

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

**Análisis de los instrumentos de la política pública de explotación de materiales áridos y
pétreos como fuente de desarrollo local, desde la institucionalidad del Estado
ecuatoriano**

Javier Estuardo Martínez Aguirre

Asesor: Iván Narváez
Lectores: Daniel Jurado y Betty Espinosa

Quito, noviembre 2016

Dedicatoria

A mi padre por darme siempre su apoyo y por ser la persona que más admiro en esta vida; a mi madre por haberme perdonado y entregarme todo su amor; a mi hermana Johanna por ser mi pilar y ejemplo, sin ella no lo hubiera logrado; a mi hermano Líder David para resarcir en algo la deuda infinita que tengo con él; a mis sobrinas hermosas por ser el motor de alegría en mi vida; a Cristina Jaramillo por su valiosa ayuda en este proceso; a mi asesor Iván Narváez por direccionarme académica e ideológicamente; y, a mi hijo por hacerme conocer el amor infinito.

Tabla de Contenidos

Resumen	VI
Introducción	1
Capítulo 1	8
Teoría y Método	8
1.1.El Estado en el centro de análisis, un enfoque desde el neo-institucionalismo	8
1.1.1. Neo-institucionalismo Histórico	11
1.1.2. Neo-institucionalismo Sociológico	12
1.1.3. Neo-institucionalismo Económico	13
1.2. Interacción entre actores estatales, gobernanza, gobernabilidad y democracia	15
1.3. Instrumentos de política pública y su combinación (mix), como estrategias de gobierno....	23
1.3.1. Recursos de gobernabilidad: Información, Autoridad, Tesoro y Organización	26
1.3.1.1. Metodología para conseguir identificar la gama de instrumentos de política	28
1.3.1.2. Abstracción en Multiniveles de objetivos y medios de aplicación	30
Técnica de área de política	31
Técnica de programa	31
Técnica legislativa	31
1.3.1.3. Coherencia, consistencia y congruencia: niveles, objetivos y medios	32
1.3.1.4. Metodología de relación causal “ <i>process tracing</i> ”	34
Capítulo 2	36
Política pública, sus instrumentos y objetivos en diferentes niveles de abstracción.....	36
2.1. Fuentes primarias de información utilizadas.....	36
2.2. Nivel Macro.....	37
Modo de Gobernanza y preferencias de implementación	38
2.2.1. Del Extractivismo a la Gobernanza Neo extractivista	38
2.2.2. Medios de aplicación en el Ecuador de la gobernanza neo extractivista: sistema articulado de instituciones	42
Informal.....	42
Formal	48
2.3. Nivel Meso	49
Régimen minero como sector estratégico de desarrollo	49
2.3.1. Objetivo, Campo de la Política: Régimen de Desarrollo - Minería sector estratégico para el desarrollo sustentable	50

2.3.2. Medios de aplicación: Herramientas de la política pública, Autoridad, Organización, Tesoro y Nodality	51
Autoridad	51
Nodality o Información.....	58
Organización	70
Tesoro o Presupuesto	71
2.4. Nivel Micro	72
Explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local	72
2.4.1. Mecanismo Causal	76
Capítulo 3	77
Análisis de Coherencia, consistencia y congruencia: Resultados y Conclusiones	77
3.1. Primer análisis (congruencia y convergencia entre objetivos y medios de aplicación)	77
A.	77
Resultado.	78
B.	78
Resultado.	82
C.	82
Resultado.	83
3.2. Segundo Análisis (coherencia entre niveles de objetivos)	83
Resultado.	83
3.3. Tercer Análisis (consistencia entre niveles de medios de aplicación)	84
Resultado.	84
Conclusiones	87
Anexo I	90
Referencias	91

Lista de Ilustraciones y tablas

Figuras:

Figura 2.1. América Latina y El Caribe (países seleccionados): Ingresos fiscales provenientes de los productos básicos, 1990-1992, 1999-2001 y 2007- 2011 (En porcentajes del PIB) ...	46
Figura 2.2. América latina y el caribe y grandes países exportadores de minerales: evolución de las exportaciones de minerales en etapa primaria, 1962-2010 a (En millones de dólares de 2005)	47
Figura 2.3 Empleos Directos por la explotación de oro.....	60
Figura 2.4 Extracción global de materiales por categoría de materiales, 1980 – 2013.....	64
Figura 2.5 Ingresos por producción de materiales de construcción (2005-2014)	65
Figura 2.6 No. de personas dedicadas a la explotación de Minas y Canteras por Provincias..	67
Figura 2.7. Empleos generados por la producción de materiales de construcción.....	67
.....	

Tablas:

Tabla 1.1.- Taxonomía de ocho básicos componentes de instrumentos de Política de una combinación de política.....	29
Tabla 1.2.- Posibles resultados del inventario, desde el nivel de datos disponibles	30
Tabla 1.3.- Tipos de espacio, área o campo de política por Programa y Agencia	32
Tabla 1.4.- Elementos que componen el diseño de la política pública	33
Tabla 2.1.- Fuentes de información primaria por tipo de instrumento Uso de Programa / Legislativo métodos	36
Tabla 2.2 Política y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016), en relación a extracción de materiales áridos y pétreos	61
Tabla 2.3.- Extracción (usada) de materiales de construcción 2013 (en kt)	63
Tabla 2.4. Extracción (usada) de minerales de construcción 2013/1980 (en kt)	64
Tabla 2.5.- Extracción (usada) de minerales ind. & const. 2013 (en kg/US\$).....	64
Tabla 2.6.- Concesiones de explotación de materiales áridos y pétreos de la ciudad de Loja	68
.....	

Diagrama

Diagrama 2.1. Mecanismo causal.....	76
-------------------------------------	----

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Javier Estuardo Martínez Aguirre, autor de la tesis titulada “Análisis de los instrumentos de la política pública de extracción de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, desde la institucionalidad del Estado Ecuatoriano”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la elaborado para obtener el título de maestría en políticas públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo licencia Creative Commons 3.0 Ecuador para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando su objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre 2016.

Javier Estuardo Martínez Aguirre

Resumen

Este trabajo busca finalmente aportar en la optimización de la política pública de extracción de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local del cantón Loja, desde el análisis de las combinaciones de instrumentos utilizadas para el diseño de la política pública. Para esto, es necesario contar con la capacidad de identificar e inventariar los instrumentos bajo la tipología NATO, para luego profundizar en el análisis de cómo estos instrumentos han sido elegidos, combinados y ajustados para su implementación en la actual política, con el fin de poder observar cómo se han relacionado entre sí, y de esta manera estar en la capacidad de construir un "perfil" de estrategia de gobierno local que supere las fallas en el diseño de la política de extracción de materiales áridos y pétreos.

La clave de este estudio se centra en identificar las características de las mezclas o combinaciones particulares de las herramientas y examinar si estos cumplieron con los objetivos de la política pública. La metodología planteada sigue la proyección de lo conocido a lo que se quiere conocer; del efecto producido a la causa que lo produjo; de la variable dependiente (conocido) a la independiente (desconocido, la causa); a fin de llegar a descubrir, desde la institucionalidad que posee el Estado, las fallas de elección, implementación y articulación de los instrumentos de la política pública, utilizados para la explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local del cantón Loja

Introducción

Contar con fuentes de desarrollo sustentables a nivel local, que aporten al crecimiento acelerado de la economía, garantizando un nivel de vida digno a sus ciudadanos en función de sus propias estrategias y recursos, disminuyendo el alto nivel de dependencia de los recursos fiscales que pueda transferir el gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), son vacíos en los que viene trabajando la gobernabilidad del Estado ecuatoriano desde una nueva institucionalidad.

En Ecuador, a raíz de la Constitución del 2008, se inicia una constitucionalidad que fortalece la actividad minera en función del desarrollo social. Sin embargo, la política minera de extracción de materiales áridos y pétreos o también conocida como minería de materiales de construcción, no ha podido cumplir con su objetivo esencial, que es el de coadyuvar a generar condiciones de desarrollo sustentable a nivel local.

El Plan Nacional de Desarrollo Minero, y la transferencia de la competencia - a los GAD's municipales - de autorización, regulación y control de explotación de materiales áridos y pétreos, se acaban de implementar en el año 2016 y 2014, respectivamente. Sin embargo, la planificación y descentralización antedicha es solamente uno de los instrumentos de la política pública; debemos aclarar que la política de extracción de materiales de construcción, bajo el contexto de la política minera como fuente de desarrollo local, ha estado presente incluso mucho antes del inicio de la nueva institucionalidad que se marca en nuestro país a partir de la Constitución del 2008; es así que, la política de extracción de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, para el periodo analizado 2008-2016 ha tenido (aparte de descentralización y planificación) un sinnúmero de instituciones o herramientas, que necesariamente tuvieron que articularse bajo las especificidades locales de nuestro territorio.

En esta investigación se identifica, desde la institucionalidad democrática del Estado, cuáles son los instrumentos que se han privilegiado y cuales se han relegado para la toma de decisiones en la implementación de una política pública que permita a través de la extracción de los materiales áridos y pétreos, cubrir la falta de fuentes de actividad económica a nivel local, necesarias para garantizar niveles de vida dignos a los pobladores de los territorios que cuentan con el beneficio de poseer estos recursos naturales no renovables.

Justificación:

De acuerdo al portal en línea www.materialflows.net¹ única base disponible de **datos globales** de flujos de materiales de extracción, hoy en día, el consumo total mundial de los recursos naturales renovables y no renovables asciende a más de 70 millones de toneladas por año. En particular, la extracción de materiales de construcción y minerales industriales aumentó significativamente entre 1980 y 2013 en más de un 240%, lo que indica la continua importancia de esta categoría de recursos para el desarrollo industrial, en particular para la construcción de la vivienda, la energía y la infraestructura de transporte en las economías de todos los países. Dentro de la Agenda de discusión de América Latina, África, Asia y Europa, la minería, en todas sus formas, se ha posicionado como uno de los temas más relevantes para el desarrollo de los Estados. En Ecuador, la falta de investigación y preocupación sobre la minería de materiales construcción, pese a su gran relevancia para el desarrollo local, se evidencia en que después de 7 años de existir los mecanismos que garanticen y obliguen la utilización de herramientas como la planificación y descentralización, recién se acaban de implementar, esto en lo que respecta a explotación de áridos y pétreos. De igual manera, la falta de utilización y el mal ajuste de otros instrumentos como el presupuesto, incentivos, etc. deja en evidencia la necesidad de investigar y levantar información que sirva de aporte para crear nuevas fuentes de crecimiento local, sobre todo en los territorios más alejados del centralismo urbano.

Bajo estos antecedentes, y ante la falta de investigación y preocupación con respecto de los procesos de implementación de la mencionada política, pese a su relevancia sobre todo en el ámbito local, es necesaria estudiar todas las herramientas que se han venido utilizando en la implementación de la política de explotación de materiales de construcción, bajo el esquema institucional del Estado ecuatoriano, y así explicar el por qué la política minera de explotación de materiales de construcción, no ha llegado a cumplir el objetivo principal que es coadyuvar de manera sustancial a los procesos de desarrollo de los territorios.

Marco teórico:

Poner en el centro de análisis la institución democrática del Estado, como eje referencial del

¹ Sitio web creado por SERI - Sustainable Europe Research Institute, en cooperación con la Universidad de Viena WU, IFEU y el Instituto Wuppertal, y con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente austriaco.

cual se derivan políticas como las de minería a nivel local (que a su vez coadyuvan a dotar de institucionalidad al sistema), desde un enfoque neo institucionalista, es analizar toda una dimensión sistémica estatal que regula las interacciones entre gobierno, sociedad y mercado.

El Neo institucionalismo histórico, coloca al Estado en el centro de los procesos políticos, sociales y económicos; enfoque histórico que es conceptualizado como “la organización institucional de la política o de la economía política como el principal factor de estructuración de comportamiento colectivo y la generación de resultados distintivos (...)” (Hall y Taylor 1996, 937). Esta perspectiva, se retroalimenta con una corriente neo institucionalista, que proviene de la sociología de las organizaciones, que se fundamenta en la estabilidad de las conductas sociales a través del tiempo, lo cual da lugar a su rutinización; razón por la cual “es interesante sugerir que las instituciones políticas y la sociedad son interdependientes” (March y Olson 1984, 736).

El Estado Moderno, bajo la perspectiva de la ciencia política, y del contexto teórico del Institucionalismo es conceptualizado como: “Como orden institucional; como organización autónoma, ocupada de adoptar y ejecutar decisiones colectivas”, esto se complementa desde la Teoría de sistemas, del mismo autor, en donde se entiende al Estado “Como autodescripción del sistema político; contexto funcional entre unidades de decisión política y sociedad”. (Benz 2010,124). De lo que se colige el rol importante que juega el institucionalismo dentro de la sociedad, y desde la ciencia política se lo puede ver al Estado como la representación de la sociedad institucionalizada, sometida a un ordenamiento jurídico, que regula la voluntad individual y colectiva, siempre en función del bienestar común y modificándose acorde las necesidades nacientes.

Para clarificar hacia dónde nos dirigimos en esta investigación, es necesario identificar conceptos claves, remitiéndonos en un primer momento a la comprensión de la Institución democrática del Estado como una Institución Política. Es así que describimos a las instituciones políticas, en un sentido amplio, como simplemente reglas, algunas formales (ej. reglas constitucionales) y otras informales (ej. normas culturales); teniendo en cuenta siempre que sin instituciones no puede haber política organizada.

En la presente investigación nos preocuparemos principalmente del análisis de las instituciones políticas formales, no por ser menos importantes las informales (que en cierta

medida también son analizadas), si no por el hecho de que la institucionalidad democrática del Estado ecuatoriano, a la que hacemos referencia, se encuentra en su mayor parte plasmada formalmente desde la Constitución del 2008, derivándose una serie de subsistemas o sub-instituciones, que tienen regulación expresa. Es así que las instituciones formales son básicamente las reglas del juego, tal como lo señala Bo Rothstein citando a Levi:

las instituciones políticas, en un sentido más estricto, pueden definirse como «acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder» (Levi, 1990, p. 405). (Rothstein 1996, 215-216).

Las reglas formales a las cuales nos referimos, esquematizan a la *democracia* del Estado, sistematizándola, no solo en su dimensión representativa, sino principalmente en su esencia pura o democracia pura y participativa, permitiendo que los ciudadanos se organicen para que ejerzan influencia directa sobre las decisiones públicas. Guillermo O'Donnell (1993) al realizar un análisis de las nacientes democracias en determinados países latinoamericanos, resalta que los ciudadanos no se reducen a los confines de lo político (el voto), sino que se definen en el campo de las relaciones sociales. A través de políticas como la explotación de materiales de construcción, para mejorar los niveles de vida en los territorios locales, que nacen bajo el sistema estatal, se pretende finalmente descentralizar el poder y que éste recaiga sobre el pueblo, objetivo fundamental de la democracia plasmado en la Constitución del 2008, en la que se manda al Estado unitario a gobernar de manera descentralizada.

Una vez conceptualiza la institucionalidad democrática del Estado, como una institución política formal, es necesario analizar, bajo el contexto de una secuencia histórica, cómo este sistema institucional ha direccionado las preferencias de los diferentes actores que involucran esta red, “las instituciones condicionan las preferencias de los actores, esto es, el modo en que tratan de alcanzar sus objetivos” (Rothstein 1996, 217-218). Bajo esta lógica secuencial, se explica que producto de un evento coyuntural en el tiempo, como lo es la Asamblea de Montecristi en el 2007, se marca la trayectoria para las futuras políticas, que se desatan por una suerte de simple inercia. Sin embargo, todo lo antedicho, sólo nos permite describir y comprender, cómo desde la institución democrática del Estado, surgen como variable dependiente políticas que pretenden fomentar el desarrollo local, en virtud del aprovechamiento de recursos tales como materiales áridos y pétreos; pero no nos permite

explicar en su totalidad la articulación, ajuste o calibración final de estas políticas.

Complementamos el enfoque neoinstitucionalista, con un análisis desde una dimensión sistémica y procedimental basada en la Gobernanza y la Gobernabilidad, entendiendo que tienen una significación ampliamente diferente, pero que nos permite comprender la articulación entre lo nacional y local.

Dentro de las definiciones más comunes de Gobernanza tenemos: “Modelo bidireccional, en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades, tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva” (Kooiman 2005, 60).

Debemos rescatar el rol de la Gobernabilidad como sistema procedimental orientado por la Gobernanza descrita en líneas anteriores. Llegando a conceptualizar a la Gobernabilidad de acuerdo al seguimiento que realiza Joan Prats a Jan Koiman de la siguiente manera: “Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Prats 2005, 168). Así mismo, Agustí Cerillo i Martínez, describe a la gobernabilidad citando a Prots: “Siguiendo a Prots. «la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado»!” (Cerillo i Martínez 2005,14).

Estado del arte temático:

Luego de un período (1990 - 2006) accidentado de la vida política de Ecuador, en abril de 2007 se convocó mediante referéndum a una Asamblea Constituyente, en la que se emite como resultado la Constitución de la República del Ecuador (2008), la que prescribe, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 a la minería como sector estratégico para el desarrollo sustentable, derivándose el reciente Plan Nacional de Desarrollo Minero (julio 2016) que ha ratificado el objetivo de la mencionada política. Esto ha provocado que se adopten estilos de implementación y preferencias concretas de la política pública; en este sentido, el gobierno central al ser el ente rector de la política minera, y los gobiernos locales municipales al tener la competencias específicas sobre un campo de esta política (regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos), vienen impulsando

políticas que buscan fomentar nuevas estrategias de desarrollo a nivel local.

Pregunta central:

¿Qué explica que la política minera de explotación de materiales de áridos y pétreos, no haya podido cumplir con su objetivo de generar condiciones de desarrollo sustentable a nivel local?

Hipótesis:

Afirmando que la política de minería de explotación de materiales de construcción, no ha coadyuvado de manera sustancial a mejorar los niveles de calidad de vida a nivel local, producto en la falla de implementación y falta de articulación entre los instrumentos de la política pública; la hipótesis planteada es la siguiente:

“La política minera no ha cumplido su objetivo, producto de la falla en la implementación y falta de articulación entre los instrumentos de la política pública”

Objetivos:

a) Identificar las herramientas de la política de explotación de materiales pétreos como fuente sustentable de desarrollo local; b) Descubrir las falencias en la elección o mala aplicación de las herramientas utilizadas para la mencionada política; y, c) Analizar cómo se deriva la política pública desde la institucionalidad democrática del Estado.

Metodología:

Para cumplir con los objetivos planteados, utilizaremos la identificación de los instrumentos, que son utilizados para la implementación y ejecución de la política pública. De conformidad a Michael Howlett (2005) los instrumentos de la política son las técnicas de gobierno que, de una forma u otra, implican la utilización de los recursos del Estado, o su limitación consciente, con el fin de lograr objetivos de política. Complementando este concepto, podemos decir que son "instrumentos de gobierno", los mecanismos y técnicas utilizadas para implementar o poner en práctica políticas públicas (Salamon 2002); de acuerdo a la tipología N.A.T.O. estos instrumentos son: *nodality* (información), autoridad, organización y tesoro (presupuesto), y se los debe identificar en una dimensión sustantiva y una dimensión

procedimental. Identificado el inventario de instrumentos, se genera un conjunto de ocho tipos básicos de instrumentos, a los cuales procedemos a clasificarlos en tres niveles (macro, meso y micro) para luego analizar si existe congruencia coherencia y consistencia entre estos, entre los niveles, y entre los objetivos de los instrumentos, lo que nos permitirá descubrir las metas planteadas en la presente investigación.

Complementando esta metodología, se hará uso del *process tracing* como herramienta para identificar y desplegar mecanismos causales entre variables independientes que arrojaron como resultado la actual política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local de la ciudad de Loja.

Capítulo 1

Teoría y Método

Se pretende realizar una aproximación al marco teórico general que permita fundamentar la investigación y el análisis de las políticas públicas, en la materia de explotación de materiales áridos y pétreos, desde el enfoque de las instituciones como base del funcionamiento interrelacional entre los diferentes actores del Estado -gobierno, sociedad civil, mercado- a fin de adoptar estrategias para cubrir las demandas específicas en el contexto en que se presentan. Nos centramos en la comprensión del Estado moderno, y cómo actúa en la interacción con sus principales actores; bajo qué condiciones se adoptan las decisiones en el sector minero, específicamente de explotación de áridos y pétreos. En este sentido, se toma en cuenta el paradigma neo-institucionalista, el modo de gobernanza y gobernabilidad, para medir su influencia dentro de la política pública y con ello llegar a la abstracción inventariada de los instrumentos de política pública y su combinación. Este análisis se convertirá en la herramienta teórica y metodológica para identificar las fallas de implementación y a su vez aportar en la optimización de la política minera en el campo de explotación de materiales áridos y pétreos vistos como fuente de desarrollo local.

1.1. El Estado en el centro de análisis, un enfoque desde el neo-institucionalismo

Es necesario identificar la centralidad que adquiere el rol del Estado desde el aporte y la perspectiva de un nuevo institucionalismo. En este sentido, nos remitimos a la comprensión de Estado, desde su concepción como Estado Moderno, bajo la configuración de la ciencia política, y tomando como referente lo señalado por Arthur Benz, quien, desde el contexto teórico del Institucionalismo, conceptualiza al Estado como: “orden institucional; como organización autónoma, ocupada de adoptar y ejecutar decisiones colectivas”, esto se complementa desde la *teoría de sistemas*, del mismo autor, en donde se conceptualiza al Estado: “Como autodescripción del sistema político; contexto funcional entre unidades de decisión política y sociedad”. (Benz 2010,124). De lo que se colige el rol importante que juega el institucionalismo en la organización del Estado.

En las sociedades existen asimetrías de poder estructuradas por el Estado, por ser el órgano integral que representa a la sociedad institucionalizada, sometida a un ordenamiento jurídico, y que regula la voluntad individual y colectiva, siempre en función del bienestar común,

modificando su institucionalidad gradualmente, acorde las necesidades nacientes. Esto lleva a comprender al Estado como la principal institución de la sociedad, de la que se derivan articuladamente otras instituciones, remitiendo en términos generales al Estado como un conjunto de sistemas articulados de Instituciones Políticas, instituciones que para Lowndes y Roberts, “(...) influyen en el comportamiento para formar en los individuos, valores, normas, intereses, identidades y creencias” (Lowndes y Roberts 2013, 76); lo antedicho se produce siempre que las instituciones tengan como característica patrones de comportamiento repetibles, en este sentido es importante resaltar lo señalado por Fontaine, “Una definición operativa de las instituciones es aquella de las prácticas codificadas como procedimientos operativos estándares (Lowndes, 2010)”. (Fontaine 2015, 83).

Lowndes y Roberts, en su texto “Por qué las Instituciones importan” explican que las instituciones direccionan el comportamiento de los actores a través de tres maneras: reglas, prácticas y narrativas; explican también que estos tres modos de limitar el accionar del individuo, pueden o no combinarse (Lowndes y Roberts 2013, 76). Los factores institucionales afectan la estructura de una sociedad, dentro del cual las acciones son seleccionadas por los actores primordialmente a través de la influencia que ejercen los incentivos y flujos de información. Estos flujos de información son en algunos casos explicados desde el institucionalismo discursivo, el cual se ha enfocado en como las instituciones forman comportamientos a través de marcos de significados, para legitimar, explicar y deliberar la acción política.

De esta manera, describimos a las instituciones políticas, en un sentido amplio, como simplemente reglas, algunas formales (ej. reglas constitucionales) y otras informales (ej. normas culturales); teniendo en cuenta siempre que sin instituciones no puede haber política organizada, “las instituciones condicionan las preferencias de los actores, esto es, el modo en que tratan de alcanzar sus objetivos” (Rothstein 1996, 217-218). La presente investigación se preocupa, en su mayor parte del análisis de las instituciones políticas formales (sin dejar de lado a las informales), por el hecho de que la institucionalidad del Estado ecuatoriano, a la que hacemos referencia, está en su mayoría plasmada formalmente desde la Constitución del 2008, derivándose de ella, una serie de subsistemas o sub-instituciones, que tienen regulación expresa. Es así que, las instituciones formales son básicamente las reglas del juego, tal como lo señala Bo Rothstein citando a Levi:

las instituciones políticas, en un sentido más estricto, pueden definirse como «acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder» (Levi, 1990, p. 405). (Rothstein 1996, 215-216).

En este sentido, el aporte del nuevo institucionalismo atribuye a las instituciones un carácter más autónomo, se dinamizan en un contexto que las afecta y ellas a su vez, modelan a los actores y a las estructuras de un sistema, tratando de explicar la relación que existe entre individuo, sociedad y Estado (Rhodes, 1997).

Dentro del análisis de las políticas públicas, en la actualidad tres paradigmas dominan el campo de estudio: el racionalista, el cognitivista y el neo-institucionalista (Fontaine 2015, 80). Sin embargo, el enfoque neo-institucionalista es el que más atañe a los otros dos enfoques. De esta manera, la institucionalidad del Estado, se encuentra en el centro de análisis, desde el nuevo enfoque institucional o también llamado neo-institucionalismo, lo que significa analizar toda una dimensión sistémica estatal que regula las interacciones entre gobierno, sociedad y mercado. Por la amplitud del neo-institucionalismo, se han derivado varias tipologías, de las cuales resaltan tres: el económico, el sociológico y el histórico (Hall & Taylor, 1996). Estos tres marcos analíticos neo-institucionalistas, se retroalimentan y comparten el paradigma de poner a la Institución en el centro de análisis y de su importancia para el accionar de las relaciones sociales, de lo que se colige que las Instituciones son las variables independientes de las políticas públicas y por extensión de las conductas humanas.

