

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

SEPTIEMBRE 22, 2008

I. INFORMACIÓN GENERAL

- **País/Región** Ecuador
- **Nombre del Programa/Número:** Transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador (EC-T1185)
- **Equipo del proyecto:** Javier Reyes (ICS/CEC); Paloma Baena (ICF/ICS); Juan Cruz Vieyra (ICF/ICS); Nathalie Hoffman (ICF/ICS); Alba Villafuerte (CAN/CEC).
- **Fecha de la Solicitud:** 6 de marzo de 2008
- **Beneficiarios:** Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades Grupo FARO
- **Organismo Ejecutor:** Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades Grupo FARO
- **Responsabilidad Técnica y Básica** Representación del Banco en Ecuador, (CAN/CEC)
- **Plan de Financiamiento:**

IDB (Anticorruption Activities Trust Fund, AAF)	US\$	444.700
Local:	US\$	21.600
Total:	US\$	466.300
- **Plazos de ejecución y desembolso:** 18 y 24 meses respectivamente
- **Fechas tentativas:** Aprobación (Jefe de División) Octubre 2008

II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DEL PROGRAMA

A. Antecedentes

- 2.1 La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es un elemento de importancia para que cualquier estrategia de anticorrupción sea efectiva y lleve a resultados concretos y visibles para la sociedad. A través de la promulgación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), el Estado Ecuatoriano ha dado un paso de importancia hacia la transparencia y a una mayor participación de la sociedad civil en la gestión pública. El objetivo de la LOTAIP es el de dar cumplimiento al principio emanado por la Constitución Política del Estado Ecuatoriano de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, aspecto clave para la fiscalización de la administración y de los recursos públicos.
- 2.2 La LOTAIP abre por tanto la oportunidad del establecimiento del control social directo. Uno de sus objetivos es facilitar la participación de la ciudadanía en la

toma de decisiones de interés general y su fiscalización. Esta Ley es aplicable a todos los organismos y entidades que conforman el sector público además de aquellas instituciones, entidades o empresas que tengan participación del estado ecuatoriano y otras que provean servicios al mismo, incluyendo organizaciones de la sociedad civil.

- 2.3 La información considerada como pública en el marco de la LOTAIP es todo documento, de cualquier formato, en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas (a excepción de las salvaguardas establecidas en la ley para la información de carácter personal y de seguridad nacional). La ley ordena la difusión sistematizada de la información de gestión más relevante dividida en 20 subtítulos.
- 2.4 A pesar del gran avance que supone contar con este marco legal, la implementación del mismo adolece de dificultades. El recuadro a continuación muestra los porcentajes de cumplimiento de la ley por las diferentes instituciones públicas de acuerdo al reporte del Defensor Del Pueblo. Como se observa en el mismo, el cumplimiento de la LOTAIP por parte las entidades públicas no sólo no es uniforme sino que además es muy limitado. Los retos de implementación de la LOTAIP pueden deberse principalmente a tres causas: (i) la primera referente a la incapacidad institucional de crear y publicar la información; (ii) la segunda, referente a la falta de sistematización de la información para su publicación y (iii) por último, la falta de demanda de la misma por parte de la sociedad civil.

	PORCENTAJES (%) CUMPLIMIENTO	NO. DE INSTITUCIONES
1	100	12
2	93,33	4
3	86,66	8
4	80	15
5	73,33	19
6	66,66	18
7	60	18
8	53,33	27
9	46,66	24
10	40	21
11	33,33	19
12	26,66	8
13	20	2
	SUBTOTAL	195
14	0	205
	TOTAL	400

B. Definición del Programa

- 2.5 En las últimas décadas, la actividad hidrocarburífera se ha constituido como el sector predominante en el desarrollo de la economía del país y es una de las

principales fuentes de ingresos fiscales. En promedio el aporte de la industria petrolera al PIB durante los últimos cinco años fue de 18,7%; contribución que ha mantenido una tendencia creciente pasando de una participación en 2003 de 12,6% al 21,9% en 2007. Esto nos demuestra claramente como la economía ecuatoriana es altamente dependiente a la actividad petrolera. Dada su importancia como sector productivo, las herramientas de control social del sector adquieren una relevancia particularmente importante como mecanismo de prevención de la corrupción y fomento del buen gobierno. Sin embargo, distintos elementos dificultan en la actualidad su efectivo desempeño.

