

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**“INSCRIPCIÓN DE PROBLEMA EN LA AGENDA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS DEL CASO DE MORATORIA ISHPINGO TIPUTINI
TAMBOCOCHA (ITT)”**

ERNESTO MIGUEL ANZIETA REYES

ENERO 2013

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**“INSCRIPCIÓN DE PROBLEMA EN LA AGENDA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS DEL CASO DE MORATORIA ISHPINGO TIPUTINI
TAMBOCOCHA (ITT)”**

ERNESTO MIGUEL ANZIETA REYES

ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ

LECTORES: TEODORO BUSTAMANTE Y MARÍA CRISTINA VALLEJO

ENERO 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO	3
1.1 Introducción: Una aproximación desde la Ciencia Política	3
1.2 Políticas Públicas	5
1.3 Ciclo de las políticas públicas	7
1.4 Asuntos, problemas y la formación de la agenda	11
1.5 La construcción social de los problemas y la formación de la agenda.....	20
1.6 Las coaliciones de apoyo	43
CAPÍTULO 2: EL ENTORNO Y LA PROPUESTA	48
2.1 Introducción: La energía.....	48
2.2 Subsidios.....	56
2.3 La propuesta de moratoria: El Yasuní depende de tí.....	60
2.4 Tránsito propuesta	63
2.5 Contexto Nacional.....	68
2.6 Superposición de categorías: El Yasuní	69
2.7 Pluralidad de actores y pluralidad de visiones.....	73
CAPÍTULO 3: INSCRIPCIÓN DE LA MORATORIA PETROLERA EN LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	85
3.1 Introducción: Moratoria propuesta atípica.....	85
3.2 El proyecto de moratoria como construcción.....	85
3.3 Ventana de políticas: Cambio de época.....	90
3.4 La inclusión de la moratoria petrolera en la agenda pública	92
3.5 Reflexiones finales.....	97
BIBLIOGRAFÍA.-.....	100

INTRODUCCIÓN

Desde que el Ecuador manifestó por primera vez su intención de no explotar los recursos de los yacimientos Ishpingo Tiputini Tambococha (ITT) en el Yasuní, ha transcurrido más de un lustro. Todavía la propuesta no termina de despegar y si bien la explotación tampoco, los problemas socio-ambientales en la zona del Yasuní siguen vigentes, así como los imperativos energéticos y económicos que presionan al Estado para el aprovechamiento de los hidrocarburos en la zona.

Ante lo que se avizora como un fracaso de la propuesta de política pública, surgen varias inquietudes ¿cómo es posible que una iniciativa de moratoria haya nacido en un país altamente dependiente del petróleo?, ¿qué condiciones llevaron a que se configure la propuesta en los términos en que lo hizo?, ¿por qué se eligió esta alternativa de moratoria petrolera para la protección de la zona y no otra? En definitiva ¿Cómo logró insertarse la moratoria a los campos ITT en la agenda de políticas públicas?

Estas y otras inquietudes serán abordadas en el presente estudio, desde las ciencias sociales, con la ciencia política como hilo conductor y bajo la hipótesis de que la propuesta de moratoria se incluyó en la agenda sistémica del gobierno, producto de una ventana de oportunidad abierta por los cambios políticos del Ecuador y de la mano de una coalición de apoyo dominada por ambientalistas en el momento inicial de la formulación de la propuesta. Lo que explica por qué si bien la problemática es de gobernanza energética y ambiental, aspectos de la dimensión energética son prácticamente ignorados por la iniciativa.

Para verificar la hipótesis, en el estudio se empieza por analizar cómo se configuró la propuesta inicial, explicando que los problemas públicos antes que realidades palpables son interpretaciones de la realidad adoptadas e impulsadas por actores (empresarios o emprendedores de políticas) en función de lo que Sabatier (2007: 130) llama sistema de creencias y limitaciones cognitivas. En esta línea, se identifica que los empresarios de políticas en el caso de la moratoria petrolera fueron miembros de un segmento del ambientalismo nacional y que de hecho la propuesta nació con la configuración dada, producto de los valores de aquella coalición. Los ‘roces’ y reconfiguraciones que la

iniciativa de moratoria ha tenido desde que fue formulada, se explican justamente por las limitaciones que impuso su primera definición.

No basta generar propuestas, para que cuenten públicamente deben llegar a los estamentos gubernamentales que las adopten e implementen. Este tránsito es parte del proceso político que está desglosado en el presente estudio, utilizando el marco teórico del ciclo de las políticas públicas propuesto por Lasswell. Como el interés fundamental de este trabajo trata de la adopción de la propuesta más que de su implementación o sucesivas versiones, se acogieron los desarrollos de otros autores para explicar los procesos de lucha por el acceso a la agenda por un lado, y por el otro, la aparición de las condiciones necesarias para que se abriese una ventana de oportunidad, que permita el acceso de la propuesta de moratoria a los espacios de decisión gubernamental.

En este sentido se pone énfasis en que la propuesta de moratoria fue tomada en cuenta gracias a un cambio del entorno político-electoral y a la modificación del entendimiento sobre el papel de la industria extractiva petrolera en el país. Lo que abrió una ventana de oportunidad tanto para los emprendedores políticos -usualmente marginados de espacios de decisión- como para nuevas interpretaciones de la realidad. Al respecto Kingdon resulta particularmente útil porque explica cómo las nuevas administraciones están abiertas a 'nuevas formas de hacer las cosas' (2003: 185) especialmente en los momentos iniciales de una administración -justamente lo que ocurrió con la propuesta de moratoria-. La teoría con los desarrollos de Cobb y Elder (1993: 100) explica también, cómo un asunto que apenas tiene peso dentro de los grandes problemas públicos se vuelve de pronto el ícono más notable de la política energética y ambiental de un país, sirviendo de eje para una serie de temáticas contradictorias unas veces e incompatibles otras.

En definitiva, el estudio da cuenta de cómo un programa particular de un sector del ambientalismo e impulsado por ciertos actores en busca de sus propios objetivos, logró acoplar una serie de problemáticas (socio-ambientales, presupuestarias, energéticas) con soluciones determinadas (moratoria petrolera, justicia climática, deuda ecológica) y aprovechándose de una coyuntura política del entorno, permeó la agenda de políticas públicas.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1 Introducción: Una aproximación desde la Ciencia Política

Los avances de la epistemología han demostrado que el conocimiento, lejos de la visión positivista clásica, depende mucho del observador y de la rejilla de análisis que este emplee sobre el objeto de estudio (Feyerabend 1970: 106-119). Esto se vuelve especialmente pertinente en el caso de estudio de lo social, donde a diferencia de las ciencias duras, el cambio es una constante definitoria. En consecuencia, la escogencia de una rejilla analítica u otra será determinante para interpretar los fenómenos a analizarse y los resultados que se obtengan dependerán en gran medida del marco teórico de trasfondo. Esto es congruente con lo que manifestaron, Popper y Kuhn “(...) la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina que problema se ve” (en Parsons 2007: 120).

Al estudiar lo público, queda claro que el Estado en las sociedades modernas y complejas ha asumido de manera continua y ascendente mayores responsabilidades y que sus ámbitos de acción se han ampliado, sobre todo frente a contextos de acelerados cambios sociales y económicos. Se comprende entonces por qué se han incrementado las expectativas sociales respecto de la intervención estatal y por qué estas expectativas sociales superan por mucho la capacidad de respuesta, o desempeño, del Estado para satisfacerlas.

En función de lo anterior surgen varias dudas ¿Por qué ciertas expectativas reciben atención y otras no?, ¿Por qué ciertas acciones son esbozadas para atender esas necesidades?, ¿Quién eligió la acción y por qué?

Consideramos que un enfoque desde la ciencia política puede dar luz sobre las preguntas formuladas y que permite aproximarse de manera adecuada a aquella ‘acción’ mencionada, fenómeno que se denomina política pública.

¿Por qué Ciencia Política para estudiar Políticas Públicas?

El estudio de lo público desde la ilustración, ha estado tradicionalmente vinculado a las instituciones, sistemas y estructuras formales del poder, (De Blas Guerrero 1993: 19-20). El énfasis se ha centrado mayoritariamente en aspectos estáticos, más que en el analizar cómo

el sistema político procesa las demandas sociales. Durante mucho tiempo, las corrientes deterministas dejaron en un segundo plano las interacciones sociales para concentrarse en lo estructural-formal. Desde mediados del siglo XX y en la actualidad, el interés además de las estructuras formales se enfoca también en la categorización del proceso político, lo dinámico. La ciencia política ha caracterizado dicho proceso organizándolo de manera tal que permite acercarse con más detalle a cada uno de sus componentes, sean formales o dinámicos y a los actores involucrados¹.

La ciencia política reviste gran utilidad porque permite aproximarse desde una visión sistémica y permite entender cómo en un sistema político dado (en nuestro caso democrático) se genera aquello que se conoce como políticas públicas. Como bien expresan Casar y Maldonado (2008: 1-2):

La ciencia política tiene como uno de sus principales objetos de estudio el análisis no sólo de la naturaleza y la composición de los sistemas políticos sino también de eso que David Easton definió como la ‘caja negra’ del proceso político y que se refiere a la articulación de demandas, la formación de políticas para atenderlas, su implementación y la retroalimentación de la sociedad.

El proceso político

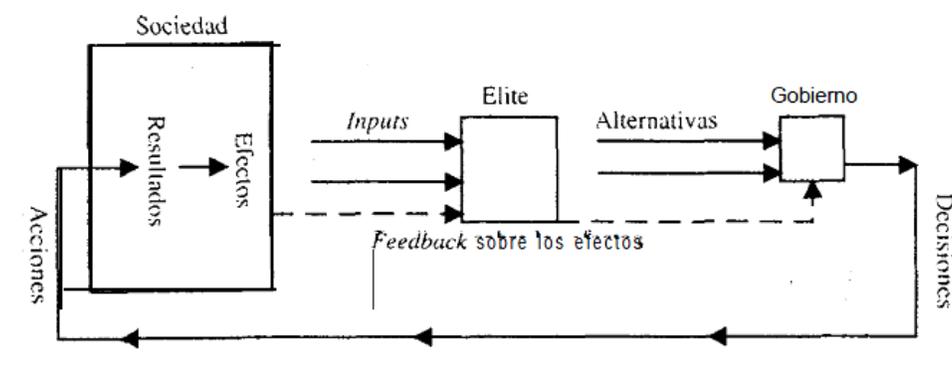


Gráfico 1: El proceso político de Easton según Bouza-Brey (2005: 68)

¹Easton plantea las políticas públicas son el resultado de un proceso que se da en los sistemas políticos, que gestionan las demandas y tensiones originadas en el medio ambiente (insumos) mediante la generación de decisiones de autoridad (productos), en un proceso continuo de retroalimentación (Casar y Maldonado 2008: 8).

Si se parte de la premisa que el proceso político parte de *inputs* que nacen de la sociedad y son procesados por la élite política que los eleva al gobierno, que a su vez los traduce en *outputs* que regresan a la sociedad, cabe preguntarse cómo se da el proceso, quién interviene y qué es determinante para que se atraviesen las diferentes fases.

Para responder esas preguntas, la ciencia política dispone de ciertos elementos que permiten aproximarse a estos fenómenos. Estos instrumentos más que ser condiciones de verdad, son herramientas que permiten aproximarse de manera ordenada a la complejidad de la realidad política a estudiarse, abrir aquella ‘caja negra’. La ciencia política entonces es la entrada teórica escogida para poder sistematizar el pensamiento que lleve a un análisis coherente.

1.2 Políticas Públicas

Antes de definir un problema o siquiera atreverse a hacer un diagnóstico de sus causas es necesario contar con elementos que permitan ordenar el pensamiento y realizar un análisis sistemático. Por ello como primer paso en este trabajo se ha escogido por definir lo que constituye este fenómeno político llamado política pública.

Contrario a lo que se pensaría inicialmente, el concepto de políticas públicas es un asunto abierto a la discusión todavía. Velásquez (2009: 151) menciona que haciendo una revisión bibliográfica de textos especializados encontró 29 definiciones del concepto, lo que es congruente con la diversidad de aproximaciones posibles a las acciones gubernamentales, donde la ciencia política, la administración pública, el derecho, la economía, la sociología y otras ciencias sociales, tienen mucho que decir.

Existen múltiples definiciones con diferentes grados de complejidad, desde las más simples como para Dye (2008) donde las políticas públicas “[son] todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” o más elaboradas como las de Roth (2002) donde las políticas públicas “[son] un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar

el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Velásquez considera que las definiciones existentes hasta ahora, adolecen de ‘fallas’ que las hacen insuficientes como instrumentos de análisis. La primera falla es de naturaleza normativa, porque atribuye a las políticas públicas nociones de deber ser que no se corresponden con la realidad, dónde muchas de las veces, las políticas públicas son resultado de intereses particulares más que del interés común. El segundo tipo de falla que se identifica son las definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos constitutivos de la política pública y por último fallas que así mismo, por incompletas o generales dan lugar a confundir lo que es una política pública con lo que no².

Por lo expresado y para efectos de este estudio, se toma la definición de políticas públicas que elabora Velásquez. Y que dice:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009: 156).

La definición de Velásquez es bastante ilustrativa desde el punto de vista académico para dar la idea de algunos de los elementos constitutivos más importantes de las políticas públicas, como son la presencia del Estado -o autoridad que haga de sus veces-, la presencia de un interés –objetivo-, la presencia de un tema o problema y la presencia del poder que modifica una realidad. Sin embargo de esto, en la práctica es complicado delimitar las políticas públicas y distinguirlas unas de otras, puesto que no existen especificadas institucionalmente como tales con una etiqueta con un nombre (Mény y Thoenig 1992: 92, Thoenig 1997: 29). Por eso Velásquez habla de un proceso integrador.

² A modo de ejemplo, la citada definición de Dye confundiría política pública con acto administrativo ya que ambas son “lo que los gobiernos escogen” hacer o no hacer.

Lo mencionado reporta dificultades al momento de clasificar las políticas públicas por sector. Por ejemplo: ¿Esta constituye una política energética o es una ambiental? La solución a esto, considerando que una política puede ser un conjunto de medidas transversales e inter-sectoriales, es delimitar lo que constituye para el analista una política pública, poner en ejercicio el ‘proceso integrador’ referido anteriormente.

Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstruir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas (Mény y Thoenig 1992: 92).

Se decía que esta opción es elegida porque incorpora los elementos constitutivos más fundamentales y sobre todo porque incorpora la noción de proceso, que reconoce la dinámica requerida para abordar la complejidad del fenómeno a estudiar y realizar las interpretaciones de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos escogidos implícitos en la política pública. Otra definición que es funcional poniendo énfasis en el proceso es la que plantean Casar y Maldonado:

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político (2008: 10).

1.3 Ciclo de las políticas públicas

Habiendo determinado el concepto de políticas públicas y la visión de sistema para abordarlas, corresponde ahora determinar cómo una política pública llega a ser tal, es decir, corresponde desglosar lo que se conoce como proceso político –o de formulación de políticas si se quiere-.

Una forma de aproximarse a este proceso, es utilizando el modelo de Harold Lasswell del ciclo de las políticas públicas, *stages model* o *policy cycle*. Bajo este esquema, la política pública implica una secuencia de situaciones que le dan forma, etapas que van desde la formulación de un problema (*-issue emergence-*) hasta la implementación y evaluación de la

política. Lo interesante de esta aproximación es que interpreta al gobierno como un proceso y no como un conjunto de instituciones y además permite desagregar un fenómeno complejo paso a paso, en etapas más manejables (Bridgman y Davis 2003: 99).

Se reconocen de manera general seis fases que comprenden el proceso de creación de una política pública, a) La identificación del problema, donde el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento b) La inclusión en la agenda, donde se lo incluye en la agenda de la autoridad pública. c) La formulación de soluciones, donde se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción de la autoridad pública. d) La toma de decisión, donde el decisor público elige una solución específica que se convierte en política 'legítima'. e) La ejecución del programa, donde la política es aplicada y administrada. f) La terminación de la acción, donde se produce una evaluación de resultados de la acción emprendida.

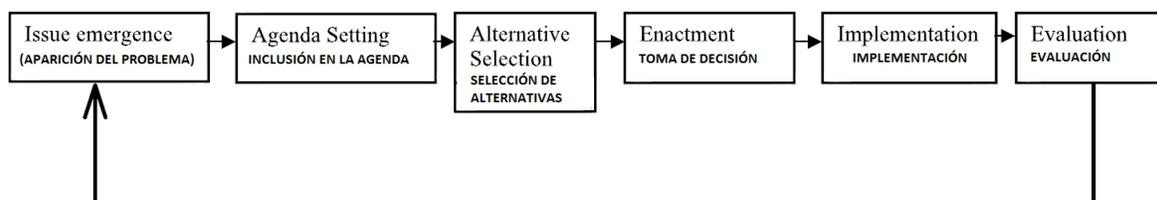


Gráfico 2: El ciclo de políticas de Lasswell basado en Birkland (2005: 189)

Para Mireia Grau existen cuatro fases (Grau 2002: 37-47), para otros autores también varía este número llegando incluso a las ocho etapas (Bridgman y Davis 2003: 100). Sin embargo de esto, los autores coinciden que a cada fase le corresponde una dinámica específica, los actores involucrados pueden cambiar y puede que las relaciones, compromisos y estructuras sociales tengan un peso relativo distinto en cada una de las fases. Resulta valioso en la misma línea que el esquema de etapas (como se aprecia en el Gráfico 2) permite reiniciar el ciclo.

Lo útil del modelo, es que incorpora la a noción de dinámica de proceso, implica una serie de transformaciones que le ocurren a un hecho o asunto. Existe un cambio de estado desde una situación inicial, pasando por un periodo de cambio, para concluir en un resultado final.

Si bien el esquema del ciclo de políticas de Lasswell se considera como ‘de libro de texto’ (Birkland 2005) y ciertamente es uno de las herramientas más utilizadas en el análisis de políticas públicas, no está exento de críticas y cuestionamientos:

While the numerous empirical studies and theoretical debates concerned with *single* stages of the policy cycle have substantially contributed to a better understanding of the prerequisites, elements, and consequences of policy-making, they also have triggered a rising critique challenging the underlying policy cycle framework. This critique is primarily questioning the analytical differentiation of the policy process into separate and discrete stages and sequences (Jann y Wegrich 2007: 55).

Como se aprecia una de las observaciones que se eleva, tiene que ver con la separación del proceso en etapas definidas. Esto es comprensible ya que el margen divisorio entre una etapa y la siguiente no es siempre claro. Si se toma en cuenta el mismo hecho de que no existe unanimidad entre cuántas fases son, tendiendo según el autor a separar o fusionar etapas, se concluye que en la realidad no existen estos lapsos y secuencias ‘discretos’.

Otra crítica radica en la racionalidad subyacente del modelo, esto es, que la secuencia de etapas se sigue de manera ordenada y lineal, es decir progresivamente y en un sentido. Lo que en la prácticamente difícilmente se da, considerando la misma complejidad de las dinámicas de producción de políticas y la actuación de los diferentes actores que no funcionan según esquemas o modelos sino a conveniencia y en función del contexto.

Por último la crítica más profunda (del ser mismo del modelo) tiene que ver con su linealidad que tiende a simplificar los hechos. Es decir, vuelve normativo al proceso de producción de políticas, enfocándose en la secuencia y dejando de lado el contenido y variables relevantes para explicar el desenvolvimiento de la política. Bajo esta óptica el modelo del ciclo de las políticas peca de insuficiente para explicar elementos del contexto y relaciones de poder que pueden ser determinantes en el curso de las políticas públicas (Everett citada en Bridgman y Davis 2003) así como falla en determinar el desenvolvimiento de la política.

Si bien las críticas son válidas, consideramos que el modelo propuesto sigue siendo útil para nuestro estudio. De hecho, los tratadistas consideran que las observaciones planteadas al esquema de fases adolecen de ser una lectura simplista del modelo. Demasiado literal si se quiere.

Respecto de la primera crítica, que dice que las etapas son arbitrarias y que carecen de fronteras definidas, se puede argumentar que la intención no es determinar la existencia de etapas, sino otorgar una cadena de pasos que permita ubicar el momento que vive la política. Es decir, las etapas son no más que una herramienta que permite desagregar un fenómeno complejo en esferas manejables (Bridgman y Davis 2003: 99).

La segunda crítica respecto a la racionalidad inherente, acierta en determinar que en la práctica las fases no se suceden ni ordenada ni secuencialmente. Existen políticas que no han superado cierta fase, otras donde las etapas se superponen y otras donde incluso existe retroceso. Ahora, que existan estas limitaciones reales, no implica que el modelo plantee un arquetipo de una vía donde las etapas se siguen en orden. Por el contrario, se puede decir que esta ‘falla’ resulta en una ventaja ya que el modelo es lo suficientemente dúctil para reconocer que pueden los diferentes estadios sustituirse, imbricarse, reiniciarse. Esto porque los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones, no son necesariamente estables, cambian sobre la marcha, pueden ajustarse, redefinirse, e incluso desaparecer o emerger a medida que la acción pública y el proceso político se desenvuelve (Mény y Thoenig 1992). En conclusión no se trata de un modelo con una racionalidad no-fáctica, sino de un modelo con una lógica sí, que no pretende ser determinista sino ilustrativa.

Por último se considera que la crítica ontológica, donde se acusa al modelo del ciclo de las políticas de ser normativo confunde el sentido del modelo, ya que *per se* no tiene la pretensión de ser predictivo ni normativo. En efecto, trata muy poco del contenido y los actores que subyacen en cada fase, dejando la ‘caja negra’ de Easton cerrada.

Systems models help isolate the key elements of policy making, but have traditionally left the workings of the system -the black box- underspecified. The challenge for social scientists has come in opening up this box to understand how groups, political parties, the

public, and elected and appointed government officials work to promote or oppose public policies (Birkland 2005: 188).

Pero justamente este aparente vacío es compensado con teorizaciones complementarias que se aproximan con mayor profundidad a cada asunto. En éste sentido, el modelo de fases o ciclo de políticas sirve como una columna vertebral sobre la cual se puede construir estructura de análisis. Los autores recogen estas argumentaciones expuestas de manera clara:

A policy cycle is a first foray into complexity, organising observations into familiar patterns and so providing a guide to action. (...) it is and always will be a simplified representation of the policy world, an aid to understanding. It is not offered as a theory, explaining or predicting behaviour (Bridgman y Davis 2003: 100).

Despite its limitations, the policy cycle has developed into the most widely applied framework to organize and systemize the research on public policy. The policy cycle focuses attention on generic features of the policy process rather than on specific actors or institutions or particular substantial problems and respective programs (Jann y Wegrich 2007: 45).

Still, the stages model has long helped (...) to organize research around each stage of the process such agenda setting and implementation (Birkland 2005: 188).

Habiendo dicho esto y justificado la pertinencia del ciclo de políticas públicas como columna vertebral de la investigación o tipo ideal heurístico, sobre la cual construir análisis más profundos de los procesos de la ‘caja negra’, corresponde analizar las dos primeras fases del ciclo de políticas públicas: la identificación del problema y la inclusión en la agenda. Ambas el núcleo de la presente investigación.

1.4 Asuntos, problemas y la formación de la agenda

Tema

Como se vio, el proceso de producción de políticas es más complejo de lo que puede explicar por si solo el modelo del ciclo de políticas públicas. Por ello se requiere aterrizar

sobre la génesis de la política pública: la identificación de un problema. Ahora, para poder identificar un problema le debe anteceder la existencia del mismo; al respecto corresponde diferenciar tema de problema.

En un primer acercamiento podría parecer inoficioso cuestionar la naturaleza de un problema. Todos los individuos por lo general tienen problemas de diferentes categorías, las sociedades aun más. Ambos, se podría decir, identifican un problema por su existencia o no existencia, es o no es, está o no está. Es algo que parecería evidente y palpable. Sin embargo, es fácil reconocer que lo que para unos es un asunto problemático para otros no lo es y viceversa. Lo mismo pasa respecto de las sociedades³.

En cualquier sociedad hay una multiplicidad de situaciones, humanas como naturales, públicas como privadas, que suscitan mayor o menor grado de interés. Estas situaciones constituyen temáticas o asunto que tienen mayor o menor relevancia dependiendo de la época, sociedad específica, sistema de valores, ideología, situación económica y otros muchos factores. Un asunto o tema *per se*, no es positivo ni negativo e inclusive puede no ser ni siquiera real –entendido como objetivable y cuantificable- pero existe como tema, si es que puede ser pensado. Es decir que, mientras un asunto pueda ser delimitado aunque sea parcialmente desde una perspectiva intelectual, constituye un tema que puede o no captar la atención social. La pregunta que surge es ¿cuándo un asunto cobra relevancia para merecer atención social?

Como hemos mencionado no existe un fenómeno *per se* que se constituya como un asunto de interés⁴. Se ha identificado que la importancia está dada tanto en cuanto, dentro de una esfera social adquiere algún grado de relevancia para alguien que permite la movilización de recursos alrededor de él, sean intelectuales, publicitarios, económicos, etc. En los casos de hechos tangibles u observables, se podría suponer que esta cualidad de ser evidentes nos da claves para la aproximación al mismo: su identificación automática. Socialmente

³ A modo de ejemplo, se puede mencionar que en Arabia Saudí tener más de una esposa es un asunto cotidiano, mientras que manejar por parte de la mujer es un delito. En el Ecuador por el contrario, que la mujer maneje es un asunto cotidiano, pero tener más de una mujer es cuestionable y más de un matrimonio un delito.

⁴ Podría alegarse que una catástrofe natural lo es. Sin embargo, se pregunta ¿tiene el mismo nivel de impacto un deslave en una selva despoblada –donde quizá ni se percibió el fenómeno- que un deslave en una zona urbana altamente poblada?

inclusive, puede llegar a haber un consenso respecto a un tema como por ejemplo el cambio climático o la destrucción de los bosques húmedos como asuntos de interés social. Esto podría llevar a pensar que los hechos ‘hablan por sí mismos’: Existe destrucción de la selva amazónica ecuatoriana, en consecuencia a, b, c medidas deberán ser tomadas.

Sin embargo, los hechos no hablan por sí solos, ya que su configuración como un asunto de interés social pasa primero por enfrentarse -competir- con otros hechos y asuntos en el inmenso mundo de posibilidades ya mencionado, es decir, debe ubicarse en una buena posición en el mundo de las prioridades. En segundo lugar, el asunto requiere ser aprehendido como importante por alguien. Para ejemplificar en la situación relatada del cambio climático producto de la emisión de CO₂, quizá en un país en desarrollo sea un problema de primer orden (por ejemplo en el caso de la UE), mientras que para un país como Sudán frente al conflicto armado y de refugio de Darfur, las emisiones de gases de efecto invernadero como asunto de interés, es apenas marginal.

Dicho esto, corresponde considerar además que aquel sujeto -individual o colectivo- que aprehende el asunto, debe darle una interpretación al mismo. Es decir, el interés que muestra en él –sea o no de interés público en ese momento- tiene que tener una forma, una voluntad si se quiere respecto del tema. Los hechos siempre requieren de un intérprete ya que la “La cuestión acerca de cuándo un tema se convierte en problema “(...) confronta la idea de lo objetivo con la naturaleza subjetiva de la realidad” (Parsons 2007: 119).

