

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL
CONVOCATORIA 2009- 2011**

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

**“INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA REGULACIÓN
DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL”**

**IVÁN FERNANDO ROMERO CALLES
POLITÓLOGO**

ASESOR DE TESIS: DR. IVÁN NARVAEZ

ENERO - 2012

Quito - Ecuador

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I	
IMPLICACIONES TEÓRICAS RELEVANTES	9
¿Qué es la política pública?	9
Análisis de las políticas públicas.....	13
La dominación del discurso.....	23
Los Criterios de evaluación de la política pública.....	25
Evolución de la política de minera.....	26
La política pública minera y los derechos colectivos.....	31
La conflictividad social.....	34
Legitimidad y legalidad de las leyes.....	37
Mecanismos autoritarios vs. Neo-constitucionalismo.....	40
La toma de decisión y la democracia.....	44
La exclusión de actores, un problema de gobernanza.....	46
OBSERVACIONES FINALES.....	49
CAPÍTULO II	
CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA LEGAL MINERA	53
Breves antecedentes de la minería en el Ecuador	54
La constitución 2008, la ley minera 2009 y sus reglamentos.....	58
Inconstitucionalidad de la ley minera.....	62
La Conflictividad Socioambiental detrás de los Sectores Estratégicos.....	64
Nuevas inversiones mineras en el Ecuador.....	70
La Minería, no es la mejor opción	72
Marco Normativo Institucional.....	74
OBSERVACIONES FINALES.....	80
CAPÍTULO III	
PARTICULARIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA MINERÍA ECUATORIANA	82

Proceso de elaboración de los reglamentos de la ley minera.....	82
Proceso de socialización de los reglamentos de la ley minera.....	83
Proceso de regularización de la pequeña minería y minería artesanal	84
Dos planes en ejecución: El Plan Socio Minero y El Plan Nacional de Capacitación para la Pequeña Minería y Minería Artesanal.....	88
Ventajas y desventajas de la pequeña minería y minería artesanal dentro de la regularización.....	89
Legitimidad y gobernanza vs. Bloqueo y exclusión.....	90
Legitimidad y gobernanza.....	93
Bloqueo y exclusión.....	105
La Gobernanza en el Estado Constitucional de Derechos	108
La Aprobación de Leyes.....	110
OBSERVACIONES FINALES.....	113
Conclusiones	114
Bibliografía	121
Anexos.....	128

INTRODUCCIÓN

La Gobernanza Energética en el Ecuador es un espacio que fue modificado en su ordenamiento jurídico. En un primer momento, desde el trabajo realizado por la Asamblea Constituyente, en Montecristi en los años (2007-2008) y, en un segundo momento, desde las leyes que pretenden dictaminar las nuevas políticas públicas en los sectores estratégicos como: 1.- Minería;¹ 2.- Agua; 3.- Hidrocarburos, y 4.- Territorios. Un dato relevante en el caso de estudio, es que se puede observar tres momentos del discurso de la política pública minera. Sin duda, la aplicación de estas nuevas leyes cambiaron las reglas del juego entre los tres actores que ejercen la gobernanza: el Estado, la Empresa y la Sociedad; sin olvidar que, de por medio se encuentran las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, quienes gozan de derechos colectivos, cuyo reconocimiento ha desatado escenarios ambiguos y de exclusión en el país,² principalmente, por su introducción en forma directa en la norma constitucional, lo cual representa un avance en la legislación ecuatoriana; pero en la actualidad, esto causaría un impase en el desarrollo del debate político y la ejecución de las políticas públicas. Bajo este contexto, cabe preguntarse: ¿Qué tan legítima es una ley cuando se contradice con la Constitución?,³ entendiendo esta reflexión desde la visión de Bobbio que encierra dos claves fundamentales: la validez y la eficacia de la norma. La presente investigación se centrará en el sector minero, la misma que busca analizar los cambios de la definición y la ejecución de las políticas públicas desde la nueva normativa minera, cuyas interrogantes han dejado un abanico de incertidumbres sobre el proceso de regulación que pretende aplicar el Estado en éste sector estratégico. De esta manera,

¹ Tipos de minería: Existe minería de materiales metálicos y no metálicos. Así en el primer grupo se encuentra: la minería de minerales ferrosos; metales preciosos. Mientras que en el segundo grupo están: los materiales de construcción, minería de gemas. Un tercer grupo será la minería energética, en este espacio se encuentra la minería de carbón, explotación de petróleo y gas. Un cuarto grupo es la minería de laboreo, esta consiste en la minería de cielo abierto y dragado de río. Un quinto grupo es la minería subterránea, la minería bajo tierra. Un sexto grupo es la minería a gran escala. Un séptimo grupo es la pequeña minería y minería artesanal, la misma que tiene una extracción hasta de 200 toneladas de material por día. (Bustamante, 2010:16-20)

² En el Ecuador existe un problema de convivencia. Un inconveniente transversal debido a la exclusión social masiva (de carácter económico, de clases, regionalización, conocimiento, etc.) que es de carácter político y que afecta al conjunto de la sociedad. En palabras de Alexei Páez esto pasaría porque: *“En sociedades, como la ecuatoriana, debemos abandonar las fantasías y reconocer que somos una sociedad racista en múltiples aspectos, lo que también crea fuentes enormes de inseguridad y de interacciones violentas entre los sujetos considerados individualmente”* (PÁEZ ALEXEI, 2004:130) De aquí que, cada modelo político estará marcado por una política excluyente, manejada desde el grupo hegemónico hacia el resto de la sociedad.

³ Para algunos autores, estamos frente a un nuevo paradigma con el <Estado Constitucional de Derechos>. Este está determinado por la ley, el mismo que rige: el acceso, el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder. Así en el constitucionalismo: *“se conjugan, estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio.”*(Ávila, pp775-793). Desde esta conceptualización, se puede apreciar una nueva jerarquía marcada en la Constitución del 2008 en el Ecuador, la Constitución lo es todo. Para Zagrebelsky, esta idea será esencial, ya que: el Estado Constitucional es el progreso del Estado legal. (ROMERO; 2010:2). A lo que se suma una dinámica de cambio, por ende, se disputan poderes en diferentes esferas del sistema social.

se parte de dos preguntas guías para la presente investigación: a) ¿Cuál es la incidencia de la nueva política pública en la regulación de la pequeña minería y minería artesanal? Lo que se define desde la Constitución, la nueva Ley Minera y sus Reglamentos y; b) ¿La exclusión de actores en la construcción de la normativa y sus reglamentos, deslegitima el nuevo proceso de regulación que el Estado lleva en este sector?

Desde estas perspectivas, se pretende identificar las ventajas y desventajas que esta nueva normativa ofrece al país, especialmente en el proceso de regularización de la pequeña minería y la minería artesanal, puesto que este factor, puede llegar a ser determinante para la buena gobernanza del país. Sin embargo, para entender la dimensión del problema, es definitivo precisar quiénes participaron en el proceso de elaboración de la ley; ya que la exclusión o la negativa de aportación de algunos actores claves, podría deslegitimar el proceso regulatorio y desencadenar el bloqueo de las otras leyes, puesto que las mismas tendrían competencias implícitas de la actividad minera y otras actividades extractivas. Un ejemplo de ello es el impase frente a la Ley de Recursos Hídricos, más conocida como la ley de aguas, por la inconformidad de dos actores claves cómo la CONAIE y la ECUARUNARI, los mismo que fueron excluidos del proceso de la creación de la norma.

Para comprender la dinámica de la legitimidad en el proceso de regulación de la pequeña minería y minería artesanal, es necesario considerar las siguientes dificultades: a) La ineficiencia de la normativa, al no ser construida de forma clara y participativa en favor de todos los ecuatorianos; b) El mal manejo de las políticas públicas en el sector minero, a lo largo de los años, no ha sido continua y ésto ha desembocado en la falta de seguridad jurídica en este campo; c) La incidencia de corrientes internacionales, a favor y en contra de esta actividad extractiva, ha generado nuevos lazos para lograr demandas en cortes internacionales a favor de las comunidades afectadas; dificultado el accionar del Estado sobre la explotación de los recursos estratégicos; un ejemplo de ello es el caso de Intag.

Con estas interrogantes y conjeturas del problema, se presentan tres capítulos: El primer capítulo, se lo ha denominado “IMPLICACIONES TEÓRICAS RELEVANTES”, en las cuáles se desarrolla claves teóricas como: políticas públicas, acción pública, legitimidad, derechos colectivos, elementos de la minería a favor y en contra, criterios de evaluación, la toma de decisiones, el nuevo modelo estatal basado en

el neoconstitucionalismo, mecanismo autoritarios y exclusión de actores en la política deliberativa y la idea conceptual de la Gobernanza Participativa ya en la práctica. El enlace detrás de este capítulo se articula desde los procesos de la acción comunicativa y la validez de sus justificaciones en los discursos políticos de los diferentes actores, en la construcción de la política pública. El segundo capítulo lleva por título “CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA LEGAL MINERA”, en este se desarrolla los antecedentes del caso de estudio y se amplía una explicación de la formación de la nueva normativa minera y junto a ello, se devela la participación de los actores (pueblos y nacionalidades) en la reivindicación de sus derechos frente a las decisiones del Estado. Evidenciado el Conflicto Socioambiental que encierra el sector minero para el Gobierno de la Revolución Ciudadana y la migración de este problema hacia la Ley de Recursos Hídricos, en donde se ha reforzado la visión “universal de la vida” que los pueblos y nacionalidades indígenas sostienen y defienden, enraizada con el idea conceptual del Sumak Kawsay, mostrando a veces un doble discurso del oficialismo (extractivismo-ecologismo) y de por medio el Plan del Buen Vivir; también se presenta una comparación constitucional (Constitución 1998vs2008) respecto a las nuevas herramientas que apoyaría a cumplir los objetivos ambientales detrás de este proceso extractivo. En el tercer capítulo PARTICULARIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA MINERÍA ECUATORIANA, se presenta las ventajas y desventajas en el transcurso de la regulación de la pequeña minería y minería artesanal en el país, exponiendo el proceso de socialización frente a un malestar de la legitimidad debido a la exclusión de varios actores sobre la construcción de la normativa y reglamentación minera y frente a ésto; el objetivo de Estado “Buen Vivir” que se articula desde la Constitución, sus leyes, reglamentos, planes y proyectos de desarrollo. Aquí se especifica dos grupos sociales; el primer grupo, aquel que vive de la actividad minera y que está dispuesto a regularizarse para mejorar su actividad y, el segundo grupo social, que se encuentra afectado en sus derechos colectivos por esta actividad extractiva, y sobre ellos el Estado, que defiende la nueva fuente de recursos fiscales y de por medio los derechos de la naturaleza.

Detrás de la construcción de estos tres capítulos, la metodología se centro en manejar las Teorías Institucionales, especialmente desde el enfoque histórico y social, planteados por Douglass North, para mostrar el organigrama institucional que ha

evolucionado con el cambio de Estado, al igual que sus concepciones, con esto se hace referencia el paso de una Democracia Representativa a una Democracia Participativa. Así se presenta a través de matrices la composición de los actores de la gobernanza en el tema minero, a fin de entender la nueva política pública del sector. En una segunda línea de la metodología se reconoce y se replantea la importancia que tiene la Teoría sobre la Ética del Discurso y la Teoría Política en sí; adicional a ello en el ámbito de las Teorías de la Gobernanza, donde la posición de sus actores (Ideológica y de poder) determina la toma de decisiones y los nuevos parámetros y lógicas discursivas. Para mejorar esta línea explicativa se realizaron varias entrevistas que ayudarán a dar sustento a las determinaciones políticas ideológicas detrás del estudio de caso, mostrando una vez más la importancia que tiene el espacio de la acción pública, ya que desde allí se legitima y se legaliza todas las decisiones vinculantes dentro de una sociedad. Todas estas teorías se entrelazan en el análisis de la política pública minera, donde el eje principal es la identificación de actores que intervinieron en el proceso de decisión de la política sobre este sector, afianzando el análisis sobre los diferentes patrones del conflicto socio-ambiental y los cuadros analíticos al evaluar una determinada política pública. Para aclarar las preguntas de la investigación se maneja a lo largo del texto y como anexos: cuadros estadísticos, metodologías de trabajo y gráficos porcentuales sobre el censo minero y una breve exposición de los planes que el Estado está ejecutando para mejorar la regulación y el control de la pequeña minería y minería artesanal en todo el país. A lo largo de la investigación se manejan estudios explicativos de conceptos y variables cuyo propósito es explicar las razones causales de los diferentes fenómenos que se halla en el estudio de caso, para reforzar el análisis en varios temas se realizaron estudios comparados.

Finalmente se presenta las ventajas de la nueva regulación minera y se coloca a consideración dos hallazgos teóricos para el debate como es la vitalidad del movimiento indígena (desde los umbrales propuestos por Touraine de la Teoría de los Movimientos Sociales) y la falta de un nuevo sujeto político acorde al nuevo Estado Constitucional de Derechos, encontrando una falla en los dispositivos de Participación Ciudadana que son enunciados en la carta magna pero que no son explícitos ni operativos en los procesos del día a día, mucho menos en el mundo de la política, dejando en claro una diferencia entre lo que es la política y lo político dentro de los procesos de gobernabilidad.

CAPITULO I

IMPLICACIONES TEÓRICAS RELEVANTES

Para realizar un análisis del sector público, Joseph Stiglitz (2000), en su obra: La economía del sector público plantea que se debe considerar los siguientes elementos: a) Describir las actividades que realiza un Estado; b) Analizar sus consecuencias; c) Evaluar las distintas medidas posibles; d) Interpretar cómo las fuerzas políticas pueden incidir en la toma de decisiones de un determinado gobierno. Bajo estos parámetros, es de vital importancia ajustar las políticas públicas del Estado desde su construcción, ejecución y la evaluación de la misma, “vía consensos”, a fin de mantener la buena gobernanza de un país y mucho más cuando se promociona la gobernanza participativa. Por ello, es imprescindible entender bien la dinámica que encierra la política pública.

¿Qué es la política pública?

Pierre Muller (2006), deduce que la definición de la política pública debe considerarse como un “instrumento”, en donde se tiene que evaluar los nuevos recursos políticos, a través de medidas concretas hacia los individuos, grupos u organizaciones, en busca de las metas u objetivos que se han definido en función de normas y valores dentro de una sociedad y una vez que se ha trabajado en ello, se puede desarrollar el análisis cognitivo de las políticas públicas, el cual debe ser entendido como una relación en construcción permanente con el mundo, por ende, es cambiante. De esta forma, cabe destacar que: “Una política pública no es, entonces, un dato sino un hecho construido por la investigación” (Muller, 2006:53). He aquí la importancia de los actores que participan en la creación de las políticas públicas y la toma de decisiones. Si estas ideas se articulan con la Teoría de la Gobernanza, se debería entender que los actores de este instrumento analítico serían: el Estado, las Empresas y la Sociedad, y dentro de la sociedad se encuentran de por medio: a las comunidades, los pueblos y nacionalidades indígenas.

En el caso ecuatoriano, el espacio de la Gobernanza Energética fue modificado puesto que, éste estaba codificado en el régimen de transición de la Constitución aprobada en el 2008. Sin embargo, todo este enfoque mantiene un problema transversal, que pasa sobre los derechos de las comunidades, quienes serían afectadas por estas

nuevas políticas de un Estado en expansión, cuyas políticas están basadas en la centralización política y económica de un modelo neo-extractivista,⁴ que intentaría resguardar los intereses estatales, después de la arremetida neoliberal a lo largo de los años noventa en la región, proceso que habría sido impuesto desde las multilaterales internacionales y las élites locales. En este sentido, se podrá demostrar, como afirma Augusto Sánchez Sandoval: “las políticas públicas son una expectativa del logro o del fracaso” (2007:194); ya que, en el proceso dinámico de la construcción de la política pública, se tiene que comprender al sistema social y político como espacios reflexivos, no estáticos, que producen elementos vinculantes y condicionantes para la vida de los ciudadanos. Entonces, cuando se hace alusión al proceso sobre “la expectativa” de una determinada política pública, se parte desde las ideas planteadas en las campañas políticas de los gobernantes, las cuáles establecen los ejes de trabajo⁵ a cumplirse en un determinado período de gobierno. Sin embargo, se debe estar consciente de que estos ejes pueden cambiar por la presión de los flujos políticos, especialmente de grupos sociales organizados dentro de un país.

De esta manera, se evidencia que la <buena gobernanza> “depende del grado de transparencia, pluralismo, participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, representación y rendición de cuentas de una sociedad [USAID 1998].”(Fontaine, 2009:4). A fin de resguardar un sistema de regulación, que ofrezca las mismas oportunidades a todos sus actores, para establecer las reglas y los instrumentos para que la actividad de gobernar sea sobre los intereses de todos los ciudadanos.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta los tres espacios del conflicto que están detrás de la política pública, estudiados por Guillaume Fontaine en Petropolítica (2010), y estos son: “el Legislativo (donde dominan los intereses corporativos y locales), el Ejecutivo (donde dominan las tendencias al autoritarismo y la burocracia) y el espacio informal de la Opinión Pública (donde las demandas y las necesidades de la sociedad están captadas por sectores organizados) que por cierto, no siempre gozan de una gran legitimidad.” (Fontaine, 2010:21). De esta forma, el diseño de la política pública tiene que ser coherente con la realidad de su entorno, avizorando las oportunidades y las

⁴ El modelo neo-extractivista se daría sólo en el discurso, hasta nuestros días sólo habría un extractivismo, para entender esto hay que remitirse a la concepción de Bunker.

⁵ Las propuestas de campaña tendrá que implantarse en modelos o programas a fin de desarrollarse, siguiendo así una cadena secuencial: 1.- La identificación del problema; 2.-El desarrollo del programa; 3.- La puesta en marcha del programa; 4.- Evaluación del programa; 5.- Finalización del programa.

amenazas sobre la toma de decisiones, donde debe estar claro que: por más legitimidad que un Estado-(gobierno)⁶ tenga sobre sus ciudadanos, siempre serán buenos “los consensos”. Por ello, en los procesos de cambio promovidos como reformas políticas hay que prestar mucha atención, ya que no se puede dar respuestas justificativas a “decisiones coyunturales”, que después puedan devenir en un caos de ilegitimidad, provocando que los daños ocasionados no tengan solución política en el corto plazo, encaminando al fracaso desde ya, de una determinada política pública.

Al hacer una política pública, se entiende que se debe ejecutar lo deseable, llevando a cabo una política deliberativa de buena fe, la misma que busca trabajar sobre la “expectativa de la ciudadanía.”⁷ Además, el insumo adicional sobre este proceso será la prospectiva⁸ para construir los diferentes escenarios ansiados, buscando consolidar la buena gobernanza del país, consecuentemente con las metas expuestas en la campaña política del gobierno de turno. Con esta última idea cabe recordar las palabras de Pierre Muller: “cada día más, hacer política es hacer políticas públicas” (Muller, 2006:11). Deduciendo así que, la dinámica de la política pública, es ver al Estado en acción por el bienestar de sus compatriotas.

No obstante, este proceso en el siglo XXI debe ser entendido, no como una jerarquización de <arriba hacia abajo> sino como un proceso desde <abajo hacia arriba>, donde el mecanismo clave para una buena gobernanza sea la “participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas.”⁹ Mientras que para mejorar su eficiencia en la ejecución, el eje articulador del Estado se basará en la “descentralización de competencias”¹⁰ dentro del territorio nacional. Este mecanismo lo que buscaría es ayudar a mejorar el alcance y el desarrollo de la política pública en el espacio de las localidades.

⁶ El Estado es una formación subjetiva. El gobierno es el que ejerce el poder, éste ente es el que decide.

⁷ En el artículo 23 de la Constitución ecuatoriana se garantiza el acceso y la participación sobre el espacio público deliberativo como promoción de la igualdad en la diversidad. Pese a este argumento, la dificultad se daría en la acción pública como tal, donde la troncha política pesa más que los derechos constitucionales.

⁸ A la prospectiva se la debe entender como la bisagra, que une la innovación y el diseño de acciones dirigidas a implementarse en un producto o procesos. Estos dos elementos tendrán como impulso la pro-actividad, la misma que se encuentra ligada al pensamiento estratégico, el mismo que pretende gestionar el futuro, el cuál debe ser consensuado.

⁹ Anexo N° 1 Una concepción procedimental de la democracia.

¹⁰ En la actualidad, los procesos contemporáneos de “descentralización”, han logrado recuperar espacios de participación popular, bajo un fenómeno constructivo sobre la participación ciudadana, que se ha intensificado en esta última década. Donde el buen funcionamiento de la descentralización, se debe, al marcar claramente las demandas geográficas específicas, así para Finot: “Una demanda geográfica diferenciada, sería conveniente descentralizar en funciones de esa diferenciación, por ejemplo: los programas mínimos en educación o el contenido de la canasta en materia de servicios de salud (gran parte su contenido puede ser igual en todo el país <partos>, pero en aquello en lo que la demanda se diferencia <perfiles epidemiológicos> las decisiones deberían ser descentralizadas). (Finot,2003:24) En base a esto, se tendrá que preveer una interacción entre niveles de gobierno, que no sea impuesta, sino que sea acordada.

A partir de aquí, se encuentra un ítem importante para la reflexión acerca de la política pública y este es: “el marketing de las políticas públicas”; que para Pierre Muller:

Este pregona el diseño, la formulación, implementación, evaluación y análisis, de estrategias y tácticas, no ya del candidato, sino del gobernante electo, **quien debe precisar en actos concretos y tangibles lo que previamente formuló y prometió** como sus intencionalidades siendo candidato (Muller, 2006:27).

Con estos elementos se debe tener claro que: comunicar es gobernar y ésto es adentrarse en el proceso de gobernabilidad acorde con las necesidades y deseos de los gobernados. Sin embargo, este hecho en gran parte de América Latina se ha tergiversado.¹¹

Por ello, al definir una política pública se debe entender y precisar “¿Qué problema social es objeto de una determinada política pública?,” ya que no todos los problemas sociales pueden ser susceptibles a ser política pública. Aquí, “La cuestión no es saber si tal problema es en sí político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor.”(Muller, 2006:59).¹² De esta forma, el acceso a la agenda política es la cuestión fundamental que debe interesar a los ciudadanos, pero ¿quién decide ésto?: el gobierno, la opinión pública, las entidades territoriales, las élites, los ciudadanos, la sociedad política, los gremios o los movimientos sociales. En respuesta a ello, se debe tener presente que los mecanismos que marcan las reglas del juego para determinar la agenda política, son muy complejos, pero es indudable que el papel de “los medios masivos” es fundamental. De esta manera, es preciso que las diferentes agrupaciones de la sociedad civil se organicen, a fin de lograr demandar sus derechos, de acuerdo a lo que cada Estado permita y reconozca. Nunca hay que perder la idea de que la sociedad hace al Estado y no al revés.

En el Ecuador existe un nuevo modelo y visión de Estado, que expresa en el artículo 85 de la Constitución: La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos, los mismos que deben garantizar los derechos reconocidos en la constitución, y expone su regulación de acuerdo a varias

¹¹ Este hecho de comunicar y gobernar en América Latina ha llevado a que: la gestión de los gobernantes caiga en la confrontación frente a sus respectivos opositores. Utilizando los medios públicos para hacer política propagandística conflictiva (bajo una forma personal) más que de propaganda sobre la gestión de un régimen. Como evidencia se tiene los ejemplos del caso venezolano y ecuatoriano. Desde este punto parece increíble que el Ecuador, siendo un país pequeño de 14 millones de habitantes, superó a todos los países de la región, sobre la inversión realizada en propaganda oficial desde la Presidencia de la República, como lo afirma el análisis de Diario Hoy (publicación:5/03/10) Donde el presupuesto del Ejecutivo aumento en un 225%. Castigando a la persona (mensajero o por voz) y no al mensaje en la mayoría de los casos.

