizada mensualmente según el estándar de calidad definido en la Resolución No. 007-DPE-CGAJ.

Los programas de responsabilidad social corporativa de las dos empresas públicas, incluidos servicios de educación y salud se publican anualmente en los respectivos informes de rendición de cuentas. En el caso de Petroamazonas EP, la información se publica anualmente en el documento INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS: disponible en la página web de la compañía: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Reporte_Gerencial_2018_Final-pliegos-2.pdf. Los estándares de calidad tienen como norma la Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-207-19-12-2018. EP Petroecuador cuenta con una información mensual según proyecto social, que sí está publicada para usuarios externos.

La divulgación de las transferencias de ingresos entre las empresas estatales y las entidades gubernamentales se requiere en virtud del Requisito 4. del Estándar EITI. Como resultado del mecanismo de comercialización del crudo en el Ecuador, EP Petroecuador realiza la venta del producto, pero no recibe directamente las ganancias de la venta. Los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y

derivados son depositados en el BCE, institución que los distribuye de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Ministerio de Finanzas y los justificativos presentados por EP Petroecuador. La empresa pública tampoco hace transferencias monetarias al Tesoro derivadas de pagos de impuestos, regalías, dividendos, bonificaciones y comisiones (Requisito 4.1 de EITI), y no divulga sus transferencias a otras cuentas del gobierno. EP Petroecuador divulga informaciones sobre sus ingresos retenidos en informes anuales que se publican dentro de los seis meses posteriores al fin del año fiscal.

EP Petroecuador y Petroamazonas EP reciben recursos del Ministerio de Economía y Finanzas para cubrir los costos de sus operaciones de exploración, explotación, transporte, comercialización e importación de petróleo y derivados, determinados conjuntamente por el MERNNR y el Ministerio de Finanzas (Petroamazonas EP no posee ingresos, recibe el 100% de sus recursos del MEF), las dos empresas públicas compiten con otros sectores del gobierno por sus presupuestos. La forma en que se registran la fuente y el uso de los recursos del presupuesto del Gobierno Central no permite identificar claramente si los ingresos de origen petrolero financian actividades o programas específicos.

EP Petroecuador divulga igualmente informaciones sobre el valor del impuesto (u otros pagos) recaudados (o retenidos) en nombre del gobierno (por ejemplo 3% anticipado del impuesto a la renta de los contratistas) en informes anuales que se publican dentro de los seis meses posteriores al fin del año fiscal. En el caso de Petroamazonas EP, la información se actualiza mensualmente y está disponible en la página web de la compañía: INFORMACIÓN PRESUPUESTO: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/g-abril_2019.pdf; y en el documento: Reportes Financieros, remitido a la EMCO EP. Los estándares de calidad tienen como norma la Resolución No. 007-DPE-CGAJ y el Requerimiento Institucional, respectivamente.

Las respectivas páginas web de las dos empresas públicas contienen divulgaciones sobre el contexto legal e institucional de sus operaciones, incluidos temas como: (i) leyes y regulaciones específicas del sector; (ii) leyes y regulaciones corporativas que regulan las empresas públicas; (iii) leyes y regulaciones relacionadas con la divulgación de informaciones por las empresas públicas; (iv) estatutos de la empresa pública o documentos fundacionales similares; y (v) leyes y reglamentos de contratación. Sin embargo, las Leyes y reglamentos anticorrupción y las leyes y reglamentación laboral no están publicadas para usuarios externos. En el caso de Petroamazonas EP, la información legal e institucional es actualizada mensualmente y se publica en la página web de la compañía, respectivamente en la BASE LEGAL: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/a2-abril_2019-1.pdf, y REGULACIONES Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/a3-abril_2019-1.pdf, según la norma de la Resolución No. 007-DPE-CGAJ. La información relativa a sus relaciones con otras entidades públicas es actualizada mensualmente y se publica en la página web de la compañía: PLAN ESTRÉGICO PAG.22:

<https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/01312019-PLAN-ESTRATEGICO-2017-2021-V1R2-con-Anexos-y-Resolucion.pdf>, de acuerdo a la norma de la Resolución No. 007-DPE-CGAJ.

Petroamazonas EP también actualiza mensualmente la información sobre cambios políticos o económicos claves que impactan sus actividades y se publica en la página web de la compañía: PLAN ESTREGÉGICO PAG.22: <https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/01312019-PLAN-ESTRATEGICO-2017-2021-V1R2-con-Anexos-y-Resolucion.pdf>. Asimismo, la compañía actualiza mensualmente la información sobre cambios en el entorno legal y regulatorio y la publica en la página web de la compañía: BASE LEGAL: https://www.petroamazonas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/a2-abril_2019-1.pdf, actualiza semanalmente la información sobre eventos significativos recientes y se publica en la página web de la compañía: NOTICIAS <https://www.petroamazonas.gob.ec/?cat=5>.

La compañía ENAMI EP perdió la oportunidad creada en 2010 por un conjunto de condiciones favorables: el apoyo político del Presidente, un presupuesto sustancial, un equipo calificado y una posibilidad de gasto excesivo. Actualmente, la empresa pública está privada de recursos y su plan de negocios anual es totalmente dependiente de los fondos del gobierno, que no siempre se ejecuta en su totalidad. La ausencia de resultados está relacionada con una gestión deficiente causada por la influencia política y las reglas inflexibles del sector público. La empresa no pudo aprovechar las numerosas concesiones que obtuvo, en parte porque las reglas de asociación vigentes entre las empresas públicas y privadas no están adaptadas a la industria minera. En la práctica, no existe un modelo claro para las relaciones de las empresas con ENAMI EP, lo que crea una percepción de competencia desleal porque las reglas no son las mismas para todos los mineros.

2.3. Materialidad y cobertura

El Estándar EITI requiere un análisis de los datos de catastro y de pagos de impuestos y flujos de ingresos del gobierno para identificar los ingresos gubernamentales totales del sector extractivo; recomendar los umbrales de materialidad y los niveles de desagregación; y determinar cuales deberán ser considerados significativos para la declaración de las compañías (Requisito 4.1 de EITI).

La definición de los umbrales de materialidad debería incluir un cálculo de la cobertura de pagos de las compañías que serían divulgados en relación al total de los ingresos del gobierno que provienen del sector extractivo. Asimismo, se debería identificar la contribución total de las empresas que no deben informar (es decir, aquellas que se encuentran por debajo del umbral de materialidad), con información clara respecto al tamaño relativo de cada compañía.

2.3.1. Ingresos significativos del gobierno:

Los ingresos gubernamentales totales del sector extractivo incluyen los ingresos del gobierno central y los ingresos directos o indirectos de los GAD provenientes del sector extractivo.

Los ingresos significativos del gobierno central incluyen:

- Los ingresos listados en el requisito 4.1 (b) de EITI, recaudados por el SRI y divulgados mensualmente de forma agregada en su página web, en “Estadísticas Generales de Recaudación”, por mes, tipo de impuesto y provincia;
- Ingresos relacionados con la venta de la participación estatal en la producción de crudo (Requisito 4.2), producidos diariamente y publicados en las páginas web del MERNNR y ARCH;
- Disposiciones de infraestructura y otros acuerdos de trueque (Requisito 4.3 de EITI) que no se publican regularmente;
- Ingresos por concepto de transporte (Requisito 4.4 de EITI), recaudados por EP Petroecuador;
- Transacciones relacionadas con empresas de propiedad del Estado (4.5) que no se publican regularmente; y,
- Otros ingresos, recaudados por el SRI y divulgados mensualmente de forma agregada en su página web, en Estadísticas Generales de Recaudación, por mes, tipo de impuesto y provincia.

Los ingresos directos o indirectos de las entidades gubernamentales subnacionales provenientes del sector extractivo incluyen:

- Transferencias subnacionales (Requisito 5.2 de EITI): siguen las reglas generales de la contabilidad pública y no son específicas a las industrias extractivas;
- Pagos directos a los GAD (Requisito 4.6 de EITI): Los GAD son autónomos para la recaudación de los tributos mineros provenientes de materiales de construcción (áridos y pétreos) y los municipios reciben un pago de 0,15% de los activos totales de la empresa a título de Patente Municipal; y,
- Asignaciones: Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (hidrocarburos) y Ecuador Estratégico (o su sucesor, para minería).

En términos de pagos de las empresas, no existe divulgación de información sobre:

- Primas, tales como las primas por firma, por descubrimiento y por producción;
- Tasas de licencia, tasas de arrendamiento, tasas de ingreso y otras contraprestaciones por licencias y/o concesiones;
- Ingresos relacionados con las provisiones de infraestructura y otros arreglos de trueque;
- Ingresos relacionados con los pagos por transporte; y,
- Todo gasto social voluntario realizado por compañías extractivas.

2.3.2. Lista preliminar de las compañías que realizan pagos significativos y que deberían ser abarcadas por el Informe EITI (Requisito 4.2.a de EITI).

Las empresas estatales y entidades gubernamentales que se esperaría que participen en el informe de acuerdo con la materialidad sugerida (Requisito 4.1.c. de EITI): Petroamazonas EP, EP Petroecuador y ENAMI EP.

Compañías privadas que realizan pagos importantes y deberían estar cubiertas en el Informe EITI:

A) Hidrocarburos: Producción de petróleo por compañías en 2018 (barriles por día).