Lo expresado nos da una idea que un hecho debe estar sometido a ciertas condiciones, como cierta relevancia e interés de alguien, para que pase a tener alguna relevancia en alguna sociedad y tiempo específico. ¿Cómo un asunto o tema pasa a ser relevante en sociedad?, ¿Cómo se vuelve un hecho en un problema?

Problemas

Como se mencionó al inicio de este capítulo y como hemos visto hasta ahora, las percepciones del mundo y de la realidad siempre tienen un trasfondo y una profunda carga de contenidos y percepciones propias del sujeto que observa. La definición de la Real

Academia de la Lengua de problema, contempla varias acepciones⁵ que en general dan cuenta de un asunto inconveniente.

Como lo visto con los asuntos o temas, para la ciencia política un problema es algo que ha sido definido como tal, más que una circunstancia o hecho objetivo y concreto. Si se quiere, un problema es un asunto o tema al que se le ha dado la categoría de problema. Al respecto Mény y Thoenig manifiestan “Por una parte, en una sociedad existen creencias sobre las situaciones y los acontecimientos que dan nacimiento a un problema. Por otra, el aspecto moral se traduce en juicios que definen al acontecimiento como insoportable e inmoral y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio” (1992: 118). Esto pone énfasis en el aspecto subjetivo mencionado. Ahora, si aceptamos que existe un componente subjetivo importante en la formulación de un problema y que éste está vinculado a valores, percepciones de realidad e intereses, tenemos también que aceptar a la definición de un problema, como problemática⁶ en si misma. Hasta en el lenguaje esto tiene influencia: “Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o ‘solución’” (Parsons 2007: 120). Siguiendo esta lógica, podríamos afirmar que un lenguaje ecologista enmarcará un asunto como la moratoria petrolera en aspectos ambientales, mientras que un lenguaje económico-utilitarista lo circunscribirá en términos monetaristas y en una racionalidad de costo y beneficio⁷ económico.

Lo que si queda claro es que se deben conjugar dos dimensiones para dar lugar al apareamiento de un problema Según Becker (En Mény y Thoenig 1992: 119), en primer

⁵ Entre ellas: Cuestión que se trata de aclarar, conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin, disgusto, preocupación.

⁶ Parsons no puede explicarlo de mejor manera: “La política surge porque no hay una percepción universal de los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. La definición del problema es parte del problema. El acto de observar es, como lo sustenta la teoría cuántica en física, algo que afecta el objeto de estudio” (2007: 120).

⁷ La complejidad de las sociedades modernas, como la abundancia de información –que nos da marcos de aproximación amplísimos- y la multiplicidad de actores –que tienen sus valores, prioridades y conceptos propios- lleva a que no sólo las visiones del mundo sean múltiples, atomizadas y dispersas, sino que, el mismo proceso de comunicación sea un problema en sí, al no haber una coexistencia de parámetros de comunicación uniformes o más bien por la misma existencia y diversidad de diferentes lenguajes.

lugar se requiere de la existencia de un fenómeno o una serie de fenómenos, materiales o no, que se constituyan como un inconveniente⁸ o carencia objetiva de la sociedad, en definitiva algo medianamente delimitable. En segundo lugar, se requiere de la acción de calificación subjetiva de este fenómeno o conjunto, como un problema público por quienes hablan en nombre de la sociedad, los ‘empresarios políticos’.

Vemos que al definir el problema se irrumpe en el tema o hecho mismo de muchas maneras, del mismo modo que el observador interviene en el proceso cuántico de ‘observar a los electrones⁹’; el problema entonces lleva inmerso en sí su definición como tal, no es un hecho dado. De hecho, puede que no sea un solo elemento y por el contrario se constituya como un conjunto de asuntos, ideas, valores y percepciones encuadradas dentro del ‘problema’, empaquetados si se quiere.

Al definir se decía entonces, que se produce una incorporación del definidor y un ejercicio de interpretación. En sociedad, como hay varios sujetos que cumplen esta condición –de intérpretes-y sus visiones varían, es inevitable la disensión o conflicto, dando lugar al problema. Mény y Thoenig (1992: 115) en relación a la situación mencionan que “(...) todo problema en torno al cual se produce un debate o una controversia que es objeto de valoraciones contrastadas. Un desafío no existe en sí mismo sino en relación con los actores específicos que, la mayoría de las veces, son portadores de prioridades diferentes”.

Esta lógica que requiere sobre un tema de algún grado de disensión para volverse problema, es funcional y coherente. Si sobre un tema hay un acuerdo general al punto de que no suscita mayor interés, no se constituye en un problema. Ahora, lo problemático y los problemas los pueden formular tanto los individuos, como los grupos, las sociedades y las

⁸ La existencia del problema no implica que exista unanimidad sobre el mismo. Al respecto Parsons mencionaba el asunto de la energía nuclear (siendo este problema) y las diferentes visiones de países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia sobre asuntos como el papel del Estado, el número de centrales nucleares, la propiedad de las mismas o para quien irían los beneficios. Resulta que en todos los casos las preocupaciones variaban y lo que era importante en un país, como la propiedad de las centrales para otro país ni siquiera era asunto de mención.

⁹ En la práctica no se los puede observar los electrones porque observar es interactuar e interactuar implicaría modificarlos. En una escala tan pequeña, cualquier intervención magnifica las consecuencias, por lo que para obtener algún grado de conocimiento objetivo -sin modificación del objeto- se debe dar una aproximación a los electrones indirecta: a través de una rejilla o bien observando las consecuencias de sus interacciones con terceros elementos.

épocas. Empero ¿qué es lo que a un problema le reviste el carácter de público? ¿Cuándo ocurre esto?

Problema público

Gusfield mencionado en Mény y Thoenig (1992: 120) dice que “(...) un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral”. Si bien se coincide plenamente en que se trata de una construcción social, lo mismo se puede decir de los problemas en general, por lo que esta definición no es suficiente, se requiere algo más que le dé a un problema la categoría de público.

En este sentido, si consideramos que los problemas son estos paquetes de asuntos, ideas, valores y percepciones -y no hechos dados-, para que un conjunto catalogado como problema sea público requiere que sea reconocido como susceptible de atención gubernamental. Se decía en la introducción que las expectativas sociales respecto de la intervención estatal superan por mucho la capacidad de respuesta del Estado para satisfacerlas. Esto debido a que el universo de asuntos o temas susceptibles que causan interés es prácticamente infinito y más aún, cuando alguien podría catalogar cualquier elemento de este universo como problema¹⁰. Por ello, las situaciones convertibles en temas dignos de tratamiento público se restringen a un conjunto del este universo mencionado. En palabras de Aguilar “(...) no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de la acción gubernamental” (en Casar y Maldonado 2008: 3).

Tal como no todo tema se torna en problema, existen otras limitaciones para para que ciertos problemas se vuelvan públicos. Uno de ellos consiste en confundir un asunto o situación (*condition*) con un problema. Hay asuntos sobre los que poco o nada se puede hacer, la diferencia radica en que las situaciones son hechos que aunque molestos y ‘problemáticos’ si se quiere, no pueden ser abordados. Los problemas públicos son asuntos sobre los cuales se puede incidir de alguna manera:

¹⁰ Por ejemplo al entender que un problema es es entender el problema es la brecha entra la situación actual y lo que quiere el autor respecto de ella.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las ‘soluciones’ las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal (Elder y Cobb 1993: 93-94).

En palabras de Birkland (2007: 71):

Conditions—that is, things that exist that are bothersome but about which people and governments cannot do anything—can develop over time into problems as people develop ways to address these conditions. A classic example is polio: until Dr. Jonas Salk developed the polio vaccine, millions of children and their parents lived in fear of this crippling disease. Without the polio vaccine, this disease was simply a dreaded condition that could perhaps be avoided (people kept their kids away from swimming pools, for example, to avoid contracting polio) but certainly not treated or prevented without very high social costs. With the vaccine, polio became a problem about which something effective could be done.

Como se aprecia, si el asunto no es susceptible de ser tratado no puede ser un problema en estricto sentido¹¹, más aún, este tratamiento debe ser considerado dentro de las esferas de competencia del Estado o la autoridad:

Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no solo que debe y se puede ‘hacer algo’ sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas de gobierno. Todas estas presunciones son cuestionables y cada una constituye una prueba crítica para el éxito de las definiciones individuales (Elder y Cobb 1993: 93).

Si el asunto en cuestión no cae dentro de las esferas de competencia de la autoridad -si no se lo inserta en ella- no tiene interés analítico desde una perspectiva gubernamental ya que

¹¹ Con un cambio de las condiciones materiales puede verse modificado y ser tratado como problema. La muerte es un hecho problemático pero no un problema tratable, quizá con el avance de la ciencia, sea un problema para aquellos que no se puedan costear el tratamiento de inmortalidad. Por ahora es un asunto problemático para todo humano.

no puede enmarcarse como política pública. En definitiva, si ninguna acción¹² puede ser emprendida hacia el problema público, no es tal.

Otro aspecto relevante respecto a los problemas públicos es que, siendo un empaquetamiento o conjunto articulado dependiendo del actor, la construcción de un problema resulta subjetiva e incompleta la mayoría de las veces: “Dada su estructuración fallida, los asuntos de tipo público no cuentan con los límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros” (Parsons 2007: 121). Dicho esto, no es de sorprender que frente a hechos supuestamente ‘concretos’ como la contaminación haya respuestas tan disímiles como soluciones sectoriales de aumentar el estándar de control de emisiones o crear impuestos focalizados; mientras que por el otro lado se planteen soluciones anti-sistémicas o estructurales como abandonar el modelo de desarrollo por uno de decrecimiento o cambiar la matriz energética.

Esta complejidad que revisten los problemas públicos (Grau 2002: 35) llama a entender y a estudiar ante todo su formulación. Esto porque como dice Lowi, diferentes tipos de problemas (configuraciones) harán surgir diferentes tipos de políticas públicas (en Parsons 2007: 118), puesto que la definición del problema –como se verá más adelante- aunque sea en un estado inicial condicionará la eventual política pública.

Como se ha visto existe un rango de problematización de los asuntos. Este ámbito de susceptibilidad de ser o no tema de interés público, es en sí una construcción de carácter político, porque implica de algún modo la movilización o el interés de movilización del aparataje gubernamental. Ahora, si el aparataje tiene un espectro de atención limitado de los asuntos que se le presentan, resulta necesario entender cómo se definen y construyen los problemas públicos y como un pequeño segmento de ellos son –eventualmente- seleccionados para ser ‘atendidos’ por el Estado o la autoridad.

¹² Positiva o negativa, de acción o abstención, bien o servicio, etc.

La aparición de los problemas públicos

Ahora más allá del origen conceptual, interesa mencionar así sea brevemente el origen fenomenológico, es decir cómo en el ámbito social, en diferentes momentos aparecen los problemas. Mény y Thoenig (1992: 110-112) determinan la existencia de tres visiones generales que tratan de explicar la génesis de las políticas públicas. A pesar de ser consideradas limitadas y tipológicas, las asumimos con beneficio de inventario y sólo para fines ilustrativos. Por un lado se encuentra ‘El ascenso democrático representativo’, donde las políticas públicas suben desde una base de demandas aisladas hasta que son aprehendidas por grupos de interés o representación quienes interpretan las demandas y las hacen llegar al sistema político. En este esquema, existe una secuencia donde aparecen en primer lugar las necesidades que pasan a los intermediarios (empresarios políticos), para después ascender más hacia las autoridades públicas que tomarán cartas en el asunto y darán lugar a la acción pública, el establecimiento de la política. Se puede resumir este esquema en que la necesidad o demanda condicionará el surgimiento de la acción u oferta. Esta visión jerarquizada, suena bastante lógica, sobre todo si se tiene como referente el sistema formal democrático clásico.

Una segunda aproximación es ‘La tiranía de la oferta’, donde las necesidades descienden desde las autoridades públicas que las modelan. Es la autoridad la que condiciona y estructura lo que es una necesidad, la población en este caso son consumidores impasibles que aceptan sin cuestionamiento lo que desde las esferas de decisión se determina¹³. El trasfondo de este actuar desde la autoridad sería el poder y su control, mantener el control desde el dominio de la oferta y así legitimarse y perpetuarse. Se puede resumir este esquema en que la oferta condiciona la demanda.

La tercera aproximación es la catalogada como ‘La ilusión natalista’, cercana a la aproximación intuitiva que mencionábamos respecto al problema. Los problemas surgen como hechos dados, ocurre un evento y en consecuencia este es o no un problema. Se

¹³ Un modelo con estas características podría verse funcional en un sistema político donde las relaciones de poder son verticales y de corte autoritario. Esto en base a las formas de ejercicio de lo público caracterizadas por la imposición más que en la retribución o la sugestión (Oro Tapia 2003: 100-103).

puede resumir este esquema en que oferta y demanda están dadas por el mero hecho del existir el asunto. Mény y Thoenig nos sugieren evitar pensar en un nacimiento de políticas públicas de la nada, cayendo en lo que consideran una ilusión (asunto comprensible porque desconoce elementos que se han identificado como necesarios para la existencia de problemas).

Decíamos que se enunciaban estas visiones de ‘surgimiento’, bajo la salvedad de reconocerlas de manera ilustrativa. Para los autores mencionados, adolecen de problemas que las convierten en trampas conceptuales, debido a su hiper-simplificación, linealidad -como si de un algoritmo se tratase- y la ausencia o desconocimiento de las dinámicas variadas y caóticas -como la confusión, los malentendidos o problemas de interpretación- que surgen de la misma naturaleza de la realidad. Se considera que en efecto, la complejidad y la subjetividad que existen en la pluralidad de situaciones, problemas y actores en una sociedad no puede ser bien abarcada con herramientas conceptuales binarias. Otra falencia manifiesta es la generalización en la que se puede incurrir: está claro que en algunos casos probablemente se puede cumplir la premisa de las visiones expuestas, pero nunca en todos los casos -Más aún en otros inclusive puede haber una confluencia de las situaciones-, donde la iniciativa parte de las bases sociales, la autoridad o ambas. Justamente por la pluralidad y complejidad mencionadas, atribuir la primacía de la demanda, la de la oferta o la del surgimiento espontáneo, en efecto se constituyen en trampas conceptuales.

Lo relevante en todo caso no es tanto el origen como que el problema sea socialmente asumido, que se considere a un asunto digno de atención, merecedor de una intervención pública y que el actor -individual o colectivo- tenga la capacidad y si se quiere la autoridad para promoverlo como tal (Meny y Thoenig 1992).

1.5 La construcción social de los problemas y la formación de la agenda

Como se ha trabajado hasta ahora, el papel del definidor -individual o colectivo- que formule el asunto como problema -sea un hecho concreto o un conjunto de elementos-, es muy relevante ya que en él, estará contenido el sujeto y todo el *background* del mismo. En

la misma línea, el definidor delimita de manera más o menos cierta el alcance del problema y al definir construye una estructura. Este proceso estructurar es la construcción social, la construcción social del problema *se vuelve* el problema:

Problems can be defined and depicted in many different ways, depending on the goals of the proponent of the particular depiction of a problem and the nature of the problem and the political debate. The process of defining problems and of selling a broad population on this definition, is called social construction. Social construction refers to the ways in which we as a society and the various contending interests within it structure and tell the stories about how problems come to be the way they are. A group that can create and promote the most effective depiction of an issue has an advantage in the battle over what, if anything, will be done about a problem (Birkland 2007: 71).

Si bien puede sonar a un juego de palabras el asunto descrito es esencial: los asuntos son sujetos a diferentes interpretaciones, cuando estas interpretaciones o lo que se espera sobre ellas, entran en conflicto aparecen los problemas; que, serán esbozados en función del definidor y de los asuntos, ideas, valores y percepciones que este esgrima. El conjunto de los problemas, en consecuencia, constituye un espacio en disputa. Un campo donde las diferentes visiones de problemas compiten por imponerse unas a otras, a través de la persuasión, la retribución o la coerción¹⁴:

(...) whether a problem really is a problem at all is an important part of political and policy debate: merely stating a problem is not enough, one must persuade others that the problem exists or that the problem being cited is the *real* problem (Birkland 2007: 71).

En la misma línea:

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de

¹⁴ A pesar de ser un aspecto netamente teórico, existe una vinculación muy profunda con las dinámicas del poder y las formas de ejercicio del mismo (Oro Tapia 2003: 100-103). Otras aproximaciones a la misma temática (Cobb y Elder en Parsons) identificaron la creación o formulación a través de diferentes causas: Construcción por una parte en conflicto que percibe una injusticia o parcialidad en la distribución de posiciones o recursos; Construcción para obtener un beneficio y una ventaja personal o colectiva; Construcción en respuesta a acontecimientos inesperados; y, Construcción por parte de hacedores de buenas obras.

definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es solo la selección de los problemas sino también su definición (Elder y Cobb 1993: 77).

Jones señala que “(...) quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión” (Parsons 2007: 119). Es decir, que la versión que construya el conjunto de elementos como un problema dará la pauta de su desenvolvimiento y su desarrollo. Es interesante observar si, como dicen Elder y Cobb, estas construcciones reflejan concepciones de la realidad, estas percepciones del contexto son susceptibles al cambio y la variación en función de la modificación del este entorno. Con lo que la ‘realidad’ de un asunto catalogado como problema variará conforme se alteran los juicios morales o los cognitivos de su entorno, pudiendo modificar la percepción o versión inicial o preminente de este. Esto lleva a concluir acertadamente que la definición del problema es dinámica y mutable; es decir, lo que es el problema como se lo ha definido variará según el tiempo, el contexto y los actores que participen o se vean involucrados. Al respecto Mény y Thoenig se pronuncian en los siguientes términos:

En general, es raro que la definición inicial de un problema permanezca estable e invariable. Tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, de reajustarse, de modificar su contenido y sus términos, porque esta definición es en sí misma un desafío político mayor (1992: 121).

En este punto vale hacer una aproximación que de cuenta de la agenda, su naturaleza y sus tipos más relevantes ya que, a pesar de ser categorías de análisis distintas, la construcción de los problemas y la formación de la agenda son procesos que en la práctica son difíciles de separar ya que o forman parte de un mismo proceso o se presentan de manera simultánea:

Si la formación de agenda y la definición de problemas públicos son parte constitutiva del proceso de políticas públicas, entender cómo se definen y construyen los problemas públicos, y cómo se selecciona a un conjunto limitado de los mismos como elementos de las agendas pública, política y gubernamental, es un ejercicio obligado para la ciencia política. Aunque analíticamente distintos, estos procesos se presentan en realidad en forma

simultánea e interdependiente. La forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa (Casar y Maldonado 2008: 4).

La formación de la agenda como proceso decisional

Como se ha visto a lo largo de este documento, a medida que se va entrando en detalle se profundiza el nivel de análisis y la escala va variando¹⁵. Para cada momento dentro del proceso en el ciclo de las políticas públicas hay herramientas pertinentes. Cuando los problemas se configuran y se elevan o se pretende elevarlos a asuntos de conocimiento y resolución pública se los incorpora a la agenda de la autoridad decisora. ¿Pero qué es una agenda?

Justamente la agenda es un instrumento analítico, que da cuenta de un conjunto de situaciones (entre ellos problemas) que, de manera general, están o se pretende que estén dentro de un espectro de atención de la autoridad. En lo que se mencionó, constituye un espacio en disputa.

Mény y Thoenig definen a la agenda como un conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas. Otro pensador, Padioleau citado por los mismos autores dice que la agenda pública “(...) designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo exigen la intervención de la autoridad pública” (1992: 114). En palabras Birkland:

An agenda is a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials. An agenda may be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit

¹⁵ Se empezó mencionando que las políticas públicas son constructos que devienen de un mundo de temas o asuntos problematizables. Posteriormente se explicó como configurados como problemas se inducirá la atención de la autoridad sobre ellos. Más adelante se verá como estos problemas son ingresados a las esferas del poder (agenda-setting) como primer paso para convertirse en políticas públicas.

organizations, or through joint action by some or all of these institutions (Birkland: 2007: 63).

En esta última definición, se puede apreciar lo mencionado antes: los problemas y la agenda están estrechamente relacionados. Ahora, como se mencionó existen espectros o niveles de agenda, se reconoce una gran barrera que diferencia dos ámbitos de manera clara: la participación de la autoridad (cuando esta ha decidido *atender* un asunto):

Cobb and Elder say that “the systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority.”

The boundary between the systemic agenda and the agenda universe represents the limit of “legitimate jurisdiction of existing governmental authority” (en Birkland 2007: 64).

A partir del referido punto -la atención de la autoridad-, se suceden otros espectros o subconjuntos que se dan dentro del campo decisional de los diferentes actores y al final del gobierno o autoridad. Es decir, la atención de la autoridad separa el campo en dos (el universo de las agendas y la agenda de la autoridad) y los grados de atención dan lugar a diferentes niveles de agenda. Dicho esto se puede mencionar que existen los siguientes niveles concretos de agenda (Birkland 2007: 64, Casar y Maldonado 2008: 5-6 y Ellder y Cobb 1993: 83):

-El universo de la(s) agenda(s)/*Agenda Universe*.- Siendo el espectro más amplio, contiene todas las ideas que pueden ser llevadas a discusión en un sistema político o sociedad.

-La agenda sistémica o agenda pública/ *Systemic Agenda*.- Está integrada por todas aquellas cuestiones que son de interés para la comunidad para ser considerados como susceptibles de atención política y sujetas de acción pública.

-La agenda institucional o política/ *Institutional Agenda*.- Está conformada por todos aquellas cuestiones explícitamente aceptadas como de interés y de acción de los actores políticos con capacidad de impulsarlas.

-La agenda gubernamental o decisional/ *Decision Agenda*.- Contiene aquellos temas que siendo de interés de decisores políticos se busca materializar y han sido asignadas

específicamente a las diferentes agencias, ministerios y entidades administrativas para su consideración e intervención activa.

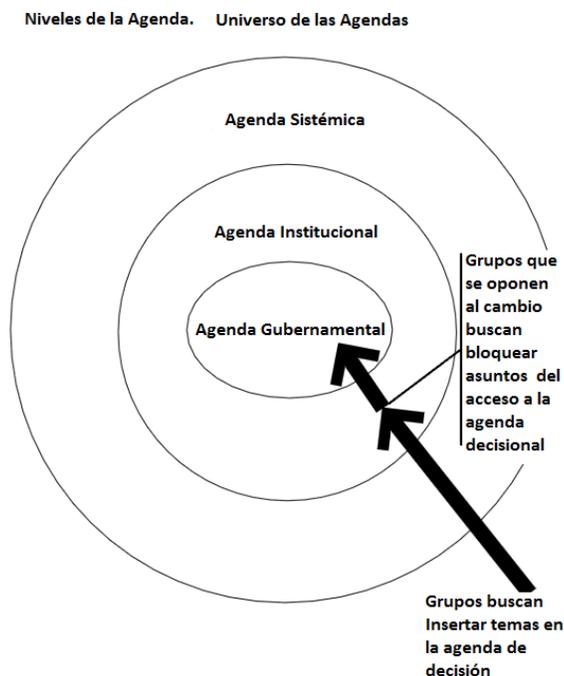


Gráfico 3: Niveles de la Agenda basado en Birkland (2007: 64)

Como se desprende del gráfico, a medida que se va avanzando en los niveles de agenda estos espacios se van reduciendo. Lo que da una idea de que muy poco del universo posible de los problemas llega al estadio final donde se actuará por parte de la autoridad. Este proceso es bastante ilustrativo en más de una forma ya que también da cuenta de que cada ámbito constituye en sí una barrera (decisional); permite además explicar que el peso de los sujetos en estos diferentes espacios se reduce y especifica. Además de que permite visualizar por qué los problemas luchan por ubicarse en las diferentes esferas, convirtiendo a la agenda en un ámbito de lucha, disputa o conflicto. Todo esto, hace a esta herramienta - las agendas- compatible con otras categorías de análisis que explican otros fenómenos, si se quiere, internos (lo que ocurre en cada nivel de agenda y etapa del ciclo de políticas).

Teorías sobre el control de la agenda¹⁶.

En Democracia, existen una serie de premisas *a-priori* que se consideran inmanentes a la esencia del sistema y que son ampliamente aceptadas y dadas por hecho, por gran parte de la población. Una de estas premisas es que el sistema político, permite la participación de cualquier actor individual o colectivo que esté dispuesto a elevar un asunto al interés público. En la misma línea, se cree que dicho asunto -bastando ser en efecto de interés público-, es suficiente para movilizar el aparataje político y ser en consecuencia procesado. Sería la Democracia entonces, la que dirimiría si en efecto el asunto es digno o no de ser incorporado a la gestión de gobierno.

Pluralista.

Esta visión relatada se corresponde a la teoría pluralista, más cercana a las concepciones clásicas de la democracia liberal. Cuya premisa máxima indica que cualquier individuo que se sienta afectado en sus intereses o valores puede, si se lo propone, movilizar el sistema en su conjunto y acceder a los espacios donde sus peticiones encontrarán recepción y entrarán a la arena pública a competir con otros. Esta visión se basa en el supuesto de que existe un estrato de lo político lo suficientemente múltiple y diverso, para asegurar que cualquier tema encontrará un vocero; y sumado a esto, se presume de un sistema político lo suficientemente permeable que garantice al menos un auditorio a las demandas –no se asegura una respuesta favorable por supuesto- (Dahl en Parsons: 2007). Además, otro de los supuestos es que los actores están todos al mismo nivel porque existe igualdad ente la ley y la participación política es una facultad y derecho ejercible tan solo con la propia voluntad.

¹⁶ Existen otras aproximaciones a parte de las posiciones descritas. Empero éstas no serán tratadas en el presente estudio principalmente por considerárselas encuadradas o bien en teorías deterministas como el marxismo y neo-marxismo que por su fuerte raigambre determinista que hacen de este tipo de análisis irrelevantes –la explicación ya está dada *ex ante* por la hegemonía, la estructura de clases o el capitalismo-; o por considerarlas encuadradas en marcos jerárquicos, inflexibles y formulistas (maximalismo científico) como el de elección racional que privilegian ante todo las metodologías matemáticas por sobre análisis políticos cualitativos (Almond 2001: 131-136, Parsons 176-184). Empero de lo expresado, lo importante de toda esta mención teórica es tener en claro que la agenda es un espacio en disputa, desde cómo se formula, cómo se modifica hasta como se estructura finalmente.

Bajo esta racionalidad, los temas son discretos, están fragmentados y son competitivos, por lo que los vínculos entre uno y otro son pocos y débiles. Esto lleva a una especie de orden en el espectro político donde se pueden identificar claramente quiénes son los que detentan qué temas, las coaliciones o tendencias que existen e incluso los tipos de pensamiento que subyacen tras cada uno de ellos. Como se puede observar, esta visión presupone -más allá del sistema formal democrático que tiene sus canales para dar trámite a los asuntos presentados- que el sistema político es accesible por cualquiera que tenga un problema o un tema a considerar. La participación en el juego está garantizada, aunque la victoria no lo esté. Al final en el juego político como Lasswell lo delimitó, se determinaría “(...) quien se queda con qué, cuándo y cómo” (en Mény y Thoenig 1992) mediante un ejercicio del poder que consistía para Dahl “en la capacidad de A de conseguir que B hiciera algo que de otra manera elegiría no hacer” (Parsons 2007 164-166 y Oro 2003: 100-101).

Del conflicto o de dominio.