- 2.6 En primer lugar, la estructura de la industria petrolera es confusa y desorganizada con múltiples actores privados y públicos, tipos de contratos y un marco regulador impreciso y un alto nivel de incertidumbre por un alza de los precios internacionales. Adicionalmente, con la implementación de la LOTAPI, se ha demostrado que el sector es poco transparente y presenta porcentajes de cumplimiento de los estándares que establece la ley irregulares y limitados. Entre las entidades con mayor porcentaje de incumplimiento de la LOTAIP encontramos a Petroecuador (58,33%), Petroproducción (51,04%) y el Ministerio de Minas y Petróleos (42,71%)¹. En el caso de las empresas privadas, no se cuenta con legislación y parámetros claros en entrega de la información.
- 2.7 Por otra parte, los recursos de la explotación petrolera son distribuidos de forma dispersa y poco transparente, disminuyendo el impacto real de estos recursos en el desarrollo económico. De las rentas petroleras, el 39% llega al Presupuesto general del Estado mientras que el restante 61% se destina y transfiere directamente a varias instituciones y fondos que a su vez distribuyen posteriormente a varios actores creando una red confusa de transacciones². Como resultado, la información generada y publicada por las empresas petroleras tanto estatales como privadas no es en la actualidad una herramienta clara para la rendición de cuentas.
- 2.8 A las limitaciones de carácter institucional se añade por otra parte la falta de demanda activa y constante de información por parte de la sociedad civil ecuatoriana. Esto se debe al poco conocimiento del sector, y a la falta de herramientas prácticas para hacer uso de la LOTAIP. Sin que exista la demanda y el uso de la información provista por las instituciones públicas a la sociedad, una mejor transparencia no servirá para promover un mejor uso de los recursos petroleros.
- 2.9 Como resultado de las debilidades en la entrega y demanda de información, el sector petrolero es susceptible a la discrecionalidad y a la corrupción. Esto se refleja en que varios casos de corrupción analizados por la Comisión Cívica Contra la Corrupción en los últimos diez años están en el sector petrolero, tanto

¹ Monitoreo del Cumplimiento del Artículo 7 de la LOTAIP. Grupo FARO 2007.

² Distribución de Ingresos obtenidos por las exportaciones de hidrocarburos. Banco Central del Ecuador. 2006.

en la contratación como en la gestión de los recursos. La discrecionalidad, sin embargo, también afecta el bien común de una manera más amplia, con consecuencias negativas para el ambiente y la vida de las comunidades que habitan en las zonas de extracción petrolera. Por esto, el sector necesita de políticas públicas de transparencia consensuadas entre el Estado, las empresas y la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el impacto de la industria en la vida de los ecuatorianos.

- 2.10 El Ministerio de Minas y Petróleo ha mostrado su interés en la implementación de estándares de transparencia en el sector hidrocarburífero y ha encontrado en la Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades Grupo FARO un aliado estratégico para poder realizarlo. El Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF) se adecua efectivamente a la implementación de actividades para fomentar la transparencia en la administración de los recursos públicos.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Objetivo

- 3.1 El objetivo del programa es la promoción de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, específicamente en la industria petrolera del Ecuador a través de la implementación de estándares de transparencia consensuados entre el Estado, empresas públicas y privadas y la sociedad civil. Además se propondrá una política pública que especifique claramente los parámetros de transparencia y medición de impacto para el sector petrolero, tanto para empresas públicas como privadas, que sirva de ejemplo a similares iniciativas en otros sectores.
- 3.2 Como resultados específicos se generarán acuerdos para incrementar la transparencia entre organizaciones de la sociedad civil y los Ministerios encargados de proponer las políticas sectoriales y de regular la actividad petrolera en el Ecuador. Se desarrollará y promoverá el uso de estándares de transparencia por parte de las empresas públicas y privadas, tanto generadoras de los recursos como beneficiarias de los mismos, y se capacitará a la sociedad civil para el monitoreo de estos estándares.
- 3.3 Por último con base a la información, el análisis y experiencias generadas en el programa se propondrá y se consensuará con el Ministerio del sector, una política de transparencia en la industria petrolera del Ecuador que puede servir de modelo para otras industrias extractivas.

B. Componentes

- 3.4 **Componente 1. Diseño de estándares de transparencia públicos y privados:** Las actividades de este componente se dirigirán principalmente al diseño de los estándares de los generadores de los recursos y los receptores de los mismos, además se realizará su validación y final publicación.

- 3.5 **Componente 2. Difusión de estándares por empresas privadas y entidades públicas:** En este componente se realizará la difusión de los estándares, para que sirvan de base a la suscripción de convenios para la adopción de los estándares de la LOTAIP e igualmente brindar acompañamiento y apoyo a las entidades públicas para el uso de estas herramientas.
- 3.6 **Componente 3. Monitoreo y Evaluación de Estándares e implementación de pilotos:** Primeramente se diseñará una metodología para la evaluación de la aplicación de los estándares, la cual será utilizada para el monitoreo. Así mismo se capacitará a la sociedad civil en el uso de la metodología. Todos los documentos metodológicos serán aplicados en tres entidades piloto.
- 3.7 **Componente 4. Elaboración y propuesta de políticas de transparencia para el sector de industrias extractivas.** Finalmente se elaborará y consensuará una propuesta de políticas de transparencia con base en las experiencias realizadas durante la implementación del programa para que sea tomada en cuenta por los ministerios pertinentes.
- 3.8 El programa requerirá la elaboración de un marco lógico no solamente para determinar con mayor precisión los indicadores de implementación y de impacto del programa sino también para lograr un consenso con los diferentes actores acerca de los resultados que se desean lograr con el mismo

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 Se ha estimado el costo de esta CT en US\$466.300 de los cuales US\$444.700 de carácter no reembolsable, provendrán del *Anticorruption Activities Trust Fund*, (AAF). La Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades Grupo FARO, aportará el equivalente de US\$21.600 en especie, tal como lo demuestra la tabla a continuación.

