

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y
TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013**

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

**ANÁLISIS DE GOBERNANZA EN EL SECTOR MINERO
ECUATORIANO: ENFOQUE EXTRACTIVISTA Y NEO-
EXTRACTIVISTA EN EL CASO MEGA PROYECTO “MIRADOR”
PERÍODO 2006-2012**

NOMBRE: DANNY JORGE ENDARA MUÑOZ

QUITO NOVIEMBRE 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y
TERRITORIO
CONVOCATORIA 2011-2013**

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

**ANÁLISIS DE GOBERNANZA EN EL SECTOR MINERO
ECUATORIANO: ENFOQUE EXTRACTIVISTA Y NEO-
EXTRACTIVISTA EN EL CASO MEGA PROYECTO “MIRADOR”
PERÍODO 2006-2012**

NOMBRE: DANNY JORGE ENDARA MUÑOZ

**ASESOR DE TESIS: PEDRO ALARCÓN
LECTORES/AS: IVAN NARVAEZ, TEODORO BUSTAMANTE**

QUITO NOVIEMBRE 2014

DEDICATORIA

[Dedico este trabajo a mi familia, mis padres, a mi esposa, a mis hermanas y hermano.]

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Pedro Alarcón asesor en esta investigación por el apoyo mantenido durante el desarrollo de este trabajo y su permanente guía.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
INTRODUCCION	9
CAPÍTULO I.....	12
ACTIVIDAD MINERA EN EL ECUADOR. BREVE RESEÑA HISTORICA.....	12
La preocupación por el ambiente.....	12
Extractivismo y Neo-extractivismo: La Minería en el Ecuador.....	14
El impulso neo liberal y la generación de conflictos.....	14
Marco Jurídico en la Actividad Minera: Estado Constitucional, Estado Social de Derecho	24
Gobernanza y gobernabilidad	29
CAPÍTULO II.....	36
INVERSION EXTRANJERA EN LA ACTIVIDAD MINERA.....	36
La importancia de los recursos naturales no renovables en la economía del país ...	40
Evolución de las exportaciones y relación en la matriz de ingresos vs. PIB.....	42
CAPÍTULO III	53
Análisis de situación del caso “mega proyecto Mirador” período 2006 - 2012.....	53
Antecedentes y ubicación de la zona	53
Marco Jurídico y normativa legal.....	60
Revisión de la legislación que enmarca al mega proyecto Mirador en el período 2006 - 2012.....	60
Mandato Minero.....	63
Estructura institucional del sector minero.....	66
Análisis del contrato de explotación minera firmado entre la Compañía ECSA Ecuacorriente S.A. y el Estado ecuatoriano	68
Antecedentes	68

Precio del contrato.....	72
Estudio de impactos ambientales.....	77
CAPÍTULO IV	80
INDUSTRIALIZACION A PARTIR DE RECURSOS GENERADOS POR EL NEO - EXTRACTIVISMO	80
Análisis del discurso a favor y en contra de la minería.....	83
Neo-extractivismo, gobernanza y Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.....	87
Conclusiones	94
BIBLIOGRAFIA	99

RESUMEN

El impacto que produce el ser humano en su entorno es una de las preocupaciones que actualmente se la considera prioritaria por los Estados en el contexto mundial, de este modo, se han generado espacios con la finalidad de discutirlo.

En las décadas de los años sesenta y setenta toman impulso estos escenarios que establecen instrumentos para discutir el impacto que genera el ser humano en la naturaleza, entre los cuales se puede mencionar a la Declaración de principios del Consejo de Europa cuya discusión gira en torno a la reducción de la contaminación del aire y la Carta del agua ubicando a este elemento como indispensable para la vida de los seres vivos. La finalidad de este tipo de instrumentos radica en determinar políticas adecuadas para el manejo del medio ambiente, su preservación y asegurar su existencia para generaciones futuras.

En el año 1987 e inicio de los años noventa mediante el informe Brundtland surge la discusión sobre la necesidad de determinar una actitud de gerenciamiento, es decir, administración eficaz y eficiente en el manejo de los recursos naturales, ligada a una visión economicista y un modelo económico cuyas decisiones se toman con primacía en el capital, mientras que, las acciones implementadas a favor del medio ambiente se relativizan en detrimento del mismo y los resultados obtenidos son de mayor impacto a la naturaleza.

La actitud de gerenciamiento en el manejo de la naturaleza permite el origen y fortalecimiento de la corriente neoliberal durante la década de los años noventa a nivel mundial.

El caso de América Latina no es ajeno a esta corriente y en especial para el Ecuador y su economía en el lapso de los años 1990 al 2012, este período se caracterizó por la consolidación de un modelo extractivo generador de riqueza en base a la explotación de petróleo y el advenimiento de otra actividad económica extractiva como es la minería a gran escala en el país.

Al hablar del advenimiento de una actividad económica extractiva como es la minería a gran escala en el Ecuador, cabe singularizar un ejemplo que permita introducirnos en este escenario.

De este modo el proyecto de mega minería Mirador constituye un hito debido a que inaugura en el territorio nacional la explotación de minerales, mediante un contrato entre el Estado y la compañía Ecuacorriente Sociedad Anónima ECSA, cuyo capital considerado como inversión extranjera proviene en su mayoría del gigante asiático chino.

El establecimiento de un marco jurídico adecuado otorgó las facilidades para que los recursos financieros ingresen al país con el objeto de fortalecer este tipo de actividad extractiva.

En la década de los noventa, las crisis generadas por el neo liberalismo en el Ecuador produjeron el agotamiento del sistema político y la sucesión de gobiernos en el corto plazo con gran debilidad institucional, esto significó el apareamiento de una tendencia política progresista acompañada de una economía caracterizada por altos precios internacionales del petróleo que propiciaron una ingente entrada de divisas y generación de riqueza para el país, todo esto en el marco de una constitución garantista avalada por la sociedad en el año 2008.

A partir de aquello, la proliferación de discursos a favor y en contra de las actividades económicas extractivas que históricamente han consolidado el modelo económico ecuatoriano, hacen avizorar que los recursos generados por el extractivismo se mantengan a corto y mediano plazo.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es analizar el modelo económico extractivo y neo-extractivo implementado en el Ecuador en el período 1990 a 2012, el cual a través de políticas públicas reconoce el papel protagónico del Estado y su incidencia en la gobernanza.

La preponderancia del Estado en la gobernanza se sustenta en este modelo económico neo-extractivista a través de la renta que genera, de ahí que, la interacción de los distintos actores incluidos el Estado, generan discursos y argumentos que toman como escenario la actividad económica extractiva minera cuyo hito más importante a ser analizado es el mega proyecto Mirador.

La metodología a ser aplicada para lograr esta investigación científica tal como se lo mencionó en el plan de tesis, es recurrir a claves teóricas específicas en las que se distingan la bibliografía con literatura institucional, académica, activista, que abordan y conceptualizan temas como, el extractivismo, neo-extractivismo, el rentismo, como ejes transversales a esta investigación, así como también, la economía ecuatoriana durante el período 1990 al 2012, la gobernanza minera, ambiental, la minería a gran escala y el marco jurídico.

Se aspira que el análisis de estas temáticas proporcionen claves para entender si las políticas públicas implementadas y las razones que las han impulsado, sitúan al Ecuador en el sendero del neo-extractivismo a largo plazo. Este escenario plantea como problemática adicional la necesidad de utilizar la renta generada a partir de la extracción minera como complemento en los ingresos del Estado con la finalidad de industrializar al país en base al neo-extractivismo.

El papel protagónico del Estado se refleja en la implementación de política pública que se encamina a facilitar el desarrollo del proyecto minero a gran escala en Ecuador. La renta producida por la explotación de los recursos naturales en la actividad minera, se consolidará a través de su participación dentro de la matriz de ingresos del Estado.

No se puede pasar por alto el significado que supone las actividades extractivas para la matriz de ingresos del Ecuador, por lo tanto, cabe detenerse y analizar a la renta producida por la extracción minera conjuntamente con la renta extractiva petrolera y su impacto en el erario nacional.

La política pública que se implementa y los discursos en su entorno, abren el sendero a la discusión sobre la posibilidad de dirigir al país hacia una industrialización de distintos sectores y actividades de la economía, de ahí que, esta pretensión provocaría la diversificación de sus fuentes de ingresos. El no hacerlo supone profundizar el modelo rentista que históricamente se ha enquistado de manera estructural en el país.

Es decir que la orientación de la Política Pública delinea el camino para la consecución de objetivos que produzcan cambios estructurales en la economía del país, de este modo, se identifica a la industrialización como uno de los principales objetivos a considerarse como prioritario, esto significa el desarrollo de los diversos sectores de la economía a partir de la renta generada por el neo-extractivismo. Este cambio producirá la desconcentración de los ingresos de los que se alimenta el presupuesto general del Estado y disminuirá la dependencia que actualmente se mantienen en las actividades extractivas.

De ahí que, la necesidad de tomar decisiones más verticales puede direccionar a la sociedad ecuatoriana a través de una gobernanza del tipo jerárquico que afecte la institucionalidad del Estado.

En el ámbito normativo, el marco jurídico que se configura en torno al neo-extractivismo, permite el análisis de las argumentaciones asumidas por los distintos actores en dos momentos. Por una parte un escenario donde el Estado social de Derecho determina que el orden social no es natural y el Estado actúa con el fin de perfeccionarlo, aplica una Constitución que establece programas, que se vuelven prioritarios para alcanzar los objetivos de este. “Para este modelo el orden social no es algo naturalmente dado, y tiene que perfeccionarse a través de la actuación misma del Estado. A su vez la Constitución se

transforma en una norma programática que expresa los objetivos del Estado...” (Narváez, 2012: 78-79).

Es decir donde el acto administrativo se vuelve protagonista, mientras que, la ley pierde su razón de ser al limitar los derechos de las personas con la finalidad de alcanzar dichos objetivos programáticos, como ejemplo claro que es producto del neoliberalismo se tiene a una Constitución del Estado aprobada en el año 1998 que prioriza políticas de mercado orientadas a la privatización y desmantelamiento del Estado.

Por otra parte se tiene un segundo escenario en el que la Constitución del año 1998 es reemplazada por una constitución garantista en el año 2008, en esta nueva Constitución se acude a la preeminencia de los derechos de la persona por sobre los derechos patrimoniales y esgrime conceptos como el Buen Vivir. “Las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución del Ecuador, parten del reconocimiento del Estado como «constitucional de derechos y justicia» (art. 1), frente a la noción tradicional de Estado social de derechos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 44).

Desde la perspectiva de la política pública, en la que es preponderante tomar en consideración las teorías centradas en el Estado, se debe tener en cuenta que mediante el enfoque de la toma de decisiones, esta permanece concentrada en los individuos o grupos específicos de la sociedad a la que orientan por medio de los lineamientos que adoptan y las políticas públicas que eligen para ser implementadas y desarrolladas. Estas circunstancias hacen que se establezca en las estructuras del Estado, una mayor o menor institucionalización del mismo. “El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos” (Roth, 2007: 30).

CAPITULO I

ACTIVIDAD MINERA EN EL ECUADOR. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La preocupación por el ambiente

La tendencia que se evidencia a nivel mundial en torno a reducir el impacto que la acción del ser humano genera en la naturaleza ha levantado preocupaciones que han sido tratadas con mayor impulso a partir de la década de los años sesenta.

Algunas de estas preocupaciones han sido recogidas en diversos instrumentos como son; la Declaración de Principios del Consejo de Europa que versa sobre la Lucha contra la Contaminación del Aire, aprobada el 8 de marzo de 1963, en la que se trata de que los Estados miembros se comprometan a realizar cambios administrativos y adopten medidas para reducir la contaminación del aire; la Carta del Agua, proclamada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 por el Consejo de Europa, que trata a este líquido como vital, indispensable para la vida humana y en general para los seres vivos; así también, otro hecho a mencionarse es la Declaración sobre las Políticas del Medio Ambiente de Carácter anticipativo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, orientando a la implementación de herramientas e instrumentos económicos, financieros y normativos que permitan anticipar las consecuencias que pueden producirse en el medioambiente.

Declaración de Principios del Consejo de Europa Sobre la Lucha Contra la Contaminación del Aire [...] Carta del Agua del Consejo de Europa [...] Carta de los Suelos del Consejo de Europa [...] Declaración sobre las Políticas del Medio Ambiente de Carácter anticipativo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE... (Narváez, 2012: 506-507).

La preocupación en el cuidado del medioambiente es una de las necesidades primordiales que tiene el ser humano para preservar su existencia y la de las generaciones futuras.

En torno a esta preocupación se establece que se tiene la capacidad de preservar, remediar y mitigar el medio ambiente, por lo que se impulsa la aparición de conceptos que definen estas capacidades y se dirigen a establecer políticas necesarias con el objeto de lograrlo.

Sin embargo, se debe considerar que uno de los factores principales que impactan al medio ambiente, consiste en satisfacer las necesidades que generan el bienestar del ser humano, como por ejemplo el transporte, la comunicación, la alimentación, el comercio etc. que son actividades que consumen energía y su finalidad pretende lograr el desarrollo.

En el año 1987 se publica el informe Brundtland en el que se pone de manifiesto el discurso liberal occidental, mismo que introduce un nuevo concepto denominado desarrollo sostenible, caracterizado por una actitud de gerenciamiento en la relación entre el ser humano y la naturaleza, maximizando su uso y administración en términos de eficiencia y eficacia.

El discurso del informe Brundtland parte del corazón mismo de la modernidad occidental. Es por esta razón que lo llamamos liberal [...] El mundo Brundtland, en efecto, da por sentadas una serie de realizaciones de la modernidad liberal de Occidente: la creencia en la posibilidad de un conocimiento científico objetivo... (Escobar, 1999: 76-77).

También se puede mencionar al informe del Club de Roma que trata al estado del planeta y la necesidad de dirigir a las sociedades hacia una reducción en la emisión de bióxido de carbono para evitar el calentamiento global, la deforestación y la necesidad de desarrollar el uso de fuentes de energía alternativas a las convencionales. “Informe del Club de Roma [...] trata sobre el estado del planeta [...] los autores abogan por una política internacional aplicable a tres frentes. La reducción de la emisión de bióxido de carbono [...], la reforestación y el desarrollo de nuevas formas de energía [...]” (Narváez, 2012: 509).

Esta preocupación ha llevado a las sociedades a tomar conciencia, respecto a la necesidad de impulsar la racionalización en la explotación de los recursos naturales a nivel mundial, sin embargo de ello, a pesar de existir la conciencia de racionalizar la explotación de los recursos, esta preocupación se contrapone

directamente con el estilo de vida y la manera en la que se satisfacen las necesidades del ser humano basada en la explotación indiscriminada de la naturaleza y la necesidad de dar un giro a la relación de sojuzgamiento y violencia lo cual representa un cambio cultural .

Extractivismo, neo-extractivismo: La minería en el Ecuador

El impulso neo liberal y la generación de conflictos

Para entender el impulso que recibió la corriente neoliberal, así como también, la generación de conflictos producto de esta línea de pensamiento durante la década de los años 90, se requiere precisar algunos conceptos como son el extractivismo y el neo-extractivismo como antecedentes que influyeron en la región.

La extracción de recursos naturales en América Latina no es un tema nuevo en el ámbito académico, tanto es el caso que a partir de la época de la conquista, este modelo se fue perfeccionando como un mecanismo para el uso de colonizadores y se lo denominó como extractivismo, este concepto aborda la problemática planteada sobre la extracción y acumulación de los recursos naturales movilizados desde América Latina hacia ciudades céntricas, polos de desarrollo del capitalismo con el fin de atender las demandas y necesidades que sustentan el bienestar de sus habitantes, así como también, su estilo de vida. Esta modalidad hizo que se establecieran regiones dedicadas a explotar y producir materias primas con la finalidad de abastecer a otras que se especializaron como productoras de manufactura y base de la industria.

El extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años. Con la conquista y la colonización de América, África y Asia empezó a estructurarse la economía mundial: el sistema capitalista. Esta modalidad de acumulación extractivista estuvo determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. (Acosta, 2011: 85).

El extractivismo comprende la explotación de recursos naturales como es el caso del petróleo, los minerales, incluso el ámbito pesquero, agrícola y forestal, entre los problemas que pueden generarse en la aplicación de este modelo extractivo de acumulación se han identificado entre otros; la manera en la que se extraen los recursos sin una previsión explícita y racional que no comprometa las posibilidades de las generaciones futuras, así también, la institucionalidad puede verse afectada en la medida en que se desarrollan mentalidades rentistas que apuntalan modelos clientelares y patrimoniales, que tienen como resultado la pluralización de la pobreza acompañadas de crisis económicas periódicas, en el caso de economías que dependen de la extracción petrolera, minera, se puede distorsionar la estructura económica priorizando los factores de capital, trabajo, etc., al desarrollo de estas actividades.

La historia de la región nos cuenta que este proceso extractivista ha conducido a una generalización de la pobreza, ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”. Todo esto profundiza la débil y escasa institucionalidad democrática, alienta la corrupción... (Acosta, 2011: 87).

La expresión moderna del extractivismo recoge algunos elementos que cambian de manera significativa esta modalidad denominándola neo-extractivismo. Los cambios a los que se hace referencia radican en el papel protagónico que adquiere el Estado en la participación en el control y acceso de los beneficios que produce la explotación de los recursos naturales.

Otro elemento que se puede evidenciar es que parte de la renta producida y la participación a la que accede el Estado en las actividades extractivas, son direccionadas a financiar programas y proyectos sociales ligados a la educación, salud, vivienda, infraestructura, sin embargo, la problemática de la extracción de los recursos naturales se mantiene con todo lo que ello implica, una distorsión en la estructura económica, sociedades de consumo no industrializadas, la consolidación de mentalidades rentistas entre otros aspectos, es decir, que los gobiernos impulsan el mantenimiento y reproducción del neo-extractivismo como factor de consolidación y legitimación social. “El capital es un producto colectivo; no puede ser puesto en movimiento sino por la actividad conjunta de

muchos miembros de la sociedad y, en última instancia, sólo por la actividad conjunta de todos los miembros de la sociedad. El capital no es, pues, una fuerza personal; es una fuerza social.” (Marx, 1848: 41).

Como antecedente previo a tratar sobre la minería en el caso ecuatoriano, es necesario, analizar la realidad política, económica y social desde la perspectiva del Estado.

Existen tres períodos de tiempo que deben ser mencionados como etapas relevantes de esta investigación, un primer período que comprende los años 1972 a 1976 etapa en la que inicia en el Ecuador la fase extractiva industrial más importante con el petróleo como protagonista, esta fase fue liderada por el gobierno autodenominado nacionalista del General Guillermo Rodríguez Lara, por otra parte, se tiene un segundo período en la década de los años noventa marcado por el desarrollo e impulso de la tendencia neoliberal y el consecuente desmantelamiento del Estado, por último, se identifica un tercer período que abarca desde el año 2000 hasta el 2012, donde el Estado retoma el papel preponderante como actor y potencializa el rol planificador, dicta la política pública a ser implementada mediante su institucionalidad y desarrolla planes y programas que se financian a partir de la renta que genera el neo-extractivismo.

Para el año 1972 se marca el punto de partida en la producción petrolera a gran escala en el Ecuador y la política petrolera era orientada a dejar resuelto el principio fundamental de que los hidrocarburos son propiedad del Estado de manera imprescriptible. “El Ministro de Recursos Naturales, Capitán de Navío Gustavo Jarrín Ampudia, por su parte había declarado: La política petrolera ecuatoriana se sustenta en el principio fundamental de que los hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Reconoce su carácter de recursos limitados y agotables...” (Gordillo, 2005).

En el Plan Nacional Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 se estableció la necesidad de un programa de geología y minería que contribuya al bienestar y mejora de las condiciones de vida de los ecuatorianos mediante el aprovechamiento de los

recursos naturales del país. Las metas planteadas esbozan la necesidad de incrementar la explotación minera encaminada a abastecer los requerimientos de materia prima en el mercado interno así como el aumento en las exportaciones.

Según datos del Plan Nacional Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 de la Junta Nacional de Planificación, para el año 1970 el volumen de extracción de minerales como el cobre se encontraba en el rango de 1'124,660 libras, esto significa la extracción de alrededor de 511,000 Kg. o 511 toneladas métricas, mientras que la proyección que se hace para el año 1977 es de 3'597,591 libras de cobre que corresponden a 1'635,268 Kg. o 1635 toneladas métricas del mineral, estos datos nos dan la idea de la capacidad de extracción minera del país para la época, enmarcándolo en la minería de pequeña escala al asumir que en el año 2012 se pretenden explotar volúmenes muy superiores en lapsos de tiempo más cortos como se expone en el tercer capítulo de esta tesis. (JUNAPLA, 1973-1977: 238, 240).

Cabe recalcar que para esta etapa las actividades extractivas a gran escala se limitaban netamente al petróleo, mas no a la minería, que pese a ser una actividad venida desde la misma etapa de la colonia, se desarrollaba de manera incipiente a escala artesanal y pequeña escala. Por tanto y como antecedente general del extractivismo a gran escala en el país el petróleo es el referente.

En el ámbito de la renta el Gobierno Militar organizó a las instituciones competentes para regular la renta originada en la extracción del petróleo, de esta manera se evidenciaba al rol del Estado ecuatoriano como fundamental en la distribución de los recursos obtenidos por esta actividad económica, sin embargo, la falta de mecanismos adecuados por parte de las instituciones del Estado que sirvan y contribuyan a establecer consensos y acercamientos con los actores sociales, derivaron en la ausencia de participación de estos últimos en la renta petrolera. “El problema de los conflictos relacionados con la renta petrolera se debe a la vez a la ausencia de consenso para canalizar la inversión social y a la escasa participación de los sectores sociales a esta renta” (Fontaine, 2007: 426).

En el transcurso de la década de los años setenta, el Ecuador cambió su estatus de ser un país no petrolero a ser un productor mediano de petróleo y aparecieron nuevos escenarios en los que se incrementó la dependencia tecnológica para su explotación, con el recurrir de la década de los años ochenta y noventa se impulsarían tendencias liberales que se recogieron en el modelo económico neoliberal, este modelo configuró el contexto propicio para la desregulación del sector petrolero con el fin de captar e incrementar la inversión extranjera directa.