Sin embargo esta visión pluralista, como hemos visto en el transcurso de este trabajo, puede ser objetada cuestionando principalmente la participación en el proceso de formación de las políticas y la agenda. Donde se ha visto que prima la complejidad, la disputa de poder y los actores con interpretaciones distintas del problema; lo que reduce el acceso a ciertos agentes y en consecuencia limita la participación de otros. En palabras de Elder y Cobb: “Ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la agenda” (Elder y Cobb 1993: 83). Con lo que el pluralismo, sería solo formal. En la misma línea, existe la posibilidad de inhibir la participación de otros puesto que existen condiciones e imperativos del poder de los que lo detentan y que influyen en la política logrando que algunos actores se queden fuera del juego. Dicho esto, la permeabilidad del sistema quedaría cuestionada, incluso para aquellos que tienen una gran necesidad y voluntad de movilizar el sistema. En palabras de Schattschneider:

No es necesariamente cierto que las personas con mayores necesidades sean las más activas en política; quienquiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él (en Parsons 2007: 165).

Como ya se había mencionado con Mény y Thoenig respecto a los contextos y percepciones cambiantes, Crenson argumenta por otro lado que “Los asuntos políticos son fenómenos transitorios, episódicos y, debido a que la vida política de una comunidad tiende a estar organizada en torno a temas, también tiende a ser episódica y desordenada” (en Parsons 2007: 171). No se puede dissociar un problema -que es ante todo un tema o hecho elevado a la categoría de tal- de un contexto de lo real subjetivamente determinado por ‘el clima de la época’ (Franco y Lanzaro 2006: 27), un sujeto, grupo u organización que a su vez tiene un *background* e intereses¹⁷ profundos, deformaciones profesionales, propensiones de consumo o cualquier otro valor o condición capaz de modificar su conducta y aproximación a la realidad.

Disputa por el acceso a la agenda

Sabemos que los espacios en la agenda son campos en disputa, Kingdon manifiesta que la principal razón de ello se debe a que “There is a limit on the capacity of the system to process a multitude of agenda items” (2003:184). Dada la capacidad limitada del sistema de procesar temas, estos ‘compiten’ por la atención limitada que tiene la administración. Se pueden atender solo un número limitado de cosas, y estas cosas compiten por este tiempo de atención. Desde una perspectiva estratégica se puede considerar que la administración dispone de cierta cantidad de recursos políticos. En función de su límite, la administración organiza los temas en prioridades para ver como se distribuyen estos recursos. Esta es una limitación¹⁸ que si no se respeta puede acarrear *overloading* en le sistema: al llevar adelante un asunto se puede poner en riesgo la ejecución de otro, que puede tener mayor posibilidad de éxito –asunto importante desde una perspectiva de la administración-.

¹⁷ Schattschneider citado por Parsons afirma que “No hay manera más certera de destruir el significado de la política que tratar todos los asuntos como si fueran libres e iguales. (...) La política adquiere sentido cuando tenemos claras nuestras prioridades” es decir cuando hay una identificación entre los intereses y los problemas.

¹⁸ A más de estas limitaciones existen las limitaciones de orden ‘lógico’ vinculadas al presupuesto o al tiempo de ejecución: “(...) logical constraints are particularly Sharp when applied to budgets because a severe Budget constraint limits the opportunities for new initiatives and thus restricts the availability of many windows. As a bureaucrat put it ‘An organization does have a breath off attention. What is finite is money’” (Kingdon 2003: 185).

Si se considera esta perspectiva de la disputa como válida, una política pública eventualmente va a generar un beneficio u afectación a alguien¹⁹, beneficio y costo dependiendo de dónde se esté. Por lo que la delimitación de la agenda adquiere un nuevo valor. Desde esta perspectiva del disputa siempre habrá dos posiciones generales: La primera la de los que detentan algún grado de poder, quienes como estrategia tratarán de mantener los temas en una esfera de asuntos marginales (la periferia de la agenda). Mientras que otros serán aquellos que tratarán de sacar el tema de la oscuridad o del margen y tratarán de llevarlo al centro de la agenda, lo decisional. Éstos últimos abogarán por demostrar que el tema es de interés público, que no se trata de un asunto marginal y emplearán para el efecto herramientas discursivas, símbolos y acciones dirigidas a posicionarlo en las agendas de interés. Enfrentándose en el transcurso, contra aquellos que se encuentran mejor ubicados por su nivel de acceso.

La disputa es siempre entre actores, se los ha observado hasta ahora durante todo el proceso, desde la formulación de los problemas, así como en las agendas. Por ello, corresponde analizarlos aunque sea de manera somera.

Los actores.

Es importante realizar una diferenciación de los participantes del proceso político, de no hacerse se podría caer en una simplificación binaria entre sujetos políticos y no políticos o entre Estado y sociedad civil. Perspectiva que si bien es válida y útil, sin embargo para el presente análisis resulta limitada e insuficiente. En relación a la formación de a la agenda (Mény y Thoenig 1992: 116) distinguen a los siguientes grupos:

El público.- Son todos aquellos grupos o individuos que permanecen como espectadores; aquellos más interesados en el tema serán *público interesado*, y los más alejados o extraños serán el *público en general*. El criterio organizador es el grado de interés en este punto, se trata de conjuntos pasivos respecto a una problemática.

¹⁹ Puesto que está dirigida a modificar en algo el sistema, mediante la acción pública. Es decir, el planteamiento de problemas tiene por objeto modificar el estado de la realidad mediante el accionar del sistema político y el aparataje público.

Actores propiamente dichos.- Son todos aquellos grupos o individuos que se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organización, constituyéndose en partidos, asociaciones, movimientos sociales o cualquier otra forma de participación que cumpla con esta capacidad de movilización. Serán *grupos de identificación* aquellos más activos y serán *grupos de atención* los menos activos. El criterio organizador es el grado de involucramiento.

Empresario o emprendedor político.- Partiendo de símiles entre el mundo del mercado y el de la política, se establece la existencia de una ‘política empresarial’, llevada a cabo justamente por empresarios políticos²⁰ o agentes políticos que actúan como emprendedores si se quiere. Tienen intereses variados en este ‘mercado’, en función de los cuales se movilizan. Son los que pretenden llegar o desde la agenda sistémica actúan para impulsar las políticas y los problemas que consideran importantes.

De estas categorías de actores, los emprendedores políticos (Policy Entrepreneurs) son uno de los más relevantes, debido principalmente a que se mantienen de manera activa impulsando su programa y bregando para que el sistema político incorpore a las agendas sus asuntos de interés. Si bien no existen características específicas que permitan identificarlos claramente -arquetipo ideal²¹-, son sus acciones y trabajo (por ejemplo la vocería y labores de organización de la causa) lo que permite dar cuenta de ellos, la acción pública que llevan a cabo, si se quiere:

(...) entrepreneurs as advocates who are willing to invest their resources –time, energy, reputation, money- to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits (...) When researching case studies, one can

²⁰ La existencia de estos empresarios políticos se explica en Meny y Thoenig en las siguientes palabras: “Los consumidores o el público hablan poco; en cambio, muchos otros actores sociales lo hacen en su nombre: el empresario político, el abogado de una causa, el promotor de un interés social, y la misma autoridad pública afectada”, en definitiva ciertos actores de en lo público, están de manera usual, más involucrados en los procesos que los mismos ‘interesados’ (1992: 119).

²¹ ¿Cómo identificar a los ‘empresarios políticos’? No habiendo un modelo ideal, Kingdon decanta por características comunes. Al respecto, detalla algunas: “First, the person has some claim to a hearing. Second, the person is known for his political connections or negotiating skill. Third, and probably most important, successful entrepreneurs are persistent.” (2003: 180-181).

always pinpoint a particular person, or most a few persons, who were central in moving a subject up on the agenda and into position for enactment (Kingdon 2003: 179-180).

La definición presentada deja ver motivaciones de fondo tras estos empresarios políticos, detallándolas de manera general en tres posibles ‘ganancias’: Material, finalista o de fines (*purposive*) y de solidaridad. En relación a la agenda y los actores, Meny y Thoening (1992) establecen que las motivaciones mencionadas pueden ser de cuatro tipos: Motivación de reajuste: Ante una situación que le reporta adversidad o que causa insatisfacción, el actor -individuo o grupo-, se constituye en empresario político para buscar de la autoridad pública una acción que corrija lo que para él es un desajuste: se actúa para sí mismo; Motivación de explotación: Ante una situación problemática, el actor se constituye en empresario político para tomar cartas en el asunto al transformar la situación problemática en propia. Se actúa para otros y para sí mismo, pero con un trasfondo de aprovechamiento; Motivación de mejora: Ante lo que considera un problema de interés público, el actor se constituye en empresario político para corregir la situación. Empero no saca provecho de esto, ni siquiera como beneficiario eventual: Actúa para otros; Por último, Motivación de reacción circunstancial: Ante un evento emergente, la inclusión en la agenda del problema se da casi sin necesidad de empresario político. El peso del asunto es tal que no requiere de un intermediario que abogue por él. Su inclusión en la agenda se da de manera casi-automática ya que la circunstancia emergente²² es de relevancia general y puede haber varios actores impulsándola sin necesidad de que alguno de ellos asuma la vocería.

Por último no todos los actores se encuentran en la misma capacidad, Gusfield manifiesta:

La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos (Elder y Cobb 1993: 84).

En todo caso, independiente de la motivación, del tipo de actor o sus capacidades, el control de la agenda difícilmente puede recaer en un sólo actor: “While a number of actors are

²² Un ejemplo de esto pueden ser las catástrofes naturales, que como en el caso de un terremoto, obligan a la reestructuración de las políticas públicas relativas a infraestructura y presupuesto.

involved in these activities of agenda control or shaping, most of the variables and mechanisms affecting agenda-setting lie outside the direct control of any single actor” (Jann y Wegrich 2007: 46) o responder a una lógica de surgimiento, ratificando que las agendas son espacios en disputa.

Decíamos respecto de la agenda²³ que se puede formar en conjunto con el problema²⁴, pero analíticamente hablando agenda y problema no son lo mismo ya que existen varios niveles de agenda y diferentes configuraciones de problema. Ambos no necesariamente se verán modificados recíprocamente, es decir no son equivalentes a un nivel de codependencia, se condicionan pero no se determinan. Dicho esto, el punto verdaderamente relevante sobre el cual se va a construir toda la problemática expresada, es el reconocimiento de un problema que se pretende elevar a la agenda pública y que lleva a la disputa por acceso a esta:

Policy-making presupposes the recognition of a policy problem. Problem recognition itself requires that a social problem has been defined as such and that the necessity of state intervention has been expressed. The second step would be that the recognized problem is actually put on the agenda for serious consideration of public action [agenda-setting] (Jann y Wegrich 2007: 45).

Lo citado da cuenta de que no basta la existencia de un problema y su ubicación en la agenda sistémica, se requiere que este problema se cubique dentro de la agenda que cuenta: la gubernamental “(...) the government agenda is the list of subjects to which people in and

²³ Mény y Thoenig (1992) hacen dos distinciones de agenda pública, en base al grado de consenso o si se quiere otro lado el grado de conflicto que suscita el problema considerado: La agenda institucional y agenda coyuntural o sistémica. La primera es aquella que reúne los problemas que dependen funcionalmente de la competencia de la autoridad pública y que constan en los textos con valor legal del sistema político-administrativo. Los asuntos en esta agenda se encuentran por lo general regulados y codificados. Ejemplo de esto son la elaboración de leyes, la elaboración de presupuesto o firma de tratados internacionales donde todo el proceso está formulado de antemano. La segunda, la agenda coyuntural o sistémica, es aquella que como su nombre lo indica está constituida por problemas emergentes, no habituales para la autoridad pública y que, por esta misma razón encuentra procesos de resolución diferentes a la agenda institucional.

²⁴ Vale mencionar que, agenda pública no es igual a programa. Un programa es una plataforma de intenciones, de individuos, organizaciones o Estados destinada a llamar la atención del público. La agenda como se ha visto es más complejo que eso, porque implica un conjunto de temas o problemas que han superado el campo de discusión original (agenda sistémica) y han pasado a formar parte de un nuevo segmento: el de los problemas públicos tratados o tratables por la autoridad (Mény y Thoenig 1992: 114).

around government are paying serious attention at any given point of time” (Kingdon Jon 2003: 166). Este proceso de inserción no es algo sencillo:

Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y el mismo tiempo el problema, su ‘solución’ y las personas indicadas –las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de una cierta cuestión-, para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo (Elder y Cobb 1993: 97).

Proceso de Inclusión en la agenda

Habiendo explicado qué son los problemas y qué es la agenda, corresponde ahora analizar cómo un problema específico se inscribe en la agenda de políticas públicas. La inclusión en la agenda es un proceso en si mismo y como se ha visto, no es ajeno a la disputa. Al haber conflicto, tampoco se puede hablar de manera predictiva sobre el resultado de esta lucha por la inclusión de uno u otro tema, se trata ante todo de una competencia entre fuerzas y discursos.

Agenda setting is the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention. Group competition to set the agenda is fierce because no society or political institutions have the capacity to address all possible alternatives to all possible problems that arise at any one time (Birkland 2007: 63).

Y si bien este proceso no es lineal y con un final predecible, tampoco se trata de un asunto aleatorio. Sin ser aleatorio ni tampoco predecible, sí se posee cierto grado de certidumbre o regularidad, es ante todo producto de una convergencia compleja:

El punto fundamental no consiste en que el acceso a la agenda gubernamental suceda por azar sino que tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. El éxito depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Cada uno de estos elementos es potencialmente incierto (Elder y Cobb 1993: 82-83).

En el proceso de las políticas existe una confluencia de elementos que interactúan, por un lado los actores²⁵ y por el otro los flujos o corrientes. Sobre esta dinámica se desenvuelve proceso de inclusión en la agenda. La teoría de Kingdon (2003: 180-182) establece una metáfora de flujos (*Streams Metaphor*) que plantea la existencia de tres corrientes (*streams*) relativamente independientes que confluyen e interactúan con las personas: los problemas (*problem stream*), las soluciones (*policy stream*) y las oportunidades de elección o momento político (*political stream*²⁶).

(...) policy issues gain agenda status and alternative solutions are selected when elements of three 'streams' come together. Each of three streams contains various individuals, groups, agencies, and institutions that are involved in the policy-making process. One stream encompasses the state of politics and public opinion (the political stream). A second stream contains the potential solutions to a problem (the policy stream). The third, the problem stream, encompasses the attributes of a problem and whether it is getting better or worse, whether it has suddenly sprung into public and elite consciousness through a focusing event, and whether it is solvable with the alternatives available in the policy stream (Birkland 2005: 189).

Lo interesante de esta aproximación es que separa las diferentes categorías y les otorga una existencia independiente unas de otras. Recoge además, de manera efectiva la complejidad de los procesos al reconocer que estos flujos poseen dinámicas y temporalidades diferentes (lo que les inhibe de actuar por si solas²⁷), empero estableciendo que existen en el espectro político hasta que coinciden. Al respecto:

²⁵ “Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participe en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades” (Elder y Cobb 1993: 83).

²⁶ Casar y Maldonado lo llaman ‘eventos políticos selectos’, que son básicamente condiciones políticas adecuadas para un fin (2008: 12).

²⁷ Many factors promote a subject to a high agenda status. If only one of them is missing, then the subject is unlikely to remain high on the agenda, and may even fail to rise in first place. If any of the factors depends on chance, in other words, the entire process depends on it (Kingdon 2003: 190).

(...) la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender. Hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades. Y de la misma manera hay siempre ‘soluciones’ flotando en el aire, en busca de problemas a resolver. Las oportunidades a elegir siempre serán limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. (...) De la misma manera, muchos problemas pueden ser descartados en el camino al buscar afanosamente la combinación apropiada de los elementos en tiempo y lugar (Elder y Cobb 1993: 82).

(...) their joining [of the streams] is partly accidental. The separate development of the streams has proceeded to the point where they are each ready for coupling at the same time. A problem is recognized, a solution is available, and the political climate happens to be right, all at the same moment. Or one of the components may be lacking, which results in no or only fleeting appearance on the agenda (Kingdon: 2003: 189).

Lo que diferencia este esquema planteado por Kingdon de una visión tradicional de las políticas públicas, es que no se basa en la creencia de que un problema es un asunto sujeto a resolución²⁸. De hecho parte de la premisa de este modelo, es que la solución y el problema son asuntos separados que existen o se configuran de manera autónoma y que de pronto son ‘enganchados’ o acoplados (*coupling*):

In contrast to a problem-solving model, in which people become aware of a problem and consider alternative solutions, solutions float around in and near government, searching for problems to which to become attached or political events that increase their likelihood of adoption (Kingdon 2003 :172).

Este acoplamiento es necesario ya que como son flujos independientes en sociedad, su mera existencia individual no es suficiente para que actúen sobre el sistema político y generen cambio. Siendo flujos, es decir dinámicos y de valor relativo se puede hablar de ellos de manera independiente, no existe un solo factor dominante:

²⁸ Que de hecho es una visión positivista y linear, como si se tratase de una proposición matemática a la que se debe despejar, incompatible con las ciencias sociales.

Generally, no one factor dominates or precedes the others. Each has its own life and its own dynamics. The combination of these streams, as well as their separate development, is the key to understanding agendas change. (...) the rise of an item is due to the joint effect of several factors coming together at a given point in time, not to the effect of one or another of them singly. When I asked respondents why a given subject got hot, they usually replied in terms of interactions among elements, rather than discussing a single factor or even the addition of several single factors together. It was their joint effects that were so powerful (Kingdon 2003: 179).

El tercer factor a más de solución y problema es sin duda aquel ‘momento político’ del contexto que se conjuga con el acoplamiento. Como se expresó, la agenda es un espacio en disputa que posee barreras decisionales en él que limitan su acceso, además está llena de otros asuntos que ocupan el limitado espacio por lo que, como dicen Elder y Cobb el muy relevante tener ‘sentido del tiempo’ o del momento político:

En gran parte la agenda de gobierno está ocupada por compromisos anteriores y por obligaciones permanentes del Estado. Esta situación, combinada con las presiones de los demás problemas, hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda y, por ende, se vuelve muy importante el sentido del tiempo (1993: 97).

Thus solutions come to be coupled with problems, proposals linked with political exigencies, and alternatives introduced when the agenda changes. Their advocates hook them onto the problem moment, or push them at a time that seems propitious in the political stream [lo subrayado es nuestro] (Kingdon 2003: 173).

Hasta este punto se ha visto que el cambio, requiere de la confluencia de estas tres corrientes y la actuación de los actores indicados, lo que constituye una regularidad. Pero se ha visto también, que sin ser necesariamente dependiente del azar, este proceso no se da automática o espontáneamente. Surgen entonces las preguntas ¿Qué evento lleva a que las tres corrientes confluyan? ¿Qué detona este evento? ¿Qué papel tienen los actores?

La ventana de políticas

Kingdon denominó ventanas de política (*Policy Windows*) o ventanas de oportunidad, a aquella conjunción de problemas, soluciones, momento político y actores²⁹ que abre la oportunidad de ingresar en la agenda sistémica y, eventualmente, a la gubernamental las políticas propuestas³⁰. Esta herramienta es útil puesto que permite abordar los elementos dinámicos -flujos- independientemente de la estructura específica del sistema político, es decir independientemente de la institucionalidad formal.

¿Por qué se abren y cierran las ventanas de políticas?

Al respecto Kingdon de manera muy sutil establece dos condiciones, por un lado la existencia de un ‘factor’ fuera del dominio del emprendedor político y segundo, la voluntad de éste haciéndose de la oportunidad y actuando: “The window opens because of some factor beyond the realm of the individual entrepreneur, but the individual takes advantage of the opportunity” (2003: 182).

Sin embargo de lo anterior, si desglosa y especifica de manera más clara, se pueden observar tres grandes causas que generan que los diferentes flujos coincidan y se abra una ventana política que permita insertar el asunto en la agenda.

Cambio del entorno político-electoral.- Se produce cuando una nueva administración llega al poder. El cambio de personas implica que también la apertura del sistema se dé, al considerarse nuevos temas que antes podían estar vedados (Birkland 2007: 68). El margen de actuación también es más amplio por la misma condición de nueva administración: las reformas son más proclives a ser llevadas a cabo cuando grupos tradicionalmente más débiles tienen la oportunidad de incluir su agenda³¹. Al respecto:

²⁹ Ante todo emprendedores políticos pero no sólo ellos, sino todos aquellos que tienen que ver con el proceso.

³⁰ Siendo en este caso resultado de la conjunción de soluciones y problemas.

³¹ Surel Yves (2006: 59) respecto de la agenda gubernamental dice: (...) la agenda gubernamental parece experimentar movimientos de amplitud directamente determinados por los plazos electorales...en una secuencia de tres tiempos: extensión de la agenda al principio de la campaña, cuando los candidatos buscan ampliar sus clientelas electorales y asegurara los apoyos más amplios posibles; retracción de la agenda en las semanas que preceden a la elección, cuando los

During a time when reform is in the air (...) the system deals with many more agenda items than it does during a more placid time. There may be a similar cycle over the life of an administration. The system may absorb more agenda items during an administration's honeymoon period, when many of its resources are at their height, than later in its tenure (Kingdon 2003: 185).

The new administration gives some groups, legislators, and agencies their opportunity –an open policy window- to push positions and proposals they did not have the opportunity to push with the previous administration, and it disadvantages other players (Kingdon 2003: 168).

Es difícil marchar en sentido contrario a las tendencias de una época, pero según la observación de muchos analistas, existen ciclos en la vida de una sociedad que se caracterizan por periodos de reformas, a los que siguen periodos de consolidación y reacción (Elder y Cobb 1993: 101).

Modificación del entendimiento sobre el problema.- Se produce cuando el problema se ve modificado ya sea porque se modificó la resolubilidad (*solvability*) del mismo o el propio problema se reconfiguró debido a un cambio del entorno, por ejemplo asociándose a un asunto prominente. Si la percepción de los problemas se modifica, puede que sean considerados en ámbitos que antes permanecían cerrados.

An alternative floating in the policy stream, for instance, becomes coupled either to a prominent problem or to events in the political stream in order to be considered seriously in a context broader than the community of specialist. If an alternative is coupled to a problem as a solution, then that combination also finds support in the political stream (Kingdon 2003: 178).

Aparición de un evento emergente.- Es surgimiento de situaciones que presionan al sistema político, ayuda a que las ventanas se abran. Asuntos como catástrofes naturales, accidente o cualquier tema

actores políticos se focalizan en la competencia, buscando, al mismo tiempo, desatacar sus diferencias y denunciar a sus adversarios; nueva extensión después de la elección, cuando el gobierno recientemente elegido o reelegido quiere dar prueba de su capacidad de acción y cumplir un cierto número de promesas electorales hechas a sus clientelas privilegiadas.

que cause conmoción puede permitir que 'entren' propuestas de políticas que no hubieran sido consideradas en otros contextos.

La fuerza de los eventos puede abrir oportunidades de elección y catapultar un problema hacia la agenda de gobierno. Un evento dramático, o toda una combinación de circunstancias, pueden tener el efecto de suscitar poderosamente la atención sobre el problema. Si la situación requiere además una reacción urgente es una cuestión de interpretación. En este sentido, las crisis y los escándalos son siempre construcciones sociales. Si los empresarios de las políticas públicas tienen la idea de utilizar ciertos eventos, entonces tienen que dar un significado social a estos eventos (Elder y Cobb 1993: 100).

En este sentido, un derrame de crudo dentro de un parque nacional o la masacre de un grupo de indígenas se enmarca en la clasificación de evento emergente y en esa línea, ciertamente dará lugar a que se abran ventanas de políticas en relación a la protección de los pueblos o el ambiente.

La clasificación expuesta da lugar a otra muy relacionada, aquella que determina la existencia de ventanas de políticas predecibles (*Predictable Windows*) y ventanas de políticas impredecibles en función de su nivel de ocurrencia (abundancia o no), su regularidad o si aleatoriedad (Kingdon: 184).

-Ventanas predecibles.- A veces las ventanas se abren con gran predictibilidad, existen ciclos regulares que abren y cierran las ventanas. No todas las ventanas responden a este patrón pero existen algunas cuyos ciclos son evidentes, la mayoría de éstas vinculadas a dinámicas propias del sistema político. Se caracterizan por su poca abundancia, ya que los sistemas políticos (formalmente) son renuentes al cambio y tienden a la estabilidad.

(...) some formal requirements create open windows on a schedule: renewals, the budget cycle, and regular reports and addresses. Many governmental programs expire on a certain date and must be reauthorized (Kingdon 2003: 186).

-Ventanas impredecibles.- Son todas aquellas que no responden a una regularidad del sistema político. En esta categoría se encuentran las que devienen de eventos emergentes o

de cambios radicales en el espectro político. Son más abundantes que aquellas ventanas institucionalizadas, empero su ocurrencia impredecible y dispersa las hace menos aprovechables.

(...) some policy domains are affected by crisis, for instance, the timing of the crisis is uncontrollable and only partially predictable. To the extent that the process depends on the appearance of an entrepreneur at the right time, the comings and goings of personnel affect the outcomes (Kingdon 2003: 190).

Como se observa de la cita, cuando se trata de ventanas impredecibles, el papel de los actores multiplica su relevancia.

Empresarios y acoplamiento

En la línea de lo expuesto y como ya se había mencionado, tiene mucha importancia el acoplamiento de los flujos de soluciones y problemas. Poder sintetizar el momento político con el problema y la solución es una condicionante fundamental para la inserción del problema en la agenda. Ahora, este ejercicio tiene que ser llevado a cabo necesariamente por un actor con capacidad de hacerlo. En este punto entonces, el empresario o emprendedor político juega un papel crucial ya que es él quién conjuga el consenso en la identificación del problema con el consenso en la manera de abordarlo y además identifica cuando existen las condiciones políticas adecuadas para impulsarlo.

During the pursuit of personal purposes, entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previous separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems (...) Without the presence of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate. Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack of inventive and developed proposals (Kingdon 2003: 182).

El empresario político entonces, mediante sus acciones en busca de sus propios objetivos lo que logra es dar forma al acoplamiento necesario que puede permear la agenda. Este ejercicio no está exento de riesgos: un adecuado acoplamiento de solución y problema puede ser muy útil al momento de presentarlo como política a ser ingresada en la agenda.

Sin embargo, esta acción de conjunción reporta cierta rigidez y quizá en otro momento del proceso no sea conveniente al –por ejemplo- ser incompatible -esa configuración dada- con el momento político. Hay que recordar que las soluciones y el los problemas se enganchan, de una manera subjetiva más o menos arbitraria, lo que no implica que el asunto direcciona *per se* la particular solución que se le ha adjuntado. En todo caso se vuelve necesario por parte del actor poder apreciar la ventana para actuar en consecuencia, so pena de que esta llegue a cerrarse.

El cierre de las ventanas políticas.

Y es que la apertura de las ventanas es un hecho tan incierto como el periodo que permanecerá abierta. En el caso de las ventanas predecibles se puede afirmar que su periodo de actividad estará determinado por el fenómeno que las provocó. Empero esto no garantiza su aprovechamiento.