Compañía	Barriles por día
• PETROAMAZONAS EP	402,625
• AGIP OIL ECUADOR B.V.	12,387
• ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD	34,739
• CONSORCIO PEGASO (CAMPO PUMA ORIENTE S.A.)	282
• CONSORCIO PETROLERO PALANDA - YUCA SUR	1,874
• CONSORCIO PETROSUD PETRORIVA	4,768
• ENAP SIPETROL S.A. - ENAP SIPEC	17,901
• GENTE OIL ECUADOR PTE.LTD	2,874
• ORION ENERGY OCANO-PENA BLANCA S.A.	2,030
• ORIONOIL ER S.A	4,902
• PACIFPETROL	1,101
• PETROBELL INC.	2,863
• PETROORIENTAL S.A.	9,144
• REPSOL ECUADOR S.A.	19,893
• TECPECUADOR S.A.	1,983
• Subtotal Cías. Privadas	116,741
Total Nacional Petróleo	519,366

Fuente: ARCH

B) Minería:

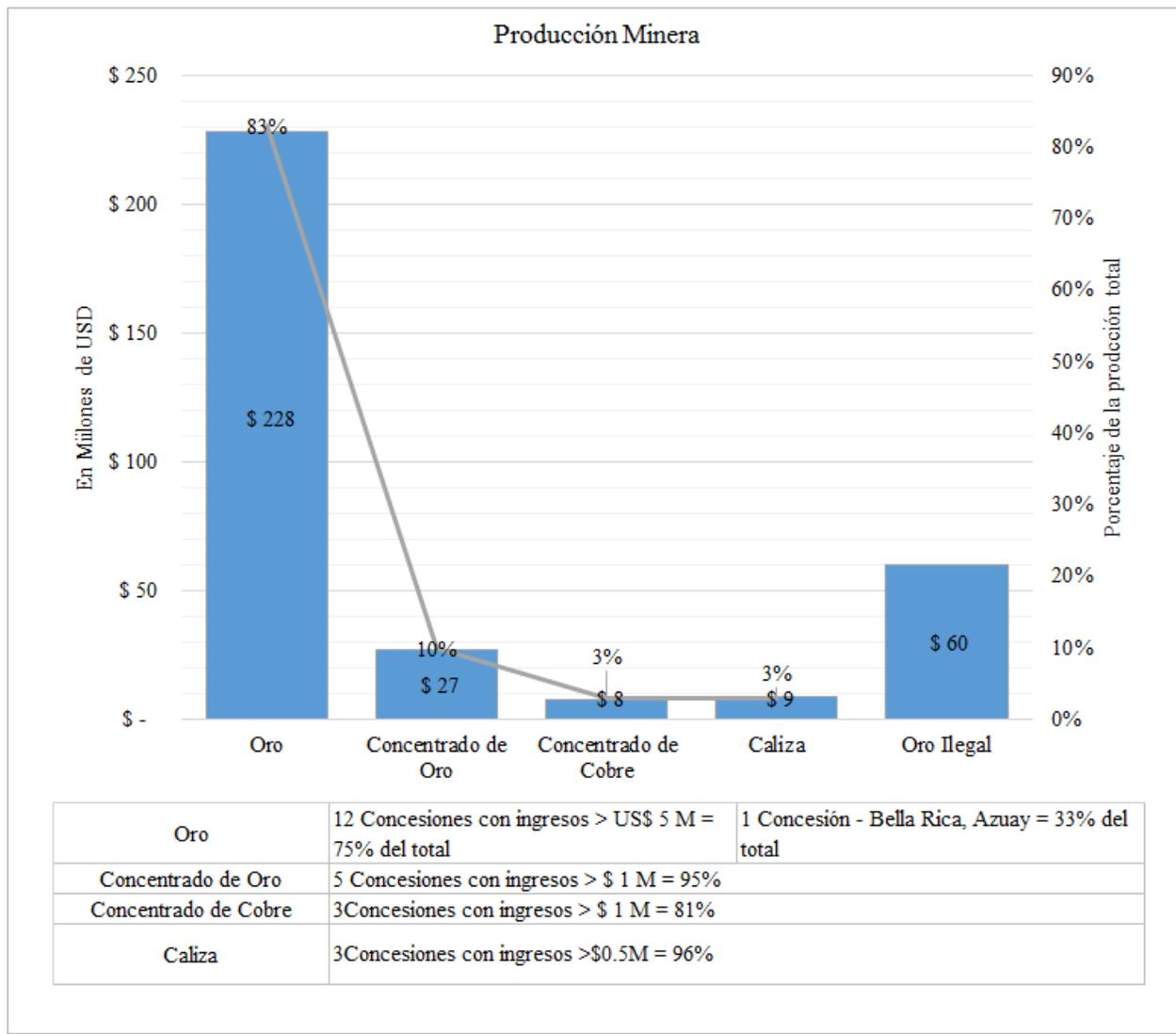
Los ingresos más importantes en la minería se derivan de los pagos de patentes y regalías. Sin embargo, la situación es indefinida ya que no se cuenta con información sobre los pagos desagregados por empresas y la ARCOM no brinda datos de producción por empresa, solamente por concesión. La Ley de Minería autoriza a varias empresas en una sola concesión, como en el caso de Bella Rica, la mayor concesión de oro del Ecuador.

El valor de la producción de oro y concentrados en 2017 (US\$ 254,5 millones) representó los 93% de la producción minera nacional (US\$ 270,85 millones). Los concentrados de cobre y la caliza fueron responsables por 3% cada uno. Los 3 productos formaban el 99% del total del valor de la producción minera. Una concesión (Bella Rica en Azuay) extrajo el 33% del total de la producción de oro en 2017, mientras que 12 concesiones (con ingresos superiores a US\$ 5 millones) fueron responsables de 75% de la

producción total. En términos de la producción de concentrados de oro, 95% de la producción fue asegurada por 5 concesiones (con ingresos superiores a US\$ 1 millones). No hay información fiable sobre la producción ilegal de oro, pero una estimación preliminar estima un valor de producción de US\$ 60 millones, equivalente a 1,5 toneladas del mineral.

Es evidente que esta situación va a cambiar substancialmente con la entrada en producción de Fruta del Norte a fines del año 2019. Ya que los ingresos de la minería aumentarían trascendentalmente, la importancia relativa de la producción de oro también aumentaría en un futuro cercano.

Para los concentrados de cobre, el 81% de la producción fue asegurada por 3 concesiones (con ingresos superiores a US\$ 1 millón) y para la caliza, el 96% de la producción fue asegurada por 3 concesiones (con ingresos superiores a US\$ 0.5 millones).



Cabe recalcar que el gobierno tendría la obligación de divulgar todos los ingresos, independientemente de su importancia relativa (Requisito 4.2.b de EITI). Esto significa que se debería divulgar los ingresos provenientes de compañías por debajo del umbral de importancia relativa.

2.3.3. Recomendación de materialidad

- Hidrocarburos: todos los pagos efectuados por todas las empresas del sector, lo que representaría el 100% de cobertura de los ingresos del sector;
- Minería: en este sector la situación es imprecisa ya que no se cuentan con información en relación a los pagos desagregados por empresas y ARCOM no brinda datos de producción por empresa, solamente por concesión. Con base en información proporcionada por concesión se recomienda que se consideren relevantes los pagos de empresas con ventas anuales superiores a US\$ 1 millón; este umbral cubre 80% de la producción oficial de oro, 100% de la producción de concentrado de oro y 81% de la producción de concentrado de cobre, equivalente a 80% de la producción minera oficial del país y el 65% de la producción total, si se integra la estimación sobre producción ilegal de oro. Las empresas en fase de exploración deberían también declarar sus pagos, inversiones y contribuciones sociales voluntarias;
- Pagos y transferencias para entidades subnacionales:
 - Todas las asignaciones al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, para hidrocarburos y Ecuador estratégico (o su sucesor), para minería se deberían divulgar; y,
 - Los pagos referentes a tributos mineros provenientes de materiales de construcción (áridos y pétreos) no deberían ser incluidos en la primera fase de implementación de EITI; sin embargo, se debería hacer un esfuerzo para publicar los pagos a los municipios a título de Patente Municipal. Se debería explorar la información financiera existente sobre los municipios en el MEF para intentar identificar los ingresos de los GAD provenientes de las industrias extractivas.

Las empresas estatales y las entidades gubernamentales responsables por generar, recopilar y/o mantener la información requerida, incluida la información contextual necesaria según los requisitos de EITI, son Petroamazonas EP, EP Petroecuador, ENAMI EP, MERNNR, el Servicio de Rentas Internas (SRI), Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, Ecuador Estratégico (o su sucesor), y los GAD que reciben ingresos referentes a pagos de Patente Municipal por parte de las empresas extractivas.

2.4. Grado de Desglose y Oportunidad de la Publicación de los Datos

El Estándar EITI requiere que los datos se presenten por empresa, por entidad del gobierno y por flujo de ingresos individuales. La Comisión Nacional Tripartita (CoNaT) deberá aprobar el grado de desglose de los datos para su publicación¹⁸.

En relación a la publicación de información tributaria desagregada por flujo de ingresos individuales por empresa, el SRI, al haberse adherido al Foro Global en el año 2017, aún no ha decidido qué normativa legal usará para liberar la información. El SRI ha solicitado que en caso de que Ecuador se adhiera al EITI se analice la opción de impulsar un cambio en la Ley de Transparencia tanto para EITI como para el Foro Global.

Para fortalecer la implementación de EITI sería conveniente establecer un protocolo o un convenio de cooperación entre el MERNNR y el SRI para asegurar la divulgación desagregada de los ingresos por empresas declarantes y por tipo de ingreso (impuesto a la renta, contribución laboral, regalías, patentes entre otros).

2.5. Planes para la divulgación sistemática de la información

A partir de 2019, todos los países implementadores deberán pasar a una divulgación sistemática de información y desarrollar un Plan de Trabajo, que incluya costos y los pasos para integrar la implementación de EITI en los sistemas de las empresas y del gobierno en un plazo de 3 a 5 años.

La divulgación sistemática de la información de EITI significa que las agencias de gobierno y las compañías divulgarían sistemáticamente la información cubierta por los requisitos de EITI. Esto debería incluir establecer vínculos más claros con los sistemas nacionales y reformas planeadas, como:

- Reformas a la gestión financiera pública;
- Procedimientos de control (auditoría) fiscal y financiero más rigurosos;
- Inclusión de información sobre beneficiarios reales;
- Rendiciones de cuentas más consistentes, asociada a las iniciativas abiertas de gobierno y gobierno electrónico, incluido una evaluación del impacto social y ambiental de las actividades; y,
- Una contribución para la mejora de la calidad del gasto público, por lo menos en lo respectivo a las asignaciones de los pagos de las empresas petroleras.

El objetivo es cambiar el enfoque de la financiación de los Informes EITI y las reformas de apoyo para promover procedimientos de divulgación sistemática de la información sobre las industrias extractivas. Cuando la divulgación de información se realiza con regularidad, los Informes EITI se utilizan como una herramienta para completar información en los casos que sea necesario. En el pasado, el informe EITI se

¹⁸ Se requiere la divulgación de información por proyectos, siempre y cuando sea acorde con las normas de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (United States Securities and Exchange).

limitaba a la recopilación y publicación de datos, de ahora en adelante, el informe EITI será un análisis de datos, extraído de fuentes y vínculos en línea existentes. El portal EITI se convierte en un centro de informaciones, dirigiendo a los usuarios a los sitios web gubernamentales relevantes para obtener datos gubernamentales. Asimismo, la información de las compañías es publicada en los sitios web de la compañía o en el portal EITI, utilizando plantillas existentes.

Ecuador no está preparado para una divulgación sistemática de la información en la actualidad. La divulgación sistemática implica que se cumplan los requisitos de EITI a través de informes empresariales y gubernamentales de rutina que estén disponibles para el público, por ejemplo, informes financieros públicos, informes anuales empresariales o de agencias del gobierno, portales de información y otras iniciativas de datos abiertos. Pese a que gran parte de la información sobre los hidrocarburos se encuentra disponible en plataformas digitales o informes disponibles en las páginas web del MERNNR o de las empresas públicas, no existe todavía un sistema de integrado de información que brinde una accesibilidad integrada y sencilla a los datos. En el caso de la minería las herramientas existen, por ejemplo, datos en catastro minero en internet, pero la información no es oportuna ni confiable.