La dependencia tecnológica generada al momento de extraer los recursos petroleros, hizo que el país entre los años 1990 – 2000, implemente políticas públicas de corte neoliberal, direccionadas a apuntalar las privatizaciones mediante el discurso de modernización estableciendo que los parámetros utilizados en la época no eran los adecuados para administrar de forma competitiva al Estado, la necesidad imperiosa de mejores manejos en la administración de los procesos e índices de medición de eficacia y eficiencia al momento de utilizar los ingresos públicos y la calidad de su gasto, impulsó este discurso de modernización circunstancia que provocó la reducción y desmantelamiento del Estado.

El desmantelamiento y reducción del Estado mediante la implementación del modelo neoliberal significó para el Ecuador la generación de escenarios desfavorables en lo referente a la participación de la renta extractiva.

...al volverse productores medianos de petróleo, Ecuador y Colombia habían entrado a una nueva forma de dependencia tecnológica y económica de los países del Norte. Esa evolución llevó a una aceleración de la liberalización y de la desregulación del sector petrolero para atraer las inversiones internacionales directas (Fontaine, 2007: 480).

De esta manera se puede identificar como mencionamos anteriormente que en el transcurso de las décadas de los años setenta y ochenta, el Ecuador al pasar de ser un país mediano en la producción petrolera ocasionó que la dependencia a los ingresos que genera este recurso se incremente, así como también suscitó en el caso de la tecnología requerida para

extraerlo. Se estructuró en la economía del Estado como fundamental el rol que cumple la naturaleza en los ingresos del Estado determinando la base de su riqueza.

El extractivismo presente en el Estado y en los países de la región como ya se ha registrado anteriormente, se han caracterizado históricamente por tener una gran riqueza en términos de ingresos y energía que es proporcionada por la extracción de su materia prima, donde se incluyen a los recursos no renovables, mientras que, en el ámbito político, social se han presentado crisis desencadenadas por las políticas neoliberales aplicadas en la década de los años noventa. Estos factores se configuraron para la década del año 2000 en escenarios propicios para el advenimiento de nuevos gobiernos denominados progresistas, que se caracterizan por utilizar los recursos provenientes de las actividades extractivas en la implementación de planes y programas sociales, este es el caso de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador.

En el transcurso del año 2000 y 2010 en materia de las actividades extractivas se ha expedido un marco normativo en el que la preeminencia del rol del Estado es manifiesta, la participación en la renta que generan estas actividades, denota el cambio en la práctica de la política privatizadora presentada en la década anterior, produciendo normativa en los ámbitos de control, regulación y funcionamiento de la empresa estatal, así como el tratamiento a las empresas y corporaciones extranjeras que invierten en el Ecuador, en otros términos se reforman los regímenes fiscales con el fin de obtener mayores ingresos alimentados de la renta extractiva para el Estado. “La política petrolera del Gobierno de Correa persigue equilibrar la repartición de la renta entre el estado y el sector privado, para garantizar un mayor nivel de ingresos y financiar así los gastos públicos” (Fontaine; 2008).

Por esta razón la renta producida por el neo – extractivismo, en las que se puede identificar especialmente a la actividad petrolera y minera a gran escala, están financiando programas y proyectos de orden social como educación, salud etc., que legitiman al modelo político implementado en este gobierno, diferenciándose únicamente del modelo extractivista en la medida en que el Estado participa en la renta extractiva y el papel que adopta frente a esta circunstancia económica.

Este modelo neo-extractivismo permite realizar un análisis de las políticas públicas aplicadas en el Estado, llevándonos a correlacionar dentro de las actividades extractivas económicas que históricamente han sido parte de la matriz de ingresos, a incluir una nueva actividad extractiva a gran escala como es la minera con el fin de aumentar y formar parte de los ingresos del Estado que no necesariamente apuntala la necesidad de industrialización y supone en cambio la diversificación de la cartera de materia prima en este caso minerales para exportación como parte de la balanza comercial.

La minería a gran escala en países de la región permite conocer como antecedente, que esta actividad extractiva ha provocado degradación y afectación al medio ambiente que históricamente ha sido causa de conflictos ambientales y de movilización socio-ambiental.

Estos conflictos ambientales y movilización socio-ambiental tiene como actores a campesinos, estudiantes, ciudadanos, activistas, simpatizantes y críticos adversos frente al discurso minero, organismos como ONG's y otro tipo de organizaciones como las de Derechos Humanos, es decir un sin número de actores que se comunican, se organizan, surgen e interactúan en torno a la minería.

Esta diversidad de actores, convergen frente al neo-extractivismo minero creando redes y flujos de información que permiten a este fenómeno no sea considerado únicamente en el ámbito local sino que se vuelva cada vez más complejo y globalizado.

En el caso de la extracción minera, estos fenómenos abarcan relaciones y actores que van desde los campesinos, estudiantes y ciudadanos protestando la minería en Cajamarca, los activistas y las personas simpatizantes en los países del Norte y del Sur escribiendo cartas protestando los daños socio-ambientales ocasionados por la minería, hasta los oficiales de programa de las ONG y organizaciones de derechos humanos quienes también cuestionan las formas actuales de desarrollo minero. Parece muy forzado sugerir que el concepto de red social ofrece la mejor manera de entender tales fenómenos tan complejos, no-contiguos y dispersos (Bebbington, 2004: 3).

En el caso ecuatoriano, las políticas desarrolladas y aplicadas a partir de la década de los años 90 en torno a la actividad minera, se vieron impulsadas por el Banco Mundial, este último se constituyó como un actor fundamental en el proceso para realizar reformas

estructurales mediante el desarrollo de proyectos que buscaban relacionar la tecnología al concepto de una mejor gestión ambiental para de este modo generar el conocimiento de los recursos naturales realmente existentes en el país.

La industrialización minera a gran escala en el Ecuador, inició mediante la implementación de procesos encaminados a desarrollar una política de apertura a la inversión extranjera privada, esta política se la identificó desde la década de los años ochenta en el marco del Consenso de Washington. “... con la política de apertura económica del Consenso de Washington, desde los años ochenta, el Ecuador inició un proceso tendiente a atraer y asegurar la inversión extranjera privada para el desarrollo de una minería industrial a gran escala” (Acosta y Sacher, 2012: 13).

Entre las políticas adoptadas con el fin de dar facilidades y atraer a la inversión extranjera directa hasta el país, se encuentran desde ventajas en los aranceles e impuestos, hasta la no existencia de regulación ambiental concreta que permita un manejo de los impactos en la naturaleza.

Por otro lado y con el fin de incentivar las actividades mineras en el Ecuador, el Estado recibió un crédito otorgado por el Banco Mundial en el año 1994 con el objeto de implementar PRODEMINCA, proyecto de desarrollo minero y control ambiental, cuyo propósito en el Ecuador era establecer un escenario más favorable para la inversión extranjera de transnacionales. “El resultado de este reordenamiento evidenció la concesión de un porcentaje significativo de la superficie nacional” (Garbay, 2008: 1).

Como se puede ver en el caso ecuatoriano un ejemplo a referir es el potencial minero existente en Intag, específicamente en la comunidad de Junín que se encuentra ubicada en el cantón Cotacachi en la provincia de Imbabura, en esta localidad (Intag) sus habitantes son campesinos que se dedican a la siembra y comercialización de café orgánico, artesanías, turismo comunitario etc.

Esta zona posee yacimientos significativos de oro, plata, cobre entre otros minerales que suscitaron la atención de empresas mineras como BISHIMETALS¹ dando cuenta del inicio de impactos ambientales en la zona como la contaminación del río Junín, la destrucción de áreas boscosas etc., esto generó malestar en sus habitantes y reclamos a la autoridad sin tener acogida en un inicio, pero posteriormente originaría la expulsión de la empresa de la zona en 1997.

En el año 2004 la empresa canadiense Ascendant Cooper Corporation compra las concesiones mineras ofertadas por el Ministerio de Energía y Minas en la zona pasando por alto la participación de la comunidad, cuya postura, era contraria a la explotación minera.

Esto fue decantando en una fuerte resistencia por parte de los habitantes hacia la empresa y las autoridades mientras que se generaban acciones judiciales penales por parte de la empresa contra dirigentes de la zona, planes de compra de tierras entre otras acciones que tuvieron efectos como el tráfico de tierras etc. “La compañía minera Ascendant Cooper, para vencer la férrea resistencia de la población de Intag, recurrió a una serie de estrategias, que fueron implementadas desde 2004” (Garbay, 2008: 2).

Las demandas existentes por parte de organizaciones sociales se han venido incrementando en la región por medio del ejercicio de la acción pública, al tener en el Ecuador el impulso de esta actividad minera a gran escala, es necesario que el Estado realice la revisión de las políticas públicas que se aplican en la actividad, esto es indispensable con la finalidad de tener una sociedad informada, la cual permita re-direccionar la implementación de la acción pública logrando que desde el Estado se adopten políticas más inclusivas y adecuadas para afrontar el neo-extractivismo minero para todos sus actores tanto en el Ecuador como en la región.

...diversidad de organizaciones sociales demandan del Estado la revisión de la política minera, ante los conflictos sociales que se han producido en las últimas dos décadas de exploración de minerales metálicos (específicamente oro y cobre) [...] Esto es relevante, además, en un ámbito global en el que América Latina se ha convertido en la región que

¹ BISHIMETALS.- Subsidiaria de Mitsubishi Transnacional Japonesa dedicada a la minería.

más ha incrementado su producción minera en las últimas dos décadas y el consumo de metales como el cobre [...] puede duplicarse en la región en las próximas dos décadas (Cisneros, 2011: 22).

La actividad económica minera y la política pública aplicada por gobiernos ecuatorianos en la década de los años noventa, generaron conflictos socio-ambientales como se explica en el caso de Intag debido a la tendencia e ideología neoliberal como se advierte en párrafos anteriores.

Adicionalmente, los conflictos socio ambientales que produce la actividad minera, surgen en medio de discursos de actores que se encuentran tanto en contra como a favor del desarrollo de la actividad.

Por una parte cuando se analiza el discurso que se expresa en contra de esta actividad, se encuentra que la construcción de este, se hace con mucha racionalidad y expone entre lo más importante la existencia de normas ambientales escasas, una débil institucionalidad, la baja participación de las comunidades y pobladores de las zonas afectadas, el escaso acceso a la información, la cual se conoce una vez iniciada la fase de explotación, leyes favorables que dicta el gobierno cambiando el estatus a estas actividades declarándolas como estratégicas debido a los ingresos que generan, en el aspecto de la afectación al ambiente, entre los impactos observados se encuentran la deforestación, la afectación a los recursos hídricos, los residuos y la falta de saneamiento ambiental.

Por otra parte al analizar los discursos a favor que justifican el desarrollo de esta actividad extractiva, señalan las bondades que podrían existir en torno a esta, como es el caso de adaptar políticas públicas para mejorar la gobernabilidad del Estado mediante los ingresos producto de la actividad, la distribución de la riqueza en forma local reflejada en el aumento de empleo y creación de nuevos mercados que reducen los índices de pobreza en estas zonas, el manejo de operaciones limpias mediante tecnología de punta sin afectación a la naturaleza.

Estos discursos señalan los aspectos negativos y positivos en torno a la explotación de estas actividades, las diferencias que se identifican en los discursos, evidencian en el

caso ecuatoriano, por una parte se otorgan derechos a la naturaleza por medio de la Constitución y por otra parte se impulsa la explotación de las actividades extractivas.

En el marco del neo-extractivismo al comparar este modelo con el extractivismo, se puede identificar diferencias sustanciales, tales como, la participación en la renta y la orientación de estos recursos a inversión social, sin embargo, en cuanto a la naturaleza, se producen impactos ambientales como resultado de la explotación de los recursos no renovables, adicionalmente, la naturaleza está ligada a una visión crematística que la valoriza y el fin de esta explotación de los recursos es satisfacer la demanda de materias primas en el mercado mundial.

...en el presente artículo se postula que existe un neoextractivismo progresista, donde si bien hay algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las viejas prácticas, de todos modos, se mantiene el mismo estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas. Si bien el Estado juega un papel más activo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. (Gudynas, 2010: 1).

Con el interés de abordar y facilitar el entendimiento sobre la incursión del Ecuador en la actividad económica minera a gran escala, es necesario conocer los cambios que ha sufrido el marco normativo legal y el establecimiento del escenario idóneo para el desarrollo del neo-extractivismo en el país.

Marco Jurídico en la Actividad Minera: Estado Constitucional, Estado Social de Derecho

La expedición de leyes como es el caso de la Ley de Minería 126, expedida mediante Registro Oficial suplemento No. 695 de 31 de mayo de 1991, que en su capítulo segundo, determina las facilidades para otorgar concesiones en esta actividad extractiva tanto para actores económicos nacionales como extranjeros, de este modo se refleja la influencia de la ideología neo liberal en el Ecuador al momento de expedir esta normativa.

Así mismo, en el marco jurídico implementado en el Ecuador durante los años 90 se visibiliza la elaboración de códigos de minería que establecen políticas y normativa económica orientada al desmantelamiento y reducción del rol del Estado en esta actividad extractiva.

En la primera década de los años dos mil, con la Ley Trole II o también llamada Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, se produjeron concesiones de grandes superficies y plazos extensos a sociedades y personas naturales, tanto nacionales como extranjeras, para la exploración y explotación de minerales con poca rigurosidad en normas de consulta previa, a esta ley se puede incluir también los reglamentos sustitutivos al Reglamento General de Minería.

A nivel nacional, en 1998 se realiza la reforma de la Constitución por parte del Congreso Nacional, donde se cambia importantes instrumentos legales como la Ley Minera 254[1], denominada también Ley Trole II. Esta Ley generó efectos negativos sin precedentes en el país a través del “mercado de concesiones”, el estado entregaba grandes áreas de territorio en calidad de concesión mediante un título único a 30 años a empresas, sociedades y personas nacionales y extranjeras, para que realicen la exploración y explotación de minerales con procesos muy débiles de consulta previa a las comunidades locales (Eguiguren y Jimenez, 2011: 116).

Una vez realizado el análisis económico del Estado en la época en la que el modelo neoliberal se desarrolló y entre el período del año 2000 hasta el 2005, se marca una ruptura y agotamiento del sistema político de partidos con el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, donde la ingobernabilidad latente fue la constante que impulsó un cambio en el escenario político, económico y social, dicho escenario abonó el apareamiento de gobiernos de corte progresista que se caracterizan por la aplicación de política económica, que recupera la participación del Estado en la renta extractiva.

Al incrementarse las fuentes de ingreso al erario nacional, el Estado pudo retomar el rol planificador y establecer políticas con la finalidad de redistribuir la renta producida por el neo-extractivismo y orientadas al gasto social.

Es importante establecer el nuevo marco jurídico que se implementa en el Ecuador para desarrollar la actividad económica minera a gran escala, se aprueba con la ley de Minería publicada en el año 2009 en el registro oficial suplemento # 517 por parte de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Como mencionamos en el párrafo anterior, el determinar las reglas y normativa legal que se implementa en lo referente a los recursos no renovables nos permitirá elaborar un criterio mediante el cual se determinará el modelo que se busca para el país, considerando que este modelo puede ser una etapa de transición con el objetivo de dejar de lado al modelo extractivo y neo – extractivista históricamente arraigado en la sociedad ecuatoriana.

La industrialización podría ser el objetivo a ser alcanzado en base a los recursos que permite tener el extractivismo y de este modo dar un salto cuantitativo y cualitativo hacia la tan ansiada industrialización y desarrollo del país mediante la inversión en varios campos como son en la manufactura de productos con un valor agregado o también la inversión en el talento humano como recurso inagotable, pilar del desarrollo.

Por lo tanto, al hablar de escenarios jurídicos se puede mencionar la existencia de una innovación en el espacio latinoamericano, el marco jurídico que se produce en el Ecuador por medio de la constitución aprobada en la Asamblea Constituyente del año 2008, otorga por primera vez derechos a la naturaleza.

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. (Constitución Política de la República del Ecuador: 2008).

Hablar de esta propuesta en la que la naturaleza es sujeto de derechos supone un giro bio - céntrico que articula la necesidad de respetarla y restaurarla contraponiéndose con el giro economicista en el que el papel de la naturaleza se lo entiende a partir de la valorización monetaria.

De esta manera también se busca permitir la implementación y desarrollo de políticas públicas en pro de la gestión ambiental que puedan servir como soporte para alcanzar el Buen Vivir.

El Buen Vivir es adoptado como paradigma alternativo al desarrollo, este paradigma fue acogido en las constituciones tanto ecuatoriana como boliviana en los años 2008 y 2009 respectivamente. De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador en el preámbulo introductorio menciona “Decidimos construir, una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades” (Constitución Política de la República del Ecuador: 2008).

En la actualidad el buen vivir y el *sumak kawsay* tienen una perspectiva política y constitucional, desde esta perspectiva, se pone de manifiesto la necesidad de repensar una alternativa al desarrollo concebido por el paradigma liberal y el capitalismo como modelo en las sociedades modernas.

Por un lado estableciendo sin discusión la magnitud que serviría de referencia para examinar el incremento de la capacidad productiva: el crecimiento económico, expresado como la variación del PIB/hab. a lo largo del tiempo, hasta el punto de que algún autor, caso de Galbraith (1984), llegaría agudamente a señalar que “No hay ninguna otra estadística con una autoridad más convincente. Para los economistas y para otras muchas personas, la tasa de crecimiento es la dinámica del capitalismo moderno”. (Unceta, 2009: 7).

De allí que, la propuesta en otorgar derechos a la naturaleza se presenta en un escenario en el que el desarrollo económico ha mantenido un sitio como paradigma indiscutible en la cultura moderna occidental, de este modo, la búsqueda de esta perspectiva en el trato a la naturaleza como sujeto de derechos, debe ser la oportunidad que oriente al ser humano al cambio en la relación con ella, dicho cambio va más allá y plantea como un derecho específico de esta, a la restauración ecológica. “En efecto, la nueva Constitución presenta el concepto de derechos propios de la Naturaleza, utiliza tanto el término Naturaleza como la

palabra *Pachamama*, y da un paso todavía más novedoso al plantear la restauración ecológica como otro derecho específico” (Gudynas, 2009: 35).

Por un lado al hablar de la necesidad de buscar alternativas al desarrollo y por otro lado identificar la implementación del neo-extractivismo en el país, nos obliga a retomar a la Constitución aprobada en el año 2008, como el marco jurídico garantista en el que supone la prelación de los derechos fundamentales por sobre los patrimoniales conjuntamente con la ley de Minería aprobada posteriormente en el año 2009, como referencia para la negociación y contratación del proyecto minero a gran escala.

Los derechos de autonomía (derecho – poder) tanto políticos como civiles y las relaciones entre derechos (de libertad y sociales) generan conflictos que afectan al núcleo de la democracia constitucional. Al respecto Ferrajoli (Ferrajoli, 2006: 88-90) sostiene que no hay conflicto sino subordinación, entre el ejercicio de los derechos secundarios de autonomía y el conjunto de los derechos fundamentales primarios. Es decir, la jerarquía no existe entre los derechos secundarios de autonomía y los primarios, todos igualmente fundamentales e indisponibles por sus titulares [...] Si en un determinado ordenamiento se pudiera privar por vía negocial de tales derechos, estos dejarían de ser en él universales, y, por tanto fundamentales, y se convertirían en derechos disponibles, desiguales, y, por tanto patrimoniales (Ferrajoli, 2006: 101 en Narváez, 2012: 82).

Si se hace referencia a los derechos fundamentales enunciados en la Constitución estos se han identificado como una de las preocupaciones primordiales para el Estado frente a los derechos patrimoniales. Por tanto, el discurso oficial orienta la discusión y expone la necesidad de tener una redistribución de la riqueza para evitar la inequidad social, de esta manera recurre a la renta que produce el neo-extractivismo con la finalidad de lograr dicha distribución implementando normativa que así lo permita.

De acuerdo también, al Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 “En un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse a reducir las brechas sociales y económicas y a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 37).

De esta manera, se determinaría mediante la inversión y la renta minera la factibilidad de creación de empleo así como otras fuentes alternativas de producción, las mismas que permitan el desarrollo tradicional concebido por occidente de los pobladores de la zona, así como también, provoque un impacto a nivel nacional que cubra y satisfaga de mejor manera las necesidades básicas de la población en el Ecuador.

Estos escenarios que han sido contruidos por los diversos sectores de la sociedad a niveles local, regional, nacional e internacional permite plantear preguntas relativas a si la minería a gran escala en el Ecuador deja como aprendizaje un escenario de construcción de políticas mineras y ambientales con mejores condiciones. A su vez permiten mejorar la atención de las demandas sociales frente al Estado y a la explotación de los recursos mineros en el país.

En el ámbito político se puede analizar si la política que implementa el gobierno actual impulsa un cambio o si por el contrario mantiene la decisión de dirigir al Ecuador hacia un modelo neo-extractivista de exportación de naturaleza, el mismo que no permite el desarrollo de alternativas al modelo tradicional evitando inclusive la industrialización del país.

Gobernanza y gobernabilidad

Frente a la gobernanza y a la gobernabilidad del Estado se analizan los espacios de poder disputados a nivel local y nacional por parte de los actores económicos, políticos y sociales, de manera que, mediante la interrelación de éstos se adopta la política pública.

En el Ecuador la interrelación e interacción que mantienen los actores económicos, sociales y el Estado, determinan la toma de decisiones por la cual definen su gobernanza.

De este modo, la gobernanza ha sufrido una transición en el país, desde un primer momento en el que se puede identificar al Estado, como uno de los actores más afectados de la década de los años noventa, donde la implementación de políticas privatizadoras en el

marco del neo-liberalismo, produjeron el desmantelamiento y la reducción del papel del Estado, mientras el actor económico fue el que mantuvo la primacía en el modelo de gobernanza resultante.

En un segundo momento identificamos en la década del año 2000, a un Estado que se fortalece, se vuelve fundamental y se caracteriza por la recuperación en la participación de la renta extractiva que le permite retomar el rol de Estado Planificador.

Dicho rol le otorga la capacidad de emitir política pública, ejercer la rectoría, la implementación y el control mediante sus instituciones, las mismas se legitiman por medio de la orientación de recursos provenientes del neo-extractivismo al gasto social.

El entendimiento de los roles que adoptan los actores y los procesos que influyen en los sistemas políticos, sociales con el modelo resultante de estas interacciones, aparecen fruto de las reformas liberales de la década de los noventa, en las que el Estado permitió una fuerte intervención de otros actores como son los económicos con el fin de minimizar la acción por parte de este.