El caso es que las ventanas no se encuentran abiertas permanentemente. Tienen un periodo de vigencia- incluso en los casos en que se vuelven a abrir por las situaciones cíclicas expuestas-. “The window may be open for a short time, but if the coupling is not made quickly, the window closes. A subject can rise on the agenda abruptly and be there for a short time” (Kingdon 2003: 178)

Una de las causas de cierre justamente es el desacoplamiento de los flujos de soluciones, problemas y momento político. Si el actor no aprovechó la ventana de oportunidad, se puede ver enfrentado a que la percepción del problema haya cambiado rompiendo el consenso que creó alrededor de él, o que la solución planteada sea desvinculada del asunto y sobre todo que, la situación política se haya modificado de tal manera que aunque problema y solución estén estructurados ya no exista una apertura en los ámbitos decisores -con lo que se quede sin posibilidad de acceso a la agenda-³².

³² Kingdon profundiza más el asunto: There is no irresistible momentum that builds for a given initiative. The window closes for a variety of reasons. First, participants may feel they have addressed the problems through decision or enactment (...) even if they have not, the fact that some action has been taken brings down the curtain on the subject for the time being. Second, (...) participants may fail to get action (...) they are unwilling to invest further time, energy, political capital (...) in the endeavor. Third, the events that prompted the window to open may pass from the scene. Fourth, if a change in personnel opens a window, the personnel may change again. People in key positions come and go,

Derrames y pérdidas

Otros asuntos dignos de mención son los derrames y las pérdidas. No siendo un proceso lineal ni predecible, no se puede determinar los efectos de la apertura de las ventanas de políticas. En muchos casos la apertura de una ventana no garantizará que el problema se logre insertar en la agenda, con lo que se produce una pérdida.

Así mismo, la apertura de una ventana puede determinar que se abran sucesivas oportunidades de acceso a la agenda para temas similares³³. Por último, que se abra una ventana de oportunidad, no significa que el problema, de insertarse en la agenda, lo haga de una manera deseable por los promotores de la propuesta:

Debido a que las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas los que desean efectuar reformas deben estar preparados para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presentan. Una cosa es perder la oportunidad, pero otra quizá peor es ganar con una propuesta mal planteada y concebida. Puede entonces ser una victoria pírrica que envenene las aguas de futuras reformas (Elder y Cobb 1993: 102).

Esto es comprensible si se repara en el hecho de que, tratándose de asuntos complejos donde intervienen corrientes y actores diversos, no existe posibilidad de control sobre el curso que tomará el proceso una vez vaya atravesando los diferentes niveles de la agenda. Kingdon (2003: 177-178) considera que este hecho constituye un dilema para los actores del proceso puesto que se ven enfrentados a la posibilidad ya no de perder una oportunidad únicamente sino desencadenar una cadena de eventos no dirigibles que estén fuera de sus intenciones iniciales o sean inclusive adversos.

and so do the opportunities that their presence furnishes. Finally, the window sometimes closes because there is no available alternative. The opportunity passes if the ready alternative is not available" (2003: 169-170).

³³ The appearance of a window for one subject often increases the probability that a window will open for another similar subject. (...) Taking advantage of a given window sometimes establishes a principle that will guide future decisions within a policy arena. At other times, a precedent spills over from one arena into adjacent one. Within a given policy arena, such as health or transportation or any of their sub-arenas, policy changes generally occur gradually, incrementally, in small and nearly invisible steps (Kingdon 2003: 190-191)

1.6 Las coaliciones de apoyo

Las coaliciones de apoyo (*Advocacy Coalitions*), son una herramienta de análisis de las políticas públicas, complementario al modelo de la ventana de políticas y la metáfora de las corrientes de Kingdon. Su marco analítico pone énfasis en el rol de los grupos y el conocimiento, como formuladores de la política pública. La premisa del modelo es que la promoción de una política es difícil desde un grupo restringido. Las coaliciones de apoyo entonces, surgen como uniones de grupos dentro de un subsistema político para impulsar un asunto que en ese momento resulta de interés compartido:

Sabatier understands, however, that dozens of groups working independently are unlikely to have as much power as they would have if they came together in larger groupings called advocacy coalitions. (...) advocacy coalitions typically form in a particular policy domain when groups coalesce around a shared set of values and beliefs. (...) Compromise is more likely when policies arise that do not threaten the advocacy coalitions' core beliefs and values (Birkland 2005: 190).

El subsistema político es un ámbito de la política restringido por la geografía, con actores habituales y específicos de un asunto particular³⁴. En este espacio según Sabatier se da la formulación de políticas, mediante las interacciones de los actores y sobre todo la coordinación entre aliados para la promoción de las mismas:

The success of policy participants depends upon their ability to translate their policy core beliefs into actual policy. To increase their chances for success, policy participants seek out allies with similar policy core beliefs and coordinate their actions with these allies in advocacy coalitions (Sabatier y Weible 2007: 128).

Ahora es interesante observar que, si bien las coaliciones se dan entre grupos que tienen una base similar de creencias sobre un tema en particular o problema, por lo general los acuerdos no son necesariamente sobre los "sistemas de creencias básicas". Los grupos más bien se unen alrededor de asuntos periféricos pero que constituyen objetivos de la coalición (Birkland 2007: 69).

³⁴ Por ejemplo los asuntos de energía y medio ambiente en Orellana tienen otros actores habituales a los que tienen los asuntos de salud en el Cañar.

Dentro del esquema de coaliciones, existen parámetros dentro del sistema político que son relativamente estables y otros que son variables, su interacción es lo que impide o promueve la formulación de políticas públicas. Los parámetros estables son los atributos básicos de la problemática, la distribución básica de los recursos naturales en la sociedad, los valores culturales fundamentales y la estructura social y la estructura jurídica básica y el marco institucional. Los parámetros dinámicos se incluyen cambios las condiciones socioeconómicas, la tecnología, los cambios sistémicos en los detentores de poder (cambio de gobierno), las políticas públicas y el impacto de otros subsistemas (Sabatier y Weible 2007: 125). Haciendo una correspondencia con el modelo de Kingdon, el cambio en el gobierno corresponde a un cambio en la corriente política, mientras que los cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas inciden en la percepción del problema y las soluciones *-policy streams-* (Birkland 2005: 190).

Lo interesante de este marco analítico es que presume que los actores y grupos están motivados racionalmente, pero están limitados cognitivamente para aprender y comprender, un mundo complejo. Es decir, las personas están limitadas por su capacidad de adquirir y aprender nueva información. Se interpreta a través de su sistema de creencias mundo que les rodea, con lo que tienden a ignorar o filtrar información que desafía sus creencias, mientras que aceptan fácilmente la información que refuerza sus creencias. Estos filtros tienden incluso a descartar información de alta calidad técnica, si es que entra en conflicto con sus creencias. Por el contrario, pueden aceptar información técnica de alta incertidumbre, si es compatible con sus creencias. En la misma línea, los actores se asocian con sus creencias, con lo que cualquier cuestionamiento a las mismas se interpreta negativamente, como también se interpreta negativamente a los actores con creencias diferentes (Sabatier y Weible 2007: 127). Dependiendo del nivel de creencia, habrá apertura al cambio:

(...) individuals have a three-tiered hierarchical belief system. On the top tier are deep core beliefs, which are normative/fundamental beliefs that span multiple policy subsystems and are very resistant to change. In the middle tier are policy core beliefs, which are normative /empirical beliefs that span an entire policy subsystem. Policy core beliefs are still resistant to change but are more pliable than deep core beliefs. On the lowest tier are secondary

beliefs, which are empirical beliefs and policy preferences that relate to a subcomponent (...) secondary beliefs are most susceptible to change in response to new information and events (Sabatier y Weible 2007: 127-128).

Dentro de esta lógica, los cambios en las políticas se dan acompañadas de un cambio en algún nivel del conjunto de creencias dentro de un subsistema político, que genera roces, disputas técnicas y desacuerdos entre los diferentes actores diferentes niveles de gobierno, grupos de interés, instituciones de investigación y medios entre otros (Sabatier y Weible 2007: 123).

Los subsistemas pueden ser detonados por varias razones, cambios socioeconómicos, cambios en la opinión pública, cambios de gobierno e impactos de otros subsistemas y políticas. En todo caso existen dos escalas de cambios en los subsistemas, los de mayor envergadura tienen que ver con modificaciones del núcleo del sistema como todo. Mientras que los cambios moderados o menores se dan dentro del sistema y por lo general implican modificaciones más discretas y situaciones particulares como impactos externos, puntos muertos que obligan a modificaciones (ceder) y la acumulación de ‘evidencias’ que cambien las premisas de los problemas:

The ACF distinguishes between major and minor policy change. Major policy change is subsystem-wide alterations of policy (changes in policy core aspects of the subsystem). The ACF defines minor policy changes as changes of a specific subcomponent of the policy subsystem (changes in secondary aspects of the policy subsystem). Minor policy changes occur more frequently and have a smaller magnitude in either the substantive or territorial scope of a policy subsystem. The ACF defines three mechanisms leading to minor or major policy change: (1) external shocks, (2) a hurting stalemate, and (3) the general accumulation of scientific/technical evidence (Sabatier y Weible 2007: 130).

Estado & Gobierno como detentores de la decisión.

Se ha visto que los problemas sociales son construcciones y que en consecuencia son interpretaciones siempre sujetas al cambio. La agenda de políticas públicas es un espacio en disputa, donde los actores y coaliciones luchan por incorporar sus respectivos programas. Las políticas públicas, los problemas públicos y la agenda pública, son situaciones

complejas, cuya existencia, naturaleza y características están determinadas por una multitud de variables y condiciones que hacen muy difícil que dependan de un solo actor, como Mény y Thoenig bien lo expresan (1992: 103): “La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública -sin embargo- no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores (...) el reparto de los actores tiene muchas posibilidades de cambiar de una política a otra. Incluso para una política determinada, su entrada y salida de escena debe ser seguida meticulosamente”. Inclusive se puede observar que a veces la presión sobre ciertos medios obliga al Estado a adoptar tal o cual orientación:

Frequently, governments are confronted with forced choice situations where they simply cannot ignore public sentiment without risking the loss of legitimacy or credibility, and must give the issue some priority on the agenda (Jann y Wegrich 2007: 47).

A la larga el papel del Estado (legislativo, ejecutivo u otra autoridad que emita políticas como atribución) y los detentores del poder estarán condicionados a las luchas de las diferentes posiciones de los diferentes actores, en defensa de los propios intereses y en detrimento de los intereses de los adversarios. El resultado de esta confrontación determinará en gran medida el resultado final. Se trata ante todo de una lucha de poder, lo interesante ante todo es que ganar la agenda no significa que la política pública superará las otras fases hasta llegar a la implementación:

(...) an understanding of power helps us understand how groups compete to gain access to the agenda *and* to deny access to groups and interests that would damage their interests.
(...) Even when a problem is on the agenda, there may be a considerable amount of controversy and competition over how to define the problem, including the causes of the problem and the policies that would most likely solve the problem (Birkland 2007: 65-67).

Esto justamente porque uno de los elementos determinantes en el proceso de formación de las políticas públicas implica su aprobación en los estamentos decisorios formales. Es decir para que una serie de acciones sean acogidas y adoptadas socialmente -al menos en democracia- requieren provenir de la autoridad. Esto no implica necesariamente que exista legitimidad respecto de estas acciones, pero al menos en lo formal, son decisiones

vinculantes para la generalidad de la población, pudiendo ser ejercidas incluso con coerción (*enforcement*). Al respecto Jann y Wegrich profundizan (49):

Despite the considerable level of self-governance within policy networks, governments still play a crucial role in influencing the actor constellation within these networks, for example by altering the portfolio of ministries, creating new ones or establishing/abolishing agencies.

Son los órganos y funciones del Estado las que detentan el poder formal e institucional. Son estos también los que determinan la agenda pública en última instancia. La agenda la define el Estado, entrar en ella es un gran paso, pero eso no significa que supere la siguiente etapa.

CAPÍTULO 2: EL ENTORNO Y LA PROPUESTA

2.1 Introducción: La energía

Hoy vivimos en lo que muchos autores apropiadamente llaman ‘Antropoceno’, una nueva época geológica en la que la humanidad se ha convertido en una fuerza de importancia mundial capaz de modificar la faz de la tierra (Brauch 2009: 69). Este fenómeno tiene como componente fundamental la capacidad del ser humano de disponer a gran escala de los recursos naturales que el planeta posee. Si bien durante milenios el ser humano dispuso de herramientas para ello, el verdadero despliegue de su potencial modificador llegó con la revolución industrial.

Y es que antes de ese periodo la fuerza que poseía para modificar su entorno estaba basada básicamente en la energía mecánica de su propio trabajo y la de los animales que empleaba. La energía eólica y la hidráulica empleados en los molinos (o el transporte marino con las velas) era marginal, así mismo la energía calórica que disponía tenía un origen mayoritariamente vegetal con lo que las potencialidades técnicas estaban en sumo, limitadas.

La industrialización significó dos grandes cambios: la disposición de herramientas mecanizadas que hagan parte del trabajo y la consecuente necesidad de energía para alimentar estas máquinas. La disposición de energía en consecuencia, se volvió connatural al sistema industrial a más de una necesidad e imperativo civilizatorio.

En la actualidad, la energía es un componente crítico del desarrollo. Las economías avanzadas requieren un acceso seguro a fuentes modernas de energía, para mantener su base industrial y el consecuente desarrollo y prosperidad que este implica. Sus preocupaciones *a grosso modo* se centran en poder satisfacer de manera constante y con un precio aceptable el suministro de energía, al mismo tiempo que disminuir las emisiones de carbono y diversificar las fuentes.

En los países en desarrollo todavía se lucha por obtener energía suficiente para satisfacer las necesidades humanas básicas. Las preocupaciones de este grupo se centran en mejorar la cobertura de la energía y garantizar el acceso a servicios de energía ‘asequibles y

fiables', como elemento fundamental de reducción de la pobreza, mejoramiento de la sanidad, aumento de la productividad, mejora en la competitividad y, en general, como articulador del tejido productivo y promotor del crecimiento económico (IEA 2011c: 470). Y es que a pesar de que el acceso a los servicios modernos de energía son cruciales para el bienestar humano y el desarrollo económico de un país, más de 1,3 millones de personas siguen sin servicios básicos de energía, principalmente en África y Asia (IEA 2011a: 3, 2011c: 469).

Crecimiento Mundial de Energía

La Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés) estima que el consumo de energía mundial se incrementará, en el mejor de los escenarios³⁵, en un 40% en el periodo 2009-2035. El crecimiento de demanda se da a nivel general, es decir en todas las fuentes de energía disponibles en la actualidad (IEA 2011c: 69). En América Latina, la demanda de energía primaria³⁶ se prevé que crezca en un promedio de 1,7% por año y hasta los 830 millones de toneladas equivalentes de petróleo³⁷ en el mismo periodo (AIE 2011c: 83).

Sin embargo si se observa el crecimiento del consumo mundial de energía primaria³⁸, sólo en 2010 esta aumentó un 5,6% en relación al año anterior, lo que se constituye como el mayor incremento en términos porcentuales desde 1973 (BP 2011: 2), lo que de seguir la tendencia podría llevar a que el consumo en 2035 sea mucho mayor a lo pronosticado por la IEA. En 2010 el consumo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creció un 3,5%, mientras que fuera de ella el consumo

³⁵ *New Policies Scenario*.- Este es un escenario optimista donde a nivel global se han tomado medias de reducción del consumo, eficiencia energética y diversificación de fuentes de energía en detrimento de los fósiles.

³⁶ Energía primaria se refiere a fuentes de energía que se encuentran en su estado natural, en oposición a la energía derivada o secundaria, que es el resultado de la transformación de fuentes primarias o secundarias. Un ejemplo de este tipo de energía es la radiación solar; un ejemplo de energía secundaria es la energía calórica o la fotovoltaica captadas de la radiación solar.

³⁷ Mtoe (por sus siglas en inglés).- Medida para homologar potencial energético de las diferentes fuentes. Es equivalente a 12 TWh (Tera Watts Hora) o 12 mil Giga Watts Hora.

³⁸ Elaborado por la compañía de petrolera British Petroleum (BP).

creció un 7,5%. China aumentó su consumo en un 11,2% superando así por primera vez a EE.UU. como mayor usuario mundial de energía. Las tendencias demuestran que en términos globales el consumo se está estancando en los países desarrollados y aumenta, en algunos casos vertiginosamente, en los países en vías de desarrollo.

Siendo un componente esencial del crecimiento y el desarrollo, la energía tiene un impacto nada despreciable en la economía global, por lo que el crecimiento relatado es totalmente justificable. En la actualidad, del total de energía consumida, más del 80% proviene de fuentes fósiles³⁹, siendo el petróleo el que más aporta, representando un 33,6% del consumo mundial de energía, lo que lo hace el combustible líder en el mundo. En segundo lugar está el carbón mineral y en tercer lugar el gas natural (BP 2010: 41).

Se estima por parte de la AIE que las energías fósiles perderán relevancia en el futuro. En el mejor escenario, todavía tendrán una participación del 75% del total de energía primaria consumida, se prevé una declinación de la importancia del petróleo, pasando del 33% en 2009 al 25% en 2035, significando una reducción de apenas el 8%. Este declive de importancia sería en todo caso lento y a pesar de bajar su consumo en términos porcentuales, en cantidad el uso del petróleo aumentaría en un 18% impulsado por el sector transporte (IEA 2011c: 40, 60, 212).

Petróleo

El petróleo es un combustible fósil y principal insumo de la era industrial y post-industrial, puesto que sus aplicaciones van desde la generación de materiales (polímeros) hasta la producción de energía. Pese a ser un *commodity* que como cualquier otro obedece las leyes de la oferta y demanda, no responde a estas leyes de la misma forma como los demás bienes. Factores como la ubicación geográfica de las reservas, la calidad del crudo, el nivel del consumo, la tecnología disponible, la naturaleza del mercado y consideraciones

³⁹ La AIE estima que es poco más del 81% de la energía primaria (AIE 2011c: 40)

geopolíticas, hacen que este producto adquiera un valor inconmensurable para las sociedades modernas⁴⁰.

Para el Ecuador el petróleo es un componente especialmente importante de su economía. Según cifras del Informe de la Ejecución Presupuestaria periodo 2011, en ese año se exportaron 121,8 millones de barriles de petróleo, cifra que aunque inferior en 0,5 millones de barriles respecto al año 2010, generó ingresos por USD 6.152,62 millones. Esto representó un rendimiento adicional de USD 2.101,19 millones a lo presupuestado -debido al alto precio del petróleo- (Asamblea Nacional 2012: 12). El conjunto de Ingresos más Financiamiento del Presupuesto General del Estado al 31 de diciembre de 2011 registraron un total de USD 26.306,52 millones, con lo que los ingresos petroleros representaron el 23,3% de total (Asamblea Nacional 2012: 24-25).

La complejidad de factores que inciden sobre el petróleo hace que a pesar de ser una necesidad común –tanto de productores como de consumidores- el precio sea imposible de determinar o predecir. En las condiciones actuales, donde fenómenos como el cambio climático, crisis económica y el agotamiento de reservas baratas, han generado transformaciones en las estructuras del mercado mundial de la energía que agregan más complejidad al análisis de este imprescindible bien. A continuación se tratará de abarcar algunos de los tópicos más relevantes:

Mundo en desarrollo: Aumento de consumo

El desplazamiento del aumento de la demanda de energía de los países industrializados a los países en desarrollo es un cambio importante por sí solo. Implica que millones de personas hayan dejado actividades tradicionales de bajo consumo energético, como la

⁴⁰ Independientemente del grado de conocimiento de las complejas dinámicas de la energía los que tienen acceso a ella reconocen su importancia, llegando en la mayoría de casos a considerarla como algo dado de la sociedad moderna; bien lo ejemplifica un caso de Birkland: One hundred and fifty years ago, electricity as public utility did not exist; today, an interruption in the supply of electricity and other utilities is a problem that we believe can be ameliorated—indeed, we believe it should never happen at all! An extreme example is the power outage that struck Auckland, New Zealand, in February 1998. The outage lasted for over ten days, closing businesses, forcing evacuations of apartments due to water and sewer failures, and ending up costing New Zealanders millions of dollars. The cause of the outage was the failure of overtaxed power cables; regardless of its cause, people do not expect, nor lightly tolerate, the loss of something taken for granted for so long. (...) and all the modern features on which urban societies rely were unavailable. (Birkland 2007: 71-72)

agricultura o la producción de bienes artesanales, por actividades intensivas en el uso de energía, como la construcción, el transporte y la industria.

Estos procesos de industrialización, van de la mano con dinámicas de desarrollo como la urbanización, el aumento de la movilidad, los cambios en estilo de vida -que implican cambios en el consumo- y en general todos los ámbitos que abarca la urbanización. Sin embargo las mejoras en la calidad de vida que provee el acceso a la energía tienen un aspecto negativo: Por lo general en los países en desarrollo la preocupación radica en asegurar y ampliar la cobertura, con lo que no existe mucho interés en la calidad de esta provisión. Para proveer de energía accesible a la población, suele apelarse a la subvención de la energía y al consumo de energía de peor calidad⁴¹, generando ineficiencias desde el punto de vista energético, aumentando la intensidad energética⁴² e ineficiencias desde el punto de vista ambiental, aumentando las emisiones de carbono (Rühl 2010: 64-65). El saldo resulta que, a pesar que las sociedades industrializadas consuman mayor cantidad de energía (cantidad) y emitan más carbono a la atmósfera, a la final los países en desarrollo consumen mayor proporción de energía por un beneficio equivalente, emitiendo más detritos proporcionalmente.

La progresiva inclusión del mundo en desarrollo no solo trae un aumento de emisiones y derroche -si no se toman medidas para contrarrestarlo-, conlleva inevitablemente el aumento de presiones al alza de los precios globales del petróleo y en general a otras fuentes de energía que se le encuentran indexadas (Bordoff, Deshpande y Noel 2010: 216).

Aspectos Geopolíticos: Recurso Estratégico

El petróleo es un mineral cuya cantidad, calidad y ubicación está directamente vinculada a la historia geológica de donde se encuentra, por lo que su distribución global no es equilibrada. El 3.3% de las reservas convencionales probadas se encuentran en Asia Pacífico, el 5.4% en Norteamérica, el 9.5% en África, el 10.1% en Europa y Eurasia, el

⁴¹ Es decir energías más baratas como el carbón o derivados del petróleo menos refinados y menos costosos.

⁴² Es una medida de la eficiencia del consumo de energía, se calcula en función de unidades del Producto Interno Bruto (PIB o GDP por sus siglas en inglés).

17.3% en Centro y Sudamérica y el 54.4% en Medio Oriente. Esta distribución es aun más asimétrica por países así, a modo de ejemplo, en Sudamérica solo Venezuela suma el 15.5% mientras que Ecuador posee apenas un 0.4%.

La ubicación diversa del petróleo determina también la diversidad en los países que lo poseen, variando el nivel de accesibilidad del recurso, volumen, costo y margen de producción en función de la capacidad instalada. Estos factores en general⁴³ provocan que existan márgenes de producción (y consumo) muy limitados, lo que sumado a lo irremplazable del petróleo en el corto plazo, hacen de él un recurso global con baja elasticidad.

Eventos económicos y políticos globales exacerban esta inelasticidad haciendo que, aunque la naturaleza subyacente del mercado siga intacta, los precios estén sujetos a enormes fluctuaciones. Como el interés de los consumidores es pagar menos y el de los productores es recibir más, resulta complicado llegar a acuerdos comunes en pos de la estabilidad (Pascual y Zambetakis 2010: 11).

Todo evento local que pueda influir en el precio del petróleo tiende a internacionalizarse, volviéndose de preocupación global, por lo que el petróleo se constituye con un recurso estratégico. Su importancia es tal, que por propio derecho es un detonante de conflictos siendo el centro de atención de gobiernos, actores internacionales multilaterales, empresas y actores de la sociedad civil (Kaldor, Karl y Said y 2007: 4).

***Peak Oil* o Curva de Declinación en la Producción**

El petróleo es un recurso finito, en consecuencia es una fuente de energía no-renovable⁴⁴. Siendo las reservas limitadas, en algún punto se pueden agotar. Según Hubbert, geólogo petrolero que concibió la teoría del pico del petróleo, la producción de un yacimiento⁴⁵

⁴³A excepción de unos cuantos productores con amplias reservas y márgenes de producción llamados *swing players* (En la actualidad casi únicamente A. Saudí).

⁴⁴ Técnicamente sí es una fuente de energía renovable porque con el tiempo la naturaleza genera más. Sin embargo la temporalidad geológica de millones de años es tal en relación a las necesidades humanas que se lo considera un recurso no-renovable.

⁴⁵ La teoría es aplicable a todas las energías fósiles.

asciende hasta llegar a un máximo de producción, a partir del cual empieza a declinar la producción de manera irreversible al agotarse las reservas del yacimiento dado.

Este esquema que se aplica localmente, se lo transfiere al ámbito global, donde adquiere gran importancia no por la inminencia del agotamiento, ya no hace falta que las reservas se agoten para que haya crisis. Basta que la curva de producción no logre satisfacer la curva de la demanda para que se produzca una crisis energética. Al respecto existen posiciones divididas ya que no se sabe si la humanidad alcanzará en algún momento el cenit o cuándo este ocurrirá. Para algunos autores el pico del petróleo es inminente:

Peak oil is imminent and will cause an energy supply gap which cannot be filled by any other energy source. This is even more so since fuels for transport will have to be produced from other primary energy sources incurring high energy losses. Renewable energy sources will most likely not grow fast enough in the first two to three decades after peak oil to compensate the supply gap (Schrattenholzer 2009: 407).

De ser inevitable e inminente como asegura Schrattenholzer, no habría tiempo para modificar los hábitos de consumo de la población, ni la estructura industrial y energética del tejido productivo, con lo que sus consecuencias implicarían un punto de inflexión de la humanidad y la destrucción de la civilización como la conocemos, al limitar drásticamente el acceso al insumo principal que hace posible el estilo de vida de los países industrializados y que los países desarrollados aspiran.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), consta que la soberanía energética es una prioridad del gobierno ecuatoriano, para lograr un cambio en la matriz energética. Esto entre otras cosas porque se está consciente “(...) de las transformaciones venideras por consecuencia del pico petrolero y gasífero” (PND 249). Pese a esto, otros autores consideran que el pico no es el verdadero problema, sino las condiciones de información e inversión sobre la extracción:

(...) the key problem in global oil is not the famously looming peak; rather, it is above-ground factors of oil production, such as investment levels and a low level of information on oil markets. Yet since these are often ignored, popular debates on energy security tend to

portray a simplistic picture of lock-up efforts in resources. As a result, analyses and policy recommendations center on geopolitical solutions (Goldthau, Hoxtell, y Witte 2010: 343).

(...) much of what is said amounts to scare tactics. Oil exhaustion has also been a matter of discourse for educated people who conceive themselves as having a “public interest”, not an investment interest in energy. This issue also has an interest for people in the oil business. It stands to reason that if you wish to put your effort or your money into place X, you have some desire to know how much you will find and how it will last (Holden 2006: 886).

Lo que si resulta cierto y que ya se está experimentando, es que los cuellos de botella en la provisión de petróleo en la actualidad poco tienen que ver con limitaciones tecnológicas de la industria. Geológicamente hablando las reservas de petróleo más grandes ya se han encontrado y aquellas que los son y no se han encontrado es porque se encuentran en condiciones de explotación mucho más complejas⁴⁶. Lo que deja para el futuro depósitos más pequeños que deberán ser descubiertos y explotados más rápidamente para suplir el agotamiento de los yacimientos maduros y la demanda en aumento (Pirog 2007: 12).