Toda acción gubernamental en capacidad de satisfacer las demandas de una sociedad, siempre que éstas sean categorizadas como problemas públicos, es el objeto inmediato que asumimos de una política pública, en otras palabras, las políticas públicas son soluciones a problemas. Sin embargo, no podemos caer en el simplismo de categorizar a esta rama de las ciencias sociales como la causa de algo sin analizar todo el contexto que las produce y así tener claro por qué fue o no exitosa la política. Es así que debemos analizar a las políticas públicas como variables dependientes, como el resultado de acontecimientos sociales, políticos y económicos de la historia, definiéndolas de esta manera a las políticas públicas como:

un acervo de decisiones y actividades que resulta de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas

reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención (Muller y Surel, 1998:128) (Fontaine 2015, 25).

De esta manera observamos que la política pública se ve afectada por el sistema representado éste principalmente por el Estado. En este sentido, Theodore Lowi instauró una distinción entre cuatro grandes tipologías de políticas según el modo de intrusión del Estado, que varía en función del alcance de la coerción y de la probabilidad de la coerción (Fontaine 2015, 26). A partir de esto resultan cuatro tipos de políticas: las distributivas (resultados tardíos dirigidos a individuos como la asignación de tierra, subsidios); constitutivas (resultados tardíos dirigidos a las conductas colectivas como crear una organización o la propaganda); reguladoras (resultados inmediatos dirigidos a individuos como la restricción de venta de alcohol los domingos); y redistributivas (resultados inmediatos dirigidos a las conductas colectivas como control de créditos, impuestos progresivos) (Lowi, 1972).

1.1.1. Neo-institucionalismo Histórico

Para Fontaine “La tesis central del neo-institucionalismo histórico es que el estado antecede los cálculos racionales y condiciona las conductas porque goza de cierta autonomía respecto de la sociedad (Pierson & Skocpol, 2008)” (Fontaine 2015, 82). Esta corriente neo-institucionalista, analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, en el cual las instituciones siguen una trayectoria regular que puede alterarse solo en coyunturas críticas, debido a variables exógenas (Mahoney, 2000; Pierson & Skocpol, 2008). Nos permite, desde las tendencias que caractericen el período (privatización o desregulación), explicar el por qué fueron utilizados ciertos patrones como elección de estrategias de gobierno. El neo-institucionalismo histórico, coloca al Estado en el centro de los procesos políticos, sociales y económicos; enfoque histórico que es conceptualizado por Peter Hall y Rosemary Taylor, como: “la organización institucional de la política o de la economía política como el principal factor de estructuración de comportamiento colectivo y la generación de resultados distintivos (...)” (Hall y Taylor 1996, 937).

Comprendiendo que la actividad minera es algo que se ha dado a lo largo de la historia en nuestros territorios, es necesario dar mayor claridad a la nueva institucionalidad del Estado bajo el contexto de una secuencia histórica, en este sentido, es necesario analizar, el sistema institucional que ha direccionado las preferencias de los diferentes actores que involucran esta

política, tomando como direccionamiento para este recorrido histórico, las características que James Mahoney señala para la Teoría de la Dependencia de la Trayectoria:

Sugiero que en los análisis de *path-dependant* definir mínimo tres características: (...) En primer lugar, el análisis de la *path-dependant* implica el estudio de los procesos causales que son muy sensibles a los acontecimientos que tienen lugar en las primeras etapas de una secuencia histórica en general. (...) En segundo lugar, en la secuencia de la *path-dependant*, los acontecimientos (...) son ocurrencias contingentes (...) estos acontecimientos históricos tempranos son de una importancia decisiva para el desenlace final de la secuencia, (...). En tercer lugar, una vez que celebran eventos históricos contingentes, las secuencias de la *path-dependant* están marcadas por patrones causales relativamente deterministas o lo que puede ser pensado como la inercia.... (Mahoney 2000, 510 - 511).

Desde la dependencia de la trayectoria, el ajuste estructural es incremental, o sea, la estructura estatal se va adaptando a los nuevos contextos y realidades de las sociedades; a excepción del surgimiento de coyunturas críticas, en donde se cambia totalmente la estructura institucional. Bajo esta lógica secuencial e interdependiente, se explica que producto de un evento coyuntural en el tiempo, como lo fue la Asamblea de Montecristi en el 2007, se marca la trayectoria para las futuras políticas, que se desatan, por una suerte de simple inercia, la toma de decisiones de los gobiernos; de igual manera se explica al rol del Estado como sistema dentro del cual interactúan o dependen, unas de otras, las diferentes instituciones o instrumentos de la política pública. En este sentido, llegamos a exponer cómo desde la institucionalidad estatal surgen políticas públicas como variables dependientes, que pretenderían fomentar el desarrollo nacional y local, en virtud del aprovechamiento de recursos (petróleo, oro, materiales áridos y pétreos, etc.), paradigma extractivista que ha dominado históricamente el desarrollo de Ecuador y de la Región.

1.1.2. Neo-institucionalismo Sociológico

La perspectiva histórica, se retroalimenta con una corriente que proviene de la sociología de las organizaciones, al respecto James March y Johan Olson, manifiestan sobre esta nueva institucionalidad lo siguiente: “Es interesante sugerir que las instituciones políticas y la sociedad son interdependientes” (March y Olson 1984, 736). Asimismo, las conductas se institucionalizan en el momento en que se estabilizan en el tiempo, lo cual da lugar a su

rutinización y es precisamente en esta regularidad de las conductas que radica el carácter institucional —y no solo organizacional— de las relaciones sociales (March & Olson, 1984).

hay otras formas de regulación de las conductas, como son la costumbre, los códigos de conducta y los valores transmitidos por la educación. Más allá de las reglas escritas, hay una serie de rutinas que derivan de los valores y de las creencias, reglas que son tan importantes que las reglas escritas y en gran parte las originan. (Fontaine 2015, 84).

En este sentido observamos como la sociedad ecuatoriana, desde una perspectiva sociológica guiada por referenciales informales extractivistas, ha rutinizado comportamientos, en relación al desarrollo, retroalimentando de esta manera, a la institucionalidad formal histórica de la región.

1.1.3. Neo-institucionalismo Económico

La Nueva Economía Institucional impulso el retorno de las instituciones a la agenda de investigación principal de la ciencia económica en los últimos años. Desde este enfoque económico, el aporte neo-institucionalista permite reducir costos de transacción al igual que reducir incertidumbre, en este sentido las instituciones son mecanismos de corrección de las fallas del mercado, para abaratar acciones transaccionales y/o acordar acciones colectivas, que disminuyan su riesgo de perjuicio. Se debe aclarar que desde la teoría de la elección racional², el ser humano, en términos económicos, por naturaleza es egoísta, y siempre tratará de maximizar sus preferencias; sin embargo, una de las consecuencias contraproducentes a esta naturaleza se la argumenta desde la tragedia de los comunes³ la cual explica la existencia siempre de actores que tratan de maximizar sus intereses aprovechándose de no pagar el costo por los recursos comunes que disfrutan, porque otros, al pagar de forma colectiva, ya los pagan por ellos, de este modo el infractor o *free-riding* no cumple con las reglas. Elinor Ostrom (1990) sostiene que un recurso común se caracteriza por la dificultad de excluir a los

² La teoría de la elección racional (...) parte del supuesto de que los agentes son racionales (...) La premisa de la que parte el supuesto de racionalidad es muy sencilla: los agentes (...) tienen deseos de cómo les gustaría que fuere el mundo (...) a esos deseos se les llama preferencias (...) el agente actuará en función de las mismas (...) buscando lo mejor (...). (Sánchez-Cuenca 2009, 13)

³ El problema de la tragedia de los comunes se produce especialmente en el caso de recursos en acceso libre, entendidos como aquellos recursos agotables (y fugitivos) caracterizados por la rivalidad en la explotación, de manera que están sujetos al uso y posesión de cualquier persona que tenga la capacidad y el deseo de recolectarlos o extraerlos, sin que haya definición de derechos de propiedad ex-ante. En este escenario, se producen externalidades negativas que pueden ser simétricas o asimétricas. (Stevenson, 1991).

beneficiarios y por la rivalidad de su uso (si lo consumo o uso yo, no lo puede hacer otro usuario), compartiendo la primera característica con los bienes públicos y la segunda con los bienes privados.

La tragedia de los comunes ha sido usada para representar una amplia gama de problemas sociales y económicos, y entre ellos está presente la gestión de los recursos naturales ejemplificada en casos como el pastoreo, los sistemas de agua o la gestión de bosques y de las pesquerías (Ostrom, 1990). En el caso de nuestra investigación, para evitar la tragedia de los comunes (que en definitiva son fallas de mercado) en la gestión de los recursos naturales, la comunidad puede auto-organizarse y pueden surgir normas sociales o acuerdos entre los actores participantes para mitigar el grado de ineficiencia (Ostrom 2008).

Este mismo autor concibe a la acción colectiva como la suma de las conexiones en redes que poseen los integrantes de dicho grupo y que pueden ser usadas para alcanzar su meta. (Ostrom 2003, 160). De esta manera se explica que colectivamente los individuos tienen intereses compartidos y gracias a incentivos estratégicos, limitan sus intereses individuales o egoístas, a través de la institucionalidad, reduciendo costos de transacción y de esta manera aplacar el nivel de ineficiente en la gestión de sus recursos. Al respecto Mancur Olson manifiesta: “La acción colectiva y los incentivos selectivos tienden a lograr algún tipo de bien común a través de la participación en movimientos colectivos”. (Olson 1992, 188).

Para mayor claridad de este enfoque teórico, es necesario hacer énfasis y diferenciar el neo-institucionalismo económico del enfoque tradicional racionalista; en este sentido, al analizar el aporte más reciente de la teoría de la elección racional al análisis de políticas públicas, Guillaume Fontaine manifiesta:

La nueva economía institucional incorporó la dimensión institucional al razonamiento de la economía neo-clásica (...) Al asumir que los individuos formalizan las reglas, con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones, mostró cómo ellos crean instituciones que facilitan sus elecciones y relaciones, luego cómo las instituciones orientan sus preferencias. (Fontaine 2015, 82).

De esta manera se adquiere un marco teórico que amplía perspectivas al explicar cómo desde la institucionalidad estatal surgen políticas públicas como variables dependientes, que

pretenden fomentar el desarrollo local, en virtud del aprovechamiento de recursos tales como materiales áridos y pétreos.

1.2. Interacción entre actores estatales, gobernanza, gobernabilidad y democracia

El neo-institucionalismo, asume una visión más pragmática de las instituciones, trabajando sobre el diseño institucional del Estado, preocupándose por las interacciones entre las instituciones y los individuos (actores individuales y colectivos), de esta manera surge una relación descrita desde la Gobernanza interactiva, o sea desde la interacción entre gobierno, sociedad civil y mercado, la cual se identifica por acoger una configuración más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos habituales de gobernar. Al introducirnos al análisis de la política pública, desde el marco teórico de la dimensión sistémica de Gobernanza, y procedimental de Gobernabilidad – “entendiendo que tienen una significación diferente”– nos permite comprender la interacción entre todos los actores de la política pública, y la articulación de los instrumentos de la política, siempre que la sociedad se encuentre bajo contextos de una democracia sustantiva.

Dentro de las definiciones contemporáneas de Gobernanza tenemos: “Modelo bidireccional, en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades, tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva” (Kooiman 2005, 60). Siendo esta dimensión sistémica ratificada por Joan Prats de la siguiente manera: “la gobernanza que actualmente existe es una gobernanza centrada en la idea de gobierno interactivo, (...) en consecuencia, en la necesidad de que el gobierno se abra a nuevos actores para estar en grado de cumplir su función pública directiva” (Joan Prats 2005). Complementando al antes mencionado concepto, tomamos como referencia a los tres niveles de gobernanza o gobernanza multinivel de Pierre y Peters, en la que se destaca el nivel de gobernanza “hacia abajo”, quedando caracterizado como:

El segundo gran tipo de desplazamiento del estado-poder, la descentralización de la autoridad del estado a las instituciones regionales y locales ha ganado mayor importancia que el fortalecimiento de los organismos internacionales. Esta ola de descentralización ha venido conduciendo por un amplio rango de objetivos políticos o como respuesta de cambios estructurales en el estado democrático. La continua urbanización y aglomeración de las ciudades ha requerido el fortalecimiento del financiamiento y administrativo de los gobiernos

locales” (Pierre y Peters 2000).

De esta manera llegamos a colegir que la gobernanza en niveles múltiples se refiere a los procesos interrelacionados de gobernanza que vinculan tanto a los actores públicos como a los privados, siempre tomando en cuenta el contexto de intercambio y colaboración en el que se encuentren, con el fin siempre de integrar entre sí los procesos de los distintos niveles institucionales, de tal suerte que promuevan los intereses del sistema. Es así que, este modo de Gobernanza rompe con esa visión vertical de subordinación estatal, visión que es señalada por Peters et al. Al manifestar “en la gobernanza en niveles múltiples, los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida” (Peters et al. 2002, 434).

Diluir los límites que existen entre el sector público y privado, es poner en práctica estilos de gobernar; así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. (Peral 2004, 6). De esta manera observamos que la Gobernanza revela ideas conceptuales y teóricas que hacen referencia siempre a un gobierno participativo, que trabaja en función de crear acuerdos bajo principios de una institucionalidad social, con los que, tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales. En este sentido, “Gobernanza” es entendida como el proceso de dirección de la sociedad y que denota algo más que el mero actuar directivo del gobierno.

El concepto de gobernanza incluye en su denotación tanto la capacidad de gobernar del gobierno como el patrón de dirección que este sigue en su ejercicio gubernamental, en el entendido de que las acciones que decide practicar el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad, son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o desaprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales y si, por consiguiente, efectivamente está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de realizar los objetivos que se han considerado como valor social. Este marco teórico entonces, explica la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados. (Aguilar 2006, 66).

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por lo interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno. (Cerillo i Martínez 2005, 13). La gobernanza se entiende, entonces, como una nueva relación estado- sociedad, como una guía de interacción entre actores interdependientes, una forma de gobernar más cooperativa por la cual las instituciones y actores públicos y no públicos participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. (Martínez 2010, 99).

Esto nos lleva a inferir, que la dimensión de Estado institucionalista, y los diferentes actores, se articulan de manera eficaz, siempre que el Estado adopte parámetros que respondan a un tipo de Gobernanza que regule las interacciones en todos sus sistemas entre actores gubernamentales y sociedad, tal como lo señala Jan Kooiman: “La gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, está fundada sobre interacciones amplias y sistemáticas entre los que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privadas.” (Kooiman 2005, 60-61).

En este sentido, debemos hacer un apartado especial a la fijación sobre el rol de la gobernanza entre las interacciones público –público, y de esta manera entrelazar la Gobernanza con la importancia de la Gobernabilidad, vista ésta desde el rol esencial del Estado para gobernarse así mismo. Bajo este contexto el rol de la Burocracia como brazo ejecutor de lo político dentro de un Estado Moderno (Benz 2010), juega el papel rector en la concreción de la política pública; visto desde otro modo, el desarrollo final de la política pública (la calibración que veremos en el capítulo tres – nivel micro) están vinculados a la evaluación de circunstancias específicas (como lo es el grado de la burocracia en eficiencia y efectividad) de los recursos disponibles y los desafíos a enfrentar, bajo el contexto de un modo de gobierno existente.

Para alcanzar la concreción de la política pública, implica, entre otros pasos, la evaluación previa de las circunstancias de los diferentes niveles de intensidad administrativa, que abarca

la evaluación del nivel que tenga la burocracia para la simplicidad operacional y su capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes. Dicho en otras palabras, el criterio de la intensidad administrativa, es entendido como el peso burocrático, en lo que respecta a la capacidad que tenga la Burocracia para dar simplicidad operacional, y su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes (Howllet 2009, 83). Criterio que tiene vínculo directo con el concepto de Gobernabilidad descrito por Agustí Cerillo i Martínez, citando a Prots: “Siguiendo a Prots. «la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado»!” (Cerillo i Martínez 2005,14).

En este sentido, para que una política pública tenga eficacia, la intensidad administrativa o capacidad burocrática, debe ser fortalecida, más aún cuando ésta, es propensa a sufrir varias fallas, las mismas que son detalladas por Joseph Stiglitz en su obra “La Economía del Sector Público” al manifestar que una de los principales fallas de la intervención del Estado en la economía (entendiendo economía política como la principal política de un Estado) es lo que él llama “Control Limitado de la Burocracia”, explicándola de la siguiente manera:

El parlamento aprueba las leyes pero delega su ejecución en un organismo público. Éste puede tardar mucho en redactar los reglamentos correspondientes cuyo contenido es fundamental para determinar las consecuencias de la legislación. (...) En muchos casos, el hecho de que no se lleven a cabo los propósitos del Parlamento no es algo intencionado sino una consecuencia de la ambigüedad de sus intenciones. En otros casos, los problemas se deben a que los burócratas carecen de los incentivos necesarios para poner en práctica la voluntad del parlamento. Por ejemplo, puede ocurrir que al regulador de una industria le beneficie más complacer a las empresas del sector, que actuar en interés de los consumidores. (Stiglitz, Joseph 2000, 16 -17)

De igual manera para para Michael Barzelay (1998) en su obra “Atravesando la Burocracia”, la causa del deficiente desempeño gubernamental se funda en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía y por el apego intransigente a todas las reglas. En este sentido el autor sugiere que se lleve a cabo una reforma administrativa para contrarrestar las negativas características burocráticas que tan sólo fomentan la arbitrariedad y la corrupción.

Es así, que para contrarrestar o evitar cualquier externalidad derivada una baja capacidad burocrática, es imperante rescatar una de las características del *new public management*⁴, que dentro de sus elementos esenciales nos habla sobre un modelo Posburocrático, modelo que parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad, "El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático". Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático⁵ de Max Weber, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor, más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación. En otras palabras, más que cumplir con reglas y procedimientos establecidos, establecer un sistema burocrático que tenga como único fin satisfacer las expectativas de la ciudadanía.

Bajo estos antecedentes el rol de la Gobernabilidad como sistema procedimental orientado por la Gobernanza, juega un papel esencial para el cumplimiento de la política pública. Llegando a conceptualizar a la Gobernabilidad de acuerdo al seguimiento que realiza Joan Prats a Jan Koiman de la siguiente manera: "Por gobernabilidad, Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte" (Prats 2005, 168). Es así que, instrumentos de la política, como la descentralización a través de la transferencia de competencia, de autorización, control y regulación de la explotación de materiales de construcción, entendida ésta como acción de gobierno, está sujeta al tejido institucional que configura la gobernanza. De acuerdo al aporte de Luciano Tomassini, la gobernabilidad puede explicarse:

En función de la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente en un período dado tres grandes aspiraciones que han calado profundamente

⁴ La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. (García, 2007).

⁵ Paradigma burocrático de Weber significa

en la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas. (Tomassini 1996, 4).

La definición más pragmática que aquí se propone se limita a suponer la existencia de ciertas demandas sociales prioritarias que son necesarias compatibilizar en un momento dado y a vincular la gobernabilidad con la capacidad del gobierno para hacerlo. (Tomassini 1996, 5).

Bajo esta definición, se observa que la gobernabilidad parte de la existencia de demandas sociales, en este sentido, la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto no solamente de la gobernanza sino también en la gobernabilidad y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad, lo que lleva al análisis de la democracia al ser el elemento esencial de la participación ciudadana. De esta manera, la gobernabilidad democrática:

es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas dirigidas a la realización de un proyecto, que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población; asegure la estabilidad del orden político democrático y permita una acción eficiente y eficaz. (Suárez 1996).

Ahora, desde una perspectiva liberal, la gobernabilidad de las instituciones democráticas depende fundamentalmente de la negociación y compensación entre los diversos intereses de los principales actores políticos y de su consiguiente capacidad para crear coaliciones estables de gobierno. (Tomassini 1996, 5).

Si tenemos presente la conceptualización de gobernabilidad democrática, quisiera enfatizar que, para que exista dicha gobernabilidad, debe estar en presente de los siguientes cinco, componentes:

- i. La capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas.
- ii. La existencia de un proyecto que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población.
- iii. Que en ejercicio del poder, el proyecto asegure la estabilidad de un orden político democrático.
- iv. Que se permita una acción eficiente y eficaz por parte del Estado; y

v. Que facilite la comunicación ética del gobernante con la comunidad. (Suarez 2011).

Este tipo de institucionalidad interactiva, esquematiza a la democracia del Estado, sistematizándola, no solo en su dimensión representativa, sino principalmente en su esencia sustancial o democracia pura y participativa, permitiendo que los ciudadanos se organicen para que ejerzan influencia directa sobre las decisiones públicas. Guillermo O'Donnell (1993) al realizar un análisis de las nacientes democracias en determinados países latinoamericanos, resalta que los ciudadanos no se reducen a los confines de lo político (el voto), sino que se definen en el campo de las relaciones sociales.

En el caso ecuatoriano, el Estado regula la democracia, para que las relaciones sociales generen o prefieran soluciones en función de sus necesidades locales sin perder de vista lo nacional, incluso pudiendo con estas soluciones (política pública) modificar gradualmente, de ser el caso, al mismo sistema institucional, o sea una suerte de *feedback* que retroalimenta la institucionalidad estatal. A través de políticas, que nacen bajo el sistema estatal, como la explotación de materiales áridos y pétreos, se pretende finalmente descentralizar el poder y que éste recaiga sobre el pueblo, objetivo fundamental de la democracia plasmado en la Constitución del 2008, en la que se manda al Estado unitario a gobernar de manera descentralizada. Al respecto Luigi Ferrajoli define a la democracia sustancial como: “conjunto de límites y vínculos, impuestos por los derechos y por los principios constitucionales tanto a la validez de las Leyes como a la democracia política” (Ferrajoli 2003, 239).

Es necesario enfatizar que, esta democracia tiene como piedra angular a un instrumento de la política pública: descentralización, porque es a nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre el gobierno (burocracia local) y los usuarios, donde se pone a prueba la efectividad de la democracia, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. El Estado ecuatoriano, a través de institucionalizar su democracia, utilizando normas expresas (herramientas, subsistemas o también llamadas instituciones), en el campo de explotación de áridos y pétreos, se ha preocupado en acercar el gobierno a los ciudadanos, para que sean éstos quienes finalmente tomen las mejores decisiones sobre el aprovechamiento de este tipo de recursos naturales no renovables.

La descentralización, bajo la literatura especializada, se la define como una de las mejores

herramientas de democracia que puedan tener los países. Alberto Adriánzen define a la descentralización como: “como una reforma política que implica un proceso en el cual se da una nueva distribución de poder en instancias o niveles de gobiernos, autónomos entre sí, con funciones y competencias claramente delimitadas, con recursos económicos suficientes...” (Adriánzen 2001, 240 - 241). Bajo esta misma línea Fernando Carrión la conceptualiza: "La descentralización busca, principalmente la distribución equilibrada y democrática de la centralidad - es decir, el poder - en el interior del Estado" (Carrión 2003, 116). La distribución del poder debe ser equitativo entre las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, tal como lo describe Fernando Carrión:

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre Estado y sociedad, para equilibrar los poderes dentro del Estado, tanto entre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales (descentralización horizontal) como en la nación, la provincia y el municipio (descentralización vertical).(Carrión, 2003).

La planificación del Estado ecuatoriano, en lo que respecta a la descentralización hace mención a ésta en su integralidad, o sea a una descentralización política de la que se deriva la administrativa y fiscal. Para tener una mejor referencia de la integralidad de la misma, citamos Jonas Frank, quien manifiesta con respecto al tema:

La descentralización política tiene un efecto dinamizador sobre los procesos fiscales y administrativos. En primer lugar, la modificación de los sistemas de representación y participación es un incentivo que desencadena reformas, también en el ámbito fiscal y administrativo. Es decir una vez que están en marcha las reformas políticas, motivan también las transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales. En segundo lugar el sistema político determina en gran parte el diseño de estas reformas; es decir la forma como se aplica la descentralización de competencias y recursos en la práctica. (Jonas 2001, 26).

Sin embargo, el objeto del presente estudio, no es enfocarse solamente en el instrumento de descentralización, sino es, el observar y analizar la articulación existente entre todos los instrumentos de la política pública minera de extracción de materiales áridos y pétreos.

1.3. Instrumentos de política pública y su combinación (mix), como estrategias de gobierno

De las conceptualizaciones de Estado, Neo-institucionalismo, Gobernanza, Gobernabilidad, y Democracia, tomamos el marco teórico general que permite comprender, los preceptos teóricos de la institucionalidad democrática del Estado, en la que se deberían desenvolver los instrumentos de la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, entendiendo éste último como: “las estrategias de desarrollo local incorporan objetivos económicos y sociales, pero dando prioridad al logro del desarrollo económico local, diferenciándose de las propuestas o enfoques asistencialistas”(Alburquerque 2003, 25).