Los estudios de la gobernanza aparecen como producto del análisis de las reformas liberales y liberalizadoras de mediados de los ochenta y la década de los noventa, donde el estado decidió intensificar el grado de apertura de su campo de acción a la intervención de otros actores, tanto de la sociedad civil como del mercado. De tal forma, el cumplimiento de las tradicionales tareas de dirección y control pasó a pensarse a la luz de la disminución de los roles del Estado y la desregulación de las actividades de todos los actores para permitir y alentar un funcionamiento más cercano al *laissez faire* en la producción de servicios y bienes públicos. (Cisneros, 2011: 88).

De esta manera se establece un primer ciclo o etapa en la que se busca adaptar los procesos a un sistema político, social establecido y en una segunda etapa, se identifica el modelo resultante de la interacción de estos procesos con los sistemas políticos, sociales implementados. “... los procesos de ajuste frente a los sistemas sociopolíticos (gobernabilidad) y el modelo que emerge de estos procesos (gobernanza)” (Kooiman, 1993b: 46 citado en Fontaine, 2010: 88).

La política pública implementada por el Estado ecuatoriano, se da en un marco neo-extractivista, donde el Estado dispone de mayores ingresos que se generan a partir de la renta extractiva y adquiere un rol planificador que orienta los objetivos, así como también, las acciones con el fin de transformar a la sociedad.

Entonces al mencionar al Estado en un rol protagónico, es necesario identificar el papel que juega la participación ciudadana como actor en la gobernanza actual, de modo que, al ubicar a la participación se puede decir que se permite su influencia para calificar la cercanía de los servicios y bienes públicos proporcionados por el Estado e influye en el alcance de estos, mediante el impulso de políticas de descentralización.

La descentralización permite una participación más activa en la localidad, esta política busca que las decisiones sean tomadas de manera más directa, más inclusiva y sobre todo mejorar la capacidad del Estado en atender las demandas de actores invisibilizados anteriormente.

Así mismo en el campo ambiental, la gobernanza minera mediante la descentralización, busca desde la localidad que sus autoridades impulsen e implementen políticas, programas, proyectos que incentiven la promulgación de normativa con la finalidad de regular procedimientos para la protección del medio ambiente, mejora en las prácticas ambientales como licencias y permisos para la explotación de los recursos no renovables así como también la participación en el control y fiscalización.

La gobernanza minera se relaciona íntimamente con la gestión ambiental y pasa por actores que desempeñan un papel al momento de la generación de proyectos mineros, por una parte uno de estos actores constituye la naturaleza, como ya se ha mencionado de acuerdo a la nueva constitución aprobada en el año 2008 es sujeto de derechos, por otra parte se encuentra la participación de los actores locales en el territorio que se convierten en socios estratégicos que acceden a incentivos para facilitar la gobernabilidad de los programas y proyectos que se relacionan a la actividad minera, así también se encuentran otros actores como la sociedad civil y grupos de interés cada uno desde su perspectiva

impulsan iniciativas que buscan ser plasmadas en nueva regulación con el objetivo de emitir políticas públicas dirigidas a la administración, es decir a la planificación, implementación, control y fiscalización de las actividades que se derivan de la explotación de los recursos minerales de la zona afectada por el desarrollo de cualquier proyecto.

Evidentemente la interacción entre los actores puede devenir en divergencias que generan los conflictos de interés.

La descentralización de la gestión ambiental en la región ha permitido a los gobiernos locales coordinar o poner en marcha políticas, planes y programas, expedir regulaciones para la protección y mejoramiento ambiental [...] En esos procesos de planificación, las administraciones municipales con frecuencia tienen la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente, y promover su involucramiento en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos. (Cisneros, 2011: 107-108).

Estos conflictos de interés son los resultados y efectos que se producen al admitir la existencia de múltiples escenarios con diferentes realidades, distintos territorios y sectores que dependen unos de otros. “El análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (Nöel, 2007: 26).

La teoría en la política pública nos lleva a considerar a aquellas centradas en el Estado donde se entrega a este una tendencia de independencia frente a la sociedad *'state centered'* cuya característica es que los grupos y los individuos determinan, deciden y eligen la política a ser implementada para el resto de la sociedad y no al contrario.

Las instituciones que forman parte del Estado, se encuentran conformadas dentro de sus estructuras por individuos con un bagaje propio de experiencia que les permiten adaptarse o en su defecto moldear al sistema.

De ahí que aparece la disyuntiva sobre la interacción existente entre instituciones e individuos, donde los institucionalistas empíricos mencionan que podría ser unidireccional y que el comportamiento del individuo se determina debido a su participación en el sistema, la estructura o institución.

Este tipo de argumentaciones aparecen a partir de discusiones sobre el institucionalismo como una mezcla entre la entidad, la estructura mediante valores generados y los factores culturales que hacen de la institución o estructura tener una mayor o menor complejidad así como también mantener un mayor o menor profesionalismo mediante una acepción verticalista.

La estructura plantea un proceso de arriba hacia abajo y la puesta en marcha de procesos jerárquicos para asegurar la vigencia de la ley. “Fundamentalmente, el institucionalismo empírico da por sentadas las instituciones políticas y sociales de una sociedad, y luego intenta determinar si esas instituciones tienen alguna influencia sobre el comportamiento de sus miembros” (Peters, 2003: 138).

Al hablar de institucionalismo en el Ecuador, este estaría siendo implementado en la sociedad de manera que la rectoría y la articulación de las políticas públicas son emanadas desde los entes o instituciones rectoras que son creadas por el Estado con el fin de fortalecer las capacidades de acercamiento y atención al ciudadano.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el entender el tipo de política pública que se implementa en torno a un sector extractivo, se requiere diferenciar los problemas que atañen a la gobernabilidad y a la gobernanza. Así para los años setentas en lo que refiere a gobernanza se habló de relaciones que se mantenían entre unos y otros actores, el resultado es la obtención de política pública que servía para encaminar las decisiones de una sociedad hacia la búsqueda del bienestar y mejora consiguiente del estilo de vida.

Posteriormente al ingresar en la década de los años 90 se puede identificar la implementación del modelo neo-liberal y las políticas públicas dirigidas a la reducción del Estado y regulaciones que favorecen y facilitan el ingreso de capitales de inversión extranjera directa. Estas circunstancias lograron distorsionar a la economía ecuatoriana haciendo que el modelo capitalista de rapiña precarice el bienestar de la sociedad, los actores económicos privilegiaron y sobrepusieron el ámbito económico por sobre los ámbitos sociales y del Estado, demostrando a un Estado que no era el eje central en la participación y distribución de la renta extractiva, mientras que, los actores económicos si lo eran.

La gobernanza resultante a partir de este escenario y la falta de consenso generada por las presiones ejercidas por los actores que intervienen en ella, resultó en una escasa participación al momento de tomar decisiones por parte del Estado y de los actores sociales al canalizar la renta extractiva dejando la toma de decisiones en el actor económico.

Ahora bien, al hablar de la gobernanza actual (entiéndase década del año 2000 en adelante) que se desarrolla en el Estado ecuatoriano, se puede decir que, la recuperación del rol planificador por parte del Estado, impulsa las potencialidades que tiene para acercar las soluciones a la sociedad mediante la desconcentración y descentralización de competencias en la localidad.

Sin embargo, se puede ver que al momento de tomar decisiones frente a la regulación de las actividades extractivas, se encuentra, que estas decisiones son tomadas de manera más vertical, considerando la existencia de manifestaciones sociales de actores como Amazonía Vive que representa a las municipalidades las cuáles se pronuncian a favor del neo-extractivismo debido a la renta extractiva que genera y su redistribución en la localidad, así como también, aparecen por otra parte movimientos como Yasunidos, marchas de partidos políticos encabezados por Pachacutik entre otros que politizan la lucha por el agua y evidencian el conflicto de intereses existente en torno a la explotación de los recursos naturales. Por último se puede ver que la promulgación de la ley minera favorece el ingreso de inversiones de corporaciones económicas que tienen los recursos y la

capacidad de llevar adelante proyectos mineros a gran escala, este es el caso de la compañía ECSA Ecuacorriente S.A. que invierte en esta actividad extractiva industrializando por primera vez en el país la minería.

Entonces al tener una ley minera que es aprobada en el año 2009, el Estado ecuatoriano impulsa y mantiene normativa que es preferente al ingreso de inversión extranjera para el desarrollo de proyectos extractivos y asocia al país con actores económicos grandes con las capacidades para industrializar este sector en medio de una gobernanza jerárquica.

La desconcentración apunta a la capacidad de delegar las competencias específicas hacia el interior de un área, donde las instituciones locales se fortalecen para atender las demandas que surgen de la población, de modo que, se evite el mal gasto de recursos y la indisponibilidad del Estado para el ciudadano, mientras que, la descentralización busca de alguna manera el mismo objetivo, pero la diferencia radica en que las competencias son más amplias y la rectoría de la política pública es alimentada de manera local y no central.

Para el logro de la articulación de la política pública a nivel de áreas locales, regionales y nacionales el Estado ha establecido mediante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, el Plan Nacional del Buen Vivir.

CAPITULO II

INVERSION EXTRANJERA EN LA ACTIVIDAD MINERA

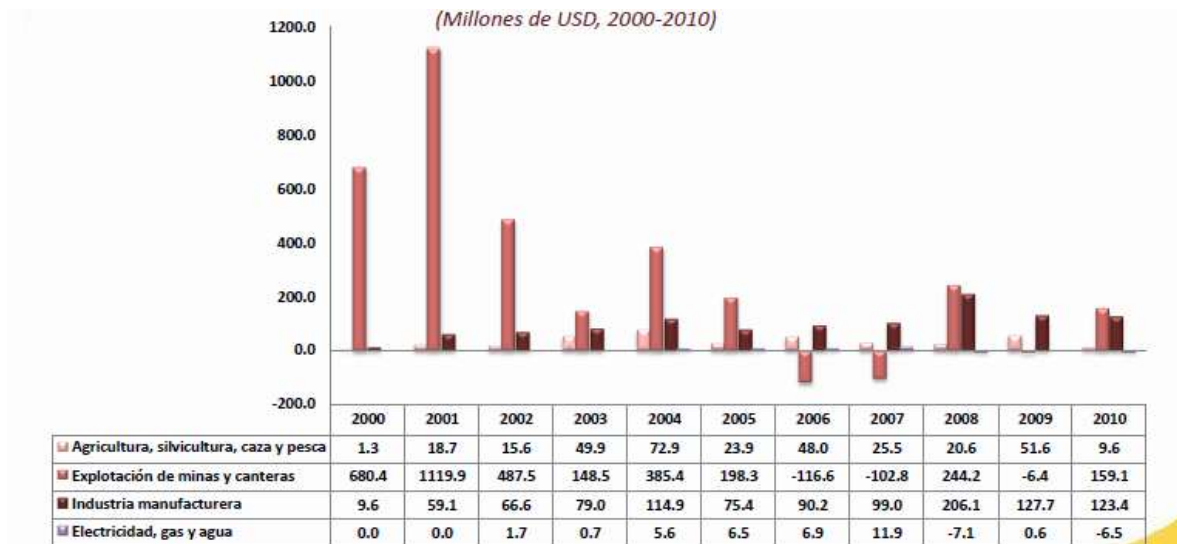
Las políticas públicas que fueron implementadas durante el período 1990 y el año 2010, permitieron establecer que mediante el modelo económico neo-liberal se impulsan medidas que estaban dirigidas a reducir el papel del Estado en la explotación de los recursos no renovables, provocando de esta manera el desmantelamiento mismo de este y la inestabilidad política, económica y social a finales de la década de los años 90 e inicios del siglo XXI dando como resultado el escenario propicio para el desarrollo del neo-extractivismo donde el papel del Estado es preponderante al momento de participar en la renta generada por la extracción de estos recursos.

De esta manera debemos analizar lo que significa la participación de la renta generada por la inversión extranjera directa en la actividad económica extractiva minera y el porcentaje con la que el Estado participa.

El análisis de la información nos permite determinar que existe en el Ecuador un incremento de las inversiones ligadas a la actividad minera, la misma ha sido estudiada y levantada en forma previa mediante informes de voceros oficiales del Estado como es el Banco Central del Ecuador (Banco Central del Ecuador: 2011); así también desde la perspectiva de la realidad minera en el Ecuador en base a marcos jurídicos como el Mandato Minero del 18 de abril del 2008 y su evolución hacia la nueva Ley de Minería y reglamentación (Sacher, Acosta, 2012:17), (Mandato Minero, 2008).

Gráfico No. 1

Inversión Extranjera Neta por ramas de Actividad Económica



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010)

Como se puede determinar en el Gráfico N° 1, los montos correspondientes a la inversión extranjera directa neta (IED) específicamente en lo referente a la explotación de minas y canteras refleja una irregularidad y la falta evidente de una tendencia creciente o decreciente durante la década 2000 y 2010, a partir del año 2008 se aprecia la posible configuración de un escenario propicio para la actividad extractiva minera a gran escala en términos de inversión económica en el Ecuador.

Cabe mencionar, que los datos que se generan relacionados a la IED inversión extranjera directa en la actividad minera se recogen y son resultado de información escasa del potencial minero existente en el Ecuador.

El Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) fue creado en la década de 1990 para generar esta información, pero sólo produjo información a gran escala, es decir, se conoce donde podrían haber vetas de minerales, pero no el detalle de su ubicación y menos aún el tamaño de la veta [...] Según la información de la empresa canadiense Ecuacorriente, se pretende hacer una inversión de 2 000 millones de dólares para la producción de cobre en la provincia de Zamora. Después

de 11 años de actividades de prospección... (Bustamante y Lara, 2010: 69).

Al comparar la inversión extranjera directa neta realizada en las actividades económicas de las distintas ramas en el período comprendido entre el año 2000 y 2010 se destacan los montos dirigidos hacia la explotación y extracción de petróleo y la actividad de minas y canteras, por lo que esta información podría sugerir la determinación y orientación que reciben los recursos en las prioridades que se establecen en el Ecuador.

Entre los años 2000 a 2010, en la IED neta por ramas de actividad, la que más destaca es la dirigida al sector de *Explotación de Minas y Canteras* con USD. 3,197.6 millones, seguida por la *Industria Manufacturera* con USD. 1,051.0 millones, *Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca* con 337.7 millones, y finalmente *Electricidad, Gas y Agua* con 20.4 millones. (Banco Central del Ecuador: 2011)

De acuerdo a lo anteriormente expresado se puede observar que:

- Explotación de minas y canteras, la inversión extranjera directa neta comparada entre las actividades desglosadas (Ver Gráfico N°1) es por la suma total de 3,197.6 millones de dólares entre años 2000 al 2010 que representa un 69.4% del total de la Inversión Extranjera Neta.
- La industria manufacturera, la inversión extranjera directa neta comparada entre las actividades desglosadas (Ver Gráfico N°1) es por la suma total de 1,051.0 millones de dólares entre años 2000 al 2010 que representa un 22.81% del total de la Inversión Extranjera Neta.
- En el caso de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, la inversión extranjera directa neta comparada entre las actividades desglosadas (Ver Gráfico N°1) es por la suma total de 337.7 millones de dólares entre años 2000 al 2010 que representa un 7.33% del total de la Inversión Extranjera Neta; y,

- En el caso de la actividad económica electricidad, gas y agua, la inversión extranjera directa neta comparada entre las actividades desglosadas en el gráfico anterior es de 20.4 millones de dólares que representa un 0.44% del total de la Inversión Extranjera Neta.

Esto significa que al momento de tomar decisiones y aplicar política pública en lo referente a la participación existente en la cantidad de inversión extranjera directa neta, se considera más importante y prioritaria la orientación de dicha inversión a desarrollar productos sin un valor agregado o materias primas.

Entre los datos adicionales que proporciona el Banco Central del Ecuador, demuestran que en el transcurso del año 2006-2011, la IED inversión extranjera directa ha reflejado un comportamiento irregular, de acuerdo al gráfico N° 2, se establece que el flujo recibido por parte del Estado ecuatoriano se incrementa significativamente en el año 2008, al individualizar los datos cuantitativos a este año, se tiene que dicho flujo se incrementó hasta un valor de 1,006 millones de dólares, los cuáles se canalizaron en su mayoría a la explotación de Minas y Canteras, mientras que, para el año 2011 la IED mostró el valor de 584 millones de dólares, de los cuáles 345.86 millones corresponden a explotación de minas y canteras.

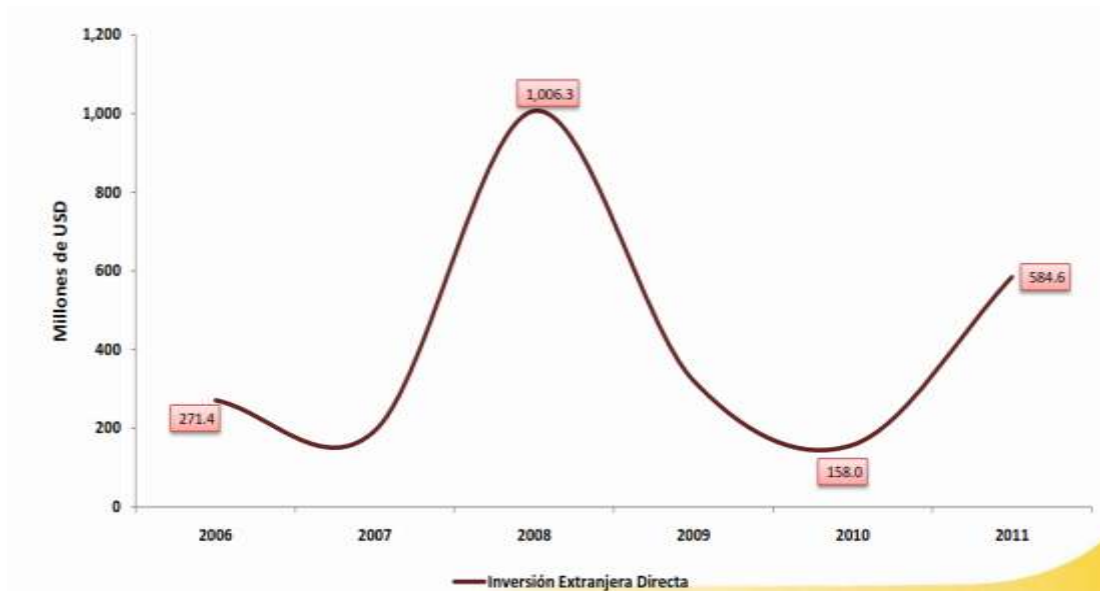
Esto demuestra que el escenario previo a la Ley de Minería del año 2009 estuvo caracterizado por el aumento en las inversiones del sector extractivo minero, dando lugar al escenario propicio para el inicio de la explotación de proyectos mineros a gran escala en el país como es el caso del proyecto Mirador, previa la firma del contrato de explotación minera se iniciaron las actividades de exploración y para el año 2012 fue firmado el contrato para el inicio de la explotación, en el capítulo tres de esta tesis se aborda y analiza el contrato de explotación minera firmado con ECSA Ecuacorriente S.A.

La Inversión Extranjera Directa durante el período comprendido 2006-2011 muestra un comportamiento irregular. El más alto flujo de IED se recibió en el año 2008 (1,006.3 millones) canalizándose la mayor parte a la rama de explotación de Minas y Canteras. La IED para el año 2011

(USD 584.6 millones), aumentó en 426.6 millones respecto al año 2010 (USD 158.0 millones). (Banco Central del Ecuador, 2006-2011).

Gráfico No. 2

Inversión Extranjera Directa 2006-2011



Fuente: Banco Central del Ecuador (2011).

La importancia de los recursos naturales no renovables en la economía del país

Como se expresa en el capítulo primero, el extractivismo es un concepto que ha venido siendo utilizado cada vez con más fuerza con el fin de argumentar y poner en discusión la estructura económica que mantienen algunos países en sus matrices de ingresos.

Esta estructura se caracteriza en la explotación de bienes primarios y recursos naturales para su posterior exportación con el objeto de mantener la economía de estos países, en ellos, se crea una dependencia hacia la capitalización de estas actividades extractivas y dejando de priorizar recursos económicos que permitan la diversificación e industrialización de otras.

Por añadidura cuando hablamos de los recursos no renovables y su papel en la economía de países como el Ecuador que basan su ‘desarrollo’ en el extractivismo y neo-extractivismo, no se puede dejar de hablar del impacto que el petróleo mantiene en su economía, como escenario previo a la implementación de la minería a gran escala.

Al mencionar que la exportación de recursos no renovables, son parte estructural en la economía ecuatoriana, es importante señalar que una gran porción de los ingresos fiscales corresponden a estos rubros e históricamente se han reflejado en su producto interno bruto PIB.

Por ello, se puede entender que las reformas que se aplicaron por parte de gobiernos progresistas en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela en el año 2006, permitió participar de la renta extractiva en una mayor porción cambiando el régimen fiscal y utilizando estos recursos producto del neo-extractivismo para atender el gasto social que legitima a este modelo económico en la actualidad. “Así, los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador reformaron sus regímenes fiscales correspondientes para apropiarse mayores cantidades de renta petrolera y del gas” (Contreras, 2008: 33-52).

Es en este momento en que cabe preguntarse si es que el futuro del Ecuador a corto, mediano, o largo plazo es el de ser un país sin extractivismo o neo-extractivo, o es que el Ecuador post-petrolero es un Ecuador donde el extractivismo o el neo-extractivismo cobra igual o mayor fuerza por medio de la diversificación en la cartera de productos primarios básicos del país con bajo valor agregado entre los que se evidencia a la minería a gran escala, que encuentra un impulso significativo del sector por medio de la apertura a inversión extranjera.

Por lo tanto es necesario preguntar:

¿La industrialización en el país puede realizarse a partir de los recursos generados por el extractivismo?

¿Estos recursos generados por el extractivismo permitirán diversificar la matriz de ingresos del Estado reemplazando la exportación de materia prima por la producción de productos con valor agregado?

¿Es acaso un sino la aplicación de la política pública en esta sociedad con el único objeto de mantener al país inmerso en un ciclo repetitivo de no industrialización?

¿Estas políticas son aplicadas indistintamente en el tiempo y son diferenciadas simplemente unas de otras por los actores que las acogen y condenan a la repetición histórica de estos ciclos en el país?