La formulación de planes para la divulgación sistemática de la información debería incluir plantillas y formatos para la presentación de información en sitios web del gobierno y de las compañías, y una base de datos del EITI nacional. Se debería definir un concepto de un sistema de información sencillo con vínculos a las bases de datos relevantes ya existentes y la creación de un Portal EITI para recibir las declaraciones de pagos de las empresas e ingresos recibidos por el gobierno. El Banco de Información Petrolera (BIPE), del MERNNR, cuando desarrolle su proyecto de divulgación de información también podría ser una alternativa a considerar.

2.6. Recomendaciones

En Ecuador, en caso de adhesión se recomienda una implementación de EITI por etapas:

- En general, la información sobre el sector de hidrocarburos es de buena calidad y está accesible para el público a través de sistemas gubernamentales y en las páginas web de las empresas;
- La excepción es la información proveniente de las empresas públicas, la información debería ser más transparente en relación a la gobernabilidad corporativa y la naturaleza de la relación comercial de las subsidiarias de EP Petroecuador, así como los acuerdos firmados por la empresa pública en nombre del gobierno que afectan de manera importante los ingresos públicos;
- La minería necesita una implementación por etapas y requiere esfuerzos importantes para fortalecer las instituciones mineras a fin de cumplir con las exigencias del Estándar EITI. Existen instrumentos de divulgación como: el catastro minero y registros en línea, páginas web

gubernamentales; sin embargo, el sistema catastral es vulnerable y, en general, la información catastral, datos de producción y exportación son poco fiables;

- El cumplir con los requisitos de EITI requerirá identificar cuidadosamente las necesidades en asistencia técnica para solucionar las brechas, esto se lograría en base a un plan de fortalecimiento institucional a mediano plazo (3-5 años) que se debería incluir en el Plan de Trabajo EITI. Algunas recomendaciones para reducir las brechas identificadas en la información del sector minero son:
 - Crear una unidad de estudios y estadísticas en la ARCOM o en el Viceministerio de Minas;
 - Preparar un informe especial del Sistema de Gestión Minero de ARCOM para divulgación de la información del Catastro Minero de ARCOM en el marco de EITI;
 - Introducir un plazo para las reformas a los instructivos de otorgamiento de títulos mineros, incluyendo los parámetros mínimos de divulgación y publicación de información; y,
 - Establecer un sistema informático de trazabilidad de la producción minera artesanal; reforzar inspecciones mineras; integrar declaraciones de comercializadores/exportadores y plantas de tratamiento (plantas de beneficio) al proceso EITI.
- En los primeros años de implementación sería necesaria la producción de Informes EITI impresos con los datos requeridos por el Estándar EITI. Como mínimo, los informes deberían brindar información contextual (completa para la minería); información detallada sobre empresas estatales; pagos e ingresos recaudados directamente por los GAD; hoja de ruta para el cumplimiento de las obligaciones relativas a beneficiarios reales; y pagos sociales obligatorios y voluntarios de las empresas. El informe debería incluir también vínculos a las informaciones existentes en las páginas web del gobierno y de las empresas;
- El Administrador Independiente debería recopilar toda la información referente a la minería y abordar dificultades referentes a la participación de las organizaciones de la sociedad civil y debilidades de las auditorías de la Contraloría. Asimismo, podría sugerir mejoras en los informes de rendición de cuentas, sobre todo en lo que corresponde a la información financiera de las empresas públicas; y,
- Los sistemas de información tendrían que ser armonizados y coordinados para la implementación del Estándar EITI y también para mejorar la eficacia de los procesos de gestión del MERNNR. Se recomienda un trabajo de levantamiento de los sistemas de información actuales y un análisis de las formas de integrarlos para implementar el Estándar EITI. Asimismo, se recomienda estudiar la introducción de herramientas de disseminación de información temática como el Mapa Regalías de Colombia.

3. Refuerzo de la garantía de calidad de los datos y de los controles relativos al cumplimiento de las reglas y procedimientos

Un punto importante para el cumplimiento del Estándar EITI es el fortalecimiento institucional para garantizar la calidad y la confiabilidad de los datos, así como de los controles relativos al cumplimiento de las reglas y procedimientos. El Estándar EITI (Requisito 4.9.) busca sumarse a los sistemas de garantía y auditoría existentes en el gobierno y la industria y promover la adhesión a las mejores prácticas internacionales. Por lo tanto, se requiere en los Informes EITI una evaluación de los sistemas de garantía y auditoría en el gobierno e industria para determinar si los estados financieros de todas las compañías y entidades gubernamentales participantes fueron sometidos a una auditoría en el/los años(s) fiscal(es) que abarca el Informe EITI, divulgando cualquier brecha o deficiencia detectadas. Esto ofrece información contextual esencial acerca de la confiabilidad de los datos.

El primer paso es considerar la legislación, normativas e instituciones relevantes responsables de la supervisión de la auditoría de las compañías y entidades gubernamentales declarantes. Ecuador exige auditorías externas a las compañías que superan un determinado límite de facturación. La Contraloría General del Estado (CGE) tiene jurisdicción sobre la auditoría de las entidades del sector público (ministerios del gobierno, organismos reguladores independientes, entre otros) y de las empresas públicas. Las normas legales para las auditorías financieras de las empresas públicas son definidas por la Contraloría, otros requisitos de control público se hacen a través los informes de rendición de cuentas. En la práctica, la Contraloría licita los procesos de auditoría con empresas privadas de auditoría, y tiene criterios que privilegian el precio propuesto en la oferta para determinar la empresa ganadora de la licitación. Esto a menudo se traduce en que los resultados de la auditoría sean poco profundos y no se adhieran a los requisitos internacionales, además, en la mayoría de los casos, no se da seguimiento a las debilidades detectadas por la auditoría. Dado este problema, que penaliza acuerdos comerciales de las empresas públicas con empresas internacionales de renombre, se debería considerar que sean sometidas a un proceso realizado por auditores externos de calidad internacional, no determinados por la CGE.

Los informes de la CGE son públicos, pero la falta crónica de recursos hace que a menudo estén retrasados dos o más años. Sin embargo, en términos de lucha anticorrupción, muchos procesos que involucran las industrias extractivas (por ejemplo, procedimientos de otorga de concesiones y contratos) han sido iniciados por informes de la Contraloría.

En los contratos con cada empresa se establece una cláusula anticorrupción y se realiza una declaración juramentada de no haber participado en actos ilícitos o haber cometido actos de corrupción. Cabe destacar que la EP Petroecuador el 09 de marzo de 2018, suscribió el “Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)” para trabajar de manera coordinada en la creación e implementación de un área de Prevención y Control de Lavado de Activos en

la empresa. Asimismo, Petroamazonas EP trabaja actualmente con Ernest & Young para obtener un certificado ISO 37001 relativo a política anticorrupción.

Por su parte, se deberían articular acciones con la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP, fue creada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 842 el 07 de diciembre de 2015, publicado en el Registro Oficial Nro. 647, el 11 de diciembre de 2015, cuyo objetivo es planificar, articular, coordinar, controlar y validar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio, constituidas por la Función Ejecutiva y de las que se llegaran a crear, fusionar o suprimir, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera. EMCO pretende lograr para el 2021 ser la entidad rectora responsable de la gobernanza corporativa que asegure el logro de resultados en las empresas públicas coordinadas.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, faculta al Ministerio de Finanzas expedir los principios y normas del Sistema Específico y Único de Contabilidad Gubernamental y de Información Gerencial, que permita integrar las operaciones financieras, presupuestarias, patrimoniales y de costos de los entes públicos. La Ley orgánica de Empresas Pública establece la utilización de normas internacionales (NIFs) en la contabilidad de las compañías, pero las reglamentaciones de las diferentes agencias (MEF, ARCH, entre otras) no están armonizadas, por lo tanto, los informes financieros contienen deficiencias. Sería conveniente estudiar cambios a la Ley de Empresas Publicas para mejorar ciertas debilidades identificadas en coordinación con los actores correspondientes.

En relación a la confiabilidad y la oportunidad de los datos que ya están disponibles en fuentes públicas, hay diferencias importantes entre diversas áreas del MERNNR que manejan los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad. Este problema resulta de la relativa inestabilidad institucional que viene involuntariamente retrasando las decisiones de inversión y el desarrollo de los proyectos.

Recomendaciones:

- Reforzar la Contraloría General del Estado, en temas como la auditoria de gestión (no únicamente de procedimientos), seguimiento de las recomendaciones de los informes particulares y evaluación y seguimiento de los informes de rendición de cuentas;
- Las auditorias de las empresas públicas deberían ser realizadas por las grandes empresas de auditoria (por ejemplo, las “Big 4”) en base a las normas aceptadas internacionalmente;
- Reconciliación de las transferencias y control de los gastos en el marco de la Ley Amazónica (Secretaria Técnica de la Ley Amazónica), para evitar los problemas ocurridos con el extinto ECORAE;
- Definición sobre el uso de las asignaciones de las regalías mineras, con seguimiento a lo ejecutado y/o sucedido con Ecuador Estratégico; y,

- Fortalecimiento a los controles de las exportaciones mineras para comprobar la veracidad de las declaraciones de los exportadores y la eficacia de los controles internos.

4. Obstáculos para la divulgación de la información

Las principales leyes y regulaciones relacionadas con la divulgación de informaciones son la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información (LOTAIP) y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La LOTAIP, publicada el 18 de mayo de 2004, es el marco legal principal que regula el acceso a la información y la transparencia de las entidades del sector público. Según esta ley, las entidades del sector público deben difundir al público información relacionada con procesos precontractuales, contratos, resultados de auditorías, información presupuestaria, información sobre créditos, viáticos, adquisición de bienes, formatos para trámites, montos de viáticos, entre otros. La difusión de la información pública se debe hacer a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público implementados en el interior de cada institución. El acceso es por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción. Las entidades del sector público implementan, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado. El órgano encargado de verificar el cumplimiento de la LOTAIP es la Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, todas las entidades que conforman el sector público o las entidades privadas que manejen fondos del Estado, realicen funciones públicas o manejen asuntos de interés público están obligadas a promover y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así también, las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público y los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas una vez al año. La rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos: (i) garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública; (ii) facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos; (iii) vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y, (iv) prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno. Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas.