Independientemente de la veracidad o no de la teoría y sus críticas, esta se ha posicionado de tal manera en ciertos círculos de gobierno⁴⁷ que constituye actualmente otro factor decisivo entorno al petróleo y, en consecuencia, al sistema energético internacional. Como Kaldor, Karl y Said apuntan:

The geopolitical competition for oil has always been a part of this narrative, but it has become a constant and growing preoccupation for all Great Powers (and even some smaller ones), and especially the United States. The emphasis on petroleum as a vital interest received a huge boost as talk of ‘the peak of oil’ gained currency in US and British government circles, and government leaders worried that they could run out of secure hydrocarbon energy supplies or that the present availability of easy, cheap oil could decline dramatically at a time when global demand was exploding (Kaldor, Karl y Said 2007: 5)

⁴⁶ Por ejemplo a grandes profundidades o bajo los casquetes polares. Lo que aumenta los costos de producción y el precio final, con lo que se podría hablar no del fin del petróleo, sino el fin del petróleo barato.

⁴⁷ Destacan los casos de Estados Unidos y Alemania (Bundeswehr 2010, Department of Defense 2010: 24-26, Parthemore y Nagl: 2010)

2.2 Subsidios

La Agencia Internacional de Energía define a los subsidios energéticos como cualquier acción gubernamental dirigida principalmente al sector de la energía que: reduce el coste de producción de energía, aumenta el precio recibido por los productores de energía o baja el precio pagado por los consumidores de energía (IEA 2011c: 509). Dentro de esta perspectiva, los subsidios son todos a propósito, sin embargo existen otras aproximaciones que consideran las externalidades⁴⁸ negativas de la economía neo-clásica en realidad son subsidios ocultos del sistema de economía ‘del vaquero’ -es decir, de, derroche frente a la opción lógica que sería la economía de ‘nave espacial’ o de cuidado de los bienes finitos (Vogel 2010):-

An important but often hidden subsidy is the environmental costs related to conventional fuels use – such as damage to biodiversity, air pollution and of course climate change – which are not accounted for in the final energy prices. In the European Union (EU), for instance, it has been estimated that the cost of producing electricity from gas would increase by 30 per cent, if external costs were to be taken into account (Volpi 2005: 105).

El subsidio a la energía es un asunto complejo. En el caso del petróleo se calcula que cerca de un cuarto de la producción mundial se vende a precios inferiores a los costos del mercado (Bordoff, Deshpande y Noel 2010: 234). Se calcula así mismo que en 2010 se gastaron 409 mil millones de dólares en subsidios a los combustibles fósiles y que sólo el 8% benefició al 20% más pobre de la población (IEA 2011c: 507).

Esto lleva a formular la pregunta ¿Son beneficiosos los subsidios? La respuesta no es categórica, como cualquier otra herramienta económica depende del uso que se le dé, la intensidad y el fin. Los subsidios son utilizados por los gobiernos para concretar objetivos políticos, económicos, sociales y ambientales, así como para hacer frente a los problemas que surgen en cómo operan los mercados⁴⁹ (AIE 2011c: 570).

⁴⁸ Todo costo no incorporado en el precio final de un bien o un servicio.

⁴⁹ Ejemplos: Un objetivo político: ganar elecciones. Un objetivo económico: fomentar una incipiente industria nacional. Un objetivo social: beneficiar a un segmento necesitado de la población. Un objetivo ambiental: fomentar el uso de energías renovables. Para compensar desequilibrios del mercado: los subsidios compensan las abruptas fluctuaciones de precios internacionales.

Desde un punto de vista energético, se pueden distinguir dos clases de subsidios. Aquellos diseñados para apoyar las energías renovables son considerados positivos, porque al largo plazo generan beneficios ambientales y económicos: fomentan el desarrollo tecnológico de energías bajas en carbono -beneficiando con reducción de impuestos o fomento a quien corresponde (Volpi 2005: 105)- y reducen la dependencia hacia el petróleo diversificando las fuentes (IEA 2011c: 509, 570). Así mismo la mayoría de subsidios a las renovables son directos y por lo general están dirigidos a mejorar su competitividad frente a las convencionales, con lo que el subsidio estará vigente hasta que esto ocurra, después de lo cual será removido.

Los subsidios a los combustibles fósiles al corto-plazo generan algunos beneficios como la reducción de precios al conjunto de la población, ventajas comparativas a los rubros industriales y de transporte, además de la protección de la economía doméstica frente a *shocks* de precios del petróleo. Sin embargo, al mediano plazo son perjudiciales por la pérdida en costos de oportunidad⁵⁰, las distorsiones en el mercado incentivando el consumo (Pirog 2007: 5), el aumento la intensidad energética del país, además de fomentar la corrupción y el contrabando. Como los subsidios a los combustibles fósiles en general están pobremente focalizados también son medios ineficientes de asistencia a los más necesitados. Al no tener un objetivo específico⁵¹ tampoco tienen tiempo de finalización, con lo que ayudan a profundizar la dependencia hacia el petróleo (IEA 2011c: 510) y limitan la implementación de tecnología renovable, que no puede competir.

En el plano internacional, los subsidios significan un aumento artificial de la demanda mundial de energía (Bordoff et al. 2010: 234), además de que la expansión del uso de los combustibles internamente conduce a una reducción de las exportaciones y restringe la oferta en los mercados mundiales, lo que lleva al aumento de los precios en los países importadores de petróleo (Pirog 2007: 5). Por lo expresado se considera que el costo de los

⁵⁰ Lo que se dejó de percibir en caso de que se hubiera empleado lo subsidiado para la venta.

⁵¹ Ayudar a los más necesitados es un objetivo abstracto frente a la mejora de la competitividad de las renovables o el cambio del *pool* de energía.

subsidios a los combustibles fósiles en general es mayor que los beneficios (IEE 2011c: 570).

En el escenario más optimista que maneja la Agencia Internacional de Energía, si se eliminan la totalidad e subsidios a las energías fósiles, la demanda de energía global se reduciría en un 3.9% o en alrededor de 600 Mtoe hacia el 2020 y para el 2030 se reduciría un 4.8% o en 900 Mtoe (IEA 2011c: 520). Sin embargo, uno de los problemas de los subsidios a las energías fósiles es que una vez están implementados, la población tiende a considerarlos como un derecho. Esto genera una lógica clientelista entre los ciudadanos y los gobiernos, resultando difícil eliminar los subsidios porque esto acarrea costos políticos:

There is considerable evidence that leaders of state corporatist interest groups assumed precisely this function. Politicians disregarded the prescriptions of their own chosen policy because the alternative permanent subsidy was the clear political winner in the context of clientelist competition (Lyne 2008: 236).

Subsidios en Ecuador

El Ecuador no es ajeno a la dinámica de los subsidios global, habiendo aumentado en los últimos años la importación⁵² para suplir los requerimientos de la demanda interna de derivados deficitarios. Según el Informe de la Ejecución Presupuestaria 2011, la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios generó un valor de 4.004,5 millones devengados⁵³ y valores por importación efectivamente pagados de 2.373,6 millones de USD. (Asamblea Nacional 2012: 8, 11). Considerando que lo gastos totales fueron de 24.749,17 millones, el costo en subsidios a la energía no renovable representó el 16,18%. La tendencia al consumo de energía fósil se ha incrementado en Ecuador, con lo que los subsidios también han aumentado en la misma línea como se puede apreciar del siguiente gráfico:

⁵² En Ecuador las importaciones de derivados del petróleo se han acrecentado de una línea base de 249.000 toneladas métricas en 1990 a 3.730.000 toneladas métricas en 2009 (IEA 2011b: II.38).

⁵³ Es el reconocimiento y registro de un i un gasto en el periodo contable a que se refiere, a pesar de que el desembolso o el cobro pueda ser hecho, todo o en parte, en el periodo posterior.

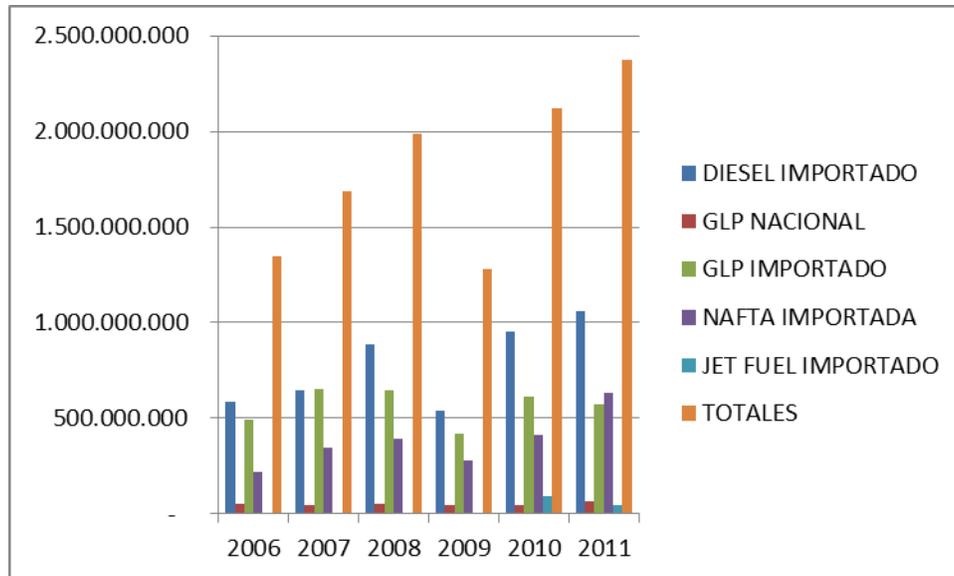


Gráfico 4. Evolución de los monto de subsidios a los combustibles efectivamente pagados.

Fuente: Ministerio de Finanzas (2010).

Para el Ecuador como se ha observado, los subsidios a la energía tienen un peso tan importante en su economía como lo tiene el petróleo. La tendencia creciente en el consumo interno representa una amenaza a largo plazo ya que captura recursos que podrían ser usados en otros rubros, distorsiona el tejido productivo y el parque automotriz y además genera déficits en la gobernabilidad.

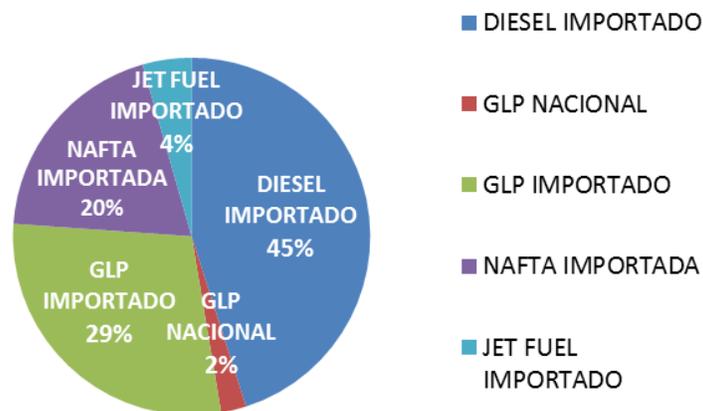


Gráfico 5. Participación de los combustibles en el total de los subsidios. Fuente: Ministerio de Finanzas (2010).

Como se observa en el gráfico, para 2010 el Gas Licuado de Petróleo representaba poco más de un cuarto del total de los subsidios. Sin embargo este es la subvención que más beneficia a los quintiles más pobres, siendo el conjunto del diesel, el jet fuel y la nafta importada el verdadero problema. La reforma a los subsidios es un asunto complejo que tiene implicaciones económicas y políticas directas. No existe una receta general aplicable a todos los países, cada caso deberá ser estudiado en función de sus especificidades. Pese a ser un proceso difícil, es algo que deberá hacerse eventualmente, por lo que al menos la discusión deberá ser planteada en el plano nacional.

2.3 La propuesta de moratoria: El Yasuní depende de tí

El Ecuador ha formulado a nivel internacional una propuesta de no extracción de reservas probadas de crudo que representan el 18,2% de las reservas convencionales del país a cambio de una compensación que garantice al menos un cincuenta por ciento de los ingresos por la explotación -en un momento se estimó esta cantidad en trescientos cincuenta millones de dólares por año- por el periodo de duración del proyecto. Dichos recursos son necesarios para el desarrollo del país y la operación de un Estado altamente dependiente de la renta hidrocarburífera.

La propuesta está enmarcada en un momento histórico de cambios institucionales profundos de los que se pueden rescatar reformas jurídicas estructurales, desde el cambio de la Constitución así como de la normativa ambiental secundaria. El gobierno formuló la propuesta de moratoria de los campos Ishpingo Tiputini y Tambococha (ITT) en un contexto de crisis orgánica sostenida de las instituciones políticas y en consecuencia de las instituciones administrativas de gobierno. Esto se ve reflejado en un colapso del sistema de gobernanza ambiental, energética y en general, de la institucionalidad estatal relativa a asuntos ambientales y a los vinculados a la extracción de recursos no renovables⁵⁴.

⁵⁴El petróleo no es el único recurso natural sobre el que existen problemas de gestión: Incluso antes de ser aprobada la Constitución 2008 por referéndum, la Asamblea Constituyente emitió el mandato No 6, normando sobre la reversión de concesiones mineras al Estado.

Dicha crisis que sirve de antecedente a la propuesta y las ulteriores reformas legales y constitucionales⁵⁵, derivó en un cambio político que permitió permear corrientes de pensamiento ecologista en las estructuras de gobierno. La consecuencia de este proceso se hace patente en la constitucionalización de derechos y enfoques no tradicionales relacionados a los pueblos no contactados –o en aislamiento voluntario- y la naturaleza, así como la existencia misma de la iniciativa de una moratoria en la actividad petrolera.

Sin embargo el peso relativo de la actividad petrolera, hace que la iniciativa de no explotación nazca condicionada o limitada. El valor intrínseco de la propuesta, esto a decir de sus defensores: la conservación de la diversidad, protección de pueblos indígenas, respeto a los derechos de la naturaleza, evitar emisión de gases de efecto invernadero y conservación del patrimonio genético y de biodiversidad, parece no ser suficiente *per se* para garantizar una moratoria indefinida.

El componente económico de difícil articulación, sigue siendo un determinante en las opciones del ejecutivo –respecto de la explotación o moratoria- frente a las necesidades de desarrollo y los imperativos del poder que llaman a mantener el *statu quo*, al menos a corto plazo, en pos de una estabilidad financiera y en consecuencia política al corto y mediano plazo.

Antecedentes de la propuesta de moratoria

La propuesta de moratoria nace de un contexto de lucha social y activismo ambientalista en la zona oriental del Ecuador. Sus antecedentes se remontan a 1989 con la primera campaña ‘Amazonía por la vida’, impulsada por Acción ecológica, organización ambientalista altamente activa en la zona, que se define como anticapitalista y lidera una serie de acciones de denuncia y presión contra los impactos de la industria extractiva en la zona oriental. La referida campaña planteaba “(...) difundir la problemática ambiental de la Amazonía; consolidar estrategias para detener la destrucción del entorno natural y humano en esta región, e incentivar la participación de la comunidad en la búsqueda y ejecución de

⁵⁵ Vale notar que la propuesta de moratoria a los campos ITT fue conceptualizada y presentada al mundo mucho antes que la Constitución 2008 fuese aprobada y que ésta recogiese los principios de ‘derechos de la naturaleza’, zonas intangibles y deforestación prevenida.

soluciones a sus problemas ambientales, a más de presionar al gobierno ecuatoriano a legalizar los territorios huorani” (Andrade 2007: 261). Al respecto Ana María Varea, integrante de 'Amazonía por la Vida':

Nunca olvidaré la marcha de la Campaña Amazonía por la Vida, creo que era el año 1988, cuando vestidas de trabajadores petroleros bajábamos por la calle Guayaquil, en pleno Centro Histórico de Quito, Patrimonio de la Humanidad, anunciando, a quienes nos miraban atónitos, que allí se iniciarán excavaciones, pues se había encontrado petróleo. Con la marcha queríamos crear conciencia sobre las implicaciones que tendría la explotación petrolera por parte de la compañía petrolera Conoco en el territorio waorani. Queríamos que tengan la sensación de lo que implica que le allanen su casa a la gente. Recordando esos momentos intensos, creo que allí nació la campaña para Salvar el Yasuní (En Martínez 2009: 53).

Las exigencias al Estado con respecto a la conservación del medio ambiente y la oposición a la industria extractiva con el tiempo se hicieron más profundas. Pasando de peticiones iniciales de respeto a los territorios indígenas y las reservas naturales a la solicitud de prohibición de cualquier expansión de la frontera extractiva en el oriente ecuatoriano:

El 5 de junio del año 2003, la Fundación Pachamama, CDES y Acción Ecológica presentaron una propuesta de moratoria a la expansión de la frontera petrolera y minera al Ministro del Ambiente. En el año 2007 la Fundación Pachamama impulsó el llamado Plan Verde como estrategia para sustentar la moratoria petrolera en el centro sur de la Amazonía. El Plan Verde proponía “un convenio de cooperación institucional entre Fundación Pachamama, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas. Se desarrollan insumos técnicos, que permitan la toma de decisiones a nivel de estas carteras de Estado (Martínez 2009: 17).

La propuesta de no explotación de los campos ITT entonces, surge inicialmente no como una formulación de política estatal, tampoco como una propuesta de las comunidades indígenas de la localidad, sino como una iniciativa de ONG ecologistas, que posteriormente fue trasladada a estamentos del gobierno mediante actores que se involucraron en éste. El entonces flamante presidente Rafael Correa que asumió la presidencia del Ecuador el 15 de enero de 2007, para junio de 2007 apoyó la propuesta de quien era ministro de Energía y

Minas Alberto Acosta⁵⁶, de suspender la explotación de los campos ITT a cambio de una compensación por parte de la comunidad internacional.

El naciente proceso político de restructuración del Estado, venía acompañado de una nueva retórica contestataria que se definía por la negación de la situación previa. La propuesta de moratoria se enmarca así en una discursividad que se califica a si misma como “nueva lógica económica para el siglo XXI⁵⁷” y nace en consecuencia –al menos conceptualmente– como un nuevo paradigma de desarrollo o como “un paso vigoroso para cuestionar la lógica del desarrollo extractivista” en palabras de Alberto Acosta (Acosta 2009: 189).

2.4 Tránsito propuesta

Contrario a lo que se pensaría en una lectura inicial, la propuesta de moratoria petrolera a los campos ITT, en realidad no es una, sino que dependiendo del actor -o actores- que la esgriman, adopta diferentes formas, alcances y hasta objetivos. Esto inclusive respecto del actor principal: El Estado. Ocurre que la propuesta oficial ha sufrido una serie de modificaciones. Esto debido a variaciones de contenido y alcances, además de cambios en las modalidades operativas. Esto produjo a lo largo de la existencia de la propuesta (2007-2012) indefiniciones que implicaron al menos la existencia de cuatro versiones ‘oficiales’ en algún momento⁵⁸ (Climate Focus⁵⁹ 2009: 7).

⁵⁶ Alberto Acosta, es un economista y académico que ha trabajado principalmente en temas relacionados a recursos naturales y ambiente. Es un poderoso defensor de la teoría de la maldición de los recursos que plantea que las distorsiones en la economía y los daños en la sociedad y el entorno del extractivismo hacen de los recursos naturales una maldición. Fue miembro de PAIS, Ministro de Energía y Minas y Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en el periodo de Rafael Correa. Sin embargo las diferencias respecto a la administración del gobierno terminaron por separarlo de esta corriente. Es esposo de Ana María Varea, miembro honorario de Acción Ecológica según Ricardo Buitrón, presidente de la ONG (El Comercio 2009: 03 de marzo).

⁵⁷ Esta aseveración pronunciada por el Presidente de Ecuador en su discurso de 2007 en Naciones Unidas llama a inferir que la propuesta tiene un componente económico capaz de constituirse en una nueva racionalidad económica.

⁵⁸ Esto se evidencia hasta en los documentos de trabajo de la propuesta ITT: “En términos generales, la Iniciativa Yasuní, en todas sus versiones, representa una oferta del Presidente Correa del Ecuador de dejar de extraer el petróleo del ITT a cambio de recibir el 50% del valor que el país deja de recibir al no vender ese petróleo. Esto es aproximadamente US\$350 millones anuales, por diez años. Este financiamiento a su vez, el gobierno lo ofrece dedicar a conservación de Áreas Naturales Protegidas del país, y a promover actividades de transición de la matriz energética en Ecuador. Este es el monto entonces que la Iniciativa busca obtener, y que el ITTv3 ahora visualiza como la meta” (Climate Focus 2009).

⁵⁹ Estudio preparado para la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ); Climate Focus en su página institucional se define como: “(...) una compañía de consultoría que ofrece servicios de alta calidad en el mercado de

Como se mencionó la iniciativa de moratoria surge como una idea de ONG y grupos vinculados al pensamiento ecologista que gradualmente se va filtrando en otros estamentos de la sociedad civil no necesariamente radicales (Andrade 2007: 262), hasta que individuos vinculados de manera inicial al gobierno llevan la propuesta al Estado. En este primer momento la idea se encontraba en un plano muy general, tenía más una característica de propuesta conceptual que de un plan operativo (Oilwatch 2005) y en consecuencia carecía de fundamentos técnicos concretos. La adopción de esta idea por el Estado conlleva a la necesidad de formular un esquema más sofisticado, operativo y verosímil. La socialización de la propuesta, es decir su efectiva masificación mediante su lanzamiento internacional y a nivel interno obligó a estructurar la propuesta de moratoria para darle credibilidad. Sin embargo como se observó más adelante, en este proceso se enfrentaba a retos como lograr una fundamentación técnica creíble, por lo que fue objeto de críticas por diversos frentes. La consistencia de la propuesta, por ejemplo, adolecía de un mecanismo que garantice la efectiva ejecución del compromiso (Fontaine 2007: 184) de no explotación por un lado y de efectivo aporte por el otro. Lo mismo se podía observar respecto del aspecto financiero, no se mencionaban los mecanismos operativos para obtener la cantidad que la propuesta de moratoria persigue, como tampoco se supo dimensionar de manera correcta las magnitudes en juego, es decir la identificación de los montos concretos a aportar, esto debido a que el cálculo del precio del petróleo es variable e impredecible.

Frente a los cuestionamientos a la propuesta que venían desde diferentes frentes como la academia o representantes indígenas (El Universo 2008), con el tiempo se reestructuró el equipo de trabajo para la propuesta ITT, cambiando de metodología donde se puede encontrar un enfoque más científico si se quiere, traducido en documentos oficiales – solicitados a terceros- de análisis y soporte técnico.

Estos estudios –en particular los análisis de la propuesta de fideicomiso, y al análisis de la tercera versión de la propuesta ITT- realizados en 2009, marcan claras distancias

carbón. Climate Focus se concentra en ayudar a los gobiernos y a las compañías que actúan como compradores o vendedores de créditos de carbón en el mercado internacional; y ofrece sus servicios a los organismos internacionales y regionales”

metodológicas con documentos precedentes de corte marcadamente activista (Martínez 2009), promocional (Larrea 2009) o ideológico-teórico (Gudynas 2009).

Se puede observar claramente que frente a ciertas posiciones que manifiestan de manera casi prescriptiva la relevancia de lo que se podría llamar comunidad internacional –en relación a Kyoto y el mercado de carbono–:

A nivel internacional, por ejemplo en la cumbre de Cambio Climático en Copenhague, será necesario un acuerdo amplio que dé un tratamiento preferencial a países como Ecuador, que contribuyan efectivamente a resolver los problemas de calentamiento global (Acosta 2009: 204).

Se presentan objeciones de orden concreto que a más de reparar en la complejidad del asunto desmitifican a una evanescente comunidad internacional:

Además el modelo ITTv.3 implica una gobernanza y manejo interinstitucional complejo, de un tipo casi imprevisto, y con un gran número de riesgos para una variedad de actores. Al proponer usar esta iniciativa para lograr la meta de financiar la no explotación del ITT como ‘by-product’ de la venta de créditos de carbono regulados y no regulados en Ecuador, salen a la luz varias limitantes técnicas principalmente, además de políticas, económicas y legales en lograr un nivel alto de acciones de reducción de emisiones (Climate Focus 2009: 4).

Lo citado guarda consistencia con aspectos mencionados en el informe Stern.

Las actividades de adaptación deberían estar integradas en el marco de trabajo presupuestario y las prioridades sectoriales relevantes para ayudar a asegurarse de que las acciones necesarias reciban la financiación adecuada a largo plazo y están equilibradas a otras prioridades rivales. Los gobiernos afrontan numerosas restricciones, incluyendo exigencias rivales sobre recursos públicos escasos. Tales ministerios habitualmente tienen una influencia limitada sobre otros ministerios y en el Ministerio de Finanzas. Una respuesta integrada necesita actividades dirigidas por un núcleo ministerial fuerte con amplias responsabilidades como finanzas, planificación asuntos económicos, y competencias de otros ministerios (Stern 2007: 337-338).

Aspectos que han sido ampliamente trabajados en círculos académicos, observando que se equipara con lo mencionado por otros autores (Fontaine y Narváez 2007 & Calvez 2008: 59) sobre la institucionalidad y fuerza de los ministerios del ramo ambiental para encarar los asuntos climáticos, energéticos, ambientales y de recursos –todos íntimamente vinculados-, además de continua rivalidad entre actores que condiciona el desempeño de estas actividades.

Las posiciones de apoyo duras a la propuesta como aquellas que le atribuyen tener “(...) imaginación e innovación programática y tiene tanta fuerza como si se tratara de la defensa de los derechos fundamentales” (Narvez 2009: 145) u otras más radicales aun que abogan desde la propuesta por construir “(...) un conjunto de acciones para un modelo que permita salir de la debilidad intrínseca del dólar, de la dependencia petrolera, y construir el Sumak Kawsay” (Acosta et al. 2009: 6) al ser contrastadas con sus propias limitaciones pierden fuerza discursiva y abren paso al cuestionamiento de su concreción: “Ecuador, un pequeño país, ha hecho una propuesta revolucionaria; el mundo tiene la palabra” (Acosta 2009: 204) o “La falta de cumplimiento de cooperación internacional en la capitalización de un desarrollo sostenible en el Ecuador tiene que entrar como un débito (SIC) comensurable en la deuda ecológica” (Acosta 2009: 8). Si la propuesta no puede ser sustentable *per se* económicamente difícilmente puede constituirse como la pretendida nueva lógica económica para el siglo XXI o como el modelo que rompa la dependencia del petróleo, del dólar, de la modernidad.

Como se puede observar la propuesta de moratoria ha sufrido una serie de cambios desde su puesta en marcha en 2007. Un papel relevante lo ha tenido el Ejecutivo, desde donde se han tomado diferentes posiciones que han oscilado entre un apoyo aparentemente total a la iniciativa hasta una descalificación de la gestión de los encargados de tramitarla a nivel internacional. Estas variaciones han tenido puntos de inflexión considerables, durante el término del gobierno, se han presentado fricciones con los aliados iniciales como los indígenas y movimientos ecologistas. Esto ha provocado por parte de estos actores un distanciamiento no sólo a nivel político sino también a nivel de la propuesta de moratoria en sí. Algunos, como Ivonne Yáñez de Acción Ecológica, han llegado a calificar la actitud del gobierno respecto a la misma de oportunista y de ‘estrategia’ para ganar tiempo.