¹² Se tendrá que vigilar la formulación y la votación de la Ley de comunicación, que se aprobará en el año 2011 o 2012, esto dependerá de la coyuntura política, o de otras leyes polémicas como la Ley Antimonopolio, que toca a los grupos de poder establecidos.

disposiciones para hacer efectivo el “Buen Vivir” (Objetivo de Estado), cuya conceptualización está amparada en el “principio de solidaridad.” Bajo este enfoque, se buscaría el tener una distribución equitativa del presupuesto sobre las políticas públicas, seguida de la igualdad con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la construcción de estas normas. Pero, la cuestión de fondo es: ¿Hasta qué punto se ha garantizado esta participación?; esto se observará en cada proceso que se realice en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y en la buena aplicación del mecanismo de la consulta previa para poder co-gobernar. De esta manera, al participar en la toma de decisiones se estaría garantizando la gobernabilidad.

Análisis de las políticas públicas

Es pertinente aclarar que el “análisis de las políticas públicas” surgió a finales de los años cuarenta, post- Segunda Guerra Mundial, bajo la propuesta de Harold Laswell, quien se planteaba transferir la experiencia bélica al enfoque de los tiempos de paz. Donde se trabajaría sobre los sistemas (económico-político-social), investigación de operaciones, programación lineal, teorías de juegos, análisis de costo beneficio, etc., buscando alcanzar un estudio holístico y permanente en pro del bienestar estatal. Adicionalmente, para André Noël Roth, se debe considerar que el análisis de las políticas públicas tiene por objetivo: “la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (Roth, 2007:15). De esta forma, el análisis consistiría en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas, ya que las mismas reflejan una distribución del poder y las funciones del mismo. Así es como ingresa este nuevo método (racional y empírico) a tomar fuerza sobre el proceso de la toma de decisiones estatales, pero debido a la alta complejidad social, este procedimiento mantendría algunas falencias o trampas de la propia construcción social. Por ello, al hacer una política pública es importante: considerar, observar y analizar sus actores.

En esta construcción y participación social hay que considerar como lo expresa Max Weber que: En la sociedad se puede establecer dos grandes capas estructurales, la

sociedad civil y la sociedad política; esta última que corresponde a la función Hegemónica, donde el grupo dominante ejerce sobre toda la sociedad (Weber, 1979:84). En este sentido, desde la concepción Gramsciana, la hegemonía de “un grupo social” equivale a la cultura que logró generalizar principios y valores para otros segmentos sociales. En lo profundo de esta descripción se deberá entender que, la hegemonía es idéntica a la cultura, pero es algo más que la cultura, porque además incluye necesariamente una distribución específica de poder, basada en jerarquías e influencias.¹³ Por ende, la hegemonía representa un cambio radical en las instituciones, expresadas en su forma filosófica y práctica.

En torno a la última reflexión, se debe entender también que la “sociedad civil” se presenta con una pluralidad de sujetos y actores sociales, en continúa relación y conflicto de poder. Mientras que la sociedad política es la que decide sobre ellos, (la política incide en todos los campos de una sociedad); se debe tener presente que, en la realidad social, donde exista “poder” siempre habrá oposición; ya que sus actores están en un conflicto permanente por el mismo. Pero, un hecho profundizado detrás del anterior párrafo y desde la perspectiva de Roth, también es preciso comprender que “la centralidad” que maneja el Estado respecto a monopolizar el territorio y el uso de la violencia legítima, también ejerce un poder y éste debe ser entendido:

Para nosotros, no se trata de reducir el Estado a una organización común y corriente; sin embargo, pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como <organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos –o- administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, moldean e influye tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés>. Mény, Thoenig, 1992:66-77 (Roth, 2007: 19).

La presión económica que sufriría el Estado (interna y externa) no es suficiente incentivo para admitir un abuso del poder estatal “simbólico o físico” del mismo sobre diferentes segmentos de la sociedad. Por ello, el Estado debe delinear las reglas del juego en todos los sectores que desea regular a través de normas jurídicas.

Así, para poder contrarrestar este problema procedimental de la acción pública en los sistemas democráticos, es pertinente recurrir a la acción comunicativa, la misma que en

¹³ Aquí es preciso concebir que la hegemonía es un proceso que expresa “la conciencia y los valores.” Para Aristóteles el hombre era un animal político, basado en su racionalidad y moral; cuya percepción se construye de acuerdo al entorno del individuo. Un hecho que se reproduce en occidente y que se lo ha sistematizado, al crear varias instituciones donde el individuo interactúa con otros individuos y grupos sociales, lo cual va creando relaciones complejas sobre el mismo y espacios de poder.

palabras de Jürgen Habermas es una acción que se basa en “la ética y la moral” para poder validar los discursos políticos. Pero, ¿Qué es el discurso?, ¿Cómo debe ser entendido?, partiendo de estas preguntas: el discurso se lo debe entender como la facultad racional (el uso de la razón), que ayuda a reflexionar sobre algunos antecedentes o principios sobre un determinado tema. Para el estudio del discurso en la política utilizaré la concepción de Martín Barbero, quien plantea que el discurso se inscribe en: el conflicto y la dominación. Este autor intenta dar cuenta del trabajo ideológico, que opera en la constitución de los discursos como: “producción de sentido”. De esta forma, el discurso tiene que superar tanto las simplificaciones globalizadoras de lo lingüístico, como la heterogeneidad inmediata de ese pseudo-concreto que son las materias significantes y mucho más cuando los discursos pertenecen al sistema político.

Para el autor Eduardo Gruner, el discurso es una herramienta de manipulación o una imposición ideológica; que tiene una lógica de confundir o de identificar a la gente. Poniendo en evidencia que el discurso no es: ni verdadero ni falso, especialmente en la esfera política, ya que éste busca el fin más absoluto, que es el PODER. Así, el discurso político plantea una “verdad efectiva,” la misma que cuando busca el Poder, presenta una estrategia comunicacional en cada campaña política, logrando posicionar una “verdad efectiva” en la mente del elector, logrando el apoyo del mismo en las urnas. Por otro lado, lo que un discurso debe hacer según los comunicadores es: Entender, Informar, Convencer, Persuasión. Para ello, un elemento clave es el lenguaje que encontramos en los dispositivos anteriormente mencionados, donde se debe considerar un lenguaje diferente para cada segmento de la sociedad (discurso verdadero segmentado por espacios, pero al mismo tiempo cohesionado y lógico). Mientras que, en el planteamiento foucauliano, el “discurso verdadero” era de quien encerraba el respeto y el temor al cual uno debía someterse. En la actualidad, la irrupción de la imagen y el marketing en la lucha electoral han provocado que los instrumentos tradicionales de comunicación política (conferencia radial, noticiario cinematográfico, mitin político), fueran desplazados por la televisión y la publicidad a través de nuevos géneros (aviso publicitario, entrevista televisiva, mesa de opinión, programas "no –

políticos", ya fueran éstos de actualidad, entretenimiento o humor), los que han logrado dejar una voluntad, para apreciar en el discurso el juego de poder y de deseo.¹⁴

La teoría del discurso, no se trata de reducir la historia a un discurso, sino de leer el discurso como acontecimiento, así Martín Barbero plantea que, hay que aproximarse al acontecimiento que es el discurso mismo, "desde ese punto, el discurso adquiere un mínimo de rigor histórico y el proceso de dominación que viene del monopolio de la palabra; esta versus la gestación de esa cultura del silencio" (Barbero, 1978:50) Logrando presentar el proceso ideológico, como proceso de fetichización, pero a condición de que el fetiche deje de ser entendido como una fuerza o propiedad del objeto; entendiendo el fetiche como: algo hecho; un trabajo de apariencias; una producción de seducción; un trabajo de signos y fascinaciones. El discurso del actual Presidente de la República Eco. Rafael Correa se ha basado en atacar a la Partidocracia los bancos y los medios de comunicación, acusándoles de la mayoría de los problemas del país (Un discurso que encierra una gran verdad – socializada en todos los segmentos de la sociedad), esta estrategia discursiva lo ha hecho ganar siete procesos electorales. Sin embargo, pese a que se puede contar con un gran discurso, existe otro factor que afecta la toma de decisiones, conocida como la "Ley de hierro", estos inciden en la elaboración y ejecución de la política pública, inclusive en sus análisis.

Para el autor Robert Michels (2003) en su obra "Los Partidos Políticos", se debe considerar que: en toda "organización humana," sea económica, social, política, cultural, religiosa, ambiental, etc. se presenta la ley de hierro, en otras palabras, se da paso a los "círculos de poder" y este hecho perturbaría la convivencia y los actos de "buena fe" dentro de toda estructura social. Para este autor, la única forma de poder contrarrestar este fenómeno será con "la organización," la cual pasa a ser el arma de los débiles; sólo así se podrá asegurar una verdadera participación de varios grupos vulnerables al interior de las sociedades y frente a la toma de decisiones de un Estado, logrando tener una participación eficiente y transparente en la esfera de la "acción

¹⁴ Sin duda, el poder de los medios ha generado una bipolaridad entre la imagen electoral <una imagen del momento> y en América Latina hay que sumarle el hecho de los outsiders, estos se han perfilado como los salvadores de la Patria, y detrás de ello se han construido grandes estrategias mediáticas, logrando consolidar una imagen de un Estado más eficiente. Así, después de dos décadas desastrosas por Latino América 80y 90 en los primeros años del siglo XXI, se mira la proliferación de outsider, (outsider esta fuera del sistema político-aparentemente) versus una propuesta que se encierra en una deliberación programática que mantienen los partidos políticos (tradicionales-oligárquicos que en el Ecuador se le denomina partidocracia), fraguándose una contradicción y conflictos más profundos, al ingresar en el juego del poder y del deseo del discurso electoral.

pública.” Por lo antes expuesto en el ámbito de las Teorías de la Gobernanza, para Guillaume Fontaine es imprescindible luchar por: “la despolitización de la comunicación pública, la libertad de la prensa y el auto entendimiento ético del periodismo” (Fontaine, 2008:69). A fin de terminar de una forma eficiente, los conflictos sociales en la acción pública, con el buen manejo de las decisiones por consensos. De no ser así, lo que se daría es una “exclusión de actores” en la creación de las políticas públicas. Una pregunta de este estudio será determinar ¿si existió una exclusión de actores sociales en la Construcción de la Ley Minera?, hecho que de ser cierto, demostraría la violación de derechos colectivos de varios pueblos y nacionalidades (derechos de tercera generación)¹⁵ específicamente en su forma de participación¹⁶ al interior del Estado.

Los derechos de tercera generación, y por tanto también los derechos colectivos, sirven de complemento a los de las dos generaciones anteriores en cuanto se refieren a la creación de condiciones concretas para el ejercicio de estos últimos. Por ejemplo: el derecho de tercera generación al desarrollo crea condiciones para ejercer efectivamente el derecho de segunda generación al trabajo.< Los derechos colectivos> se distinguen de otros derechos de tercera generación porque es relativamente posible determinar quienes concretamente pueden reclamarlos o son afectados por su violación (Grijalva, 2009:xvi).

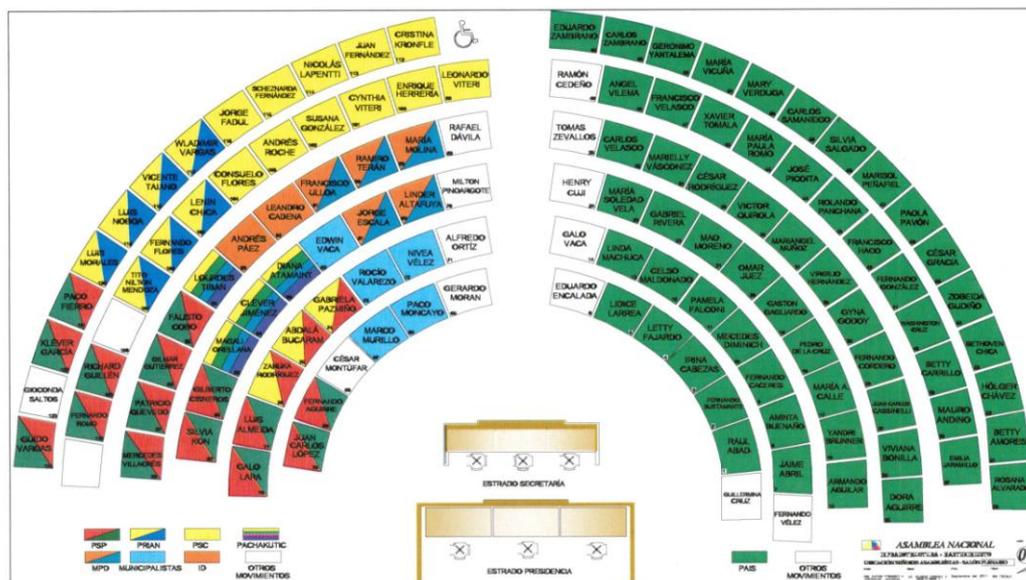
Estos derechos colectivos en Ecuador habrían sido pisoteados por la mayoría parlamentaria de la bancada de Alianza País (AP), de cara al procedimiento de la construcción de leyes, ya que por número (suma de votos) transgredieron la participación y las observaciones de los demás actores políticos al interior de la Asamblea Nacional en varias aprobaciones de leyes.¹⁷ Los procesos de sabotaje a la participación fueron consolidados por la propia constitución del parlamento, a continuación se presenta la redistribución de curules al interior de la Asamblea Nacional desde dentro del primer periodo legislativo (Julio 2009 - Agosto 2011).

¹⁵ Para Reinier Baubock: “La pertenencia a categorías o grupos atribuibles se adquiere normalmente al nacer y es debido a esto fundamentalmente distinta de las afiliaciones elegidas a cónyuges o amigos, a asociaciones voluntarias o entidades económicas[...] Normalmente la pertenencia se retiene de forma pasiva a lo largo de la propia vida. Ni se elige ni puede abandonar simplemente a voluntad.”(M.JUSTICIA, 2009:41). Estos derechos se encerrarían en la corriente lusnaturalista del derecho, en donde simplemente existe.

¹⁶ Estos son derechos de “titularidad colectiva” que justifican de forma análoga a como suele justificarse los derechos individuales.

¹⁷ Una prueba que sustenta esto es: el informe del primer debate de la Ley de Recursos Hídricos.

CUADRO DISTRIBUTIVO CURULES ASAMBLEISTAS



Fuente: Web Asamblea Nacional 2009

Al observar este cuadro se distingue al bloque gobiernista y a los otros actores políticos, pero lo que no sale a relucir es la composición de las diferentes comisiones que tiene la Asamblea Nacional; donde todas las presidencias pertenecen al grupo de AP, desde aquí se habría controlado la participación de varias organizaciones de la sociedad civil, que buscaban tener un diálogo con todos los asambleístas para exponer sus ideas y sugerencias a favor o en contra de las nuevas normativas como: la Ley de Minería, el COOTAD, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Recursos Hídricos. Leyes que detrás del papel encierran grandes conflictos sociales. A continuación se presenta la estructura de las comisiones dentro del primer periodo legislativo, donde la conducción del CAL constaba del: a) Presidente: Fernando Cordero (AP); b) Vicepresidencias: 1° Irina Cabezas y la 2° Rolando Panchana (AP); c) Vocales: 1° Pedro de la Cruz (AP- PS-FA); 2° Lourdes Tibán (Pachacutik); 3° Fausto Cobo (PSP); 4° Rocío Valarezo (Mov. Autónomo Regional). En este sentido, habría que enfocarse en “analizar la **acción pública** en lugar de la **política pública**.”(Fontaine, 2008:83).¹⁸ Esto a fin de superar el problema de la construcción de las leyes y de la propia gobernanza. Pues, “la acción pública consiste entonces en administrar la acción colectiva, ya no por la autoridad sino

¹⁸ Aquí se debe aclarar esta última idea: “De manera general, la acción pública se refiere a un acervo de iniciativas multipolares e intentos explícitos de coordinación, en los cuáles se insertan las políticas públicas; en cambio, estas últimas se refieren a acciones o programas dirigidos por el gobierno y su administración, a nombre de distintos públicos (administrativos, beneficiarios, usuarios, etc.)”(Gaudin, 2004:1-2 citado en Fontaine, 2008:83). Detrás de estas palabras, estaría el cambio de un paradigma administrativo estatocéntrico, hacia un paradigma antropocéntrico, forjando así nuevas regulaciones económicas, bajo “nuevas instituciones”, aquí se debe señalar que algunas parten de la nueva Constitución.

tomando en cuenta las racionalidades de acción de los actores económicos, sociales, etc.” <Massardier, 2003:85>” (Fontaine, 2010: 83). Esto demuestra que el cambio de la visión estatocéntrica, a una visión colectiva-antropocéntrica de las políticas públicas, es la más acertada. Sin embargo, el problema del caso de estudio se dio en la forma de participación al interior de estas comisiones, donde se trató la Ley minera. A continuación se presenta la conformación de las comisiones (Julio 2009- Agosto 2011).

COMISIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL (JULIO 2009-AGOSTO2011)

COMISIONES	PRIMER PERIODO LEGISLATIVO (JULIO 2009-AGOSTO 2011)					
	MIEMBROS			AUTORIDADES		
	País	Aliados	Oposición	País	Aliados	Oposición
De Justicia y Estructura del Estado	3	2	6	-	1	1
De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social	4	-	7	1	-	1
Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control	5	1	5	2	-	-
Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa	3	1	7	1	-	1
De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral	6	2	3	2	-	-
De la Biodiversidad y Recursos Naturales	5	-	6	1	-	1
De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero	5	-	6	1	-	1
De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio	6	1	4	2	-	-
De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología	6	2	3	2	-	-
Del Derecho a la Salud	5	-	5	2	-	-
De Participación Ciudadana y Control Social	3	-	8	-	-	2
De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad	-	-	3	-	-	2
De Fiscalización y Control Político	3	2	6	-	1	1
RESULTADOS	Mayoría 4 Comisiones Minoría 8 Comisiones			14	2	10

Fuente: MCP- CGI Adaptado Iván Romero.

Pese a no contar con una gran mayoría en las comisiones de la Asamblea Nacional los tiempos políticos y los diferentes mecanismos inmersos en la Constitución fueron bien manejados por AP. Pero al analizar el sector minero es necesario comprender que, la minería en el Ecuador hoy es vista como la futura fuente de ingresos fiscales,¹⁹ por ende, se debe considerar que:

La renta petrolera o minera es una fuente de ingresos indispensable para financiar la política social, las grandes obras de infraestructura y los gastos de seguridad. En segundo lugar, estos países pueden estar tentados de intensificar la explotación de nuevos yacimientos en zonas ambientales y culturalmente sensibles, como estribaciones en la cordillera andina y en la cuenca amazónica, lo que trae consigo la intensificación de los riesgos de conflictos ambientales. (Fontaine, 2010:257).

Por eso, cabe señalar que la jurisprudencia ya ha avanzado sobre la posición que dictaminaba que: sólo la “primacía del individuo” concedía los derechos. Como certidumbre de esto, en los nuevos análisis es pertinente enfocarse en los “derechos colectivos y los derechos de la naturaleza,”²⁰ que se encuentran en la Constitución.²¹ Pero también se debe entender que la nueva articulación de las políticas públicas tiene que garantizar los derechos mencionados anteriormente y el objetivo del Buen Vivir pre-dispuesto desde la Constitución, el Plan de Desarrollo Nacional 2009-2013. Sin embargo, estos nuevos elementos al analizar las políticas públicas destacan otras dificultades, encerradas en las necesidades y las aspiraciones:

En los conflictos mineros se desprenden múltiples incompatibilidades entre sistema de producción y modos de uso de los recursos naturales, entre diferentes concepciones del desarrollo deseable; entre necesidades y aspiraciones de diferentes sociedades locales (De Echave, 2009:10). Y evidentemente las aspiraciones del Estado.

Bajo estos parámetros, una solución frente a la política minera del país que busque el “ganar-ganar”, es imposible; ya que los problemas mineros son recónditos²² y

¹⁹ Ingresos Fiscales: Se denomina así a todos los ingresos que percibe el sector público, que finalmente consolidan el presupuesto nacional.

²⁰ La filosofía de la política liberal, permitió que el individuo se incorporase a lo universal, destruyendo los cuerpos intermedios. Así la modernidad introdujo la disociación entre las leyes naturales y el mundo del sujeto. En la actualidad, no se puede comprender los derechos de la naturaleza sin el problema que trae el fenómeno del cambio climático. Donde la supervivencia del planeta y de la especie humana está en juego. Hoy se estaría intentando reunir a la naturaleza y al hombre, en una sola concepción de vida, bajo el Sumak Kausay. Pero pese a ello, para Boaventura de Sousa Santos, la naturaleza no tendría ningún derecho, porque no se le puede exigir deberes, entonces, en el marco liberal occidental esto sería un absurdo.

²¹ Sin embargo un debate cuestionando detrás de estos nuevos derechos es: si con la actual constitución se logro homogeneizar la igualdad y las libertades para todos los ciudadanos; ya que “la igualdad democrática es una igualdad sustancial” (Habermas, 1999:114) Por ello, hay que estar vigilantes de cómo se van a efectivizar estos derechos, ya que pueden afectar a los derechos individuales de otras personas o a los intereses estatales, que son un bien común.

²² Los impactos combinados de la minería, lo cual es visible, al observar las acciones de la construcción de la infraestructura (se abren carreteras, se crean campamentos, piscinas de relave, etc.) y mucho más cuando hay modificación de paisajes (especialmente con la explotación a cielo abierto), mientras que los menos visibles son los impactos por químicos.

ambiguos. La ambigüedad parte de la propia Constitución, a lo que se suma la oposición de una mega diversidad de actores enclaustrados en la interculturalidad y la plurinacionalidad en su forma de ver la vida y los procesos políticos, lo que complejiza más la sociedad.

Para Agustín Grijalva:

La diversidad cultural es sin duda uno de los desafíos centrales que afronta el constitucionalismo actual. [...] Tal coexistencia **cuestiona ciertas versiones de conceptos centrales como los de nación, ciudadanía o igualdad**. Conceptos que a su vez fueron pensados en el marco de los proyectos de Estados, (Estados Nacional Europeo) los cuáles han desconocido a los pueblos indígenas, sea ignorándolos o pretendiendo integrarlos en una - cultura nacional homogénea (Grijalva, 2009: 390).

Todos estos hechos y presunciones nos alejarían de los buenos consensos deseados para una exitosa gobernanza. También es necesario reconocer que los derechos colectivos son un problema ambiguo,²³ donde se evidencia que la dificultad de fondo es: la falta de mecanismos institucionales eficientes, para garantizar la participación de estos grupos en la “acción pública” frente a las decisiones estatales. Adicionalmente, se debe considerar que en América Latina el mundo indígena sufrió una fuerte desculturización y en estos tiempos con las reformas constitucionales, aparentemente se ha inmovilizado más a este sector, porque sus instrumentos de participación están siendo manejados y aprobados desde la mayoría parlamentaria Gobiernista al interior del poder Legislativo, en el Ecuador esto se trabaja desde la Asamblea Nacional, seguido del asecho de MCPGAD,²⁴ la misma que buscaría canalizar las demandas de estas organizaciones y frenar de alguna manera sus movilizaciones, pero el golpe más duro para estas organizaciones, fue a partir del mecanismo de la consulta previa, donde se estaría manejando los tiempos políticos desde la agenda gubernamental y más cuando esta herramienta no está reglamentada oficialmente. Un ejemplo de ello fue: la forma en la que se está manejando la reglamentación de la consulta previa, la misma que se encontró fuera de tiempo y que dejó la puerta abierta para cometer actos de ilegalidad

²³ Anexo N° 2 Tipos de reivindicaciones de un grupo étnico o nacional

²⁴ En el decreto Ejecutivo N°410 de 30 de junio del 2010, publicado en el Registro Oficial N° 235 de 14 de julio de 2010 Art. 2, se dispone que pasan a ser competencia del Ministerio de Coordinación de la Política, lo referente a municipalidades, demás gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, Donde la dependencia del MCPGAD, en su artículo 5 inciso 9: “Coordinar los diferentes equipos políticos en el accionar con las entidades coordinadas, GAD, actores sociales y políticos para lo cual implementará los mecanismos institucionales que se requieran.” Acciones que buscarían mantener una estabilidad para garantizar la gobernanza del país, la pregunta es a qué precio en cuestión de los derechos ciudadanos y colectivos o a las diferentes negociaciones donde el peligro eminente se da para los líderes políticos comunitarios, que son absorbidos por los espacios del poder. Cabe preguntarse qué tan legítima es una negociación de este tipo; ¿existe aquí un diálogo de buena fe?.

jurídica al aprobar varias leyes; como ejemplo el COOTAD y la Ley de Minería. Hasta al momento, sólo la “creación de territorios,” en donde la tierra es propiedad comunal, ha logrado proteger a las comunidades indígenas del poder económico y político de la sociedad e incluso del propio “rol de fuerza” que el Gobierno estaría realizando desde la visión “neo-extractivista sobre los recursos estratégicos.”²⁵ Sin duda, la clave aquí serán los procedimientos en la construcción de las normas jurídicas²⁶ que parten del nuevo modelo del “Estado Constitucional de Derechos”. Sin embargo, se debe reconocer que existe una tergiversación sobre los derechos colectivos, puesto que el término es muy amplio y no logra una buena distinción entre: “restricciones internas y protecciones externas,” hecho que enuncia un problema más a resolver. Para José de De Echave:

En la base de esta intermediación **se halla la tensión entre los propietarios del suelo y del subsuelo, las comunidades y el Estado**, y sobre todo los derechos y privilegios y cuota de poder que le corresponde a cada uno de ellos (De Echave, 2009:47).