El obstáculo más frecuente para la implementación de EITI son los problemas de confidencialidad relativos a la divulgación de informaciones desagregadas sobre los pagos fiscales de las empresas, los acuerdos comerciales y los contratos. No obstante, la publicación de información desagregada en temas como condiciones contractuales, pagos fiscales y propiedad final es vista por la industria como un factor positivo que podrá contribuir a una selección más rigurosa de inversionistas.

Para fortalecer la implementación de EITI sería conveniente establecer un protocolo o un convenio de cooperación entre el MERNNR y el SRI para asegurar la divulgación desagregada de los ingresos por empresas declarantes y por tipo de ingreso (impuesto a la renta, contribución laboral, regalías, patentes entre otros).

Asimismo, sería necesario establecer una base legal para la implementación del Estándar EITI que asegure: (i) la legitimidad de las partes involucradas y grupos de trabajo; (ii) que todas las empresas de un país participen en la divulgación de datos; (iii), acceso a la información para auditores; y (iv) financiamiento sostenible para la Iniciativa.

Las alternativas a considerar son las siguientes:

1. Enmienda a la Ley Orgánica de Transparencia y de Acceso a la Información Pública o su reglamentación para introducir temas específicos de EITI para las industrias extractivas;
2. Memorando de Entendimiento entre las partes involucradas, sería un documento que describe los principios generales de un acuerdo voluntario entre las partes autorizando la divulgación de las informaciones demandadas por el informe EITI, pero no constituye un contrato legal.
3. Ley EITI que daría una base legal a la iniciativa;

La Dirección Jurídica de Minería del MERNNR recomienda tomar la opción (2) por el ámbito de competencia de la Ley de Transparencia.

5. Beneficiarios Finales

Un requerimiento reciente de EITI es la divulgación de información sobre la propiedad final de las empresas extractivas presentes en el sector. La definición que ha establecido el Estándar EITI de propiedad real es:

- i. Un beneficiario real con respecto a una empresa significa la persona o personas físicas que directa o indirectamente, en última instancia, son dueños o controlan a la entidad corporativa.
- ii. La Comisión Nacional Tripartita (CoNaT) deberá acordar una definición apropiada del término beneficiario efectivo. La definición debe tener en cuenta las normas internacionales y las leyes nacionales pertinentes, y deberá incluir los umbrales de propiedad. La definición también debe especificar las obligaciones de información para las personas expuestas políticamente.
- iii. Las compañías que cotizan en bolsa, incluidas las subsidiarias de propiedad absoluta, deben divulgar el nombre de la bolsa de valores e incluir un enlace a las presentaciones de la bolsa donde se enumeran para facilitar el acceso público a su información de titularidad real.
- iv. En el caso de empresas conjuntas (joint ventures), cada entidad dentro de la empresa debe divulgar su(s) beneficiario(s), a menos que esté en una lista pública o sea una subsidiaria de propiedad absoluta de una compañía que cotice en bolsa. Cada entidad es responsable de la exactitud de la información proporcionada.

El beneficiario final es el individuo que efectivamente controla o se beneficia de un vehículo jurídico. Este control o beneficio económico puede ejercerse en diversas formas. El caso más común es a través de la propiedad, cuando se tiene un porcentaje importante (por ejemplo, más del 25%) de las acciones de una sociedad comercial. Otro caso es cuando se ejerce el control a través de un porcentaje importante del derecho a voto o de la posibilidad de nombrar o remover a los miembros del Directorio de la entidad o influir en las decisiones.

La comunidad internacional reconoce cada vez más que la adopción de leyes, regulaciones y mecanismos para recoger e intercambiar información sobre “Beneficiarios Finales” es indispensable para combatir la evasión fiscal, el lavado de activos, la corrupción y el financiamiento del terrorismo.

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) y el Foro Global sobre Intercambio de Información Tributaria (Foro Global) tienen el mandato de evaluar a los países para confirmar la disponibilidad (y la accesibilidad por parte de las autoridades) de información confiable y actualizada sobre los Beneficiarios Finales de los vehículos jurídicos de cada país. Ecuador se adhirió al Foro Global como miembro número 140, el 5 de mayo de 2017.

Las regulaciones de los países suelen establecer criterios en sus definiciones respecto a quiénes deben ser considerados beneficiarios finales. Del análisis de la situación en América Latina y el Caribe (Knobel, 2017) se desprende que, aunque la mayoría de los países tienen alguna norma que define el concepto de beneficiario final, estas definiciones no siempre cumplen con los requisitos del GAFI. Por ejemplo, aunque

el GAFI no es determinante sobre la necesidad del umbral ni su porcentaje, un país debería justificar si establece un umbral más alto (ya que esto abarcaría a un conjunto menor de personas). Por ejemplo, Argentina y la República Dominicana utilizan un umbral de 20%; Uruguay, de 15%; Barbados, Bahamas y Belice, de 10%; y Colombia, de 5%.

Para poder identificar fielmente a cada Beneficiario Final, la disponibilidad de la información requiere la siguiente información de cada beneficiario: i) nombre completo; ii) fecha de nacimiento; iii) nacionalidad; iv) país de residencia, y v) fecha desde la que el individuo es Beneficiario Final. Sin embargo, algunos países solicitan también dirección, documento de identidad o número de identificación tributaria, y forma en la que ejerce el control sobre el vehículo jurídico (por ejemplo, si tiene más del 50% de las acciones). En principio todas las personas jurídicas deben identificar a sus Beneficiarios Finales. Sin embargo, en algunos países, las sociedades comerciales que cotizan en bolsa no necesitan identificarlos.

Posibles Barreras y Experiencias en la Región:

Existe un debate sobre la necesidad de hacer públicos los registros de los Beneficiarios Finales. Algunos sectores se oponen a la publicación de la identidad de los Beneficiarios Finales porque consideran que violaría la privacidad o generaría riesgos (secuestros y extorsiones). Sin embargo, varios países han establecido estos registros, por ejemplo, el 20 de mayo de 2015, la Unión Europea (UE) aprobó la Directiva Anti-Lavado de Activos que exige la identificación y el registro ante una autoridad de los beneficiarios reales de personas jurídicas y de ciertos fideicomisos, el Reino Unido desde 2016 y Dinamarca desde 2017, requieren que la información sobre beneficiarios finales de sociedades comerciales y otras personas jurídicas esté disponible al público en un registro accesible en Internet en formato de datos abiertos.

a. Colombia

Por medio de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, elaboró un anteproyecto de ley para aumentar la transparencia en torno a los beneficiarios finales de todas las personas jurídicas (incluyendo aquellos sin ánimo de lucro) y sucursales de sociedades extranjeras en Colombia. Sin embargo este proyecto de Ley fue archivado por el Congreso, lo que evidenció que uno de los obstáculos es precisamente la disposición sobre el registro de accionistas.

Respecto a las discusiones internas del tema de beneficiarios reales de la industria extractiva, el principal obstáculo es que las entidades y empresas han estado en desacuerdo con la publicación de la información; de hecho, la redacción del proyecto de ley solo permitiría a las autoridades competentes tener acceso a estos registros en caso de una eventual investigación.

Colombia aún están madurando en el proceso de informe y cotejo de datos para el cumplimiento de los requisitos de dicha iniciativa, así que el requerimiento de nueva información en este momento exhibe cierta

resistencia, sumado al hecho de que las empresas históricamente, por la situación de seguridad pública del país, han sido cautelosos en el manejo de este tipo de información, por lo que se esperaba que su uso sea estrictamente confidencial, o de acceso controlado y limitado.

Es importante tomar en cuenta, que la publicación de beneficiarios finales es un tema recurrente en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia: Cumbre Global Anticorrupción, Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), EITI, entre otros, por lo que se considera necesaria la aprobación de una ley de carácter superior, para avanzar en varios frentes; además, existe una buena posibilidad de que internamente se pueda avanzar en la consolidación del registro de beneficiarios finales. Sin embargo, parte de los retos se fundamentan en la necesidad de garantizar el adecuado manejo y uso de los datos, su confidencialidad, seguridad y la restricción de acceso a estos.

b. Perú

En el Perú se han realizado avances en materia de transparencia en relación a información de Beneficiarios Reales así como de controladores finales y de grupos económicos, desarrollados en la normativa nacional en consonancia con los lineamientos de Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el cual Perú participa a través de GAFI Latinoamérica (GAFILAT).

Estos avances se desarrollan teniendo como base un marco normativo que define y engloba aspectos a considerar para la transparencia y divulgación de los Beneficiarios Reales en el país, los cuales serán el punto de partida del trabajo de la Comisión Multisectorial Permanente (CMP) y entre los que hasta el momento se han podido identificar los siguientes:

- Ley N° 27693, que crea la Unidad de Inteligencia Financiera Perú y sus modificatorias: Ley N° 30437 y el Decreto Legislativo 1249.
- Normas para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y sus modificatorias. Resolución SBS N° 486-2008.
- Reglamento de gestión de riesgos de lavado de activos y del financiamiento del Terrorismo.
- Reglamento de propiedad indirecta, vinculación y grupos económicos.
- Norma sobre funciones y cargos ocupados por personas expuestas políticamente (PEP) en materia de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Resolución SBS N° 4349-2016.

Pese a que en la actualidad la mayoría de las jurisdicciones no tienen un registro centralizado de empresas que posea información sobre los beneficiarios reales, en América Latina, varios países han comenzado a establecer registros, a solicitar que se agregue esta información a los registros mercantiles, o que se envíe

a las autoridades (por ejemplo: Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay). Perú está evaluando la creación de registros de Beneficiarios Finales en el marco de EITI.

c. República Dominicana

Para cumplir con el propósito de divulgar al 2020 la identidad de los titulares efectivos vinculados a las industrias extractivas, la Comisión Nacional EITI-RD elaboró y está ejecutando una hoja de ruta o plan de trabajo que permita identificar a los titulares efectivos de las empresas que participan en licitaciones para la adjudicación de contratos, y que operan o invierten en proyectos extractivos de la República Dominicana. El grupo de trabajo establecido por el EITI-RD desarrolla un análisis de la legislación relevante en materia de titularidad efectiva y personas políticamente expuestas en la normativa dominicana, y de las mejores prácticas internacionales.