Identificar las falencias y aciertos de la política pública, lleva a tratar de dilucidar la interrogante ¿Qué explica que la política minera de explotación de materiales de áridos y pétreos, no haya podido cumplir con su objetivo de generar condiciones de desarrollo sustentable a nivel local? Existen diferentes modelos de abstracción y de aplicación de estrategias para conseguir la respuesta y por ende de aportar para alcanzar los objetivos de la política pública. La combinación o mix de instrumentos para el diseño de políticas o “estrategias de gobernabilidad” es fundamental en este sentido, al permitir explicar cómo el diseño de política tiene que ver con el esfuerzo para que sus herramientas lleguen a conseguir el objetivo de la política pública. En este sentido, el diseño de políticas se define como:

el esfuerzo de desarrollar más o menos sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganado mediante la experiencia, y la razón, al desarrollo y la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política. (Howlett 2011, 22).

Para el autor antes citado, el diseño de políticas envuelve tres aspectos fundamentales:

Entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno.

(Howlett 2011, 139).

Todo el proceso integral de diseñar política pública desde la perspectiva de selección de mix de instrumentos, se ha enfocado en un primer momento en la identificación de un inventario de instrumentos bajo dos dimensiones: sustantiva y procedimental; entendiendo siempre la importancia de la naturaleza del *contexto* en la elección de instrumentos; luego se ha enfocado en el diseño y adopción de óptimas combinaciones (mix) de instrumentos en complejos contextos de toma de decisiones e implementación; y, finalmente la combinación de instrumentos para el diseño de política, o también llamada la teoría de instrumentos de política pública, en la actualidad, se ha preocupado sobre la optimización o coherencia de los instrumentos dentro de una mezcla de herramientas que comprenden estrategias de gobernabilidad. (Howlett 2006, 129-130).

La **primera generación** de investigadores en el campo de diseño de políticas públicas, expliquen las fallas de la implementación, en la discrepancia simplista entre la naturaleza puramente técnica y la elección de instrumentos por razones puramente políticas. Extensa literatura indica que la toma de decisiones de política pública, fundamentada en factores netamente de “técnica eficiente” o lo que podríamos llamar como “racionalidad instrumental metodológica en la elección de instrumentos”, sólo es posible bajo regímenes políticos constantes y estables, contextos poco comunes en sociedades de América Latina. En este sentido, hace cuarenta años Rittel y Webber (1973) identificaron la ineffectividad de las técnicas tradicionales de planificación frente a la mayoría de los problemas sociales –que son la mayoría de los problemas de política pública– a los que calificaron de *wicked*, o incorregibles por su resistencia a ser resueltos. Por esta razón, las políticas públicas adoptadas en la región, responde en un mayor nivel a razones políticas bajo las circunstancias específicas por las que se encuentren atravesando los gobiernos, como tendencias ideológicas, cálculos de participación electoral, etc. en otras palabras, la toma de decisiones - en nuestras sociedades - se fundamenta por un cálculo político más abierto, en vez que en decisiones basadas en teorías netamente de eficiencia técnica económica, lo que no significa que no se deba valorar las técnicas generadas para acercarnos a una solución en el campo que nos compete.

De acuerdo a Howlett, la **segunda generación de estudios** en esta teoría, desarrolló preceptos claves que encarnan el pensamiento actual, para la utilización de los instrumentos,

clarificando la importancia de la combinación de los instrumentos de la política pública, en este sentido:

1. La importancia del diseño de la política emplea una cuidadosa combinación de elección de instrumentos de la política para crear positivas interacciones entre ellos y responder a características particulares, dependientes del contexto del sector de la política.
2. La importancia de considerar la total gama de instrumentos de la política para diseñar su combinación, en vez de asumir de que una elección debe de estar hecha entre regulación o mercado.
3. En el contexto de las continuas presiones sobre los gobiernos para hacer más con menos, (la combinación de instrumentos sirve) para sugerir el aumento del uso de herramientas "alternativas" como instrumentos basados en incentivos, formas diversas de autorregulación por parte de la industria, y políticas que se pueden emplear por terceros comerciales y no comerciales para lograr el cumplimiento, tales como proveedores, clientes y un elenco cada vez mayor de auditores y certificadores.
4. Por último, la importancia de la búsqueda de una nueva procedimental adecuada-red de instrumentos de la política como instrumentos de información, y varias técnicas para la gestión de la red, tales como el uso de comités de asesoramiento y consultas públicas, son consideradas como particularmente importantes para afrontar los retos de la gobernabilidad (Howlett y Rayner , 2004). (Howlett 2006, 132-133)

En la actualidad, "**la nueva generación**" de la teoría de la elección de instrumentos, ha direccionado sus trabajos más allá de la selección de herramientas, de por sí, para abordar una serie de preocupaciones que participan en el diseño y adopción de los "combinaciones" óptimas de instrumentos de decisiones complejas decisiones y ejecución contextos (Bressers & O'Toole , 2005; Eliadis , Colina , y Howlett , 2005). La selección de instrumentos o *la theory on policy instruments* va más allá de simples dicotomías, tales como: político vs. técnico; estado vs mercado; incentivos vs desincentivos; instrumentos buenos vs. instrumentos malos. Se deja de categorizar a los instrumentos como simplemente buenos o malos, y se da un paso trascendental, esto es, diseñando apropiados instrumentos basados en su combinación "*mix of policy instruments*". Esta combinación (mix) de instrumentos o estrategias de gobiernos, son entendidas como las opciones para seleccionar apropiados tipos de instrumentos bajo diferentes contextos. La importancia de diseñar políticas, que emplean una cuidadosa combinación de instrumentos, se fundamenta en una positiva interacción entre los instrumentos, para responder a características particulares, dependientes del contexto del

sector de la política.

En este sentido el aporte de Howlett identifica parámetros generales de requerimientos para políticas exitosas: 1) que los propósitos de las políticas, objetivos y metas (grupos objetivos) sean coherentes; 2) que las preferencias de la aplicación, herramientas de la política y la calibración de herramienta, también debe ser consistente; y, 3) que los propósitos de la política y preferencias de aplicación; objetivos de la política y herramientas de la política; y los grupos objetivos de las políticas y los instrumentos de calibración, también deben de ser congruentes y convergentes. Por lo tanto, La selección de instrumentos de la política pueden ser vistos, como el resultado de una anidada (que habita) o incrustada relación dentro de un marco más amplio de modos de gobernanza y lógicas del régimen político. (Howlett 2009).

1.3.1. Recursos de gobernabilidad: Información, Autoridad, Tesoro y Organización.

El modelo metodológico bajo el marco explicativo de diseño de políticas a través de sus instrumentos, se fundamenta a partir de la tipología N.A.T.O. (*Nodality, Authority, Treasure, Organization*) elaborada por Hood, y que en los posterior fue modificado por Howlett al haber implementado una dimensión procedimental a más de la dimensión sustantiva planteada originalmente. Esta tipología permite inventariar e identificar de manera clara los instrumentos de la política pública bajo dos dimensiones sustantiva y procedimental. Para nuestro caso nos permitirá identificar los instrumentos en general disponibles en la explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local. Cabe aclarar que, de conformidad a Michael Howlett, “Los instrumentos de política son técnicas de gobernabilidad que, de una manera u otra, implican la utilización de recursos estatales, bajo su consciente limitación, con el fin de alcanzar los objetivos de la política”. (Howlett 2006, 130). Complementando este concepto, podemos decir que son "instrumentos de gobierno", los mecanismos y técnicas utilizadas para implementar o poner en práctica políticas públicas (Salamon 2002). Estos instrumentos son: *nodality* (información), autoridad, organización y tesoro (presupuesto), la fuerza de cada instrumento depende de otro, la articulación es primordial.

Las políticas públicas pueden diseñarse o modificarse, tomando estos cuatro recursos del estado en dos dimensiones: desde el cambio o control de los bienes y servicios (dimensión sustantiva); y también desde la promoción o limitación de la interacción de los actores no

estatales, o sea, promoviendo o limitando las relaciones sociales (dimensión procedimental). Para cumplir con los objetivos planteados, debemos analizar cada recurso del gobierno (*nodality*, autoridad, tesoro y organización) como una Institución, por la dinámica propia de su accionar en la formulación e implementación de la política pública; en este sentido “los instrumentos de políticas han sido tradicionalmente estudiados como instituciones, en la medida en que constituyen premuras en las elecciones de soluciones para resolver problemas”(Hood & Margetts, 2007; Lascoumes & Le Gales, 2007; Linder & Peters, 1998; Salamon, 2000)”. (Fontaine 2015, 81).

La primera dimensión en la que se trabajará para identificar los instrumentos es en una dimensión sustantiva, tomando el nombre de instrumentos sustanciales o "sustantivos", que son los que afectan directamente a la producción y suministro de bienes y servicios en la sociedad, aquellos que afectan de manera directa la producción y satisfacción de necesidades sociales, incluyen la construcción y establecimiento de regulaciones, agencias administrativas, empresas, instrumentos tradicionales de la economía. Es así que para Howlett (2006), los instrumentos sustantivos son aquellos que afectan directamente a la producción y entrega de bienes y servicios en la sociedad. Son instrumentos relacionados directamente con normativa, leyes, agencias gubernamentales, empresas públicas; incentivos económicos tradicionales, y en general medidas de acciones y control, adoptadas por los organismos públicos administrativos que afectan de manera directa en la distribución de bienes y servicios. Los instrumentos sustantivos o tradicionales, son los que utiliza el Estado como la Ley, el presupuesto, la justicia, para administrar desde la perspectiva burocrática un acervo de bienes y servicios, es decir administrar el objeto sobre el que actúan los instrumentos tradicionales.

Bajo la dimensión Sustantiva se puede cambiar o controlar (interacción en el mercado) la distribución de bienes y servicios, es así que, desde *Nodality*, se busca controlar como Estado la distribución de bienes y servicios utilizando instrumentos como reportes o informes. La noción de información se refiere a la información que entra al sistema, sobre la cual se basa la decisión y la información que produce el sistema o sea la información que se dirige a los actores no estatales. Desde la **Autoridad**, se busca cambiar la distribución de bienes y servicios, utilizando instrumentos de regularización como la Ley. También se puede controlar la distribución, utilizando instrumentos de censura – prohibición. En el ámbito del **Tesoro**, se busca cambiar la distribución de bienes y servicios, desde el gasto público directo, presupuesto del Estado. Finalmente, los instrumentos de **Organización**, buscan cambiar la

distribución de bienes y servicios desde el diseño orgánico del campo de la política. Los instrumentos privilegiados para controlar son las empresas estatales.

La segunda dimensión en la que se los analizará, es bajo una dimensión procedimental, tomando el nombre de instrumentos procedimentales, que son los que utiliza el Estado para actuar sobre las relaciones sociales, o sea entre redes grupos de interés, etc. Son los que afectan de manera indirecta la política, tales como el financiamiento existente o que se pueda dar a los grupos sobre quien está interesada que afecte la política, revisión judicial; en fin, toda actividad destinada a afectar las relaciones de comportamiento sociales, para obtener los resultados de la política deseados. En otras palabras, son los instrumentos que afectan el proceso de la política pública y sólo indirectamente, sus resultados. De esta manera sabemos que el Estado afecta nuestras relaciones, o sea, también nuestras modalidades de relacionamiento con el mismo Estado y también con los actores no estatales, determinando de los fenómenos sociales que se dan dentro del sistema de instituciones que existen en la red. Bajo esta dimensión procedimental el Estado promueve o limita las relaciones sociales, afectando la política pública. Desde la **Información**: promover o limitar el accionar social se lo hace desde el tipo de difusión, en el que restrinja el accionar de las personas o promueva su accionar, ejemplos como difundir una campaña en contra de trata de blancas, en contra del uso de cigarrillo, a favor de retomar principios que fomenten la igualdad de género. De esta manera desde la información se puede controlar o promover acciones dentro de la sociedad. Desde el ámbito de la **Autoridad**: una política puede buscar promover interacciones sociales, tendiendo a fomentar acuerdos, gobernar por acuerdos; mientras si busca limitar interacciones, fomenta privilegios. Desde el **Tesoro**: la técnica que promueve las relaciones sociales, privilegia el cofinanciamiento directo, las subvenciones; mientras que, al limitar participación en las relaciones, restringe los presupuestos, o puede restringir ayudas en becas. En el ámbito de la **Organización**: puede crear espacios de participación social, fomentar la participación social, o por el contrario pueden restringir interacciones de participación a través de la obstrucción burocrática, incrementar procesos, multiplicar los trámites, intermedios en trámites administrativos, etc.

1.3.1.1. Metodología para conseguir identificar la gama de instrumentos de política

Como lo indicamos en líneas anteriores, para agrupar tanto a instrumentos sustantivos como procedimentales, en función de su uso, se toman cuatro fundamentales recursos

gubernamentales como: *nodality* (o información), la autoridad, el tesoro o los recursos de la organización del gobierno para su eficacia. De esta manera obtenemos ocho tipos básicos de instrumentos de los cuales se compone cualquier combinación de políticas. En este sentido Michael Howllet, adaptando el sistema procedimental al modelo NATO desarrollado por Christopher Hood, desarrolla una taxonomía de ocho componentes básicos de instrumentos necesarios para de una combinación de políticas (tabla 1.1).

Tabla 1.1.- Taxonomía de ocho básicos componentes de instrumentos de Política de una combinación de política

	Principal Governing Resource Used				
		Nodality	Authority	Treasure	Organization
General Purpose of Instrument Use	Substantive	Advice Training Reporting Registration	Regulation Self- Regulation Licenses Census-taking	Grants User Charges Loans Tax Credits Polling	Administration Public Enterprises Policing Consultants Record-Keeping
	Procedural	Information Provision/withdr awal	Treaties Advisory Committees/ commissions	Interest group Funding/ creation	Conference Commissions of Inquiry Government Re- organizations

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research* 23 (1): 134

Esta taxonomía, bajo la dimensión sustantiva y procedimental, tomando en cuenta los cuatro recursos de gobernabilidad, genera un conjunto de ocho tipos básicos de instrumentos de los cuales se construye una combinación de políticas; inventario que nos permitirá avanzar en el desarrollo de la metodología planteada en la presente investigación. Es necesario hacer hincapié, que los posibles resultados de esta taxonomía en términos de construcción de inventario para nuestro caso de análisis, dependen del grado información completa y disponible que encontremos, siempre en búsqueda de alcanzar la construcción de un inventario exitoso (tabla 1.2).

Tabla 1.2.- Posibles resultados del inventario, desde el nivel de datos disponibles

I. When Data is Available			
Data Completeness	Data Availability		
		Full	Partial
	Full	Successful Inventory Construction	Partially Successful Inventory Construction
	Partial	Limited Successful Inventory Construction	Partially Failed Inventory Construction

II. When No Data is Available- Failed Inventory Construction

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research* 23 (1): 138.

1.3.1.2. Abstracción en Multiniveles de objetivos y medios de aplicación

Una vez, que contamos con inventario de instrumentos de la política pública, los cuales son las herramientas o los medios de aplicación de esta política, continuamos con la metodología establecida, y de acuerdo al enfoque “Multinivel” desarrollado por Michael Howlett (2009), identificamos y desagregamos el objetivo de la política pública a tres niveles: macro que son los modos de gobernanza; meso que es el régimen de la política que se ejecuta o desenvuelve bajo el contexto o el referencial sectorial vigente al periodo que se analiza; y, micro que depende o está anidado a los dos niveles anteriores, pero que es el objetivo o blanco inmediato específico de política que se espera lograr mediante la adecuación o calibración de programas específicos. Al tener clasificado en diferentes niveles el objetivo de la política pública, realizamos similar ejercicio con los medios de aplicación de la política pública, que se encuentran ya inventariados, pero que es necesario clasificarlos de acuerdo el nivel de abstracción al que pertenezcan, tal como lo señala Howlett: “la selección de los medios depende también de la naturaleza de los objetivos que se persigue” (Howlett 2009, 75). De esta manera, al analizar la política pública, encontramos que su objetivo se encuentra en tres escalas o niveles, el mismo hallazgo se obtiene para sus medios de aplicación. En este sentido

es necesario contar con inventario de instrumentos, del cual bajo las técnicas del enfoque de área, espacio o campo de política; el enfoque legislativo; y, el enfoque de programa; podamos definir los límites de la política pública en función de tres niveles o grados de abstracción.

Técnica de área de política: Esta técnica busca identificar los límites implícitos y las categorías que definen un sector de la política, basado en supuestos funcionales y en la lógica. Un campo específico de la política, es marcado por una rúbrica, lema, título o señal inicial, que marca los límites del sector, bajo los cuales se puede implementar los instrumentos de la política. Las decisiones y medidas adoptadas son en virtud de dicha rúbrica. Sin embargo, esto conduce a problemas de precisión y reproducibilidad, entre otros. Estos problemas pueden ser compensados profundizando en un esfuerzo más inductivo para identificar los límites del área o espacio de la política, con el comportamiento de los actores a través de un análisis de la estructura política de la red. Es decir, los límites del área se pueden vincular a los patrones de actividad por parte de los actores clave de la política. (Holett 2006, 135). Para nuestro estudio, abstraeremos esta área de política, en tres niveles (macro, meso y micro).

Técnica de programa: Se analiza para cada nivel de área de política, el uso de programas de gobierno (recursos financieros o de presupuesto), y de esta manera poder entender el área en el campo de la política. Dentro de esta técnica para inventariar los instrumentos de la política, se analiza los organigramas de las entidades de administración pública, cuentas públicas y otros registros, que nos permitirá evidenciar los patrones de la actividad gubernamental en las áreas del programa. Los programas pueden ser agrupados en áreas o espacios asociados con organizaciones gubernamentales, lo que permite un conjunto más "objetivo" y reproducible de las áreas que deben ser identificados y analizados.

Técnica legislativa: Desde la estructura del programa establecido en un área de política, se examina la legislación clave en el área, a través del inventario sistemático de los instrumentos de política que se identifican en la legislación y los reglamentos, y así determinar el "margen de acción" que tiene el gobierno en el área de la política.

Finalmente, las técnicas antedichas, nos permitirá clasificar los objetivos de la política pública, así como sus medios de aplicación, en los diferentes niveles a los que ellos pertenezcan (macro, meso o micro); de igual manera, nos permitirá identificar los programas de política y las agencias gubernamentales que intervienen a cada nivel. En este sentido, la

asociación que existe entre el número de agencias de Gobierno sobre las que recae el área o espacio de la política y el número de programas que se ejecutan dentro de esa área o espacio de la política, definirán el tipo macro de área de la política que se obtiene; esta política puede ser un área de política simple, interburocrática, un espacio de política transversal-burocrática o compleja (observar Tabla 1.3).

Tabla 1.3.- Tipos de espacio, área o campo de política por Programa y Agencia

		Number of Agencies	
		Single	Multiple
Number of Programmes	Single	Simple Policy Space	Cross-Bureaucratic Policy Space
	Multiple	Intra-Bureaucratic Policy Space	Complex Policy Space

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research* 23 (1): 137

1.3.1.3. Coherencia, consistencia y congruencia: niveles, objetivos y medios

Los resultados obtenidos de la abstracción a multiniveles del objetivo como de los medios de la política pública, permiten conocer si el diseño de la política pública fue exitoso, o en su defecto encontrar las fallas de implementación. Para obtener estos resultados es necesario realizar el siguiente análisis: El primer nivel macro que se abstrae del objetivo de la política pública (**modo de gobernanza**) debe ser congruente y convergente con el primer nivel macro de aplicación de los medios de la política; el segundo nivel meso que se abstrae del objetivo de la política pública (**objetivo programático**) debe ser congruente y convergente con el segundo nivel meso que se abstrae de sus medios de aplicación; y finalmente, el tercer nivel micro (**objetivos para un blanco específico**) debe ser congruente y convergente con el tercer nivel micro de aplicación de sus medios. Esto siempre bajo los supuestos de que los tres niveles de abstracción, tanto de su objetivo como de sus medios de aplicación, son coherentes y consistentes, respectivamente; en otras palabras: los objetivos macro, objetivos programáticos y objetivos concretos a un caso específico, deben tener coherencia; y de igual manera, las preferencias de implementación, las herramientas de la política y las herramientas

calibradas al caso específico, deben ser consistentes (tabla 1.4).

Solo cuando se cumplan todos estos supuestos - **que se traducen en interrelaciones de forma armonizada de las instituciones y herramientas** - se logrará tener una política pública exitosa, caso contrario, no conducirán necesariamente a los resultados de una política óptima, como es el caso de la hipótesis planteada en esta investigación.

Es necesario resaltar que, del método de este enfoque, se colige que los objetivos y medios que se abstraen y se aplican respectivamente de la política pública a nivel micro – “los cuales son los más palpables y consisten en cambios técnicos o formulación de objetivos inmediatos, requisitos prácticos para conseguir los objetivos intermedios de la política y el calibrado o ajuste de mecanismos específicos para lograrla” (Fontaine, 2014, 163) - se encuentran anidados, incrustados y por ende restringidos o limitados por los objetivos programáticos de la política y sus instrumentos de política (nivel meso), y estos, a su vez, están restringidos por el tipo de decisiones de objetivos macro o modos de gobernanza de la política general y sus preferencias de aplicación (nivel macro).

Tabla 1.4: Elementos que componen el diseño de la política pública.

	Policy level		
	High level abstraction	Programme level operationalization	Specific on-the-ground measures
Policy goals	General abstract policy Aims	Operationalizable policy objectives	Specific policy targets
	The most general macro level statement of government aims and ambitions in a specific policy area. 	The specific meso-level areas that policies are expected to address in order to achieve policy aims 	The specific, on-the-ground, micro-requirements necessary to attain policy objectives
Policy component			
Policy means	<i>General policy implementation preferences</i>	<i>Operationalizable policy tools</i>	<i>Specific policy tool calibrations</i>
	The long-term preferences of government in terms of the types of organizational devices to be used in addressing policy aims	The specific types of governing instruments to be used to address programme level objectives	The specific “settings” of policy tools required to attain policy targets

Fuente: Howlett Michael (2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. Political Sciences, pp. 42: 75

De la metodología detallada, se pueden presentar problemáticas que debemos identificar, como una selección de los instrumentos que responde a una Lógica de lo Adecuado. En este sentido, la capacidad del Estado, o sea la elección de instrumentos responde a patrones ya establecidos, a normas, reglas en estructuras ya establecidas, y que no permite avanzar a la elección de instrumentos en función de una interacción entre gobierno, sociedad y mercado, o sea, no responde a una Gobernanza interactiva. Por lo tanto, la selección de instrumentos pueden ser producto de compromisos adquiridos en la sociedad, tomando en cuenta la preferencia cultural.

1.3.1.4. Metodología de relación causal “*process tracing*”

Explicar por qué y cómo un gobierno llega a seleccionar los instrumentos de política pública, es un elemento fundamental para complementar la metodología NATO. La importancia causal de un fenómeno social se puede describir a través del seguimiento de procesos o “*process tracing*”. Para Paul Steinberg, la importancia de éste método recae en dos elementos principales: descubrir la complejidad de la realidad y el sentido válido de explicaciones de tipo causal (Steinberg 2007, 183).

Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen definen el seguimiento de procesos como un método que da las herramientas necesarias para estudiar mecanismos causales en casos pequeños. Partiendo de una teoría, el investigador establece una variable independiente (X) y utiliza un mecanismo causal, según la teoría adoptada, y analiza cómo éste influye para que se llegue a un resultado (Y). (Beach and Pedersen 2013, 9-12). Para mejor comprensión podemos hacer la semejanza de este mecanismo causal con las tuercas de una máquina, observando de esta manera cual es la tuerca que produce toda una reacción en cadena al caso específico que se estudia; entendiendo siempre que los fenómenos sociales dependen de su contexto específico y por tanto no siempre se reacciona de la misma forma e intensidad.

El contexto en que se ejecuta la política pública es analizado por este método, concentrándose a un periodo y caso determinado de análisis; de esta manera, al utilizar metodología de análisis de caso, permite ver con mayor detalle secuencias de hechos, descubrir elementos no tomados en consideración, analizar cómo reacciona uno respecto al anterior, y por tanto lo hace una metodología más apta para casos fuera de lo común (Bennett and Elman 2006, 259). Sin embargo, los citados autores aclaran que la metodología no permite afirmar que ante esas

mismas causas se darán los mismos resultados, por lo que no se puede hacer generalizaciones.

Paul Steinberg (2007) señala que en varios análisis históricos es posible observar que hay muchos acontecimientos que dieron un resultado “Y” que tuvieron la condición de necesarias, pero no de suficientes. Este autor al igual que Mahoney (2012), concluyen que no se podría hacer una afirmación significativa o válida de una hipótesis. (Steinberg 2007, 182). Es necesario destacar que para Steinberg los elementos de “necesidad y suficiencia” que debe tener una condición, no explica su importancia o relación causal (Steinberg 2007, 186), sino que establece que lo fundamental es clasificar o dar un orden de importancia a las contribuciones de los procesos causales que inciden en un resultado “Y” (Steinberg 2007, 187).

Es así que este autor indica que, pueden existir varias y disímiles causas de un hecho y no se logra distinguir cuál es la principal porque hay una mezcla “compleja” de éstas. En tal razón, denomina como “pluralismo indiscriminado” cuando “múltiples variables son probablemente necesarias para producir un resultado, mientras que ninguna es suficiente individualmente” (Steinberg 2007, 188). En este punto es necesario resaltar que para Mahoney estos mecanismos llevan una coherencia con la causa (X), por lo que manifiesta:

La inferencia es posible porque si X es realmente necesario para Y, también debe ser necesaria para todos los mecanismos que intervienen que son suficientes para Y. (...)
Lógicamente hablando, X no puede ser necesaria para Y a menos que sea necesaria para todas las condiciones intermedias que son suficientes para Y. (Mahoney 2012, 578-579).