Ante lo expuesto anteriormente, se puede evidenciar que el Ecuador va hacia una frustración eminente en la región amazónica, respecto a la política extractiva sobre los recursos naturales, (Especialmente en la actividad petrolera y minera),²⁷ cuya actividad mantiene un fuerte impacto sobre su entorno y la gobernabilidad de la zona amazónica. La pregunta clave aquí será: ¿Cómo efectivizar la política extractiva de recursos no renovables en esta región?; una respuesta válida la expone André Noël Roth: al analizar una política pública, el autor plantea que, se debe mantener como objetivos de estudio tres dispositivos: a) Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de estos; b) Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental y; c) Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. Así “en resumen, el análisis de las

²⁵ El neo-extractivista sobre los recursos estratégicos, esta idea se la ha vendido como la nacionalización de estos recursos y regalías a instituciones estatales.

²⁶ Aquí, aclaro que la visión de la construcción de la ley, está determinada en la normativa legislativa. A lo que es a la exclusión de actores en la construcción de la misma. Al utilizar artimañas políticas como: no permitir el ingreso de los representantes de grupos u asociaciones organizadas o no dar el quórum respectivo para la instalación de las sesiones parlamentarias y aprobación de las leyes. Hecho que si criticamos a la actual Asamblea Nacional no la distingue de nada del Congreso Nacional, puesto que las mismas prácticas truncan el buen proceso para hacer las leyes. Aquí se evidencia que el cambio institucional en el parlamento tampoco a servido de mucho.

²⁷ Que entender por Extractivismo: “Con el término *Extractivismo* nos referimos a una actividad que consiste en obtener de la naturaleza un conjunto de materiales cuya producción no ha sido organizada por el ser humano”. (Bustamante, 2010:9)

políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (Roth, 2007:28), y estos resultados no se han visto en la zona amazónica desde la década de los 70 hasta nuestros días. Estos tres elementos serán complementarios a los cuatro planteados por Stiglitz, presentados al principio de este capítulo, para un correcto análisis de las políticas públicas de un Estado.

De esta forma, al analizar una “política pública extractiva”,²⁸ se debe asumir las siguientes interrogantes: 1.- ¿Cuáles son los peligros y las amenazas, para las personas y el ambiente?; 2.- ¿Cómo se van a repartir las nuevas rentas?; 3.- Dentro del territorio de explotación: ¿Cuáles son las competencias del Estado y cuáles son de las localidades?; en referencia a este estudio una pregunta vital es 4.- ¿Porqué desarrollar la minería? Si “la minería no ha sido una actividad significativa en el Ecuador, más bien se ha dado en momentos y en lugares concretos.”(Bustamante, 2010:67) ¿Cuál es el estudio que avala la expansión de esta actividad?. Detrás de estas interrogantes estará la verdad efectiva de dos discursos, uno a favor y el otro en contra de la actividad.

La dominación del discurso

Los últimos 30 años, en el Ecuador se mantuvo una dominación discursiva por parte de las instituciones del sistema social (bancos, partidos, grupos oligárquicos, banca multilateral), presentando una institucionalidad con candados, alejando los cambios positivos a favor de los ciudadanos y de la propia estructura del Estado. Éste proceso de dominación del discurso dio paso al fetiche, proceso que emanó una solución, “el outsider”, quién se exhibe como alguien exógeno al sistema, cuyo plus es una nueva propuesta para hacer políticas y para ejecutar las políticas públicas.

En el caso ecuatoriano el primer outsider sería Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa (con una propuesta en ciernes- ganó con la izquierda y gobernó con la derecha) y el segundo outsider el Economista Rafael Correa Delgado, se basa en una propuesta tecnocrática y en ofrecer un modelo de Estado Constitucional de Derechos, a lo que se suma una nueva Constitución que promueve los Derechos de la Naturaleza, como el baluarte de la

²⁸ La política pública extractiva, anuncia la intervención del ser humano frente a la naturaleza y en este proceso se expone materiales que son absorbidos por los suelos y las aguas. Afectando de forma directa o indirecta a los pobladores de la zona.

misma y la garantía a los ejes de Participación Ciudadana. De esta forma, la función del outsider es presentarse con un nuevo poder en juego, que rompe con el monopolio de la palabra de los partidos políticos tradicionales y destroza la incapacidad de plantear las reformas desde las instituciones del propio Estado al presentarse como: “el único” conductor del cambio. Así, se comienza a proponer una sola “verdad efectiva” dentro del sistema deslegitimado. En Ecuador esto se observa detrás de la crisis de representación y la crisis orgánica de las instituciones estatales, donde a pesar de haber realizado una Asamblea Constituyente, el único discurso válido sigue siendo el del outsider Eco. Rafael Correa, inclusive dentro de su propio movimiento político. Detrás de este proceso, se debe reconocer que de momento el discurso moviliza a mucha gente, pero no ha logrado consolidar un nuevo sujeto político.

Sin embargo, detrás de los discursos políticos se: “pone en juego un espectro más amplio de razones: razones epistémicas para la verdad de los enunciados; puntos de vista éticos para la autenticidad de una decisión vital; indicadores para la sinceridad de las confesiones; experiencias estéticas; explicaciones narrativas; estándares culturales de valor, pretensiones jurídicas, convenciones, etc.”(Habermas, 2002:36). Todo esto hace alusión a que dentro del proceso de la acción comunicativa participan actores responsables, que forman parte de una auto-comprensión de los sujetos en la comunicación y que toman “posturas racionales” respecto a las pretensiones de validez desde sus justificaciones y codificaciones. De esta forma, la funcionalidad de esta acción comunicativa busca romper la dominación de un sólo discurso; haciendo prevalecer los principios y valores universales en el acto, infundiendo y reforzando los actos de buena fe, la ética y la moral sobre las acciones políticas.

Por otro lado, los elementos de la ética y la moral, trabajados por Touraine dentro de la Teoría de Movimientos Sociales, colocan a los mismos: “por encima de la sociedad para juzgarla o transformarla, y no en el centro para manejarla y orientarla en el sentido que exigen la Razón o la Historia.”(Touraine, 2000:81). Para este autor, el estudio de los movimientos sociales necesita una distinción entre la masa y el movimiento social como tal; así presenta cuatro umbrales como elementos básicos de ello: a) Tiempo o duración; b) Poder; c) Organización y d) La identidad. Demostrando que detrás de cada movimiento social está un conflicto central, el mismo que parte de la disociación de un universo económico y un universo cultural. En el Ecuador el

movimiento indígena ha estado articulado bajo la propuesta del cambio de modelo extractivista de los recursos. En este sentido, queda claro que: “la sociedad no está compuesta de seres humanos, sino de comunicaciones (Luhmann, 1990:27) y a veces, asegurar la coexistencia no asegura la comunicación.”²⁹ Entonces, detrás de esta reflexión se presenta una certeza, la misma que presenta la siguiente idea: la sociedad supone a los hombres, pero no supone el modo de incluirse en ella; desde aquí se aprecia la importancia de los subsistemas sociales y sus formas de comunicaciones internas.

En el Ecuador, el discurso que se ha manejado detrás de la minera y el nuevo boom del sector, parte de la importancia de la regulación de esta actividad, promocionándolo en cuatro objetivos: Primero, mejorar los niveles de productividad y los salarios. Segundo, se determinaría y cubriría los costos de reparación, prevención o mitigación al ambiente. Tercero, se optimizaría la salud humana de las personas que trabajan en el sector. Cuarto, se realizaría el cobro de Impuestos a la Renta de esta actividad, cuyo control a lo largo de los años ha sido disperso. Además, la institución que debe comenzar a funcionar bien, para legitimar el discurso en el sector minero es el ARCOM.³⁰ Sin duda, bajo la nueva política pública minera se cubrirían objetivos colectivos deseados y necesarios en este sector estratégico, bajo estas cuatro temáticas, es indudable la importancia que tiene la regulación especialmente de la pequeña minería y minería artesanal en el Ecuador,³¹ ya que la misma, por falta de conocimiento y de inversión, puede llegar a ser fatal para el ambiente y la salud de las personas.

Los criterios de evaluación de la política pública

Para ahondar y mejorar los análisis de las políticas públicas, se debe profundizar los métodos de evaluación de las mismas y estas tienen que recurrir a su propia

²⁹ Detrás de este proceso se debe prestar mucha atención a los movimientos sociales, ya que estos pueden “ejercer sus derechos de comunicación y [de defensa frente a] la exclusión, mientras que los publicistas luchan por la despolitización de la comunicación pública.”(Fontaine, 2010: 69) En sí, la ética discursiva se mantiene en principios universales que se trasladan en funciones prácticas, que pueden dar resultados desde la intervención de los sujetos y de los colectivos. Para sobrellevar este hecho lo que importa es la estructura orgánica de los sujetos.

³⁰ ARCOM: Agencia de Regulación y Control Minero. [www.http://www.arcom.gob.ec/](http://www.arcom.gob.ec/)

³¹ Pero ojo una cosa es regulación - otra es promoción y expansión de la actividad extractiva minera y; otro tema turbulento es la actividad minera a cielo abierto. Porque detrás de estas otras acciones se define en donde está la frontera entre la política ambiental y la política extractiva de recursos naturales y de por medio la lucha política de los actores políticos y en nuestro caso de estudio el objetivo del Buen Vivir, planteado por el Estado y por las comunidades, pueblos y nacionalidades.

reglamentación, ya que: “no se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, si no se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar.” (Roth, 2007: 130) Así dentro de la matriz que Roth genera, se presenta diferentes herramientas para realizar dicha evaluación.

IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN SEGÚN TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA

TIPO DE NORMA	ENFOQUE DE IMPLEMENTACIÓN	CRITERIO DE EVALUACIÓN
TIPO 1	Tow-down, clásico comando y control.	Realización de los objetivos
TIPO 2	Bottom up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación.
TIPO 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
TIPO 4	Negociaciones	Acuerdos y Respaldo

Fuente: Roth, H. Ingram (1990:474). Adaptación a Roth.

Con esta tipología³² y después de explicar el caso de estudio en el segundo capítulo, el análisis de la nueva política pública minera se la realizará en el tercer capítulo, partiendo de uno de los cuatro tipos de norma para la evaluación de la política pública minera. Así se podrá determinar: ¿Cuán exitosa fue?, ¿En qué medida logró sus objetivos?, y ¿Cuáles han sido sus consecuencias y sus costos?; por ello, antes de verificar estos datos, se debe entender bien ¿cuáles fueron sus cambios?.

Evolución de la Política Minera

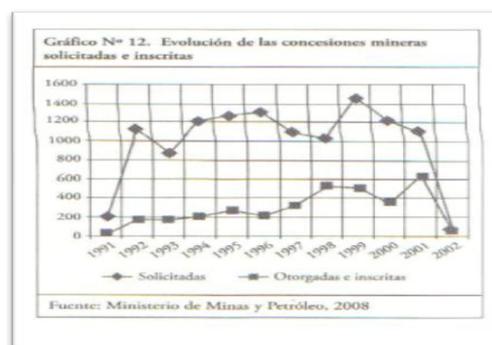
La minería en América del Sur ha existido incluso antes de que llegaran los españoles, pero la evolución de su forma de extracción ha cambiado con el paso del tiempo, de igual manera las relaciones de empleo y de contaminación. Bajo esta idea entonces, se localizan dos discursos que a finales del siglo XX, tomaron fuerza, puesto que la minería alcanzaba su máxima producción: a) La apertura a la actividad extractiva minera a gran escala y, b) El discurso de la responsabilidad social.

Para dilucidar estos cuestionamientos es necesario remontar la historia de América Latina, de esta forma, es recomendable abordar diferentes datos y hechos que se suscitaron desde “la década pérdida” en los años 80; ya que desde allí se adoptó un marco para el desarrollo, basado en las ideas del paradigma neoliberal, noción que fue respaldada arduamente por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional

³² Revisar Anexo N° 3 Enfoques de Implementación y Evaluación de una determinada Política Pública

(FMI), cuya visión fue reforzada en los años noventa con el Consenso de Washington. Adicionalmente, como lo expresa Jeffrey Bury, ésto se complementó con: “redes de asesores políticos y económicos a través de toda Latinoamérica, [...] como una forma de modernizar las economías y brindar nuevas oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo” (Gwynne y Kay, 1999). Bajo este escenario, se dio paso a la sugerencia de los súper asesores y después de haber explorado el potencial³³ minero de los países latinoamericanos, en la década de los noventa, se dio carta abierta a la minería.³⁴ Así se puede hablar de cuatros momentos de la minería dentro de los países latinoamericanos, a partir de la década de los noventa, según Anthony Bebbington la primera etapa se da con la: “neoliberalización, que ha generado nuevas geografías de inversión minera y de los diez países del mundo que han recibido el mayor flujo de inversión entre 1991 y 2001, donde cuatro son latinoamericanos.” (Bebbington, 2007:164)³⁵ En el Ecuador para el año 2001, las concesiones mineras disminuyeron notablemente con la reforma a la Ley minera en el mismo año. Es importante mirar el Gráfico N°12 emitido por el Ministerio de Minas y Petróleo (2008), sobre la Evolución de las concesiones mineras desde 1991 al 2002.

“En la siguiente tabla se ve que el total de las concesiones mineras hasta el año 2007 que sumaban 4112. De ellas, 681 (17%) reportaban encontrarse en producción, mientras que el resto 3.341 (83%) se encontraba en la fase de pre factibilidad. Es decir en el país la minería ocupa un 11% del territorio nacional, pero solamente el 0,04% reporta actividad de producción.” (Bustamante, 2010, 88).



Una segunda etapa propuesta por José De Echave, se habría dado entre los años 2002 y 2003:

³³ Anexo N° 4 Historia de Exploración Minera desde los años 90 en el Ecuador

³⁴ Para Touraine en este tiempo habríamos entrado en una etapa de la “desmodernización”, cruzando una nueva “crisis del progreso”, cayendo subordinados a la cultura de masas y al repliegue sobre la vida privada. El papel del Estado es reducirse al mínimo.

³⁵ Sin embargo, el propio autor reconoce que ha existido una debilidad crónica tras la inversión minera, esto debido a que: “*el apoyo a los movimientos y activistas socioambientales para vincularlos y fortalecer lazos con activistas de Norteamérica, Europa y Australia sigue siendo una de las apuestas principales de redes transnacionales y de organizaciones del Norte quienes trabajan el tema de las industrias extractivas.*” (BEBBINGTON, 2007:164). De esta forma, se puede apreciar que esto ocurrió también en el Ecuador, con el discurso ideológico realizado a partir de mandato minero en Montecristi, se pudo para más de 3000 concesiones mineras en el país. Pero esto no habría incidido de manera significativa en el sector como se verá más adelante, y esto debido a un cambio en el discurso minero, el mismo que migra a una posición normativa que resguarda un sector estratégico del Estado ya al formular la Ley minera.

El 2002 y 2003 que corresponde al proceso de exploración y esbozo del proyecto minero, así como a los inicios de la articulación de la oposición a este, en el ámbito local. El tercer momento, al que por sus repercusiones principales llamaremos la <etapa local> de conflicto, se desarrolla el proceso de concientización y la sumatoria de alianzas. Una cuarta etapa, de ampliación de la arena del conflicto a escenarios nacionales y globales. (De Echave, 2009:49).

Aquí se destacan las redes y las conexiones (un juego de alianzas). Desde estos espacios se van asesorando diferentes grupos que realizan “el lobby” en pro o en contra de esta actividad extractiva.

Actualmente el Ecuador, el Gobierno ha visto en la minería la nueva fuente de ingresos fiscales para los próximos años, esto debido a dos hechos: 1) El cenit petrolero del Ecuador está pronosticado que ocurra para el 2030 y; 2) Al “descubrimiento de yacimientos en la Fruta del Norte y Mirador en Zamora Chinchipe abrieron el debate sobre la conveniencia o no de la implementación de la minería a gran escala.”(Bustamante, 2010:76) Frente a esto, la conceptualización que estaría detrás de esta extracción minera es: tener una minería que sea sostenible en el tiempo, bajo una extracción sustentable y responsable de la misma. Para ello, la nueva política pública ha establecido la creación de una infraestructura institucional, conformada por: a) El Ministerio Sectorial; b) La Agencia de Regulación y Control Minero; c) El Instituto Nacional de Investigación Geológico; d) Minero, Metalúrgico; e) La Empresa Minera Nacional. Mientras que el aporte de la nueva Ley Minera buscaría incrementar la responsabilidad social de las empresas en este sector.

Así, las nuevas regulaciones se daría alrededor de los siguientes artículos: El Art. 12 prevé tener una Empresa Nacional Minera, la misma que se registrará con la Ley de Empresas Públicas. Ésta empresa estará dotada de autonomía financiera y buscará mantener una centralidad a través de la regularización, incluso de los pequeños mineros. Con esta Empresa se podría beneficiar a la gente con un pago justo sobre su trabajo. Otro artículo que marca la diferencia para la ejecución de esta nueva política es el Art.15, en el que se declara de “utilidad pública” a todas las fases de la actividad minera, ejerciendo un mayor control sobre las fases. También se encuentra dentro del artículo 24, la regulación sobre las “áreas mineras especiales” en el cual se establece un plazo de vigencia de cuatro años para realizar investigación, previa a la futura extracción. Esto buscaría minimizar el impacto en estas zonas y sólo la empresa minera estatal tendría los primeros derechos de explotación sobre estas áreas. Pero, antes de

explotar, se tiene que verificar todos los pasos administrativos previos según el (Art.26), este control estará manejado a través de la ARCOM.³⁶ Todos estos cambios, apoyarían a una minería que aporte al “desarrollo local”³⁷ y nacional, respetando principalmente las funciones básicas de la naturaleza; lo que estaría en concordancia con los derechos de la naturaleza, que están garantizados en la Constitución vigente. (Capítulo Séptimo – Art: 71; 72; 73; 74).

Con la nueva normativa respecto a la renta minera, se garantiza una regalía del 5% de forma directa para el Estado, siendo esto una ventaja, ya que toda la utilidad ingresa a las arcas fiscales. Además se instaura las siguientes fases de la actividad minera sujetas a controles: 1.- Prospección; 2.- Exploración; 3.- Beneficio; 4.- Fundición; 5.- Refinación; 6.- Comercialización; 7.- Cierre de minas; donde el objetivo fundamental del Estado ecuatoriano es: mantener las facultades para declarar la caducidad de las concesiones por el incumplimiento de normas dentro de estas fases, lo que incluiría los derechos constitucionales si son violentados. Además, se trata de garantizar el proceso industrial en el sector, al incorporar un valor agregado a esta acción, logrando aumentar las utilidades, para ser re-invertirlas en las zonas donde se desarrollaría esta actividad. Para garantizar estos procesos, el Art.29 establece una subasta pública para el otorgamiento de las concesiones mineras metálicas. Mientras que la unidad de medida será a través de la hectárea minera, expresada en el Art. 32. Por otro lado, el plazo del tiempo de la concesión se establece en el Art.36 en el que se determina un período hasta de veinte y cinco años de una concesión. Este último artículo brindaría la “seguridad jurídica” que las empresas y las asociaciones buscan para sus inversiones.

Dentro de las nuevas modalidades contractuales de la Ley Minera es importante precisar que se dará un 3% de los ingresos por ventas a las localidades para proyectos de desarrollo sustentable (Art.40); y se brindará una ayuda a la pequeña minería para las operaciones de trituración, molienda, flotación o cianuración con una capacidad diaria de 50 toneladas (Art. 45). A esto se suma el “permiso” de la autoridad única del agua

³⁶ ARCOM: Agencia de Regulación y Control Minero.

³⁷ El desarrollo local, aparece como una fuente de redescubrimiento para estimular el desarrollo de abajo hacia arriba, en contraposición a las teorías de la modernización, pasando de este modo también de las teorías globalizadoras, hacia las fuerzas basadas en particularidades concretas, las cuáles se enfrentan a la entrega de competencias, desde los gobiernos centrales. En este sentido, se debe entender que esta concepción conllevan una visión sobre: la descentralización, la desconcentración y las autonomías.

(Art. 60). Algo relevante en la normativa actual es que se contempla la prohibición del trabajo infantil en la actividad minera (Art. 69), aquí el Ministerio de Relaciones Laborales tendrá que garantizar que este artículo se cumpla intensificando los controles en las zonas de explotación y lo más importante, por primera vez se establece la capacitación del personal minero (Art. 76), a través de técnicas que serán manejadas continuamente desde el Ministerio Sectorial, con el fin de ayudar en la regulación del sector. Mientras que en la preservación del medio ambiente se establece los estudios de impacto ambiental a partir del (Art. 78), aquí toma gran relevancia la licencia ambiental, seguido del tratamiento de las aguas en el (Art. 79), junto a ello se encuentra: el manejo de desechos (Art. 83), seguido de la protección a los ecosistemas dentro de la actividad minera en todas sus fases (Art. 84). Esto ayudaría a fortificar la garantía de los “derechos de la naturaleza” inscritos en la Constitución vigente.

Cabe mencionar varios mecanismo de seguridad (para garantizar los derechos de las personas aledañas a las zonas mineras) importante de la nueva Ley de minería es que en el (Art. 87), se contempla “el derecho a la información, participación y consulta,” la misma que se complementa con el (Art. 91), en el cuál se establece, el proceso para las denuncias de amenazas, daños sociales o ambientales. Seguido del pago de regalías en los Art. 92 y 93, donde se establece que el 60% de las regalías será destinado a proyectos productivos locales, donde el 50% de este porcentaje será destinado a las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. En este espacio, un artículo interesante es el 117 de la ley, ya que en éste, se instituye la “caducidad de la concesión” por la violación a los derechos humanos y, frente a éste, está la regulación de los derechos y obligaciones de las cooperativas y asociaciones, condominios y microempresas (Art. 133). Inclusive se prevé que la actividad minera en fondo marino, en el capítulo V, diligencia que estaría a cargo del Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico y la Empresa Nacional Minera. Bajo estos parámetros se trataría de afrontar los nuevos conflictos ambientales que podrían aparecer en los próximos años. Todo esto permite observar que la normativa actual estaría precautelando los intereses estatales sobre este sector estratégico. Pero, detrás de este gran recorrido se encuentra la gran pregunta de Bebbington: ¿Cómo influye las interacciones entre organizaciones y activistas locales e internacionales en la consolidación de los movimientos sociales ecologistas en la zona andina y, como

contribuyen dichas interacciones en construir capacidades para una <buena gobernanza ambiental-territorial> más favorable a las poblaciones excluidas en las áreas afectadas por la industria extractiva? Esta pregunta larga y compleja, al aterrizar, resaltan las siguientes interrogantes para desarrollarlas en este estudio: 1.- ¿Quiénes desarrollaron la política minera en el Ecuador?; 2.- ¿Sobre qué paradigma del desarrollo se basa su propuesta y su alcance?; 3.- ¿La pequeña minería y minería artesanal pueden tener un proceso sustentable? (tenemos la tecnología); 4.- ¿Qué sectores son los más afectados por esta nueva política pública minera?; 5.- ¿Qué derechos están en juego?; 6.- ¿Qué actores se oponen a la minería, y por qué? Desde aquí se puede tomar diferentes líneas de reflexión para análisis del caso. De momento se quedan planteadas estas interrogantes. Pese a toda esta evolución de la norma, existe un conflicto, el mismo que nace de la siguiente conjetura “la exclusión de algunos grupos sociales indígenas en la construcción de esta normativa (Actores con poder político y de movilización), su participación fue nula en el proceso, pese a estar amparada desde la propia Constitución su intervención, fueron excluidos, dejando una pregunta en el aire: ¿En dónde se quedó la gobernanza interactiva-participativa que el Gobierno de la Revolución Ciudadana estaba promocionando? Esta interrogante evidencia, una vez más, la importancia que tiene la deliberación política en la “acción pública”, es decir en la construcción de la norma.