Adicionalmente, en junio de 2017 se promulgó la Ley 155-77 contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que busca sustituir y derogar la Ley No. 72-02, sobre el lavado ilícito de drogas del 7 de junio de 2002. La ley introduce el concepto dominicano de Beneficiario Final, definiéndola como “la persona física que ejerce el control efectivo final sobre una persona jurídica o tenga como mínimo el 20% de capital de la persona jurídica, incluyendo a la persona física en beneficio de quien o quienes se lleva a cabo una transacción”. Así mismo, el concepto de Persona Expuesta Políticamente o PEP se definió como “cualquier individuo que desempeña o ha desempeñado, durante los últimos tres (3) años, altas funciones públicas, por elección o nombramientos ejecutivos, en un país extranjero o en territorio nacional, incluyendo altos funcionarios de organizaciones internacionales”. Incluye, pero no se limita a, jefes de estado o de gobierno, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios, así como otros que puedan ser determinados. Los cargos considerados PEP serán todos aquellos funcionarios obligados a presentar declaración jurada de bienes. Se asimilan todas aquellas personas que hayan desempeñado o desempeñen estas funciones o su equivalente para gobiernos extranjeros.

Situación en Ecuador

El MERNNR mantiene un registro de titulares de contratos y concesiones, pero no dispone de información sobre las identidades de los accionistas, por número y categoría de acciones; o acciones de propiedad de cada beneficiario, nombre, la nacionalidad, el país de residencia, la identidad y la posición de las personas expuestas políticamente (Requisito 2.5.c de EITI), y el número de identidad nacional, fecha de nacimiento, dirección e información de contacto (Requisito 2.5.d de EITI) de esa persona. Asimismo, al inscribir a las empresas en el Registro de Hidrocarburos o de Minería, el MERNNR no requiere información en relación

a cómo se ejerce la propiedad o el control (por ejemplo, número de acciones, porcentaje de derechos de voto directos e indirectos).

El sector privado no parece tener objeciones con relación a este punto. Algunas de las grandes empresas extractivas están representadas en el Directorio Internacional de EITI y aprobarían este nuevo requerimiento para Ecuador.

La identidad de los beneficiarios finales, accesible por parte de las autoridades, puede estar disponible en un registro mercantil o un proveedor de servicios corporativos, o en otras fuentes (por ej., registros de autoridades fiscales, regulador de sociedades que cotizan, etc.). Ningún organismo internacional exige el establecimiento de registros de beneficiarios finales (solo la disponibilidad de la información), aunque el GAFI lo sugiere como una posibilidad.

En Ecuador, la normativa sobre diligencia debida para instituciones financieras incorpora una definición de beneficiario final que incluye el control por titularidad o control efectivo sin definir estos conceptos, aunque se menciona que debe identificarse a quienes posean el 25% o más del capital de la sociedad¹⁹.

Indudablemente, el mundo se está moviendo hacia un mayor grado de transparencia, impulsado por los nuevos compromisos internacionales y por las nuevas evaluaciones de organismos internacionales que son cada vez más rigurosas, no solo en materia legal, sino especialmente respecto del cumplimiento efectivo de las leyes. Además, eventos como los denominados “Panamá Papers” generan presión mediática y pública. Sin embargo, el país tiene muchas decisiones que tomar para crear un marco legal que sea consistente con los estándares de transparencia de EITI y asegurar que sea efectivo en la práctica. Con respecto a la titularidad real, una jurisdicción puede considerar las siguientes actividades como parte de su proceso de toma de decisiones sobre políticas (OECD, BID, 2019):

- Análisis de brechas y revisión de las disposiciones legales existentes;
- Decidir dónde colocar los requisitos de propiedad beneficiaria en el marco legal y asegurar la cobertura de todas las entidades legales y acuerdos relevantes;
- Decidir a quién colocar las obligaciones de recopilación de información, informes, entre otros;
- Decidir qué información se mantendrá, en qué formato y determinar los requisitos de tecnología de la información requeridos;
- Determinar cómo se proporcionará la información de beneficiarios reales al Registro Central. El (los) titular(es) de la información de propiedad beneficiaria deberá transmitir los datos al Registro

¹⁹ Normas Generales para las Instituciones del Sistema Financiero, Libro I, Título XIII, art. 1.5 y art. 12: Beneficiario final. – Se refiere a las personas naturales que son propietarias finales del producto de una transacción o tienen el control final de un cliente y/o de la persona en cuyo nombre se realiza la transacción. Comprende a aquellas personas que ejercen el control efectivo sobre una persona jurídica o acuerdo legal.

Central. Los métodos comunes de envío de información incluyen el requisito de presentar una declaración anual y proporcionar actualizaciones provisionales según sea necesario;

- Determinar quién supervisará a los titulares de registros;
- Garantizar que existan las sanciones apropiadas en caso de no cumplir con la normativa. Deben existir restricciones (como sanciones) tanto para que la empresa mantenga y no ponga a disposición la información del beneficiario efectivo como para los accionistas (u otras personas responsables) por no proporcionarle a la empresa la información necesaria con respecto a los beneficiarios reales;
- Asegurar que exista un acceso adecuado por parte de la autoridad competente donde se guarde la información del beneficiario real;
- Asegurar que la información sobre el beneficiario real sea precisa, completa y actualizada; y,
- Creación e implementación de un marco de cumplimiento y supervisión efectivo.

Posibles de alternativas a ser consideradas:

1. Modificar las leyes de hidrocarburos y de minería para introducir la obligación de divulgar los beneficiarios reales y crear bases de datos en las Agencias de Control respectivas;
2. Modificar la Ley de Transparencia o su reglamentación e introducir la obligación de divulgar los beneficiarios reales;
3. Elaborar una ley orgánica de beneficiarios finales;
4. Establecer un requisito integral para que todas las personas jurídicas tengan la obligación de realizar un informe fiscal anual y sea este proporcionado al SRI, incluyendo actualizaciones oportunas de la información; o,
5. Introducir una modificación legal para obligar la divulgación de los beneficiarios reales para los sectores clave de la economía y dar autoridad a la Superintendencia de Compañías (SUPERCIAS) para implementar las nuevas obligaciones.

No se recomienda la opción (1) puesto que la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería tienen un ámbito de aplicación a nivel técnico y su modificación podría ser problemática.

Para la Dirección Jurídica de Minería del MERNNR, las reformas de transparencia y publicación para los sectores extractivos deberían ser canalizadas a través de la Ley Orgánica de Transparencia de la Información Pública, LOTAIP o su reglamentación (opción 2). Se considera que es la mejor opción ya que la Ley de Transparencia tiene como su área de competencia el transparentar la información del sector público. Eso evitaría la necesidad de preparar una ley autónoma de beneficiarios finales (opción 3).

El SRI es un ente competente para corroborar a los beneficiarios efectivos y el cumplimiento tributario de los contribuyentes, ya que recopila cierta información de propiedad del contribuyente durante el proceso de declaración de impuestos (opción 4). No obstante, el uso de la declaración de impuestos puede no garantizar

que otras autoridades competentes puedan acceder a la información de manera consistente con los Estándares EITI.

Además, el SRI prefiere que la Superintendencia de Compañías juegue el rol principal en esta área (opción 5). El registro público de la Superintendencia contiene informaciones sobre los propietarios de las empresas privadas ecuatorianas y podría ser expandido para incluir los beneficiarios reales de las industrias extractivas del país.

En Colombia, la hoja de ruta para el cumplimiento del requisito de beneficiarios finales de EITI incluye:

1. Preparación:

- Sensibilización Institucional de las entidades vinculadas al EITI, de las entidades regulatorias del sector corporativo y financiero y de las empresas del sector extractivo;
- Elaboración de documento de perspectiva de actores sobre beneficiarios finales;
- Taller de experiencias internacionales en plataformas de información de Beneficiarios Reales / Registros Mercantiles;
- Desarrollo del Piloto con empresas del sector extractivo para identificación de las estructuras corporativas en el sector; y,
- Diagnóstico Institucional y formulación de salidas jurídicas a las barreras y límites normativos.

2. Definición de estrategia de implementación gubernamental:

- Establecer definición de beneficiarios finales en el marco jurídico;
- Revisar escenarios de implementación: opciones 1 – 5 mencionadas previamente;
- Reuniones interinstitucionales para establecer plan de acción;
- Socialización de propuesta de estrategia institucional con miembros del gobierno; y,
- Establecer costo de la estrategia de implementación.

3. Identificación de entidad responsable del proceso de acuerdo al diseño institucional.

4. Definición del proceso de recopilación de la información, accesibilidad de la misma, usos preventivos y de control.

5. Definición de estrategia jurídica e institucional que refleje alcance y definiciones sobre proceso de recolección y acceso de la información.

6. Definición de estrategia operativa que refleje alcance y definiciones sobre proceso de recolección y acceso de la información.

7. Sensibilización, validación con grupos de interés, ajustes finales a la Estrategia.

8. Implementación de la Estrategia.

9. Reporte, seguimiento y evaluación.

6. Oportunidades para fortalecer el diálogo, la consulta tripartita y una participación más efectiva

6.1. Participación ciudadana

Ecuador tiene un alto nivel de participación ciudadana. La Asamblea Nacional Constituyente preparó un texto constitucional que integraba diversas propuestas ciudadanas y de movimientos sociales, como la plurinacionalidad, los derechos colectivos, los derechos de la naturaleza y la participación ciudadana. Con la aprobación de la Constitución de 2008, la participación ciudadana entró en un proceso de institucionalización en el Estado. Ese año, se creó la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), denominada como el “quinto poder del Estado”, encargada de controlar la gestión pública en términos de transparencia, eficiencia, equidad y lucha contra la corrupción. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es el organismo principal de esta función del Estado²⁰.

Asimismo, mediante el Decreto Ejecutivo 133, se creó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMS), adscrita a la presidencia, con la finalidad de promover la participación de la sociedad civil. En 2013, mediante Decreto Ejecutivo 1522, se creó la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP), entidad gubernamental que asume las competencias de las SPMS, pero, que extiende sus atribuciones a la formulación de políticas de gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras funciones del Estado, la conformación de espacios de diálogo con actores sociales y la promoción y coordinación política entre la Función Ejecutiva, los GAD y otros actores sociales en el territorio.

En septiembre de 2009 entra en vigor la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Sus deberes y atribuciones se enfocan en cuatro aspectos: (i) promover de la participación ciudadana; (ii) establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público; (iii) emitir informes y participar en la parte procesal sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; y (iv) elegir autoridades de control como el Procurador General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público, el Fiscal General del Estado y el Contralor General del Estado. De todas las instituciones que se encuentran dentro de la FTCS, sólo la Defensoría del Pueblo tiene un rol dentro de la participación ciudadana, sobretodo en temas medio ambientales.

En 2010 se aprueba la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que busca propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que corresponden a la organización colectiva y formas de gestión pública. Esta ley ve a la sociedad civil como el conjunto de colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas reconocidas por el ordenamiento jurídico interno y legitimadas socialmente. Además, busca institucionalizar mecanismos, instrumentos y

²⁰ En el Ecuador la participación ciudadana está definida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como “el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.

procedimientos deliberativos en todos los niveles de gobierno, con el objetivo de establecer un sistema descentralizado de participación en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas del Ejecutivo, así como en la prestación de servicios públicos.