En otras palabras, una causa tiene que ser necesaria hasta para otras variables o eventos y de esta forma volverse una causa suficiente para que se dé una consecuencia Y; o lo que es lo mismo X es un conjunto de causas suficientes para que ocurra Y.

Capítulo 2

Política pública, sus instrumentos y objetivos en diferentes niveles de abstracción

En este capítulo, aplicando la metodología planteada, se establece el estado del arte temático de la política pública de extracción de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, de acuerdo al enfoque desarrollado por Michael Howlett (2009), esto es, repasar la idea misma de políticas públicas que identifica el objetivo de la política pública y sus medios de aplicación.

2.1. Fuentes primarias de información utilizadas

Un primer paso en el intento de desarrollar un inventario de los instrumentos de política en una combinación de políticas, es obtenerlos de las fuentes primarias de información, que proviene en lo principal de cuentas públicas y registros legislativos, combinadas con información disponible de la base de datos del gobierno, documentos y a través de entrevistas personales con funcionarios del gobierno. A continuación (tabla 2.1) se señala de manera detalla las fuentes para cada uno de los ocho componentes básicos, de donde podemos obtener los instrumentos disponibles para la política analizada.

Tabla 2.1.- Fuentes de información primaria por tipo de instrumento Uso de Programa / Legislativo métodos

	Sustantivos	Procedimentales
	Cuentas Públicas - Gasto en Publicidad para los organismos o programas gubernamentales;	
	Dependencias y/o Unidades de planificación y de priorización (Senplades, Dirección de Planificación Estratégica, de Ordenamiento Territorial, etc. de los Municipios,)	Libertad de Información en las bases de datos para la magnitud de solicitudes y alcanzar tiempos de respuesta adecuados;
Nodality	Informes anuales de las Unidades que dan valor agregado al área de política	Informes anuales de las medidas adoptadas hacia la libertad de información de los organismos
	Dependencias Financieras	
	Informes de rendimiento, de logros, etc.	
	Entrevistas	

	Registros departamentales basados en la web de la legislación y regulaciones por palabras clave del área de política y de la agencia gubernamental.	Informes anuales de los comités consultivos, de socialización.
Authority	También en las bases de datos centrales de las dependencias de Justicia. Constitución, Planes Nacionales, Leyes, Reglamentos, Acuerdos Ministeriales.	Bases de datos privadas de los comités consultivos, de socialización. Entrevistas con funcionarios del gobierno
	Cuentas públicas Informes Anuales de las Agencias gubernamentales, como de sus respectivas Unidades	
Treasure	Unidades Financieras Informes de rendimiento, alcance, logros, en materia económica Informes de Auditoría General Entrevistas	Encuestas de Estadística de Ecuador de las fuentes de financiación de los grupos de voluntarios y sin fines de lucro en Ecuador
	Manuales metodologías, herramientas de la función pública;	Los informes anuales de las dependencias con respecto al operacionalización de los manuales, metodologías, herramientas de la función pública
Organization	Organigramas institucionales	Las guías telefónicas Organigramas institucionales

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research* 23 (1): 136

2.2. Nivel macro

Modo de Gobernanza y preferencias de implementación

Las actividades extractivas históricamente han consolidado el modelo económico ecuatoriano y de la región, en este sentido el Ecuador se ha direccionado hacia el paradigma neo – extractivista con una visión social y como modo de gobernanza nacionalista de nuestro Estado, objetivo macro que ha hecho ver al neo - extractivismo en todas sus actividades como fuente fundamental de desarrollo, y que ha permitido la participación de gobiernos locales en determinados recursos naturales. Combinación que sirve de paraguas en el que se debería tejer la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local en nuestras localidades. El medio de aplicación - a este nivel macro - que ha permitido ejecutar el objetivo de este paradigma o modo de gobernanza, es un sistema de diseño institucional formal e informal neo - extractivista con visión de desarrollo sustentable que

retroalimenta la forma de gobernanza nacionalista que rige en nuestro Estado.

2.2.1. Del Extractivismo a la *Gobernanza Neo extractivista*.

La historia revela que el desarrollo humano y las actividades económicas siempre han estado estrechamente vinculados al control y la producción de materiales. Piedra, Hierro, Bronce y Acero - estos nombres han determinado los períodos de acuerdo con los primordiales materiales que se utilizan. Aparte de la madera y fibras naturales, que han sostenido a la humanidad desde su existencia, el sílex, granito, piedra y arena han sido los principales materiales en uso hasta alrededor de 4000 AC.

Mucho antes de la época incaica, existieron diferentes culturas pre-incas que ya practicaban extracción de minerales en Latinoamérica, posterior a esto es muy conocido por la historia, la alta actividad y administración minera que realizaban los Incas; de lo que se llega a colegir, que la actividad extractivista está impregnada desde nuestros orígenes en nuestros territorios.

En tiempos coloniales y hasta el comienzo de su industrialización incipiente durante el siglo XX, los países de América Latina y el Caribe se caracterizaron por ser economías con una relativamente baja diversificación productiva y una alta concentración de sus exportaciones en sectores extractivos y recursos primarios. Sin embargo, es en la época moderna, a partir de la década de los setenta donde toma fuerza el extractivismo, sobre todo para el Ecuador y su economía, época en donde se produce el boom petrolero⁶ y auge de la pequeña minería en el país, desatándose una corriente extractivista acorde a la tendencia global de la época. Es así que, para Alberto Acosta, el extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años. Esta modalidad de acumulación extractivista estuvo determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. (Acosta 2011, 85).

Pero el daño ecológico, social, la falta de distribución equitativa de su rentabilidad, y la falta

⁶ Rafael Correa Delgado en su libro “Ecuador de Banana Republic a la No República”, manifiesta que en 1972 el Ecuador se convierte en productor y exportador de petróleo gracias al descubrimiento de grandes yacimientos en la región amazónica ecuatoriana. Esto generó un crecimiento económico a gran escala para la economía ecuatoriana, lo que se lo conoce como el *boom petrolero*, que permitió financiar un proceso industrializador promovido por la CEPAL a finales de los años setenta. (Correa 2010)

de contribución para mitigar el cambio climático y el calentamiento global, que ha producido el extractivismo, llevó a los Estados del mundo a pensar nuevas maneras de desarrollo, es así que, para inicios de los años noventa, y con fundamento en el informe Brundtland⁷ se difunde por primera vez el concepto de “desarrollo sostenible” a través de un discurso liberal occidental, surgiendo la discusión sobre la necesidad de determinar una actitud de gerenciamiento como solución al daño ambiental y de eficacia pública, es decir, gestionar de forma eficaz y eficiente los recursos naturales, sin relegar la visión economicista. Al mismo tiempo que surgían estos paradigmas, las interacciones y discusiones entre un centro fortalecido y las periferias, entre lo nacional y lo local, entre el Estado y las ciudades, hace que la “descentralización” se empiece a posicionar como un referencial de modernidad para los Estados en América Latina.

Esta nueva forma de gobernar, en la década de los años noventa, llamada también *new public maggmente*⁸, introduce - ya en la práctica - principalmente la visión economicista o de mercado a la administración de los recursos naturales, más que eficiencia o descentralización en su administración (y que son sus objetivos principales); direccionando así, en un primer momento y desde una dimensión neoliberal, al entonces paradigma extractivista, que empezaba (aunque débilmente) ya a adoptar una conciencia de desarrollo sostenible a nivel global, regional y local.

En este sentido, bajo el enfoque neoliberal en el Ecuador, todos sus sectores incluyendo el sector extractivista, se gestionaron desde la lógica de eliminar todo lo que no se manejaba conforme las reglas del mercado, es así que el Ecuador se retira de la OPEP en el año 92, se le resta inversión a la Empresa Estatal Petroecuador y se establece un marco jurídico para las privatizaciones de las empresas estatales energéticas y minerales, fundamento base para tratar de privatizar los recursos del Estado. De esta manera, surge la Constitución de 1998, en la

⁷ El **Informe Brundtland** es un informe que enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico actual junto con el de sostenibilidad ambiental, con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, reconociendo que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medioambiental alto. El informe fue elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU. En este informe, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo. Consultado en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0686956.pdf>

⁸ La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. (García, 2007).

que, al mismo tiempo que se implementaba derechos colectivos, también se daba jerarquía a la privatización de servicios públicos y a la desregularización de la inversión extranjera. Estas políticas neoliberales, fueron mal diseñadas en la mayoría de países de la Región, lo que trajo en lo que respecta específicamente para Ecuador situaciones de in-gobernanza, ilegitimidad e ineficacia, coadyuvando incluso a la desestabilización de los gobiernos de turno. De esta manera se desata una coyuntura de crisis institucional y por extensión de gobernabilidad, no solo en nuestro país, tal como lo describe Guillaume Fontaine:

Las reformas constitucionales introducidas en todos los países andinos en la década del noventa, los bienes comunes y los derechos de los pueblos indígenas llegaron a formar parte de los derechos fundamentales. Sin embargo, la puesta en práctica de los derechos de tercera generación se enfrentó con una serie de problemas sistémicos en los países andinos, en los cuales se acumulaban los efectos de la crisis de la deuda y la crisis de gobernabilidad democrática. (Fontaine 2009, 2).

De esta manera, en el año 2007 se establece una Asamblea Constituyente, que establece en el Ecuador, nuevas instituciones políticas, dependientes todavía al extractivismo, pero tomando un nuevo direccionamiento, al introducirse con fuerza y mejor adaptado el concepto de desarrollo sustentable bajo el fundamento de dar al Estado un mayor control sobre sus recursos e industrias para permitir un mejor y armonizado desarrollo social, económico y ambiental; y al mismo tiempo se establecía una visión más organizada de descentralización en el Ecuador para determinadas competencias. En otras palabras, el paradigma del extractivismo es direccionado ahora desde un enfoque nacionalista y en parte descentralizado, a diferencia del enfoque neoliberal con el que se direccionó el paradigma en un primer momento. Este enfoque, particularmente el nacionalista nace como respuesta al liberalismo capitalista, respondiendo a intereses nacionales en base al control estatal de sus recursos e industria, resaltando Guillaume Fontaine, para la mencionada época, lo que sigue:

Hoy vemos en diversas regiones del orbe, el retorno del nacionalismo en el manejo de los recursos no renovables y el resurgimiento de contradicciones que parecían acabadas con el fin de la guerra fría y el dominio del capitalismo en el mundo. Es necesario ampliar el análisis del nacionalismo, entendido como la defensa de los intereses nacionales. En torno a los energéticos, proponemos que el nacionalismo tiene dos expresiones: una, la de los países dueños de las reservas, que hoy propugnan por un mayor control estatal de la industria y por contratos con mejores términos; y la otra, la de los países importadores, que esgrimen la

seguridad energética como razón para oponerse a las nuevas políticas de varios países exportadores de hidrocarburos, Bolivia, Venezuela, China y Rusia, entre otros. (Fontaine G. 2008, 14).

Es en mayor parte, bajo el direccionamiento del nacionalismo que se consolida una nueva forma de extractivismo, posicionándose finalmente el paradigma Neo - extractivista en nuestro país como forma de gobernanza, limitándonos a definirla operativamente como un sistema que regula y orienta las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en el sector de extracción de recursos naturales, a través de instituciones, leyes, políticas públicas y demás herramientas de ejecución y control en este ámbito, para un desarrollo sustentable en los pueblos. Dentro de los elementos que caracterizan al neoextractivismo podemos identificar:

- Nacionalización de recursos naturales (mejor sistema de imposición fiscal para empresas privadas extractivistas. Imposición de Regalías acorde producción. Negociación de contratos a favor del Estado. Mayor intervención del Estado).
- Explotación y exportación de grandes cantidades de recursos naturales primarios.
- Inmediatez de rentabilidad extractivista utilizada en inversión en el sector social, en implementar valor agregado a recursos (hidrocarburos, petroquímica, insecticidas), fomentar nuevas industrias para regularizar balanza del sector comercial no petrolero, invertir en planes, programas y proyectos que diversifiquen el sector productivo (cambio de la matriz productiva) con participación social (movimientos sociales, economía popular y solidaria).
- Sostenibilidad (visto desde el neo-extractivismo como medio de transición).
- Responsabilidad ambiental y utilización de tecnología de alto nivel para mitigar impacto ambiental.

Esta corriente es recientemente ratificada por la CEPAL en su libro “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, al señalar que “Los enfoques de los países ricos en recursos naturales se basan, principalmente, en la captación de mayores rentas de las industrias extractivas, que permitan generar desarrollo sostenible” (CEPAL 2016, 35). Bajo este contexto, en Ecuador la gobernanza neo - extractivista, radica en el papel protagónico que adquiere el Estado en la participación, en el control y en el acceso de los beneficios que produce la explotación de los recursos naturales (nacionalismo), siempre en interacción con los demás actores estatales. Sin embargo, es muy importante acotar que la tendencia específica que asume el Estado en la política particular de extracción de materiales

áridos y pétreos, apunta hacia un estilo de política multinivel, el cuál es definido por Fontaine como: “modos de gobernanza descentralizados, orientados hacia la movilización de recursos, la adaptación local a necesidades específicas de la población o la participación a través de gobiernos locales” (Fontaine 2015, 72).

2.2.2. Medios de aplicación en el Ecuador de la gobernanza neo extractivista: sistema articulado de instituciones

Distintos actores incluidos el gobierno, generan reglas, normas, argumentos y discursos que toman como escenario principal la actividad económica extractiva, a fin de dar concreción y legitimidad a las estructuras del régimen de desarrollo (gobernanza neo - extractivista), que a lo largo de la historia se han venido consolidando. De acuerdo a la CEPAL:

La gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales (como marcos constitucionales, leyes, contexto fiscal y regulación sectorial, entre otras), instituciones informales (reglas implícitas en la práctica de uso común) y decisiones políticas soberanas, cuyo accionar conjunto rige el funcionamiento de los sectores extractivos (...) (CEPAL, 2014, pág. 276) (CEPAL 2016, 32).

En este sentido, internalizar valores y creencias, son los efectos de un institucionalismo sociológico o informal, que con fundamento en referenciales e ideas permite crear patrones perdurables en el tiempo de comportamientos sociales, rutinizando interacciones, en este caso haciendo que los individuos por sus creencias y rutinas reproduzcan a lo largo de la historia políticas que buscan el desarrollo en base al extractivismo; esto a su vez, se retroalimenta al contar el Estado con un sistema institucional *formal* extractivista a lo largo de la historia, que producen - más que por creencia - por una suerte de simple inercia, políticas extractivistas como fuente de desarrollo.

Informal:

La forma por la cual se legitima y de esta manera se aplica el objetivo macro de gobernanza neo - extractivista, es mediante la difusión que sustenta a la renta extractiva como principal medio de financiamiento del gasto público en el área social, sobre todo salud, educación y previsión social, para un desarrollo sostenible y sustentable, y siempre bajo una visión

ambientalista. Sin embargo, pese a las grandes diferencias entre el antiguo y el nuevo extractivismo, el nuevo paradigma o referencial neo extractivista, sigue generando controversias en relación a la supuesta “contradicción” a la lógica ambientalista; razón por la cual, autores como el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, sustentan a profundidad los fundamentos de un nuevo extractivismo y los justificativos de su necesaria práctica:

¿producir riqueza transformando la naturaleza? O ¿preservar la naturaleza en el marco de la lógica comunitaria indígena? (...) Si solamente nos dedicamos a producir riqueza y a mantener el régimen extractivista para satisfacer necesidades estaríamos evidentemente renunciando a nuestro mandato indígena y al horizonte comunitario del vivir bien de una nueva relación metabólica del ser humano-naturaleza que emerge de las enseñanzas de los pueblos indígenas. Pero si solamente nos dedicamos a preservar la naturaleza y a paralizar la producción para no tocar un solo árbol, los efectos todavía son peores. (...) no solamente estaríamos dando el discurso a los sectores conservadores para una restauración del neoliberalismo, lo peor es que estaríamos dando pie a la protección de una situación colonial de los pueblos indígenas (...) (García L. 2015).

Es necesario señalar que el neo extractivismo, nunca ha buscado descartar la manera en que las sociedades bajo el discurso ambiental, específicamente los pueblos indígenas entienden la producción y la naturaleza. Sin embargo, no podemos obviar que la forma de vida de los pueblos indígenas, sobre todo para el caso de Bolivia y Ecuador, tal como está ahora, es un producto colonial al haber congelado su desarrollo debido a la fragmentación de sus sociedades. Congelar las condiciones de vida de las sociedades al difundir un discurso “ambiental” y producto de esto no poder realizar actividades que permitan el desarrollo como las extractivistas, es una relación colonial y una manera de pagar la factura de la plusvalía medioambiental generado por los países altamente desarrollados en el norte.

Lo antedicho **no** significa que se debe fomentar mantener a lo largo del tiempo un pensamiento de adelanto en función de la explotación de nuestros recursos; lo que se fomenta y se busca en realidad es que esta forma de desarrollo extractivista sirva como medio de transición, para que en futuro podamos encontrarnos en una posición diferente, que nos permita desarrollar nuevas tecnologías y nuevas formas de desarrollo, al respecto García Linera, manifiesta:

(...) decimos que hemos de salir lo más pronto posible del extractivismo - necesitamos salir por supuesto - pero para salir del extractivismo hay que haber resuelto mínimamente las condiciones básicas de existencia, de vida, de educación y de formación de la población. Necesitas temporalmente ese extractivismo, lo necesitas, y es con ese extractivismo (...) que vas a crear las condiciones de salud, de educación, de alimentación, de esta juventud que el día de mañana va poder dar lugar a una nueva forma de producir basada en el conocimiento, en las tecnologías ancestrales y en las nuevas tecnologías de la ciencia que es un patrimonio universal. (...) Entonces extractivismo si! Necesitamos el extractivismo, temporalmente, provisionalmente, como un recodo lamentable en el camino, que nos permite crear las condiciones materiales, subjetivas, educativas, de una producción que no sea extractivista, que no sea primaria exportadora, (...) Es posible producir hoy extractivamente sin tanto efecto en el medio ambiente, si, es más costoso, pero hay que hacerlo, (...) para prever los efectos ambientales, (...) pero este es un paso temporal, un puente necesario para pasar a la nueva economía del conocimiento y de la industrialización selectiva de nuestro país. (...) (García L. 2015).

Similar a lo planteado por García Linera, en la actualidad, tanques de pensamiento como el *Sustainable Europe Research Institute - SERI*, dan legitimidad a los países en desarrollo para un moderado uso y explotación de los recursos naturales no renovables, es así que a través de su base de datos en línea (creada en cooperación con la Universidad de Vienna WU) de los flujos de materiales de extracción a nivel mundial, manifiestan que dadas las tendencias actuales de crecimiento global en el uso de materiales, es inevitable establecer nuevos conceptos como “*estrategia de desmaterialización*”, es decir, una reducción del consumo de materiales, especialmente en los países industrializados, con el fin de evitar traspasar nuestros "límites planetarios", y de esta manera permitir a los países en desarrollo aprovechar sus recursos.

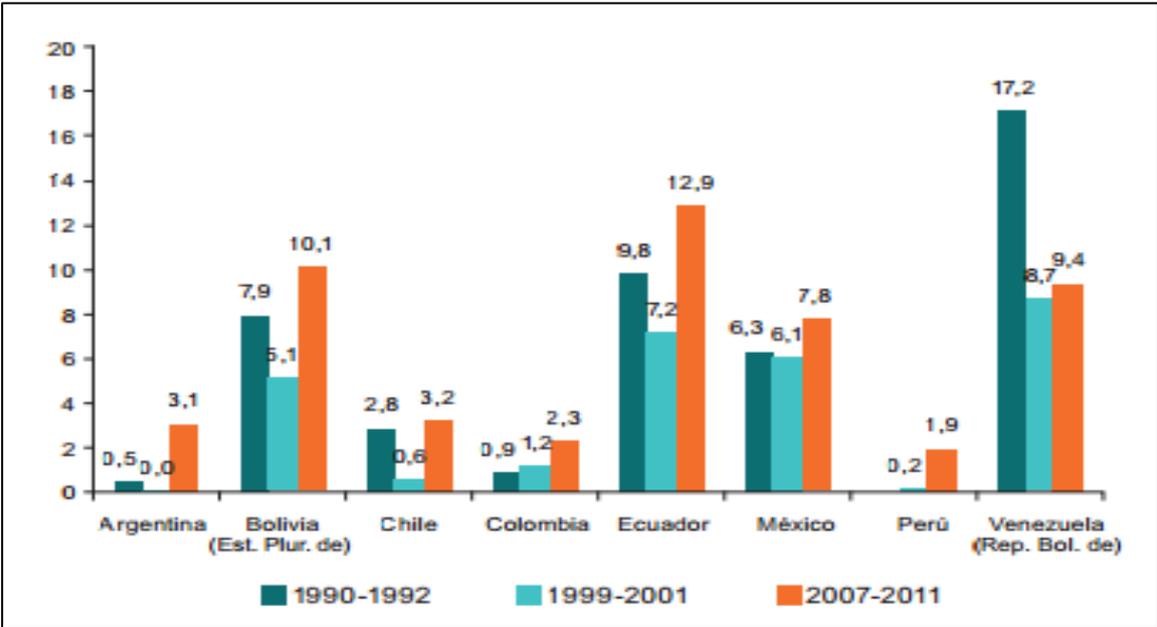
Este último concepto (estrategia de desmaterialización) sostiene que la cantidad total de los recursos naturales - que la humanidad puede utilizar sin dañar los ecosistemas globales de una manera irreversible - es limitado. Por otra parte, el concepto establece que cada habitante del planeta debe tener en principio el mismo derecho a utilizar los recursos naturales del mundo, es decir, una "parte justa". Teniendo en cuenta el hecho de que el consumo mundial de recursos en los niveles actuales ya es insostenible, un aumento en el consumo de materiales, en particular de los países en desarrollo para garantizar al menos un nivel mínimo de calidad de vida, debe ser compensado por una disminución en el uso de recursos de los países

industrializados. Estos serios esfuerzos para el desarrollo internacional, deben ir acompañados de una reducción del espacio ocupado por el medio ambiente de los países ricos con el fin de permitir que las naciones más pobres aumenten su bienestar material.

En este sentido, el bienestar material y por extensión social, se fundamenta en la renta extractiva como principal medio de financiamiento del gasto público en el área social, sobre todo salud, educación y previsión social. Por lo tanto, tomando aportes investigativos planteados, que analizan la renta producida por la extracción petrolera conjuntamente con la renta extractiva minera (incluyendo materiales de construcción) y su impacto en el erario nacional, los diferentes actores del Estado, con más fuerza los gubernamentales, aluden a la construcción de aspectos estructurales, paradigmáticos y niveles macro de instrumentación organizativamente sólidos del neo extractivismo.

Es así que, conforme se observa en la figura 2.1, los ingresos fiscales provenientes de la explotación de productos primarios (minería, hidrocarburos y exportaciones agrícolas) se han incrementado en términos del PIB en todos los países especializados en estos bienes respecto del trienio 1990-1992 y, en especial, respecto de los primeros años de la década de 2000 (1999-2001), cuando los países analizados registraron valores mínimos en estos ingresos. El comportamiento de los ingresos fiscales tiene su correlato en la evolución que han tenido los índices de precios de estos productos durante el mismo período (CEPAL, 2012d). Siendo más específicos, en Ecuador para el año 2014, conforme datos del Banco Mundial, la renta de la extracción de recursos naturales representa el 14.8% del PIB (Banco mundial, 2016).

Figura 2.1. América Latina y El Caribe (países seleccionados): Ingresos fiscales provenientes de los productos básicos, 1990-1992, 1999-2001 Y 2007-2011 (En porcentajes del PIB)

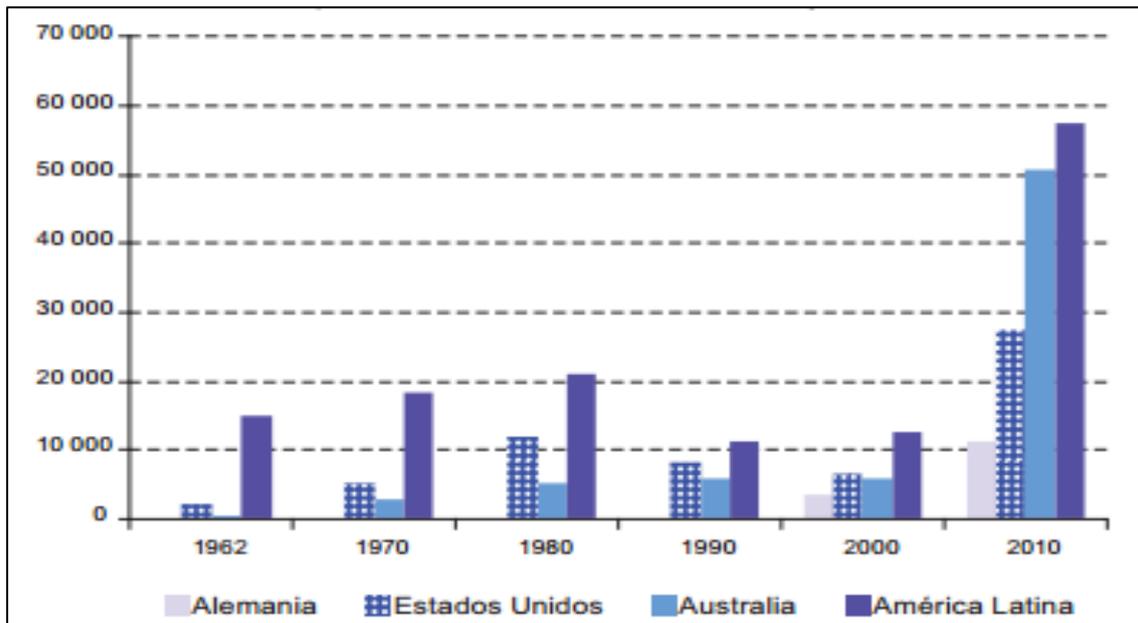


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales. CEPAL, El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales en A.L. pag. 16.