Uno de los eventos más relevantes, que representó otro punto de inflexión y ruptura, fue la descalificación del trabajo y algunos de los miembros de la comisión de alto nivel impulsora de la “Iniciativa Yasuní ITT”⁶⁰ que, pese a las gestiones calificadas de exitosas por Roque Sevilla su presidente⁶¹, se consideró por parte de Rafael Correa que afectaban los intereses nacionales. Las negociaciones y una suscripción del fideicomiso internacional elaborado para el efecto eran atentatorias a la soberanía nacional.

En el transcurso de tres años hubo una serie de gestiones propuestas compromisos y modificaciones que concluyeron –en la parte de formulación al menos- con la suscripción en agosto de 2010 del Fideicomiso Yasuní ITT para administrar los recursos que la comunidad internacional aportaría para la mantención del crudo en tierra, sin embargo ése tan solo era el primer paso, todavía se debía concretar los aportes y ejecutar los compromisos contenidos en dicho documento. Compromisos que a la luz de las contingencias y las coyunturas tanto internas como internacionales, todavía no se concretan, considerando que existen variables independientes que reportan obstáculos considerables.

Lo relevante pese a toda las problemáticas de la iniciativa en su conformación es que esta constituye de hecho una política estatal y programática como se puede ver en el Plan Nacional de Desarrollo que señala:

Respecto a las iniciativas de ahorro o disminución de consumo de carbono en la atmósfera, mecanismos como la iniciativa Yasuní – ITT, resulta una propuesta integral de conservación del patrimonio natural, contaminación evitada por mantener el petróleo bajo tierra, sumada a la protección de comunidades indígenas, donde el Ecuador pone a consideración del debate internacional una alternativa para evitar la contaminación, y se suma a mercados establecidos de compra y disminución de Carbono, son alternativas económicas y políticas, esencialmente vinculadas a las estrategias ambientales que, desde Ecuador, se pueden aportar (PND: 125).

⁶⁰ Conformada por Roque Sevilla, Yolanda Kakabadse, Francisco Carrión y seguida muy de cerca por Fándor Falconí, ex Canciller de la República.

⁶¹ Roque Sevilla afirmó (en entrevista personal de agosto de 2010) que se habían asegurado al menos 1700 millones de dólares por parte de diversas organizaciones de la comunidad internacional -sin precisar cuales-.

O como se puede observar en el mismo Fideicomiso (FY-ITT: 4):

El Fondo Yasuní permitirá que el Gobierno trate retos del cambio climático y del desarrollo sustentable al cambiar la matriz energética del país, a través de inversión en proyectos energéticos renovables inclusivos ambientalmente amigable tales como plantas de energías hidroeléctricas, geotérmicas, solares, eólicas, de biomasa y de mareas.

2.5 Contexto Nacional

Los problemas en Ecuador relativos a las actividades extractivas de recursos no renovables y en especial de hidrocarburos son de larga data, siendo quizá el caso más conocido a nivel internacional el de la contaminación provocada en la Amazonía por Texaco que ha sido calificada por sectores ambientalistas como ‘el mayor holocausto ecológico de la historia’.

Sin embargo, la contaminación no es ni de lejos al única arista conflictiva en relación a la actividad hidrocarburífera, en similar o igual medida se encuentran la problemática relativa a la renta petrolera, los conflictos sociales, normativa jurídica laberíntica (Fontaine y Narváez 2007) y dilemas éticos de diversas categorías. Esta problemática de manera general se la podría simplificar en el dilema (¿falso?) entre desarrollo y conservación, que en el caso de la propuesta de moratoria a los campos ITT se puede ejemplificar con el *slogan*: “Ecuador: No al petróleo, sí a la vida” esgrimido por ‘Amazonía por la Vida’⁶².

Si se le suma a este panorama la situación de los estamentos de gobierno que habitualmente adolecen de debilidad institucional (Fontaine 2007: 124) desorganización, conflictos de competencias o son simplemente inoperantes frente a la intervención de una miríada de actores con agendas diversas -a veces contradictorias e irreductibles- lo que se obtiene es una situación dantesca. Lo interesante desde esta perspectiva es observar justamente la imbricación de los niveles público y social que usualmente –de manera errónea- se los restringe a lo gubernamental en el primer caso y a lo colectivo o popular en el segundo.

⁶² “Amazonía por la vida” es una campaña a favor de la propuesta de moratoria de los campos ITT además de defensora en general del medio ambiente y de la conservación, en su página web www.amazoniaporlavida.org consta como contacto de la Secretaría de Campaña la señora Esperanza Martínez, conocida activista del medioambiente y coordinadora de la ONG ambientalista Oilwatch.

2.6 Superposición de categorías: El Yasuní

Locación y características distintivas

El Parque Nacional Yasuní se encuentra ubicado en la zona centro oriental de la región amazónica, en las provincias de Orellana y Pastaza; sus coordenadas son 00°10' a 01°45'Sur; 75°20' to 77°00' Oeste, posee una superficie total de 982.000 ha. Hídricamente se encuentra en áreas pertenecientes a las sub-cuencas de los ríos Tiputini, Yasuní, Nashiño, Cononaco y Curaray; tributarios del Río Napo, el cual es a su vez uno de los principales afluentes del Río Marañón. Posee una geografía que responde a los cambios geológicos del área; estos principalmente influenciados por el ascenso de la cordillera oriental y la continua erosión de la cordillera real por milenarios flujos fluviales⁶³; en consecuencia, el paisaje está bañado por varios ríos mientras posee así mismo numerosas elevaciones. Esta geografía permite así mismo el apareamiento de lagunas de considerable tamaño y diversas formaciones hidrológicas estacionales. Considerando que las altitudes varían entre los 175 a los 400 msnm, que presenta un nivel de precipitaciones que gira en torno a los 3000 mm anuales (alta humedad) y soporta temperaturas medias de entre 24-26 grados Celsius no es de sorprenderse de la inmensa biodiversidad del área. Son todos estos factores de hecho, los que generan el altísimo nivel de endemidad de los organismos del área que ha llevado a calificarla de “laboratorio natural”. En el sector se hallan el 44% de especies de aves de la Amazonía, cerca del 40% de todas las especies de mamíferos de la cuenca amazónica así como más de 100 mil especies de insectos por hectárea⁶⁴. Esta biodiversidad es considerada por algunos (Vogel 2010) como un valor absoluto. Es decir, las consideraciones de orden económico pierden fuerza si se las enfrentan a consideraciones

⁶³ Este hecho específico en parte explica por qué se encuentra justamente en aquel sector de estribaciones cordilleranas o ‘pie de monte’ las reservas de hidrocarburos que actualmente explotamos: La teoría orgánica vegetal nos explica que los hidrocarburos se originan por la descomposición de materia orgánica depositada en estructuras geológicas que se descomponen hasta formar dichas cadenas. La teoría geológica anticlinal es la que explica porque se encuentran los hidrocarburos en cierto tipo de formaciones especialmente en pliegues domales producto de la presencia de montañas como las Apalache o los Andes (Barberii 2001: 58).

⁶⁴ Esta mega-diversidad al parecer no sólo se debe a las características geográficas del área, sino también a fenómenos climáticos –y la ubicación ecuatorial del Parque- de larga data que permitieron conservar en la última glaciación la cantidad de especies que ahora vemos expandidas por la Amazonía en general.

ambientales. En el caso del ITT una condición de subsistencia de la especie humana. La administración general del parque depende de Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante su Jefe del Área Natural. El parque se encuentra encargado a un personal permanente y posee infraestructura para el efecto. El personal se organiza “por un Jefe de Área, ocho Guarda parques, una sede administrativa en la ciudad del Coca, una subsele en Nuevo Rocafuerte, una red de Guardianías (8) distribuidas estratégicamente para ejercer el control y vigilancia del área protegida” (INEFAN 1998); además se entiende que posee el equipamiento mínimo indispensable para las actividades de control. Figura en el cuarto lugar en infraestructura de los parques de Ecuador (Fontaine 2007: 75-76). La superficie del parque representa un 5.15% de la superficie total del sistema nacional de áreas protegidas (SNAP), pero si se toma únicamente la superficie terrestres este corresponde al 20.36%.

Territorios.

Si bien estamos hablando de una unidad territorial concreta -desde el punto de vista del espacio físico, en el Parque Nacional Yasuní coexisten varias categorías de orden abstracto -con consecuencias en la realidad- que se superponen de manera más o menos caótica, si consideramos que algunas de ellas son del tipo excluyente o si reparamos en el hecho que responden a políticas públicas formuladas a través de los años de manera más o menos errática⁶⁵. La situación descrita se puede calificar justamente (Fontaine 2007) como ‘esquizofrenia estatal’ (Fontaine 2003: 355). Como bien explica Narváez, esta problemática queda en evidencia cuando se observan los regímenes que coinciden, imbrican, superponen y contradicen. Haciendo de la zona del Yasuní un lugar de disputa y contradicción de objetivos que parecen incompatibles:

Por otra se verifica la contradictoria política pública de conservación en la región amazónica ecuatoriana, dicha contradicción es más evidente en el Yasuní por el establecimiento y superposición de categorías técnico-jurídicas sobre este mismo espacio (parque nacional, reserva de biosfera, territorios indígenas, zona intangible, bloques

⁶⁵ Un ejemplo de esto son los cambios de límites espaciales del parque observables desde 1979 hasta 1992, donde -como se verá más adelante- dichos cambios responden a intereses específicos de la actividad extractiva.

petroleros), distorsionando el manejo y objetivos específicos de cada una de ellas y provocando la colisión de coaliciones entre conservacionistas, capital transnacional, pueblos indígenas y el propio Estado (Narváez 2009: 24).

Territorios Indígenas: En el área se encuentran básicamente dos grupos étnicos, los quichuas y los waorani. Siendo los segundos especialmente vulnerables debido a la calidad de ‘en aislamiento voluntario’ de algunas de sus ramas familiares. Pese a la protección desde 1999 de los territorios intangibles así como la elevación a nivel constitucional de esta misma protección en 2008, la vulneración de sus territorios está latente. Esto se explica desde varias aristas, la primera y más simple es quizá que para dichos grupos humanos ‘su territorio’ no conoce los límites abstractos que el Estado u otros actores delimitan, otra arista, es justamente el desconocimiento explícito de estos límites que frente a los imperativos del mercado simplemente se constituyen como irrelevantes, por último, la superposición de ‘espacios’ sobre el territorio indígena hace que este en la práctica desaparezca tal como lo menciona Narváez (2009), se convierte en un *no-lugar*.

Reserva de la Biósfera: La clasificación como Reserva de la Biosfera por parte de la UNESCO a más de todo el componente simbólico y el manifiestamente declarativo, comprende una dimensión programática también: El concepto de Reserva de la Biosfera – ver Unesco- implica buscar mecanismos de desarrollo sustentable, coexistencia de actividades y cogestión de en la administración de dichas reservas ya por parte del Estado o quien haga de sus veces, los pobladores de la localidad, ONG’s e incluso privados interesadas en ello –se reconoce inclusive la categoría de reservas privadas-. Lo que esto denota, al menos desde el punto de vista conceptual, es que por parte de Naciones Unidas no existe algo así como categorías excluyentes entre conservación y desarrollo respecto de reserva de biósfera. Lo que se observa más bien es –insistimos en lo de conceptualmente hablando- la categorización de ‘calidades’ o tipos de desarrollo. Estos equilibrios pueden sonar bastante etéreos pero se ajustan muy bien a los intereses extractivos de los Estados que ven con buenos ojos una categoría flexible.

Parque Nacional: La alta biodiversidad de la región llevó al Estado ecuatoriano a determinar el área en primer lugar como una zona de interés para constituir parte del

Sistema Mínimo de Protección de Áreas naturales, para posteriormente calificarlo de manera plena como parte integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del que forma parte actualmente. Y en esa misma línea, se ha seguido el curso institucional de los organismos del ramo y los vaivenes de la política nacional: Cuando importa y trae réditos políticos este cobra importancia, pero cuando se vive una crisis es uno de los primeros sectores en sufrir. Esta situación de las políticas de conservación y parques lleva a cuestionar no su importancia o relevancia, sino la categoría que ocupan dentro de las prioridades estatales y de la sociedad civil.

Bloques Petroleros: Sobre el territorio del Parque Nacional Yasuní existen delimitados una serie de bloques petroleros. Algunos de los cuales se encuentran operativos y con un mayor o menor grado de intervención industrial. Esto cobra relevancia si se piensa en las externalidades que la actividad petrolera lleva implícita en caso de no haber un control adecuado: apertura de carreteras, ingreso de colonos, cambio de actividades socio-económicas, deforestación, extracción ilegal de recursos de la biodiversidad como madera y especies animales (Suárez 2009). Ahora, si se considera el territorio de la reserva de la biosfera –no sólo el parque nacional- las áreas de intervención petrolera se amplían, lo que permite computar una mayor zona de impactos en áreas ecológicamente relevantes.

Por la situación expresada, se considera que el parque Yasuní es un caso emblemático de los conflictos socio–ambientales provocados por las contradicciones en las políticas públicas del Estado ecuatoriano (Fontaine 2003: 387). Se observa también que las estructuras de protección ambiental no son eficaces, quizá por el mismo hecho de que su origen estuvo siempre en segundo plano en relación a los intereses extractivistas. En alusión a ello Narváez manifiesta:

(...) la delimitación de estas áreas se hizo “esquivando” las concesiones petroleras. Por ejemplo: en el caso del PNY, las concesiones colindan con la zona intangible por el Norte, quedando una parte del río Nashiño dentro de la zona intangible y otra parte dentro de la concesión petrolera del bloque 31 (Narváez 2009: 293).

En esta misma línea se puede observar un asunto desalentador: Si bien los pueblos indígenas y el ecosistema preceden a la presencia de la civilización occidental⁶⁶ en la región amazónica ecuatoriana, desde un punto de vista formal-legal, los intereses extractivo-petroleros son más antiguos, con lo que desde su visión instrumental se empezó a construir el marco normativo en temas ambientales. Es decir en función, siempre, de los intereses de la industria y no de los pueblos o los ciclos naturales:

El país fue adoptando y adaptando su legislación en diversas materias ambientales, mediante la firma de convenios internacionales, especialmente para la protección del ambiente marino y para la preservación y conservación de los recursos silvestres. La legislación ambiental ha sido promulgada con una óptica absolutamente sectorial y para resolver problemas específicos de salud, seguridad en el trabajo, limpieza y mantenimiento de cursos de aguas, eliminación de desechos, estabilidad estructural de determinadas obras, construcción urbana, etc. (Narváez 2009: 287).

2.7 Pluralidad de actores y pluralidad de visiones

Se puede observar en el caso de la propuesta de moratoria confluyen una cantidad notable de actores. De manera directa o indirecta inciden funcionarios del Estado, representantes de la industria petrolera, activistas, pobladores e incluso elementos internacionales. Con esta diversidad de sujetos y grupos, existe una diversidad de percepciones del problema. Las interpretaciones de la pertinencia de la propuesta, sus alcances y sus mecanismos de ejecución varían en consecuencia. A continuación se van a mencionar dos que resultan ser los principales elementos de la configuración del problema, por un lado el Estado como detentor de la decisión y por otro los grupos ecologistas como, la coalición que impulsa la política de moratoria.

⁶⁶ A los indios ocultos no hay que protegerlos, sino ante todo que respetarlos. Ese territorio es suyo, antes aún que fuera del Estado. Es de su pertenencia según la legislación nacional e internacional. En justicia es innegociable sin su autorización. Por lo tanto las concesiones petroleras actuales son ilegítimas y lo mismo cualquiera otra actividad aparentemente legalizada. El Estado debiera reconocer, antes que nada, ese hecho fundamental (Miguel Ángel Cabodevilla citado por Narváez 2009: 157)

Estado⁶⁷

El Estado si bien constituye una unidad analítica y un ente concreto, no es ajeno a la influencia de actores, en este caso, internos. Aunque se debería esperar una propuesta única de la institución de gobierno, no es el caso. En relación a la iniciativa la movilidad de los sujetos ha sido una característica fundamental. Esta diversidad de sujetos, muchos de los cuales han tenido en sus manos la propuesta, han sido determinantes en los diferentes momentos del proceso y las posiciones que se han adoptado por parte del Estado.

El Presidente Correa como cabeza del ejecutivo y decisor último en temas de gobierno es, un sujeto constante en la propuesta, del que depende en última instancia la decisión de proceder con la explotación de los campos ITT o su preservación. De darse la preservación yace en él también la decisión de los mecanismos más idóneos para el efecto. Debido a esto se podría pensar que la iniciativa está exclusivamente en sus manos, como cabeza de gobierno. Empero, la realidad es otra, si bien formalmente es el decisor último –en representación de los ecuatorianos legitimado por las elecciones- en la práctica el proceso de construcción tiene muchas aristas y resulta ser un ejercicio complejo que se da en muchas manos. Así, desde la perspectiva de gobierno, se puede afirmar que los funcionarios medios o actores que hacen de sus veces, resultan a la hora de la configuración más relevantes que el decisor formal.

La propuesta adoptó configuraciones diferentes en directa relación a los sujetos que estaban a cargo y, en consecuencia, con profunda dependencia de los valores y creencias que estos esgrimían. Esto es algo que debe estar siempre presente puesto que de lo contrario se podría interpretar que las diferentes propuestas desde instancias oficiales, varían por la ‘mala calidad’ de la gestión pública o cualquier otra explicación que simplifica los asuntos complejos.

⁶⁷ No es objeto de este estudio analizar las diferentes versiones de la propuesta existentes hasta el día de hoy, se incorpora este acápite con el objeto de dar cuenta de que el gobierno está sujeto también a la influencia de los actores internos.

La propuesta ha tenido una trayectoria ciertamente irregular. En un primer momento nace casi como una mera declaración de intenciones: la construcción de la propuesta estaba llena de alusiones a valores y consideraciones de carácter ético a más de referencias justificativas de la necesidad de una modificación del sistema energético nacional vinculado a los hidrocarburos. Este estado de situación se comprende por dos motivos. El primero yace en la misma adopción de la propuesta por el Ministerio de Energía y Minas en un momento muy inicial del periodo de gobierno, lo que imposibilitó que se trabajen mecanismos de implementación o una estructura funcional de la propuesta. La segunda razón yace en que la iniciativa se adoptó de las ideas de grupos ecologistas que estaban flotando sobre la suspensión de actividades extractivas en la región amazónica ecuatoriana, casi sin modificaciones. En este punto es imposible obviar la relación directa -incluso a nivel personal-, del entonces ministro Alberto Acosta y sus antecedentes anti-sistema. La racionalidad de la propuesta en este punto adoptó un eje conductor sobre temas ambientales más que sobre lógicas de mercado o financiación. Los actores delimitantes de la problemática y la propuesta en este momento fueron los ambientalistas ‘profundos’ (Martínez 2009: 36).

Ante los cambios de los actores iniciales (Acosta dejó el ministerio) la propuesta cambió de institución ejecutora, pasando temporalmente a la Vicepresidencia, donde frente al vacío institucional de sujetos que abanderasen el proyecto y la incapacidad de gestionar los recursos, terminó por migrar a la Cancillería. Esta opción resultaba más atractiva si se considera que la iniciativa por definición implicaba incorporar en su ejecución a la comunidad internacional. En este punto y bajo la tutela de Fander Falconí -reconocido académico con profundos desarrollos en temas de ambiente y desarrollo- la propuesta adquiere una estructura más definida, se establecen mínimos de institucionalidad necesarios para su ejecución y toman forma los mecanismos de financiación. Es el momento también que la propuesta empieza a ser cuestionada por inconsistencias que salieron a la luz una vez que se planteó su realización. La definición que se realizó inicialmente empaquetó una serie de asuntos diversos que responden a lógicas diversas y que constituyen en ciertas circunstancias contradicciones insalvables -por ejemplo la premisa de solicitar la mitad de

un valor en el tiempo que es incalculable por las dinámicas del mercado del petróleo, resulta ser una fórmula matemática imposible si no es condicionada a un monto específico.

La iniciativa continuó su curso errático y se sucedieron otros actores, que si bien actuaban desde una posición institucional de gobierno, respondían a lógicas propias. El caso más patente es el de la comisión de alto nivel impulsora de la iniciativa ITT, con Roque Sevilla a la cabeza. Este grupo le imprimió un carácter mucho más técnico a la iniciativa. La internacionalización de la misma ya no radicaba entonces en la solicitud de recursos a cambio de certificados. Por el contrario, profundizó la participación del entorno internacional al punto que lo incluyó en la estructura misma de la propuesta - administración- y no sólo en su financiación como en un inicio. Pese a que para los actores la estructura propuesta era compatible con los intereses de gobierno y los ambientales, al conjugar financiación y protección, los valores del *swing player* Presidente Correa resultaron opuestos a lo que se consideró a un atentado a la soberanía nacional. Siendo la cabeza de gobierno y, en consecuencia, máximo rector de la política internacional, bastó su acción de descalificación para que la configuración propuesta pierda cualquier eficacia, esto en el supuesto de que haya sido una alternativa viable. En este punto se produjo un punto de inflexión que rompió definitivamente relaciones entre actores así como significó un golpe del que la iniciativa no se recuperaría. En esta línea, un artículo de prensa (El Comercio 2009: 22 de noviembre) señala que:

Alberto Acosta, ex ministro de Minas y Petróleos, y la ambientalista Esperanza Martínez, aseguraron que era la mejor ocasión de firmar el fideicomiso con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este mecanismo serviría para administrar los fondos a generarse en caso de que la Iniciativa Yasuní-ITT concrete los apoyos económicos.

Citando a Alberto Acosta el artículo concluye:

El presidente Rafael Correa desperdició una oportunidad histórica. Él debió viajar a Copenhague para dar el espaldarazo definitivo a la Iniciativa, en lugar de estar amenazando que después de seis meses evaluará si existe o no la plata a favor de esta propuesta.

Ante esta situación de quiebre, la propuesta volvió a cambiar de institución ejecutora y de administradora, recayendo al responsabilidad en la ministra del patrimonio María Fernanda Espinoza que adaptó el fideicomiso a términos que no serían contrarios a la soberanía nacional. Esta situación de inestabilidad de actores y configuraciones de la propuesta de moratoria desde las instancias oficiales continuó hasta el presente, donde bajo la orientación de Ivonne Baki la iniciativa ha cobrado un matiz más empresarial, incorporando patrocinadores internos como la Coca Cola. Asunto que por cierto resulta inaceptable para otros actores como los del ambientalismo profundo.

La conclusión de esta dinámica observada es que el Estado pese a ser una unidad, al momento de formular las políticas públicas es altamente dependiente de la orientación de sus funcionarios o representantes (Esto sin mencionar que respecto de la propuesta de moratoria, desde otras instancias más vinculadas a la industria extractiva, existe una oposición absoluta al proyecto). El problema es que como detentor del poder, se espera del gobierno una actuación que de solución a la problemática, siendo el Estado el “(...) principal des-constructor del Yasuní, en cuanto responsable de la política económica y de organización del territorio nacional” (Narváez 2009: 137).

El ambientalismo

Con respecto a los movimientos ambientalistas pasa algo muy similar que a lo del Estado: Los actores de los diferentes grupos son determinantes en cómo se interprete la iniciativa. Si bien a diferencia del gobierno no existe dentro de esta tendencia oposición a la iniciativa por su naturaleza (como sí existe en estamentos del Estado), sí existen resistencias a las diferentes versiones oficiales.

Y es que el ambientalismo, ni siquiera desde un punto de vista teórico constituye una unidad uniforme. Para el caso de la iniciativa de moratoria se han observado dos grandes grupos, por un lado está la ecología profunda y por el otro el de los conservacionistas. La primera se define a sí misma anticapitalista y anti-sistema, está totalmente en contra de cualquier actividad extractiva (Bravo 2003) y la única opción constituye la moratoria. Los conservacionistas si bien están favor de la moratoria, están dispuestos a escuchar opciones

que provengan del mercado y tienen un mayor margen de aceptación de las actividades extractivistas, si se condicionan al respeto de estándares mínimos.

Por su nivel de actividad, que incluye promoción de la iniciativa, generación de redes internas como externas y denuncia de las actividades extractivas, resultan de especial importancia los ambientalistas de la ecología profunda que “defiende el aprovechamiento de los recursos para atender necesidades vitales” (Gudynas 2009: 43).

Los defensores de la visión de la ecología política se encuentran entre los principales promotores de la propuesta de moratoria a los campos ITT (Acosta et Al. 2009) su enfoque prioritariamente ambiental deja de lado consideraciones del tipo energético en sus postulados, se omite mencionar las necesidades presupuestarias del Estado, los componentes económico-financieros de la propuesta, así como se evita plantear consensos o negociaciones aduciendo imperativos constitucionales. Se centran en los pasivos históricos de la industria y se cuestiona el extractivismo:

Una de las historias lacerantes de la actividad petrolera en Ecuador, es que esta no sólo irrespetó los territorios indígenas, sino que incluso se asentó en áreas protegidas, a pesar de que originalmente esto estaba prohibido. Fue más fácil cambiar la ley que renunciar al petróleo. Sin embargo, existe un acumulado de crítica al modelo extractivista en Ecuador, que se ha ido formando a lo largo de décadas de operaciones petroleras cuyos daños, llamados por los economistas “pasivos ambientales” desmontan el discurso de que el petróleo es una “gran oportunidad” (Martínez 2009: 13).

El continuo fracaso de las políticas de conservación en el Yasuní, explican en parte el surgimiento de la propuesta de moratoria a la explotación de los campos ITT y el patente radicalismo de ciertos actores –movimientos de ecologistas profundos⁶⁸ principalmente- que se muestran absolutamente opuestos a cualquier tipo de actividad extractiva⁶⁹ –no sólo

⁶⁸ Entendida la ecología profunda como una posición ética y filosófica que supera el enfoque tradicional de ecología como rama de la ciencia biológica y del ambientalismo tradicional considerado por esta postura como utilitarista. Se define profunda por elevar al ambiente a otro nivel donde el ser humano es parte del mismo y como un nodo integral más debe reconocer mayor valor a lo no-humano anteponiendo preguntas del cómo relacionarse (ética) al mero entendimiento científico de hechos y procesos naturales.

⁶⁹ Hecho que se puede observar también en lo relacionado a la minería, actividad que hasta ahora ha tenido un desarrollo más bien artesanal en el país.

hidrocarburífera- en el área y, en consecuencia, se muestran también cerrados a casi cualquier tipo de diálogo.

El acuerdo general sobre lo deseable de una moratoria se encuentra entonces supeditado a la configuración particular que tenga la misma.

Sociedad Civil

La sociedad civil en relación a la propuesta es en términos generales un espectador es más que un actor propiamente dicho. Constituye sujeto involucrado solo parcialmente cuando el tema se posiciona en los medios de comunicación o surge en el espectro político por algún evento de consideración (un derrame, una masacre o un pronunciamiento internacional).

Algunas comunidades locales como parte de la sociedad civil, están interesadas porque está dentro del ámbito geográfico al que se pertenecen o porque existe alguna afectación real o potencial. Se observó como regla general en la región que la iniciativa de moratoria no se encuentra dentro de las prioridades de la población, que interpreta que una vez más se trata de un asunto que se desarrolla fuera de su ámbito decisonal y que dependerá de otros actores externos. Esta práctica se ve reflejada generalmente en conflictos de orden social, que a pesar del discurso oficial (Gallardo 2009), deja a ciertos actores prioritarios al margen o no son tomados como un componente con capacidad decisonal concreta (Cisneros 2007).