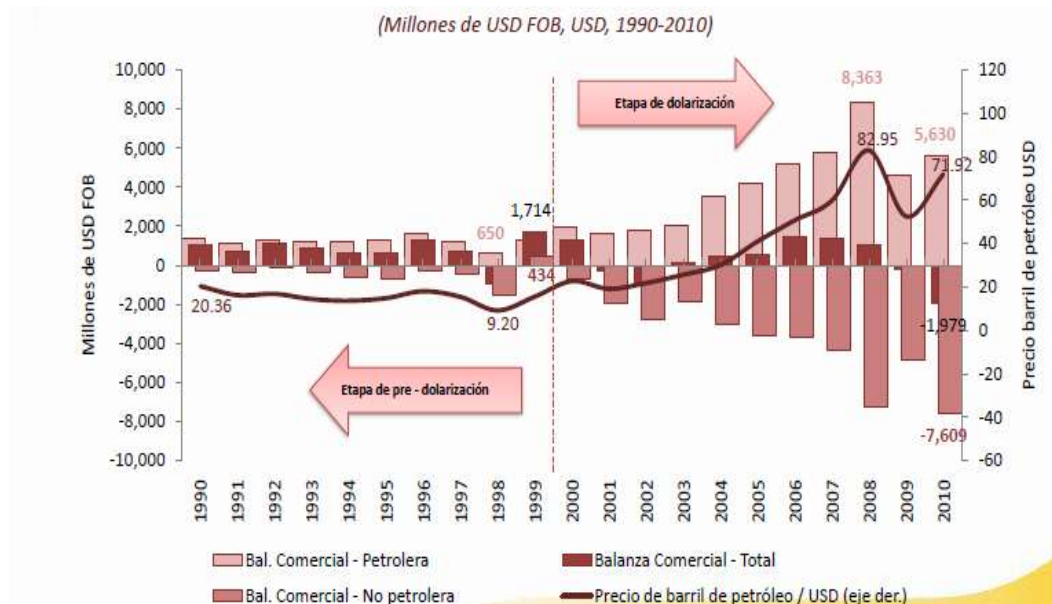
Evolución de las exportaciones y relación en la matriz de ingresos vs. PIB

Es importante previo al estudio del caso minero que se realiza en el capítulo tercero, revisar el escenario en el que el Ecuador ha evolucionado respecto a las exportaciones y la relación que mantiene la matriz de ingresos con el producto interno bruto PIB, el cual ha variado a lo largo del período comprendido entre 1990 – 2010, permitiendo dar una posible explicación al déficit generado a través del tiempo en lo referente a la balanza comercial.

Dicho comportamiento es resultado de la variación en los precios del mercado internacional tanto de los minerales así como del petróleo y que no son controlados por el país. “La balanza comercial no petrolera ha sido deficitaria a lo largo del período 1990 – 2010, mientras que la balanza comercial petrolera superavitaria, comportamiento que se explica por las variaciones del precio del barril de petróleo exportado” (Banco Central del Ecuador: 2011).

Gráfico No. 3

Balanza comercial total, petrolera, no petrolera y precio promedio del Crudo



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010)

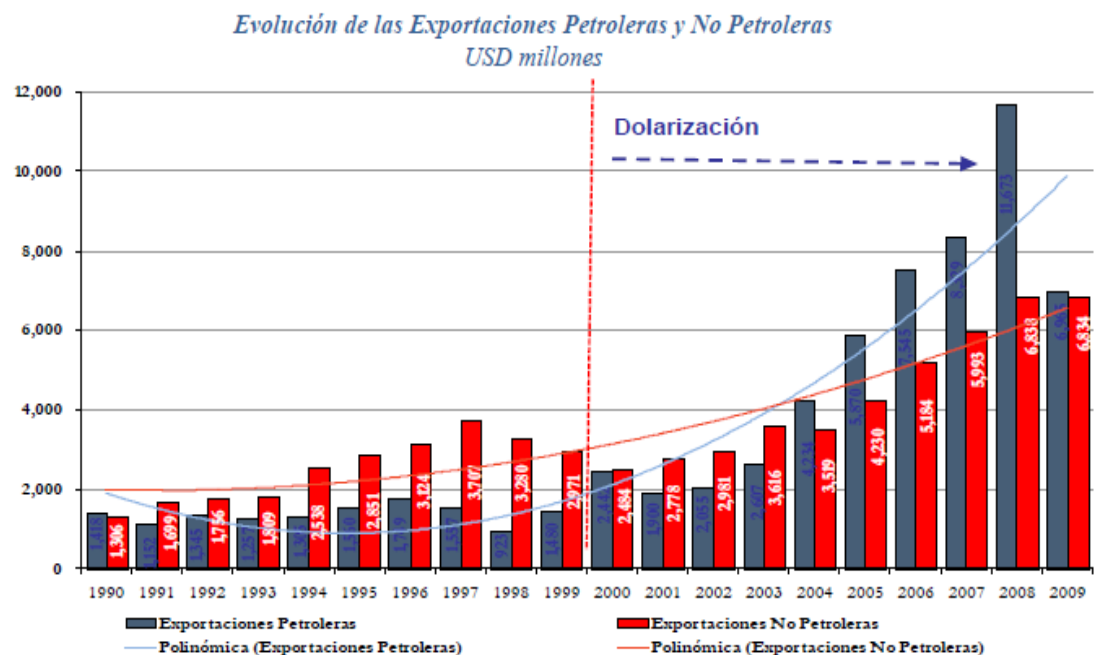
En el gráfico anterior se demuestra la interrelación estrecha que existe entre la economía del país con el precio del barril de petróleo, la línea que corresponde al comportamiento del precio del petróleo en el gráfico N° 3 durante las dos últimas décadas, determina que la balanza comercial total mejora cuando los precios del petróleo son más altos, mientras que, la balanza no petrolera aumenta su déficit al existir mayores ingresos provenientes de la renta extractiva.

Esta situación podría estar evidenciando que existen incrementos importantes en las importaciones y en los flujos de liquidez internos en la sociedad, que se encaminan a favorecer el gasto y el consumo generando una sensación de bienestar que se encuentra fundamentada en la mayor dependencia de los ingresos provenientes de actividades extractivas.

Es decir, cuando la materia prima exportada que tiene la mayor participación en los ingresos del país en este caso el petróleo, es afectada por un precio alto en el mercado internacional, la balanza comercial no petrolera deficitaria históricamente se dispara incrementando su déficit, mientras que, cuando el precio del barril de petróleo es bajo en los mercados internacionales la misma se contrae.

Gráfico No. 4

Evolución de las exportaciones petroleras y no petroleras en términos de valor



Fuente: Banco Central del Ecuador (2009).

En términos monetarios de valor se puede decir que la evolución de la balanza petrolera como indica el Gráfico N° 4, crece en forma continua a partir del incremento en los precios del barril de petróleo, tanto es así que existe un punto de inflexión en el año 2004, donde se puede ver que las exportaciones petroleras se superponen a las exportaciones no petroleras, de este modo, a manera de análisis del valor total exportado en la década de 1990 a 1999 la

participación promedio petrolera representó un 37 %, mientras que, en la década del 2000 al 2009 la participación promedio petrolera en términos de valor representó el 52 %.

Para el caso de la balanza no petrolera, siguiendo el análisis en términos de valor, la participación promedio en la década de 1990 a 1999, representó un 63.3 % mientras que para la década comprendida entre el 2000 al 2009, el promedio sufrió un decremento hasta ubicarse en un 48.3 % como se indica en el gráfico anterior.

Esto nos permite colegir que el Ecuador se encuentra supeditado totalmente a factores externos que determinan el momento por el cual atraviesa su economía, considerando que la renta que aporta el extractivismo o neo-extractivismo puede servir para establecer políticas que se encaminen hacia la industrialización y el desarrollo del país, o por el contrario, la sociedad ecuatoriana está avocada a la instrumentalización de políticas públicas reiterativas que aparecen una y otra vez con los distintos gobiernos sin importar la ideología que subyace en su discurso, manteniendo el modelo extractivo en el tiempo.

Es decir, la interrogación que surge es que si cada agrupación política que accede a dirigir el destino de las sociedades latinoamericanas, se encuentra condicionada a repetir dichas políticas dejando de invertir y desarrollar otros sectores de la economía, manteniendo la estructura extractivista en el tiempo y por lo tanto en el caso ecuatoriano la balanza comercial no petrolera.

El resultado de una política pública que pugne por la desconcentración de la dependencia extractivista en estas sociedades, permitiría un desplazamiento en la importancia y peso relativo existente por parte de los productos que provienen de esta actividad y promovería la diversificación de los ingresos evitando la alta dependencia existente.

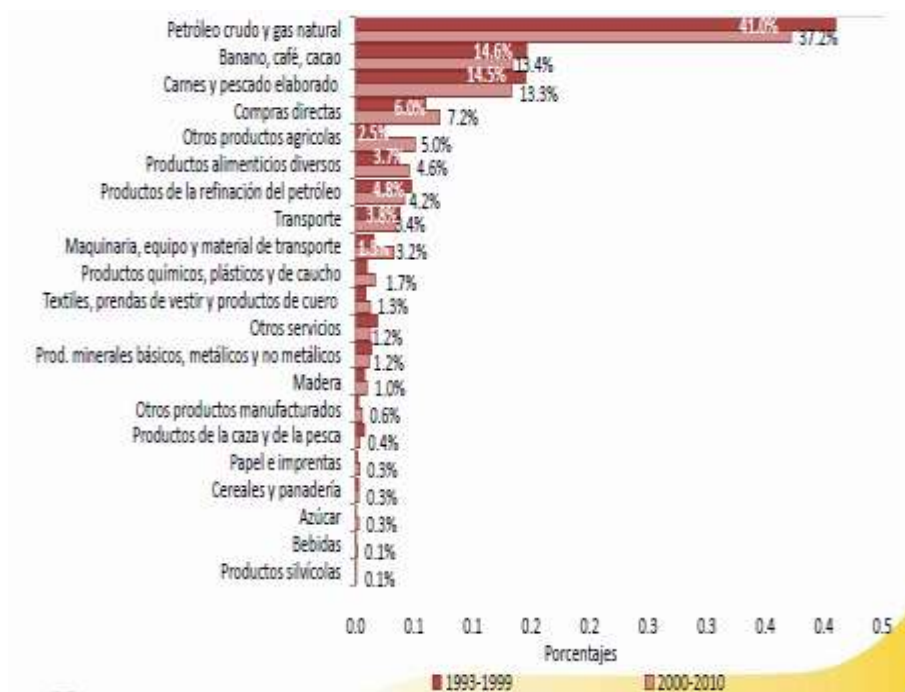
En este sentido, el Ecuador ha cumplido un rol cíclico en el que las materias primas que han sido explotadas en cada momento de su historia por la abundancia existente de éstas o por el momento de los mercados, determinan la situación de abundancia o crisis del

país, generando este modelo extractivista y manteniendo un círculo vicioso que aparece intermitentemente a través de las diferentes épocas.

En la División internacional del trabajo, la economía ecuatoriana ha cumplido históricamente el rol de proveedora de materias primas y su dinamismo se ha caracterizado por *booms* cíclicos de exportación de bienes primarios: cacao (1866-1925), banano (1946-1968) y petróleo (1972-2010). (Banco Central del Ecuador: 2011).

Gráfico No. 5

Exportaciones por producto



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010).

Es importante puntualizar que en los datos arrojados por el Banco Central del Ecuador, los minerales básicos, metálicos y no metálicos representan el 1.2 % de participación de las exportaciones por producto entre los años 1993-1999, mientras que, entre los años 2000 y 2010 evidencia el mismo porcentaje, por otro lado en lo referente al gasto corriente, si se compara entre las dos décadas precedentes los incrementos o variaciones que se presentan, permiten visibilizar que al manejar un mejor precio de petróleo, las importaciones en

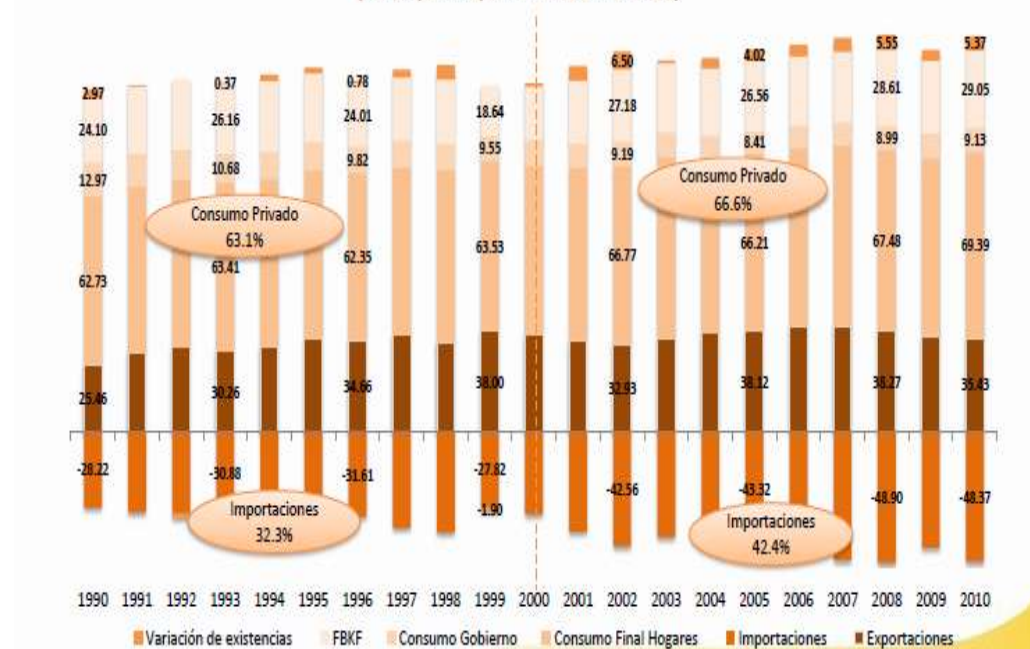
relación al PIB producto interno bruto en el primer período se encontraba en 32.3% mientras que para el segundo período analizado se ha incrementado a 42.4% en promedio.

Es decir el consumo en la sociedad se incrementa en forma relativa de una década a otra y establece que el país se encuentra nuevamente en una etapa de consumismo que es alimentado por la renta de sus recursos naturales como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 6

Componentes del Gasto respecto al PIB

(Participación porcentual, 1990-2010)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010).

Los incrementos en los ingresos producidos en una economía por la exportación de naturaleza (materia prima), demuestran una dependencia al sendero, que podría explicarse mediante la “enfermedad holandesa” (Bustamante y Lara, 2010: 51) al considerar a los recursos monetarios abundantes temporales que son producidos por la explotación de esta materia prima, establecen una dinámica de inflación y encarecimiento del nivel de vida de la sociedad, de esta manera, el país se vuelve menos competitivo cada vez en el concierto del mercado mundial.

Esto es debido a que la explotación cíclica de los recursos influye internamente en el país mientras que su capacidad de influir en los mercados externos internacionales es nula o de importancia relativa.

La enfermedad holandesa es la representación teórica del desajuste macroeconómico que se produjo en Holanda en la frontera de los años 1950 y 1960 del siglo pasado, cuando el efecto económico seguido al descubrimiento de recursos gasíferos en ese país, paradójicamente conllevó un resultado opuesto al esperado ante el incremento de los ingresos, ya que conllevó problemas en la estructura productiva de dicho país, especialmente en los sectores exportadores, por la inflación y a la apreciación del tipo de cambio real (Bustamante y Lara, 2010: 51-52).

En el ámbito económico se puede empezar por analizar el incremento de las inversiones en las actividades mineras con miras a desarrollar proyectos a gran escala en el Ecuador como es el caso del mega-proyecto Mirador/Mirador Norte que, en su fase de exploración, pre-factibilidad, factibilidad técnica y económica y finalmente la fase de explotación por parte de la compañía Ecuacorriente S.A., ECSA, se inicia a partir de la firma del contrato de explotación y se desarrolla en el período 2010-2012.

El desarrollo de proyectos mineros nos permitiría evidenciar un posible cambio en el peso relativo y proporcionalidad existente en la matriz actual de ingresos que mantiene el Ecuador sin dejar de lado la consideración de que históricamente el petróleo a significado un rubro de importancia y su impacto se ha reflejado en la balanza comercial.

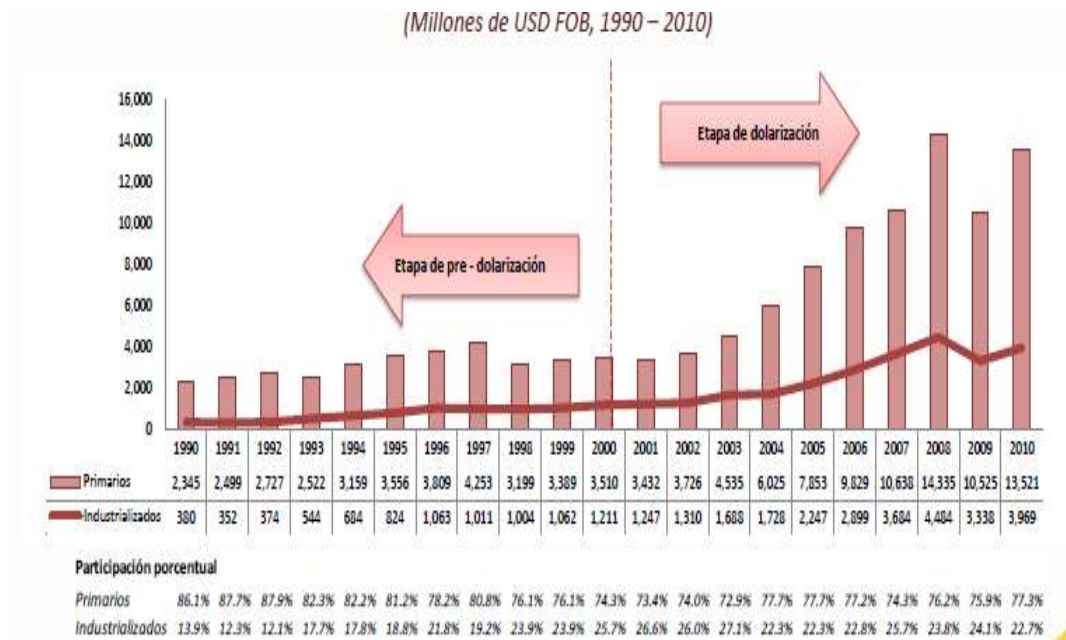
Las exportaciones de productos industrializados (alto valor agregado), en promedio desde 1990 hasta 2010, han representado el 21.5% de las exportaciones totales. De su parte, en el 2010 el 71.9% de las exportaciones de productos primarios (poco valor agregado) estuvieron concentradas únicamente en cuatro productos básicos: petróleo crudo, banano, camarón y flores naturales, de los cuales el petróleo tiene la mayor participación (alrededor de 45.7% entre 1990-1999, 67.2% en 2000-2010 y 66.2% en 2010) (Banco Central: 2011).

La lógica económica al parecer hace que las políticas públicas adoptadas se orienten hacia el mantenimiento de un modelo extractivista en el que se ha visto inmerso el Ecuador tradicionalmente. Esta circunstancia nos lleva a pensar que la industrialización del país podría estar lejana a suceder, de esta manera, si nos ponemos a asimilar la capacidad

exportadora de los productos con un valor agregado existentes en el Ecuador, este representa un porcentaje menor en relación a la exportación existente de productos sin valor agregado o con poco valor agregado, lo cual se puede corroborar de acuerdo a la información proporcionada por el Banco Central del Ecuador, en las diferentes etapas que transcurrieron las dos décadas precedentes que se pueden observar en los datos consignados en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 7

Exportaciones productos primarios e industrializados



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010).

En este sentido, desde el año 1990 hasta el año 2010 la oferta exportable ecuatoriana en lo referente a productos con un valor agregado participan en un 21.5% de todas las exportaciones realizadas, mientras que, si nos enfocamos en la oferta exportable ecuatoriana concerniente a productos sin mayor valor agregado dato correspondiente al año 2010, encontramos que existe un alto grado de concentración en cuatro productos primarios los cuáles son el petróleo, banano, camarón y las flores naturales.

Adicionalmente, se puede decir que el 71.9 % de los productos sin mayor valor agregado exportados, están constituidos por los cuatro productos mencionados en el párrafo anterior. De allí que el petróleo es el que mayor peso porcentual mantiene históricamente ya que si se hace un acercamiento a estos datos desde 1990 hasta 1999 representó el 45.7%, entre el año 2000 y 2010 representó el 67.2%, situándose para el año 2011 en un 66.2 %.

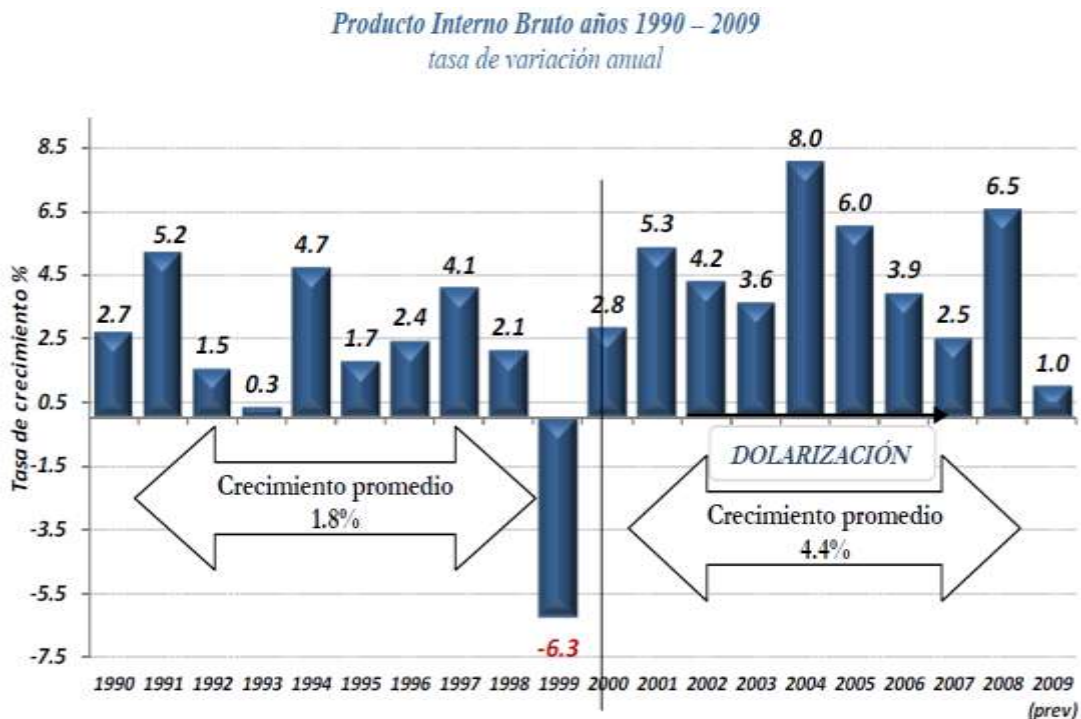
La importancia que mantienen los recursos no renovables y los productos primarios de poco valor agregado en la economía ecuatoriana, son sumamente fundamentales y significativos por lo que cuando mencionamos al modelo extractivista o neo-extractivista nos referimos a una manera de mantener a una economía en base a la renta extraída que produce la explotación de bienes primarios y recursos no renovables como es el de algunos países de Latinoamérica.