En relación al Presupuesto General del Estado para el año 2015, de acuerdo al Justificativo de la Proforma del Presupuesto emitida por el Ministerio de Finanzas, las exportaciones extractivas energéticas (hidrocarburos - ingresos no permanentes) representan el 25,56% de este ítem del presupuesto; sin embargo, el impacto en la economía al bajar los precios de los *commodities* es devastadora, pues del total de los ingresos petroleros no permanentes, al Presupuesto General del Estado 2016, no le corresponde valor alguno, debido a los bajos precios del crudo, la asignación presupuestaria para financiar la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios, así como para cubrir obligaciones pendientes de pago (Ministerio de Finanzas, 2016). Con respecto a la renta de las exportaciones extractivas, solamente las petroleras representan el 53.17% del total de exportaciones en el año 2014, esto de acuerdo al análisis realizado por el Ministerio de Comercio Exterior (Boletín Proecuador DIC/ENE 2015).

Centrándonos en la actividad extractiva minera en América Latina y el Caribe, en la figura 2.2, se observa una deslumbrante evolución desde 1962 a 2010 de la renta obtenida por las exportaciones de minerales, capitales que han servido como fuente de legitimidad para continuar en la Región con una política económica basada en la distribución de la renta minera. En relación a Ecuador, de conformidad con la publicación de datos del Ministerio de Minería, cinco son los proyectos mineros catalogados como estratégicos: Mirador que traerá una inversión total de USD. 1.439 millones; Fruta del Norte con una inversión total aproximada de USD. 750 a 850 millones; San Carlos Panantza que para el 2015 se esperó una inversión de USD. 1,9 millones y para el 2016 se tiene previsto una inversión de 4,4 millones; Río Largo del cual se espera una inversión de USD. 79,6 millones; y, Loma Larga del que se calcula una inversión total de USD. 244,68 millones (Ministerio de Minería, 2016). Esto a su vez, se complementa con la apertura oficial del Catastro Minero para el proceso de otorgamiento de concesiones mineras, proceso que inició el 23 de mayo de 2016, y del que se espera según declaraciones de la autoridad máxima de este sector, captar una inversión estimada de USD. 600 millones para el año 2017. Todo esto, abre la posibilidad para desarrollar nuevos proyectos mineros en el país, impulsando la exploración geológica del territorio nacional.

Figura 2.2. América latina y el caribe y grandes países exportadores de minerales: evolución de las exportaciones de minerales en etapa primaria, 1962-2010 a (En millones de dólares de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

De esta manera, las mencionadas declaraciones, análisis, investigaciones y otros similares, que han sido difundidos por varios actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, claramente concientizan a toda la población de la importancia del extractivismo, rutinizando de esta manera comportamientos que generaran reglas implícitas para una economía política equi-distributiva de la renta sobre todo minero-energética.

Formal:

Retroalimentando la institucionalidad informal antedicha, en el caso particular de Ecuador, la conformación de la Asamblea Constituyente de Montecristi del año 2007, adoptó un enfoque nacionalista, que permitió emitir una nueva Constitución para el Ecuador (2008), estableciendo para el campo de política analizada, instituciones políticas dependientes al neo - extractivismo, al introducirse con más fuerza y mejor adaptado el concepto de desarrollo sustentable bajo el fundamento de dar al Estado un mayor control sobre sus recursos e industrias para permitir un mejor y armonizado desarrollo económico, social y ambiental. En este sentido se plantean una serie de instituciones articuladas que permiten dar concreción al

referencial neo - extractivista, instituciones como el Sistema Nacional de Planificación SNP, sistema que, a lo largo del tiempo de menor a mayor obligatoriedad, ha venido trazando el camino para el desarrollo de nuestro Estado.

Bajo el actual objetivo macro, aunque pueda parecer paradójico, uno de los dos ejes estratégicos del SNP, es el cambio de la matriz productiva, o sea cambiar de un modelo actual rentista-extractivista a un modelo de matriz del conocimiento. La búsqueda de este cambio trascendental para el Ecuador se sostiene, en un inicio, de la riqueza que genera el tradicional modelo extractivista de la explotación de petróleo e incluso de la riqueza que generaría el advenimiento de otra actividad económica extractiva como es la minería a gran escala. Estas rentas son focalizadas - como medio de transición – para invertir en nuevas fuentes de desarrollo que se basan principalmente en el conocimiento para la innovación e industrialización. De esta manera observamos que, para poder salir de la dependencia extractivista energética - minera, es fundamental, a corto y mediano plazo por lo menos, continuar con la inmediatez rentista que genera un régimen desarrollo neo - extractivista; llegando a colegir, que el sistema de planificación y desarrollo, es temporalmente el principal medio de aplicación de la gobernanza neo - extractivista de nuestro país.

De igual manera, como medio de aplicación de la gobernanza neo extractivista, se desprenden del SNP, instituciones como el sistema económico que, de acuerdo a la Constitución del 2008, adopta una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, tomando un enfoque social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin, garantizando la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Este régimen de desarrollo, se concadena a un Sistema Social de Educación, Salud, Vivienda y de otros como el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y Sistema Nacional de Competencias (los cuales se profundizarán a nivel meso), que pretenden desembocar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional para fomentar el conocimiento y a su vez incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, manteniendo la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; producción que tiene como actividad primordial la extracción minero- energética.

En conclusión, identificamos un sistema de instituciones informales y formales como un conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos,

socioculturales y ambientales, que garantizan la realización de un desarrollo sustentable y sostenible, y que cumplen con ejecutar el objetivo macro estructural y paradigmático, que a lo largo de la historia han venido moldeando la política minera, llegando a incidir en las orientaciones que adoptan los gobiernos en el campo de acción de sus preferencias.

2.3. Nivel meso

Régimen minero como sector estratégico de desarrollo.

En este nivel, según la propuesta de Howlett (2009), desde el modo de gobernanza preexistente - nuevo extractivismo - se deriva el objetivo político estratégico o programático de la política pública, que para el caso del Ecuador está señalado en su Constitución (2008) y su Planificación Nacional, al prescribir a la **minería como sector estratégico para el desarrollo sustentable y su forma de gestionarlo**, traduciéndose finalmente en estilos de implementación y preferencias concretas de la política, al buscar mantener el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales entre los objetivos individuales y los colectivos, entre los nacionales y los locales. Es así que, de conformidad con el objetivo macro, referencial que posiciona el extractivismo como fuente de desarrollo, a nivel meso se desarrollan las cuestiones estratégicas del mencionado referencial global o paradigma, implementando herramientas de la política pública y sus combinaciones, de ahí que en esta sección se identifica de forma general el objetivo programático (minería como sector estratégico para el desarrollo sustentable) y sus medios de implementación, medios que recaen sobre las herramientas de la política pública de minería a nivel nacional, las cuales se las identificará para este nivel conforme la tipología NATO y las fuentes primarias de información que se identificaron al inicio de este capítulo.

De esta manera observamos del objetivo y de sus medios a este nivel, en qué medida se configura como respuestas de las directrices del nivel macro, y en qué medida sirven de base para que se desarrollen políticas a nivel micro adaptadas al contexto específico.

2.3.1. Objetivo, Campo de la Política: Régimen de Desarrollo - Minería sector estratégico para el desarrollo sustentable

Bajo la metodología de la “Técnica de área de la política” que se deriva de la metodología NATO, limitamos a nivel meso el campo específico de la política, el cual consiste en

identificar una rúbrica, lema, título o señal inicial, que establece los límites del sector, bajo los cuales se puede implementar los instrumentos de la política. En este sentido, luego de un período (1990 - 2006) accidentado de la vida política de Ecuador, dentro del cual se situaba a la minería en una posición de alta controversia conforme lo señalan autores como Alberto Acosta, quien manifestaba con respecto a esa época:

En Ecuador, el peso abrumador de este tipo de economía extractivista, atada a la renta diferencial de la naturaleza, ha generado una serie de efectos perniciosos en las estructuras económicas y sociales. Esto ha configurado relaciones sociales verticales y una estructura política que impide el procesamiento de los conflictos sociales. Igualmente se han consolidado las desigualdades sociales y económicas. (Acosta 2009, 36).

Es así que, en abril de 2007 se convocó mediante referéndum a una Asamblea Constituyente, origen reformador de nuestra vida republicana, la cual buscaba cambiar las relaciones reales de poder, la cultura política predominante, y sobre todo cambiar la forma de gobernar regida por un modelo neoliberal a un modelo bajo un enfoque nacionalista, que permita al Estado (entre otras facultades) administrar directamente la renta extractiva para gestionar el gasto social. En este sentido se obtuvo una nueva percepción del rol del Estado, al consolidar una modificada forma de gobierno extractivista, llamada gobernanza neo - extractivista, la cual radica 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, siempre en interacción con los demás actores estatales, para producir un desarrollo sostenible y sustentable en el Ecuador.

Bajo este contexto y de acuerdo a la metodología utilizada, se abstrae a nivel meso, el objetivo programático de la política minera de explotación de materiales áridos y pétreos, el cual es ver a la actividad neo extractiva minera como sector estratégico para el Régimen de Desarrollo del País, tomando como referencia que en la actualidad, la actividad extractiva en el Ecuador, después de los ingresos tributarios, es la segunda fuente de ingresos de su presupuesto, convirtiéndose en una de los temas de mayor relevancia en la agenda gubernamental.

2.3.2. Medios de aplicación: Herramientas de la política pública, Autoridad, Organización, Tesoro y Nodality.

Siguiendo la metodología propuesta, del inventario de los medios de implementación clasificamos los medios del objetivo programático a nivel meso, los cuales que se traducen en el marco de las herramientas utilizadas, y sus combinaciones disponibles para el objetivo meso analizado. Entre esos instrumentos se cuentan: legislación y regulación particular; planificación y formulación de políticas sectoriales y regímenes de participación público-privada en la inversión y el desarrollo; creación de institucionalidad específica a los objetivos regulatorios, de fiscalización y distribución de las rentas de recursos naturales entre niveles de gobierno; participación directa en el desarrollo de los recursos a través de empresas públicas; gestión pública y mecanismos de resolución de los conflictos socioambientales en sectores extractivos; creación de fondos públicos de ahorro e inversión de destino (dirigidos a inversión en educación, innovación y desarrollo, entre otros) y fondos de estabilización macrofiscal, así como apoyo al manejo macroeconómico anticíclico frente a los ciclos en el precio internacional de los recursos naturales exportados.

Autoridad

Este instrumento busca cambiar la distribución de bienes y servicios, utilizando instrumentos de regularización como la Ley. En este sentido, aplicando la “técnica legislativa”, de Howllet, se precisan los diferentes instrumentos jurídicos, que sistemáticamente se disponen para fomentar la actividad minera y distribuir las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales relacionados con la minería.

La actividad minera en el país requería de un marco jurídico seguro y equitativo, es así que en el año 2007 la Asamblea Constituyente instaurada, buscando normar en forma coherente el accionar del Estado, conforma mesas de trabajo entre las que se encontraban: Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias; Recursos Naturales y Biodiversidad; Trabajo, Producción e Inclusión Social; Mesa de Régimen de Desarrollo; las cuales articuladamente adoptan para el sector minero, el precepto de explotar las sustancias minerales existentes en el territorio nacional, en función de los intereses nacionales con fundamento en que estos recursos son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado ecuatoriano, buscando eliminar la concentración de las concesiones mineras en pocas personas jurídicas y naturales; y procurando siempre reducir potenciales impactos negativos al ambiente por las actividades mineras.

De esta manera, la Asamblea Constituyente fundamentándose entre otros que, la actividad minera artesanal, de subsistencia y de áridos es fuente de trabajo y riquezas, que requiere de un marco jurídico y de protección ambiental, laboral y social; emite el **Mandato Constituyente No. 6**, que busca empezar a ordenar la institucionalidad minera, empezando por declarar la extinción de todas las concesiones mineras que no realizaron inversión en el desarrollo del proyecto, y que no cancelaron las patentes de conservación. De igual manera buscando la sustentabilidad del Estado, extingue las concesiones mineras que en número mayor de tres (3) hayan sido otorgadas a una sola persona natural o a su cónyuge, o a personas jurídicas y sus empresas vinculadas. Finalmente, para dar sostenibilidad a la política minera declara también la extinción de las concesiones mineras que no hayan presentado estudio de impacto ambiental, y las otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento, y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua.

Luego de varios debates en la Asamblea se llega a emitir en el año 2008 la nueva **Constitución de la República del Ecuador**, la cual tipifica amplios incentivos para el desarrollo del Estado a través de la actividad minera, tipificando un **Régimen del Buen Vivir**, en el que señala a los **Recursos Naturales no renovables** y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, como propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado; aclarando que sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales.

En este contexto, la Constitución (2008) estipula a su vez, el **Régimen de Desarrollo** del Estado ecuatoriano, que considera, entre otros, a los recursos naturales no renovables como un **sector estratégico**, al observar que su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política y ambiental para el país. De igual manera se hace énfasis en que estos recursos deben orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social, debiendo garantizar que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. De esta manera, dentro del Régimen de Desarrollo, el Estado se reserva el derecho, en algunos casos hasta el control exclusivo, de administrar, regular, controlar y gestionar los recursos naturales no renovables, de

conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Lo antedicho tiene concordancia con la **Organización Territorial del Estado** establecida en la misma Constitución, que hace énfasis en que el Estado central tendrá **competencias** exclusivas, entre otros, sobre los recursos minerales. Sin embargo, esto no exime, de acuerdo al Régimen de Desarrollo que, de forma excepcional, se pueda delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de la actividad minera, siempre que así lo establezca la Ley.

En este punto del análisis es necesario resaltar que, el Estado con fundamento en lo señalado en el artículo 1 de la Constitución “El Ecuador es un Estado constitucional (...) y **se gobierna de manera descentralizada.**”, establece a la actividad extractivista de los recursos naturales no renovables de tipo de materiales áridos y pétreos, como competencia exclusiva de los GAD municipales, conforme lo señala el numeral 12 del artículo 264 íbidem, que prescribe como competencia para estos gobiernos locales, lo que sigue: “Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”. De lo que llegamos a colegir que solamente los recursos de materiales áridos y pétreos, se encuentran descentralizados, o sea, son de competencia exclusiva de los gobiernos locales municipales, esto lógicamente no excluye la complementariedad que se debe aportar por parte del gobierno central.

Continuando con la actividad minera como herramienta de desarrollo y al ser declarada sector estratégico para el Régimen de Desarrollo, se inserta articuladamente en el **sector productivo** del mismo Régimen de Desarrollo del Estado ecuatoriano plasmado en la Constitución. En este sentido se 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 mixta; dando con esto el impulso para que la actividad minera no solo se realice por las grandes compañías privadas o estatales, sino también por pequeñas asociaciones de gremios mineros, fomentando de esta manera la democratización de factores de producción como lo es la minería, y evitando a su vez la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos como las actividades y concesiones mineras, promoviendo su redistribución y eliminando privilegios o desigualdades en el acceso a ellas.

Buscando evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos,

promoviendo su redistribución y eliminando privilegios o desigualdades en el acceso a ellos, se emite en el año 2009 la Ley de Minería en función de impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución. De esta manera el objetivo de la Ley de Minería es normar el ejercicio de los derechos soberanos del Estado ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia. Resaltando que el Estado podrá delegar su participación en el sector minero, a empresas mixtas mineras en las cuales tenga mayoría accionaria, o a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, para la prospección, exploración y explotación, o el beneficio, fundición y refinación, si fuere el caso, además de la comercialización interna o externa de sustancias minerales. En términos generales, la Ley marca cuatro categorías de minería en el Ecuador, establecidas por rangos de producción: artesanal, pequeña, mediana y gran escala.

De igual manera la Ley de Minería articulándose al Régimen de Desarrollo, en lo que respecta producción y trabajo, da un trato especial a la minería artesanal y pequeña minería, disponiendo que el Estado debe establecer mecanismos de fomento, asistencia técnica, capacitación y de financiamiento para el desarrollo sustentable de esta actividad a este nivel. Acotando que, a fin de impulsar el pleno empleo, eliminación del subempleo y del desempleo, y de fomentar la productividad y competitividad, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, el Estado mediante la delegación a la iniciativa privada, cooperativas y asociaciones de economía popular y solidaria, promoverá el desarrollo de la minería nacional bajo el régimen especial de pequeña minería, garantizando el derecho a realizar dicha actividad en forma individual y colectiva bajo principios de solidaridad y responsabilidad social. En este mismo sentido, la Ley de Minería en su artículo 143, señala que el propietario del terreno superficial tendrá derecho preferente para solicitar una concesión que coincida con el área de la que éste sea propietario, impulsando con esto la realización de actividad minera de quienes poseen la propiedad privada del suelo.

En noviembre del año 2009, se emite el Decreto Ejecutivo 120 que norma el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, con el que se da un trato especial a este pequeño régimen minero, a fin de democratizar los recursos y factores de producción mineros. Al caracterizar a la pequeña minería establece que:

Son las orientadas a promover procesos de desarrollo sustentable, constituyen alternativas para generar oportunidades laborales en áreas deprimidas por la pobreza, capaces de generar encadenamientos productivos a partir de la activación de las economías locales en los sectores en los que se realiza, como medio para acceder al buen vivir.

Se debe puntualizar que conforme la producción que realizan las concesiones mineras de explotación de materiales áridos y pétreos, todas se encasillan en el régimen de pequeña minería, este argumento conociendo que las concesiones de materiales de construcción no superan las 300 hectáreas mineras, por lo que están exceptuados del procedimiento de oferta minera, de acuerdo con las disposiciones del citado Reglamento. De igual manera se caracteriza a quienes son actores del ciclo minero, considerados como tales a empresarios u operadores mineros formales y en proceso de formalización; inversionistas nacionales, organismos gubernamentales y de cooperación científica, técnica y financiera, afines al sector minero, gobiernos autónomos descentralizados y universidades y escuelas politécnicas, cuyos objetivos se orienten al fomento de la productividad y la competitividad y a la acumulación del conocimiento científico y tecnológico para el desarrollo sustentable de este sector estratégico.

El referido Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, establece que se fomentará el desarrollo de la pequeña minería a través de los incentivos contemplados en la normativa legal y reglamentaria aplicables al régimen de pequeña minería, de manera que se garanticen condiciones técnicamente adecuadas, socialmente justas y ambientalmente responsables. Para este propósito el Ministerio Sectorial desarrollará e implantará de manera participativa con los actores del sector el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. De igual manera, señala que los incentivos beneficiarán a sus titulares de manera progresiva y en función y correspondencia a las buenas prácticas que demuestren haber realizado respecto del aprovechamiento racional de las sustancias minerales, del estricto cumplimiento de las obligaciones fiscales y de la normativa socio-ambiental que apliquen respecto de sus correspondientes áreas y derechos mineros. De lo que entendemos que es obligatoriedad flexibilizar procedimientos a favor de la actividad minera, siempre que se demuestre el cumplimiento estricto a sus diferentes obligaciones.

Así mismo en la norma *ibídem*, se les otorga derechos a los pequeños mineros para que acuerden sus obligaciones mediante la suscripción de toda clase de contrato mineros, tales como contratos de cesión y transferencia de derechos mineros, contratos de participación, de promesa irrevocable de cesión y transferencia de derechos mineros, de cesión en garantía, de asociación, **de prenda**, contratos de crédito minero, contratos de operación, **de garantía**, contratos preparatorios, procuraciones de condóminos, contratos de transacción; contratos de negociaciones de títulos valor; y, demás formas contractuales aplicables de manera directa a las fases de la actividad minera que pueden celebrarse de acuerdo con la normativa supletoria en materia minera.

En lo relacionado a la gestión socio ambiental, en el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal se determina que el Estado a través del Ministerio del Ambiente, proporcionará **herramientas prácticas** para abordar el manejo ambiental minero y definirá los sistemas y procesos aplicables a las operaciones en pequeña minería y minería artesanal, a través de un plan de adecuación ambiental, basado en un sistema de adecuación y adaptación de las operaciones mineras a la legislación ambiental, tanto para el desarrollo de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo específicos y simplificados para la pequeña minería y minería artesanal, como para la obtención del licenciamiento ambiental y su correspondiente proceso de evaluación y monitoreo.

Concluyendo, como una parte importante de los muchos incentivos a la pequeña minería que se determinan a través del Reglamento indicado, se establece la participación estatal y de la economía popular y solidaria, al señalar que la Empresa Nacional Minera - ENAMI, podrá celebrar contratos mineros con las organizaciones de la economía popular y solidaria, con titulares de derechos mineros, y en general con los actores del ciclo minero, que realicen actividades de pequeña minería y minería artesanal, respectivamente, o constituir con las mismas, cualesquier tipo de asociación, alianza estratégica o sociedades de economía mixta, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República del Ecuador, pudiendo además la ENAMI optar por las formas de financiamiento a las que se refiere la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en su artículo 42, tales como el acceso a los mercados financieros, nacionales o internacionales, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos, inyección de recursos, reinversión de recursos, entre otros; poniendo énfasis en la instalación y operación de plantas de beneficio o de procesamiento de materiales de construcción, entre otros.

Mediante Decreto Ejecutivo 1279, en el año 2012, el Presidente de la República expide el Reglamento Especial para la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, en el que no se observa incentivos claros para realizar actividad minera. Sin embargo, señala que para el ejercicio de la competencia de los GAD municipales, deben ceñirse a los principios, derechos y obligaciones contemplados en la Ley de Minería, su Reglamento General, Reglamento Ambiental para Actividades Mineras y Reglamento del Régimen Especial de Pequeña y Minería Artesanal, destacando que se deberán regir bajo este último, los titulares mineros de materiales áridos y pétreos, que se encuentren dentro del régimen de pequeña minería (los cuales son todos o por lo menos la mayoría).

En relación a las ordenanzas municipales señala que contendrán disposiciones concordantes con la Ley de Minería y normas pertinentes de la Legislación minera, y una serie de normas, que solamente en lo relativo a fomento de desarrollo señalan a la preferencia de contratar personal nacional y apoyar al empleo local y formación de técnicos profesionales. Lo que si se establece en esta Decreto es en su mayoría un extenso articulado sobre normas de control al concesionario minero, y una serie de requisitos previos para que se le pueda otorgar la autorización de explotación.

Finalmente a este nivel, recogiendo los principios constitucionales, que establecen derechos del inversionista como lo es el sector minero, se destaca la libertad de producción y comercialización, en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Registro Oficial N° 351 del 29 de Diciembre de 2010, en el que, en lo referente a la inversión, incentiva y regula todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables; así como regula la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Concluyendo observamos que, a través del ordenamiento jurídico descrito, se han plasmado las reglas de juego mediante las cuales se derivan, en lo que respecta al régimen de pequeña minería, las políticas que buscan generar nuevos recursos económicos y sociales como fuente de desarrollo en los territorios de los cantones del Ecuador.

Nodality o Información

Una de las principales herramienta de información dentro del área de política pública de minería como sector estratégico para el régimen de desarrollo del Estado, es el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2017, el cual establece la estrategia de acumulación, distribución y redistribución de los recursos en el largo plazo, que contempla cambios simultáneos, y progresivos en la dinámica productiva, a fin de lograr la transición de una estructura económica primario-productora, a una economía generadora de alto valor agregado, en este sentido manifiesta:

Esta transición implica que la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables sea temporal y decreciente, en la medida de los requerimientos para financiar la emergencia de una nueva configuración socioeconómica, sostenible y sustentable, desde entornos innovadores, que garantice un proceso continuo de mejoramiento del bienestar de la población. (Senplades 2012, 77).

La mencionada estrategia de planificación considera cuatro ejes, interactuantes y complementarios entre sí en el largo plazo: a) cierre de brechas de inequidad; b) tecnología, innovación y conocimiento; c) sustentabilidad ambiental, y d) matriz productiva y sectores estratégicos. De acuerdo a lo mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo, el cambio de la matriz productiva debe asentarse principalmente en el:

impulso a los sectores estratégicos en la redefinición de la composición de la oferta de bienes y servicios, orientada hacia la diversificación productiva basada en la incorporación de valor agregado, en el impulso a las exportaciones y su expansión en productos y destinos, en la sustitución de importaciones, en la inclusión de actores, en la desconcentración de la producción de los polos actuales hacia los territorios, y en la mejora continua de la productividad y la competitividad, de forma transversal en todos los sectores de la economía. (Senplades 2012, 73).