La condición étnica que pretende vincularse al ecologismo desde algunos espacios ambientalistas, no es concluyente para este efecto. Observándose comunidades interesadas en el mantenimiento de las actividades extractivas (p.ej. los huaorani del bloque 16) y poco interesadas en la promoción de la iniciativa o con poco conocimiento de la misma. En la propuesta de moratoria, la sociedad civil está una vez más en la periferia de las acciones y si bien se trata de movilizarla por parte de la coalición ambientalista, su ausencia de facto impide pensar en que se trate de un proyecto nacional pensado y discutido democráticamente. Asunto que parece ser estructural:

(...) no existe una propuesta política que agrupe y represente a la mayoría de las organizaciones sociales, ambientales e indígenas, impulsada desde objetivos comunes. En

las organizaciones locales no se dilucida un objetivo concreto hacia la conservación (Andrade 2007: 246).

En definitiva se observa que estos actores están más interesados en asuntos puntuales de su realidad que en grandes temas, a veces abstractos y lejanos. En esta línea, Karen Andrade apunta que en relación a diferentes actores sociales “La prioridad es generar estrategias que posibiliten el desarrollo de la zona y la reducción de los impactos ambientales que producen las actividades humanas e industriales sobre los ecosistemas”. No la coordinación de objetivos y acciones comunes que hagan posible el planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo como pretendió la iniciativa de moratoria original.

2.8 Factores económicos

Aun si se pretendiese omitir las aspiraciones de orden económico y tan solo se pusiera énfasis en asuntos tan puntuales como la mitigación y la adaptación al cambio climático, esto no dejaría de implicar la toma de una serie de acciones públicas enmarcadas en políticas de Estado que guarden coherencia en su conjunto:

La importancia de integrar la adaptación en la política y el proceso de desarrollo, a través de la planificación económica nacional y los procesos presupuestarios, es un importante paso hacia la adaptación efectiva. El presupuesto es un proceso importante para identificar y financiar prioridades de desarrollo (Stern 2007: 338).

Lo que lleva eternamente a un problema circular donde el componente económico es relevante, más allá de que se argumente que el análisis económico clásico sea sesgado, no se trata de que el análisis costo-beneficio debe ser el único sustento de una política pública, sin embargo tampoco puede ser suprimido *a priori*.

Ratificando este punto, el aspecto económico también tiene relevancia en los documentos de trabajo de la propuesta:

En la actualidad no es realista asumir que el mercado de carbono pueda ofrecer el grado de apoyo, y los márgenes que serían necesarios para financiar proyectos de reducción de emisiones en su totalidad. Los recursos provenientes de este mercado sólo logran cubrir – salvo excepciones – una fracción de las inversiones requeridas (Climate Focus 2009: 30).

Ahora, independientemente de la economía, siempre habrán posiciones que verán en la propuesta de moratoria una iniciativa que se sostiene por sí sola al garantizar ya sea los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, el respeto a la naturaleza como sujeto de derechos, la conservación de la biodiversidad del Yasuní, imperativos de orden jurídico a raíz de los convenios suscritos por el Estado ecuatoriano (169 OIT) o su legislación interna (Constitución del Ecuador & normativa secundaria). Sin embargo existen dos realidades económicas que influyen de manera inevitable en este aspecto: La dependencia al petróleo en su componente energético y su componente fiscal.

Dependencia al petróleo

Este punto es muy amplio y tiene tantas implicaciones que se podrían escribir textos enteros al respecto. En el presente caso se va a dar una idea general de la situación al respecto para contextualizar el marco en que se desenvuelve la propuesta de moratoria.

La importancia relativa de las fuentes de energías fósiles en el consumo, se incrementó⁷⁰ del 75% al 85% en el periodo entre 1996-2007 (Fontaine 2010: 174) lo que se puede interpretar como un desequilibrio y que de hecho es interpretado como una situación negativa por parte del Estado, apreciable en el Plan de Nacional de Desarrollo:

La matriz energética del Ecuador no hace sino reafirmar la característica de nuestro país como exportador de bienes primarios de bajo valor agregado e importador de bienes industrializados. En efecto, la contabilidad energética muestra que la producción nacional, que constituye el 90% de la oferta energética total, está concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural, quedando las energías renovables (hidroelectricidad y biomasa) relegadas a un 4% de la producción nacional (PND: 114).

La dependencia de la energía de hidrocarburos tiene componentes sectoriales, en nuestro caso el primer lugar lo ocupa el transporte “(...) en el Ecuador el sector de los transportes es el primer consumidor de energía” (Fontaine 2010: 183). Esto tiene que ver con las

⁷⁰ En el plan Nacional de desarrollo se puede ver “Hay un incremento sostenido en la demanda de energía para el transporte y la industria, ésta ha aumentado de 36 a 55% en los últimos 16 años” (PND: 225).

políticas energéticas –subsidios- que favorecen la existencia de un parque automotriz en expansión con características de alto consumo. Esto también es recogido por el PND:

Al ser el sector de transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible trabajar sobre este sector, buscando la eficacia y eficiencia del sistema. El transporte además tiene serias implicaciones ambientales en ciudades en las cuales el alto volumen de tráfico genera problemas de embotellamientos y contaminación ambiental (PND: 115).

El uso energético en sí no es un problema: Lo que constituye un problema es garantizar las fuentes de energía y la calidad del uso que se le da a esta energía⁷¹. Está claro que un consumo dirigido a la producción es mejor que un uso no energético producto de las pérdidas –por ineficiencia-. En el caso del Ecuador el consumo –garantizar fuentes- de derivados es un problema, el aumento en el sector automotriz como se ha visto impacta en los volúmenes consumidos. Si se piensa que la asignación del precio de los derivados del petróleo está sujeta a limitaciones políticas (no responde a precios del mercado internacional) el peso para el erario público se acrecienta al igual que el volumen consumido sobre todo si se toma en cuenta las importaciones⁷².

La matriz energética -que es el balance de un país en el uso de energía por fuente- tiene otras implicaciones y adquiere importancia cuando se habla de un proyecto político, que como el actual, pretende iniciar un amplio proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (PND: 96-97). Esto se puede ver reflejado en la política “4.3 Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles” mediante las siguientes medidas:

(...) Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía. Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos

⁷¹ En este sentido vale la pena traer a colación el concepto de intensidad energética que es la relación entre unidad de PIB con unidad de energía equivalente en petróleo utilizada para generarlo. Este criterio da cuenta de la eficiencia energética de un país. En el caso el Ecuador si bien tiene un promedio medio en la región 0.38 toneladas equivalentes de petróleo por cada 1000 USD (Fontaine 2010)-, lo que está por sobre el índice de países como Chile o Perú.

⁷² En Ecuador las importaciones de derivados del petróleo se han acrecentado de una línea base de 249.000 toneladas métricas en 1990 a 3.730.000 toneladas métricas en 2009 (IEA 2011b: II.38).

convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos. Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios (PND: 233).

Vale mencionar aunque sea de manera breve, que el cambio de matriz energética de un país es un asunto complejo y costoso. La capacidad instalada en los componentes energéticos para el transporte, la vivienda y la industria presionan hacia la continuidad porque su sustitución por otra tecnología comprende asumir costos bastante elevados en lo monetario y la implementación, cosa que no ocurre en el caso de una adaptación de la misma tecnología o el recambio generacional de esta (que se da de manera natural).

Otro componente muy importante de la dependencia a los hidrocarburos del Ecuador radica en el aspecto fiscal, los ingresos petroleros. Este tema ha sido bastante trabajado por la academia, (Fontaine 2008, 2010; Narváez 2009) y de hecho, constituye un elemento de vital para la comprensión de la problemática del petróleo en el país. Es alrededor de los ingresos que genera más que sobre el recurso-mineral, donde radican la mayoría de problemas del modelo extractivista.

(...) en la estrategia de gobiernos anteriores subyacía el interés eminentemente crematístico del capital extractivo. Por ello la explotación petrolera ha estado por sobre los derechos fundamentales de las personas y los pueblos, por sobre las políticas de conservación e inclusive del bien común (Narváez 2009: 157).

El argumento de los defensores de la industria por lo general gira alrededor de este único punto: el petróleo es riqueza y constituye un componente esencial de los ingresos nacionales y el presupuesto del Estado. En la última década la participación de las exportaciones petroleras ha crecido continuamente, principalmente impulsada por un *boom* de precios, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

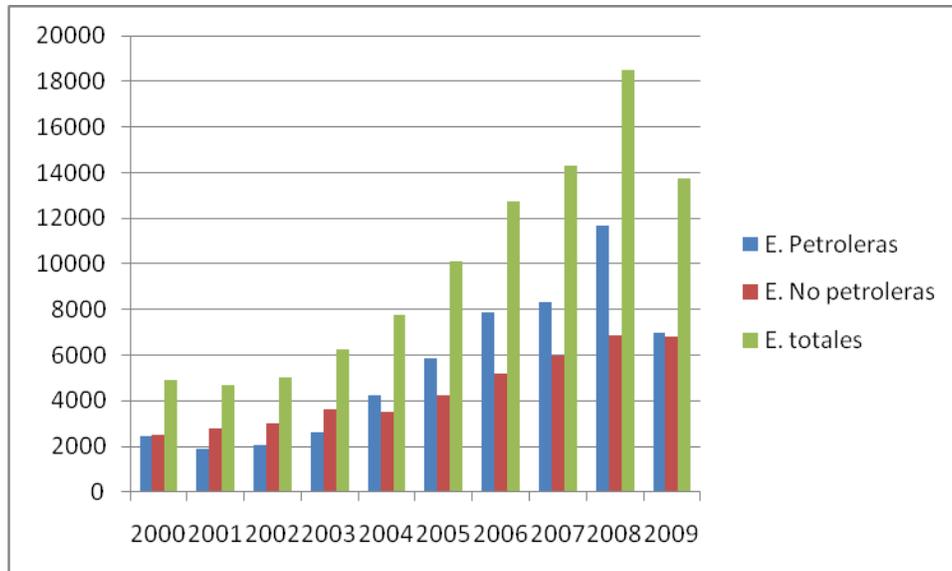


Gráfico 6. Evolución de las exportaciones 2000 - 2009 en millones de dólares. Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1823-94)

Si bien Ecuador es un mediano productor de hidrocarburos en la región y uno pequeño a nivel internacional (OLADE 2009: 24), la industria petrolera y los ingresos petroleros que constituyen la principal fuente de rentas para el país son relevantes en su economía (Fontaine 2008: 172) siendo la industria que mayores impuestos genera, desde el punto de vista empresarial la lógica es la misma, la mayor empresa del país es Petroecuador pese a los reconocidos problemas de autonomía técnica y financiera. La industria es además la que debe cargar con los costes de los subsidios antes mencionados lo cual resulta a todas luces un grave problema siendo adquiridos los derivados en el exterior a precios internacionales: “Los precios más bajos de la región (sic) a los derivados del petróleo, se encuentran en Venezuela y Ecuador” (OLADE 2007: 14).

CAPÍTULO 3: INSCRIPCIÓN DE LA MORATORIA PETROLERA EN LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Introducción: Moratoria propuesta atípica

Como se ha observado, existen varias versiones de la propuesta de moratoria, sin embargo para este ejercicio interesa saber la propuesta ‘general’, es decir, no tanto sus configuraciones específicas que han variado en el tiempo como su contenido general que ha permanecido y que la define.

Vale mencionar en este punto, que desde una perspectiva de las políticas públicas, es innegable que una propuesta de moratoria para un país que depende altamente del petróleo y que tiene innumerables necesidades de desarrollo como el Ecuador, resulta más que innovador: se constituye como una iniciativa de ruptura que implica varios riesgos.

El hecho de la existencia de la propuesta no es tan relevante como el hecho de que haya sido asumida por un gobierno y que además, se haya ‘vendido’ a nivel internacional como una nueva forma de hacer las cosas. El problema es que transcurrido más de un lustro, la propuesta no termina de despegar y si bien la explotación tampoco, los problemas socio-ambientales en la zona del Yasuní siguen vigentes así como los imperativos energéticos y económicos que presionan al Estado.

3.2 El proyecto de moratoria como construcción

Es evidente que existen eventos observables y cuantificables que revisten el carácter de problemáticos desde una perspectiva social, ecológica y económica. Las dinámicas de la extracción petrolera en el oriente ecuatoriano están revertidas de este halo: existen poblaciones y espacios que ciertamente sufren consecuencias negativas, afectando varios aspectos de la vida social sea esto la salud de los pobladores, el tejido económico y social, la cultura de los pueblos originarios o el estado de la naturaleza, entre otros.

Ahora, esas situaciones que son problemas ciertamente, no se constituyen *per se* en problemas públicos, es decir tratables por la autoridad, si no se cumple lo observado anteriormente: se requiere que se conjuguen las situaciones problemáticas, con las opciones de su resolución y el momento político que permita posicionarlas para que accedan al

campo de asuntos tratables por el gobierno. La mera definición de los problemas es un asunto fundamental, como lo expresa Birkland:

The way a problem is defined is an important part of this persuasive process and is important in the choice of solutions. The social construction of a problem is linked to the existing social, political, and ideological structures at the time (Birkland 2007: 71).

Como decíamos en relación a la inclusión en la agenda, que los hechos están sujetos a interpretaciones, por lo que la configuración que ciertos actores le den al asunto difícilmente será la misma que le den otros actores. En este punto por ejemplo, hablando en líneas generales, podemos decir que las los espectros industrial-productivo y ecologista profundo tendrán aproximaciones a la problemática ambiental funcionales a sus intereses, divergentes por no decir adversas.

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación. Más aún, aunque compartiéramos un marco común de referencia pocas veces los hechos relevantes son plenamente conocidos o conocibles (Elder y Cobb 1993: 91).

La extracción petrolera cae en el rango de asuntos que ha visto modificada su percepción en el tiempo, al menos por una parte de los actores del sistema político. Cuando se encontraba en las fases iniciales de explotación, se vio como una oportunidad de desarrollo inmejorable: la abundancia del recurso y buenos precios internacionales apuntaban a que éste podría ser un pivote de desarrollo nacional y elemento de inserción internacional en mejores condiciones.

Sin embargo, ya para la década de los ochenta, esa misma extracción ‘benigna’ empieza a percibirse de otra manera. Para ciertos actores (sobre todo comunidades afectadas y actores con conciencia ecológica) se convirtió en un problema público cuando se la empezó a definir como una categoría social negativa, compuesta por procesos que distorsionan la economía, destruyen el ambiente y generan impactos sociales y culturales negativos.

Como se ha mencionado, la propuesta de moratoria es atípica dentro del historial de políticas energéticas y ambientales del Ecuador. Su configuración inicial (la que nos

interesa puesto que es la que se insertó en la agenda) adolece de limitaciones profundas que dejan asuntos sin cerrar, si se quiere ‘vacíos’ de su formulación. Esto se explica, como se ha venido diciendo, porque al momento de configurar la problemática se escogieron ciertas variables por sobre otras. Es decir los actores que empaquetaron el asunto construyeron en función de unos intereses particulares sin considerar temas que, aunque relacionados, les resultaban periféricos. Y es que para posicionar un asunto no se requiere que este este infaliblemente estructurado, ni siquiera que sea funcional, basta que tenga un grado de verosimilitud tal que pueda ser incorporado en el momento correcto:

(...) en el proceso de la formación de una agenda, lo que se considera es el hecho y no necesariamente la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. Para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable. No necesita ser factualmente correcta e incontrovertible (Elder y Cobb 1993:92).

Por eso, respecto de la propuesta de moratoria, si bien se puede concluir que sus promotores no han diseñado soluciones económicas viables ni han diseñado un sistema realista de protección del ambiente -lo que no resuelve el problema de fondo, la conservación-, ésta propuesta se logró insertar en la agenda porque se encontraban alineados los flujos políticos, de problema y de solución, es decir estaba abierta la ventana de políticas.

- ***Corriente del problema.*** Con el petróleo como eje conductor, una serie de asuntos vinculados se agruparon, por un lado los innegables impactos del extractivismo en el territorio, encuadrables en los conflictos socio-ambientales: los impactos sobre el ambiente y las poblaciones indígenas que ven modificados tanto sus culturas como su relacionamiento con el entorno. Por otro lado la dimensión económica del petróleo: las necesidades de un Estado dependiente de los hidrocarburos y las distorsiones de los bienes transables tanto en lo a que tejido se refiere como repartición y correcto uso de la riqueza - sobre todo en las zonas de extracción-. A estos dos se les sumó la dimensión de asuntos propiamente energéticos como el cambio de matriz, implementación de energías renovables, mejora de la eficiencia energética, el pico del petróleo y temas más vinculados a las consecuencias del uso de fósiles, a saber las emisiones de carbono y la mitigación del

cambio climático como razones de una economía post-petrolera. Por último, se incorporaron aspectos valorativos o de carácter ético si se quiere: la industria es ante todo una manifestación del expansionismo extranjero que se expresa en lógicas de apropiación de recursos y de ejercicio del poder, de enclave en lo económico y de sometimiento y aculturización en lo social.

- **Corriente de la solución.** El eje conductor de las soluciones partía de un enfoque de oposición al sistema capitalista de mercado vigente. Por ello cualquier cosa que fuese antípoda del sistema se constituía en respuesta. Así, el flujo de las soluciones incluía la renuncia al sistema de consumo imperante y sus mecanismos de mercado para asignar valor, por insuficientes. Se asocia también a la renovación ética necesaria de transpolar los valores invirtiendo la racionalidad instrumental (en lo filosófico) por el *sumak kawsay* y el reconocimiento de la naturaleza como un *alter* con derechos y desde la historicidad mediante la exigencia de la implementación de una justicia norte-sur que apoye la conservación de pueblos y naturaleza basadas en una obligación histórica de los países industrializados de reconocer su participación en la destrucción del patrimonio común atmósfera producto de su desarrollo, constituido como deuda ecológica (una lógica de justicia climática de trasfondo). En lo técnico, existe un escepticismo respecto al desarrollo y la tecnología a la que se les consideran productos de occidente y diseños incompatibles con los modos de vida que se tratan de conservar y el nuevo modelo post-extractivista al que se aspira. Con ello, el insumo petróleo es *perverso* porque las lógicas de extracción estarían inexorablemente vinculadas a las peores prácticas corporativas: destrucción de la naturaleza y de los pueblos o en el mejor de los casos –cuando hay responsabilidad social corporativa a lo Bloque 16- subyugación y asistencialismo dependiente de los pueblos a las empresas y pérdida de soberanía y control sobre los territorios y ambiente por parte del Estado y sociedad.

- **Corriente del momento político.** El momento político que permitió el acoplamiento de problema y solución es claro: la victoria electoral del Alianza País, una coalición de gobierno formada por una serie de movimientos de centro e izquierda, abrió varias posibilidades políticas y de formulación de políticas. Así en lo político, se pudo acceder a espacios de gobierno-administrativos donde el direccionamiento de la política exterior, la

economía y el ambiente podrían modificarse. En la misma línea, la coalición logró captar la energía necesaria para cuestionar una serie de premisas del sistema político al punto de exigir el cambio de la misma estructura jurídico-institucional. Por último, la unión de estas dos dimensiones (capacidad de administrar y cambio institucional) abrieron la oportunidad para que se formulen políticas que con la anterior institucionalidad y coalición gobernante no se hubieran podido lograr: A saber modificación formal del relacionamiento con el ambiente, reconocimiento de derechos de pueblos no contactados, cambio de relaciones Estado-empresas así como la asignación de los recursos del petróleo. Otras políticas más ambiciosas como el reconocimiento de derechos de la naturaleza y la moratoria petrolera, si bien fueron adoptadas por la corriente política, no se han cristalizado de la misma manera que reformas más concretas -como el cambio de infraestructura vial- ni constituyen prioridades, como lo constituyeron para los actores que –justamente por la corriente política- inicialmente las impulsaron.

Las tres corrientes se conjugaron y coincidieron con la apertura de una ventana que estaba determinada por el entorno político en plena reestructuración:

In addition to the one [window] opened by the emergence of a pressing problem, a window can be opened by an event in the political stream –a change of administration, a shift in national mood, an influx of new members of Congress. Politicians decide to undertake some sort of initiative on a particular subject, and cast about for ideas (Kingdon 2003: 174).

Como se puede observar La propuesta entonces, conjuga los elementos mencionados en una forma que se podría enunciar con la siguiente proposición: “Exigir a la comunidad internacional (países desarrollados) una contribución económica fundamentada en la deuda ecológica y la justicia norte-sur, que permita conservar en tierra el petróleo de los campos ITT al que el Ecuador renuncia, mantener el ITT sin intervención e implementar tecnologías renovables que permitan romper la dependencia de los fósiles y la eficiencia energética. Todo en pos de implementar una economía post-petrolera, no-extractivista, de bajo consumo energético, que evite emisiones de carbono al atmósfera al mismo tiempo que respeta el medio ambiente, los pueblos originarios y el *sumak kawsay*”.

Si bien esta proposición es una reducción de la propuesta, es bastante ilustrativa en lo que se refiere al contenido y como ha sido presentado. Da cuenta también de la complejidad de lo que se solicita, porque se conjugan aspectos nacionales e internacionales, ambientales y económicos, energéticos y éticos, que no siempre son compatibles o que de hecho se confrontan bajo la lógica del enunciado de querer implementar un sistema anti-sistema con consideraciones económico-crematísticas para oponerse al capitalismo. Lo importante en todo caso es que esta proposición contradictoria y todo, permanece hasta la actualidad: (...) una vez establecidas las definiciones, éstas pueden permanecer como premisas de las políticas públicas por mucho tiempo, a pesar de que se haya cuestionado su validez empírica (Elder y Cobb 1993: 93).

Desde un punto de vista del activismo, que se sirve de manera usual estrategias de ‘ruido’ para posicionar su agenda, esto basta. En palabras de una de sus representantes: “At the end of the day doesn’t count too much to be right as to be loud⁷³”

3.3 Ventana de políticas: Cambio de época.

Para la inserción de una propuesta como la moratoria petrolera en la agenda estatal, el momento político que se vivía, era algo fundamental e imprescindible. El ascenso de la ‘Revolución Ciudadana’ al poder en el Ecuador representó en muchos aspectos una gran sucesión de ventanas de oportunidad. Por un lado, la tendencia ideológica que imperaba era de reforma profunda en unos casos y anti-sistémica en otros. En segundo lugar, la nueva corriente estaba compuesta de nuevos actores que históricamente estuvieron al margen de los estamentos decisorios, por lo que traían consigo visiones también periféricas que lograron ubicar temas difícilmente tratables en el contexto histórico. Por último, la misma dinámica electoral y de cambio, llamaba a hacer las cosas de manera diferente: En un proceso que se definía por ser la antípoda de lo que le precedió, había un llamado implícito a hacer las cosas de manera diferente. Al respecto Kingdon:

During a time when reform is in the air (...) the system deals with many more agenda items than it does during a more placid time. There may be a similar cycle over the life of an

⁷³ Susan Maples, abogada y activista de Revenue Watch, conferencia sobre cláusulas de confidencialidad celebrado en Flacso Febrero de 2010

administration. The system may absorb more agenda items during an administration's honeymoon period, when many of its resources are at their height, than later in its tenure (Kingdon 2003: 185).

Lo mencionado, se puede observar en los diferentes niveles y ámbitos sociales. El proyecto político implicaba una nueva forma de gobernanza ya que pretendía cambiar los elementos estructurales. Ya sea desde la institucionalidad formal, cambiando el marco jurídico; el ámbito social reconfigurando las relaciones de poder y llamando a una revolución en los comportamientos y recambio de valores; y, desde lo económico mediante la intervención en el tejido productivo y modificación de algunas de las lógicas de mercado imperantes.

Este proceso evidentemente tocó al sector energético y al ámbito ambiental. Se observó en políticas concretas como el la repartición del excedente de renta petrolera (99/1) o en la designación de actores vinculados al ecologismo como autoridades sobre los sectores productivos. Éste último punto es muy relevante, porque la propuesta de moratoria, si bien conjugada y apoyada por algunos grupos, logra incorporarse a la agenda gubernamental de mano de Alberto Acosta. Este emprendedor político caracterizó su gestión como Ministro de Minas y Petróleos por llevar a cabo una serie de políticas contra-intuitivas respecto del manejo de los recursos naturales de su cartera de Estado (Vale recordar la moratoria minera y suspensión de concesiones por ejemplo). Su lógica de acción congruente con los valores ecologistas y opuesta al extractivismo, se manifestó también con políticas hacia los pueblos 'en aislamiento voluntario' y fue ciertamente determinante en la configuración de la nueva Constitución del Ecuador que incorporó conceptos totalmente ajenos a la tradición jurídica occidental, e igualmente innovadores. Entre ellos un cambio de paradigma de relacionamiento entre humano y naturaleza, asignándole a esta una condición de ente y no de mero recurso, además sujeto de derechos y en consecuencia tutelable.

La propuesta de moratoria pertenecía a este grupo de políticas y se constituyó como un evento más en una cadena de acontecimientos novedosos y atípicos que pretendían cambiar la relación entre el humano y su entorno, así como también el sistema económico vigente.

Lo relatado no es un asunto menor, porque implica que en el sistema político (y sus ámbitos de influencia) se lograron insertar actores con una visión de reforma radical y cuyos valores

quedaron incorporados en el sistema al formar parte de la estructura institucional-jurídica. Esto por si mismo no representa un riesgo o amenaza. Pero eventualmente si podría generar conflictividad porque incorpora de manera parcial valores, conceptos e instituciones que se oponen por definición a la estructura del sistema, volviéndose mutuamente incompatibles, con lo que las contradicciones e incongruencias no tardarían en llegar. Surge entonces la pregunta de ¿cómo se lograron insertar estos actores en el espacio gubernamental?

3.4 La inclusión de la moratoria petrolera en la agenda pública

Como se ha visto, no existe algo así como un problema y su resolución. Lo que existe por un lado son diferentes construcciones sociales de los problemas, es decir un conjunto de valores, asuntos, percepciones e intereses, que son empaquetadas y catalogadas como problemas. Mientras que por el otro existen ‘flotando’ opciones (Kingdon 2003 :172), que son presentadas como soluciones para un problema el momento en que un actor con voluntad o emprendedor político, logra conjugarlas y engancharlas en un solo asunto.

Es justamente esto lo que ocurrió con la moratoria petrolera. La problemática ambiental de las actividades petroleras, las distorsiones a la economía que produce en el sector transable de la economía extractivista, las afecciones sociales tanto en calidad de vida como en cultura y el aspecto energético se presentaron como un mismo conjunto problemático con el petróleo como elemento vertebral cohesionador. Tal como se lo ha presentado, sin el petróleo no existiría ninguno de los asuntos descritos, la propuesta presentada entonces solucionaría una inminente crisis ‘del último pedazo’, del ‘petróleo o vida’⁷⁴, del *peak oil* y otras urgencias inminentes:

(...) es productiva la estrategia política que utilizan los patrocinadores de políticas, al fomentar un ambiente de urgencia e inventar ‘crisis’. Para este fin, se pueden manipular los eventos con la esperanza de despertar la atención por un cierto problema por un conjunto de problemas y para agudizar su carácter de urgente (Elder y Cobb: 1993: 101).