La política pública y los derechos colectivos

Al determinar una política pública se establece una visión sobre el mundo y los procesos a realizarse dentro de un Estado. Sin embargo, algunos de estos procesos a veces terminan atentando contra grupos vulnerables de la sociedad. De esta manera, para Fontaine existirían dos actores fundamentales:

Dos actores persiguen un proyecto a largo plazo: el proyecto del Estado se expresa comúnmente en términos de unidad del Estado-nación y del territorio nacional; el de las comunidades se refiere a la defensa de un estilo de vida particular, asociado con una identidad y un espacio de vida <hábitat o territorio> (Fontaine, 2010:58).

De ahí que, muchos grupos económicos temen la reivindicación de los derechos colectivos, asociados a los grupos étnicos y nacionalidades. Para Touraine, la desmodernización enseña que no hay respuesta individual y colectiva positiva que no

consista en la combinación de exigencias contrarias. Porque, el individuo se recompone y transforma en sujeto, al superar la apertura de los mercados y la clausura de una comunidad, pero sobre esta moral “el sujeto”³⁸ debe apoyar a la “organización social” si quiere prevalecer su propia unidad.

Ahora, en el reconocimiento de los derechos colectivos, el principal problema se daría cuando dentro de las protecciones externas, un grupo llega a reclamar el derecho de autogobierno, el mismo que confiere poderes a unidades políticas más pequeñas. De esta manera, para ejercer este derecho se debe entregar “competencias” propias o delegadas desde el Estado, hacia las comunidades. La cuestión aquí es: ¿Qué intereses deben prevalecer: los del Estado o de la comunidad? Dentro del estudio de Bustamante sobre <los matices para pensar la minería en el Ecuador>, se precisa que: “la minería es una actividad de interés nacional estratégica, por lo que los dueños de la superficie no tienen derecho a poner obstáculo a la actividad minera [...] la ley prevé que las compensaciones se establecerán por acuerdos voluntarios, pero no señala mecanismos de mediación ni de tratamiento de eventuales conflictos” (Bustamante, 2010:78). De esta manera, queda claro que los intereses del Estado prevalecen, sobre cualquier otro ente, grupo, compañía o pueblo; y esta idea se acogería a lo que consta en los artículos constitucionales: 313, 314, 315 y 317 y, obviamente en el Plan de Desarrollo Nacional articulado desde la Senplades, los intereses del Estado son de vitalidad.

Por otro lado, en el Ecuador la normativa para la descentralización de competencias es extensa. Así, en la Constitución vigente se encuentran redactados varios mecanismos para efectivizar esta actividad, en los Art. 132; 133 y 134; a esto se suma el Título V, el amparo del derecho para la “Organización Territorial del Estado”(Artículos Constitucionales 238 al 241), especificando los derechos de los gobiernos autónomos. Otra normativa jurídica que ingresa en este debate será el “Régimen de Competencias,” el mismo que abraza los artículos del 260 hasta el 269. Aquí también se reconoce el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y sin desmerecer por su posición encontramos los derechos y principios

³⁸ Para Touraine la defensa del sujeto es fundamental ya que la: “subjetivación no sería una fuerza tan poderosa de transformación e impugnación social si no se planteara como ruptura con los mecanismos de reproducción cultural y control social. Es por eso que el sujeto siempre está de algún modo fuera de sí o más bien es por eso que cada uno de nosotros es excepcional, único en la medida en que lleva al sujeto en sí.” (Touraine, 2000:84) Bajo esta idea la afirmación del sujeto debe ser entendida primero como, que el sujeto es voluntad, resistencia, y lucha. En segundo lugar, no hay movimiento social al margen de la voluntad de liberación del sujeto. Lo que prima en la transformación del sujeto es su libertad.

internacionales, enmarcados en el tratado 169 de la OIT. Bajo este extenso cuerpo legal se manejará el control y regulación de la minería. Ante todas estas reglamentaciones jurídicas, se reconoce que la planificación era un desastre, ya que:

La multiplicación de planes locales no significó un ordenamiento a escala superior. Con muy poca reflexión geográfica y territorial, la mayoría de estos ejercicios particularizaba una realidad espacial sin conexiones, flujos y relaciones con el resto de las unidades territoriales similares o superiores. El resultado de estos esfuerzos sin referencia geográfica concreta fue traducido en listados de objetivos, metas y actividades en búsqueda de financiamientos públicos y privados - tanto a nivel nacional e internacional (Grupo Faro, 2010:4)

Actualmente, con la nueva institucionalidad y funcionalidad de la misma, se espera que la articulación desde la SENPLADES pueda redirigir la activación y la ejecución de estas políticas públicas de territorialización a lo largo del país, partiendo de esta nueva normativa sin afectar a comunidades locales. Sin embargo, en la práctica, la dificultad sobre la protección de los derechos de estos grupos étnicos y nacionales, se daría cuando entran en conflicto los “derechos civiles y políticos” que legitiman y legalizan al propio Estado y a sus individuos, volviendo a un problema de fondo, que es la aparente ruptura del “principio de igualdad” sobre los individuos de una sociedad.

Para entender ésto es necesario clarificarlo con un ejemplo:

Algunos autores estiman que estos grupos “**pueden**” respetar los derechos de primera y segunda generación. Sin embargo, para evitar posibles desentendimientos, estos grupos, “**tienen**” que respetar los derechos civiles y políticos. Para aclarar estas ideas, se presenta el siguiente ejemplo: “Si una mujer de una tribu india considera que sus derechos han sido violados por su consejo tribal, puede apelar a un tribunal tribal, pero no puede, (excepto en circunstancias excepcionales) apelar al Tribunal Supremo (M.JUSTICIA, 2009:9).

En el ejemplo abordado se estaría irrespetando los derechos individuales, donde existiría una obstaculización de la ejecución de la política pública de la justicia³⁹ y se estaría también vulnerando la política pública de seguridad.⁴⁰ Dando paso a una disputa sobre los objetivos de la política pública estatal, dejando algunas preguntas al respecto: ¿En qué medida estas políticas públicas son un logro o un fracaso?; ¿Cuáles son los casos excepcionales? -(la muerte); ¿Qué es la justicia indígena?⁴¹ Sin duda, temas para otra discusión, pero que presenta la dificultad de estos derechos colectivos dentro del

³⁹ Una política pública, que busca la dignidad e igualdad entre las personas, aquí se violarían algunos derechos humanos inmersos en la carta de la ONU.

⁴⁰ La política pública sobre las personas- el orden público y la cual estaría sujeta a garantizar algunos derechos constitucionales.

⁴¹ La justicia indígena al ser ancestral y purificadora, se presenta bien ante los ojos de la sociedad, pero a veces por las aberraciones de las propias comunidades, parecen reflejar los castigos de la hacienda con actos que a veces son inhumanos ante la sociedad.

sistema social ecuatoriano, al tratar de conjugarlos con las políticas públicas de los diferentes sectores. Sin embargo, bien o mal, el objetivo de las protecciones externas lo que busca es: “asegurar que la gente pueda mantener su forma de vida, si así lo desea, así como las decisiones de personas ajenas a la comunidad no le impidan hacerlo”. (M.Justicia, 2009:15). Pero, frente a la Ley Minera, ¿qué fue lo que sucedió? y quizás una suposición sobre la respuesta es que toda su conflictividad fue ocultada y lo que se logró es migrarla hacia la Ley de Recursos Hídricos, la misma que se encuentra suspendida, amparada en un proceso que no está normado por algún reglamento o una ley específica como es el mecanismo de la “consulta pre-legislativa o consulta previa”.

La Conflictividad Social

Dentro de la emergencia de un conflicto, éste pasa de un estado “latente” a otro en el que es “percibido.” En palabras de Josep Redorta: “no es que el conflicto no existiera antes sino que la manifestación del mismo, podrá dar cuenta de que ya se daban las condiciones para su aparición.” (Redorta, 2007:87). Entendiendo de esta manera que un conflicto presupone un determinado clima social, que es único o que se puede reproducir dentro de un tejido social determinado o afectado. De hecho, según Redorta, nacemos en medio de conflictos y el crecer presupone enfrentarnos y resolverlos, todos estos procesos desembocan en un sujeto más complejo, expresado a través de la cultura. En base a lo anteriormente señalado, se debe partir desde el análisis de los discursos, donde se podrá identificar los valores que utilizan las partes de un conflicto. Así, para un mejor entendimiento hay que deducir la construcción de la acción conflictiva desde los diferentes niveles ideológicos, a continuación se presenta el gráfico de la Estructura de la acción conflictiva, el mismo que servirá para ser una base del análisis del caso.



Fuente: REDORTA

Adaptación del autor: Iván Romero.

Si se parte desde este esquema y su temática, un conflicto presenta un patrón que debe ser cartografiado a fin de entender la configuración de las relaciones, estableciendo el núcleo y el cauce del conflicto. De ahí que la codificación de la Teoría de Sistemas, ayuda a comprender las diferentes particularidades de determinado sistema social. Para mayor referencia de aquello se puede adentrar en los estudios de Parsons y Luhmann, pero para referencia del caso de estudio dentro de la argumentación, se debe entender como componentes del Sistema Social: 1.- Los ROLES, los mismos que agrupan funciones; 2.- Las COLECTIVIDADES, los cuáles agrupan personas; 3.- Las NORMAS, éstas agrupan pautas o reglas; 4.- Los VALORES, aquí se agrupan las ideas. Bajo esta estructuración, Parsons plantea como “acción social a cualquier conducta humana, ya sea individual colectiva, consciente o inconsciente.” (Redorta, 2007:106). Lo relevante del estudio es que: a cada proceso se le puede vincular un patrón para poder analizar un conflicto.⁴²

Por otro lado, hay que reconocer que el papel de los movimientos sociales fue oponerse a los elementos de la “sociedad industrial”, basándose en una política de vida y desde aquí se ha planteado la transformación de la democracia industrial hacia una democracia representativa y hacia una democracia directa. Los movimientos sociales fueron en gran medida moralistas, a lo largo de los noventa; pero en la reconstrucción de la identidad personal. Actualmente, los nuevos movimientos son culturales y apelan al sujeto mismo. Entonces:

Con frecuencia los movimientos culturales y los movimientos históricos combaten entre sí. Los segundos refuerzan el Estado, apelan a la tradición, imponen la homogeneidad; los primeros desbordan por arriba el nivel nacional o comunitario, a través de los llamamientos de la ecología política o los movimientos humanitarios, y por abajo cuando reclaman la protección de las minorías, el reconocimiento de los derechos de las mujeres y más en general la defensa de los derechos personales (Touraine, 2000:117)

Sin embargo, los dos movimientos se presentan en los “movimientos societales”, los cuales existen en los lugares, donde la lógica de la técnica y los mercados entran en conflicto con el sujeto. Por ello, las acciones colectivas parten y son más visibles detrás de la oposición a las fuerzas económicas y políticas que se desarrollan con la lógica de la globalización. En este sentido, Touraine reconoce que: “no existe movimiento social puramente democrático, ni crisis revolucionaria sin contenido democrático.” (Touraine,

⁴² Anexo N° 9 EL PATRÓN DE LOS CONFLICTOS, DEFINICIÓN OPERATIVA

2000:129) Aquí la estrategia es: entrelazar las acciones de ruptura con las acciones democráticas a favor de defender las libertades y las propias instituciones de la democracia liberal.

De aquí la importancia del “Poder Constituyente”, ya que éste es trascendental para salir de cualquier Crisis Orgánica de un Estado. En el Ecuador esta crisis se presentó en la esfera de la representación y de la institucionalidad desde mediados de los años noventa hasta aproximadamente el año 2007, y para la solución pragmática se apuntaló a la Asamblea de Montecristi la cuál cambió el modelo de Estado. Sin embargo, no logró cambiar al “sujeto político”; y como lo sostiene Giorgio Agamben (2001) en su obra “Medios sin fin- notas sobre la política,” la política contemporánea al tratar de alinear un destino común para las naciones, alineado al ser lingüístico, presenta un hecho devastador ya que: “el experimentum linguae en todo el planeta desarticula y vacía tradiciones y creencias; ideologías y religiones; identidades y comunidades” (Agamben, 2001:73). Con este proceso peligra el propio sujeto, así se puede reconocer como lo expresa Foucault que en la actualidad “lo que está en juego es la vida”.⁴³ Sin embargo desde Antonio Negri, se plantea la importancia del “Poder Constituyente”, él mismo que debe ser entendido como la propia democracia y en efecto la oportuna revolución; ya que es un poder omnipotente y expansivo, pero éste poder debe tener una limitación temporal y espacial, cuya acción al fin, debe ser reducida y regulada hacia una nueva formalidad racional.⁴⁴

Negri, en su estudio parte de la lógica Weberiana basada desde: el poder carismático y el poder racional, y entiende que: “el poder constituyente tiene del primero la violencia de la innovación; del segundo, la instrumentalidad constitutiva: él pues, de improviso, forma derecho positivo, según un proyecto innovador que funda un paradigma de racionalidad.” (Negri, 2000:25). La pregunta que nace de esta suposición es: ¿Qué ocurre cuando el nuevo pacto social, incumplen con las normas acordadas?; sin duda, otro conflicto social. Pero lo más grave sucede cuando una parte del conflicto (El Estado) declara intenciones hostiles hacia los derechos de resistencia del “otro” (individuos o colectividades), inclusive usando la violencia, que implícitamente lleva al

⁴³ .” En este siglo, la política se ha convertido en biopolítica donde la concepción del pueblo puede darse en la inclusión o exclusión (zoé y bíos).

⁴⁴ Es importante que en los procesos de cambio, el régimen de transición sea corto y efectivo, sólo así se podrá cohesionar las nuevas reglas e instituciones, que rijan el poder transformador de la sociedad y del Estado.

aniquilamiento física del otro. y ¿hasta qué punto la sociedad civil debe tolerar al Estado centralizador y vigilante?, ¿Hasta qué punto la reacción debe ser recíproca?. Bajo estas medidas extremas hay que recordar a Webber, quién refiere que todos los actores son: seres humanos y esto incluye a los actores populares y a los colectivos. Desde esta idea hay que reflexionar y cuestionarse ¿Por qué hacernos daños?; ¿Por qué la exclusión? Por ello, hay que saber manejar la Conflictividad Socioambiental detrás de los Sectores Estratégicos, que al momento sería el punto de inflexión en los problemas socio-ambientales en el Ecuador.

Legitimidad y legalidad de las leyes

En el Ecuador existe una historia de terror, tras haber vuelto al sistema democrático 1978, donde la partidocracia (los partidos políticos tradicionales), posteriormente a sus malas acciones y decisiones, ha logrado crear una actitud de inconformidad desde la sociedad hacia el sistema político,⁴⁵ desatando un problema que pone en tela de duda la “legitimidad y la legalidad” de todos los procesos políticos que se dan en el país. Hechos que han puesto a la democracia ecuatoriana en un constante riesgo.⁴⁶ Detrás de esta realidad, hay que tener presente los conceptos que están dentro de la Teoría de las Organizaciones, los cuáles son presunciones, producto de las insatisfacciones crecientes;⁴⁷ y es, a partir de aquí, que se tiene que hablar de “niveles de legitimidad.” Entendiendo que esta legitimidad se encuentra en un flujo político (cambiante-inestable), que se maneja desde las “acciones y los discursos” de los individuos políticos e instituciones. Retomando a Martin Barbero, “el sentido de los discursos se inscriben en el conflicto y la dominación, hechos que se reconocen como parte integrante de la lógica productiva de la sociedad.”(Barbero, 1978:112). A esta posición

⁴⁵ Para Huntington es necesario que la sociedad mantenga un elevado nivel sobre lo que es la comunidad y dentro de ello la expansión de la participación política, lo cual debe estar acompañado de instituciones fuertes complejas y autónomas. Evitando a los salvadores del momento “los outsiders”. Todo esta postura de Huntington se basa en la reflexión de que : “*La corrupción de la oligarquía enciende la envidia de los grupos que surgen. El conflicto entre la oligarquía y las masas estalla en lucha civil. Demagogos y muchedumbre callejeras preparan el camino para el déspota.*”(Huntington,1997:86). Así la medida de la descomposición política en un periodo de modernización depende de la naturaleza de las instituciones “políticas tradicionales”. Para muchos personas se avanzado exitosamente con los cambios en inversión social con el Gobierno de la Revolución Ciudadana, pero también se ha intensificado la corrupción y la incidencia en la toma de decisiones en las funciones de control, rol que desde la actual constitución debería estar manejado desde los ciudadanos. Aquí talvez falta mayor transparencia y verdadera participación, la misma que debe estar basada e los principios de libertad ye igualdad.

⁴⁶ El último hecho que constata el riesgo de la Democracia en Ecuador, fueron los hechos suscitados el de 30septiembre del 2010.

30S

⁴⁷ Aquí se debe revisar el Anexo N°7 LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

se le debe añadir, la Ética del Discurso sumado a la Teoría Política, porque la unión de estos dos elementos serán determinantes para abrir espacios de entendimiento y posibles soluciones para los problemas de la “legitimidad y legalidad” al interior del sistema político.

Los elementos antes mencionados, desde la perspectiva de Federico Gallegos, estarían dentro de la Teoría Discursiva del Derecho y la Democracia, proponiendo cuatro dispositivos dentro de esta teoría, que ayudarían a tener “factibilidad y validez” desde la acción comunicativa propuesta por Habermas donde su argumentación sobre “la acción política presupone la posibilidad de decidir, a través de la palabra, sobre el bien común.”(Habermas, 1999:15).

“- el derecho moderno no sólo puede ser un medio fiable para garantizar la coexistencia pacífica y armoniosa de los diferentes estilos y formas de vida, sino que también pueden ser un mecanismo apropiado para la regulación de la interacción estratégica; 2.- pero sólo puede cumplir de manera adecuada estas funciones, sólo puede hacer las veces de un verdadero factor de aglutinamiento o cohesión social, si es legítimo; 3.- legitimidad que, en su calidad de derecho puesto o creado por un legislador histórico particular, sólo le puede venir del procedimiento democrático de creación del derecho; 4.- procedimiento que ha de garantizar las condiciones para que los ciudadanos, mediante su participación en los procesos de entendimiento, puedan determinar ellos mismos a qué normas quieren someterse como destinatarios del derecho. (Gallegos, 2008:xx).

Sin embargo, después de comprender estos dispositivos, ya en la función lógica del poder de un Estado, esta legitimidad debe estar atribuida a las instituciones del mismo,⁴⁸ ésto se refiere a los contrapoderes del Ejecutivo, considerando como principal institución del contrapeso a la Asamblea Nacional (Elegida democráticamente), la misma que se fundamenta en la diversidad de sus representantes.⁴⁹ En este punto, será importante la moral Kantiana, que se practicaría en la ética discursiva, ya que detrás de este proceso habría una visión más amplia sobre la legitimidad, la misma que se transforma en un apoyo o desaprobación de la política pública de un régimen. Mostrando que la legitimidad está atravesada por los flujos políticos, cuyo mecanismo de mediación es el discurso, el mismo que es atravesado por la fluidez comunicacional. Esto en cuanto al discurso, pero en las acciones, para Nicolás Loza Otero, la definición clara de legitimidad parte de: “lo lícito y lo justo”, idea que nace del principio de

⁴⁸ Los subsistemas para Habermas son: lo Económico, lo Político y lo Sociocultural, el primero es una estructura normativa que se maneja en las relaciones de producción, el segundo con el Estado las instituciones públicas, el tercer subsistema se mueve por un sistema de status y las formas de vida sub-culturales.

⁴⁹ Estos actores identifican a muchos individuos, ya sea por sus lineamientos filosóficos o posturas ante de un determinado estilo de vida o la forma de tomar decisiones bajo un determinado tema de discusión.

legitimidad que es: “la creencia de que existe un atributo vinculante de la autoridad o institución que favorece la obediencia, en tanto que legitima el acto,” (Loza, 2008:56) y dentro de esto: las creencias, el deseo, la información y la acción. Sin embargo, el propio autor destaca una dificultad dentro de los procesos de la gobernanza, que se presenta en la idea de mantener actores “legítimos e impopulares”. Donde la pregunta clave es: ¿Cómo evolucionan las actitudes de respaldo al régimen y a sus piezas?, ¿Qué acciones son legítimas? Para poder contestar esta pregunta es necesario dar forma al debate público con un gran margen de tolerancia. Partiendo de estas interrogantes, es evidente que hay que trabajar sobre el sujeto político, porque: “El poder ya no es del príncipe que impone sus decisiones arbitrarias y ni siquiera el del capitalista que explota al asalariado, [...] El sujeto es la afirmación de la libertad contra el poder de los estrategas y sus aparatos; contra el de los dictadores comunitarios [...] la apelación al sujeto es la única respuesta a la disociación de la economía y la cultura, y también la única fuente posible de los movimientos sociales” (Touraine, 2000:19-21) Así, detrás de la “reforma política” que se lleva a cabo en nuestro país, se observa un proceso de transformación que sólo será posible, si él “sujeto político” reconoce al otro “sujeto” como su igual dentro de un proyecto instrumental. Ésto definiría a una sociedad multicultural, de lo contrario, la propia diversidad de lo social estaría condenada a desaparecer o a ocultarse en el tiempo.

Si no se presta más atención a estos procesos que legitiman por detrás el diseño de las políticas públicas, por más derechos que encierre una Constitución, la legalidad y la legitimidad de las leyes quedarán obsoletas en el corto plazo. Pues, las mismas cambiarán cuando se reestructuren las fuerzas políticas del Legislativo (Congreso, Asamblea, Parlamento) o el poder Ejecutivo, socavando una vez más, la falta de continuidad en la política pública del Estado Ecuatoriano en todos sus ámbitos.⁵⁰

Conforme a Bebbington: “de la legitimidad y de la forma cómo se irán solucionando tales conflictos dependerá que el auge minero termine consolidando la democracia o por el contrario, endureciendo prácticas autoritarias, clientelistas y centralistas.”(Bebbington, 2007:25). En base a esto hay que preguntarse: ¿Qué está pasando en el Ecuador tras la regulación de la minería?

⁵⁰ Esta es una tendencia que se ha situado en la esfera política del país desde el regreso a la democracia en 1978, hasta ahora. Evidenciando que no existe un “plan de país mínimo” consensuado entre la “sociedad política.” Inclusive con este nuevo gobierno y su nueva política de participación ciudadana.