De lo que llegamos a observar la ineludible responsabilidad de los sectores estratégicos como canalizadores de recursos para diversificar la productividad en el país. En este sentido, con respecto a la minería como sector estratégico, establece que, con la finalidad de salir del extractivismo, la industria minera no debe repetir la devastadora historia de la era petrolera, es decir:

Se deben identificar los efectos económicos, sociales y también ambientales de la minería, en

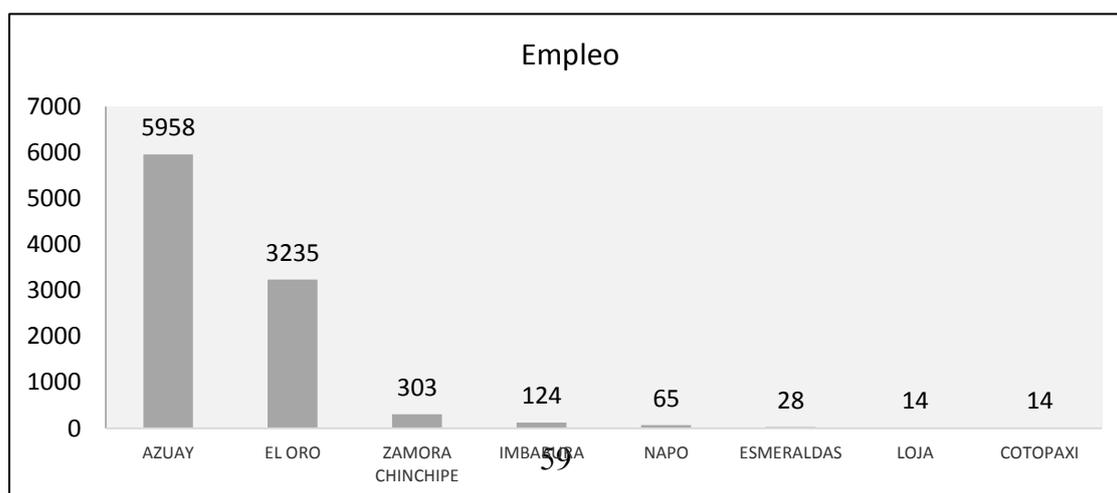
especial con relación a las áreas prioritarias de conservación y a los ecosistemas frágiles como los páramos. Además, los procesos de extracción minera están acompañados del desarrollo de procesos de sustitución selectiva de importaciones; de formación de capacidades locales; de inversión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en la zona de influencia minera; de transferencia de tecnología e implementación de industrias de procesamiento y producción de bienes intermedios y finales dentro del territorio nacional, y de regulación ambiental de su impacto en los territorios. (Senplades 2012, 76).

Finalmente, en relación a la productividad el Plan Nacional de Desarrollo manifiesta que todo esfuerzo realizado para mejorar los índices de productividad de los medios en nuestra economía, es una necesidad primordial y transversal a todos los sectores, y básica para “la efectiva transición hacia una economía generadora de alto valor agregado y tecnología, sobre la base del conocimiento y el talento humano” (Senplades 2012, 77).

Esta planificación de la actividad neo extractivista como medio de transición para crear nuevas dinámicas productivas, a través de la inmediatez de sus recursos y a su vez que sirvan para financiar el gasto social, se sustenta entre otros, en los altos efectos sociales y económicos que tiene la actividad minera.

Uno de los indicadores que aporta a estos efectos es el empleo que puede proporcionar esta actividad, es así que, de acuerdo a los datos proporcionados por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, a través del Compendio de Indicadores de los Resultados de los Sectores Estratégicos, actualizados a julio de 2015; se puede evidenciar que las provincias de Azuay y El Oro concentran el 94,4% de los empleos directos vinculados con la actividad minera metálica en el Ecuador, 61% en Azuay y 33% en El Oro (figura 2.3).

Figura 2.3 Empleos Directos por la explotación de oro



Fuente: Ministerio de Coordinador de Sectores Estratégicos. Compendio de indicadores de los resultados de sectores estratégicos, junio 2015.⁹

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (Ministerio de Minería, 2016) la minería en el Ecuador ha sido tradicionalmente realizada mediante labores de pequeña minería y minería artesanal, observándose que de la producción total metálica de oro en Ecuador en el año 2014, el 78% proviene de las actividades en pequeña minería y el restante 22% es generado por medio de minería artesanal. Sin embargo, claramente deducimos que la generación de empleo en la actividad minera metálica se encuentra aglomerada en una sola región de la circunscripción del territorio nacional, producto de la concentración del mineral metálico oro en su mayor parte en estas zonas. Esto nos hace pensar en analizar otros tipos de materiales que se puedan encontrar a lo largo de la extensión geográfica de nuestro país, y que sean demandados por la sociedad. En este sentido, las concesiones para materiales de construcción se encuentran distribuidas en todo el territorio continental ecuatoriano, con un total de 2185 concesiones, de los cuales existen 939 permisos de minería artesanal para explotación de materiales de construcción (Ministerio de Minería, 2016).

Es así que, el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016), en lo que concierne a materiales de construcción, establece dos objetivos estratégicos (objetivo estratégico 3 y 4), con su respectiva política pública y bajo los lineamientos correspondientes en lo que respecta al área de la política analizada (observar tabla 2.2),.

Tabla 2.2 Política y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016), en relación a extracción de materiales áridos y pétreos, y su vínculo con proyectos específicos

Objetivo estratégico 3: Mejorar la gestión y modernización del sector minero fundamentados en la investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimientos.

Política Pública 3.1

Afianzar una gestión inclusiva, articulada, oportuna y de excelencia, mejorando la facultad reguladora y de control del Estado

- a. Fortalecer los mecanismos de coordinación y las capacidades institucionales nacionales y locales para la regulación, control y seguimiento de las actividades mineras y ambientales.
- b. Agilizar, simplificar y estandarizar los procesos y procedimientos administrativos, con el uso y el desarrollo de tecnologías de información y comunicación.
- c. Fortalecer los procesos de administración, regulación y control de las actividades mineras por parte del Estado.

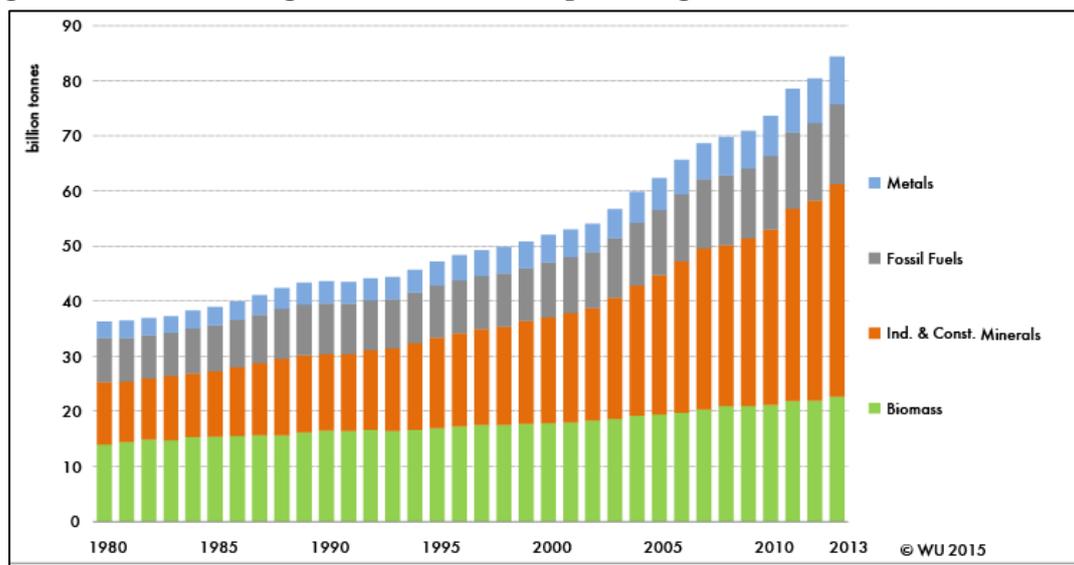
⁹ Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2015

d. Impulsar la gestión interinstitucional para mejorar las relaciones entre el gobierno central, los gobiernos locales, sus comunidades, y las empresas públicas y privadas.	
e. Mejorar y fortalecer la coordinación entre el Gobierno Central y los GAD en la ejecución de sus competencias mineras.	
f. Optimizar los operativos de control para la detención y eliminación de la minería ilegal en todo el territorio nacional.	
PROGRAMAS Y PROYECTOS	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Proyecto de capacitación de los GAD para la ejecución de sus competencias relacionadas con la actividad minera (ordenamiento territorial, y de áridos y pétreos)	MM, ARCOM, GAD, CNC
Objetivo estratégico 4: Potencializar el aprovechamiento de los recursos minerales existentes en el territorio nacional	
Política Publica 4.1	
Maximizar el aprovechamiento de minerales, metálicos, no metálicos, áridos y pétreos; con el propósito de garantizar su calidad y cantidad diversificando el uso de los minerales para el desarrollo nacional	
a. Fomentar la diversificación del uso y comercialización de los minerales en la industria ecuatoriana, aprovechando la disponibilidad de recursos minerales en el país.	
b. Impulsar la investigación y utilización de nuevos materiales de construcción así como, el montaje de plantas de pre-fabricados para construcciones rápidas y abajo costo que permitan o ayuden al desarrollo de programas de vivienda con beneficios social.	
c. Fomentar la caracterización de los materiales de construcción para cumplir con las normas de calidad de los productos terminados.	
PROGRAMAS Y PROYECTOS	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Proyecto integral de regulación minera y fomento a la pequeña minería.	MM, ARCOM, INIGEMM, CFN, MICSE, IEPS, MI
Proyecto para la creación de fábricas de paneles eco-eficientes, para el desarrollo de la construcción a nivel nacional y regional.	MM, MIPRO, MICSE, CFN
Proyecto de caracterización y certificación de la construcción para cumplir con las normas de calidad de los productos terminados.	MM, INIGEMM, MTOP, MIPRO, Universidades
Proyecto para la caracterización de la construcción a bajo costo para programas de vivienda social.	INIGEMM, MM, MIPRO, MIDUVI, MCDS, SENESCYT
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero, 2016	

En relación a la información obtenida del portal en línea www.materialflows.net (**datos globales** de flujos de materiales de extracción), hoy en día, el consumo total mundial de los recursos naturales renovables y no renovables asciende a más de 70 millones de toneladas por año. En particular, la extracción de materiales de construcción y minerales industriales

aumentó significativamente entre 1980 y 2013 en más de un 240% (observar figura 2.4). En la actualidad, los materiales de construcción corresponden o son parte de las rocas y minerales industriales (RMI), considerados como los recursos minerales del tercer milenio ya que representan más del 40% de la producción mundial de materias primas minerales (Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero, 2016)

Figura 2.4 Extracción global de materiales por categoría de materiales, 1980 - 2013



Fuente: Global Material Flows Database disponible en <http://www.materialflows.net>

Hasta el año 2013, en la región (América del Sur) ha existido una explotación de minerales de construcción en un total de 1.278.318,16 Kilon toneladas kt¹⁰. Para el caso de Ecuador se observa que, hasta el año de 2013 se ha explotado 65.555,36 Kt. lo que equivale a más de 65 millones de toneladas de minerales de construcción explotados hasta ese año (observar tabla 2.3). Según datos registrados por la ARCOM entre los años 2005 y 2014, la producción es constante debido al uso de material pétreo para obra pública en la construcción, reparación, mejoramiento y mantenimiento de las vías y presenta su punto máximo en el año 2014, con una producción de 14.844.896,05 m³,

Tabla 2.3. Extracción (usada) de materiales de construcción 2013 (en kt)

Nombre	Año	Valor
Argentina	2013	106825,95

¹⁰ kilotonelada es la unidad de masa que equivale a mil toneladas

Bolivia	2013	22294,44
Brazil	2013	627444,75
Chile	2013	113174,79
Colombia	2013	92390,15
Ecuador	2013	65555,36
Paraguay	2013	7508,92
Peru	2013	96287,75
Uruguay	2013	71600,00
Venezuela	2013	75236,05
TOTAL		1278318,16

Fuente: Global Material Flows Database. Disponible en www.materialflows.net

Al realizar una comparación para el caso ecuatoriano, entre los valores de extracción que se realizaban en 1980 y los que se realizaron para el año 2013, podemos observar un aumento de explotación de los minerales de construcción (usados) de alrededor de 358,07%, superando el promedio mundial de 240% que se establece para este periodo y categoría de materiales (tabla 2.4).

Tabla 2.4. Extracción (usada) de minerales de construcción 2013/1980 (en kt)

Nombre	Año	Valor
Ecuador	1980	18307,77
Ecuador	2013	65555,36
AUMENTO %		358,07%

Fuente: Global Material Flows Database. Disponible en www.materialflows.net

Si observamos la extracción usada para el año 2013 de minerales de construcción e industrialización¹¹ en relación al PIB de los países de la Región y algunos de América Latina, podemos colegir, que Ecuador es uno de los países con mayor impacto en la utilización de estos materiales, siendo superado solamente por Uruguay y Bolivia (tabla 2.5).

¹¹ Es necesario resaltar que, por lo menos para Ecuador dentro del valor arrojado en la categoría agrupada de minerales industriales con los de construcción; estos últimos representan más del 98% del valor total emitido en la mencionada categoría.

Tabla 2.5. Extracción (usada) de minerales ind. & const. 2013 (en kg/US\$)		
Nombre	Año	Valor
Argentina	2013	0,3379
Bolivia	2013	1,5931
Brazil	2013	0,5624
Chile	2013	0,7442
Colombia	2013	0,4405
Costa Rica	2013	0,4007
Ecuador	2013	1,1455
Mexico	2013	0,2951
Panama	2013	0,6375
Paraguay	2013	0,5839
Peru	2013	0,9023
Uruguay	2013	2,6916
Venezuela	2013	0,3924
Total		10,7271

Fuente: Global Material Flows Database. Disponible en www.materialflows.net

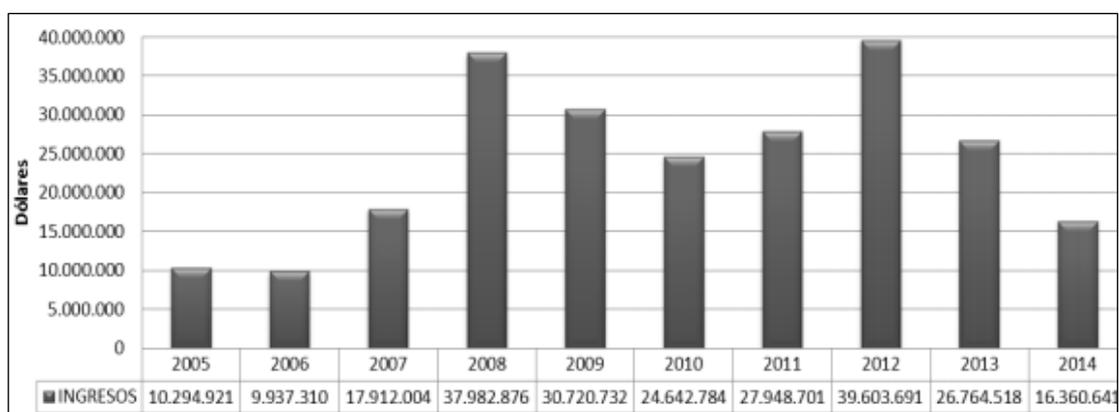
De la información recabada, podemos analizar la utilidad y demanda de los materiales áridos y pétreos o también llamados materiales de construcción en nuestra legislación. Es así que, de acuerdo al Instructivo para el otorgamiento de concesiones mineras para minerales no metálicos o materiales de construcción, de hasta 300 hectáreas mineras, bajo el régimen especial de pequeña minería, se define a Materiales de Construcción como:

las rocas y derivados de las rocas, sean estas de naturaleza ígnea, sedimentaria o metamórfica tales como: andesitas, basaltos, dacitas, riolitas, granitos, cenizas volcánicas, pómez, materiales calcáreos, arcillas superficiales; arenas de origen fluvial o marino, gravas; depósitos tipo aluviales, coluviales, flujos laharíticos y en general todos los materiales cuyo procesamiento no implique un proceso industrial diferente a la trituración y/o clasificación granulométrica o en algunos casos tratamientos de corte y pulido, entre su explotación y su uso final y los demás que establezca técnicamente el Ministerio Sectorial previo informe del Instituto de Investigación Nacional Geológico, Minero, Metalúrgico. (Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, 2014, actualmente Ministerio de Minería).

En este sentido, los materiales áridos y pétreos, son un tipo de la variedad de recursos naturales no renovables. Estos se encuentran ubicados en las diferentes playas, ríos y canteras de nuestro país. Este material, es utilizado básicamente en la construcción de obras,

entendidas éstas como: viviendas, carreteras, edificios, muros de contención, puentes, etc., convirtiéndose de esta manera, en fuente imprescindible para el crecimiento y avance de la infraestructura que posee el Estado. En relación a la información entregada en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (Ministerio de Minería, 2016), para el año 2014 la producción de materiales de construcción generó ingresos por **USD 16.36 millones** (Figura 2.5), siendo el tipo de minería no metálica con mayor monto de inversión recibido en el mismo año, con USD 3.98 millones.

Figura 2.5. Ingresos por producción de materiales de construcción (2005-2014)



Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero/ 2015

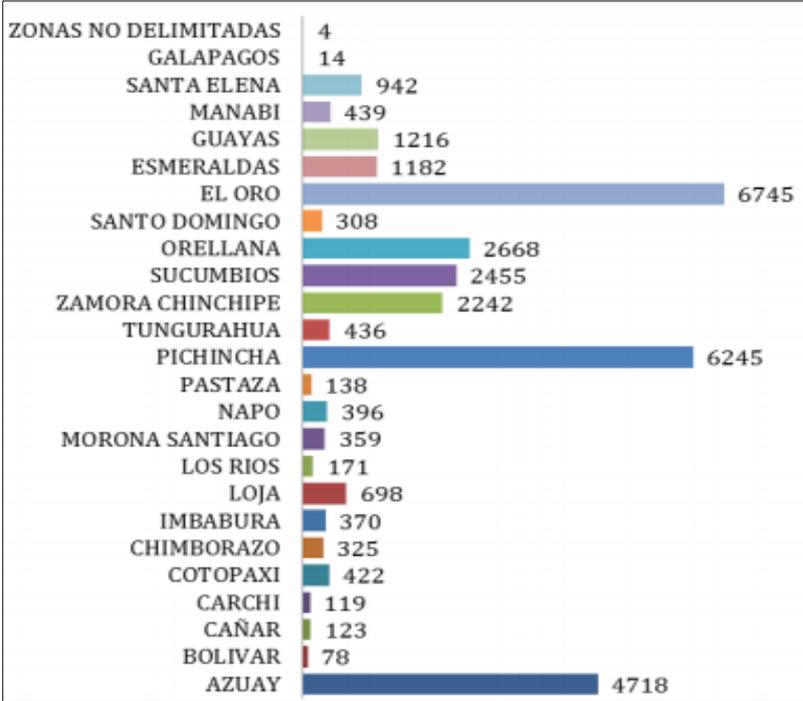
Tomando como referencia la experiencia de la pequeña minería en Chile, la CEPAL manifiesta que: “son los sectores de extracción de carbón y explotación de otras minas y canteras los que menos se orientan a la exportación, al mismo tiempo que son los que más utilizan insumos importados en su proceso productivo”. (CEPAL – Encadenamientos productivos desde la minería de Chile pag. 48); podemos concluir que es necesario calibrar instrumentos (a nivel micro) para la importación de maquinaria necesaria para realizar esta actividad bajo el régimen de pequeña minería.

Aunque el aporte de los ingresos que proporciona la extracción de materiales áridos y pétreos, ha disminuido en estos últimos años, sigue existiendo una importante demanda en el mercado ubicado en las áreas geográficas de nuestro territorio donde se encuentra localizado estos materiales, lo que conlleva indudablemente, no solamente a la generación de nuevas fuentes de recursos económicos, y nuevas dinámicas de interacción social, sino también, a una alteración en las dinámicas sociales e incluso - aunque en un bajo nivel - ambientales; producto de lo cual, el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir, regulando y

controlando esta actividad, siempre bajo los principios constitucionales, de cubrir y solucionar las necesidades de la población, lo que se traduce en transferir el poder sobre los recursos directamente a los poseedores de éstos, para que sirva como un instrumento que operacionalizado pueda para garantizar y cubrir los derechos básicos de las localidades.

En este sentido, de acuerdo al censo de población y vivienda realizado por el INEC en 2010, se evidencia que el 58% de las concesiones dedicadas a la explotación de minas y canteras se encuentran en las provincias de El Oro, Pichincha, Azuay, Orellana, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Guayas y Esmeraldas. Los datos que proporciona el INEC indican que en la provincia de El Oro, 6745 personas se dedican a la explotación de minas y canteras lo que representa el 2.65% de la PEA de la provincia. En Pichincha 6245 habitantes (0.50% de la PEA provincial). Le sigue la provincia del Azuay con 4728 personas (1.49% de la PEA provincial) (Figura 2.6).

Figura 2.6 Número de personas dedicadas a la explotación de Minas y Canteras por Provincias

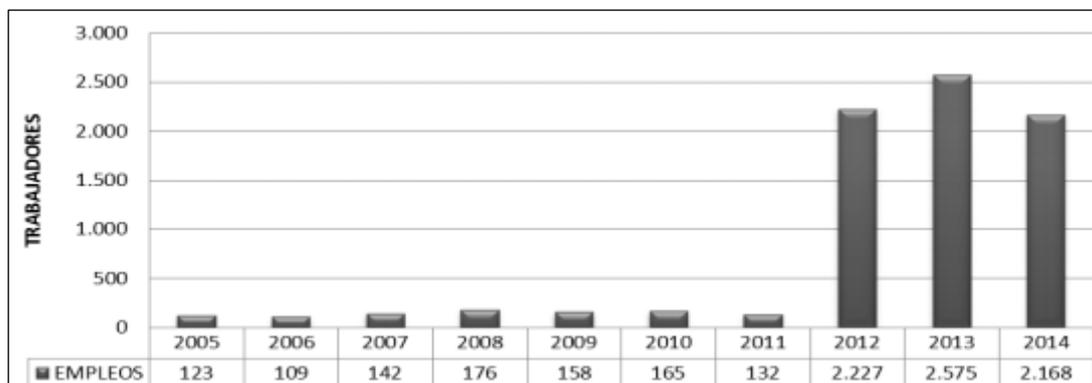


Fuente: INEC-REDATAM- Estadísticas-Población / 2010

Se evidencia un considerable incremento en la generación de plazas de trabajo, en la producción de materiales de construcción los últimos tres años reportados, producto del

incremento en la producción del mineral (observar figura 2.7).

Figura 2.7. Empleos generados por la producción de materiales de construcción



Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero/ 2015

En la presente investigación, tomamos como muestra una localidad, que contenga varias características geológicas de por lo menos la Región Sierra de nuestro País, como lo es el cantón Loja (698 personas dedicadas a la extracción de materiales áridos y pétreos) y observamos los yacimientos y canteras de minas del material árido y pétreo que se encuentren ubicado a lo largo de su extensión territorial (Anexo 1).

Conforme el catastro minero de las canteras y yacimientos de minas de áridos y pétreos, de la Jefatura de Minas y Canteras del Municipio del cantón Loja (tabla 2.6), observamos que se encuentran reposando a lo largo de la extensión geográfica del mencionado cantón, 42 minas de este tipo de materiales, lo que podría generar fuentes de empleo e ingresos, no solamente en un solo sector como lo es en el caso del oro, sino que a lo largo de toda la circunscripción territorial del cantón. Esta información a su vez, nos empieza a dar las herramientas necesarias para comprender el por qué se descentralizó los materiales áridos y pétreos hacia los Gobiernos locales.