Componentes / Categorías	BID (AAF) US\$	Local US\$	Total US\$
Componente 1. Diseño de estándares de transparencia públicos y privados	110.400	-	110.400
Componente 2. Suscripción de estándares por empresas privadas y entidades públicas	91.700	-	91.700
Componente 3. Monitoreo y Evaluación de estándares e implementación de pilotos	89.400	-	89.400
Componente 4. Elaboración y propuesta de políticas de transparencia para el sector de industrias extractivas	56.000	-	56.000
Componente 5. Gastos de Administración			
5.1 Director Proyecto	36.000	10.800	46.800
5.2 Auditoría	8.000	-	8.000
5.3 Evaluación final del Proyecto	10.000	-	10.000
5.4 Costos Administrativos	43.200	10.800	54.000
TOTAL	444.700	21.600	466.300

V. ORGANISMO EJECUTOR Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

A. Organismo Ejecutor

- 5.1 El programa será ejecutado por la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO), organismo no gubernamental. Grupo FARO es un centro de políticas públicas ecuatoriano fundado con el objetivo de lograr un Estado más capaz e inteligente a través del diseño y promoción de políticas innovadoras y participativas, a fin de que el Ecuador pueda convertirse en un país más democrático y competitivo. Actualmente trabaja en las áreas de: (i) Fortalecimiento del Estado y Gestión Pública; (ii) Finanzas Públicas; (iii) Educación y (iv) Política Ambiental.
- 5.2 Grupo FARO ha demostrado al Banco tener capacidad tanto técnica como administrativa para la implementación de programas; actualmente se encuentran concluyendo otra Cooperación Técnica (ATN/KM-9962-EC), relacionada a la implementación de la LOTAIP en varios gobiernos seccionales.

B. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 5.3 El período de ejecución de la CT es de 18 meses y de desembolsos es de 24 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la carta-convenio.

C. Adquisiciones

- 5.4 La adquisición de bienes y servicios y la selección y contratación de servicios de consultoría, se harán de acuerdo con los procedimientos vigentes del Banco. Para las contrataciones de consultores, se utilizarán las políticas de contratación de consultorías financiadas por el BID (GN-2350-7) Julio, 2006 y para las adquisiciones de bienes, las Políticas de Adquisiciones de Obras y Bienes financiadas por el BID (GN-2349-7) Julio, 2006.

VI. TEMAS PRINCIPALES

- 6.1 La participación de los actores del sector público y privado está prevista a través de la elaboración y validación del marco lógico del programa y en segundo lugar formalizado su apoyo al mismo a través de la firma de convenios interinstitucionales que le permitan a Grupo FARO accionar formalmente en la recopilación de información e implementación de los estándares. El Banco deberá informar a sus contrapartes gubernamentales sobre el desarrollo de esta iniciativa, para lograr que esta iniciativa sea apoyada por no solamente los actores directamente involucrados sino también por otras instituciones. Grupo FARO ya ha iniciado actividades para la firma de un convenio marco con el Ministerio de Minas y Petróleo para implementar esta iniciativa. La sostenibilidad del programa solamente podrá ser garantizada si la sociedad civil ejerce sus derechos de acceder a la información de las empresas petroleras y las entidades que hacen uso de los recursos generados por ellas. También la sostenibilidad dependerá de la aplicación por parte del estado de políticas y lineamientos claros de transparencia.

VII. PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 La propuesta de Grupo FARO ha sido aprobada para ser financiada por el Fondo Fiduciario de Actividades Anticorrupción. Para terminar el Plan de Operaciones será necesario solamente determinar el marco lógico y validarlo con los actores participantes del programa. Una vez aprobado el perfil de proyecto en los siguientes dos meses se podrá contar con la versión final del Plan de Operaciones.

VIII. IMPACTO SOCIAL Y AMBIENTAL

- 8.1 Por su naturaleza, los productos y resultados de esta CT no tendrán impactos sociales ambientales negativos. Con base en el “*Safeguard Policy Filter Report*”, el proyecto no requerirá de acciones ambientales o sociales complementarias. Asimismo, y con base en el “*Safeguard Screening Form*”, esta CT fue clasificada como un proyecto de categoría “C”.

IX. APROBACIÓN

(Original Firmado)

Xavier Comas, Jefe de División
ICF/ICS

Fecha: 09/18/2008