Posteriormente, el Decreto Ejecutivo 16, que regula las instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS) expandió la definición de sociedad civil, a un amplio rango de categorías como corporaciones; fundaciones; otras formas de organizaciones sociales nacionales o extranjeras; y, organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado que solicitaran la incorporación al sistema.

De igual manera, se insertan nuevas acciones constitucionales que pueden ser activadas por cualquier ciudadano o ciudadana, como por ejemplo la acción extraordinaria de protección, la acción de protección (previamente llamada acción de amparo), la acción por incumplimiento, entre otras. Varios colectivos, organizaciones e individuos organizados por un fin común han planteado acciones legales utilizando dichas herramientas constitucionales, tal es el caso de las acciones planteadas sobre los derechos vulnerados por parte de proyectos de extracción de recursos naturales, las cuales fueron impulsadas y lideradas por organizaciones de la sociedad civil.

6.2. Consulta previa y otros mecanismos de participación ciudadana

Hay tres instrumentos principales para la consulta comunitaria en las industrias extractivas del Ecuador: la Consulta previa, el Proceso de Participación Social (PPS) del Estudio de Impacto Ambiental, y la Consulta Pública (o Referéndum), consagrados en la Constitución como parte de la participación de los ciudadanos en la democracia. Sin embargo, estos instrumentos no están regulados de manera óptima y existe una confusión generalizada entre ellos.

a) Consulta Previa

Los derechos colectivos de las comunidades indígenas, nacionalidades y pueblos están reconocidos en la Constitución²¹, la Ley de Minería, las regulaciones ambientales, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y varios acuerdos internacionales de derechos humanos, protocolos, declaraciones y otros principios.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana confirma estas disposiciones reconociendo y garantizando a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, el

²¹ La Constitución reconoce el derecho a “*La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.*”

derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable. Asimismo, la Ley afirma que cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. A pesar de la existencia de la consulta previa dentro de las normas, ésta no es vinculante y en caso de que la respuesta sea negativa, la decisión de la explotación se realiza por parte del Ministerio del ramo, en este caso el MERNNR.

Sin embargo, los caminos han sido distintos para la implementación de la consulta previa en la industria del petróleo y la minería. La Ley de Hidrocarburos contempla en su artículo 93-D la realización de una consulta previa a la licitación y posterior realización de proyectos petroleros. La Ley de Minería (art. 87) establece que el Estado es responsable de ejecutar los procesos de participación social y consulta antes del desarrollo minero. También define que los costos económicos de llevar a cabo la consulta previa deben ser cubiertos por el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Finanzas (MEF), no con recursos de las empresas privadas.

Sin embargo, el gobierno aún no ha aprobado el instrumento regulatorio que permitiría una aplicación efectiva del precepto constitucional en el sector minero. Además, no todos los territorios de los pueblos indígenas han sido demarcados. Esto fomenta interpretaciones que no son conducentes a la aplicación de este derecho. Su incumplimiento ha tenido repercusiones en la seguridad jurídica del sector, los procesos de gobierno con los pueblos indígenas y, por lo tanto, el desarrollo de proyectos de interés nacional.

b) Proceso de participación social durante los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Decreto Ejecutivo 1040, que regula la aplicación de los artículos 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental, reglamentan la consulta ambiental a la comunidad, o sea, la participación social en los espacios previsto en la Ley de Gestión Ambiental. El Estudio de Impacto Ambiental es el instrumento a través del cual se determina el nivel de participación de las comunidades y donde se contemplan las opciones para prevenirlo, mitigarlo, remediarlo o compensarlo.

La normativa prevé la articulación de las entidades gubernamentales que ejercen competencias en el sistema descentralizado en materia ambiental y los mecanismos de queja disponibles para la ciudadanía. De igual forma, el cuerpo legal no contempla procedimientos vinculantes sobre los resultados de la participación. Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la autoridad nacional ambiental.

c) Otros mecanismos de participación ciudadana

Sobre los mecanismos de democracia directa, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana reglamenta lo establecido en la Constitución e incluye instrumentos como la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Otros mecanismos reconocidos en este cuerpo legal son: los Consejos Ciudadanos Sectoriales, Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, Asambleas Locales, la participación local, los consejos locales de planificación, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, el cabildo popular, la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados²², las veedurías para el control de la gestión pública, los observatorios, los consejos consultivos, la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental a comunidades.

Según la Ley (Art. 21), la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Las consultas populares solicitadas por los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público o a la organización político-administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

6.3. Rol del Estándar EITI

EITI es un compromiso tripartito para institucionalizar y profundizar las acciones y avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, en torno al uso y gestión de los recursos generados por las industrias extractivas. Sin embargo, en Ecuador la coexistencia de una tradición minera artesanal con importantes impactos ambientales y sociales y una creciente minería ilegal, han propiciado un entorno de alta conflictividad social y el rechazo de un parte importante de la sociedad hacia las actividades mineras, y en especial a las nuevas inversiones de minería metálica a gran escala. Uno de los principales factores que contribuyen al conflicto es la falta de mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y las instancias de gestión de proyectos de industrias extractivas.

En este contexto, la iniciativa EITI podría desempeñar un papel destacado como plataforma que facilita el acceso a información clave del sector y un espacio para el diálogo de múltiples partes interesadas con resultados claramente definidos. La adhesión al Estándar también permitiría una mayor participación ciudadana en un contexto de gobernanza colectiva alrededor de la transparencia de las industrias extractivas. La apertura de datos debe servir a las personas usuarias interesadas en la gobernanza de los recursos naturales del país para motivar debates informados y contribuir a la mejora de los procesos de toma de decisiones, así como generar recomendaciones. El fortalecimiento de la gobernanza en estas industrias

²² Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones (Art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Social).

implica una participación activa de empresas, gobierno y sociedad civil que genere opciones de política pública para identificar los impactos y mejorar las áreas de oportunidad identificadas.

El sector privado apoya la adopción del Estándar EITI (puesto que se podrá traducir en un costo de financiamiento menor de las inversiones debido a un riesgo país menor). Las grandes empresas tienen la esperanza de que el EITI constituya un puente entre la sociedad y la empresa que lleve a una potencial reducción de la conflictividad social.

En el Ecuador, el cuadro general de la participación de las organizaciones de la sociedad civil es bueno, pero su adaptación e implementación a las industrias extractivas es deficiente. Más allá de la normativa general, no existen marcos legales o provisiones adicionales que vinculen procesos de participación ciudadana con la actividad extractiva, con la excepción de lo reglamento que promueve la participación ciudadana de comunidades indígenas a través de un proceso de consulta previa para actividades hidrocarburíferas.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil se sienten un poco frustradas por la falta de avance en la candidatura EITI y ven la oportunidad de integrar el EITI en los compromisos del *Open Government Partnership*. Consideran que la calidad del diálogo con el gobierno podría mejorar y que se debería incluir sistemáticamente a las comunidades vecinas a los proyectos extractivos, los representantes de los pueblos indígenas y los gobiernos locales.

Algunas entidades consideran que los marcos legales existentes como el reglamento de consulta deben ser fortalecidos y que contemplen un mayor protagonismo de las comunidades en todo el proceso de toma de decisiones sobre la explotación de recursos. Su experiencia en el acceso a la información en las industrias extractivas ha demostrado brechas en el cumplimiento de la LOTAIP y que la Defensoría del Pueblo juega un rol secundario debido a que no tiene la capacidad administrativa ni legal suficiente para hacer cumplir este marco legal. La información sensible de estas industrias como por ejemplo sobre contratos, deuda, información financiera en general es en ocasiones escasa y el acceso a la misma es limitado.

Asimismo, hay un temor que el Estado empiece a ejercer prácticas discriminatorias, que no brindarían una garantía igualitaria para todas las organizaciones de la sociedad civil, por un lado, que se reconozca y garantice la participación de las que tienen alguna filiación o simpatía con el gobierno, mientras que, por otro lado, se desconozca a representantes legítimamente elegidos, únicamente porque tales personas han sido consideradas como no partidarias al régimen o a la industria.

Un Grupo Promotor de la Candidatura EITI fue creado por varias organizaciones de la sociedad civil para tratar de temas de Gobernabilidad en las industrias extractivas (transparencia y rendición de cuentas con participación ciudadana).

Asimismo, desde septiembre de 2017 la Corporación Participación Ciudadana (PC) lleva adelante la Iniciativa por la Transparencia Fiscal “Ojo con Nuestra Plata”. En el marco de esta iniciativa, PC trabajó

en la estructuración de un Proyecto de Ley que promueva la transparencia fiscal en todos los niveles de gobierno. Para lo cual, se conformó un bloque legislativo multipartidista de 23 asambleístas que se denominó la Coalición Legislativa por la Transparencia Fiscal. PC se reunió con 4 otras organizaciones - The Nature Conservancy, ACD Consulting, Centro de Investigación sobre Ambiente y Territorio (CIAT) y Wildlife Conservation Society Ecuador – para crear una “Plataforma de Dialogo para el Aprovechamiento Responsable de Recursos Naturales no Renovables en el Ecuador, e introducción de los estándares del Estándar EITI”.

7. Alcances más allá del Estándar EITI

Una preocupación común de todas las partes involucradas es la posibilidad de extender el EITI a la sostenibilidad e inclusividad (área social y ambiental) de la extracción de recursos naturales no renovables. Ésta es una demanda recurrente de la sociedad civil a nivel internacional que está siendo considerada por el Directorio de EITI. Sin embargo, no se tiene una decisión final al respecto.

Sugerencia de algunos puntos a ser considerados una vez establecido el grupo tripartito:

- Diagnóstico detallado sobre los impactos sociales y ambientales de las industrias extractivas y discusión sobre el fortalecimiento de los instrumentos de manejo y de consulta ambiental;
- Monitoreo de los tiempos de trámite y costos de las licencias ambientales (pagos de las empresas);
- Inversiones de las empresas en manejo y protección ambiental en las operaciones de las industrias extractivas;
- Compensaciones ambientales de las empresas por los impactos causados por las actividades extractivas aprobadas y monitoreadas por el MAE, mediante convenios de compensación social y ambiental firmados por empresas y comunidades; y
- Consideraciones sobre la huella de carbono, el Cambio Climático y alternativas de crecimiento verde y descarbonización de la economía.

Otra cuestión que merece consideración es la extensión del estándar al sector de energía, especialmente a los pagos del sector eléctrico y el Balance Energético Nacional.