Esta afirmación puede sustentarse al realizar una comparación entre la década de finales del siglo XX y la década de inicios del siglo XXI, de ahí que, si observamos el comportamiento del primer período en lo referente al incremento o decremento obtenido del producto interno bruto PIB y la tasa de variación anual de este, se puede corroborar que el crecimiento se estableció en un 1,8 % como promedio.

Mientras que al comparar estos datos con el comportamiento obtenido en el segundo período, esto es, desde el 2000 al 2009 se puede observar un crecimiento promedio del 4,4 % en la tasa de variación anual del producto interno bruto PIB, alcanzando en el año 2004 su pico más alto debido a la entrada en operación del oleoducto de crudos pesados OCP y a partir del año 2008 se vuelve a obtener un crecimiento nuevamente muy significativo debido a la implementación de una política pública más agresiva en términos de inversión pública.

Gráfico No. 8

Producto Interno Bruto PIB (Comparativo de crecimiento del PIB por medio de la tasa de variación anual 1990-2009)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010).

A partir del año 2000 la economía ecuatoriana se ha logrado consolidar en gran medida, apoyada fuertemente por condiciones externas favorables, como precio del petróleo, las remesas en divisas por parte de los emigrantes y como fue en su momento, la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados, OCP. El año 2004 fue el de mayor crecimiento del período, esto se debió al incremento significativo del valor agregado petrolero, VAP, a partir de la entrada en operación del OCP. (Banco Central del Ecuador, 2010)

De esta manera se puede concluir que para Ecuador, los recursos no renovables y los productos con poco valor agregado han jugado un rol de extrema importancia en su economía, de esta manera, se confirma que el desarrollo del país se fundamenta en el mediano plazo en la explotación y exportación de materias primas.

El extractivismo es la modalidad económica de acumulación del capital que surgió en base del colonialismo, fundamentándose en la exportación misma de materias primas con el objeto de solventar y mantener el bienestar de los centros poblados en los países llamados actualmente desarrollados, mientras que, al hablar de neo-extractivismo se puede identificar el mantenimiento de la economía de un país mediante la explotación y exportación de materia prima, recursos no renovables sin mayor valor agregado, donde una porción de la renta se distribuye en gasto social.

El objeto del extractivismo y neo-extractivismo es mantener la renta que se produce de la exportación de los recursos no renovables en la estructura económica de estos países, en la actualidad se da una particularidad que es la nacionalización de los recursos por parte del Estado y el acceso a la renta que puede destinarse para el desarrollo en base a este modelo económico.

CAPITULO III

ANALISIS DE SITUACION DEL CASO “MEGA PROYECTO MIRADOR”

PERÍODO 2006 - 2012

Antecedentes y ubicación de la zona

Para el presente estudio se ha elegido específicamente al proyecto Mirador, debido a que la explotación de recursos no renovables es la base del neo-extractivismo de la región, además este proyecto mantiene las inversiones más importantes y significativas realizadas en el Ecuador para esta actividad económica hasta el año 2012.

De este modo el objetivo es impulsar en el país la actividad minera a gran escala e inaugurar la producción mediante tecnología de punta, este proyecto es desarrollado en la actualidad por la empresa Ecuacorriente S.A.

Con el fin de ubicar de mejor manera al lector en el escenario donde se desarrollan los hechos y acontecimientos más relevantes respecto al proyecto Mirador, se procede a indicar y describir la zona de asentamiento que acoge a este proyecto así como también las características más significativas.

El proyecto Mirador se encuentra ubicado en el Panguí, el cual es un cantón de Zamora Chinchipe y es una de las zonas ubicadas más al sur del Ecuador. En su mayoría sus habitantes se caracterizan por ser colonos que provienen de provincias aledañas como Loja y Azuay, sus actividades giran en torno a la agricultura y la ganadería a lo largo de la ribera del río Zamora que proporciona suelos ricos y aptos para la producción de cacao, plátano y café.

Además de la producción ganadera, otra de las actividades por las que se conoce a Zamora Chinchipe es la minería artesanal o pequeña escala y mediana escala como es el caso de Nambija y sectores como Chinapintza y el Zarza en la zona alta de la cordillera del

Cóndor así como también en las cuencas de ríos como el Nangarítza, Conguime y Machinaza que irrigan la provincia (Eguiguren, 2011: 115).

Imagen N° 1

Imagen de referencia de la zona



Fuente: Imagenes referencial de Mirador en Zamora Chinchipe, 2013.

En el sur del Ecuador se ha identificado la presencia del pueblo Shuar y por más de cinco siglos su existencia ancestral ha permanecido al margen con total independencia de la modernidad occidental. Es en esta zona, donde regiones tan distintas como los Andes y la Amazonía se unen por medio de importantes caudales hidrológicos albergando una gran biodiversidad que forman parte del ciclo ecológico.

Zamora Chinchipe tiene como principales actividades la agricultura, ganadería y la minería [...] La Amazonía sur del Ecuador tiene como antecedente histórico la presencia ancestral del pueblo Shuar, quienes antes y durante la época de la colonia hace 500 años mantuvieron su independencia primero del imperio Incásico y luego los conquistadores españoles [...] La Cordillera del Cóndor es un área de gran interés para la conservación biológica, se extiende 150 Km aproximadamente de norte a sur y su máxima elevación alcanza los 2 900 msnm aproximadamente; es un brazo de la Cordillera real Oriental, compartida por las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe en Ecuador y al este con el Perú. A nivel regional esta área es considerada como un elemento clave en el ciclo hidrológico que une a los Andes con la Amazonía (Eguiguren, Abril, 2011: 115-117).

Imagen N° 2

Imagen de la ubicación de nuevos proyectos estratégicos al 2012



Fuente: Imagenes referencial de Mirador en Zamora Chinchipe, 2012.

En estas zonas se encuentran desplegados esfuerzos para el desarrollo de nuevos proyectos estratégicos de extracción minera que se extienden en las provincias de Zamora Chinchipe, Azuay y Morona Santiago que los acogen.

Entre los proyectos de minería que se desarrollan al 2012 en la zona se pueden mencionar a proyectos como: Fruta del Norte operada por la compañía canadiense Kinross Aurelian, Mirador Ecuacorriente S.A. ECSA, San Carlos Panantza, Explorcobres S.A., Quimsacochoa Imgold Ecuador S.A., entre otros.

Imagen N° 3

Imagen y datos de proyectos estratégicos en desarrollo en la zona sur del Ecuador



Fuente: Diario hoy, 2011.

En lo referente a las escalas existentes en la actividad minera específicamente en el Ecuador, se puede decir que existe por una parte una escala artesanal la misma que es rústica, utiliza instrumentos básicos como palas u otros, por otra parte existe la pequeña escala más mecanizada que la primera con palas mecánicas, equipo con poca tecnología, adicionalmente encontramos a la mediana escala comprenden retroexcavadoras, maquinaria con mayor grado de tecnología y por último, la actividad minera a gran escala o a escala

industrial de gran despliegue tecnológico para operaciones de alta complejidad que generan grandes volúmenes de escombros en la explotación y por ende también como resultado grandes volúmenes de producción, el manejo de estos volúmenes requieren de grandes flujos de capitales en forma continua con el objeto de poner en marcha y mantener este tipo de operación.

La minería a gran escala -en términos internacionales- no existe aún en el país. Hay en el Ecuador algunos proyectos de exploración principalmente de metales realizados por compañías conocidas como “junior” en el mundo minero internacional, la gran mayoría de origen canadiense. Estos proyectos a futuro –dependiendo de los resultados exploratorios- podrían devenir en proyectos extractivos a escala industrial. [...] Cabe anotar que en la actualidad el desarrollo de la minería a gran escala anuncia la posibilidad de un gran impacto territorial, en tanto se realizaría en zonas muy frágiles social y ambientalmente con marcada ausencia de servicios básicos estatales. Además, desde ya es notoria la desarticulación de la trama social comunitaria y la violencia crece de manera alarmante (Acosta y Jurado, 2007: 56).

El Proyecto Mirador como actividad minera a gran escala en el Ecuador, se caracteriza por el ingreso de flujos de inversión que proporcionan liquidez para la explotación en la provincia de Zamora Chinchipe. De ahí, se puede mencionar que en el área en que se desarrolla la actividad minera se advierte aumento del empleo, crecimiento en la producción y la redistribución de renta minera que se genera en zonas locales con impacto regional y nacional.

Se puede decir que la minería a gran escala mantiene principalmente dos discursos contrarios, el primer discurso donde la sociedad civil erige puntos en contra de la minería industrial a cielo abierto, entre los que se destacan:

- La afectación a la biodiversidad, debido a que en las zonas donde existen los yacimientos metálicos se encuentran ecosistemas que serían amenazados con la extinción de especies endémicas únicas en el planeta. “La minería industrial consiste en extraer del subsuelo enormes cantidades de roca que contienen una gran variedad de elementos químicos [...] Estos elementos mientras permanecen bajo el

suelo, se encuentra en un estado químico que no pone en riesgo a los ecosistemas.”(Acosta & Sacher, 2012: 77-78).

- La contaminación que se genera en lugares de alta pluviosidad, como es el caso de la zona donde se ubica el mega proyecto minero Mirador, donde las grandes cantidades de agua no permiten un control exhaustivo de dicha contaminación, produciéndose drenajes de ácidos y residuos de la explotación propia pudiendo llegar a ríos con la consecuente afectación de los ecosistemas existentes, “La mayoría de los proyectos mineros vigentes se encuentran en regiones altamente lluviosas (en la zona de Mirador , por ejemplo, llueve entre 2.500 mm y 3.000 mm al año). Los proyectos mineros en zonas de páramo podrían causar un desequilibrio con consecuencias graves para los recursos en agua y para la vida circundante.”(Acosta & Sacher, 2012: 77-78).
- Al ser el Ecuador un país con actividad sísmica, permite la existencia de accidentes con afectación estructural de los embalses donde se almacenan los desechos y residuos tóxicos producto de la minería a gran escala,
- Las condiciones existentes para la difusión de la información en torno a contratos mineros se la conoce una vez tomadas las decisiones,
- La volatilidad en los precios internacionales de los metales en el mercado.

Y como segundo discurso el gobierno y la sociedad civil erigen puntos a favor de la minería industrial a cielo abierto, entre los que se destacan:

- Los recursos generados por la explotación de los minerales generan una oportunidad de desarrollo y riqueza con impacto tanto nacional como en la localidad, permitiendo que estos ingresos sean la base para la industrialización del país,

- Diversificación de la matriz de ingresos del país complementando con la participación de la minería y la distribución de estos recursos,
- La minería responsable permite un desarrollo sostenible,
- Tecnología de punta y la no afectación ambiental,
- Generación de empleo y recursos en las áreas de influencia y a nivel nacional.

El Presidente de la República, Rafael Correa, fue testigo de honor de la firma del contrato de explotación minera con la compañía Ecuacorriente (ECSA) que se encargará de la ejecución del proyecto minero Mirador en Zamora Chinchipe. Es el primer contrato de explotación minera a gran escala en el Ecuador. El proyecto Mirador tiene reservas estimadas en 4738 millones de libras de cobre y está ubicado en la provincia de Zamora Chinchipe - tendrá una duración de 25 años y en los primeros cinco la minera invertirá unos 1 400 millones de dólares generando alrededor de 3 000 plazas de trabajo directo e indirecto [...] “Con las nuevas técnicas de explotación se pueden remediar hasta el 95% del medio ambiente” aseguró el Presidente al tiempo que recordó que la explotación minera responsable siempre fue una propuesta de campaña y eso lo aprobó el pueblo ecuatoriano en las urnas, porque confió en su proyecto político. (Diario El Telégrafo, 2012).

Estas posturas permiten visibilizar la complejidad del tema tratado y establecer que la minería mantiene aspectos positivos y negativos a ser sopesados, con el fin de realizar una toma de decisión que sea la más beneficiosa, ya que no se puede dejar de afectar al medio ambiente cuando se explotan minerales y a su vez se requieren de los recursos naturales para satisfacer las necesidades existentes en la sociedad.

Marco Jurídico y normativa legal

Revisión de la legislación que enmarca el mega-proyecto Mirador en el período 2006 - 2012

El marco jurídico en el que se desarrolla el proyecto mirador se puede establecer mediante la siguiente tabla, donde se identifican los aspectos más relevantes de la normativa minera, considerando la prioridad e importancia de cada uno de estos instrumentos.

Tabla 1. Marco Normativo

NORMA	R.O	FECHA	DESCRIPCION DE LA NORMA RELACIONADA A MINERÍA	OBSERVACIONES
Constitución de la República del Ecuador	R.O 449	20 de Octubre del 2008	Art. 313.- se consideran a los recursos no renovables como sector estratégico, El Estado se reserva el derecho de administrar, controlar y gestionar los sectores estratégicos con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; Art. 316.- también delegar de manera excepcional a la iniciativa privada; Art. 319.- "El Estado reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales, públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas"; Art. 334.- "El Estado evitará la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promoviendo su redistribución y eliminando privilegios o desigualdades en el acceso a ellos"; Art. 395.- señala que "El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad, la capacidad de regeneración natural de los eco sistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras"; Art. 408.- "Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales..."	Constitución de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Constituyente del año 2008, establece a los recursos no renovables como propiedad inalienable del Estado, como sectores estratégicos para ser administrados, controlados, regulados así como excepcionalmente delegar a la iniciativa privada, el Estado debe evitar el acaparamiento de factores y recursos productivos, Estado que otorga derechos a la naturaleza.
Ley de Minería	R.O 517	29 de Enero del 2009	Art. 1.- Objeto de la ley; Art. 2.- Ámbito; Art. 4.- Definición y dirección de la Política Minera; Art. 5.- Estructura Institucional; Art. 8.- Agencia de Regulación y Control Minero; Art. 29, 31.- Otorgamiento de Concesiones Mineras; Art. 41.- Contrato de explotación Minera; Art. 89.- Procesos de Participación y Consulta; Art. 92-93.- Pago de Regalías.	En estos artículos se evidencia el tratamiento de la Concesión Minera, el Contrato de explotación Minera, el tratamiento a la renta y regalías para el Estado y su distribución local.

Mandato Minero	R.O 321	22 de Abril del 2008	Art. 1.- del mandato constituyente se establece la extinción de las concesiones mineras que no tengan inversión alguna realizada estando estas concesiones en fase de exploración, que no hayan incluido el EIA, estudio de impacto ambiental correspondiente, no realizaron procesos de consulta previa hasta el 31 de diciembre del 2007; Art. 4.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna las concesiones mineras que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgada a una persona natural o a su cónyuge; Art.9.- se menciona la necesidad de establecer que en un plazo de hasta 180 días se realice la expedición del marco legal correspondiente que regule la actividad minera en el país;	Extinción de las concesiones mineras sin inversión alguna realizada estando estas en fase de exploración, que no hayan incluido el EIA correspondiente y no realizaron procesos de consulta previa hasta el 31 de diciembre del 2007; Extinción sin compensación económica de alguna las concesiones mineras que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgada a una persona natural o a su cónyuge; La necesidad de establecer que en un plazo de hasta 180 días se realice la expedición del marco legal que regule la actividad minera en el país;
Reglamento de la Ley de Minería	R.O 321	22 de Abril del 2008	Art. 82.- Regalías a pagar al Estado	Tratamiento de las regalías y la renta Minera Metálica

Fuente: Constitución de la República del Ecuador 2008, Ley Minera, Mandato Minero, Reglamento Minero.

Elaboración: Endara, D.

El marco jurídico en el que se desarrolla el proyecto mirador, es la Constitución aprobada en el año 2008, en el artículo 313 se consideran como sector estratégico a los recursos no renovables, en el que el Estado se reserva el derecho de administrar, controlar y gestionar los sectores estratégicos con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, adicionalmente de acuerdo al art. 334; “El Estado evitará la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promoviendo su redistribución y eliminando privilegios o desigualdades en el acceso a ellos” (Constitución, 2008).

Al hacer una relación con el articulado de la Constitución analizado en el apartado anterior en lo referente al papel de control, motivador y regulador que desempeña el Estado en la redistribución de la riqueza y el acceso a los recursos productivos, se encuentra que en el ámbito de la actividad minera, la Ley de Minería mediante el artículo 93 norma las regalías a la explotación de los minerales existentes en el país y esta ley se sujeta a lo que establece la Constitución de la República en el art. 408 que menciona “...que el Estado

participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto no menor a los del concesionario que los explota” (Ley de Minería, 2009).

En cuanto a la participación del Estado, dentro del contrato ésta se sitúa en un porcentaje mínimo del 52% de los ingresos que se puedan generar por la explotación y comercialización de minerales, mientras que, para la empresa privada corresponde un máximo de 48% estos porcentajes que se encuentran detallados y acordados en el contrato de explotación minera firmado a favor de la compañía ECSA Ecuacorriente, dichos porcentajes cabe anotar, que se encuentran aparejados y en concordancia con la Constitución de la República en su artículo 408 y el artículo 93 de la Ley de Minería, que menciona sobre la participación del Estado, misma que no puede ser menor a la participación del concesionario.

Para el caso de las regalías en relación a la distribución de la renta minera, se indica que existe latente la necesidad de que este tipo de proyecto sea fuente sustentable que permita el desarrollo en la localidad, de esta manera, se destinan y canalizan los recursos generados desde la esfera privada hacia el Estado y por intermedio de GAD gobiernos autónomos descentralizados el correspondiente acercamiento hasta el ciudadano.

El Estado enmarca sus objetivos primordiales en la búsqueda de mantener la presencia entablando la relación mediante la autoridad local, de ahí que, se encamina los recursos priorizando a las comunidades y poblaciones más cercanas y afectadas por la actividad extractiva minera.

... el 60% de la regalía será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. Estos recursos serán distribuidos priorizando las necesidades de las comunidades que se encuentran en áreas de influencia afectadas directamente por la actividad minera” (Ley de Minería, 2009).

Estos beneficios se fundamentan y enmarcan en el marco jurídico establecido de acuerdo a la normativa legal vigente, iniciando desde la sección cuarta Art. 408 de la Constitución de la República del Ecuador que en la parte pertinente menciona que:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables [...] Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales [...] El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota... (Constitución, 2008).

En este sentido, como fuente necesaria en la expedición de la normativa jurídica para regular y controlar la actividad minera en el país, se utilizó el mandato minero instrumento indispensable de analizar para este efecto, este fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008.

Mandato Minero

Mediante la consulta popular llevada a cabo en el año 2007, en el Ecuador se dio paso a la convocatoria de la Asamblea Constituyente de Plenos Poderes, con el objeto de buscar legislar el re-ordenamiento jurídico, político y económico de la sociedad ecuatoriana.

En el caso particular de la actividad minera como antecedente se tiene que al ser un derecho inalienable perteneciente al Estado ecuatoriano al explotar los recursos existentes en su territorio, se debe emitir el marco jurídico que refleje igualdad, equidad, seguridad evitando la propagación de acciones especulativas o distorsiones del mercado en el momento de desarrollar esta actividad.

Además se debe hacer cumplir estrictamente las obligaciones legales establecidas incluidas las relacionadas a la preservación del medio ambiente y los derechos de la naturaleza, así como también, el respeto a las culturas de los pueblos que se encuentren involucradas en los procesos que la actividad engloba e impulsar los mecanismos que permitan establecer con legitimidad la planificación y ordenamiento territorial.

Previo a la expedición y aprobación del Mandato Minero en el año 2008, las áreas concesionadas a la actividad minera oscilaba en alrededor de un "...20% del territorio ecuatoriano, es decir 5'629.751 hectáreas" (Acosta, 2009: 98 citado en Sacher y Acosta, 2012: 16).

Con el Mandato Constituyente N° 6 o también conocido como Mandato Minero se considera que es el momento adecuado para tomar decisiones que afectan a las concesiones previamente entregadas en distintas circunstancias, entre estas se encontrarán las que se enmarcan en el no cumplimiento de las leyes, hasta concesiones reñidas con la lógica al estar ubicadas en zonas declaradas como protegidas, bosques u otros aspectos que no se compadecen ni son congruentes con la realidad.

De ahí que, se puede mencionar que según el art. 1 del mandato constituyente se establece la extinción de las concesiones mineras que no tengan inversión alguna realizada estando estas concesiones en fase de exploración, que no hayan incluido el EIA, estudio de impacto ambiental correspondiente, no realizaron procesos de consulta previa hasta el 31 de diciembre del 2007.

Con el mandato también se busca la caducidad de dichas concesiones mineras considerando las que no hayan cumplido con la cancelación de patentes de conservación hasta la fecha que corresponde, adicionalmente, se declara la extinción de las concesiones entregadas en áreas protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento, aquellas que afecten a fuentes de agua, además se declara extinción a aquellas concesiones que superen en número de tres las entregadas a una misma persona natural, cónyuge o personas jurídicas y empresas vinculadas, en todas estas circunstancias que se mencionan se debe tener en cuenta que estas extinciones se las realizará sin compensación económica alguna. "Art. 4.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna las concesiones mineras que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgada a una persona natural o a su cónyuge..." (Mandato Minero, 2008).

Otras circunstancias que se establecen en el Mandato Constituyente N° 6 señalan la extinción de las concesiones que se encuentren en manos de funcionarios, ex – funcionarios o parientes de estos que hayan estado en el pasado o en el presente en Instituciones afines a esta actividad económica como los Ministerios de Recursos Naturales, Energía y Minas, Ambiente, además se declara la moratoria respecto a otorgar nuevas concesiones a partir de este mandato dando por sentado la prioridad que tiene el Estado en el aprovechamiento de los recursos existentes cumpliendo con las regulaciones ambientales del caso.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 9 del Mandato Constituyente N° 6 se menciona la necesidad de establecer que en un plazo de hasta 180 días se realice la expedición del marco legal correspondiente que regule la actividad minera en el país, y artículo 10 permitiendo la permanencia de la minería de pequeña escala, artesanal, de subsistencia y en las que se encuentre cooperativas, asociaciones etc. que se encuentren en operación sin pasar el límite de 150 toneladas métricas por día TM/día y 150 hectáreas mineras en producción.