⁷⁴ Eslóganes promocionales de la campaña ‘Amazonia por la Vida del grupo’ ambientalista Acción Ecológica.

En la misma línea, se encontraba la idea de conservación del ambiente. Esta idea que implica detener la frontera agrícola, productiva y en general cualquier intervención antropogénica que cambie el estado natural del ambiente, tomó en algún punto la forma de ‘moratoria’, es decir suspensión de cualquier acción de afectación. Esta opción -ya que es una entre muchas pensables- se convirtió en solución al momento de emparejarla con un problema específico, la explotación petrolera.

La idea de una moratoria como se ha observado ha estado ‘flotando’ en el espectro político al menos desde el año 2003. Los actores del ambientalismo activista han estado realizando acciones de presión más o menos eficaces⁷⁵ al menos desde el año 1989. Y así mismo el ecologismo en general ha estado tratando de posicionar la problemática socio-ambiental en la sociedad civil desde los noventa.

Las comunidades indígenas y en general la población local de la región amazónica ecuatoriana han luchado por mantener las condiciones sociales y evitar las externalidades negativas del extractivismo, aunque mayormente se han preocupado de satisfacer las deficitarias necesidades básicas y obtener algo de la renta petrolera.

En entorno político nacional, desestructurado desde los mediados de los noventa, no podía generar políticas claras ni continuas ante la volatilidad de los gobiernos y las autoridades sectoriales. Esta inestabilidad sistémica se traducía en políticas que no llegaban a implementarse ya sea por el insuficiente tiempo de gobierno de una coalición dada o por la incapacidad de gestión de instituciones sometidas a presiones presupuestarias y políticas insalvables.

Este entorno caótico en el que estaba sumido el Ecuador como antecedente, llevó a que una serie de actores grupos y tendencias, normalmente fraccionadas, se agrupasen en torno a ‘puntos fuertes’ de reforma institucional. Alianza País, como propuesta política constituyó de hecho una coalición de actores diversos, que pese a la diferencia de programas

⁷⁵ Dependiendo del punto de vista. Si se repara en los logros puntuales sobre el reconocimiento de territorios indígenas, el establecimiento de redes y la inclusión de temas en la agenda política, su actuar ha sido ciertamente exitoso. Por el contrario si se repara en que su discurso anti-sistema no ha calado en la sociedad, ni se han resuelto los conflictos socio-ambientales o mejorado la gestión estatal de los ámbitos ambiental y energético, su accionar no es del todo exitoso.

compartían intereses comunes, a saber reforma institucional, reforma de la balanza de poder y cambio en el estado de la economía nacional.

La unión que surgió de estos actores permitió a la coalición llegar al gobierno y abrir ventanas de oportunidad hacia nuevos individuos-administradores y nuevas tendencias-políticas públicas. Si se repara en la configuración inicial del gobierno esta estaba formada por la coalición Alianza País y una serie de partidos tradicionales que, si bien tenían trayectoria política propia, se sumaron a la nueva corriente (Pachakutik o el MPD por ejemplo). Desde un punto de vista conceptual, la coalición era tan rupturista que al cambiar la estructura jurídica del Estado, se rompieron premisas históricas del Derecho y por contrapartida se incluyeron valores y conceptos que obedecían a una corriente diferente a la occidental tradicional.

Con un marco institucional en modificación (aun antes de la Constitución 2008) y con actores ávidos de cambio, se formularon en los diferentes niveles de gobierno una serie de políticas públicas no vistas que se incluyeron en la agenda. En línea con la tendencia de la coalición, estas políticas eran de ruptura porque se constituían en muchos de los casos no solo como reformas incrementalistas sino como verdaderas revoluciones sectoriales.

Además de los cambios importantes en el personal, es de notar que una administración nueva llega comprometida con ciertos grandes temas recogidos durante la campaña presidencial y legitimados por el voto (...) Mientras la nueva administración busca la manera de llevar a la práctica estos grandes temas por medio de programas concretos, tiende a ser receptiva ante propuestas de política que sean congruentes con ellos (Elder y Cobb 1993: 99).

La propuesta de moratoria petrolera constituye justamente un ejemplo del segundo caso: se trata de una formulación de política pública, que aglutina una serie de problemas a los que da una solución no intentada anteriormente: compensación internacional por no explotación de un recurso para la conservación y otros fines económicos y técnicos.

Para representantes del ambientalismo como Acción Ecológica (A través de Alberto Acosta) pertenecer a la coalición gobiernista, significó poder actuar por sobre sus capacidades reales (punch above their weight) y lograr incorporar en la agenda institucional

un asunto que ni siquiera se encontraba desarrollado en la agenda sistémica. Si se quiere, la pertenencia a la coalición gobiernista permitió ‘saltarse’ los pasos de socialización y discusión política. Se aprovechó la ventana de oportunidad, empero con el tiempo se perdió el control de los eventos por parte de los que formularon la propuesta:

This unpredictability and inability to control events once they are set in motion creates a dilemma for the participants in the process. To the extent that they have any discretion over the opening of a window, they need to ask themselves before unlatching it whether they risk setting in motion an unmanagementable chain of events that might produce a result not to their liking (Kingdon 2003: 177-178).

El problema como se lo formuló derivó en una política (la de moratoria) que modificó el subsistema en el que se mueve el ambientalismo (Sabatier y Weible 2007: 128): Se pudo conjugar el caso paradigmático de no-gestión estatal Yasuní con los valores anti-capitalistas y anti-extractivistas de la corriente de ecología política, desde una posición de gobierno e instancias oficiales.

Este mero hecho representa un quiebre gigantesco en relación a la posición de estos actores en el espectro político. Desde una visión positiva (para ellos) se logró acceder de la periferia del sistema al centro, pasando a ser decisores y ya no solo promotores. Desde una aproximación negativa, se encontraron en la situación de que su accionar ya no solo debía denunciar y formular propuestas (típico del activismo) sino direccionar, administrar y formular acciones desde el gobierno.

Esto último, la gestión de la propuesta que el ecologismo profundo planteó, resultó ser un asunto muy complejo. Una cosa es empaquetar una serie de asuntos con una serie de soluciones y aprovechar el momento político para venderlas y otra muy distinta es tomar ese conjunto de temas y llevarlo a cabo.

Como se mencionó, los elementos cognitivos, las creencias y el estado de la ciencia y la técnica son determinantes en el proceso del cambio político. Así mismo se ha mostrado que los actores tienden a interpretar el mundo desde sus propias condiciones e información de manera muy impermeable a los asuntos que se opongan a su sistema básico de creencias. En relación a la propuesta, esta devino de un segmento del ecologismo muy específico y

gracias a la falta de discusión sobre la iniciativa, no se dio el proceso de lucha (pugna de ideas) necesario para que la propuesta se alimente de las observaciones de sus adversarios y surja como una propuesta más coherente. Sin embargo, el esfuerzo es comprensible ante la ausencia sistemática de políticas claras por parte del Estado:

A veces la agenda ambiental es producto de la participación ciudadana en general o de grupos que proponen problemas cuya definición es respaldada por otros grupos que refuerzan la presión sobre el gobierno y se movilizan, estos ejemplos son más visibles en los países en desarrollo, donde las instituciones democráticas son precarias (Narváez 2009: 169).

Dicho esto, no sorprende que la propuesta de moratoria que se saltó la discusión política para aterrizar en la agenda institucional, empezara a ser cuestionada desde varios frentes (otros actores y coaliciones) que desde otras perspectivas (otra formación, valores y creencias) sacaron a la luz las inconsistencias de la configuración dada a la propuesta.

A modo de ejemplo, la industria no requería formular una contrapropuesta a la iniciativa de moratoria de los campos ITT⁷⁶, bastaba poner en duda las premisas básicas de la misma para desmontar el discurso alrededor de ella y ratificar que el modelo extractivista, pese a sus notables falencias, seguía siendo desde un punto de vista Estatal una fuente de ingresos importantísima y en consecuencia, herramienta facilitadora de los objetivos gubernamentales. Todos perjuicios ambientales, sociales y de gobernabilidad del extractivismo no superen a los beneficios de la industria desde una perspectiva tecnocrática:

Se puede entender que los líderes políticos sean renuentes a invertir su tiempo, energía y capital político para promover cuestiones con poca probabilidad de éxito y con expectativas muy bajas de utilidad en el corto plazo (Elder y Cobb 1993: 100).

Con el tiempo no sorprendió el recurrente cambio de actores estatales que sostuvieron la propuesta oficial de moratoria. Tampoco sorprendió que esta propuesta no constituya una

⁷⁶ (...) no existe una contrapropuesta extractivista, en sentido estricto, simplemente está latente la consigna empresarial de que hay que explotar los recursos naturales en función de los intereses nacionales, se hace énfasis en que la explotación de recursos naturales no renovables en el Ecuador ha aportado con el 48 por ciento de las exportaciones en el país entre 1972 y 2006 y con un tercio de los ingresos del Estado entre 1995 y 2004 (Narváez 2009: 152)

unidad programática sino de hecho constituya varias versiones dependiendo del momento y sus gestores.

Con el tiempo, se puede decir que la inclusión de la propuesta de moratoria petrolera en la agenda de las políticas públicas, de manera tan temprana y en la configuración que se presentó, resultó perjudicial para el modelo planteado (esto es la no explotación de un recurso a cambio de una compensación internacional). Esto pese a que en la práctica, su sola existencia ha logrado cuestionar los proyectos de expansión de la frontera extractivista en el Yasuní. La configuración de la propuesta aunque imperfecta en unos casos y francamente contradictoria en otros, logró insertar en la agenda sistémica una problemática:

(...) las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb 1993: 78).

3.5 Reflexiones finales

La iniciativa de moratoria petrolera Yasuní ITT se caracterizó por plantear un esquema binario dicotómico. Se debate entre ‘vida y petróleo’, lo que implica una no-discusión del modelo de desarrollo: Por un lado está la visión verde o de ‘vida’, de carácter conservacionista que plantea una no-intervención absoluta y por el otro la alternativa tradicional extractivista, que se ve a sí misma como elemento de desarrollo, pero que se ha caracterizado como destructora de la cultura, tejido social y la naturaleza. Esta visión dicotómica es cerrada ya que no permite alternativas intermedias centradas en reformas a la gestión como por ejemplo una ‘explotación de calidad’. Cuando si bien es cierto que existen problemas estructurales (emisiones de CO2 por fósiles) hay asuntos que se podrían resolver con una mejor gestión (repartición renta petrolera).

Se explica la moratoria petrolera como el resultado del aprovechamiento político de un segmento del ambientalismo activista de una ventana de oportunidad que se abrió a inicios del periodo de gobierno de Rafael Correa y las coaliciones políticas imperantes en ese momento. Se explica así mismo el resultado de la iniciativa por el cierre de esta ventana y el cambio de la agenda hacia asuntos más vinculados a la gestión tradicional de los gobiernos.

En algún punto la propuesta empezó a generar fricciones con la racionalidad estatal y sus intereses, esto debido a que la moratoria petrolera fue construida en base a la lógica de un subsistema político cuya agenda difería de la de otros grandes subsistemas (económico, energético, social). Es decir, la racionalidad propia de ONG y válida en un subsistema ambiental, colisionó con la racionalidad del sistema político sistema más amplio al que se pertenecen: El Estado no puede actuar como una ONG⁷⁷ y esperar como lo hacen estas, que lleguen fondos cooperantes para iniciar proyectos. Por otro lado desde un punto de vista de la problemática específica que aborda, la propuesta falla en establecer la relación de un estado de moratoria y el cambio de matriz energética, la preparación para el *peak oil* o la resolución de la dependencia hacia el petróleo. Los fundamentos en la equidad norte-sur, la deuda ecológica o la justicia ambiental tampoco convencen: Se apela a un soporte internacional de los países industrializados para resolver un problema común (cambio climático), empero se propone una ‘solución’ absolutamente interna. La no emisión del carbono represado del campo ITT, significa la no emisión de *ese* carbono. Por la estructura del mercado global del petróleo, una provisión que no cubra la demanda será remplazada por otro oferente. Esto cobra más fuerza cuando se toma en cuenta que Ecuador es un productor marginal y como la Agencia Internacional de Energía predice, el petróleo será muy relevante al menos hasta el 2025. No existe posibilidad de una sociedad *post petrolera* al corto plazo para el Ecuador así se llegase a pagar una compensación con precios del petróleo por sobre los 120 dólares.

Pese a que la propuesta adolece de inconsistencias internas que quizá no la hagan funcional como ha sido planteada, se debe reconocer que ha logrado dos asuntos muy importantes. Por un lado ha logrado *de facto* evitar o al menos ralentizar una explotación de los recursos en el Yasuní. Por otro lado ha logrado posicionar una idea -al menos de manera parcial- en la población, que está modificando las percepciones de los asuntos ambientales y en general la idea que se tiene de la industria extractiva. El Yasuní como un *no lugar* en palabras de Narváez quizá al menos está tomando forma en la percepción de la sociedad civil

⁷⁷ Para algunos autores la propuesta de moratoria como política de conservación se convierte en una prolongación de prácticas de conservación ejecutadas por ONG ambientales: Se genera un proyecto y se busca financiamiento, solo que en este caso en una escala mayor. Se trataría de una prolongación de la tradición: ausencia de política petrolera, social y ambiental adecuadas (Bustamante 2007: 65).

ecuatoriana. Sólo resta ver si es que con el tiempo su imagen no se diluirá en la competencia con otros temas de mayor interés para la ciudadanía.

Lo que Iván Narváez llama el colapso de un lugar singular, podría bien llamarse “Colapso de un sistema singular”; esto en alusión al conjunto del sistema de gobernanza ambiental, gobernanza energética y gobernanza democrática del Ecuador que se sobreponen, colisionan y rechazan. La complejidad es la característica que enmarca esta problemática, por un lado existe un territorio particular que posee características de diversidad notables y que posee poblaciones indígenas con derecho a la autodeterminación. Por otro lado, existen sobre esos territorios imperativos propios de la modernidad y la sociedad occidental que llaman a intervenir el área en pos de recursos sin duda necesarios para el funcionamiento del Estado. Esto a la larga es un asunto insalvable porque la naturaleza del poder es perpetuarse y el estado, como una estructura de poder, no está en condiciones de renunciar a ingresos seguros que además resultan ser un gran porcentaje de su economía burocrática. Por ello, la propuesta de moratoria no resuelve mucho, es una propuesta de conservación que por su formulación (atarle al capital extranjero cooperante) nació muerta, y no resuelve los verdaderos problemas del área. Evitar que las empresas transnacionales operen en el bloque ITT no garantiza que los madereros, cazadores furtivos, colonos y etnias emergentes desplacen a los pueblos originarios y se interesen por los recursos del sector. En este punto, da la impresión que hubiera sido positiva una política de conservación que incorpore a las empresas antes que dejar el *no lugar*, en manos de actores que no tienen la capacidad ni los recursos para gestionar adecuadamente el espacio.

La verdad es que, más allá del Yasuní, lo que está en entredicho es la política ambiental, así como en otros lugares, la política social ha sido privatizada. Por ello, el Parque Nacional Yasuní encarna la esquizofrenia de un Estado que pretende conservar la biodiversidad y extraer petróleo en el mismo lugar. Por ello, el Parque Nacional Yasuní está condenado a desaparecer si la política del Estado no cambia. Ni las protestas populares, ni las declaraciones de buenas intenciones de parte de la industria, ni las sutilezas intelectuales de la ecología política podrán sustituir una política ambiental fuerte, llevada a cabo por un Estado voluntario, responsable y solvente (Fontaine en Narváez 2009: 19).

Las propuestas innovadoras y las apelaciones a valores éticos no constituyen una política pública fuerte de conservación. Mientras el petróleo sea un imperativo de la sociedad moderna, lo será del Ecuador. El Yasuní con o sin explotación industrial, seguirá siendo un área de múltiples disputas hasta la formulación de una verdadera política de conservación.

Siendo una construcción o formulación si se quiere, la propuesta de moratoria desde un punto de vista de la calidad de la política pública, conjuga elementos que no se encuentran en un mismo nivel. Como ha visto si bien la moratoria de los campos ITT evitaría la ampliación de la frontera extractiva, no existe una relación directa entre la iniciativa de moratoria con el cambio de matriz energética o el evitar emisiones de CO2, cambiar el sistema capitalista o lograr una economía post-petrolera; puesto que si bien hay un vínculo entre hidrocarburos, emisiones de CO2 y cambio climático. No existe el mismo vínculo lineal entre conservación del Yasuní, moratoria del ITT y emisiones evitadas. Ambos ámbitos (conservación y sistema) aunque pertenecen a la categoría de problemas vinculados al petróleo no se encuentran vinculados de una manera directa y dependiente; por el contrario, es evidente que generan roce en como han sido enmarcados. Aunque no corresponde analizar la eficacia de los instrumentos en este estudio, queda claro que la moratoria como ‘solución’ planteada no es eficaz para resolver ‘los problemas’ que se supone va a resolver. Con lo que si de calidad se trata, la política resulta ciertamente cuestionable aunque ahora sea complicado deconstruir el planteamiento... ‘problems become attached to solutions’.

BIBLIOGRAFÍA.-

Acosta Alberto (2006) “Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales” *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 3. Las ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO

Acosta Alberto (2009) *La maldición de la abundancia*. Quito: SWISSAID, ABYA-YALA, CEP.

Acosta Alberto, Gudynas Eduardo, Martínez Esperanza y Vogel Joseph (2009) “Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la iniciativa de no explotación del crudo del ITT” *Revista digital Flacso Andes* (15 de Mayo de 2009)

<http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10250.AcostaGudynasMartinezVogelITTEc09.pdf> (Visitado el 06 de noviembre de 2009)

Almond Gabriel (2001) “Ciencia política: la historia de la disciplina” *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.

Andrade Karen (2007) “La opinión pública frente a la extracción petrolera en el parque Yasuní” *Yasuní en el siglo XXI*. Quito: FLACSO.

ASAMBLEA NACIONAL (2012) Informe de La Ejecución Presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2011.

Bayulgen Oksan (2010) *Foreign Investment and Political Regimes: The Oil Sector in Azerbaijan, Russia, and Norway*. Connecticut: Cambridge University Press.

Birkland Thomas (2005) “Models of the Policy Process” *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Birkland Thomas (2007) “Agenda Setting in Public Policy” *The Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Londres, New York: CRC Press

Bordoff Jason, Deshpande Manasi y Noel Pascal (2010) “Understanding the Interaction between energy security and climate change policy” *Energy Security. Economics, Politics, Strategies and Implications*. Washington: Brookings Institution Press.

Bouza-Brey Luis (2005) “El poder y los sistemas políticos” *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Brauch Hans Günter (2009) “Introduction: Facing Global Environmental Change and Sectorialization of Security” *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*. Berlin: Springer.

Bravo Elizabeth (2003) Repsol en Ecuador. Oilwatch. <http://www.accionecologica.org/petroleo/repso-en-ecuador-elizabeth-bravo-oilwatch>(Visitado 04 de enero de 2010)

Bridgman Peter y Davis Glyn (2003) “What Use is a Policy Cycle? Plenty, if the aim is clear” Australia: *Australian Journal of Public Administration*. Septiembre

British Petroleum (2010) *Statistical review of world energy full report 2010*. London: BP.

British Petroleum (2011) *Statistical review of world energy full report 2011*. London: BP.

Bundeswehr (2010) “Peak Oil Sicherheitspolitische Implikationen”. Strausberg: Zentrum für Transformation der Bundeswehr

Bustamante Teodoro (2007) Detrás de la cortina de humo. Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador. Quito: FLACSO.

Calvez Marc (2008) “El rediseño de los sistemas de gobernanza en Ecuador y Venezuela” *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO.

Casar María Amparo y Maldonado Claudia (2008) *Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México: CIDE

Cisneros Paúl (2007) “Los conflictos territoriales y los límites de la cogestión ambiental” *Yasuní en el siglo XXI*. Quito: FLACSO.

Climate Focus (2009) “Análisis del concepto de una tercera versión de la Iniciativa ITT” *Climate Focus* http://www.yasuni-itt.gov.ec/contenidos.asp?id_page=88 (Visitado 04 de diciembre de 2009)

David Victor y Yueh Linda (2010) “The New Energy Order” *Foreign Affairs*. Enero-Febrero.

De Blas Guerrero Andrés (1993) “Estado, Nación y Gobierno” *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill

Department of Defense (2010) *Joint Operating Environment*. Norfolk: United States Joint Forces Command

Dye Thomas (2008) *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Elder Charles y Cobb Roger (1993) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos” *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

El Universo (2008) “Sin reglas claras el proyecto para ITT”. *El Universo*. Junio 18

El Comercio (2009) “Acción Ecológica no existe más” *El Comercio*. Marzo 10

El Comercio (2009) “Ecuador perdió su oportunidad de concretar la Iniciativa Yasuní” *El Comercio*. Diciembre 22

Feyerabend Paúl (1970) *Contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Madrid: Ariel.

FIDEICOMISO YASUNÍ-ITT (FY-ITT) Fondo de Fideicomiso: Términos de Referencia 28 de julio de 2010.

Fontaine Guillaume (2003) *El precio del petróleo Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica*. Quito: FLACSO-IFEA

Fontaine Guillaume y Narváez Iván (2007) “Prólogo-Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador” *Yasuní en el siglo XXI*. Quito: FLACSO.

Fontaine Guillaume (2007) “Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní” *Yasuní en el siglo XXI*. Quito: FLACSO.

Fontaine Guillaume (2010) *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO

Franco Rolando y Lanzaro Jorge (2006) “Política y políticas públicas: Determinación y autonomía” en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México D.F.: FLACSO-CEPAL-Miño & Dávila.

Gallardo Lucía (2009) *Yasuní-ITT: cambio de modelo por el cambio climático*. Ecuador: Vicepresidencia de la República del Ecuador & Ministerio de Relaciones Exteriores

Goldthau Andreas, Hoxtell Wade y Witte Jan (2010) “Global Energy Governance: The Way Forward” *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*. Harrisonburg: R. R. Donnelley.

Grau Creus Mireia (2002) “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis” *Políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gudynas Eduardo (2009) *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador* Bogotá: Revista estudios sociales No. 32 (04 de marzo de 2009)

Hanley Nick y Barbier Edward (2009) *Pricing Nature: Cost-Benefit Analysis and Environmental Policy*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Holden Matthew (2006) “Reflections on how political scientists (and others) might think about energy and policy”. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: CRC Press. New York: Oxford University Press

International Energy Agency (2011a) *Energy for all– Financing access for the poor*. Francia: OECD/IEA

International Energy Agency (2011b) *Oil Information 2011 edition*. Francia: OECD/IEA

International Energy Agency (2011c) *World Energy Outlook*. Francia: OECD/IEA

Jann Werner y Wegrich Kai (2007) “Theories of the Policy Cycle” *The Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Londres, New York: CRC Press.

- Kaldor Mary , Karl Terry Lynn y Said Yahia (2007) *Oil Wars*. Londres: Pluto Press.
- Khanna Madhu (2010) *Handbook of Bioenergy Economics and Policy*. New York & Londres: Springer.
- Kingdon Jon (2003) *Agendas, Alternatives and public Policies*. Boston: Longman.
- Lee James (2009) *Climate Change and Armed Conflict: Hot and Cold Wars*. Londres & New York: Routledge.
- Lovins Amory (2005) *Winning the Oil Endgame. Innovation for Profits, Jobs, and Security*. Snowmass: Rocky Mountain Institute.
- Lyne Mona (2008) *The voter's dilemma and democratic accountability. Latin America and beyond*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Madlener Reinhard (2009) "The economics of energy in developing countries" *International Handbook on the Economics of Energy*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Martínez Esperanza (2009) *Yasuní: El tortuoso camino de Kioto a Quito*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- McCarl Bruce, Maung Thein y Szulczyk Kenneth (2010) "Could Bioenergy Be Used to Harvest the Greenhouse: An Economic Investigation of Bioenergy and Climate Change?" *Handbook of Bioenergy Economics and Policy*. New York & Londres: Springer.
- Medlock Kenneth (2009) "Energy demand theory" *International Handbook on the Economics of Energy*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Mény Yves y Thoenig Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Finanzas (2010) "Subsidios nacionales totales". Documento de trabajo presentado a la Senain (Quito noviembre de 2010).
- Narváez Iván (2009) *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular*. Quito: FLACSO
- OLADE (2007) *Focalización de los subsidios a los combustibles en América Latina y el Caribe*. Quito: OLADE
- Oro Tapia Luis (2003) *¿Qué es la Política?* Chile: Ril Editores.
- Parsons Wayne (2007) "Meso-Análisis: Análisis de la definición del problema el establecimiento de la agenda y la formulación de políticas públicas" *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F: FLACSO

Pascual Carlos y Zambetakis Evie (2010) “The Geopolitics of Energy From Security to Survival” *Energy Security. Economics, Politics, Strategies, and Implications*. Washington: Brookings Institution Press.

Parthemore Christine y Nagl John (2010) *Fueling the Future Force: Preparing the Department of Defense for a Post-Petroleum Era*. Washington: Center for a New American Security

Pirog Robert (2007) “The Role of National Oil Companies in the International Oil Market”. *Resources, Science, and Industry Division. Congressional Research Service*. Report RL34137. <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL34137> (Visitado 23 de agosto de 2012)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2009-2013

Reedman Luke y Graham Paul (2009) “Emissions trading and the convergence of electricity and transport markets in Australia” *International Handbook on the Economics of Energy*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Rühl Christof (2010) “Global Energy After the Crisis Prospects and Priorities” *Foreign Affairs*. Marzo-Abril.

Roth André-Noël (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Sabatier Paul y Weible Christopher (2007) “A Guide to the Advocacy Coalition Framework” *The Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Londres, New York: CRC Press

Schrattenholzer Leo (2009) “Scenarios of Energy Demand and Supply until 2100: Implications for Energy Security” *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*. Berlin: Springer.

Sim Stuart (2009) *The Carbon Footprint Wars: What Might Happen If We Retreat From Globalization?*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Smil Vaclav (2008) Energy Thinkers Ponder the Future. 5 de noviembre. New York Times. <http://green.blogs.nytimes.com/tag/vaclav-smil/> (Visitado 23 de agosto de 2012)

Smil Vaclav (2010) *Energy Transitions: History, Requirements, Prospects*. Santa Barbara: Praeger.

Suárez Esteban et al. (2009) “Oil industry, wild meat trade and roads: indirect effects of oil extraction activities in a protected area in north-eastern Ecuador” *Animal Conservation* (Marzo de 2009) The Zoological Society of London.

Surel Yves (2006) “Relaciones entre la política y las políticas públicas”, en Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Buenos Aires: Naciones Unidas: FLACSO

Thoenig Jean-Claude (1997) “Política pública y acción pública” en Gestión y Política Pública. v.6, n.1, primer semestre.

Velásquez Raúl. (2009) “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”. Bogotá: Desafíos, primer semestre.

Volpi Giuli (2005) “Renewable Energy for Developing Countries: Challenges and Opportunities” *Switching to Renewable Power: A Framework for the 21st Century*. London: Earthscan.

Vogel Joseph (2010) *The Economics of the Yasuní Initiative*. London & New York: Anthem Press.