8. Beneficios y costos de la adhesión al Estándar EITI

Bajo la actual gestión de la información es difícil comprender el impacto económico, social y ambiental que tienen las industrias extractivas para los diversos sectores de la sociedad; sin embargo, los beneficios de la adhesión al EITI pueden ser múltiples. La ciudadanía, las empresas extractivas y el gobierno buscan que los efectos de las actividades extractivas se reflejen en mayores recursos fiscales, un mejor gasto gubernamental, una gestión social y ambiental responsable y sostenible, así como en un mejor ambiente de negocios con base en la transparencia y la rendición de cuentas. Otros beneficios de EITI podrían ser específicos a cada sector; para el gobierno: facilitaría la identificación de debilidades en los controles regulatorios e identificar acciones para superarlas en el marco del cambio del modelo de desarrollo del sector, donde las inversiones privadas juegan un papel importante; para las empresas: una mayor transparencia mejoraría la percepción hacia los inversionistas así como el ambiente de negocios; finalmente para la sociedad civil: una mejor rendición de cuentas contribuiría a brindar legitimidad a las industrias extractivas, mejorar la participación ciudadana y reducir las posibilidades de conflicto.

8.1. Beneficios específicos:

- Profundizar la discusión sobre las alternativas a largo plazo de desarrollo socioeconómico para Ecuador y la contribución de las industrias extractivas frente a los retos futuros del cambio climático, y la sostenibilidad e inclusividad de la extracción de recursos naturales no renovables;
- Monitorear la contribución de los recursos naturales no renovables en el desarrollo socioeconómico y el bienestar de la población y comunicar los logros y los retos de una forma sencilla;
- Facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS);
- Facilitar la identificación de las debilidades en términos de controles y señalar sugerencias para superarlas en el marco del cambio del modelo de desarrollo del sector, donde las inversiones privadas juegan rol importante;
- La transparencia mejora la percepción de los inversionistas en cuanto al clima de negocios; y,
- La rendición de cuentas contribuye para brindar legitimidad a las industrias extractivas, mejorar la participación ciudadana y reducir las posibilidades de conflicto en el territorio ecuatoriano.

8.2. Costos

El costo operacional indicativo mínimo para la implementación de EITI por parte del gobierno (promedio durante los primeros 3 años) está estimado en US\$ 250,000 por año, así repartido:

- US\$ 100,000 por año para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de EITI Ecuador; se sugiere que esté compuesto por: Secretario, Subsecretario, responsable comunicación, monitoreo y

evaluación, y asistente; en caso de financiamiento por donantes incluir responsable adquisiciones y Gerencia Financiera;

- US\$ 50,000 por año para la preparación del informe²³;
- El restante para el programa de comunicaciones, las necesidades de fortalecimiento institucional y el apoyo al Comisión Nacional Tripartita.
- En caso de que las actividades se amplíen en relación a la cobertura de la información a ser divulgada, los costos serían mayores.

Los gastos operativos y de administración y costos para el gobierno se desagregan de la siguiente forma:

- Asistencia técnica para establecer la base jurídica para el trabajo del Grupo Tripartito y superar posibles obstáculos legales o regulatorios para la implementación de EITI;
- Financiar la representación de los miembros del gobierno ante la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT);
- Apoyar la representación de los miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT);
- Financiar el ejercicio de las funciones del Secretaría Técnica y el cumplimiento de los requisitos formales ante el EITI (Informes, planes, reportes, talleres, entre otros);
- Contratar apoyo técnico para superar posibles debilidades de capacidad en los organismos del gobierno y en la sociedad civil;
- Financiar estudios para coordinar el diseño del sistema de reporte de información y el desarrollo del portal EITI y su implementación;
- Asistencia técnica para delinear los planes para la divulgación sistemática de las informaciones y explorar la manera en que se pueda integrar a los portales del gobierno y las compañías;
- Estudios para identificar y determinar los flujos y la información social y ambiental, así como la factibilidad de reportarlos en el primer Informe EITI;
- Asistencia técnica para la preparación y la implementación de la Hoja de Ruta para la divulgación de beneficiarios reales;
- Asistencia técnica para la formulación e implementación de la Estrategia de Comunicación;
- Buscar la participación de Gobiernos Estatales y Municipales, así como actores de las industrias extractivas y sociedad civil en municipios con actividad minera y petrolera;
- Contratación de Consultor independiente para la realización de los Estudios de Conciliación Nacional;

²³ El Secretariado General de EITI en Oslo estima lo coste medio de los informes a US\$ 130,000 cada.

- Diseñar e implementar una estrategia de seguimiento y monitoreo sobre la Iniciativa EITI, los compromisos y sus resultados; y,
- Realización de la Auditoría.

El presupuesto operativo y de administración de EITI en América Latina se sitúa normalmente ente US\$ 150,000 y US\$ 350,000 anuales, con un máximo en Colombia de US\$ 600,000/año (US\$ 120.000/año para la Secretaria Técnica). El presupuesto 2017 en Perú fue de S/.495,518.00 (soles), equivalente a US\$ 150,000, con cerca de US\$ 90,000 provenientes de recursos gubernamentales y US\$ 60,000 de transferencias y donaciones.

Sin embargo, la contratación de apoyo técnico para superar las debilidades de capacidad en la sociedad civil y en los organismos del gobierno (sumamente importantes en el caso de minería en Ecuador) pueden aumentar substancialmente los costos de la implementación inicial de EITI. Se debería contar con el apoyo de instituciones multilaterales o de países donantes para financiarlos.

Así, por ejemplo, es frecuente encontrar en países implementadores de EITI presupuestos anuales de US\$ 200,000 hasta US\$ 1 millón para fortalecimiento de la sociedad civil, incluidos gastos operativos y de administración para la representación de miembros del Grupo Tripartito. Esos gastos son usualmente financiados por donadores y subsidios gubernamentales. De igual forma, la inversión en el fortalecimiento institucional del gobierno necesario para pasar a una fase de diseminación sistemática de la información, esta etapa podría costar entre US\$ 5 y 20 millones.

Los gastos operativos y de administración para la representación de las organizaciones empresariales en el Grupo Tripartito son normalmente financiados por cuenta propia.

9. Hoja de ruta para la candidatura e implementación del Estándar EITI, en caso de una decisión positiva

9.1. Acciones acordadas para la etapa de Decisión

A la presente fecha, Ecuador está analizando los costos y beneficios de la candidatura al Estándar EITI para tomar una decisión que comprometa al gobierno en la implementación del estándar. En este contexto, se preparó la hoja de ruta de EITI con las etapas generales de: (i) decisión; (ii) candidatura; e (iii) implementación.

La primera declaración pública de la intención del gobierno ecuatoriano de implementar el EITI fue emitida en marzo de 2017, en la conferencia PDAC, en Canadá. Posteriormente, se dio la participación del Viceministro Fernando L. Benalcázar en la Conferencia Global de EITI en París (17-19 de junio) , donde se comunicaron los esfuerzos que seta realizando el gobierno de Ecuador en relación a la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas que están alineados con los principios del Estándar EITI, y que Ecuador está realizando un estudio de viabilidad de EITI, con el apoyo del Banco Mundial, para evaluar la posibilidad adhesión de Ecuador a EITI – la recomendación fue de proseguir con la candidatura EITI.

Los pasos para completar la etapa de Decisión serían los siguientes:

- Conclusión del Estudio de Viabilidad para Informar la Decisión de Adhesión de Ecuador al Estándar de Transparencia de las Industrias Extractivas por parte del equipo del Banco Mundial (primera semana de julio);
- Presentación de las conclusiones y recomendaciones del Informe (incluyendo una presentación ejecutiva para circular por Quipux) en Quito a las autoridades del MERNNR (segunda semana de julio).
- Decisión sobre la presentación o no de la candidatura.

Si se confirma la decisión de adhesión de Ecuador a EITI, hay que cumplir con los 5 pasos necesarios para la candidatura EITI.

9.2. Pasos de Postulación a la Candidatura de EITI

Medidas que se deben tomar previa la presentación de la candidatura:

1. El compromiso del gobierno:

1.1. El gobierno debe emitir una declaración pública e inequívoca de su intención de implementar el EITI. La declaración debe ser realizada por el jefe de Estado o de gobierno, o un representante designado por el gobierno.

1.2. El gobierno debe nombrar a un alto dirigente para liderar la implementación de EITI. La persona nombrada debe contar con la confianza de todas las partes interesadas, así como la autoridad y la

libertad para coordinar las medidas relativas al EITI a través de los ministerios y organismos pertinentes, y deberá ser capaz de movilizar los recursos necesarios para la implementación.

- 1.3. El gobierno debe involucrarse plena, activa y efectivamente en el proceso de EITI.
- 1.4. El gobierno debe asegurarse que la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT) cuente con la representación de altos funcionarios del gobierno.
2. El compromiso de las empresas:
 - 2.1. Las empresas deben involucrarse plena, activa y efectivamente en el proceso de EITI;
 - 2.2. El gobierno debe asegurarse de que las empresas gocen de un contexto propicio para su participación con respecto a las leyes, reglamentaciones y normas administrativas, así como la implementación práctica de la iniciativa;
 - 2.3. El gobierno debe asegurar que no existan obstáculos para la participación de las empresas en el proceso de EITI.
3. El compromiso de la sociedad civil:
 - 3.1. La sociedad civil debe involucrarse plena, activa y efectivamente en el proceso de EITI;
 - 3.2. El gobierno debe asegurarse de que la sociedad civil goce de un contexto propicio para su participación con respecto a las leyes, reglamentaciones y normas administrativas, así como la implementación práctica de la iniciativa;
 - 3.3. El gobierno debe asegurar que no existan obstáculos para la participación de la sociedad civil en el proceso de EITI;
 - 3.4. El gobierno debe abstenerse de llevar a cabo acciones susceptibles a limitar o restringir el debate público sobre la implementación de EITI;
 - 3.5. Las partes interesadas, incluidas, pero no limitadas solamente a los miembros de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), deben:
 - a. Poder expresarse libremente sobre temas de transparencia y gestión de los recursos naturales;
 - b. Involucrarse sustancialmente en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación del proceso de EITI, y asegurarse de que este contribuya al debate público.
 - c. Tener derecho a comunicarse y colaborar unos con otros;
 - d. Poder operar libremente y expresar opiniones sobre el EITI sin limitaciones, coacción o represalias.
4. El establecimiento de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), en la cual el gobierno deberá:
 - 4.1. Asegurarse de que la invitación a participar en el grupo ha sido abierta y transparente.
 - 4.2. Asegurar la representación de amplio grupo de diferentes partes interesadas;

- 4.3. Asegurar que las organizaciones de la sociedad civil seleccionaron independientemente a sus representantes. Amplias coaliciones de ONG pueden mejorar enormemente la interacción;
 - 4.4. Asegurar una amplia participación de las empresas, sin olvidar firmas más pequeñas y compañías estatales;
 - 4.5. Considerar establecer la base jurídica del grupo, apoyada por términos de referencia. (TDR) públicos y claros para su trabajo.
5. La definición del Plan de Trabajo de EITI, este deberá ser examinado y actualizado anualmente y estar a disposición del público (ver 9.3.).