De lo anteriormente expuesto el Estado establece su prioridad en el aprovechamiento de los recursos existentes en su territorio y deja entrever que la reglamentación implementada clasifica y organiza el accionar minero de pequeña escala estableciendo límites tanto en áreas como en volúmenes de explotación de minerales metálicos por lo que no se constituyen en competencia para la minería industrializada.

La economía ecuatoriana se ha caracterizado históricamente por haber sustentado sus ingresos por medio de la explotación de la naturaleza y su exportación, a esto se le conoce como extractivismo, de este modo, la explotación minera a gran escala no había sido considerada anteriormente en el país y el inicio de esta actividad económica permitirá diversificar el portafolio de productos que generan recursos en la matriz de ingresos del Estado.

Esta etapa requiere ser analizada a partir del contrato de minería a gran escala firmado entre la Compañía ECSA Ecuacorriente S.A. y el Estado, debido a que este constituye un hito para la explotación minera en el Ecuador.

Estructura institucional del sector minero

La definición y el direccionamiento que se ejerza respecto a la política minera, es competencia y responsabilidad del primer mandatario o mandataria de la nación, mientras que, para la implementación y ejecución de esta política, el Estado actuará por intermedio de las instituciones que para el efecto han sido creadas.

El sector minero en el Ecuador se encuentra estructurado por las siguientes instituciones:

- a) El Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos;
- b) Ministerio Sectorial (Ministerio de Recursos Naturales no Renovables);
- c) La Agencia de Regulación y Control Minero;
- d) El Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico;
- e) La Empresa Nacional Minera; y,
- f) Las municipalidades en las competencias que les correspondan.

Cada una de estas instituciones es la encargada de implementar, administrar y ejecutar la política minera, las cuales tienen competencias distintas enmarcadas en la Ley de Minería artículos 7, 8, 9, 10.

Para el caso de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) se encuentra adscrita al Ministerio de Recursos Naturales no Renovables y de acuerdo al artículo 8 de la Ley de Minería su participación para regular y auditar al sector minero es importante.

Art. 8.- Agencia de Regulación y Control Minero.- La Agencia de Regulación y Control Minero, es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera que realicen la Empresa Nacional Minera, las empresas mixtas mineras, la iniciativa privada, la pequeña minería y minería artesanal y de sustento, de conformidad con las regulaciones de esta ley y sus reglamentos. La Agencia de Regulación y Control Minero como institución de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio, está adscrita al Ministerio Sectorial y tiene competencia para supervisar y adoptar acciones administrativas que coadyuven al aprovechamiento racional y técnico del recurso minero, a la justa percepción de los beneficios que corresponden al Estado, como resultado de su explotación, así como también, al cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad social y ambiental que asuman los titulares de derechos mineros (Ley de Minería, 2009).

La institucionalidad del Estado actúa con los diferentes actores sociales en la localidad, así como también con los actores económicos implementando y ejecutando la política minera desde y hacia los distintos espacios que son afectados por la actividad extractiva minera.

De esta manera el marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad minera en el Ecuador, determina el alcance tanto del actor económico así como también de parte del Estado en relación a la participación de la renta extractiva generada.

La normativa legal que ha sido producida durante los últimos años, impulsa la política minera que se implementa actualmente en el país y la direcciona a mantener como socios estratégicos a actores económicos con gran capacidad de recursos tecnológicos, financieros y de infraestructura, quienes son los llamados a desarrollar la actividad minera extractiva a gran escala y aquello fomenta el modelo económico neo-extractivo del Ecuador.

Análisis del contrato de explotación minera firmado entre la Compañía ECSA Ecuacorriente S.A. y el Estado ecuatoriano

Antecedentes

El Ecuador no ha sido reconocido en el ámbito mundial como un país minero industrial, puesto que su explotación se ha caracterizado por ser a pequeña escala y artesanal, se puede decir que la explotación y actividad económica minera a gran escala se inicia a partir de la firma del contrato de explotación de esta actividad entre el Estado y la Compañía ECSA Ecuacorriente S.A.

La Compañía ECSA Ecuacorriente S.A. forma parte del consorcio CRCC-Tongguan, filial canadiense de las empresas chinas Tongling Nonferrous Metals Group Holdings Co. Ltd. y China Railway Construction Corporation Limited, las cuáles, en el caso de la empresa Tongling es una empresa estatal que inició sus actividades en el año de 1949, se encuentra ubicada en la provincia de Anhui en la China cerca del río Yangtze como del mar, lugar considerado como la cuna de la cultura del bronce y cobre en el país asiático.

La empresa china Tongling Nonferrous Metals Group Holdings Co. Ltd. se dedica a tres industrias principalmente, por una parte a la industria de metales no ferrosos y engloba entre sus actividades desde la geología, la explotación, fundición de cobre, plomo y zinc, productos en cobre, oro, plata y aleación; por otra parte otra de las actividades a las que se dedica es la industria química, así como también, a la fabricación de equipos (Tongling Nonferrous Metals Group Holding Co.,Ltd , 2013).

Mientras que la compañía china CRCC China Railway Construction Corporation Limited, abarca la industria de la construcción en todas sus etapas en forma completa e integral, incluyendo investigación científica, estudios, planificación, construcción, explotación y fabricación de equipos, etc. Esta empresa se la considera líder en diseño y construcción de proyectos en torno a trenes, trenes de alta velocidad, puentes, túneles entre otros proyectos de ingeniería civil. “CRCC, uno de los más poderosos y más grande grupo

de construcción integrado del mundo, ocupando el 133 ° entre las 500 mejores del mundo en 2010 Fortune, la 1ª entre grandes 225 contratistas del mundo, y el 8 ° lugar entre los top de China 500 empresas, es el contratista de ingeniería más grande de China, también el mayor contratista de ingeniería en el extranjero de China” (China Railway Construction Corporation Ltd, 2010).

Para finales del año 2010 el concesionario ECSA Ecuacorriente inicia la etapa de evaluación económica del yacimiento, para el año 2011 la empresa presenta a la Agencia de Regulación y Control Minero el estudio de factibilidad a 30.000 toneladas día (TPD) y en febrero del 2011 inician las negociaciones del contrato de explotación.

La concesión minera Mirador 1 acumulada resulta de la unión de las concesiones mineras Mirador 1 y 2 inscrita en el registro minero de Zamora Chinchipe, en este se menciona sobre la contratación de la explotación minera en el año 2012.

Este contrato es firmado entre el Ecuador, por intermedio del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, y Ecuacorriente S.A ECSA por parte de su apoderado general que es el señor Dongqing de nacionalidad china. Para esta etapa se emitió el estudio de factibilidad actualizado de 60.000 toneladas por día TPD demostrando ser viable tanto técnica como económicamente.

... se ha determinado una ley, concentración de 0.68 % de cobre por tonelada extraída. Se pretenden explotar 27 mil toneladas diarias. Si se toma en cuenta que la mayor mina de cobre del mundo en Chile tiene una concentración de 1.53 % de cobre por tonelada. Resulta ser que la explotación de cobre es altamente rentable [...] pero es difícil hacer una estimación de cómo esto repercutirá en los ingresos fiscales. De todas maneras se debe señalar que el valor de esta producción, correspondería a un 5 % del total de la producción petrolera actual (Bustamante y Lara, 2010: 69-70).

Para tener una idea más clara sobre los volúmenes que se manejan en los estudios de factibilidad que permitieron establecer la idoneidad técnica y económica del proyecto se puede referir como ejemplo a proyectos existentes en países de la región donde la envergadura puede establecerse entre 80.000 toneladas por día hasta 120.000 toneladas por

día, estos volúmenes son manejados por el caso argentino de Bajo de la Alumbrera que establecía estos volúmenes en el plan de operación considerando la vida útil de la mina en 20 años, los metales a producir son el concentrado de cobre en su mayoría, metal recuperado de cobre y metal recuperado de oro, su ritmo de explotación es continuo durante todos los días del año. “Se estima que en concepto de impuestos, salarios, energía y combustible se inyectarán al país cerca de USD. 3.100 millones en el transcurso de la vida útil de la mina, es decir alrededor de USD. 400.000 diarios por 20 años” (Moori, 1999: 44).

Otro caso es Chile, país eminentemente minero especialmente en la explotación y producción del metal rojo o cobre, que de acuerdo a datos del departamento de estudios de SOFOFA² se menciona que los flujos de inversión en este sector estuvo en el rango de 20.434 millones de dólares, este monto está asociado a más de un centenar de proyectos catastrados durante el año 2008 detallados en el catastro de proyectos de inversión realizado por dicho departamento de estudios.

El sector Minería por su parte, sumó inversiones por US \$ 20.434 millones, cifra que representa un 26,5% del total medido por sector y asociado a 107 iniciativas (41 más que lo registrado en junio de 2007). Para este periodo, el catastro apuntó un crecimiento de 33,8% en los montos de inversión, situación que significó US \$ 5.419 millones más que lo catastrado en las cantidades de hace un año, cuando el sector totalizaba US\$16.015 millones en 66 proyectos (SOFOFA, Sociedad de Fomento Fabril, 2008: 18).

Los datos recogidos a continuación, forman parte constitutiva del contrato de explotación minera que se otorgó a la Compañía ECSA Ecuacorriente S.A. por parte del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables firmado en el año 2012.

El objetivo de este proyecto es realizar la explotación de los yacimientos detectados, el alcance del contrato permitirá la explotación de los minerales cobre, oro, plata, la fundición de los mismos y los transportará y comercializará.

² SOFOFA.- Sociedad de Fomento Fabril, departamento de estudios, Catastro de Proyectos de Inversión.

El plazo de la explotación es de 25 años, el mismo puede ser extendido por acuerdo de las partes y en caso de encontrarse con otros minerales comercializables la empresa tendrá que declararlos para las adendas o contratos modificatorios que correspondan.

Para el Estado la explotación minera de este proyecto traería consigo algunos aspectos positivos, entre los cuáles, se puede mencionar como significativos aquellos que engloban beneficios que serían percibidos durante el plazo de ejecución del contrato firmado entre la empresa minera y el Ecuador.

Los recursos no renovables y los productos primarios, cuyo valor agregado es mínimo y representan en la economía ecuatoriana una faceta muy importante, al mencionar al modelo extractivista o neo extractivista nos enfrentamos a la manera determinista para mantener una economía funcionando, cuya línea base para obtener renta es mediante esta extracción y explotación de bienes primarios y recursos no renovables, caso que se replica con notable frecuencia en países de Latinoamérica.

Las políticas petroleras aplicadas en décadas anteriores, fueron orientadas hacia la apertura de la inversión extranjera, esto derivó en una importante dotación de recursos inyectados a la economía del país mejorando su liquidez, esta particularidad también se refleja en las políticas adoptadas actualmente dando una sensación de bienestar social y salud económica sin considerar los riesgos inherentes de depender de los precios de mercados internacionales en los que no se tiene injerencia como Estado.

Esto hace pensar que para mantener una economía saludable y el bienestar social se debe fundamentar los ingresos permanentes del Estado en la diversificación de actividades económicas, en especial aquellas que aportan un valor agregado y por lo tanto requieren de la industrialización del país.

La finalidad de esta política reflejó que mediante un consumo agresivo de la sociedad se creó una expectativa de bienestar y mejoramiento en el estilo de vida de las persona basado en flujos abundantes de recursos provenientes de la renta extractiva y también con el incremento del aparato público.

Una vez establecido el escenario en el cual la empresa ECSA Ecuacorriente S.A. se desarrolla, es pertinente detallar desde el punto de vista económico que el mercado y las participaciones que se mantienen sobre este por parte de las empresas chinas activas en el sector minero ecuatoriano le han significado transformarse en el mayor socio minero del país siendo determinante la representación del consorcio CCRC Tongguan Investment Development Co³ corporación conformada por las dos empresas mineras chinas descritas en párrafos anteriores, la China Railways Construction Corporation CCRC y la Tonglin Non-ferrous Metal, cabe anotar que dichas empresas son propietarias por intermedio de ECSA Ecuacorriente S.A. de los proyectos Mirador y Panantza-San Carlos donde se planea la explotación de cobre.

Precio del contrato

De acuerdo al contrato suscrito en los derechos conferidos al concesionario minero constan la exclusividad para prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar, comercializar y enajenar todas las sustancias minerales que puedan existir, obtenerse en el área de concesión.

La contraprestación que pagará el concesionario minero al Estado ecuatoriano proviene de la venta del mineral principal y minerales secundarios extraídos, esta contraprestación es la regalía detallada en la cláusula diez y siete punto uno del contrato minero, establece la determinación del porcentaje, la forma de cálculo, pago y verificación de dicho pago de las regalías que se detallan en el contrato y que se las trata más adelante.

El concesionario minero se obliga para con el Estado ecuatoriano a pagar una regalía durante el plazo de ejecución del contrato de acuerdo a la Ley de Minería artículo 93 y artículo 82 del Reglamento General de la misma Ley. El cálculo de la regalía se lo realiza en base a los porcentajes aplicados sobre el ingreso neto efectivamente percibido

³ Consorcio CCRC Tongguan Investment Development Co.-

por la venta de los minerales, tanto el principal como los secundarios de acuerdo al valor publicado por la Bolsa de Metales de Londres.

Con la imagen N°4 se aprecia un desglose de los ingresos que deben ser percibidos por el Estado como el impuesto a la renta, las utilidades, los ingresos en caso de ser extraordinarios y todos los impuestos que generan renta al país, así también desagrega la manera que se realiza de cálculo en lo que se refiere a las regalías en la actividad minera.

Esta imagen permite entender los cálculos que se realizan para determinar la renta que puede generar esta actividad económica en los ingresos permanentes del Estado y como se pueden generar.

De acuerdo al contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano con la compañía Ecuacorriente ECSA, el precio por libra de cobre publicado en el mercado y que se adopta como referencial para el cálculo descrito anteriormente es de la siguiente manera: Igual o mayor a USD 5,51 dólares el porcentaje aplicable es de 8 %, en el caso de que el precio referencial oscile entre USD 4,01 hasta 5,50 dólares el porcentaje aplicable será del 7 % y en el caso de ser menor o igual a USD 4,00 dólares se aplicará un porcentaje de 6 %.

Los beneficios económicos que se generan para el Estado ecuatoriano con la explotación y desarrollo de este proyecto son: las regalías detalladas anteriormente, el impuesto a la renta generado en el caso de los concesionarios mineros de acuerdo a la normativa establecida en el art. 93 de la Ley de Minería, el impuesto al valor agregado IVA que grava a la transferencia de dominio de los bienes o servicios que en este caso es un 12%, en el caso de la participación laboral de acuerdo al art. 67 de la Ley de Minería los trabajadores de las empresas inmersas en esta actividad percibirán el 3% de las utilidades y el 12% restante serán para el Estado.

Imagen N° 4

Desglose del cálculo de la Renta Minera en el Ecuador

Renta minera del Ecuador

La renta minera que percibirá el Estado será de más del 50%

- Regalías no menores al 5% sobre las ventas de los minerales.
- Regalías mineras obligatorias pagadas semestralmente.
- Marzo y septiembre de cada año, basado en el artículo 92 de la Ley de Minería.
- Presentación informes de producción.
- Semestre calendario con anterioridad al 15 de enero y 15 de julio.

Cálculo de las regalías mineras

Fórmulas

Regalías
 $((CM \times PI) - GTI - CR - GT - IIE) \times \% \text{ regalías}$

Ingreso Bruto por Minerales
 $((CM \times PI) - GTI - IBPM)$

Monto de Regalía
 $((CM \times PI) - GTI - CR - GT - IIE) \times \% \text{ regalías}$

Ingreso Neto
 $((CM \times PI) - GTI - CR - GT - IIE) = IN$

Ingreso Bruto
 $(CM \times PI) - GTI - CR = IB$

Abreviaturas

- **CM:** Cantidad de Metales
- **PI:** Precios Internacionales
- **GTI:** Gasto de Transporte Internacionales
- **CR:** Cargos Procesos tratamiento y Refinación
- **GT:** Gasto de Transporte
- **IIE:** Impuestos a los Ingresos Extraordinarios

Impuestos

- 25% del Impuesto a la Renta (IR)
- 12% de las utilidades determinadas en la Ley de Minería
- 70% del Impuesto sobre los Ingresos Extraordinarios
- 12% del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Fuente: Diario El Telégrafo, 2012. (SRI y Arcom vigilarán la tributación de las mineras).

Si fuere el caso, que en el ingreso generado para el Estado por concepto de impuesto al valor agregado IVA, el concesionario pretende la devolución de este impuesto, al ser considerado el producto exportado un recurso no renovable y por lo tanto materia prima básica, no aplicaría dicha devolución del crédito tributario al momento de comprar bienes y servicios para la actividad, constituyéndose este rubro como una parte de la inversión realizada en el proyecto por el actor económico (concesionario).

De esta manera, el contrato de concesión realizado, el concesionario minero se obliga a pagar al Estado de forma anticipada y obligatoria por concepto de regalía anticipada el valor de cien millones de dólares USD 100'000,000.

Esta regalía anticipada se realizará a treinta días de obtener el visto bueno para la inversión por parte del Estado chino, inicialmente lo realizará con un porcentaje del 40 % del monto citado anteriormente, la segunda parte será de un 30 % después de obtener toda autorización y permiso necesario para el desarrollo del proyecto y el último 30 % se desembolsará una vez se disponga de las conexiones y suministros eléctricos entregados por la empresa eléctrica y cuando entre en operación el puerto de la compañía relacionada.

Es adecuado mencionar que la rentabilidad que reporta esta actividad económica para el Estado, se encuentra supeditada totalmente a la volatilidad y variación que puede existir en los mercados internacionales refiriéndonos a los precios de los metales, existiendo intereses externos y especulación en torno a la actividad los mismos que no son controlables por el país.

La renta que puede proporcionar la actividad minera mediante este proyecto, en un inicio, no representa un porcentaje de participación alto en la matriz de ingresos del Estado ecuatoriano, pero inicia la era extractiva minera en el país y logra diversificar en más de un producto primario los ingresos que se generan.

Adicionalmente, de acuerdo al plan general de trabajo e inversiones acordado por los firmantes se establecen 30 años para la ejecución del mismo, por lo tanto, se entiende que al no ser el tiempo acordado para la ejecución del contrato y la concesión minera, el Estado garantiza el tiempo adicional para el cumplimiento de dicho plan de trabajo e inversiones de acuerdo al plazo adicional que sea requerido por el concesionario.

En lo referente a los impuestos que se generen en caso de la existencia de ingresos extraordinarios, se establece en el artículo 164 de la Ley reformativa para la Equidad Tributaria y aplica al concesionario que ha suscrito contratos con el fin de explorar y explotar recursos no renovables. “... La tarifa del impuesto es del (70 %).- para efectos de este impuesto se considerarán ingresos extraordinarios a aquellos percibidos por el Concesionario minero en la parte en que tales ingresos sean generados en la venta del

Mineral Principal y Minerales Secundarios a precios superiores del Precio Base pactado para cada mineral en este Contrato” (Contrato Minero, 2012: 52).

Imagen N° 5

Beneficio del Estado Ecuatoriano



Fuente: El Comercio (Ministerio de Recursos No renovables).

De la cita anterior tomada del contrato se colige que en caso de que los mercados internacionales sufran una variación en la que exista incremento del precio de venta en la libra de concentrado de cobre como mineral principal, así como también en el caso de los otros minerales secundarios que son extraídos por el concesionario, estos excedentes se entenderán como ingresos extraordinarios resultantes de esta variación y la tarifa del impuesto que se aplicaría en estos casos sería del 70%.

El cálculo para obtener el impuesto sobre ingresos extraordinarios, se daría de la siguiente manera:

- El precio internacional que ha sufrido el incremento debido a condiciones propias del mercado deberá ser restado del precio pactado inicialmente en el contrato al cuál se lo considera como precio base, el resultado obtenido de esta resta se lo multiplicará por el número de unidades que han sido vendidas con este nuevo precio, el valor resultante de esta multiplicación deberá ser multiplicado por el 70 por ciento determinando el valor a pagar.

Con el fin de complementar el escenario descrito anteriormente los datos que se consideran en el contrato suscrito entre el Estado y la empresa Ecuacorriente S.A. ECSA, el precio base establecido una vez se ha producido la comercialización es en el caso del mineral principal concentrado por cada libra de cobre metal contenida un valor de US \$ 4 dólares, mientras que, para el caso del oro un precio base de US \$ 1 710, 75 dólares por onza troy; y, para el caso de la plata el valor considerado es de US \$ 35, 21 dólares por onza troy⁴.

Mediante el análisis de los cálculos que se han detallado anteriormente para establecer los montos que conforman parte de los beneficios económicos que recibirá el Estado ecuatoriano por concepto de renta minera derivada del contrato suscrito con la empresa Ecuacorriente ECSA, se puede proceder a establecer temáticas relacionadas con el ambiente y considerar si existió algún estudio de impacto ambiental que haya sido considerado para la firma del contrato.

Estudio de impactos ambientales

Según se establece en el contrato firmado entre ECSA Ecuacorriente S.A. y el Estado ecuatoriano, existe la responsabilidad por parte del concesionario minero, en caso de registrarse cualquier riesgo o siniestro relativo a la seguridad, mantenimiento del área de su personal, subcontratistas, equipo, bienes, materiales existentes en el área donde se desarrollará la ejecución del proyecto.

⁴ Onza Troy.- sistema de unidades de masa utilizado para metales preciosos como el oro, la plata cuyo nombre procede de Troyes, Francia , una onza troy equivale a 31.1034768 gramos.

Por otra parte al referirnos al papel que puede tener el Estado Constitucional de Derechos frente al ámbito de sus competencias vinculándolo al momento que vive una sociedad y la complejidad que mantiene en sus relaciones, se puede entrever que esta complejidad se da por la interdependencia existente entre los actores que hacen posible la gobernabilidad y la gobernanza en una sociedad, así como también, por las diferentes visiones que pueden tener de la circunstancia que viven y de la realidad que dirige su accionar.

El estudio de impacto ambiental EIA que fue elaborado para la etapa de explotación de este mega – proyecto fue aprobado en el año 2011 y en su parte pertinente dice:

El proyecto Mirador comprende 6 concesiones mineras representando una superficie total de 9 928 has, ubicadas entre 800 y 1400 msnm. Por su ubicación, el proyecto se encuentra en una zona de alta biodiversidad, de clima húmedo, dos características que vuelven a la región susceptible a los impactos ambientales fuertes que puede producir la instalación de una explotación minera industrial del tamaño de Mirador (Sacher, 2011: 9).