Mecanismos autoritarios vs. Neo-constitucionalismo

Desde la visión de Roth, se mantiene una hipótesis sobre la construcción de las políticas públicas y, para desarrollarla, hay que tener presente que el Estado no es una institución homogénea, de esta forma es “probable que el Estado aparezca fuerte en algunos períodos, débil en otros, fuerte en algunos sectores y débil en otros[...] y esto sin perder de vista que es posible que la política pública surja, a pesar de todo, como un resultado de una configuración de poder de tipo “state-centered o society-centered”, pero sólo de manera ex-post, es decir como conclusión de investigación.” (Roth, 2007:32). Bajo esta reflexión, se debe admitir que el proyecto alternativo que se desarrolla en el Ecuador desde 2007, posicionó un nuevo modelo estatal inmediatamente al ganar en las urnas. Esto incluyó reformar la Constitución y rediseñar la estructura institucional del Estado.⁵¹ La propuesta en sí, fue terminar con el paradigma neoliberal que se había delineado a través de las políticas públicas desde los Gobiernos de la Partidocracia (80’s-90’s- hasta el 2006). Indudablemente, cada proceso de cambio conlleva resistencia, pero debido al gran apoyo con el que contaba el movimiento AP, las primeras reformas pasaron sin ningún conflicto, pero conforme avanza el proceso y tras desarmar un aparato de poder constituido, en la actualidad se habla de una política con tintes totalitarios, pero ¿hasta qué punto es cierta esta afirmación?. Un pensamiento necesario para contestar la anterior pregunta es la idea manejada por Foucault, en su libro: “El orden del discurso” (2002), quien expone el simbolismo en la disconformidad entre el “ver” y el “decir”, en donde coexisten diferentes nociones debido a la complejidad social. Partiendo de este supuesto, se puede decir que en el Ecuador tenemos una Constitución muy amplia, en la cuál es difícil que el Estado pueda garantizar todos sus derechos a todos sus actores y más cuando la reforma política que se está llevando a cabo, está marcada por volver a centralizar el poder político y económico en el Estado. Por ende, habría una disputa de lucha de poder, con el poder pre-establecido. En este sentido, se puede ver los derechos en el papel, pero no se puede decir que todos se cumplan. Transgrediendo así, la propia idea sobre la democracia, que se presenta como un régimen político, que permite a los actores sociales formarse y obrar libremente, en el interior de un Estado democrático. Esta última idea se ha perdido

⁵¹ Anexo N° 8 REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

aparentemente por el accionar absorbente de la Revolución Ciudadana en su afán de ejecutar la reforma política y su objetivo de re-institucionalizar al país bajo una lógica nacionalista-reformista. Sin importarle las consecuencias de manejar mecanismos autoritarios, para lograr sus fines. Un claro ejemplo de ello son las leyes que han pasado por el ministerio de la ley “sin debate” y sin el voto mayoritario de la Asamblea Nacional; usando finalmente viejas tretas de la llamada Partidocracia para la aprobación de varias leyes.

Por otro lado, al reflexionar sobre los “mecanismo autoritarios,” es necesario retomar las ideas de Federico Gallego Vásquez, en su obra: “Ética del Discurso y Teoría Política” (2008), quien detalla una argumentación sobre la idea siguiente: Sólo podemos ver lo que estamos preparados para ver. Así el autor destaca que: “podría pensarse que es necesario distinguir aquí entre casos de <ver> y casos de <interpretar> lo que se ve.” (Gallego, 2008:30). Detrás de esta reflexión, algunas prácticas parlamentarias están bien cuando las hace el Gobierno de la RC y las mismas prácticas parlamentarias están mal cuando las hace la oposición. De esta forma, lo que Gallegos plantea es:

Lo que tenemos que hacer es proponer teorías y someterlas a un examen crítico: la razón y la experiencia no operan como fuentes del conocimiento, sino como elementos para la crítica del conocimiento. El método de la ciencia es, entonces, un método de conjeturas y refutaciones: las teorías científicas son hipótesis o conjeturas que formulamos con el ánimo de explicar ciertos aspectos de la realidad (Gallegos, 2008:36).

Frente a la anterior abstracción (sobre las prácticas parlamentarias), sería un análisis que se estaría quedando en la moralina,⁵² como un discurso común de preocupación social, sin un método serio detrás de ello. Estos supuestos mecanismos autoritarios (Entendiendo que parte de la autoridad legítima) estarían en la propia Constitución, la misma que fue diseñada para mantener un modelo “hiper-presidencialista-constitucional”,⁵³ con una ambigüedad intencional en su articulación, donde su aplicación dependerá de la interacción que realicen los ciudadanos con los diferentes elementos para poder exigir se cumpla sus derechos y principios, que garantiza esta nueva Constitución. Además, en el nuevo modelo estatal que nace de la Constitución y trae consigo la instauración de instituciones, plan de gobierno y elementos que dispone

⁵² Moralina: Un visión superficial, que maneja un discurso moral sobre las acciones de los individuos.

⁵³ El objetivo de AP en Montecristi fue diseñar una Constitución para manejar la política pública del país, de acuerdo al ideario amplio de AP. De esta manera se puede decir que no es una Constitución que durara más 300 años, esta persistirá lo que duré la Revolución Ciudadana.

la articulación de las políticas públicas desde el articulado Constitucional. Todo esto se lo refuerza en el capítulo segundo de la Constitución:

CRE, Capítulo segundo

Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Al dar paso a la reforma política con la Asamblea Constituyente de Montecristi, se dio carta abierta a la expansión y al blindaje del poder Ejecutivo. Donde por más derechos constitucionales que existan, individuales y colectivos, los intereses del Estado son los que prevalecen. Entonces, lo que buscaría la Constitución aprobada en el 2008, es forjar una gobernanza participativa. Sin embargo, la Constitución hasta el momento ha logrado mantener una gobernanza jerarquizada dictaminada desde la autoridad.

Sin embargo, un dato importante que se debe resaltar aquí es que la propia Constitución brinda la posibilidad de que las políticas públicas sean revertidas. Esto dependerá de la fuerza con la que se utilice “la Constitución” por parte de los ciudadanos; éste sería un avance del neoconstitucionalismo dentro del sistema ecuatoriano. Por ende, los mecanismos autoritarios estarían en el discurso y en las acciones del gobierno, pero esto por la falta de una ciudadanía participativa políticamente activa (Especialmente de sectores de la oposición). La pregunta que se detalla en este tema es: ¿Dentro de la participación estamos a la par “Sociedad vs Estado?”, todos estos hechos ponen en evidencia que, detrás del “poder” existe la idea de “vigilar y castigar”. Si retomamos la obra de Michael Foucault, entendemos que <el poder> es: la razón que “ve”, la razón que “controla”, la razón que “domina.” En este

sentido, el poder tiene una capacidad enorme de imponer la verdad y todo esto, manejado desde el discurso político. A esta reflexión hay que sumarle la visión de Nicolás Maquiavelo, quien afirma que “el poder” se compone de tres momentos: 1.- Acceder al Poder; 2.- Expandir el Poder; 3.- Mantenerse en el Poder. Al combinar estas reflexiones entonces nace la siguiente pregunta: ¿A qué precio se debe mantener el poder? y ¿en dónde se ubica el poder de los mandantes?. Algo que se debe reconocer al final es que, con la constitución del 2008 se blindó y se extendió el poder del Presidente, dentro de la “acción pública y la acción política”. En cierta medida no habría mecanismos autoritarios, sólo un buen manejo estratégico de los tiempos políticos y de los dispositivos que tiene la actual Constitución, que a la vista de la oposición son mecanismos perversos. Quizás la intolerancia en los discursos del presidente, Eco. Rafael Correa, sean exacerbados, pero no hay que olvidar que esa fue su manera de hacer política y fue la estrategia con la que ganó su plan de Gobierno, incluso promoviendo un objetivo de Estado, promocionado como el Buen Vivir.⁵⁴

El hiperpresidencialismo constitucional, puede ser analizado desde las diferentes facultades que recaerían en la mano del Presidente de la República, entre ellos el mecanismo como el veto presidencial, la firma de decretos de excepción,⁵⁵ el estado de excepción (Art. 164 y 165), seguido de otro mecanismo como el “ministerio de la ley”, y las leyes denominadas como “proyectos económicos urgentes”, finalmente el veto parcial y total de la leyes, donde incide el poder del Ejecutivo. Además, a esto se suma el artículo constitucional 137, en cual se expresa: “Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamental.” Con estos dispositivos, se ha manejado la agenda política del país y de los contrapoderes del Ejecutivo. Sin duda, acciones inicuas, ya que el régimen gobierna en solitario. Alejado de los movimientos, organizaciones sociales, una muestra de ello se observo en la aprobación de leyes del 2009 al 2010.

El poder arma su propio andamiaje, de símbolos y jerarquizaciones, transfigurando al individuo en el proceso. Por ende, para revertir los mecanismos de tinte autoritario se debe reforzar el accionar del individuo (Ciudadano, actor, sujeto político, pueblos, etc.).

⁵⁴ Sería interesante realizar un estudio sobre el desplazamiento de las diferentes conceptualizaciones sobre el Desarrollo frente a la conceptualización que se maneja en los planes del Gobierno sobre el Buen Vivir. Y finalmente realizar la evaluación de sus indicadores para mirar que paradigma fue el mejor en ser aplicado y por qué.

Para Pereyra es necesario partir del enfoque de North: “el individuo es el punto de partida porque busca garantizar las condiciones que permiten el libre desenvolvimiento de sus potencialidades.” (Pereyra, 2009:4). Sin embargo, las propias nociones del individuo (Desde las Teorías del Individuo) mantienen serios problemas basados en la autonomía del sujeto coherente, el mismo que se ve desvirtuado cuando el poder lo corrompe o lo descompone. Así el mayor peligro que sostiene Pereyra es: “que el peligro de que el nuevo institucionalismo caiga en una concepción fundacionalista de la política, radica en el tratamiento que hace de las nociones de representación, inestabilidad institucional y dependencia de la trayectoria” (Pereyra: 2009:5). En el Ecuador, bajo el discurso anti-imperialista, anti-partidos, pro-igualdad, pro-derechos humanos, pro-ambiente, participación, transparencia, etc.; el Gobierno de la Revolución Ciudadana se adueñó del espacio discursivo de todos los movimientos sociales, llegando a desplazarlos en el tiempo, y por ende, eliminándoles del proceso de la toma de decisiones. Esto es necesario re-inventarlo y re-construirlo, aquí se vuelve a presentar la noción de que: la Sociedad hace al Estado y no al revés.

La toma de decisión y la democracia

Después de haber expuesto la realidad ecuatoriana, a partir del nuevo Estado Constitucional de Derechos y sus diferentes mecanismos, es necesario comprender cómo esta nueva estructura incurre en la toma de decisiones dentro de las políticas públicas dentro de la funcionalidad de la democracia. Así, desde la perspectiva de André-Noël Roth, se pueden visualizar varios “modelos sobre la toma de decisiones”⁵⁶ como: 1.- El modelo de la racionalidad absoluta; 2.- El modelo de la racionalidad limitada; 3.- El modelo incremental o de ajustes marginales; 4.-El modelo de la anarquía organizada; 5.- El modelo del Public Choice; y finalmente el más acertado para el caso de estudio de esta investigación “el modelo de los tipos ideales” de Jürgen Habermas, conformados por un conjunto de modelos como: el modelo decisionista, seguido del modelo tecnocrático y, como resultado final, el modelo pragmático. Para entender la aplicación del modelo habermasiano, Roth parte de la explicación del primer modelo

⁵⁶ Revisar Anexo N° 11 Modelos de tomas de decisiones

(Decisionista), donde “la Concepción clásica de la decisión política que postula la subordinación del científico al decisor político. El científico propone medios racionales para alcanzar objetivos elegidos por el político a partir de criterios no racionales (los valores).” (Roth, 2007:103). Para entender el modelo tecnocrático, como segundo elemento del tipo ideal, Roth señala que se debe invertir la relación anterior y en ésta se subordina el político al experto. El tercer modelo, Habermas lo construye como modelo alternativo. Así, el modelo pragmático busca la conciliación entre “la posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón científica y la posición que se justifica a partir de criterios y valores políticos.”(Ibíd). En este sentido, para Roth, el modelo pragmático buscaría “conciliar el saber técnico y los valores mediante el dialogo público entre expertos científicos, políticos y la opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía.”(Ibíd.) Entonces, con la participación de diferentes sectores en la acción pública, intentaría evitar los actos autoritarios encerrados en el “yo decido” y los actos de corte científico enunciados en el “yo soy el experto”. De esta forma, lo que se buscaría aquí para Roth es: decisiones que surjan de la confrontación de argumentos, en un dialogo entre saberes, conocedores o expertos en los temas. De esta manera, se tiene que abrir dentro de la acción pública y del espacio de la justicia una conciencia social que acepte, ya no sólo a una cultura occidental (mono-cultural basada en la razón) sino a una cultura -multicultural (Conformada desde los saberes ancestrales). Finalmente, para que este modelo participativo funcione en la realidad, para Roth, es necesario garantizar que:

Los políticos y ciudadanos tengan un nivel de formación y disponibilidad de tiempo suficientes para garantizar una participación activa en el debate, también los científicos deben hacer esfuerzos de vulgarización para poder comunicar sus puntos de vista y los resultados de sus investigaciones; además, los actores deben tener apertura intelectual para aceptar la condición y tener capacidad de empatía y voluntad para buscar soluciones aceptables por todos; los participantes deben actuar con las cartas sobre la mesa para generar la confianza necesaria. (ROTH, 2007:104).

Con esta última reflexión, es evidente que los discursos extremistas no aportan en nada a los debates dentro de la acción pública y, de igual manera, las posiciones tecnócratas que muchas veces no se ajustan a los problemas reales. Sin duda, la sensatez de los discursos y la transparencia de los procesos será la base para una buena gobernanza en la construcción y evaluación de las políticas públicas. Donde el punto de partida y de

llegada se lo hace con la participación masiva de actores, a lo largo de los diferentes procesos institucionalizados dentro de una sociedad.

La exclusión de actores, un problema de gobernanza

La exclusión de los actores sociales respecto a la Ley de Minería puede encajarse en la siguiente presunción: para reconocer de forma eficiente los derechos colectivos se requiere que toda la sociedad conozca y defienda activamente estos derechos, incluso el Gobierno; caso contrario, estos derechos serán letra muerta sobre el papel. El mayor problema detrás de estos dispositivos, hasta el momento es: la falta de reglamentación sobre el proceso de la consulta pre-legislativa y sobre la participación de pueblos y nacionalidades indígenas. Por otro lado, es importante notar que, a medida que la conflictividad social iba aumentando, todos los reclamos sociales fueron catalogados como atentados contra la seguridad interna del Estado, evidenciando claramente una “política excluyente” frente a otros grupos que no comparten la visión de Alianza País. Entre éstos se destacaron dos ex aliados: La ECUARUNARI y la CONAIE. Aquí, hay que mencionar que son dos grupos que intentan “recuperar la identidad histórica y cultural como base de la unidad de pueblos culturalmente diversos.” (Ortiz, 2010:480). En este sentido, ellos representan a una diversidad de pueblos y nacionalidades, que buscan su autogobierno dentro del estado ecuatoriano. Esto, sin duda, denota una lucha de poder detrás de sus acciones. Para Consuelo Sánchez (2010), en su estudio sobre la Autonomía y el Pluralismo, reconoce que: el territorio es una demanda “consistente” entre los pueblos indígenas, ya que: “proporciona el medio y los elementos para las actividades de producción (agricultura, pastoreo, caza, recolección, pesca, etc.) y de reproducción material social, cultural, espiritual y simbólica de la colectividad y de sus miembros.”(Sánchez, 2010:265). En este sentido, la autonomía ayuda a defender sus vínculos esenciales para reproducir sus sistemas identitarios, aquí está la dificultad de fondo es por la exclusión histórica que los pueblos indígenas han vivido a lo largo de la vida política nacional; su relacionamiento siempre ha estado supeditada a los intereses de los grupos dominantes a través de: leyes, programas y medidas, que a lo largo de la historia, sólo les han perjudicado y han truncado su participación en general. Mientras que en la actualidad, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, a buscado que por medio

la Secretaría de Pueblos, se articule las exigencias de los movimientos indígenas y organizaciones sociales dentro del el sistema dominante (Institucionalidad Estatal), con buenos mecanismos legales y legítimos, que ayuden en la construcción del Estado Plurinacional (Desde el imaginario de AP). Sin embargo, este ideal es impopular desde los movimientos sociales, ya que la exclusión sobre el proceso de toma de decisiones estatales estaría vigilada y controlada desde la función del Ejecutivo a través de esta secretaría⁵⁷ e incluso desde el CPCCS. Aquí se puede visualizar la dinámica de “la producción del biopoder” analizado por Negri; ya que dentro del un período histórico de transición se mira la movilidad de una <sociedad disciplinaria hacia una sociedad de control> donde el objetivo sería: “hacer trabajar a esta sociedad y asegurar la obediencia a su dominio y a sus mecanismos de inclusión y/o exclusión que se logra mediante la acción de instituciones disciplinarias [...] que estructuran el terreno social y presentan las lógicas adecuadas a la razón de la disciplina.” (Negri, 2002:35-36). En cierta forma la sociedad queda absorbida en el Estado. De ¿qué participación hablamos? de una participación con acciones controladas, alineadas, dirigidas desde grupo hegemónico del bloque histórico explicado anteriormente. La sociedad ecuatoriana mantiene etapas donde los liderazgos fuertes se han impuesto; el régimen de AP recayó en ello, si fue a sí; no habría un avance significativo en el rol de la participación ciudadana para concretar una democracia directa. Además, las reformas realizadas desde la Asamblea de Montecristi, habrían dejado un escenario con una ruptura de fondo, la misma que versa de la “relación de poder,” y que, para Pablo Ospina Peralta consiste en que:

La demanda de un Estado plurinacional sigue siendo central en el imaginario y los propósitos de los dirigentes de la CONAIE. El desafío del momento es lograr mayores precisiones sobre lo que significa concretamente [...] la organización del Estado plurinacional, lo cual supone tres dimensiones entrelazadas: Primero: en la construcción de una verdadera interculturalidad que permita impregnar e intercambiar valores, prácticas y conocimientos; Segundo: una transformación sustancial del poder real del Estado y la sociedad, del poder político, económico y cultural. Una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los bienes y las políticas públicas; Tercero: el reconocimiento de niveles importantes de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas (Gonzales, 2010:205-207).

⁵⁷ También se reveló que la voz de mando al interior de la Asamblea está sometida a la decisión del poder Ejecutivo, coartando la participación de los asambleístas de la bancada no oficialista y de otros grupos que se sienten afectados al no ser incluidos en la participación de las diferentes comisiones en donde se discuten los proyectos de ley. Es tan serio este asunto que inclusive existen denuncias por parte de asambleístas de minorías que no han sido atropellados en las comisiones al momento de votar y de intervenir en las sesiones.

Frente a estos hechos cabe decir que, en el actual momento, no existen las condiciones para un verdadero Estado plurinacional, mucho menos con la situación que atraviesa la región de la amazonia ecuatoriana,⁵⁸ donde los indígenas están en constante disputa con los colonos mestizos de la zona y, de por medio, están los recursos naturales y la economía nacional. En esta historia siempre pesarán más los intereses generales de la nación, que el reconocimiento de derechos ancestrales y colectivos o de la propia naturaleza.

Bajo esta tendencia es importante decir que, para el año 2011, la conflictividad volverá a reactivarse especialmente por: la Ley de Comunicación, la Ley de Aguas, la Ley de tierras y los cambios de algunas normas constitucionales que deben reajustarse, para poder ejercer de manera eficiente las diferentes políticas públicas estatales, como la de seguridad. La reforma política impulsada en Montecristi buscaba una mayor participación desde la Sociedad hacia el Estado. Sin embargo, ésto no ha ocurrido por la falta de la “conformación de un sujeto político nuevo”.⁵⁹

⁵⁸ Aquí es necesario señalar que la región amazónica ecuatoriana abarca casi la mitad de la superficie total del Ecuador, y su población sólo representa un 4,5% del total del país. Sobre este hecho esta la toma de decisiones sobre las actividades extractivas que se realizan en la zona oriental, en pro de los intereses estatales, intereses que se reflejan en el Presupuesto Nacional.

⁵⁹ Para Alfredo Castillo Bujase, la conformación de un sujeto político nuevo es objetivo estratégico vital de la integración de pueblos cuya historia comparte la dominación a distancia. Sin tolerancia política no podrá haber convivencia pacífica en la sociedad.

OBSERVACIONES FINALES DEL CAPITULO I

Las notas más importantes a recordar de este capítulo son las siguientes:

Considerar a la política pública, como un instrumento de trabajo continuo, este deberá estar conformado por un grupo de varios representantes sociales y gubernamentales (políticos y técnicos) para acertar en la toma de decisiones del Estado, mejorando sus acciones y las relaciones para la buena gobernanza, dentro de la “acción pública”, especialmente en la construcción de las nuevas normativas. Detrás de este escenario, es de vital importancia llegar a “consensos”, priorizando políticas públicas coherentes con la realidad social del país; cubriendo en cierta medida, las expectativas de la ciudadanía y no sólo la visión de los súper asesores estatales o la presión del poder político del régimen de turno.

Un elemento fundamental para el bienestar social es mantener libre de presiones políticas, el ámbito de la “política de deliberación” encerrado en los espacios del Ejecutivo, la Asamblea Nacional y la Opinión Pública, y como hacerlo, previendo abrir la participación de más actores en estos espacios. Por otro lado, los flujos políticos, que presionan la creación de las políticas públicas, deben mantener un acceso a la agenda política del decisor, tratando de buscar soluciones a largo plazo y no sólo “medidas coyunturales” que pueden agravar el problema de fondo con el paso del tiempo. Aquí hay que considerar que algunos movimientos sociales deberían desistir de posiciones radicales extremas, para facilitar los acuerdos para una buena gobernanza de un país.

Detrás de la acción pública se reveló la función importante que tienen los medios de comunicación y el discurso político entremezclado con “el derecho y las ideas principales de la democracia”, ya que detrás de estos pensamientos los actores sociales, la empresa privada y el Estado interactúan, y eso está bien; ya que, en este espacio para el diálogo, se pueden apuntalar las plataformas para los consensos futuros. De ahí, la importancia de la organización social para intervenir en las decisiones que toman las diferentes instituciones del Estado sobre la vida de los individuos. La participación es un eje fundamental en la creación de las políticas públicas. Aquí, cabe mencionar que no hay que oponerse simplemente a un modelo o estructura política, sino también hay que proponer salidas a los conflictos sociales.

Por otro lado, se encuentra un debate sobre los individuos de sociedades hipermodernas, sometidos a fuerzas centrifugas: el mercado por un lado y la comunidad por

el otro, donde el malestar existente es por la indeterminación del territorio. Sin embargo, constan hoy los derechos de tercera generación, estos derechos procuran combinar la defensa de su identidad cultural con una mejor “participación en el sistema económico y político,” donde la acción colectiva incide sobre la acción pública; pero, al no tener los mecanismos correctos para garantizar su participación, lo que observa es una tendencia a dar paso a la “exclusión de actores” dentro de la política deliberativa. Por ende, una exclusión dentro de los procesos de la gobernabilidad.

También hay que reconocer que la Constitución aprobada en el 2008 ofrece una gran defensa de los grupos étnicos y nacionalidades al interior del Estado; ésto ha dejado un espacio ambiguo sobre la aplicación y la garantía de algunos derechos constitucionales de otros sectores, como el de la empresa privada, el mismo que ha sido trastocado por la ley de empresas públicas, por ejemplo en el sector del agua; estas empresas tendrán que pasar a ser mixtas. Lo que ha hecho que los conflictos sociales y, en especial medida, los “conflictos socioambientales” suban de tono, rompiendo las alianzas políticas entre el Gobierno del Eco. Rafael Correa y el movimiento indígena ecuatoriano y otros grupos. Dando paso, la ejecución de una “política excluyente”, mostrando así que el régimen actual mantiene una coerción simbólica, frente a los grupos que mantienen tesis distintas al régimen de la Alianza País; un hecho que habría pasado en la Ley de Minería, la Ley de Educación Superior y en la Ley de Recursos Hídricos, y si se recuerda los últimos procesos, el enjuiciamiento de algunos dirigentes sociales por actos de terrorismo.