Cuando un país haya completado estos pasos, el gobierno, con el apoyo de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), deberá presentar una Postulación de Candidatura al Consejo de EITI.

El suceso de la candidatura depende de un apoyo político claro y directo del liderazgo del país (Presidente, entre otros) y de una coordinación perfecta entre los ministerios macroeconómicos y sectoriales. El campeón debe invertir esfuerzos en la obtención de recursos, la eliminación de obstáculos políticos o burocráticos y actuar como la cara pública de la iniciativa, apoyado por una secretaría dedicada dirigida por un coordinador (reportando al campeón). Un grupo de trabajo interno del gobierno debe ser creado rápidamente para asegurar una acción gubernamental coordinada. El gobierno debe dedicar recursos significativos para la EITI y el tema de la financiación sostenible debe ser abordado desde el principio. Esto es esencial para el compromiso y para la sostenibilidad.

Pasos importantes de la etapa de Preparación:

10. Definición de cronograma para preparar la candidatura, costos y financiamiento;
11. Conformación de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), incluido: (i) mapeo de partes involucradas; (ii) divulgación y promoción; (iii) organización; (iv) selección de los representantes; y (v) constitución del grupo;
12. Plan de Trabajo para la implementación a ser aprobado por la CoNaT;
13. Confirmación de las necesidades de presupuesto y asistencia técnica a mediano plazo (3-5 años);
14. Preparación de la postulación para el Consejo Internacional de EITI;
15. Obtención del estatus de País Candidato (miembro pleno de EITI bajo el compromiso de implementar el estándar).

Para empezar la preparación sería conveniente organizar una reunión entre el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Directora del Servicio de Rentas Internas a fin de establecer un convenio de cooperación y crear un grupo de trabajo interministerial para EITI. Sería igualmente pertinente sensibilizar todas las áreas relevantes del gobierno (MEF, BCE, Presidencia, entre otros), actores que ya están totalmente convencidos de la importancia de una mayor

transparencia, y empezar un proceso de consulta para facilitar la participación del sector privado y de la sociedad civil, los GAD, las poblaciones indígenas y las comunidades en las zonas de influencia de los proyectos extractivos.

Asimismo, sería beneficioso organizar un taller multipartícipe de socialización de los requisitos de EITI y presentación de las perspectivas del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, relativo a la candidatura y la implementación del Estándar EITI.

El EITI puede integrarse con otras iniciativas (programas del FMI, proyectos de gobernabilidad del BM o del BID, de los donantes bilaterales, Open Government Partnership, programas de promoción de la Transparencia y combate a la corrupción, etc.). La integración ayuda a apalancar e institucionalizar al Estándar EITI en el sector.

9.3. Tareas del Plan de Trabajo de EITI:

- Establecer objetivos de implementación de EITI que reflejen las prioridades nacionales;
- Organizar la coordinación interinstitucional para asegurar acciones coordinadas;
- Establecer la base jurídica para el trabajo de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT), apoyada por términos de referencia públicos y claros;
- Garantizar la operatividad de la Iniciativa a través de la Secretaria Técnica y el cumplimiento de los requisitos formales ante el EITI (Informes, planes, reportes, talleres, etc.);
- Identificar y delinear planes para superar posibles obstáculos legales o regulatorios para la implementación de EITI;
- Abordar el alcance de los Informes EITI: tomar decisiones sobre umbral de materialidad, flujos relevantes de ingresos del gobierno y desagregación de la información; determinar la factibilidad de reportar todas las informaciones en el primer Informe EITI;
- Aprobar e implementar una Hoja de Ruta para la divulgación de beneficiarios reales;
- Promover con las entidades competentes la transparencia y acceso a la información del sector extractivo en los GAD haciendo énfasis en la transparencia fiscal;
- Delinear planes para contratar el apoyo técnico requerido para superar posibles debilidades de capacidad en los organismos del gobierno, en las empresas y en la sociedad civil;
- Desarrollar un diseño validado del sistema de reporte de información de la transparencia en las industrias extractivas con plantillas para el reporte de flujos entre empresas y gobierno, conforme al nivel de desagregación y materialidad acordado por la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT);
- Digitalizar en formato de datos abiertos los documentos sobre la contextualización del sector extractivo de la información sobre los flujos entre empresas y gobierno;

- Definir la forma de divulgación de la información y explorar la manera cómo se pueda integrar a los portales del gobierno y las compañías (informes financieros públicos, informes anuales empresariales o de agencias del gobierno, portales de información y otras iniciativas de datos abiertos);
- Identificar necesidades para creación de portal electrónico EITI para recibir las informaciones de las empresas y del gobierno, y para la divulgación de la información del Estándar y uso de otros mecanismos de comunicación para diversos públicos interesados en la gobernanza de las industrias extractivas;
- Delinear planes para una divulgación sistemática. Donde se necesite un trabajo significativo para hacer que los datos estén accesibles para el público a través de sistemas gubernamentales, sugerir un abordaje por etapas que especifique la información que se puede obtener de las fuentes existentes, y la información que se deberá recopilar o divulgar de manera parcial o total a través del proceso de creación de Informes EITI;
- Generar y sugerir contenidos de la información del Reporte EITI a ser incluidos en las rendiciones de cuentas de las entidades encargadas de direccionar, administrar, gestionar y controlar el sector extractivo;
- Desarrollar una estrategia comunicacional que soporte y articule las actividades de promoción de debate público a nivel nacional y local;
- Incluir un calendario de implementación que se ajuste a los plazos para la candidatura, presentación de informes y para la validación establecida por el Consejo de EITI;
- Enumerar las medidas y los costos asociados necesarias para implementar EITI, partes responsables, cronologías, recursos, necesidades de asistencia técnica y financiamiento, identificando fuentes de financiación nacional y externa. Incluir actividades medibles y con plazos específicos para alcanzar los objetivos acordados;
- Identificar y contactar donantes potenciales como Banco Mundial, BID, PNUD, Unión Europea, GIZ (Alemania), DfID (Reino Unido), GAC (Canadá), Department of Foreign Affairs and Trade/AusAid (Australia), Ministry of Foreign Affairs (Noruega), entre otros.
- Proporcionar la disponibilidad permanente del Plan de Trabajo para consulta pública y asegurar su actualización anual; y,
- Preparar una estrategia de monitoreo y de evaluación de impacto sobre la Iniciativa EITI y sus resultados.

9.4. Proceso de Implementación del EITI

Cada país implementador crea su propio proceso EITI adaptado a las necesidades específicas del país. Esto incluye definir el alcance de la información que se publicará y explorar cómo se divulgará la información sobre el sector extractivo, es posible integrar a los portales del gobierno y las compañías para complementar y fortalecer iniciativas con el objetivo de mejorar la gobernanza del sector extractivo.

La mayoría de la información que se requiere divulgar por parte del Estándar EITI se recopila y se pone a disposición del público a través de Informes. EITI, requiere una reconciliación de los datos, lo que quiere decir que los pagos e ingresos sean cotejados por un administrador independiente creíble, aplicando las normas internacionales de auditoría. El administrador debe exponer su opinión sobre la conciliación, incluidas las discrepancias que pudiesen existir, y evaluar si los pagos e ingresos están sujetos a una auditoría independiente fiable, en la que se apliquen las normas internacionales de auditoría. La consulta, la sensibilización y el desarrollo de capacidades para todas las partes involucradas deben realizarse antes del proceso de conciliación.

Los países implementadores deberán producir su primer Informe EITI dentro de los 18 meses posteriores a ser oficialmente declarados Candidatos. A continuación, deberán producir Informes EITI anualmente. Los países implementadores deberán divulgar datos que no sean anteriores al penúltimo período de contabilidad, es decir, un informe EITI publicado durante el año/ejercicio financiero 2019 debe basarse en datos que no se remonten más allá del año/ejercicio financiero 2017. La fecha límite para que se emprenda el proceso de Validación es dos años y medio contados a partir de la fecha de admisión del país como Candidato.

En la reunión del Consejo del EITI de febrero de 2018, se acordó establecer un conjunto de recomendaciones en relación a alentar una divulgación sistemática a través de informes empresariales y gubernamentales de rutina y disponibles para el público: informes financieros públicos, informes anuales empresariales o de agencias del gobierno, portales de información y otras iniciativas de datos abiertos.

Cuando la evaluación del requisito de EITI 4.9(a) concluya que existe (i) la divulgación rutinaria de los datos requeridos por el Estándar EITI y con el detalle requerido, y (ii) que los datos financieros estén sujetos a auditorías independientes y creíbles que apliquen los estándares internacionales, la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT) puede pedir al Consejo que se apruebe la incorporación de la implementación del EITI en los sistemas nacionales.

Las acciones de corto plazo acordadas recientemente entre el Gobierno y el equipo de apoyo del Banco Mundial, fueron las siguientes:

N°	Acciones	Responsable	Fecha de Finalización
EITI - Etapa de Decisión			
1	Participación del Viceministro Fernando L. Benalcázar en la Conferencia Global de EITI en París (17-19 de junio)	BM y MERNNR	17-19 de junio 2019
2	Conclusión del Informe de Análisis de Alcance y Viabilidad de EITI en Ecuador	BM	julio 2019
3	Presentación de las conclusiones y recomendaciones del Informe (incluyendo una presentación ejecutiva para circular por Quipux)	BM	julio 2019
4	Decisión acerca de adhesión de Ecuador	MERNNR	julio 2019
EITI - Etapa de Preparación (sujeta a la decisión de adhesión)			
5	Identificación de las necesidades de presupuesto y asistencia técnica a corto y mediano plazo	BM y MERNNR	agosto 2019
6	Designación oficial del líder nacional para EITI y conformación de la Secretaría Técnica, cronograma para preparar la candidatura, costos y financiamiento;	MERNNR	agosto 2019
7	Conformación de la Comisión Nacional Tripartita (CoNaT); i) mapeo de stakeholders; ii) divulgación y promoción; iii) organización; iv) selección; v) constitución;	MERNNR y BM	agosto a octubre 2019
8	Plan de Trabajo para la implementación a ser aprobado por la CoNaT;	MERNNR y BM	noviembre 2019
9	Preparación de la Postulación al Consejo Internacional de EITI;	MERNNR y BM	agosto-noviembre 2019
10	Obtención del status de País Candidato (miembro pleno de EITI bajo el compromiso de implementar el estándar).	MERNNR	diciembre 2019