Este particular es importante señalar con el fin de establecer el escenario en cuál el proyecto se desarrolla, adicionalmente se menciona mediante la cláusula incluida en el contrato, sobre la necesidad imperiosa de la aplicación de los métodos señalados en el EIA que permitan mitigar y minimizar daños que puedan ocasionarse en el desarrollo del proyecto.

El Concesionario aplicará en forma indicativa el Plan Nacional del Buen Vivir. El Concesionario Minero tomará las precauciones necesarias, y establecidas en el EIA aprobado, para prevenir, controlar, mitigar y compensar los impactos negativos que sus actividades mineras puedan tener sobre el ambiente y la comunidad (Contrato Minero, 2012: 37-38).

El aspecto en el que se considera al área de actividades relacionadas y que son utilizadas por parte del concesionario para el desarrollo del proyecto, se menciona que la entidad o ministerio sectorial correspondiente no entregará en concesión ninguna de estas áreas. “Al ser un área relacionada con la ejecución de este contrato, sin que requiera estar ubicada dentro de concesión minera, tanto esta área como todo lo que en ella se encuentre, gozan de

la protección del Estado conforme a la legislación aplicable...”(Contrato Minero, 2012: 14).

El área de influencia que es afectada por el proyecto minero, comprende la zona donde se presentan impactos tanto positivos como negativos, estos se manifiestan por el desarrollo del proyecto y su afectación puede ser del tipo social, ambiental o cultural.

Como ejemplos de impactos se pueden mencionar: En lo social una afectación de salud como enfermedades causadas por polución de las fundiciones, en lo ambiental puede referirse al cambio del paisaje y por lo cultural como aspecto positivo o negativo se menciona el cambio del estilo de vida de las comunidades aledañas, estas podrían ser beneficiadas por el flujo económico que representa la inversión en la zona.

En lo referente a la participación ciudadana se ha expresado mediante acuerdos suscritos con las comunidades del área de influencia del proyecto minero y su compromiso por prevenir, mitigar, minimizar los impactos negativos que hubiere lugar e indemnizar y compensar por pasivos ambientales en dicha área de influencia.

Los actores que intervienen en la actividad minera son por un lado el Estado y por el otro están las empresas privadas representantes de los actores económicos, la sociedad que se encuentra conformada a su vez por las comunidades cercanas al área de influencia que recibe la afectación e impactos positivos y negativos.

Ante esta circunstancia, es necesario indicar que al tener diferentes formas de ser afectados por la actividad minera, cada actor, mantiene una visión distinta y por lo tanto argumentos distintos para apuntalar o atacar las decisiones tomadas en torno esta actividad económica. “La complejidad se aplica en particular a los niveles de interdependencia entre los actores, mientras que el dinamismo es producido por las interacciones que los unen y la diversidad resulta del hecho de que los actores, de sus representaciones del mundo y del sentido que dan a su actuar” (Fontaine, 2010: 91).

CAPITULO IV

INDUSTRIALIZACION A PARTIR DE RECURSOS GENERADOS POR EL NEO-EXTRACTIVISMO

El implementar una política pública que incentive la inversión directa extranjera y permita al Estado ecuatoriano diversificar la matriz de ingresos existente mediante el desarrollo de actividades económicas alternativas a la explotación de petróleo, concretamente la explotación de recursos naturales no renovables como los minerales por medio de la minería a gran escala se ha establecido en la normativa legal con la expedición de la ley minera aprobada en el año 2009.

La diversificación de los ingresos con la minería a gran escala, establece la reducción en la dependencia económica al petróleo como una alternativa escogida desde la perspectiva de la planificación a través del plan nacional del buen vivir PNBV, estos recursos adicionales en el portafolio exportable del Estado pueden ser la base que permitan la industrialización en otras actividades económicas a mediano o largo plazo.

Sin embargo esta necesidad de diversificar la matriz de ingresos permanentes en el Estado en base al neo-extractivismo minero, evidencia la orientación de las políticas hacia el mantenimiento del modelo extractivo, neo-extractivo a mediano y largo plazo ampliando la oferta de materia prima exportable.

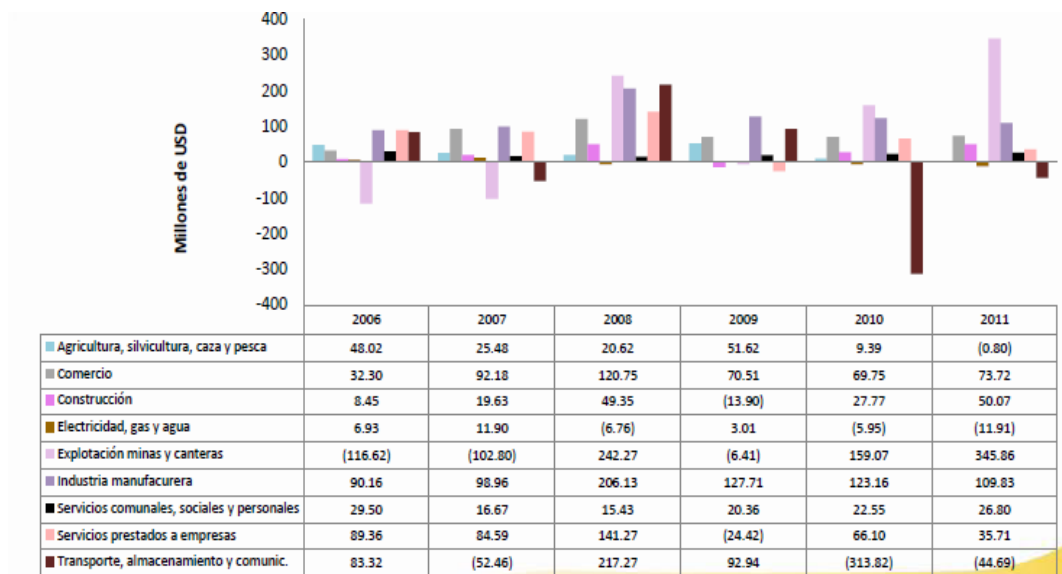
Considerando la importancia que significa la exportación de materia prima proveniente de la extracción de recursos no renovables en la economía ecuatoriana y al analizar los valores que se manejan frente a la IED inversión extranjera directa relacionada con la explotación de minas y canteras, se aprecia que en el período 2006 – 2011 los recursos destinados a este rubro sobrepasa en los dos últimos años de este período al de

otras ramas de actividades económicas indicando que la política implementada se orienta al desarrollo de la explotación minera como se indica en el gráfico N° 9.

Los mayores flujos de IED, durante el período 2006 – 2011, se canalizaron hacia las siguientes ramas de actividad económica: Industria manufacturera (USD. 742.22 millones), Explotación de Minas y Canteras (USD. 521.33 millones), Comercio (USD. 450.47 millones), Servicios prestados a empresas (USD. 394.30 millones), Agricultura, silvicultura, caza y pesca (USD. 152.45 millones), Construcción (USD. 141.28 millones)... (Banco Central del Ecuador, 2011).

Gráfico N° 9

Inversión Extranjera Directa por Rama de actividad económica (2006 – 2011)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2011).

Si se identifica el porcentaje de participación de las materias primas entre las que se encuentra la explotación de minas en la balanza comercial, así como su peso relativo con otras actividades económicas, se identifica la necesidad de aplicar políticas que contribuyan al fortalecimiento y potenciación de las capacidades del Estado en la generación de recursos.

En el gráfico N° 10 (Balanza comercial como porcentaje del PIB 2008 – 2012), se puede deducir que, en porcentaje respecto al producto interno bruto PIB la balanza comercial total que se ha generado es negativa en los últimos años. Para entender el significado de lo que refleja el gráfico N° 10, es necesario profundizar sobre el concepto de que comprende la balanza comercial.

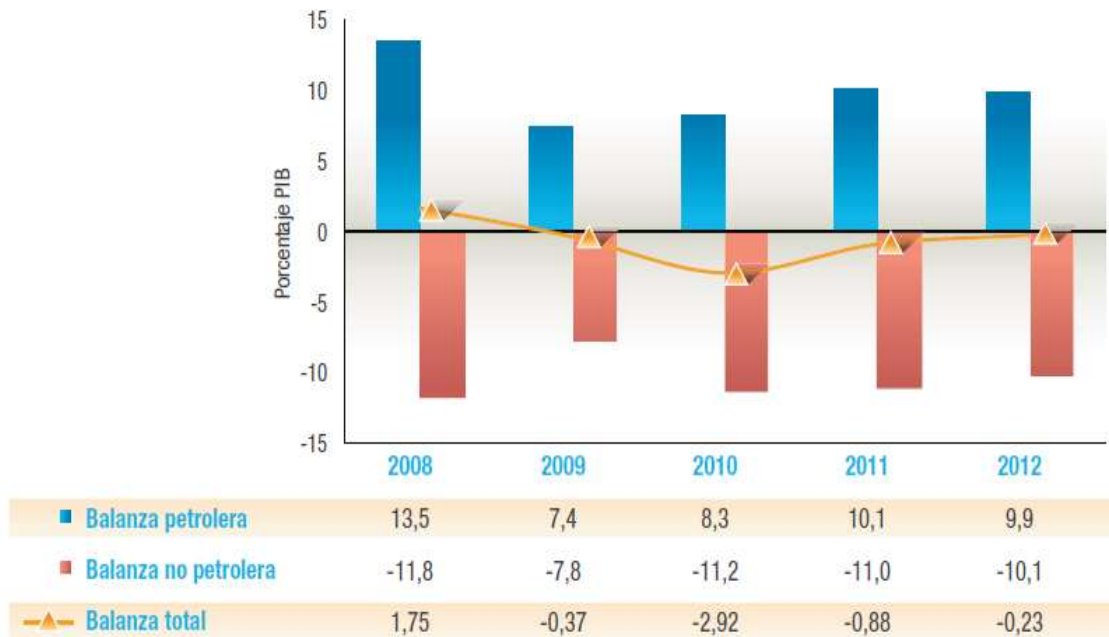
La balanza comercial no es otra cosa que la herramienta por medio de la que se establecen los registros de las importaciones y exportaciones que realiza un país, generando saldos que pueden ser tanto positivos como negativos durante un período de tiempo determinado.

Los saldos negativos en la balanza comercial total indican el escenario en el que se encuentra el país y demuestra que existen incrementos importantes en las importaciones totales cuya mayor proporción genera estos resultados negativos, aquello implica que el comportamiento económico de la sociedad ecuatoriana se ha proyectado hacia un mayor consumismo de bienes y también a una mayor importación de materias primas y bienes de capital principalmente.

Como modelo económico de desarrollo, el extractivismo y el neo-extractivismo en los últimos años, ha sido adoptado por el Ecuador como parte integrante de la política en los diversos gobiernos, en los primeros capítulos de esta tesis, se evidencian los escenarios en los que el país se ha desenvuelto durante las últimas décadas.

Gráfico N° 10

Balanza Comercial como porcentaje del PIB (2008 – 2012)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2013).

Análisis del discurso a favor y en contra de la minería

Al revisar las posturas que se producen a partir de este modelo económico extractivo se identifican dos discursos; El primero por una parte establece la eminente dependencia a explotar los recursos naturales no renovables, esto con el objeto de generar ingresos que van a suplir los gastos permanentes del Estado, la calidad del gasto y el uso eficiente que se haga de estos se orientan al desarrollo en el sentido convencional instituido por occidente.

Los recursos que genera la explotación minera a gran escala a partir de este discurso se entiende como una oportunidad de desarrollo y riqueza que tiene impacto nacional y en la localidad mediante la redistribución de la renta extractiva, estos ingresos pueden ser vistos como base para la industrialización del país.

Adicionalmente se puede decir que genera empleos en las áreas de influencia que dinamizan la economía en la localidad y respecto al medio ambiente presenta a la explotación minera a gran escala con una imagen de responsabilidad que no produce mayor afectación mediante el uso de tecnología de punta.

Por otra parte un segundo discurso establece que la actividad económica minera a gran escala produce contaminación debido a los residuos tóxicos que se generan en la zona de influencia donde se desarrollan este tipo de proyecto.

Esto causa impactos negativos en especial en zonas con alta pluviosidad donde estos desechos y residuos tóxicos se drenan hacia los cauces de ríos provocando la alteración de ecosistemas, su biodiversidad e incluso en algunos casos llegan a desaparecer especies endémicas únicas en el planeta.

Como parte integrante de este discurso se evidencia que la difusión de la información minera es socializada una vez que se han tomado las decisiones de explotar los yacimientos que se han identificado como rentables mediante los estudios y exploraciones correspondientes.

Cada una de estas dos posiciones se contraponen, pero a la vez, permite reflexionar y mantener una perspectiva que debe servir al país para orientarlo hacia el desarrollo estableciendo escenarios alternativos para lograr el buen vivir que se plantea en la Constitución del año 2008 y liga los instrumentos a ser aplicados mediante el Plan Nacional del Buen Vivir que articula la política pública nacional.

Si se hace un análisis en retrospectiva sobre el modelo extractivista en las últimas décadas del siglo XX, se encuentra que a partir del año 1972 durante el Gobierno Revolucionario Nacionalista autodenominado de esta manera por el General Rodríguez Lara, se marca un hito, mismo que representa el punto de partida en la explotación a gran escala de recursos no renovables en el Ecuador con el petróleo y para el caso que nos interesa la actividad minera identifica la necesidad de producir información de zonas y

áreas rentables que tengan potencial minero mediante la exploración para ser explotadas en una segunda etapa.

En esta época el rol del Estado adquiere un sitio preferente dejando resuelto el principio fundamental de que los recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado de manera imprescriptible organizando las instituciones encargadas de la regulación de la renta y su distribución.

En este primer período 1972 – 1979 de extracción a gran escala los conflictos derivados de la renta extractiva que en este caso era derivada del petróleo radicaron en la falta de mecanismos de consenso y acercamiento por parte del Estado hacia los actores sociales, dando como resultado la falta de participación de estos en la renta generada.

Por otra parte se identifica un segundo período que se desarrolla durante la década de los años 90 desde la publicación del informe Brundtland en el año 1987, en este informe, se difunde el concepto de “desarrollo sostenible” por medio de un discurso liberal occidental, que muestra la relación entre sociedad y naturaleza que genera una actitud de gerenciamiento en el uso de la misma, esta situación hizo que los gobiernos de esta década privilegien la generación del capital y la acumulación de la riqueza, mientras que, se producía el desmantelamiento y la reducción del Estado.

En los años 90 con el desmantelamiento del Estado se impulsaron políticas de corte neoliberal mediante las cuales el Ecuador realizó reformas estructurales teniendo como actor fundamental al Banco Mundial, esta institución coadyuvó al desarrollo de proyectos relacionando la tecnología al concepto de una mejor gestión ambiental, la finalidad era la de generar conocimiento sobre los recursos naturales existentes en el país.

Como ejemplo en el caso de la minería se puede mencionar los créditos otorgados por este organismo con el fin de implementar el proyecto de desarrollo minero y control ambiental PRODEMİNCA, este tenía como objetivo, generar información sobre el potencial minero en la provincia de Imbabura específicamente en Intag y facilitar el ingreso de empresas mineras como Bishimetals generando impactos ambientales en la zona.

La implementación del modelo neoliberal tuvo un papel fundamental en el desmantelamiento y reducción del Estado por lo que el resultado que se visibiliza es una etapa de crisis institucional e ingobernabilidad con la sucesión de varios gobiernos en pocos años.

En el tercer período identificado 2006 – 2012 se da el inicio a otra actividad de explotación a gran escala, este es el caso de la minería a gran escala o a cielo abierto, en este período, se evidencia nuevamente que el rol del Estado vuelve a ser preponderante, fundamental, central y adopta la planificación como instrumento para articular la política pública, de este modo, para redistribuir la renta extractiva minera en la localidad implementa la regulación pertinente e ingresa a una nueva fase que diversifica la matriz de ingresos permanentes del Estado por medio del neo-extractivismo.

Las políticas que se implementan en el período 2006 – 2012 reeditan de alguna manera las mismas políticas implementadas en el período 1972 – 1979, donde los recursos naturales no renovables son clasificados como estratégicos para el Estado y los ingresos que provienen de la explotación de estos para el período 2006 – 2012, son caracterizados por una mayor participación en porcentaje sobre la renta producida que benefician al Estado.

De acuerdo al discurso a favor de la extracción minera a gran escala, la renta se la redistribuye a través de la creación de instituciones como es el caso de la empresa Ecuador Estratégico encargada de implementar programas en las áreas de influencia donde se desarrollan estos proyectos mineros, además de tener la regulación pertinente que permite a los gobiernos descentralizados participar de esta.

El neo-extractivismo es la expresión resultante de la repotenciación de las actividades económicas extractivas que diversifican las exportaciones de minerales como materia prima que en el caso del proyecto Mirador es el concentrado de cobre y participan al Estado de una mayor participación de la renta producida.

Sin embargo mediante el discurso a favor de la extracción de minera a gran escala se intenta plasmar que los recursos generados por la renta de la explotación, podrían ser la base misma para la diversificación de otras actividades económicas que sirvan para la industrialización del país.

De este modo, por medio de la explotación de estos recursos dar un salto cuantitativo y cualitativo mediante la inversión de estos ingresos en manufactura y productos con valor agregado.

Adicionalmente se dirigen recursos hacia la inversión y potenciación del talento humano considerándolo como un recurso inagotable, impulsando a la sociedad hacia la generación del conocimiento que constituya el pilar del avance y desarrollo del país.

Neo-extractivismo, gobernanza y Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

Al hablar de la postura a favor que esgrime el discurso oficial sobre la extracción minera a gran escala y discutir al desarrollo desde una perspectiva convencional de desarrollo sostenible se puede confrontar con lo estipulado en la Constitución aprobada por el Ecuador en el año 2008, en esta, se plantea la ruptura de anteriores paradigmas estableciendo al Buen Vivir como paradigma alternativo, el desarrollo desde esta perspectiva establece un marco jurídico y normativo garantista que visibiliza la prelación preferente de los derechos fundamentales frente a los patrimoniales y considera a la naturaleza como sujeto a derechos.

El discurso a favor de las actividades extractivas y el institucionalismo generado en el Ecuador, implementa por medio de la articulación de políticas públicas emanadas desde los entes o instituciones creadas para el efecto por el Estado, con el fin de fortalecer las capacidades de acercamiento y atención al ciudadano.

Por otro lado la gobernanza que se desarrolla en el país se encuentra ligada al neo-extractivismo, es decir, el Estado impulsa una gobernanza de corte jerárquico que se apoya

en el modelo económico neo-extractivo y mediante la redistribución de la renta en la localidad a través de los gobiernos autónomos descentralizados legitima su discurso ejerciendo presión a los actores sociales.

Entre las instituciones identificadas en torno a esta discusión, se encuentra el Ministerio del Ambiente, cuyo rol de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 es velar por un ambiente sano respetando los derechos de la naturaleza y garantizando un modelo sustentable de desarrollo que considere a la diversidad cultural, al medio ambiente (fauna y flora) con su capacidad de regeneración el uso de generaciones futuras.

La conservación de la base de recursos naturales y de los equilibrios ecológicos del planeta como condición para un desarrollo sustentable y sostenido, que satisfaga las necesidades actuales de las poblaciones y preserve su potencial para las generaciones futuras. (Leff, 2004: 217).

De esta manera el Ministerio del Ambiente mediante la rectoría y el diseño de política ambiental desarrolla programas, proyectos, estrategias y acciones entre los que se destacan los EIA estudios de impactos ambientales en zonas donde se desarrollan proyectos extractivos con el fin de lograr monitoreo, supervisión y evaluación de las afectaciones en la naturaleza.

Al estar el Ministerio del Ambiente inserto en el conjunto de instituciones que son coordinadas desde el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, resurge la discusión sobre la perspectiva economicista que tiene la naturaleza y el progreso, de allí que, la necesidad de adaptar los discursos hacia una perspectiva en que la industrialización funge como base y elemento sustantivo del progreso retoma gran impulso otorgando un sitio fundamental como paso indispensable para alcanzarlo, de este modo, para lograr dicha adaptación en el discurso de administración económica del ambiente, es necesario dar un giro en la perspectiva con la finalidad de que sea más asimilable su coexistencia con la normativa constitucional actual que incluye una visión bio-céntrica de la naturaleza como sujeto de derecho.

A partir de la adopción de la nueva constitución política ecuatoriana que recupera los derechos de la naturaleza, se intentó materializar la visión bio-centrista relacionándola a la noción de patrimonio. Mientras el extractivismo va encajando en el discurso oficial alrededor de la industrialización, la naturaleza transita desde un régimen de patrimonio a uno de sector estratégico (Alarcón, 2014).

La gobernanza derivada de este escenario demuestra que los actores que difunden el discurso a favor de los derechos de la naturaleza, necesariamente resultan inconvenientes a ser superados por parte de los actores que impulsan el discurso económico de progreso mediante la industrialización e implementan una gobernanza de corte jerárquico.

Por otra parte en las instituciones que forman parte del Estado, la desconcentración apunta a la capacidad de delegar las competencias específicas dentro de un área donde las instituciones locales se fortalecen para atender las demandas que surgen de la población, de manera que se evite el mal gasto de recursos y la indisponibilidad del Estado para el ciudadano, esto demuestra que la política adoptada por parte del gobierno se orienta a la implementación de regulación así como también la creación de instituciones con la finalidad de redistribuir la renta extractiva en la localidad.

El 5 de septiembre del año 2011 mediante Decreto Ejecutivo de creación N° 870, se crea la empresa pública Ecuador Estratégico con autonomía propia, la finalidad de esta institución es la de desarrollar de manera integral en el territorio la implementación, ejecución de planes, programas y proyectos que permitan la redistribución de los ingresos que se generan a partir de actividades de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en el marco normativo vigente, esto es, Ley de Minería y reglamento de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos este último publicado en el registro oficial N° 699 de fecha 9 de mayo del 2012.

Las fuentes de financiamiento para la implementación de estos planes, programas, proyectos de desarrollo social en el territorio donde se realizan las actividades de los sectores estratégicos provienen del 12% de las utilidades generadas por operadores mineros

privados en el caso de esta actividad, las regalías mineras incluyendo las anticipadas determinadas en los artículos 92, 93 de la Ley de Minería.