Tabla 2.6. Concesiones de explotación de materiales áridos y pétreos del cantón Loja

CONCESIONES DE EXPLOTACIÓN DE MATERIALES ÁRIDOS Y PÉTREOS DEL CANTÓN LOJA

NOMBRE	SUPERFICIE	TIPO_SOLIC	PARROQUIA	ESTADO
SOFIA	2,000000	pequeña minería	El Valle	otorgada - inscrita
EL BOSQUE	2,000000	minera artesanal	El Valle	otorgada - inscrita

PLAYAS DEL SOL	6,000000	minería artesanal	Santiago - san Lucas	otorgada - inscrita
ROCA DURA	9,500000	pequeña minera	Sucre	otorgada - inscrita
YUMA	30,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	otorgada - inscrita
HUATO	58,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	otorgada - inscrita
LA CHINA	12,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	otorgada - inscrita
EL NAZARENO	28,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	en tramite
AREA JUNIOR	181,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	otorgada - inscrita
EL PORVENIR	10,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	negada por el sendero
DANIELA	6,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	negada por el sendero
GALAPAGOS	90,000000	pequeña minería	Vilcabamba (Victoria)	otorgada - inscrita
POMPEYA 1	1,500000	pequeña minería	San Sebastián	en tramite
SANCTORUM	40,000000	pequeña minería	Vilcabamba (victoria)	en tramite
LA VEGA	6,000000	pequeña minera	Valle	otorgada - inscrita
YAMBA	96,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	negada por el sendero
QUINARA	163,000000	pequeña minería	Quinara	otorgada - inscrita
SERGIO	4,000000	pequeña minería	Valle	otorgada inscrita
LA VICTORIA	7,000000	pequeña minería	Malacatos (Valladolid)	negada por el sendero
FATIMA	30,000000	pequeña minería	Valle	otorgada - inscrita
EL DIAMANTE	3,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	en tramite
CUTIMBAY	6,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	en tramite
MINERIA VILCABAMBA	6,000000	minería artesanal	San Pedro de Vilcabamba	otorgada - inscrita
ALVARADO ALVARADO	4,000000	minería artesanal	Valle -Loja	negada por el sendero
EL DURAZNO	4,000000	minería artesanal	Taquil (Miguel Riofrio)	otorgada - inscrita
O.P.	6,000000	minería artesanal	Vilcabamba (Victoria)	otorgada - inscrita
CRISTO POBRE	1,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	caducada
SAN JUAN	4,000000	minería artesanal	Loja. cabecera cantonal y capital provincial	otorgada - inscrita
GERMAN SINCHIRE	6,000000	minería artesanal	Loja. cabecera cantonal y capital provincial	negada por el sendero
CRISTO POBRE II	3,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	caducada
NANGORA 1	3,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	negada por el sendero
QUINARA	6,000000	minería artesanal	Quinara	otorgada - inscrita
NANGORA	5,000000	minería artesanal	Malacatos (Valladolid)	otorgada - inscrita
NARDA	3,000000	minería artesanal	Loja. cabecera cantonal y capital	suprimida

			provincial	
EL SAUCE	6,000000	minería artesanal	Vilcabamba (Tumianuma)	archivo de tramite
ACUMULADA JUNIOR	86,849523	pequeña minera	Malacatos (Chinguilamaca)	otorgada - inscrita
SEBASTIAN	5,000000	minería artesanal	San Sebastián	otorgada - inscrita
JACQUELINE	3,000000	pequeña minería	Carigan	en tramite
EL SAUCE UNO	4,000000	minería artesanal	Vilcabamba	en trámite
LAS PAVAS	6,000000	minería artesanal	Punzara	en trámite
LEONARDO 2	2,000000	minería artesanal	El Valle	en tramite
ALFREDO 1	5,000000	minería artesanal	El Valle	en tramite
PUCALA	4,000000		Santiago	en tramite
Fuente: Jefatura de Minas y Canteras - GAD Municipal del cantón Loja, 2016				

El estado actual de las 42 minas y yacimientos de materiales áridos y pétreos del cantón Loja, es en su mayoría irregular, solamente 33% se encuentra legalmente otorgadas (tabla 2.6), lo que se puede reflejar de conformidad la base de datos otorgada desde la Jefatura de Minas y Canteras del Municipio del cantón Loja.

Dentro del Reporte Técnico “Base de Datos Flujo de Materiales Globales: Datos de extracción de materiales” se resalta que la cobertura de los minerales de construcción en las estadísticas oficiales es aún insatisfactoria, incluso en los países industrializados, pero en particular con respecto a los países como Ecuador que no pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que se pueden identificar enormes lagunas en los datos (en muchos casos, no hay datos en absoluto sobre la extracción de los minerales de construcción disponibles dentro de estadísticas publicadas).

Organización

Las herramientas que se tienen al alcance en este sentido y a este nivel meso, establecen una organización institucional para el sector minero, la cual se plasma de manera expresa en la Ley de Minería, que establece en su artículo 5, lo que sigue: “Estructura Institucional.- El sector minero estará estructurado de la siguiente manera: a) **El Ministerio Sectorial**; b) La Agencia de Regulación y Control Minero; c) El Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico; d) La Empresa Nacional Minera; y, e) **Las municipalidades en las competencias que les correspondan.**” (La negrilla me pertenece). En este sentido se observa que el Ministerio Sectorial o sea el Ministerio de Minería es el

órgano rector y planificador del sector minero. Es necesario recalcar que dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016), se ha identificado una problemática en relación al eje de Gestión del sector minero, específicamente se la detalla como una débil coordinación con la GADs para ejercer su competencia relacionada con los materiales de construcción.

De conformidad a la Ley *ibídem*, a dicho órgano le corresponde la aplicación de políticas, directrices y planes aplicables en las áreas correspondientes para el desarrollo del sector, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, sus reglamentos y los planes de desarrollo que se establezcan a nivel nacional. De igual manera le corresponde al ente rector la coordinación con instituciones públicas y/o privadas, universidades y escuelas politécnicas, la investigación científica y tecnológica en el sector minero. Por lo que llegamos a colegir, que cualquier política que se derive de organismos establecidos dentro de la estructura Institucional macro antes señalada (como lo son los municipios), debe alinearse al marco general de planificación (Plan Nacional de Desarrollo) y al respeto del orden jerárquico del ordenamiento jurídico establecido; así como, cualquier política debe derivarse de los lineamientos generales que emita el Ministerio Sectorial.

En relación a la organización institucional estructurada para descentralizar todas las competencias dentro de las cuales se encuentra la de autorizar controlar y regular la explotación de materiales áridos y pétreos, se esquematiza desde el orgánico del Sistema Nacional de Competencias, el cual tiene como su organismo técnico al Consejo Nacional de Competencias, que se encuentra integrado conforme lo señala el artículo 118 del COOTAD, de la siguiente manera:

- a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;
- d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales; y,

El Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Como lo explica José Blanes, al manifestar que la función de la descentralización administrativa debe ser técnica; el Estado Ecuatoriano a través de su ordenamiento jurídico, específicamente en el capítulo VII del título V del COOTAD, llega a establecer sistemáticamente los diferentes parámetros que debe seguir el proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Tesoro o Presupuesto

La Ley de Minería para todo el sector minero, a excepción de la minería artesanal establece el pago de patentes anuales de conservación y el pago de regalías, pagos que están en concordancia a lo establecido en la Ley de Régimen Tributario Interno, en la que se establece que los mineros se ven obligados a cancelar: Impuesto a la Renta (22%); Impuesto al Valor Agregado (12% a las adquisiciones); Regalías Mineras (5%-8%); Utilidades de los trabajadores (15%); Impuesto a las ganancias extraordinarias (de ser el caso); e, Impuesto a la salida de divisas.

Conociendo que la descentralización política, abarca a la tributaria, el Reglamento General de la Ley de Minería emitido mediante Decreto Ejecutivo 119 en noviembre de 2009, establece que las regalías provenientes de la explotación de materiales de construcción son de beneficio directo de los gobiernos municipales. De igual manera se establece en la Resolución 004-CNC-2014 de transferencia de la competencia, que los GAD municipales están facultados para el establecimiento de tasas para el ejercicio de la competencia explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras; esto a parte de las regalías que contempla la Ley de Minería y las que contempla la Ley de Régimen Tributario.

Es necesario resaltar que las últimas reformas de política económica y regulatorias como lo es la Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera, se orientan a atraer inversión privada. En el sector minero estas reformas se caracterizaron por ofrecer incentivos tributarios y marcos legales favorables, lo que a su vez daría una mayor estabilidad tributaria por períodos prolongados. En general, estos incentivos se concretan a

nivel medio, o sea como estrategias programáticas, en reglas de juego para la inversión minera altamente competitivas y que propiciaban condiciones más favorables que las que existen en otras regiones mineras del mundo. Sin embargo, es el siguiente nivel, el que finalmente calibra estos instrumentos para la obtención de los resultados programados.

2.4. Nivel micro

Explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local

Finalmente, se analiza la información de las acciones adoptadas por la administración pública, principalmente por un Gobierno local que viene implementando y ejecutando la mencionada política, procurando llevar a la arena política las demandas sociales, y que responden a los objetivos operativos de un programa determinado. En este tercer nivel se detalla la caracterización de la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local en la ciudad de Loja, sirviendo como base para identificar las posibles fallas de implementación que ésta política acarrea y los posibles ajustes que se implementarían para el fortalecimiento de la misma.

Es necesario aclarar que el término extractivismo se aplica para los grandes emprendimientos de extracción. La explotación de materiales áridos y pétreos es un caso particular de extracción de recursos naturales, del aprovechamiento de arenas, piedras o grava (áridos), que en muchos casos es muy intensa, pero que por lo general se utiliza a nivel local o dentro de los mercados nacionales. Sin embargo, aunque la extracción de materiales pétreos no sea considerada una actividad a gran escala, por estar clasificado como régimen de pequeña minería y de minería artesanal, no se puede eludir que su actividad deriva de la corriente extractivista, de la que se desprenden patrones de comportamientos en los individuos que responden a la estructura que referencia a la minería en general como necesaria para generar rentabilidad y por ende desarrollo en las sociedades.

Las acciones adoptadas a este nivel, son vistas como los cambios de política de primer orden¹² mencionados por Hall (1993), lo cuales son los más palpables y consisten en cambios técnicos o formulación de objetivos inmediatos, requisitos prácticos para conseguir los objetivos

¹² “**cambios de primer orden** en política se llevan a cabo cada año y durante este período a menudo más de una vez, quienes realizan la política pública ajustan estos cambios en función del presupuesto, en respuesta a las consecuencias de políticas anteriores y en función de nuevas formas de desarrollo”. (Hall 1993).

intermedios de la política y el calibrado o ajuste de mecanismos específicos para lograrla (Fontaine, 2014, 163). En este nivel se caracteriza, de la política de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local, en el caso específico de la ciudad de Loja, los ajustes (calibración) en campo y acciones técnicas finales de las herramientas de políticas adoptadas a nivel nacional y con mayor énfasis a nivel local en función de los instrumentos u objetivos estratégicos, así como en función del modo de gobernanza pre-existente en relación a la política analizada.

Los objetivos específicos y técnicos de la política a veces se establecen en la legislación, pero en su mayor parte se prescriben en instrumentos menos formales. En este sentido debemos identificar las acciones específicas calibradas y ejecutadas por el gobierno local municipal del cantón Loja y por las entidades del gobierno central, bajo el contexto de las herramientas disponibles y que de acuerdo a sus ejecutores las han considerado “las más apropiadas” para alcanzar la meta. De las acciones específicas calibradas, se observan las siguientes:

De acuerdo al área de política analizada, la cual es materiales áridos y pétreos, y bajo el esquema del mandato constitucional en su artículo 1 el cual señala que somos un país que nos gobernamos de manera descentralizada, y artículo 264 que establece como competencia exclusiva – la cual no excluye el ejercicio concurrente y de complementariedad entre los distintos niveles de gobierno – para los GAD municipales, la de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos lagos, playas de mar y canteras, se calibra o ajusta la descentralización para su concreción final al emitirse la Resolución 004-CNC-2015, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, organismo encargado de transferencia de manera progresiva y obligatoria de las competencias; en la que se transfiere la competencia a los GAD municipales y se señala las facultades de rectoría nacional, planificación nacional, control nacional, y gestión nacional, para el gobierno central; y, las facultades de regulación, control y gestión a nivel local para los municipios del Ecuador. En este sentido se establece que toda acción por parte de los gobiernos locales relacionada con la competencia analizada, debe enmarcarse al esquema normativo y de planificación que rija a nivel nacional.

De esta manera, conociendo que los municipios, dentro de los cuales se encuentra el municipio del Cantón Loja, tienen la competencia exclusiva – la cual no excluye que sea concurrente y complementaria entre el gobierno central y municipal- de regular, autorizar y

controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, analizamos la organización específica institucional que han creado, en base a la estructura orgánica, la cual mediante Ordenanza Municipal del cantón Loja, No. 017 – 2014, establece que el Municipio de Loja, a través de la Gerencia de Obras Públicas, Jefatura de Minas y Canteras, y de la Dirección Municipal de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial, serán los encargados de controlar y propender el cumplimiento de la competencia por parte de los concesionarios de autorizaciones para la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos.

Es así que, derivándose de la mencionada organización, se desprende las diferentes atribuciones y obligaciones para las Unidades señaladas; de esta manera la Gerencia de Obras Públicas tiene la función de autorizar la explotación, instalación y operación de plantas de clasificación y trituración de materiales áridos y pétreos; hormigoneras; plantas de asfalto; y, depósitos de materiales áridos y pétreos a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública, mixta o privada, comunitarias y de autogestión que lo solicite; autorizaciones que serán otorgadas una vez que cuenten con la Licencia o Ficha Ambiental correspondiente. La Jefatura de Minas y Canteras (que pertenece a la estructura de la Gerencia de Obras Públicas del Municipio de Loja) tiene la función de implementar el proceso de regulación, autorización y control de la explotación de los materiales áridos y pétreos del Cantón Loja. Los procesos son específicamente administrativos de solicitud de requisitos y de control. Finalmente, la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial deberá controlar y autorizar el transporte de materiales áridos y pétreos a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública, mixta o privada, comunitarias y de autogestión, de conformidad a las normativas establecidas por la Jefatura de Minas y Canteras; o por sus propias resoluciones.

Finalmente se debe analizar, la herramienta administrativa emitida por el Ministerio del Ambiente para dar concreción al licenciamiento ambiental necesario para poder realizar cualquier tipo de actividad minera, como lo es la explotación de materiales áridos y pétreos. Es así que el Ministerio del Ambiente bajo el contexto institucionalizado de que: “La naturaleza tiene derecho a la restauración (...). En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas” (Constitución 2008, art. 72); emite el Reglamento Ambiental de Actividades

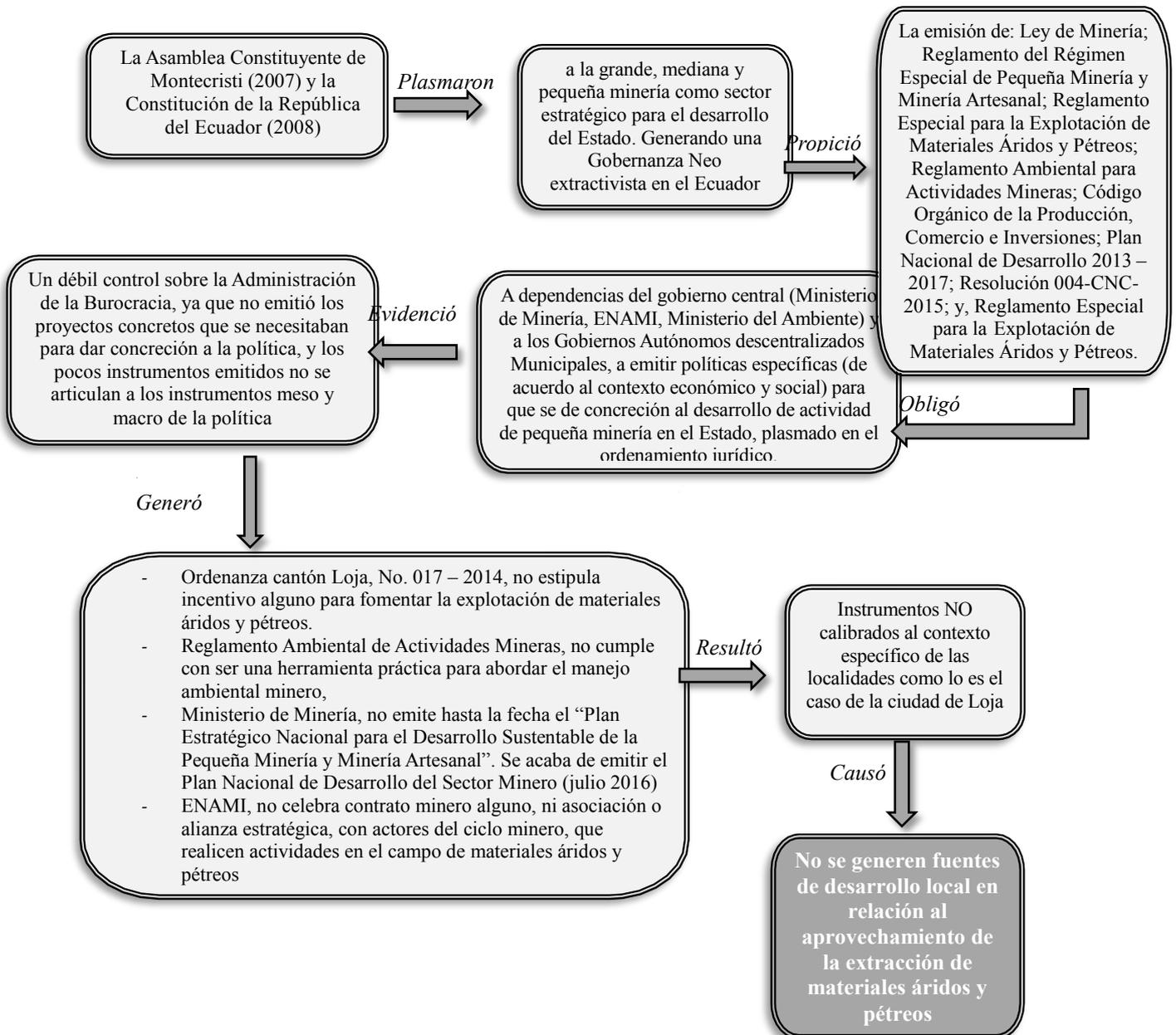
Mineras, en el que se establece que quienes realicen minería artesanal deberán obtener un registro ambiental; mientras que, quienes realicen pequeña minería deberán seguir todo el largo proceso de regularización ambiental establecido para sacar la licencia ambiental.

De igual manera se plasman dentro de los 158 artículos que conforma el Reglamento, una serie de disposiciones técnico ambientales de cumplimiento para el titular minero, entre las que constan que “para asegurar el cumplimiento de las actividades previstas en los planes de manejo ambiental, el Estado Ecuatoriano, a través del Ministerio del Ambiente, exigirá a los titulares mineros, presenten una garantía de fiel cumplimiento, mediante una póliza de seguros o garantía bancaria, incondicional, irrevocable y de cobro inmediato a favor del Ministerio del Ambiente”. De lo que se llega a colegir que el mencionado Reglamento obliga a los pequeños mineros a desembolsar más valores económicos (solamente devueltos por el banco o la aseguradora cuando deje de realizar minería), para que obtengan permisos y puedan realizar la actividad minera.

2.4.1. Mecanismo Causal

El diagrama a continuación expuesto resume el mecanismo causal que representa la conexión de variables independientes y dependientes, que dan como resultado en el nivel micro la calibración existente de las herramientas para la explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local.

Diagrama 2.1. Mecanismo Causal



Capítulo 3

Análisis de coherencia, consistencia y congruencia: Resultados y Conclusiones

De conformidad con la metodología establecida, para que el diseño de una política sea exitoso debe tener coherencia, consistencia y congruencia en sus tres niveles de abstracción, entre sus objetivos y sus medios de aplicación (Howllet 2009). En este sentido analizaremos el paso final de la metodología establecida para conocer los resultados del diseño de la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local de la ciudad de Loja.

3.1. Primer análisis (congruencia y convergencia entre objetivos y medios de aplicación)

- A. El primer nivel macro que se abstrae del objetivo de la política pública “(1. objetivos macro o visionarios de la política, modo de gobernanza = neo-extractivismo como fuente fundamental de desarrollo)” debe ser congruente y convergente con el primer nivel macro de aplicación de los medios de la política (implementación de preferencias = instituciones neo-extractivistas con enfoque de desarrollo, como las plasmadas desde la institución de la Asamblea Constituyente de Montecristi 2007, Sistema Nacional de Planificación, y los sistemas institucionales plasmados en la Constitución de la República 2008. Corrientes de pensamiento neo – extractivistas internalizadas en la población, mediante difusión de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Banco Mundial, Ministerio de Minería, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Finanzas, etc.).

Análisis: En la Asamblea Constituyente de Montecristi 2007, se introdujo con más fuerza y mejor adaptado el concepto de desarrollo sustentable, bajo el fundamento y enfoque nacionalista de dar al Estado un mayor control sobre sus recursos e industrias para permitir un mejor y armonizado desarrollo económico, social y ambiental. Es así que se crean instituciones políticas dependientes al neo – extractivismo como lo es la Constitución de la República del Ecuador (2008), derivándose una serie de instituciones articuladas como el Sistema Nacional de Planificación SNP, que concadena con el Sistema Social de Educación, Salud, Vivienda, con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y con el Sistema Nacional de Competencias, que pretenden desembocar una adecuada distribución del ingreso y de

la riqueza nacional para fomentar el conocimiento y a su vez incentivar la producción nacional, que tiene como actividad primordial la extracción minero- energética; consolidando de esta manera, una modificada forma de gobierno extractivista, llamada gobernanza neo – extractivista. De igual manera, desde instituciones informales, se ha logrado internalizar valores para que posicionar al neo extractivismo como gobernanza necesaria para el desarrollo de las sociedades, es así que, mediante difusión de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Banco Mundial, Ministerio de Minería, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Finanzas, etc, se han construido corrientes de pensamiento neo – extractivistas, las que se han internalizado en la población.

De esta manera, se logra alcanzar el objetivo de esquematizar al neo extractivismo como fuente de desarrollo de las sociedades.

Resultado: El objetivo macro o modo de gobernanza (referencial global: neo extractivismo como fuente fundamental de desarrollo) y sus medios de implementación de preferencias (diseño institucional formal e informal), son congruentes.

- B.** El segundo nivel meso que se abstrae del objetivo de la política pública “(2. objetivos programáticos = minería como sector estratégico para el Régimen de Desarrollo del Estado ecuatoriano)” debe ser congruente y convergente con el segundo nivel meso que se abstrae de sus medios de aplicación (herramientas de la política pública = Normativa Legal que se desprende del Régimen de Desarrollo del Estado y sus Sectores Estratégicos en relación a Recursos Naturales no Renovables, organización territorial con respecto a recursos económicos generados por los GAD, descentralización, leyes, presupuesto, regalías, Planes Nacionales, sistema de equidad social – recursos naturales como sectores estratégicos, Autoridad Nacional, organización de gremios, socialización, etc.).

Análisis: El Mandato Constituyente No. 6, empieza a ordenar la institucionalidad de la minería en el Ecuador. De igual manera, la Constitución de la República del Ecuador, tipifica amplios incentivos para el desarrollo del Estado a través de la actividad minera, tipificando dentro del “Régimen de Desarrollo del Estado” ecuatoriano a los

Recursos Naturales no renovables, como sector estratégico y como propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado. De igual manera se hace énfasis en que estos recursos deben orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social, debiendo garantizar que los servicios públicos y su provisión. En lo que respecta, específicamente a los recursos naturales no renovables de tipo de materiales áridos y pétreos, se señala como competencia exclusiva de los GAD municipales, lo que no excluye la complementariedad que se debe aportar por parte del gobierno central. En este sentido, desde la Constitución se 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 mixta; dando con esto el impulso para que la actividad minera no solo se realice por las grandes compañías privadas o estatales, sino también por pequeñas asociaciones de gremios mineros.

La Ley de Minería impulsa el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promueven, fomentan y defienden mediante el cumplimiento de la Constitución. De esta manera el objetivo de la Ley de Minería es normar el ejercicio de los derechos soberanos del Estado ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero. De igual manera la Ley de Minería articulándose al Régimen de Desarrollo, en lo que respecta producción y trabajo, da un trato especial a la minería artesanal y pequeña minería, disponiendo que el Estado debe establecer mecanismos de fomento, asistencia técnica, capacitación y de financiamiento para el desarrollo sustentable de esta actividad a este nivel. Acotando que, a fin de impulsar el pleno empleo, eliminación del subempleo y del desempleo, y de fomentar la productividad y competitividad, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, el Estado mediante la delegación a la iniciativa privada, cooperativas y asociaciones de economía popular y solidaria, promoverá el desarrollo de la minería nacional bajo el régimen especial de pequeña minería.

Conociendo que las concesiones mineras de explotación de materiales áridos y pétreos, se encasillan en el régimen de pequeña minería, el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, da un trato especial a este régimen minero, incentivándolo y orientando a las actividades de pequeña minería a promover procesos de desarrollo sustentable, para que constituyan alternativas de generación de

oportunidades laborales en áreas deprimidas por la pobreza, capaces de generar encadenamientos productivos a partir de la activación de las economías locales en los sectores en los que se realiza esta actividad. Incentivando la Pequeña Minería y Minería Artesanal, el Reglamento ibídem, manda a que el Ministerio Sectorial desarrolle e implemente de manera participativa con los actores del sector el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. En lo relacionado a la gestión socio ambiental, manda a que se implemente herramientas prácticas para abordar el manejo ambiental minero. Como una parte importante de los muchos incentivos a la pequeña minería que se determinan a través del Reglamento indicado, se establece la participación estatal y de la economía popular y solidaria, al señalar que la Empresa Nacional Minera - ENAMI, podrá celebrar contratos mineros con las organizaciones de la economía popular y solidaria, con titulares de derechos mineros, y en general con los actores del ciclo minero, que realicen actividades de pequeña minería y minería artesanal.

El Reglamento Especial para la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, en el que no se observa incentivos claros para realizar actividad minera. Sin embargo, señala que para el ejercicio de la competencia de los GAD municipales, deben ceñirse a los principios, derechos y obligaciones contemplados en la Ley de Minería, su Reglamento General, Reglamento Ambiental para Actividades Mineras y Reglamento del Régimen Especial de Pequeña y Minería Artesanal, destacando que se deberán regir bajo este último, los titulares mineros de materiales áridos y pétreos, que se encuentren dentro del régimen de pequeña minería (los cuales son todos o por lo menos la mayoría). En relación a las ordenanzas municipales señala que contendrán disposiciones concordantes con la Ley de Minería y normas pertinentes de la Legislación minera, y una serie de normas, que solamente en lo relativo a fomento de desarrollo señalan a la preferencia de contratar personal nacional y apoyar al empleo local y formación de técnicos profesionales.

Finalmente, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en lo referente a la inversión, incentiva y regula todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables; así como regula la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2017, establece que la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables es temporal y decreciente, en el contexto de que la inmediatez de su rentabilidad financiará la emergencia de una nueva configuración socioeconómica, sostenible y sustentable, que garantice un proceso continuo de mejoramiento del bienestar de la población (Senplades 2012, 77). En este sentido, se establece que el cambio de la matriz productiva debe asentarse principalmente en el impulso a los sectores estratégicos, orientándolos hacia la diversificación productiva. De lo que se colige el nivel fundamental de importancia de los sectores estratégicos como canalizadores de recursos para diversificar la productividad en el país.