Ante todo lo expuesto, hay que reconocer que la democracia,⁶⁰ entendida como el gobierno del pueblo, es un gran paradigma y una gran paradoja, ya que es un sistema de participación, que a la vez es excluyente; sin embargo, las decisiones son vinculantes, pero en la realidad es más compleja todavía. Por ello, una decisión en el sistema político puede alterar el sistema económico y la convivencia en el sistema social y por ende, la estabilidad del país. De ahí, la importancia que tienen los “consensos” especialmente en el espacio de la Asamblea Nacional donde se crean las leyes que reglamentarán los procesos de la sociedad. En este sentido, es una prioridad vital para el país que el parlamento recupere sus niveles de legalidad y legitimidad sobre sus

⁶⁰ Dentro de la noción de democracia se puede encontrar: Democracia Directa, la Democracia Participativa y la Democracia Representativa. Sin embargo, para Eric Hobsbawm la democracia es si ayuda a justificar las estructuras de clases y de poder, donde la regla de la mayoría es la que manda.

acciones y decisiones. Para ello, es importante reformular la política programática de los partidos políticos, caso contrario se seguirá viviendo un espectro político con tintes autoritarios, que intentan centrar todos los ámbitos de la vida en la planificación estatal, quebrantando en el proceso, las libertades de los individuos y algunas instituciones de la democracia liberal. La mejor propuesta es trabajar la política pública bajo los modelos y patrones establecidos por Redorta.

Por otro lado, al debatir sobre la minería se tiene que reconocer que se habla de una nueva fuente de ingresos fiscales para el Estado y es desde aquí, que se debe intentar realizar su regulación, la cual busca: a) Mejorar los niveles de productividad y los salarios; b) Se determinaría y cubriría los costos de reparación, prevención o mitigación del ambiente; c) Se optimizaría la salud humana de las personas que trabajan en el sector; d) Se realizaría el cobro de Impuestos a la Renta. Adicionalmente se debe decir que: la nueva normativa minera, logra cubrir y garantizar, en gran medida, los derechos de la naturaleza y de las comunidades indígenas, frente al proceso extractivo de acumulación que persiste en el país y cabe señalar que la regulación de la nueva Ley Minera va en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el problema adjunto a esta normativa es determinar qué intereses pesan más, si los de la sociedad (pueblos y nacionalidades) o los intereses estatales. Sin duda, una pregunta para un debate profundo, que todavía no se lo ha resuelto ni se resolverá en el corto plazo. Otro tema para el debate es si la minería es una buena actividad para el desarrollo del país, esta será otra interrogante que seguirá siendo discutida.⁶¹

Finalmente, lo que queda claro detrás de este capítulo teórico es que: la reforma política impulsada en Montecristi, que buscaba una mayor participación desde la Sociedad hacia el Estado, no ha funcionado, incluso con la creación de súper ministerios y programas de descentralización, y esto es debido a que no se logró concretar la formación “de un sujeto político nuevo,” que se apropie de la participación y de la toma de decisiones, que, hasta el momento, siguen siendo del reconocimiento de las nuevas élites políticas y de los tecnócratas que, en todo momento, mantiene el Estado en su entorno. Adicionalmente, algo que no tiene que realizarse por parte del Estado

⁶¹ Para poder corroborar todas estas expectativas será necesario trabajar más adelante sobre las matrices procesadas por ROTH, especialmente desde los modelos de toma de decisiones, especialmente desde el tipo ideal de Jurgen Habermas, para poder trabajar sobre la dinámica de la acción pública y la matriz de evaluación para poder proyectar los resultados de esta nueva normativa minera que se ha construido en el Ecuador.

ecuatoriano es: “criminalizar la protesta social,” mucho menos cuando existe un artículo que garantiza este proceso al interior del país, (Art.98). Pero, pese a que el Ecuador vive un momento de cambio, es necesario expandir la tolerancia y los espacios de discusión política, sólo con el diálogo y las propuestas se logrará salir del impase de este conflicto socio-ambiental que el país vive en la zona amazónica.

La exclusión de actores en el ámbito de la acción pública, sólo ha servido para que el malestar se acumule y se re-dirija hacia otros escenarios. Mientras que la conflictividad, se encuadra en los mismos patrones del conflicto, el que va escalonando hasta llegar a un impase deplorable de las relaciones comunicativas, donde los actores de la gobernanza no pueden crear escenarios y espacios para trabajar los consensos. Esto ha perjudicado más a la institucionalidad del Estado ya que, las propias organizaciones sociales y políticas, han degradado los medios del diálogo claro y oportuno para buscar soluciones, y todo ésto por revanchas políticas.

CAPITULO II

CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA LEGAL MINERA

En este capítulo se presenta el caso de estudio y se reflexiona sobre tres elementos claves para entenderlo: 1.- La precariedad de la ley, no responde a la demanda de todos los actores del sector minero. Problema que se agrava con la exclusión de actores en la construcción de la nueva normativa. 2.- La legitimidad se ve menoscabada por la falta de continuidad de la política pública, situación que empeora con la violación de algunos derechos constitucionales; este hecho se evidencia con la demanda de inconstitucionalidad de la ley. 3.- La falta de legitimidad en la negociación de la ley minera ha bloqueado otras leyes, por ejemplo: la Ley de Recursos Hídricos, dejando que el malestar social se acumule y que el escalonamiento del conflicto Socioambiental se vuelva más complejo. Bajo estos supuestos y hechos, se expone el caso de estudio en concreto.

Adicionalmente, es importante precisar que en el caso de estudio se puede observar el cambio del discurso político sobre la minería en tres momentos. En un primer momento, se observa una posición ideológica que ataca a la política neoliberal que se gestionó en el sector, a lo largo de los años noventa y con la expedición del Mandato Minero se logro paralizar la mayoría de las concesiones. Sin duda, este fue un hecho simbólico.⁶² En segundo lugar, se encuentra un discurso que antepone los objetivos políticos del Gobierno, tras la idea de que: la minería es una fuente de recursos fiscales, que debe ser explotada para poder generar la “inversión social” en todos los sectores sociales, como educación, salud, seguridad, servicios básicos, etc. El espacio para este discurso se lo puede mirar al interior de la Asamblea Nacional, donde la predisposición de los asambleístas, es la de cumplir con el aseguramiento de la inversión en los sectores estratégicos del Estado y su alineación bajo la lógica de las empresas públicas, para tener mayores ganancias (con la idea de la nacionalización). El tercer discurso expresa una estructuración bajo un esquema: económico, ecológico y redistributivo para los planes de sostenibilidad a través de la nueva Ley de Minería y, en concreto, en la reglamentación de la pequeña minería y minería artesanal, buscando ingerir y conectarse con los diferentes objetivos que el Gobierno de la Revolución

⁶² Para Alberto Acosta, los puntos centrales del Mandato fueron: la prohibición de los monopolios y sus prácticas (Art 4), no afectación del agua (Art 3), restricción de la minería en áreas protegidas y en zonas de amortiguamiento (Art. 3), cesación de concesiones que no cumplan con sus obligaciones establecidas en la ley en materia de inversiones y pago de patentes. (Art. 1 y 2)

Ciudadana se ha planteado. Junto a estas aclaraciones, se puede llegar a entender el malestar de varios grupos sociales que se sienten traicionados por el proyecto original con el que ganó Alianza País en el año 2007; proyecto que hoy ha cambiado de rumbo (objetivos políticos) e inclusive de aliados y de enemigos políticos del régimen.

Por otro lado, se debe reconocer que la dificultad en la normativa minera es profunda, ya que parte de un problema semántico, donde las nociones sobre los valores y principios en el proceso de construcción del mundo y de su reproducción mantienen posiciones extremas. Esto demuestra que no ha existido un “plan mínimo de país” <consensuado> entre los diferentes partidos políticos que han mantenido el poder del Estado. En segundo lugar, la plataforma política de las agrupaciones indígenas, cuya propuesta se enmarca en un modelo de reproducción no extractivista, modelo que intenta alejarse de las políticas neoliberales⁶³ que se manejaron en los noventa, pero que al parecer su proyección de cambio es muy corta, alejada de los preceptos occidentales en torno a la visión de desarrollo estudiado en las diferentes universidades.

Breves antecedentes de la minería en el Ecuador

La evolución de la política pública minera latinoamericana y ecuatoriana, en los últimos treinta años, se encuentra marcado por los siguientes ítems, primero se presentó bajo una basa legal aplicable a lo largo de los noventa por: 1.- La Ley Minera; 2.- Reglamento Ambiental para Actividades Mineras de la República del Ecuador; 3.- Ley de Gestión Ambiental; y 4.- Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Esta normativa buscó en primer lugar, desde 1991, abrir las puertas a la inversión minera, para impulsar el desarrollo en el sector. En segundo lugar, bajo el mando del Gobierno Nacional con asesoría del Banco Mundial, se dio paso al proyecto PROMEDINCA llevado a cabo desde 1995 al 2001, el cual buscaba mejorar el marco de las relaciones comunitarias, entre todos los actores sociales que debían participar en la actividad minera. Bajo este escenario se pudo constatar “que la minería en Ecuador tiene un incipiente desarrollo. Su aporte a la economía nacional es inferior al 1% del PIB y, salvo la extracción de materiales de construcción, la industria de cemento y la

⁶³ Especialmente sobre los procesos de privatización en los servicios del Estado y toda la carta de recomendaciones dictaminadas desde el Consenso de Washington.

presencia de pequeña minería del oro en algunas áreas de las provincias de El Oro y Zamora e industria cerámica en Azuay, Cañar y Loja, es una actividad poco importante en el resto del país.”(Ceplaes, 2004:14). Pese a esta información, se siguió trabajando en el sector, con el compromiso de que las empresas mineras y las comunidades cercanas, incorporasen conceptos de sustentabilidad social y ambiental en todas sus acciones, promocionando el buen manejo de la responsabilidad social en estos últimos años.

Para entender el proceso de la Ley de Minería es necesario revisar el primer mandato de la última Asamblea Constituyente, publicado en el Registro Oficial N° 223 del 30 de Noviembre del 2007, en el cuál se determinó como propiedad inalienable e imprescriptible del Estado ecuatoriano a todas las sustancias minerales que se encuentren en el subsuelo, estableciendo que estos recursos se explotarán en función de los intereses estatales.⁶⁴ Bajo estas circunstancias, se expidió el Mandato Constituyente N°6, el 13 de Mayo del 2008,⁶⁵ que logró parar 3.600 concesiones mineras, algunas de ellas en áreas protegidas y, a la vez, se declaró la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones mineras a partir de la aprobación del mismo mandato. Los actores que participaron en la Asamblea Constituyente argumentaron que la ley minera que estaba en vigencia en ese momento, se encontraba a favor del paradigma neoliberal, la misma que contaba con una gran influencia del enfoque del Banco Mundial, un modelo que impulsó e impulsa la extracción de recursos naturales no renovables en los países latinoamericanos en una forma desmedida.⁶⁶ Hasta este momento, lo que se buscaba era comenzar a redactar una ley de minería que ayudara a controlar la inversión extranjera en el desarrollo de esta actividad extractiva.

De esta manera, la nueva Ley Minería se enfocaría en la “conservación de la biodiversidad” promoviendo la idea de vivir en armonía con la naturaleza. Pero a la vez, lo que también determina es que después de haber explorado el potencial minero del Ecuador, el Estado debe crear un aparataje jurídico que ayude a regular la minería a gran escala, y cuando se habla de ello, se debe entender que se discute sobre la nueva fuente de “Ingresos Fiscales” para el Estado, un hecho que va más allá de ideologías políticas.

⁶⁴ Bajo esta idea, se estipuló que es necesario promover en el país los mecanismos legítimos de ordenamiento territorial, planificación, y la definición de las prioridades en esta materia. Todo esto desde los discursos oficiales (Mov. Alianza País)

⁶⁵ Mandato Minero (13/05/08). Revisar Anexo N° 12

⁶⁶ Hasta este momento, la moción para aprobar el mandato fue apoyada con gran mayoría al interior de la Asamblea con 95 votos.

Este plan de trabajo comenzó en junio de 2008 desde el Ministerio de Minas y Petróleos, bajo el mando del Ministro Galo Chiriboga, y se dio paso a la socialización del mismo con las comunidades locales mineras. Sin embargo, en este punto no se les otorgó derecho de cambios sobre el mismo, por ende el proyecto fue impuesto. Desvirtuando todo el “accionar público y colectivo” que debe existir dentro de la construcción de las políticas públicas del Estado, como lo menciona el Art.85 de la Constitución. Así para iniciar el trámite pertinente, la responsabilidad recayó en la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional, donde se preparó el informe para el primer debate de esta ley, en diciembre del 2008. El proyecto que constaba de 149 artículos, una vez en el pleno, recibió numerosas observaciones y críticas de la minoría y del propio oficialismo. Acto seguido, sobre el primer debate de la ley, se repudió el proyecto de ley por el presidente de la CONAIE, Marlon Santi y el titular de la ECUARUNARI, Humberto Cholango. A estas reacciones se sumaron varios asambleístas de Pachacutick, criticando la grave conflictividad social que este proyecto encerraba. Pues el pedido de Santi fue el inmediato archivo de la ley. Mientras que H. Cholango llamó a la resistencia; la movilización en contra de la ley minera fue presentada el 20 de Enero de 2009, donde se destacan las palabras de Cholango: “No somos aliados de la derecha, nuestra lucha siempre ha sido fiel y consecuente con el pueblo, organizaciones, sectores más pobres y humildes de nuestra Patria.”(EL COMERCIO: La CONAIE se moviliza en contra de la ley minera 20/01/09). Desde aquí se aprecia la mala re-estructuración de los tres espacios donde confluye la política deliberativa de la nación: Ejecutivo, Legislativo y la Opinión Pública. En esta última se puede describir que faltó más profundidad en los debates y ésto mostró intrínsecamente la exclusión de actores sobre los mecanismos de participación al interior de la función legislativa, dejando de lado la búsqueda de consensos.

Por otro lado, desde el Ministerio de Minas y Petróleos se llevó a cabo un proceso para la construcción del reglamento para la pequeña minería y minería artesanal, donde se socializó el proyecto de ley nuevamente, y se tomaron las sugerencias de diversos sectores, partiendo de los artículos 134, 137, 138 de la ley minera. Así, se adaptó una metodología de talleres, reuniones de trabajo, conversatorios, foros y propuestas, cuyo objetivo era la socialización del tema minero. El camino a recorrer marcó la estrategia en el siguiente orden: 1.- Marco Legal; 2.- Aspectos

Técnicos; 3.- Aspectos Ambientales; 4.- Aspectos Laborales; 5.- Aspectos Económicos. La táctica del ministerio fue difundir el tema minero rápidamente y poner mayor énfasis en las mesas de trabajo sobre el “reglamento especial” para la pequeña minería y la minería artesanal.⁶⁷ Este proyecto fue manejado desde la Subsecretaría de Gestión Política del ministerio y, en palabras de Francisco Erazo - Coordinador del Área se expuso: esta socialización permitió informar y llegar también al sector minero que trabaja de forma ilegal y que está fuera de cualquier control. Esto demostró que era necesario comenzar la regulación del sector que por mucho tiempo había sido olvidado.

Estos procesos de cooperación y coordinación se llevaron a cabo en cinco lugares del país: Zamora, Latacunga, Guayaquil, Esmeraldas y Riobamba, a donde llegaron todos los pequeños mineros y mineros artesanales del país y desde aquí se recibió varias observaciones de los participantes, y se realizaron cambios en la propuesta del Ministerio en lo que se refiere a los reglamentos más no a la ley. Para Francisco Erazo, así se ajustó la propuesta del reglamento, cuyo proceso fue más aterrizado, más real, ya que se trabajó con la gente “involucrada en el tema”, la gente que vive de esta actividad.⁶⁸ Mientras la parte institucional avanzaba, detrás de este proceso, se pudo observar que el “actor popular – la CONAIE,” que fue concebido en el pasado como portador de una “lógica positiva” situado en el movimiento de la historia, al momento que se trataba la ley minera sus acciones no tenía razón de ser, al posicionarse en unos ideales demasiados utópicos y extremos frente al tema minero. Por ello, es preciso que la acción colectiva se ponga directamente al servicio de una nueva figura del sujeto del siglo XXI, permitiendo que la política pública se estructure en términos coherentes con la realidad que vive el país; ya que con este escenario competitivo es difícil llegar a consensos de “buena fe”.

Finalmente, en el marco de estos procesos y lógicas ¿Cómo puede el Gobierno Nacional negociar una salida frente al malestar que la minería estaría causando hasta el momento en Ecuador?, cuando el país todavía no ha podido salir de un “modelo extractivista de acumulación”, donde los daños colaterales siguen siendo desastrosos y eminentes, siendo la situación más terrible la extracción petrolera en la Amazonía

⁶⁷ Anexo N° 10 Proceso Participativo para la Construcción del Reglamento de Régimen Especial Para Pequeña Minería y Minería Artesanal

⁶⁸ En el país se contempla 80.000 personas que viven de la extracción minera.

ecuatoriana. Desde aquí, será importante describir los objetivos que buscaría la nueva regulación del sector minero, especialmente en el pequeña minería y minería artesanal, para poder sobrellevar la discontinuidad de la política pública en el sector, y el boom minero que se avecina.

La Constitución del 2008, la Ley Minera del 2009 y sus reglamentos

Los actores que participaron en el proceso de socialización impulsado por el Ministerio de Minas y Petróleos fueron: la Cámara Nacional de la Pequeña Minería, las Cámaras Provinciales, Cantones y Parroquias de la Pequeña Minería, la Asociación de Mineros Artesanales y de Subsistencia, Mineros Autónomos y Municipios. Con estas instituciones se trabaja para difundir la nueva normativa del sector minero expresados en la Constitución, la ley de minería y sus reglamentos. En este proceso, se dejó de lado a las organizaciones representantes de los pueblos indígenas del país, representados en esos momentos por la CONAIE y la ECUARUNARI, evidenciando “el olvido” de las autoridades en la construcción del nuevo Estado plurinacional y multicultural” dictaminado en la Asamblea Constituyente de Montecristi, el mismo que estaba asociado a un modelo económico social solidario, ecológico, soberano, planificado e “incluyente”, sobre el que se debía construir las nuevas políticas públicas. Sin embargo, los acuerdos básicamente se enfocaron sobre los mecanismos que ayudarán a determinar ¿qué es pequeña minería? y ¿qué es minería artesanal?, esto basándose en un determinado volumen de trabajo que pretende mejorar el desenvolvimiento de este sector. Aquí es pertinente aclarar que: este proceso no fue una pérdida de tiempo, porque el sector pequeño y artesanal a veces por falta de inversión o de conocimiento, puede llegar a ser más contaminante dentro de esta actividad. Por eso, la importancia de regularlo y asesorarlo, es un asunto vital para la actividad minera, la naturaleza y la propia salud de las personas que trabajan en esta actividad.

Bajo estas expresiones y lo expuesto anteriormente, la socialización partió de los siguientes artículos de la Ley Minera: art. 134.- Minería Artesanal; art. 137.- Incentivo a la producción minera nacional; art. 138.- Pequeña Minería. Los técnicos que estuvieron a cargo del proyecto de socialización, enfatizaron que se recorrió por buen camino en el tema minero; lo que lamentan es el hecho de que, muchas de las organizaciones indígenas se

dejaran influenciar por ONG's o por cabildeos donde el líder electo mantiene un discurso ecológico pro-naturaleza,⁶⁹ evidenciando la influencia de corrientes internacionales, que al final se instauran en un discurso político de varios líderes para captar votos a futuro. Por otro lado, el técnico del ministerio sectorial Francisco Erazo expreso: “ahora lo que nos toca a nosotros como Estado, es velar que el proceso sea socialmente respetuoso, ambientalmente sustentable y técnicamente una minería bien hecha”. (Entrevista: Erazo, 2/12/09). De esta manera, se socializó el conocimiento de la nueva normativa, pese a la oposición y el descontento de la CONAIE.

Pero frente a estos sucesos, el prefecto de Zamora Chinchipe, el sociólogo Salvador Quishpe se ha pronunciado en contra del proceso minero frente a las empresas transnacionales en forma determinante desde el año 2009 exponiendo la idea de que:

La minería podría ser muy buena dependiendo de cómo se la oriente, podría representar nuestra economía, tal como está diseñado en este momento, la minería en el Ecuador me parece que sigue representando un peligro. No le veo a la minería tal como está hasta el momento diseñado que represente un cambio, un bienestar, para la gente. Creo que será muy parecido como lo que se ha dado con el Petróleo en los años 70- 80, es decir: las empresas petroleras vinieron e hicieron todo lo que quisieron y se fueron ejemplo Texaco. Incluso ahora vemos como buscan escaparse de la Justicia, no asumen sus responsabilidades, se burlan hasta del propio Gobierno y, esto mismo, parece que se va a repetir y de acuerdo a las leyes que tenemos, que están regulado la minería ahora, en estas leyes no se dice nada, respecto a las responsabilidades que tienen que asumir las empresas mineras y entonces me pregunto: ¿de aquí a 20 o 30 años, tal vez los ecuatorianos tendremos que estar buscando a la KINROSS, ECSA, en otros países? acudiendo a las cortes internacionales, para pedir que vengan a remediar los problemas. Este sería un peligro, porque volvería a repetirse con el oro lo que paso con el petróleo. [...] La minería entra en la agenda del Ecuador, no porque los ecuatorianos la estamos buscando, nos están imponiendo la minería en la agenda del Ecuador, por intereses extranjeros [...] Vemos que de repente algunos funcionarios públicos de otros gobiernos asoman como copropietarios de algunas reservas mineras, (la viveza criolla) ellos son los que han venido trabajando de la mano con el Banco Mundial, con las empresas multinacionales, al punto que las empresas les han premiado y les han dado un Status de vicepresidentes ahora. Esas son las raíces de esta nueva política minera, entonces la política pública en este tema, no son políticas públicas dictadas por los ecuatorianos. Es así de

⁶⁹ Un claro ejemplo de estos comentarios, se evidencia en el comunicado de Salvador Quishpe, Prefecto de Zamora Chinchipe, aquí se evidencia la manipulación del discurso y se aclara la posición de Salvador Quishpe, la cuál no es una oposición total a la minería, sino, la oposición se da frente a la minería a cielo abierto; así lo expresó en un comunicado de prensa: EL COMERCIO 30-11-2009. Opinión, el gobierno calmó a los antiminereros: “La provincia y de nuestra parte mantenemos la misma posición frente a la minería a gran escala; aquí no hay tregua, se trata de defender nuestro patrimonio, nuestra casa y en eso no hay duda. Es verdad que se invitó al Señor Presidente Rafael Correa a la sesión solemne del 10 de noviembre y en esa ocasión se entregó la condecoración denominada Zamora Chinchipe, Pulmón de la Madre Tierra, Fuente de Agua y Vida previa resolución de Cámara Provincial; esto significa decir una vez más que nuestra provincia no necesita de minería a gran escala, nuestra provincia es el Pulmón de la Madre Tierra y eso requiere de respeto y cuidado. Esperamos que nuestro mensaje sea comprendido y apoyado en todos los niveles sociales, políticos y gubernamentales”.

sencillo, las empresas multinacionales nos están empujando a que el Ecuador se convierta en un país minero. (Entrevista: Quishpe, 30/05/11).