Entre otros actores visibles en el sector minero ecuatoriano encontramos al Ministerio Coordinador y Sectorial cuya competencia en el área minera es la de dirigir las políticas y acciones así como también coordinar en forma intersectorial para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer la eficiencia de las instituciones, la Agencia de Regulación y Control Minero ARCOM cuya finalidad es la de ejercer control sobre cada fase y proceso de la actividad económica, el Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minero, Metalúrgico INIGEMM creado en el año 2009 con la Ley de Minería con el objeto de generar información geológica, minera, y metalúrgica del país, la Empresa Nacional Minera con la competencia de ejercer la gestión del sector estratégico minero y adicionalmente otro de los actores que figuran son las municipalidades.

En lo que corresponde hablar sobre el posible impacto ambiental generado por las actividades extractivas, se menciona la existencia de estudios que fueron aprobados para su realización en el año 2011, los mismos que se consideran para la etapa de explotación con la finalidad de mitigar y minimizar los daños directos o colaterales que puedan surgir durante la existencia del proyecto.

Desde la perspectiva del discurso que se contrapone al extractivismo se señala que los ingresos que puedan generarse a partir de esta actividad económica no establecen con claridad el costo inherente que existe al poner en marcha dichas actividades. Entre otros aspectos se menciona la pérdida de biodiversidad, es decir, la afectación, desaparecimiento o degeneración de especies endémicas en las áreas donde se desarrollan estos proyectos, así como, el deterioro paulatino que sufren los ecosistemas sin considerar las funciones ambientales que prestan.

A partir de la aprobación popular de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se plantea un nuevo período que sirve de marco para impulsar la planificación del Estado, esta planificación se sustenta en planes y programas que deben articularse mediante el accionar estatal a través del Plan Nacional del Buen Vivir en el período 2009 – 2013.

La lógica aplicada en la planificación plasmada en el Plan Nacional del Buen Vivir del gobierno nacional busca generar resultados a través del establecimiento de objetivos estructurados que vinculen lo social, productivo, ambiental y se dirige hacia la implementación de la política pública. De este modo se establecen objetivos nacionales tratados en el PNBV que dirigen la rectoría de la política encaminada a metas y programas que son ejecutadas por las instituciones y a la vez son coordinadas mediante un consejo sectorial dependiendo el ámbito de acción.

De acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir como estrategias a seguir en el período 2009 – 2013, se establecieron como prioridades en el ámbito económico desde la democratización de los medios de producción, la redistribución de la riqueza y el cambio en la perspectiva de especialización de la economía por medio de la sustitución selectiva de importaciones, hasta el incremento de la productividad y la diversificación del producto exportable conjuntamente con sus destinos.

Esta estrategia tiene por objetivo iniciar un proceso de transformación del patrón de especialización de la economía que permita superar el modo de acumulación primario-extractivista-exportador y revertir las externalidades negativas que éste genera para la calidad de vida, individual y colectiva, de la población. El modo de acumulación que se impone en la sociedad depende y se reproduce a través del patrón de especialización de la economía. De aquí deviene la importancia de esta estrategia para el mediano y largo plazo (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, 2009 - 2013).

Buscar como objetivo la desconcentración de los ingresos permite una distribución más equitativa de la renta en el territorio nacional y el diversificar la balanza comercial en el porcentaje de participación en las exportaciones de la materia prima y el incremento en proporción de producto industrializado exportable resolverá el problema que significa mantener una dependencia extractiva como factor fundamental en la estructura económica

del Estado. De esta manera, el establecer una política pública a mediano y largo plazo como instrumento que permita diversificar los ingresos, priorizará los recursos obtenidos del extractivismo para lograr el desarrollo de la industrialización de otras actividades económicas.

Con esta visión estratégica se lograría que la dependencia extractiva se reduzca y equilibre propiciando que la balanza comercial del Ecuador se diversifique en las actividades económicas, por lo tanto, la cartera de productos ofertados a los mercados tanto internos como externos sería más amplia en relación a escenarios anteriores.

Como consecuencia se puede presumir que los ingresos permanentes del Estado se harán menos susceptibles a las variaciones económicas mundiales, ya que al tener un portafolio más amplio de productos que conformen la oferta exportable del Estado, serán demandados en mercados más diversos a los que se tiene acceso actualmente.

Si bien es cierto que la renta generada por el neo extractivismo puede dar paso a un escenario en el que Ecuador inicie una etapa de transición post extractiva, esto no significa necesariamente que se realice dicha transición, es decir que si no se toman las medidas pertinentes con la finalidad de que el portafolio de productos sea distinto al que mantenemos actualmente, podríamos encontrarnos a mediano plazo frente a una evaluación en la que se determine la magnitud del avance en este sentido y por el contrario se haya profundizado la dependencia del modelo primario extractivo en la balanza comercial del país.

El peso relativo de esta proliferación de productos nuevos con valor agregado que provengan del desarrollo de actividades económicas distintas al neo-extractivismo de la minería como sería el caso de la industria manufacturera, metal mecánica, agrícola, entre otras que desarrollando economías de escala, permitirán en la matriz de ingresos, cuando los precios de los mercados internacionales afecten a una parte de los portafolios mundiales de productos y materia prima, en el caso del Ecuador sea más factible de controlar y evitar

crisis profundas, ya que la incidencia porcentual de nuestros ingresos sería impactada en menor medida, esto debido a esta diversificación del portafolio exportable existente.

A pesar de tener resultados positivos en estos ámbitos, el Estado incrementará sus esfuerzos para convertir la renta del modelo de acumulación primario-exportador –sustentado en el extractivismo de los recursos naturales–, hacia la sociedad socialista del conocimiento, conscientes de que este proceso difícilmente se puede dar en el corto plazo y que requiere de mayor tiempo para concretarse (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, 2009 - 2013).

Gráfico N° 11

Exportaciones por tipo de bien, en porcentaje del Producto Interno Bruto PIB (2002-2012)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2013).

En el gráfico anterior se demuestra que aún el Ecuador transita en el extractivismo generando números como los que se presentan, indicando que del valor total de exportaciones, el 77.3 % corresponde a la exportación de materia prima, mientras que los bienes industrializados representan un 22.7% y los cambios evidenciados a través de este

período 2002 – 2012 no son significativos, quedando pendiente la implementación dentro de los objetivos nacionales, planes, metas, políticas y programas encaminados a impulsar una política pública más agresiva que dirija al Ecuador hacia una diversificación de sus exportaciones y la reducción de sus exportaciones primarias y apostar por la industrialización en varios sectores económicos con mayor fuerza, etapa que ya se ha comenzado y tiene muchas acciones aun por desarrollar para alcanzarlo.

Conclusiones

La preocupación que se genera por el impacto ambiental a nivel mundial inició en la década de los años sesenta derivó en la necesidad de implementar normativas y políticas gubernamentales tanto administrativas como económicas y sociales para lograr el cuidado del medioambiente como prioridades que tiene el ser humano para la supervivencia de la especie tanto en la actualidad como para sus generaciones futuras.

El desarrollo sostenible que se difunde en el informe Brundtland, publicado en el año 1987, mediante el cual se pone de manifiesto el discurso liberal occidental, muestra la relación existente hasta la actualidad entre la sociedad y la naturaleza. Esta relación se caracteriza por una actitud de gerenciamiento y maximización de la eficiencia en el uso de esta.

Este discurso conjuntamente con la generación de conflictos, influyen en toda la región, así como, en el Ecuador y visibiliza la necesidad de impulsar la racionalización en la explotación y uso de los recursos naturales como prioridad en las sociedades.

La implementación de este discurso mediante el modelo neoliberal, impulsó medidas dirigidas al desmantelamiento y a la reducción del papel del Estado en la renta generada por la explotación de los recursos no renovables, aquello produjo inestabilidad política, económica y social que se agudizó a partir del año 2005 período en el que se

volvió evidente una ruptura y desgaste de los partidos políticos tradicionales abriendo paso a movimientos de corte progresista.

El Estado por medio del gobierno, recuperó la participación en la renta que producen las actividades económicas extractivas como la minera y facilitó el ingreso de la IED inversión extranjera directa devolviendo al Estado su rol planificador y un sitial preferencial al momento de definir el tipo de gobernanza para el país.

La mayor participación que recibe el Estado de la renta producida por las actividades extractivas impulsa la decisión de clasificar a la extracción minera a gran escala como sector estratégico del país, de esta manera, la mayor participación del Estado en la renta extractiva genera el modelo económico denominado neo – extractivismo, diferenciándose únicamente del modelo extractivista en la medida en que el Estado participa de la renta y la orientación que reciben los recursos hacia el gasto social, así mismo, este modelo económico podría generar infraestructuras clientelares orientados a legitimar modelos políticos.

El modelo de gobernanza implementado a partir del año 2006, permite apreciar que la organicidad en la toma de decisiones se produce de forma más vertical, de esta manera, se visibiliza la implementación de una gobernanza del tipo jerárquico en la que el papel del Estado es impulsado por intermedio del gobierno planificador como actor fundamental con un mayor peso relativo que crea instituciones con el fin de implementar planes, programas y proyectos que permitan distribuir la renta extractiva.

La inversión extranjera directa IED en los últimos años se orienta a desarrollar principalmente la actividad económica extractiva minera y está destinada a solventar las necesidades que se derivan de esta, la evidencia la encontramos en la proliferación y desarrollo de proyectos mineros como es Mirador, el cual, representa uno de los hitos y primeros pasos en lo que se denomina minería a gran escala ubicado en la Provincia de Zamora Chinchipe. El contrato estipula un plazo de veinte y cinco años y de acuerdo al plan general de trabajo e inversiones acordado en el contrato del proyecto Mirador, se

establecen 30 años para su ejecución, por lo tanto, evidencia que la política minera implementada se orienta a mantener al Ecuador en la senda del extractivismo y el Estado garantiza el tiempo adicional para el cumplimiento de dicho plan de trabajo e inversiones a largo plazo.

La política pública es orientada a mantener el modelo económico neo-extractivo en el Ecuador, justificando la necesidad de obtener los recursos a partir de este modelo con la finalidad de salir de él. El neo-extractivismo genera una mayor liquidez interna favoreciendo al gasto, el consumo incrementa los flujos de dinero al interior de la sociedad y se refleja en los incrementos de las importaciones que se expresan en la balanza comercial del país.

De acuerdo con la política implementada con el neo-extractivismo se puede decir que el objetivo es que exista un incremento en los ingresos permanentes del país, de esta manera, se demuestra que en la Ley de Minería se recogen los porcentajes mínimos a participar por parte del Estado en un 52 % de los ingresos que se generen por la explotación y comercialización de minerales, a su vez para la empresa privada un máximo de 48 %.

El establecimiento de beneficios en los que participa el Estado como las regalías, el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado IVA, el 12% de las utilidades y el 3% para la participación laboral, busca el incremento de los ingresos permanentes.

La política pública debe ser dirigida hacia la desconcentración de la dependencia extractivista desplazando el peso relativo existente hacia la diversificación de los ingresos mediante la industrialización de otras actividades económicas que generen mayor valor agregado, mientras que, el desarrollo de proyectos mineros evidencia la continuación de la política pública dirigida a mantener el modelo extractivo en el Ecuador y su impacto se ha reflejado en la balanza comercial.

Con estos antecedentes se puede colegir que el discurso a favor de la minería se ha implementado e impuesto sobre otros en el país, haciendo que las políticas públicas se orienten hacia la continuidad del modelo extractivista en el largo plazo, dejando abierta la discusión, sobre la renta generada por esta actividad económica y el uso que pueda darse a la misma, para determinar el modelo de desarrollo y si existe la intención de dirigir a la sociedad ecuatoriana hacia un modelo alternativo a ser adoptado en el largo plazo.

Las instituciones principalmente del Estado se erigen como actores fundamentales en el que hacer nacional, implementando políticas y programas que enmarcan el impulso de las actividades extractivas como parangón previo al imperante modelo de desarrollo tradicional. Los actores entre los que se encuentran a la ciudadanía, instituciones del Estado, organizaciones políticas y sociales abanderan consignas a favor y en contra del discurso oficial manifestando la preponderancia que existe en la actualidad por parte del Estado y evidencia una gobernanza de corte jerárquico.

La dependencia a las actividades económicas extractivas primarias se encuentran presentes en el Ecuador, además el escenario a corto y mediano plazo es extractivo, diversifica o complementa la matriz de ingresos del Estado con actividades económicas mineras y se podría considerar como un período de transición hacia la industrialización e impulso a nuevas actividades que no tengan relación al extractivismo primario, es decir, se puede situar al Ecuador como un país que históricamente ha sido extractivista y que actualmente se encuentra dependiendo de este modelo económico debido a la necesidad de la generación de los recursos que provienen de estas actividades buscando plantear un escenario de transición que se sustente en el desarrollo actual de las infraestructuras necesarias para dirigir a esta sociedad a una era post extractiva primaria.

La rectoría de las políticas y la implementación de programas impulsados desde la institucionalidad del Estado se concentran en los diversos actores. Estas políticas constituyen herramientas e instrumentos que apuntalan las decisiones para que el modelo extractivista se mantenga en el país, contribuyendo a que la visión economicista continúe al momento de utilizar a la naturaleza como fundamento del desarrollo.

También se puede decir que la relación entre ser humano y naturaleza se mantiene en contradicción a un marco normativo garantista que se establece en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, es decir, existen dos discursos contrapuestos desde la visión en el uso de la naturaleza, por un lado desde la perspectiva bio céntrica con una naturaleza como sujeto de derechos y por otro como objeto, instrumento o elemento para alcanzar el desarrollo desde la perspectiva económica, cabe indicar, que este camino adoptado no es necesariamente negativo en tanto las decisiones que se tomen desde el gobierno como representante del Estado respecto a la renta generada por estas actividades extractivas articulen una transición post extractiva hacia el desarrollo de la sociedad que incluya la industrialización y la diversificación de la oferta de bienes y productos con valor agregado.

Al existir un discurso oficial a favor del extractivismo como paso previo a la industrialización de otras actividades económicas, se ha evidenciado que la renta generada por este modelo económico ha sido direccionado hacia la inversión de infraestructura e inversión social como puntales que sostienen y justifican políticamente al gobierno facilitando a este la proyección de escenarios post extractivos.

Por lo tanto aún en la actualidad el Ecuador depende sustancialmente de las decisiones que se puedan producir en la siguiente década con el objeto de plantear y determinar los primeros pasos que se han de seguir para impulsar de manera decisiva, un modelo económico más industrializado sustentado en los ingresos que se derivan de la explotación de los recursos naturales y atravesar hacia un escenario post extractivo.

Bibliografía

- Acosta, A. (2011). Más allá del desarrollo. En G. P. Desarrollo, *Extractivismo y Neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición* (págs. 83-118). Quito - Ecuador: Abya - Yala.
- Acosta, A. y. (2007). El ABC de la Minería . Quito, Ecuador: Ministerio de Energía y Minas .
- Acosta, A., & Sacher, W. (2012). *La Minería a Gran Escala en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala Ecuador.
- Alarcón, P. (2014). Panorámica ambiental en tiempos de extractivismo. Quito, Ecuador.
- Asamblea Constituyente. (2008). Mandato Constituyente N° 6. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2006-2011). *Inversión Extranjera Directa*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2010). *La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de Dolarización*. Quito - Ecuador: Banco Central del Ecuador.
- Bebbington, A. (2004). *Industrias Extractivas, actores sociales y conflictos*. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, Centro Latinoamericano y Ecología Social CLAES .
- Bustamante, T., & Lara, R. (2010). *El Dorado o la Caja de Pandora Matices para pensar la minería en Ecuador*. Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- China Railway Construction Corporation Ltd - Subdivisión de Arabia . (2010). <http://www.crccsaudi.com/>. Recuperado el Agosto de 2013, de <http://www.crccsaudi.com/>: <http://www.crccsaudi.com/>
- Cisneros, P. (2011). *Como se Construye la Sustentabilidad Ambiental*. Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Comisión Legislativa y de Fiscalización Asamblea Nacional. (Enero de 2009). Ley de Minería. *Ley de Minería* . Quito, Pichincha, Ecuador.
- Contreras, J. M. (2008). Ventajas para la integración energética de América del Sur. En G. F. Coordinadores, *En La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (págs. 33-52). Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.

Diario El Comercio. (10 de Abril de 2012). *Las regalías mineras requieren normativas*. Recuperado el 15 de Agosto de 2014, de www.elcomercio.com.ec: <http://www.mingaservice.com/web/inicio/698-las-regalias-mineras-requieren-normativas.html>

Diario El Telégrafo. (05 de Marzo de 2012). *Se firma contrato de explotación minera responsable a gran escala*. Recuperado el 15 de Agosto de 2014, de www.eltelegrafo.com.ec: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/se-firma-contrato-de-explotacion-minera-responsable-a-gran-escala.html>

Diario El Telégrafo. (06 de Abril de 2012). *SRI y Arcom vigilarán la tributación de las mineras*. Recuperado el 08 de Octubre de 2012, de www.eltelegrafo.com.ec: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/la-mineria-sera-una-importante-fuente-de-ingresos.html>

Ecuador, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.

Ecuador, A. N. (Enero de 2009). *Ley de Minería . Ley de Minería, Comisión Legislativa y de Fiscalización .* Quito, Ecuador.

Ecuador, B. C. (2011). www.bce.gob.ec. Recuperado el S/Ref de Noviembre de 2012, de www.bce.gob.ec: <http://www.bce.fin.ec>

Eguiguren, M. B. (2011). Los Conflictos Socioambientales en el Ecuador: Análisis del Caso "MIRADOR" Cantón El Panguí, Zamora Chinchipe. *Revista jurídica Cognitio Juris* , 114-127.

Escobar, A. (1999). *El Final del Salvaje Naturaleza, Cultura y Política en la Antropología Contemporánea*. Santa Fé de Bogotá: CEREC ICAN Colección Antropológica en la Modernidad.

Ferrajoli, L. (2006). *Epistemología jurídica y Garantismo*. México: Fontamara.

Fontaine, G. (2007). *El Precio del Petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito - Ecuador: Abya-Yala.

Fontaine, G. P. (2008). La Guerra del Fuego. En G. Fontaine, *ITT, un problema de Gobernanza para el Ecuador* (pág. 189). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Fontaine, G. (2010). *Petropolítica Una teoría de la Gobernanza Energética*. Quito - Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.

Garbay, S. (2008). Participación y Activismo: La Población de Intag frente a la explotación Minera. En S. Garbay, *Participación y Activismo: La Población de Intag frente a la explotación Minera*. Quito- Ecuador: Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.

Gonzalez, P. C. (2003). El Estado en América Latina: teoría y práctica. En E. Ayala, *Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador* (págs. 367 - 404). Mexico D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A.

Google. (2013). <https://www.google.com.ec/search?q=mirador+zamora+chinchipe&hl=es&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=2R4kUaOcEKnj0gGN9oGQDw&sqi=2&ved=0CEkQsAQ&biw=1920&bih=820>. Recuperado el 2013, de <https://www.google.com.ec/search?q=mirador+zamora+chinchipe&hl=es&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ei=2R4kUaOcEKnj0gGN9oGQDw&sqi=2&ved=0CEkQsAQ&biw=1920&bih=820>.

Gordillo, R. (2005). *¿El Oro del Diablo? Ecuador: Historia del Petróleo*. Quito - Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Gudynas, E. (2010). El Nuevo Extractivismo Progresista. *El Observador* , 1-16.

Gudynas, E. (2009). La Ecología Política del Giro Biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales* N° 32 , 34-46.

Gudynas, E. (2009). *La ecología política del progresismo sudamericano: los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Imágenes Mirador en Zamora Chinchipe. (2012). *Imágenes Mirador en Zamora Chinchipe*. Recuperado el 08 de Octubre de 2012, de Imágenes Mirador en Zamora Chinchipe: http://farm7.staticflickr.com/6229/6860379094_457435e4e4_b.jpg

Junta Nacional de Planificación, JUNAPLA. (1973-1977). *Plan Nacional Integral de Transformación y Desarrollo* . Quito: JUNAPLA.

Leff, E. (2004). *Racionalidad Ambiental La Reapropiación social de la naturaleza*. Mexico: Siglo XXI Editores.

Marx, C. E. (1848). *Manifiesto del Partido Comunista*. Madrid: Editorial Progreso,.

Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, y. E. (Marzo de 2012). *Contrato de Explotación Minera*. Quito - Ecuador: Ecuador.

Ministerio de Recursos No Renovables y Ecuacorriente S.A. ECSA. (Cinco de Marzo de 2012). Contrato de Explotación Minera . Quito, Pichincha, Ecuador.

Moori, M. V. (1999). *Reformas Económicas y la Inversión en el sector Minero Argentino*. Buenos Aires: LC/L 1327.

Narváez, I. N. (2012). *Derecho Ambiental en Clave Neoconstitucional (enfoque político)*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Nöel Roth Deubel, A. (2007). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá - Colombia: Ediciones Aurora.

Peters, G. B. (2003). *El Nuevo Institucionalismo La Teoría Institucional en Ciencia Política*. España: Editorial Gedisa.

Sacher, W. (2011). *Revisión crítica parcial del Estudio de Impacto Ambiental para la fase de beneficio del Proyecto Minero de Cobre Mirador de la Empresa Ecuacorriente*. Quito - Ecuador: Acción Ecológica.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2009 - 2013). *Plan Nacional del Buen Vivir* . Quito - Ecuador: SENPLADES.

Sobrevilla, D. (2008). La filosofía Andina del P. Josef Estermann. *Solar N° 4, Lima* , 231-247: Abya - Yala.

SOFOFA Sociedad de Fomento Fabril Departamento de Estudios. (2008). *Catastro de Proyectos de Inversión* . Santiago - Chile: Sociedad de Fomento Fabril Departamento de Estudios.

Tongling Nonferrous Metals Group Holding Co.,Ltd . (2013). http://www.tnmg.com.cn/iaboutus/dszzc_X.aspx?classid=730&page=1. Recuperado el Agosto de 2013, de http://www.tnmg.com.cn/iaboutus/dszzc_X.aspx?classid=730&page=1: WWW.TNMG.COM

Unceta, K. (2009). *Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Post Desarrollo*. País Vasco, España: Consejo Editorial.

www.hoy.com.ec. (09 de Junio de 2011). www.hoy.com.ec. Recuperado el 08 de Octubre de 2012, de *Proyectos de Minería a Gran Escala en Ecuador*: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/en-julio-se-concretaran-contratos-mineros-a-gran-escala-en-el-pais-479724.html>