Conforme el catastro minero de las canteras y yacimientos de minas de áridos y pétreos, de la Jefatura de Minas y Canteras del Municipio del cantón Loja, observamos que se encuentran reposando a lo largo de la extensión geográfica del mencionado cantón, 42 minas de este tipo de materiales, lo que podría generar fuentes de empleo e ingresos, a lo largo de toda la circunscripción territorial del cantón. De acuerdo al Instructivo para el otorgamiento de concesiones mineras para minerales no metálicos o materiales de construcción, de hasta 300 hectáreas mineras, bajo el régimen especial de pequeña minería, conocemos que Materiales de Construcción son las rocas y sus derivados, y en general todos los materiales cuyo procesamiento no implique un proceso industrial diferente a la trituración y/o clasificación granulométrica. En este sentido podemos observar que los materiales áridos y pétreos, son un tipo de la variedad de recursos naturales no renovables, material que cada vez tiene mayor demanda en el mercado, lo que ha provocado una mayor generación de actividad minera de explotación de áridos y pétreos, razón por la cual el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir, regulando y controlando esta actividad, siempre bajo los principios constitucionales, de cubrir y solucionar las necesidades de la población, lo que se traduce en transferir el poder sobre los recursos directamente a los poseedores de éstos, para que sirva como un instrumento que operacionalizado pueda para garantizar y cubrir los derechos básicos de las localidades.

En lo que respecta a la herramienta de organización, la Ley de Minería, establece la estructura Institucional para el sector minero, observando que el Ministerio de Minería

es el órgano rector y planificador del sector minero, correspondiéndole la aplicación de políticas y directrices para el desarrollo del sector. En relación a la organización institucional estructurada para descentralizar todas las competencias dentro de las cuales se encuentra la de autorizar controlar y regular la explotación de materiales áridos y pétreos, se esquematiza desde el orgánico del Sistema Nacional de Competencias, al Consejo Nacional de Competencias

Finalmente, de las herramientas disponible de política pública se observa que los mineros se ven obligados a cancelar: Impuesto a la Renta (22%); Impuesto al Valor Agregado (12% a las adquisiciones); Regalías Mineras (5%-8%); Utilidades de los trabajadores (15%); Impuesto a las ganancias extraordinarias (de ser el caso); e, Impuesto a la salida de divisas. Los GAD municipales están facultados para el establecimiento de tasas para el ejercicio de la competencia explotación de materiales áridos y pétreos.

En general, estos instrumentos a nivel medio, son claras estrategias programáticas del sector minero, que buscan desde el Régimen de Desarrollo del Estado, condiciones más favorables para la sociedad ecuatoriana.

Resultado: El objetivo estratégico de la política pública (el cual es la minería como sector estratégico para el Régimen de Desarrollo del Estado), y sus medios de implementación (los cuales son las herramientas de política pública), son congruentes.

- C. El tercer nivel micro, el objetivo final de la política pública “(3. objetivos para un blanco específico – *target* = explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo de la ciudad de Loja)” debe ser congruente y convergente con el tercer nivel micro de aplicación de sus medios (herramientas calibradas, adaptadas al caso = Ordenanza, Resoluciones, institucionalidad de Gobierno municipal en el área de la política, reglamentos e instructivos a nivel local, tasas específicas, redistribución de regalías, alianzas, incentivos a grupos de interés, proyectos de desarrollo en las zonas, planes operacionales, participación social, etc.).

Análisis:

- EL Ministerio de Minería, no ha emitido hasta la fecha el “Plan Estratégico

Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, provocando que no se plasmen programas específicos de incentivos que permitan desarrollar actividad minera, bajo el régimen de pequeña minería y minería artesanal. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016), aunque existen proyectos que aportan a la política minera de materiales de construcción, las políticas establecidas no son suficientes para impulsar su actividad y por extensión fuentes de desarrollo a nivel local.

- De la Ordenanza Municipal del cantón Loja, No. 017 – 2014, emitida para “regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos en el cantón Loja”, se observa que no estipula incentivo alguno para fomentar la explotación de materiales áridos y pétreos.
- El Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 037 y sus reformas, que trata sobre el “Reglamento Ambiental de Actividades Mineras”, al estipular la obligatoriedad para los mineros de presentar garantías bancarias y pólizas, no permite converger al objetivo planteado, por ser un obstáculo económico para realizar esta actividad.
- De los expedientes que reposan en la ENAMI, no se encuentra celebración de contrato minero alguno, ni asociación o alianza estratégica, con actores del ciclo minero, que realicen actividades de pequeña minería o minería artesanal, en el campo de materiales áridos y pétreos.
- En definitiva, no existen herramientas calibradas para: fomentar la actividad de extracción de materiales áridos y pétreos, redistribución de regalías, alianzas estratégicas, incentivos a grupos de interés (concesionarios mineros), proyectos de desarrollo en las zonas que se alojan los materiales áridos y pétreos, no existen planes específicos operacionales para realizar minería a pequeña escala, no se evidencia medios de participación de los grupos de interés (gremios mineros de pequeña minería); **lo que no permite converger** a la explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local.

Resultado: Los medios de aplicación identificados a nivel micro **no son congruentes ni convergentes** con el objetivo a nivel micro planteado.

3.2. Segundo Análisis (coherencia entre niveles de objetivos)

Se analiza si los tres niveles de abstracción de su objetivo son coherentes; en otras palabras:

los objetivos macro, objetivos programáticos y objetivos concretos al caso específico, deben tener coherencia entre sí:

Análisis:

Identificamos al objetivo de la política pública, en sus tres niveles de abstracción:

- Neo-extractivismo como fuente fundamental de desarrollo (macro)
- Minería como sector estratégico para el Régimen de Desarrollo del Estado ecuatoriano (meso)
- Explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local (micro).

Se observa que los tres niveles de objetivos buscan el desarrollo desde el neo extractivismo minero.

Resultado: Los tres niveles abstraídos de la política son coherentes

3.3. Tercer Análisis (consistencia entre niveles de medios de aplicación)

Se analiza si los tres niveles de abstracción de sus medios de aplicación, son consistentes; en otras palabras, los medios de implementación de preferencias, las herramientas de la política y las herramientas calibradas al caso específico, deben ser consistentes entre sí.

Análisis: para proceder al presente análisis, el primer paso es identificar en los tres niveles, los medios de aplicación de la política pública:

- MACRO: Medios de implementación de preferencias: instituciones políticas neo-extractivistas con enfoque de desarrollo, como las plasmadas desde la institución de la Constituyente 2007, su Constitución y su Sistema Nacional de Planificación.
- MESO: Medios de implementación: herramientas de la política pública, como normativa legal que se desprende del Régimen de Desarrollo del Estado y sus Sectores Estratégicos en relación a Recursos Naturales no Renovables, organización territorial con respecto a recursos económicos generados por los GAD, descentralización, leyes,

presupuesto, regalías, Planes Nacionales, sistema de equidad social – recursos naturales como sectores estratégicos, Autoridad Nacional, organización de gremios, socialización.

- MICRO: herramientas calibradas, adaptadas al caso específico: Ordenanza que señala institucionalidad de Gobierno municipal en el área de la política, Resolución 004-CNC-2014, y Reglamento Ambiental de Actividades Mineras

El diseño institucional elaborado a nivel macro, establece instituciones que dan viabilidad a mantener sociedades con patrones generales de comportamiento extractivistas; esto es totalmente consistente con las herramientas de política disponibles, al evidenciarse instrumentos que se derivan (hasta el nivel meso) articuladamente de las preferencias de implementación al modo de gobernanza o paradigma neo extractivista vigente.

Sin embargo, esto no ocurre con las herramientas supuestamente calibradas que deberían dar concreción a la política pública (o sea a nivel micro), pues de la recopilación de datos se observa que no se han tomado en cuenta del nivel macro y meso las suficientes herramientas para calibrarlas al contexto específico (nivel micro); de igual manera, se evidencia que las pocas herramientas “calibradas” existentes, se contraponen en gran medida a las herramientas de nivel meso y macro, de acuerdo a lo detallado a continuación:

- Ordenanza Municipal del cantón Loja, No. 017 – 2014, emitida para “regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos en el cantón Loja”, no estipula incentivo alguno para fomentar la explotación de materiales áridos y pétreos.
- Acuerdo del Ministerio del Ambiente No. 037 y sus reformas, “Reglamento Ambiental de Actividades Mineras”, estipula la obligación al minero de entregar garantías bancarias o pólizas, hecho que no cumple con ser una herramienta práctica para abordar el manejo ambiental minero, conforme se manda en la norma jerárquicamente superior identificada a nivel meso “Reglamento Especial Para el Régimen de Pequeña Minería y Minería Artesanal”
- EL Ministerio de Minería, no emite hasta la fecha el “Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, lo que hace que

no sea consistente con en el mandato identificado a nivel meso “Reglamento Especial Para el Régimen de Pequeña Minería y Minería Artesanal”.

- ENAMI, no celebra contrato minero alguno, ni asociación o alianza estratégica, con actores del ciclo minero, que realicen actividades de pequeña minería o minería artesanal, en el campo de materiales áridos y pétreos, lo que hace que no sea consistente con en el mandato identificado a nivel meso “Reglamento Especial Para el Régimen de Pequeña Minería y Minería Artesanal”.
- No existen herramientas calibradas para dar concreción y cumplir con los instrumentos de política pública como lo son los mandatos constitucionales y legales de “fomentar el desarrollo de la pequeña minería”, identificados a nivel macro y meso: **lo que no permite consistencia** entre los medios de aplicación.

Resultado: Los medios de aplicación a nivel micro, no son consistentes con los medios de aplicación a nivel meso y macro.

Conclusiones

La presente investigación, toma un marco teórico que da relevancia al Neo institucionalismo, el cual pone a las Instituciones en el centro de análisis (variable independiente), y aplica la metodología NATO y la combinación de instrumentos. Esto permitió identificar las herramientas de la política pública de “extracción de materiales de construcción como fuente de desarrollo local” disponibles a nivel macro, meso, y las que se han implementado a nivel micro, específicamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Loja (variable dependiente).

Las herramientas identificadas de la política pública (medios de aplicación) y sus respectivos objetivos, fueron sometidos a tres tipos de análisis para observar su congruencia, coherencia y consistencia. Entendiendo que solo cuando se cumplan los tres resultados antedichos en el diseño de la política pública - los mismos que se traducen en interrelaciones de forma armonizada de las instituciones y herramientas - se logrará tener una política pública exitosa, se concluye que, la política pública de explotación de materiales áridos y pétreos del cantón Loja, no ha podido cumplir con su objetivo de generar condiciones de desarrollo sustentable a nivel local, producto de la falla en la implementación y falta de articulación entre los instrumentos de su política pública.

La política de las áreas de influencia en proyectos mineros correspondientes a la explotación de materiales áridos y pétreos debe expresarse de manera explícita en las ordenanzas municipales determinadas a través de sus instrumentos de planificación territorial que definen, controlan y regulan el uso y ocupación del suelo; así como en los diferentes Actos de Poder Público emitidos por las Instituciones públicas involucradas. Sin embargo, de la recopilación de datos se observa que no se han tomado en cuenta, del nivel macro y meso, las suficientes herramientas para calibrarlas al contexto específico (nivel micro); de igual manera, se evidencia que las pocas herramientas “calibradas” existentes, se contraponen en gran medida a las herramientas de nivel meso y macro.

No existen suficientes herramientas calibradas para dar concreción y cumplir con los mandatos constitucionales y legales de “fomentar el desarrollo de la pequeña minería”, mandatos identificados a nivel macro y meso; razón por la cual existen vacíos para fomentar la actividad de extracción de materiales áridos y pétreos, redistribución de regalías, alianzas

estratégicas, incentivos a grupos de interés (concesionarios mineros), proyectos de desarrollo en las zonas que se alojan los materiales áridos y pétreos, planes específicos operacionales para realizar minería a pequeña escala, medios de participación de los grupos de interés (gremios mineros de pequeña minería); etc, lo que no permite converger a la explotación de materiales áridos y pétreos como fuente de desarrollo local.

En este sentido, el GAD Municipal de Loja, el Ministerio de Minería, el Ministerio del Ambiente y la ENAMI, previo a desarrollar programas específicos calibrados de los instrumentos de política pública, tendrá que realizar una evaluación de las circunstancias conforme lo señala Howllet al manifestar:

(...) el desarrollo final y la calibración de instrumentos de políticas está vinculada a la evaluación en circunstancias específicas de la naturaleza de la administración de los recursos disponibles y los retos que enfrentan, dentro de la previa identificación del tipo de instrumento adecuado dado un modo existente régimen de lógica y de gobernanza. Los Objetivos pueden incluir consideraciones de eficiencia, eficacia y equidad, entre otros, y como Linder y Peters (1989) sugieren, desarrollar metas de política económica consiste en evaluar diferentes niveles de intensidad administrativa, grado de precisión de objetivos, riesgo político y legitimidad y actividad del estado. (Howllet 2009, 83).

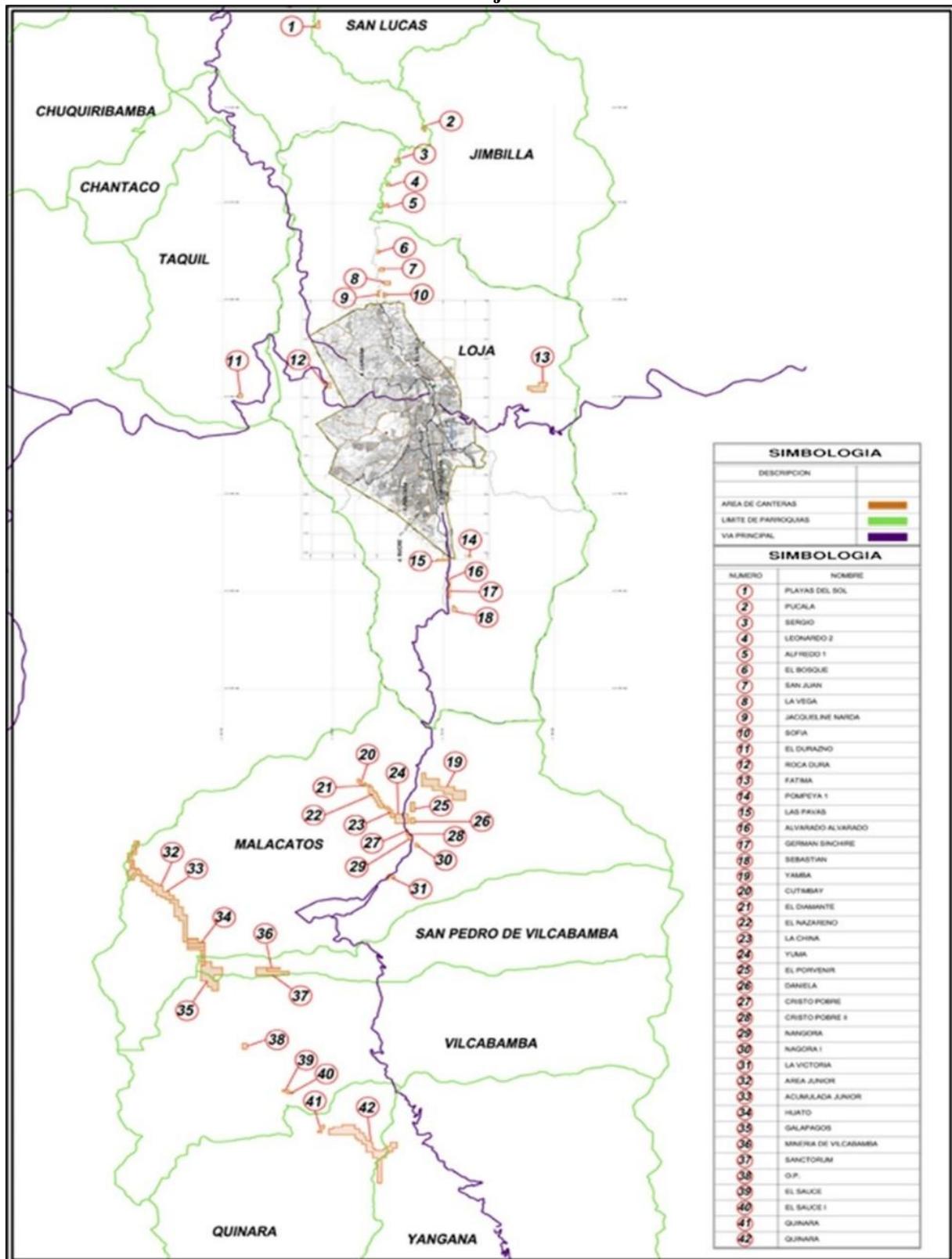
Solo una vez realizada esta evaluación (que no ha sido realizada por los entes gubernamentales correspondientes), la cual puede tomar como base las circunstancias específicas detalladas en la presente investigación - como lo son la herramientas de la política pública disponibles a nivel macro y meso, y las falencias en la calibración a nivel micro - se estará en las capacidades de poder realizar la calibración o adaptación de las herramientas escogidas y disponibles, y así finalmente alcanzar cumplir el objetivo deseado de la política pública.

Uno de los factores que se concluye no fueron analizados por la Administración Pública (gobierno local, Ministerio de Minería y Ambiente) fue la *intensidad administrativa*, entendida esta como el peso burocrático, en lo que respecta a la capacidad que tenga la Burocracia para dar simplicidad operacional, y su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes (Howllet 2009, 83). En este sentido, se observa que la Administración incurre en uno de los principales fallos de intervención del Estado que analiza Joseph Stiglitz (2000, 16 -

17) en su libro “La Economía del Sector Público”, al manifestar que en la mayoría de los casos para que se ejecute la política pública plasmada en la legislación, es necesario que la Administración burocrática emita programas específicos como normativas, instructivos, planes, proyectos, etc. y así dar concreción a las mencionadas políticas; sin embargo, la falta de control sobre la burocracia, o lo que él llama “control limitado de la burocracia”, ha hecho que los programas específicos (reglamentos, instructivos, planes) no se emitan con la celeridad y técnica necesaria, haciendo de esto una de los principales fallos del Estado (gobierno central y local) en su intervención en la economía. Por lo que es necesario empezar a trabajar en reformas que profundicen la gobernabilidad democrática, direccionando toda acción burocrática con el único fin de satisfacer las expectativas de la población (más que el apego intransigente a todas las reglas), a través de políticas multinivel que desaten encadenamientos productivos a partir de la activación de las economías locales; lógica que se entreteje en los sistemas de una gobernanza interactiva matizada en la nueva institucionalidad democrática del Estado ecuatoriano.

Anexo I

Catastro: Canteras y Yacimientos de minas de áridos y pétreos ubicados en el cantón Loja



Fuente: Jefatura de Minas y Canteras del Municipio de la ciudad de Loja, julio 2016

Lista de Referencias

- Acosta, Alberto. 2011. "Extractivismo y Neextractivismo: Dos caras de la misma maldición". En *Más allá del desarrollo*. Compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani. Quito: Editorial El Conejo. http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/mas-alla-del-desarrollo_30.pdf
- Acosta, Alberto. 2007. *El ABC de la Minería*. Quito: Ministerio de Energía y Minas.
- Acosta, Alberto. 2009. "La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia". En *La Tendencia. Revista de Análisis Político* 9: 103-115. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4667/1/RFLACSO-LT09-20-Acosta.pdf>
- Aguilar, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo Económico de Cultura.
- Albuquerque, Francisco. 2015. *Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía. Consultado el 17 de agosto del 2015. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Albuquerque-Teo%20y%20pract%20del%20enfoque%20des%20loc.pdf>
- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. 2008. *Mandato Constituyente No.6*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2009. *Ley de Minería*. Quito: Registro Oficial.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN 9789681649166
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado moderno*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew and Colin Elman. 2006. "Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence." *Political Analysis* 14: 250-267.
- Bobbio, Norberto. 2008. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrión, Fernando. 2007, comp. *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador

- Consejo Nacional de Competencias. 2012. Plan Nacional De Descentralización 2012 - 2015. Quito.
- Falconí, Fander. 2013. “Descentralización y equidad interterritorial” En *Competencias y gestión territorial: memorias del VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Ecuador: Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.
- Ferrajoli, Luigi. 2003. “Sobre la Definición de Democracia. Una Discusión con Michelangelo Bovero”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 19: 228-240
<http://www.biblioteca.org.ar/libros/142165.pdf>
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* Vol V (2): 80- 98.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de las Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Fontaine, Guillaume y Alicia Puyana, coordinadores. 2008. “ITT, un problema de Gobernanza para el Ecuador”. En *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
<file:///C:/Users/javiermartinez/Downloads/LFLACSO-Fontaine-COOR-PUBCOM.pdf>
- García L, Alvaro. 2015. “Democracia, Estado y Extractivismo”. Simposio Internacional *Políticas Económicas y Sociales en América Latina 2000 – 2015*, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, D.F. México, 9 - 11 de septiembre.
<https://www.youtube.com/watch?v=8gsGcej90gU>
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms” En *Political Studies* 44: 936-957.
http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2782/pdf/dp96_6.pdf
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policy Making in Britain”. En *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>
- Harris, Richard. 2000. “La democratización del Estado y la gestión pública” En *Revista del CLAD: Reforma y Democracia Caracas* 18: 205.
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/018-octubre-2000/la-democratizacion-del-estado-y-la-gestion-publica-1>
- Hiram, A. L. y Elinor Ostrom. 2000. “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”. *Revista Región y Sociedad* 14(24): 263-270.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge
- Howlett Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research* 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences* 42: 73-89.
- Hruschka, Felix W. y Priester Michael. 2015. *Costos y beneficios de la pequeña minería en los países en vías de desarrollo*. Consultado 16 de agosto de 2015.
<http://www.hruschka.com/felix/article/costbene.html>
- Johan, Olson y James March. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Kooiman, Jan. 2015. "Gobernar en gobernanza." En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: INAP. Consultado 10 de abril 2015.
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in Political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review* 4: 298-310.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29(4): 507-548. <http://www.jstor.org/stable/3108585>
- Mahoney, James. 2012. "The logic of process tracing test in the social sciences." *Sociological Methods y Research* 4: 570-597.
- O'Donnell, Guillermo. 2006. "Pensamientos retrospectivos sobre el estado, la democratización y la democracia" En *Ellos y nosotros: democracia y representación en el mundo actual*. Coordinado por Gustavos Ernesto Emmerich. México, D.F.: Demos, grupo de estudio.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales..." En *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, coordinado por Carbonell, Miguel, Wistano Orozco y Vásquez Rodolfo. México: Siglo XXI.
- Olson, Mancur. 1992. "La lógica de la acción colectiva". En *Diez Textos Básicos de la*

- Ciencia Política*. México: Limusa.
<https://economiaufac.files.wordpress.com/2011/09/la-logica-de-la-accion-colectiva.pdf>
- Peter, GUI y Jon Pierre. 2015. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: INAP. Consultado 10 de abril 2015.
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>
- Peters, Guy. 1999. *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Pierson, P., & Skocpol, T. 2002. Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline* 3: 693-721.
- Powell, Walter y Paul j. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Compilado por Dimaggio. México: Universidad Autónoma del Estado de México - Fondo de Cultura Económica.
- Prats, Joan. 2015. “Modos de gobernación de las sociedades globales.” En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 145-171. Madrid: INAP, 2005. Consultado 10 de abril 2015.
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>
- Presidente de la República del Ecuador. Reglamento Especial Para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos. *Decreto Ejecutivo 1279*. Quito: Registro Oficial. 2012.
- Presidente de la República del Ecuador. Reglamento General a la Ley de Minería. *Decreto Ejecutivo 119*. Quito: Registro Oficial. 2009.
- Rhodes, R. A. W. 1997. “El institucionalismo” En *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, eds. Marsh, David y Gerry Stoker. Madrid: Alianza.
- Roth, André Noël. 2007. *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora.
- Rothstein, Bo. 1996. “Las instituciones políticas: una visión general.” En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Editado por Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann. Madrid: Ediciones Istmo.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2009. *Cuadernos Metodológicos Nro. 34/Teoría de Juegos*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Steinberg, Paul. 2007. “Causal Assessment in Small-N Policy Studies”. *The Policy Studies Journal* 2: 181- 204.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *La economía del sector público*. Traducido por María Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona: Antoni Bosch, editor S.A.

<https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>

Tomassini, Luciano. 1996. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington: BID

Consultas internet:

Ministerio de Finanzas: Proforma 2016 y 2015

<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Resumen-Ejecutivo-Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-Presupuestaria-2016.pdf>

<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-2015-PDF.pdf>

World Bank: Renta total de Recursos Naturales, hasta el año 2011.

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>

Ministerio de Comercio Exterior: Boletín de comercio exterior Dic/Enero 2015

<http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2015/01/BoletinDiciembre14-final.pdf>

CEPAL: Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf?sequence=1

CEPAL: AGLOMERACIONES MINERAS y DESARROLLO LOCAL

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1706/S6227B932_es.pdf?sequence=1

CEPAL: Encadenamientos Productivos desde la minería de Chile

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39975/S1600356_es.pdf?sequence=4

SERI: Sustainable Europe Research Institute.

<http://www.materialflows.net/home/>