De esta manera, cuando una agrupación sub-nacional está organizada políticamente (en contra de la minería), esta se puede convertir en una amenaza potencial para el régimen, es decir, esta sería una fuerza desestabilizadora para la gobernabilidad del país y este hecho se lo vio reflejado en la “demanda de inconstitucionalidad” a la Ley Minera y las movilizaciones que la secundaron. Afectando de por medio, al proceso de la gobernabilidad. Este proceso se lo ha vivido más fuertemente en el sur del país. Donde el proceso de regulación para los informales ha sido un proceso desordenado y así lo confirma Salvador Quishpe:

Hemos dicho que nosotros no estamos jamás de acuerdo con ese tipo de minería y no porque esté en desacuerdo con la minería, sino por el desorden, y siempre he puesto como ejemplo para entender mejor a nuestros campesinos, por acá las minas están en el territorio de los campesinos y somos los campesinos los que hace la minería artesanal y les he dicho que no está bien que la minería se convierta en una especie de gallina suelta dentro de la huerta casa, entonces es necesario hacer el ordenamiento territorial, no está bien que hagamos no más minería por donde quiera, que pasa con las reservas de agua. Estamos empeñados en eso, estamos trabajando arduamente en ese tema, para entonces ir zonificando: la agricultura, el turismo, las áreas protegidas, donde las reservas del agua, y en ese espacio habrá también espacio para la minería. Nosotros no le tememos a la minería, nosotros le tememos a las imposiciones al desorden y al agarra lo que puedes, eso es lo que hacen las empresas mineras y dicen que ahora son las dueñas de las cordilleras del Cóndor. Estas cosas son las que nos asustan pensando en el futuro, nosotros estamos trabajando con los mineros informales, de hecho ya hemos ido con donde existe oro, ejemplo Yacuambi, la gente a labrado con dragas, y hace poco con excavadoras, y en las asambleas se ha consensuado y se ha dicho ahí “NO”, lo propio se ha resultado desde el alto Langariza, un escenario propicio para el turismo; y seguramente lo haremos para zonas como Nambija y sus alrededores, y seguramente el Zarsa se declararan zonas mientras y ahí habrá que ir poniendo las reglas, de cómo se hará la minería y para el servicio de quién. Así en este rato nos preocupa mucho, las secuelas que está dejando la minería informal y yo no diría ilegal porque la primera legalidad es que soy ecuatoriano y la gente dice estoy en mi tierra, claro que la Constitución también se dice que los recursos naturales son de propiedad del Estado. Pero también el Estado, a través de Gobierno Nacional, ha sido muy estratégico en que perdure la presencia de los supuestos ilegales y me parece que es para tener que hablar más luego, y poder justificar la presencia de las multinacionales. Para el Gobierno es más rentables que siga habiendo mineros informales para poder justificar a las otras. (Entrevista: Quishpe, 30/05/11).

Bajo este discurso del perfecto se puede visualizar otra realidad a nivel táctico, que se da en la diferencia de los objetivos del Plan del Gobierno y de los planes de Objetivo de Estado el Buen Vivir. Aquí se evidencia dos visiones distintas de la minería y del

Sumak Kawsay. Para Salvador Quishpe es necesario preguntarle al Presidente que es el Buen vivir para ellos:

Ese es el problema ellos tratan de repetir lo que nosotros hemos dicho en quichua el Sumak Kawsay, alguien intento traducir y dijeron que el Sumak Kawsay es el Buen Vivir. Aquí hay una contradicción, y el Sumak Kawsay es un mínimo de armonía entre el ser humano y la naturaleza. Eso no significa que los seres humanos tengamos que dejar de usar la minería, como tampoco significa que los seres humanos tengamos que talar un bosque para cultivar la yuca, o utilizar el agua pero una cosa es utilizar los recursos naturales para vivir y la otra es para ser utilizados en sistemas de producción extractivistas y lo que se escucha es que la -Patria es de todos- pero quien no más se incluye en el todos, se incluye la KINROSS la ECSA, al contrario se está consolidando el neoliberalismo en el Ecuador en plena Revolución Ciudadana con el Presidente Correa a la cabeza y la prueba de eso, es que en nuestro el territorio se consolidan las empresas como KINROSS y la ECSA y cuando protestamos sobre eso nos dicen que somos la izquierda boba, los ecologistas infantiles. El gobierno no ha encontrado el camino al Buen Vivir. [...] Cómo así se están convirtiendo en los primeros responsables de los pueblos. Lo que las minerías están haciendo es invertir sus capitales en las Bolsas de Valores de Toronto, New York, pensando en sus utilidades y, para conseguir la voluntad de la gente de vez en cuando hecha una migaja, entonces hay discomóviles para las fiestas o de repente firman un convenio. Así no se construye el Buen Vivir” (Entrevista: Quishpe, 30/05/11).

Las acusaciones de los dos lados se mantienen hasta el cierre de esta investigación, mientras que se afirma que en Zamora no hubo una socialización de la Ley Minera. Salvador Quishpe participó en una huelga de hambre:

No nos permitieron las posibilidades de dialogar y recurrimos a una huelga de hambre, una vez que se aprobó la ley la alzamos porque se aprobó la ley. Lo que hizo el Gobierno, fue llegar acá con toda la euforia de eso días, luego el Presidente convocó a la gente dio un bonito discurso, todos los mineros desfilaron aquí cargando una banderitas verde limón y a eso llamaron socialización; ya pasaron dos años y ahora el Gobierno de los mineros y les manda a desalojar por eso esta contrariada la provincia. Estos acontecimientos son los que confunden a la gente, el pasado 7 de mayo la gente voto no señor al Presidente, la participación verdadera no existe. (Entrevista: Quishpe, 30/05/11).

La supuesta participación para la gente de Zamora ha sido esporádica y siempre en consecución de los objetivos de Estado, donde la denuncia es que: se aprobó la ley de minas a espaldas del pueblo ecuatoriano. Adicionalmente, el malestar de la prefectura y de algunos mineros, donde se estaría dando una atribución de funciones del Estado desde las mineras. Como ejemplo el prefecto de Zamora destaca, que según el Art. 398

el sujeto consultante será el Estado para la licencia ambiental, pero que hacen las mineras, ellas son las que consulta para muestra de ello el anexo de los pedidos.⁷⁰

Inconstitucionalidad de la Ley Minera

Esta demanda se basó en el Art.57, numeral 17, de la Constitución, donde se reconoce: la consulta pre-legislativa, para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pues la adopción de esta ley afecta sus derechos colectivos, por ende perturba el derecho de territorialidad de las comunidades indígenas, expresado en el numeral 4 del mismo artículo. Un segundo punto de la demanda se enmarca en la división jerárquica de las leyes:

La Disposición Final Segunda de la Ley de Minería establece que sus disposiciones “prevalecerán sobre otras leyes y sólo podrá ser modificada o derogada por disposición expresa de otra Ley destinada específicamente a tales fines”. Si bien no se pone textualmente que es una ley orgánica, es absurdo pretender que una ley tenga “privilegios” respecto a las otras leyes de igual categoría jurídica (ACOSTA, 2009:3).

Con estos criterios, se llegó a la conclusión que esta ley no tiene fundamento jurídico. Un tercer punto de la demanda se basa en el Art.316 de la Constitución que instituye una regla sobre la delegación de las empresas privadas a participar en los sectores estratégicos de forma excepcional. Aquí, la ley de Minería ha hecho caso omiso de esta disposición de la excepcionalidad; pues, esta ley da el mismo trato a la empresa pública y a la privada en el acceso a las concesiones mineras. En la misma injerencia se afecta el artículo 313 de la Constitución, que establece: que dentro del sector estratégico se encuentran los recursos no renovables. El cuarto punto de la demanda, va desde el Art. 71 de la Constitución, en el cuál se reconoce los derechos de la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce la vida misma; artículo que enfatiza “el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”; y frente a este artículo se expone el proceso de la explotación minera, un asunto que requiere de tratamientos químicos para remover los metales pesados. Un quinto punto de la demanda, desde de la perspectiva del Abg. Mario Melo, se daría a partir del Artículo 15 de la Ley Minera, el cuál declara a esta actividad de UTILIDAD PÚBLICA. Y, de

⁷⁰ Anexo N° 15 Copias de pedidos de Consulta de las mineras

acuerdo al 323 de la Constitución, el Estado puede EXPROPIAR bienes por razones de UTILIDAD PÚBLICA con el objeto de “ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo”. Esto quiere decir que las tierras y territorios de las comunidades o las propiedades privadas de los particulares que se opongán a que en ellas se realice actividad minera, podrán ser expropiadas con sólo alegar un supuesto “bienestar colectivo”. Otro artículo polémico, para este jurista, es el Art. 28, el cuál declara la “libertad de prospección”. Es decir que, cualquier persona natural o jurídica, (empresa) nacional o extranjera, “tiene la facultad de prospectar libremente para buscar sustancias minerales.” La misma que pueden entrar cuando quieran y sin pedir permiso (libremente) para realizar estudios mineros en cualquier lugar menos en aquellos expresamente señalados en la ley: áreas protegidas, concesiones mineras, zonas urbanas, centros poblados, zonas arqueológicas, bienes declarados de utilidad pública y Áreas Mineras Especiales. La fuerza del Estado Centralizador se podría observar aquí, detrás de estos procesos. Pero, pese a todas estas inquietudes, está el artículo constitucional 250 el mismo que intenta cuidar el manejo del territorio en la zona amazónica. Por ende, toda actividad extractiva está más regulada ahora que en los últimos 30 años, frente a estas incertidumbres, se debe reconocer varios avances de la actual normativa. Pero sin duda, esta demanda de inconstitucionalidad mostró un panorama incierto, basado en dos dimensiones: la parte social y la parte legal. El primer escenario muestra una ley aprobada, que se está aplicando frente al desaliento de las comunidades locales afectadas por la minería; y, el segundo escenario, es la demanda en la Corte Constitucional, donde los jueces encargados deben dar un fallo, sobre una nueva gama de derechos, a lo que se suma una “presión” desde el régimen de AP. Esta petición a la Corte Constitucional busca combatir al poder ilimitado que se estaría ejerciendo desde el Ejecutivo, denotando en la denuncia que los principios de igualdad y la libertad de estos grupos se habían transgredido. Frente a este hecho, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha minimizado el actuar de la posición tomada por la CONAIE; la misma que en el futuro le puede costarle la gobernabilidad del país, al régimen de AP.⁷¹ Al momento el

⁷¹ Pero detrás de este conflicto, para Touraine hay que saber leer entre líneas que: un movimiento social es siempre una protesta moral, que se coloca por encima de la sociedad para juzgarla o transformarla y no en el centro para manejarla y orientarla, en el sentido que exigen la razón o la historia.

movimiento indígena se encuentra distanciado del Gobierno de la Revolución Ciudadana y ha comenzado una estrategia de lucha más activa, en la Ley de Aguas,⁷² denunciando el asecho sufrido por parte del Gobierno contra sus principales dirigentes, seguido del despliegue policial para paralizar sus protestas en contra de esta ley. En este sentido, se entienden que la “modernidad realizada” permite al sujeto encontrar en sí mismo su legitimidad, y hoy ésta legitimidad sobre la lucha del movimiento indígena se asienta en la defensa del agua, ya que desde este elemento parte la vida. Además, la Ley de Recursos Hídricos estaría apoyando a la capitación del agua para la actividad minera y proyectos hidroeléctricos, que dañan los ciclos del agua, por ende la vida de micro organismos e intrincadamente la producción agrícola de los pueblos y nacionalidades.

La Conflictividad Socioambiental detrás de los Sectores Estratégicos

La primera ley de aguas se expidió en los años 70s; la característica principal de esta ley fue su manejo con rasgos de “statu quo”; es decir, marcada por una inequidad en el acceso y la distribución de este recurso. Esta ley se mantuvo vigente por más de 30 años. Sólo después de haberse aprobado la Constitución de Montecristi en el 2008, se dictaminó en el Registro Oficial número 449 del 20 de octubre del mismo año, en la primera transitoria, un plazo máximo de 360 días para elaborar y aprobar la ley que regule “Los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua”.⁷³ De esta forma, se presentaron dos proyectos de ley: el primero desde la Presidencia de la República y el segundo, desde la Asamblea Nacional presentado por el asambleísta Jorge Escala Zambrano, el 20 y 26 de agosto de 2009 respectivamente. Para el 28 de agosto del mismo año, se calificó los proyectos para su análisis en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, con el fin de que se presente un solo articulado. Bajo este contexto, comienzan a realizarse las primeras reuniones de trabajo al interior de la comisión y fuera de ella.

⁷² En cada etapa, en cada tipo de sociedad, el sujeto se aliena en el mito del orden sacralizado, al mismo tiempo que es principio de rebelión y ruptura del orden establecido por un poder. La sociedad se convirtió en un sistema todopoderoso, sino que es impotente para producirse y reproducirse y de hecho depende de la capacidad del sujeto de superar la descomposición de lo social. Es por eso que hoy las categorías morales superan la importancia a las categorías sociales.

⁷³ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: Una ley que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoria, para asegurar la formalización y distribución equitativa de este Patrimonio.> Siendo el principal objetivo dentro de la nueva ley: dar paso a una institucionalización de una Autoridad Única del Agua. Siente este el problema principal detrás de esta ley.

Además, desde trabajo previo realizado en el tema dentro de la Constitución de Montecristi 2008. En ella se encuentran lineamientos en pro del recurso y algunas contradicciones que se mencionan a continuación. El agua como “patrimonio nacional estratégico de uso público” es escrito en el Art. 318, y junto a esto, el recurso del agua incluido en el capítulo de los Derechos del Buen Vivir, donde sobresalen los artículos 12 y 15.⁷⁴ En este contexto y conforme a derecho, se comienza a cuestionar algunos impases entre la ley y la Constitución, por ejemplo: algunas expresiones y posiciones de Fabián Corral respecto a este impase:

El agua como derecho humano.- La Constitución en el Art. 12 dice que “el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”. El texto constitucional es equívoco. En efecto, si es un derecho humano, los sujetos titulares de tal derecho serían todos los seres humanos, las personas naturales privadas, con lo cual se habría producido, entonces sí, una *sui generis* privatización constitucional del agua. Pero más allá de la curiosa “redacción privatista” en que incurrió en esa parte del texto el constituyente, a reglón seguido se dice que el agua es “patrimonio nacional” estratégico de uso público. ¿En qué quedamos? Contradicciones en las que se incurre cuando en lugar de normas jurídicas sometidas al rigor de una estructura, se emplean declaraciones o enunciados político-sociológicos (EL COMERCIO; La Ley de Aguas - (11/5/09).

Se comentó al respecto que, si es así, ni la Asamblea Nacional, ni el Ejecutivo, ni otro factor de poder, pueden establecer un régimen de “coadministración o de regulación y juzgamiento compartido con las comunidades indígenas, ni con otros sectores de la población” (EL COMERCIO; (11/5/09) La Ley de Aguas). Uno de los comentarios de Fabián Corral considera que, no se puede dar paso a este régimen de “coadministradores públicos” del recurso, ya que se ejercería el manejo bajo la influencia del poder político y legal, que en la actualidad pertenecería al movimiento Alianza País. Otro problema inmerso detrás de la ley de aguas es el andamiaje del código ambiental, ya que este presenta una estrategia de control por parte del capital transnacional de los recursos naturales, biodiversidad, agua y territorios en América Latina. Este código fue rechazado en el Gobierno de Gustavo Noboa, en defensa de la soberanía nacional. En este sentido se criticó en duros términos: “No aceptamos que se borre con el código lo

⁷⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 2008.

Art. 12.- “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

Art. 15.- “El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua”.

que se firmó en Montecristi.” (Manifiesto, Mayo, 2009). Aquí se mantiene como ejemplo, los sistemas de agua potable y saneamiento de varias ciudades y poblaciones (Guayaquil, Machalá y Samborondón) fueron privatizados y frente a esto, se aclara que el proyecto del Ejecutivo no tiene “medidas desprivatizadoras”, sino todo lo contrario, se otorga agua a megaproyectos mineros e hidroeléctricos. Desde aquí se abre el enlace para que los grupos excluidos en la creación de la política pública minera, ingresen nuevamente al debate sobre la incidencia de la minería en los ciclos de agua. Así, la CONAIE y la ECUARUNARI, plantearon las movilizaciones en contra de la Ley de Aguas, ya que las dos leyes serían complementarias para el desarrollo de la actividad extractiva de minerales en el Ecuador.⁷⁵

Con este escenario en marcha, la estrategia del oficialismo dentro de la Asamblea Nacional fue crear una mesa de diálogo, pero dentro de su accionar se dejó que, el equipo de sistematización de la comisión parlamentaria, atendiera a los representantes de la ECUARUNARI, FENOCIN y CONAIE, desplazándoles de una línea directa de diálogo con los asambleístas. En este proceso se resalta que no existió un acoplamiento bueno de las partes para la discusión de la ley. En palabras de varios dirigentes indígenas, se los marginó del grupo principal. Mientras esto pasaba, el grupo oficialista al interior de la comisión causó gran asombro al querer incluir la disposición de que: en un plazo de dos años, las empresas que exploten este recurso se constituyan en empresas de economía mixta, en donde las acciones mayoritarias deberán ser del Estado. Esta medida fue tomada dentro de la comisión, ya que los informes económicos del sector reflejaron una ganancia mayor a los 300 millones de dólares en el 2006, por concepto de venta de agua embotellada. Lo que significaría un rubro importante de ingresos para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, mucho más cuando el Estado sigue expandiéndose.

Por otro lado, las reuniones establecidas sobre esta ley se desarrollaban en una forma normal aparentemente. Sin embargo, el presidente de la CONAIE Marlon Santi, llevo el caso a la relatoría de temas indígenas de la OEA con sede en Washington D.C.,

⁷⁵ Para el mes de septiembre de 2009, la CONAIE llamó a paro nacional, ya que el oficialismo aprobó varios conceptos que no tenían consenso en otros sectores sociales. En este escenario, el gobierno descalificó a la movilización y determinó que su convocatoria respondía a intereses clientelares, puesto que dentro de la organización indígena se preparaba un proceso de elecciones y sus dirigentes estaban buscando la re-elección. Mientras tanto, la verdadera posición indígena, era la de denunciar que este proyecto de ley, privilegia a la minería.

donde expresó que: “no hay respeto, sólo se quiere favorecer al lado del Gobierno y hay un proceso de hostigamiento.”⁷⁶ Estos malestares, en enero del 2011, culminaron con el encarcelamiento de Pepe Acacho. Donde más que una acción jurídica, al parecer fue una retaliación política contra los líderes de la CONAIE.⁷⁷

Finalmente, en el informe de minoría de la mesa de discusión sobre agua, se hace constar las palabras del asambleísta Dr. Ramiro Terán Acosta, quien asevera que: pocos o ninguno de estos planteamientos importantes de diversos sectores han sido acogidos por la mayoría de Asambleístas de la comisión. En este informe también se aclara que: 1) No se llevó a cabo la planificación de reuniones en diferentes partes del país para socializar la ley; 2) No se asignaron los recursos fijados para este proceso de socialización de la ley; y 3) Se dejaron los temas trascendentales al final, obstruyendo así el proceso de diálogo. Sin duda, no se cumplieron los elementos mínimos de la “gobernanza participativa,” especialmente la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas. Al finiquitar el informe, Terán expresa: “Es evidente que jamás existió la voluntad y decisión política del ejecutivo y de la mayoría oficialista, para resolver a favor de los planteamientos de los actores fundamentales de los recursos hídricos.”⁷⁸ Además, enfatiza la violación de los artículos 85 y 95 de la Constitución Política del Estado, por ende, se pide la rectificación y eliminación de varios artículos como por ejemplo: el Art. 14, que tiene que ver con la propuesta del Ejecutivo sobre las Aguas Superficiales Retenidas. Este Artículo debe eliminarse, ya que este artículo daría paso a una forma de privatización; figura prohibida en los artículos de la Constitución 282 y 318,⁷⁹ pero pese a todas estas reflexiones, la minería en el Ecuador sigue su rumbo y bajo un ritmo continuo de trabajo; donde ninguna movilización o demanda de inconstitucionalidad ha podido frenar las nuevas inversiones en el sector que pretenden asegurar los nuevos ingresos fiscales del Estado en los próximos años; permitiendo ver de cierta forma una política autoritaria, en pro de

⁷⁶ EL COMERCIO, Sección Noticia: Visitado, 14/10/09.

⁷⁷ Esta sería una tendencia que se mantiene desde el año 2009 hasta el año 2011 que al cierre de esta investigación, una señal de ello fue el encabezado de prensa <La CONAIE en medio de la presión del Gobierno y las disputas internas> dos obstáculos han obligado a abrir un nuevo paréntesis en el proceso de elección *la supuesta presión del gobierno por influir en esta elección y la necesidad de demostrar al país y a sus integrantes que la CONAIE continúa cohesionada.*” (EL COMERCIO Martes 8 de Marzo de 2011). Este artículo intentaría mostrar a la opinión pública que la unidad no está sólo en el discurso, la institución se estaría reorganizado.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Otros artículos que deben ser rectificadas son el Art. 64 y 162; y sobre todo debe considerarse la propuesta de la minoría que se encierra en la estructura del Consejo Intercultural Plurinacional del Agua, la misma que tiene otra visión de la secretaria del agua, especialmente el área de la concesiones y sus funciones.

los recursos del Estado; un Estado que vuelve a centralizar las funciones de: planificación y ejecución en las áreas estratégicas. Pero hay que ser conscientes que la minería no solucionaría los problemas de empleo; de hecho la minería es un subempleo de algunas comunidades que se dedican a la agricultura en el sector. Por ende, no puede haber una regularización al 100%, ya que son mineros ocasionales. Sin duda, es difícil combatir la pobreza del sector indígena, ya que sus convicciones arman un muro que impide consensos sobre las políticas públicas extractivas en dicha zona. Pero, no ha sido para el minero mestizo. Sin embargo, el malestar de los pueblos y nacionalidades no se ha terminado, sólo a migrado de espacio. Por ello, el conflicto del agua seguirá latente entre el Gobierno y el movimiento indígena, sosteniéndose muy claro sus demandas y para entenderlo mejor se puede revisar el siguiente cuadro.

POSICIÓN DE LOS ACTORES FRENTE AL TEMA DEL AGUA

ACTORES	DEMANDA	INTERESES	DENUNCIAS	VENTAJAS Y DESVENTAJAS
GOBIERNO REVOLUCIÓN CIUDADANA	<p>a.- Reconocer a la única autoridad de agua.</p> <p>b.- El agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público.</p>	<p>1.- Mantener la dirección sobre los recursos estratégicos del Estado.</p> <p>2.- Brindar el apoyo a la actividad minera. (Nueva fuente de ingresos Fiscales)</p> <p>3.- Apoyar a la construcción de Mega-hidroeléctricas para cumplir el Plan de Soberanía Energética.</p> <p>4.- Crear empresas mixtas entorno al recurso del agua. Ej. Empresas de agua embotellada.</p> <p>5.- Implementar los mecanismo necesario para cumplir los</p>	<p>- El movimiento indígena, se ha movilizadopor intereses clientelares dentro de su organización.</p> <p>Es un engaño que se quiera favorecer a la minería, si en la Constitución se prevé el uso de este recurso primero para uso Humano. Art. 318.</p>	<p><u>VENTAJA</u></p> <p>+ Mantiene el monopolio de la violencia legítima (puede expropiar – territorios relacionados con los sectores estratégicos).</p> <p>+ Posee la Fuerza Política - AP, (maneja la legalidad y la legitimidad)</p> <p>+ Defiende el interés general del Estado.</p> <p><u>DESVENTAJA</u></p> <p>- Debe Construir un Estado Plurinacional y Multicultural (Incluyente)</p> <p>- Debe Proteger los Derechos de la Naturaleza (Se financia de la venta de Recursos Naturales)</p>

		objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 Especialmente con el objetivo N° 4 y 6.		
MOVIMIENTO INDÍGENA	<p>a.- El proyecto de ley socializado no tiene medidas desprivatizadoras.</p> <p>b.- Exigen mejorar los mecanismos de participación en la toma de decisiones. (No aceptan la nueva institucionalidad del Estado – Secretaría de Pueblos)</p> <p>c.- Requieren se deroguen algunos artículos privatizadores, que contradicen la actual Constitución.</p>	<p>1.- El Agua como Derecho Humano.</p> <p>2.- Respetar los ciclos del agua.</p> <p>3.- No perder el principio de autogobierno, sobre su territorio.</p>	<p>-Exclusión en la construcción de la Ley de Minería y la Ley de Recursos Hídricos.</p> <p>- Los dirigentes indígenas acusan de hostigamiento al gobierno nacional.</p> <p>-La minería no es un modelo de desarrollo sostenible.</p>	<p><u>VENTAJA</u> + Defiende un modo de vida “Sumak Kawsay” el cual se presenta como un plan digno de vida.</p> <p><u>DESVENTAJA</u> - Su lucha pertenece a un objetivo de su agenda, todavía no han logrado acumular más aliados de la sociedad que no sean ONG´s. - Algunas comunidades han sido influenciadas por corrientes internacionales -Representan el 4% de la población.</p>
EL RESTO DE LA SOCIEDAD	a.- Buenos servicios de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, transporte y alimentación.	<p>1.- Pagar pocos impuestos.</p> <p>2.- Tener fuentes de trabajo y buenos servicios que giran alrededor de este recurso.</p>	- Presionan sobre el plan de gobierno por el cual votaron.	<u>Ventaja y desventaja</u> Aprueba o desaprueba la gestión del régimen,
LOS EMPRESARIOS	<p>a.- Respeto a la libertad de empresa.</p> <p>b.- Generan empleo, por ende necesitan seguridad jurídica para el sector.</p>	1.- Maximizar sus ganancias.	-Están en contra del embargo de las propiedades (embotelladoras de agua)	<p><u>VENTAJA:</u> Proveen un servicio con el recurso del agua, mantienen una buena aceptación de los ciudadanos.</p> <p><u>DESVENTAJA:</u> Deben someterse a las nuevas reglas del juego desde la regulación Estatal.</p>

Fuente: Iván Romero 2011.

Sin duda, este será un conflicto de larga duración, que seguirá siendo complejo si la posición de los actores no mantiene orientaciones éticas y programáticas para poder negociar la entrega de competencias respectivamente en la zona amazónica.

Nuevas inversiones mineras en el Ecuador

A continuación se presenta los cuadros de inversión en el sector minero, dentro de los “proyectos estratégicos para los siguientes 30 años” (Minería a gran escala). Detrás de cada proyecto se puede leer entre líneas, que el Ecuador le va apostar a la minería como la nueva fuente de Recursos Fiscales.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE MINERÍA

Proyecto	Empresa	Ubicación	Ingresos Esperados	Procesamiento Esperado	Fase Actual	Estudios
Fruta del Norte	Kinross Aurelian	Zamora Chinchipe	\$85 millones por año (20 años).	Oro y Plata 300.000 oz por año	Exploración Avanzada	Prefactibilidad Preliminar
Mirador	Ecuacorrientes ECSA	Zamora Chinchipe	\$164 millones por año (20 años)	215.000.000 Lbs cobre por año	Exploración Avanzada	Factibilidad
San Carlos Panantza	Ecuacorrientes ECSA	Morona Santiago	\$480 millones por año (20 años)	627 millones Lbs cobre por año	Exploración Avanzada	Prefactibilidad Preliminar
Quimsacocha	I am Gold Corporation	Azuay	\$40 millones por año (7,5 años)	Oro 3.000 Ton/día	Exploración Avanzada	Prefactibilidad Preliminar
Río Blanco	San Luis Minerales	Azuay	\$11 millones por año 20 años	Oro 60Ton/día	Evaluación	Factibilidad

Fuente: Adaptación Iván Romero

Todos estos proyectos estratégicos ya se estarían ejecutando en el territorio ecuatoriano, cuya ubicación se concentra en el sur del País. Cabe señalar que la regulación de la pequeña minería y minería artesanal ha continuado con buenas proyecciones, ya que detrás de esta actividad productiva se mantiene a unas 68.000 familias (Datos ARCOM); Pero por ello también se señala que: “Toda estrategia de desarrollo económico requiere trazar su influencia en el territorio. La promoción de actividades extractivas tiene una clara incidencia en la organización de otras actividades productivas (e.g. agricultura, ganadería, pesca), así como en las actividades de reproducción social y cultural de las poblaciones” (Grupo Faro, 2010:5). Sin embargo, lo que sucede en la región amazónica, es que nunca hubo una buena estrategia de desarrollo económico detrás de la dinámica de la re-territorialización y como lo menciona Alejandro Moreano: El Gobierno de la Revolución Ciudadana ha cambiado de política y de enemigos. Las corporaciones multinacionales ya no lo son enemigos (Ivanhoe, Petrobrás, las mineras canadienses, los bancos). En la actualidad, los pueblos indios, los trabajadores y los

“ecologistas infantiles” se han tornado en el blanco de la cólera del régimen. Al remover los círculos de poder políticos, el bloque hegemónico bajo la idea de cambiar la Patria, también ha intentado re-estructurar las redes sociales, la pregunta es: ¿La reestructuración social se la hace con todos los ciudadanos o sólo con los militantes de AP?, por el bien de la Democracia se debe respetar la igualdad en la diversidad, de lo contrario, la participación de las minorías sería nula. Sin embargo, al apostarle a la minería, se estaría intensificando la vieja dependencia al mercado mundial; pero, por otro lado, el gobierno conseguiría con la minería: “dólares, bonos clientelares, aumento de las importaciones, y la ruina de todo proyecto nacional y latinoamericano”. (Telégrafo, 19/01/2011).⁸⁰ Comprobando, la derrota del proyecto progresista de Alianza País y en este camino, lo único que se mira al fondo es una ruptura profunda con sus ex aliados de campaña, los cuáles determinaban sus fines y sus luchas a favor de los intereses del pueblo y del principio de la soberanía. De momento, se puede decir que el malestar que encierra la minería puede alterar la convivencia en la región amazónica ecuatoriana en el corto plazo, lo que puede significar, entrar en una fuerte represión estatal y revuelta social de forma eminente, ya que el problema no está resuelto. Todo ésto por el cambio en la díada “amigo – enemigo”, una vez que AP, se ha distanciado del proyecto político inicial.⁸¹ Frente a estos hechos el Gobierno Nacional, debe considerar el problema que se daría de firmarse la mancomunidad amazónica en esta zona, propuesta que se viene trabajando por parte de algunos prefectos y assembleístas amazónicos desde mediados del año 2011. En el fondo de este argumento, se puede decir que se ha perdido el espacio del diálogo y seguidamente la libertad y la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos individuales y colectivos, ya que se ha menoscabado la Democracia Participativa.

Finalmente, se debe reconocer que la regulación minera pasa a ser un dispositivo formidable, para controlar los daños directos y colaterales a la naturaleza y a las personas que genera esta actividad extractiva; pero, lo que está en discusión en el fondo es: si debemos desarrollar la minería como una alternativa para el desarrollo de nuestro país; “este debate está invisible”, mientras que los actores perjudicados pueden ser los pueblos de la amazonia ecuatoriana.

⁸⁰ El Telégrafo 19 de Enero del 2011 Quienes son tus enemigos

⁸¹ El movimiento indígena la parecer ha sido traicionado una vez más, después de lo sucedido con el ex Presidente Lucio Gutiérrez.

La Minería, no es la mejor opción

Existen posiciones adversas sobre la potencialidad de la extracción minera en el país, como es el caso de la postura de Alberto Acosta (ex ministro de energía), quien sostiene que la minería no es una actividad que genere empleo. Por ende, no se puede hablar de esta actividad extractiva como la solución a los problemas de empleo y de desarrollo local para el Ecuador. Aquí se debe destacar que: “Adicionalmente el perfil laboral de la actividad minera se caracteriza por el fuerte predominio de personal capacitado, lo que significa una dificultad para que las personas más pobres y necesitadas puedan acceder a oportunidades de empleo.” (Bustamante, 2010:41). Junto a este hecho también se debe describir que la actividad minera evidencia un sesgo sobre el género ocupacional, en este sentido, las mujeres se benefician menos sobre los ingresos directos de esta actividad; estos elementos junto al nivel de escolaridad delimitan el acceso y las oportunidades de trabajo en todas las actividades extractivas, ya que la evolución de estas, exige mayores medidas de regularización, estandarización, certificaciones internacionales e incluso un buen manejo del inglés (lenguaje técnico). Estas exigencias están fuera de los actores locales como se puede observar en el caso ecuatoriano, desde esta afirmación hay que clarificar que en el Ecuador, dentro del sector petrolero, (sector extractivo) sólo el 10% de trabajadores son: “no calificados”. Sobre estas negatividades se debe sumar otro fenómeno mencionado por Liisa Nort, quién describe que <La desorganización social> “se manifiesta en el aumento del alcoholismo, el consumo de drogas, la prostitución y la violencia contra la mujer- también puede acompañar a la industria minera. En la medida en que la minería hace que la agricultura, la ganadería y otras empresas comerciales no sean viables; el desplazamiento y la migración son otros resultados.” (Nort, 2010:2). Por ello, hay que ser sensatos ante tanta maravilla expuesta en la Ley de Minería, ya que la realidad que atraviesa el sector es otra, muy diferente.

Además, existirían otros inconvenientes como: “Una vez terminada la etapa exploratoria y con la información obtenida se debe realizar un estudio de pre-factibilidad para tomar la decisión de seguir adelante con el proyecto, (Sólo uno de cada 10 yacimientos es rentable), o volver a la fase de búsqueda.” (Bustamante, 2010:22). De esta forma, se tiene que reconocer que la actividad minera mantiene “altos costos de inversión y altos riesgos financieros”; y de manera especial, los yacimientos secundarios, ya que en el proceso de exploración es necesario dragar los ríos y en este

proceso se alzan sedimentos, situación que puede alterar el curso de las corrientes, afectando intrínsecamente a microorganismos y cultivos de la zona.⁸² Este hecho que puede dejar espacio para imponer multas por contaminación es un hecho que podría suponer una amenaza a la inversión extranjera. Por otro lado, en palabras de Liisa Nort “En lugar de generar <desarrollo sostenible>, los impactos ambientales de las operaciones mineras, en sí mismas, pueden destruir alternativas productivas y reducir las posibilidades de empleo.”(Nort, 2010:3). Esto sería más evidente cuando la contaminación se da por la utilización de mercurio; estos efectos pueden ser altamente desastrosos para la naturaleza y la salud humana.

Sin embargo, detrás de esta evolución de la política minera, el Ecuador se estaría preparando para manejar bien la amenaza de la “enfermedad holandesa”, procurando poner mucha atención al sector transable y a la inversión de los diferentes sectores no estratégicos. De ahí que la regulación frente al “boom de la minería” se estaría trabajando y proyectando, a fin de evitar estos malestares macroeconómicos debido al aumento de una posible inflación al recibir exorbitantes rentas de este sector. Por ello, al desarrollar este sector, es necesario mantener una planificación estratégica de largo plazo, considerando: los riesgos, las amenazas, las oportunidades y las limitaciones del proceso en el país. Otro hecho que se tiene que tomar en cuenta es que el Ecuador cumpliría su umbral petrolero para el año 2030 según algunos estudios. Por ende, la búsqueda de nuevos recursos fiscales es vital para el Estado ecuatoriano.⁸³ De momento, si el Ecuador se vuelve un país deficitario de petróleo y al no tener una industria tan desarrollada, la mejor opción, hay que reconocerlo, podría ser la minería como la base de las arcas fiscales.

Finalmente, se tiene que reconocer que la evolución de la política pública minera está influenciada por relaciones económicas transnacionales y en segundo término por la acción que destaca la intervención de varios movimientos ambientalistas internacionales. Algo que se podrá denotar en el caso de estudio es el cambio del discurso político sobre esta actividad. En un primer momento, con el Mandato Minero

⁸² Aquí cabe señalar que las contaminaciones en los ríos: “pueden contener metales pesados, tales como plomo, cobre y cin, liberados luego de los trabajos de remover y triturar las rocas.”(Encalada, 1991 citado en Bustamante, 2010:33). Por ende lo que se obtiene también es una gran contaminación de las aguas río abajo.

⁸³ Para Liisa Nort, los precios del oro continuaron aumentando, incluso en medio de la crisis del 2008, al igual que los conflictos asociados a la minería de oro en la que algunas empresas canadienses están involucradas. Mientras que para los gobiernos latinoamericanos que están faltos de liquidez, los dólares que pueden obtenerse de las exportaciones de minerales resultan muy atractivos para casi todos ellos, donde no importa si su espectro político es de izquierda o de derecha.

se va observar un discurso con carga ideológica sobre la minería. En segundo momento, se vislumbra un discurso ambiguo que parte de la Constitución, donde básicamente se puede observar cómo se articula un objetivo de Estado entorno a los sectores estratégicos incluida la actividad minera en este caso. Un tercer discurso, se lo encuentra bajo las leyes y los reglamentos que disponen el rol de la minería en la economía, obviamente desde una mayor presión estatal sobre el sector. Cabe recordar que dentro de las disposiciones generales de la Ley Minera en el literal sexto se expresa: “Prohíbese todo tipo de actividad minera en las zonas declaradas como territorios ancestrales de los pueblos en aislamiento voluntario, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República,” en el artículo 57 numeral 11. Pese a este último articulado en la ley, no se puede entender porque algunos grupos que apoyaron al Gobierno de la Revolución Ciudadana, hoy están en desacuerdo con la explotación de la minería. Esto provocó que rompieran su alianza con el régimen, dejando abierta una puerta amplia para el Conflicto Socioambiental especialmente en la zona de la Amazonía ecuatoriana.

Marco Normativo Institucional

La nueva política pública para la regulación en la minería en el Ecuador se destaca por los siguientes mecanismos y dispositivos e instituciones:

- **Mecanismo y Dispositivos:** a) Constitución de la República del Ecuador; b) Ley de Minería (2009); c) Ley de Gestión ambiental (2004); d) Ley Forestal de Áreas Protegidas (2004); e) Ley de aguas (Por aprobar); f) Reglamento General de la Minería (De índole Administrativo); g) Reglamentos de la pequeña minería y minería artesanal (2009); h) Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (Administrativo); i) Reglamento de Seguridad e Higiene Minera (1996); j) Plan Socio Minero y Plan Nacional de Capacitación de la pequeña minería y minería artesanal (2011).

Con esta evolución de la normativa se estaría garantizando una actividad minera controlada. Pero por otro lado, la reactivación de la actividad minera en el Ecuador ha evidenciado la influencia de cinco elementos, que han provocado y estructurado nuevas

formas territoriales rurales en este sector, especialmente en el espacio de la movilización; acompañada obviamente de la transnacionalización y la desintegración de territorios, a lo que sigue un proceso de reterritorialización⁸⁴ y detrás de ello una “transformación” de la propia historia de las comarcas locales.

Estos cinco elementos serán el contrapeso de las fases de la minería, lo que crea las condiciones para los conflictos socioambientales. En este sentido cabe preguntarse: ¿Hasta qué punto la actividad extractiva generará un desarrollo territorial equilibrado y equitativo para toda sociedad?, ¿Quién va a garantizar esto? En el estudio de Sigrid Vásquez e Isabela Figueroa se expresa que lo “ideal de un proceso de ordenamiento planificado constituye un ejercicio técnico político en el que se establecen directrices para el desarrollo social, productivo y ambiental de un territorio específico, considerando sus elementos y dinámicas particulares.”(Grupo Faro, 2010:2). Este ideal es difícil de cumplirlo, ya que, debido a las posiciones extremas de los actores, no se ha logrado un espacio para el diálogo. Además, la falta de transparencia y el manejo mediático sobre el tema ha manchado todo acto público de buena fe, cuyo accionar, vale decirlo ha sido escaso.

- **Instituciones:** a) El Ministerio Sectorial (Vice-ministerio de Minas); b) La Agencia de Regulación y Control Minero. (ARCOM); c) El Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero, Metalúrgico; d) La Empresa Minera Nacional; e) Ministerio de Ambiente (Contraparte).

Bajo esta visión sobre la política pública minera, después de haber sido analizada cada uno de sus componentes en el primer capítulo y en la presentación del caso, se puede decir que: en gran medida, la política pública minera no ha cambiado mucho de la que se presentó desde la constitución de 1998 hasta el 2008, lo que realmente ha existido es una desagregación de contenidos e insumos epistemológicos en la redacción de los principios ambientales, que desde la Asamblea Constituyente mantuvieron una base desde la concepción de la Pachamama, articulando de forma amplia los “derechos de la naturaleza y los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas” y desde allí parte la nueva política pública sectorial. Para comparar los cambios se puede estudiar la siguiente cuadro comparativo.

⁸⁴ Anexo N° 5 Elementos que inciden en la conformación del territorio

CUADRO COMPARATIVO DE LAS COSTITUIONES DEL ESTADO

1998 VS 2008

Política Pública Minera	Constitución. 1998. Contenido	Constitución 2008. Contenido	Comentario
Ítem Ético	Se presenta un derecho ambiental, pero más de regeneración a los procesos de contaminación.	Principio del Derecho de la Naturaleza “Este reconocimiento fue, de acuerdo a las discusiones sostenidas por los constituyentes, un reconocimiento de esa visión y lucha indígena que nunca fue abandonada: La de reconocer a la naturaleza como la Pachamama o -madre tierra.” (Maippa, 2008:4). ⁸⁵	El derecho del derecho de la Naturaleza se está construyendo, y esto es una innovación del Ecuador para el mundo.
Ítem Ambiental	<p>En la sección cuarta, se presenta el derecho a la promoción y protección, Art.42: “El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.”</p> <p>Art. 86: Protección Ambiental, este busca proteger y mantener el ambiente sano para la población. y dentro de sus incisos establece la creación de áreas protegidas para poder conservar la biodiversidad.</p> <p>Art. 87: Aquí se determina las “Responsabilidades Ambientales”, la ley tipificará las infracciones.</p> <p>Art. 88: Participación de la comunidad, con esto se busca garantizar su participación en los temas ambientales.</p>	<p>Cap. Segundo; Derechos del Buen Vivir, Sección segunda: Art.14: El derecho de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Art.15: El Estado promoverá en el sector público y privado la tecnología de uso de energías alternativas.</p> <p>Cap. Séptimo; Derechos de la Naturaleza Art.71; 72; 73; 74 Se garantizan los “<u>Derechos de la naturaleza</u>” (Es la única Constitución en el mundo que los reconoce) y se promueve el tener un ambiente sano y sustentable. Lo cual se lograra gracias a la regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza y a la aplicación de medidas de precaución.</p> <p>Este articulado se cumple, al apoyar y brindar asesoramiento a los pequeños mineros y mineros artesanales.</p> <p>Además, se cuenta con una sección respecto a la “Biodiversidad y los Recursos Naturales”, contemplados en los Art. 395; 396; 397; 398; 399; 400; 401; 402; 403; 404; 405; 406; 407; 408; 409; 410; 411; 412; 413; 414; 415. Desde aquí se aseguran los lineamientos de la política ambiental dentro de la regulación minera.</p>	<p>Un dato importante es que los Art. [(86 hasta-91) – C. 1998 coincide y se extienden con el (Art.14, 15, 71, 72, 73,74) C. 2008]. Sin duda, el contenido del C.1998 mantiene una articulación muy general y en el área de salud. Con la nueva C. 2008 se da mayor coherencia a la política ambiental y mucho más en el sector minero.</p> <p>Actualmente existe el Plan Nacional de Capacitación de la pequeña minería y minería artesanal, el mismo que entrara en ejecución para los meses de junio del 2011.</p> <p>Esta nueva política es buena, pero insuficiente, ya que las regulaciones cuando se desarrolla la minería a gran escala, mejor conocida como cielo abierto, allí es difícil precautelar al 100% los derechos de la naturaleza.</p>

⁸⁵ Maippa: Articulación por un movimiento de afectados por la industria petrolera en países amazónicos.
http://www.maippa.org/docs/maippa_derechos_de_la_naturaleza.pdf

Ítem técnico	Dentro de la parte Técnica, esta Constitución previa: Art. 254: Sistema de Planificación Nacional donde las metas en materia social y económica se fijaban a corto y mediano plazo. Aquí se buscaba una forma técnica, que permita su medición, donde sólo una parte pesaba (lo político/vs/lo técnico).	En la parte técnica de al tener a la Senplades como entidad planificadora, los objetivos son complementarios en la parte política y técnica. Adicionalmente, con la ARCOM, Agencia de Regulación y Control Minero, se retoma el sector bajo los parámetros de controles rigurosos para esta industria extractiva bajo las diferentes reglamentaciones. Además, se cumple con el objetivo del censo minero y se generan procesos para la regularización y legalización de la actividad minera artesanal.	Por primera vez existe una institución que control bajo parámetros técnicos los indicadores: sociales ambientales, geográficos, etc. de esta actividad, tanto a escala de pequeña y grande minería. Un segundo punto del área técnica es que por primera vez se obtiene datos reales de la pequeña minería y minería artesanal en todo el país. ⁸⁶ Sin embargo, se debe reconocer la Ley Minera no fue hecha por gobernanza (hubo falta de ética en este proceso).
--------------	--	--	---

Elaboración de Iván Romero, 2011.

Análisis: En diez años (1998-2008), se ha logrado dar un salto abismal en la re-estructuración orgánica del Estado. Así una vez más se debe entender que este proceso parte por el cambio del Estado mismo, en el neo-constitucionalismo: *“se conjugan, estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio.”*(Ávila, pp775-793). Lo que permite mirar este análisis comparativo es que, muchas veces por falta de conocimiento se han ocasionado graves contaminaciones ambientales incluso contra la propia vida de los mineros, pero con la expansión del articulado constitucional en temas ambientales, la constitución es ley. Así, se la política sectorial, se ejecuta desde MRNNR a través del vice-ministerio de minas, en los cuales se busca garantizar los derechos de Buen Vivir y del Ambiente, esto especialmente con el “plan socio minero”. Quizás el avance significativo de esta política pública sea, la regulación sectorial, (La minería crece en el Ecuador) y por ser fuente de empleo de varias familias (aprox. 68.000), se la debe realizar oportunamente y gracias a la estructuración técnica del ARCOM, esta regulación cuidara los derechos de la naturaleza, en las diferentes fases de la minería.

Pero si se quiere hablar del éxito de esta política pública con la minería a cielo abierto, este sería otro tema de investigación, en el que se tendrá que demostrar los beneficios de la ejecución y evaluación de esta política pública. Por otro lado, con las nuevas instituciones se regula al sector informal y se sistematizan los salarios. Un hecho que no se había tomado en cuenta en la Constitución de 1998.

⁸⁶ Aquí se debe destacar, (Identificación y ubicación de la actividad minera; Identificación de representante y ejecutores de la actividad minera; Condición de los trabajos mineros: Activa, inactiva, abandonada; Período de desarrollo de la labor minera; Material o mineral explotado; Aspectos Técnicos mineros y sistemas de explotación empleados; Tipo de Organización; o Inversiones realizadas en los 2 últimos años; Mensura a cinta y brújula y caracterización de la estabilidad de de las labores mineras.

Al momento, es evidente que se necesitan más recursos económicos para la capacitación en estos temas de lineamiento de la esfera minera, sólo así se garantizaran los derechos de los mineros, de sus familias y los derechos de la naturaleza. Finalmente, el Presidente de la República en su cadena sabatina del 4 de Junio de 2011 expresó:

Como no puede ser de otra manera de parte de un Gobierno responsable de desarrollar el potencial minero del país, estamos en una democracia, toda persona puede estar en desacuerdo, lo que no pueden es imponer su política sino han ganado las elecciones. A la brava: vamos a bloquear caminos, sino, se hace lo que yo quiero y no lo que el gobierno y el presidente quiere. Ganen primeo elecciones señor; así es como el pueblo se expresa en las urnas. Si ustedes tienen tanta razón; en el 2013 vamos a las elecciones a decir: NO a la Minería. Vamos a vivir sentados en un saco de oro, pero no vamos a poder utilizar ese saco de oro. Esa es la democracia. [...] No nos engañemos, en la amazonia hay más impacto ambiental por la ganadería que por la minería y dentro de la minería la que mas contamina es la pequeña minería y eso es lo que defiende los demagogos y no la gran minería que nos trae tecnología. Nosotros, defendemos ambos, la pequeña minería y la gran minería, sobre todo para aprender de ellos, fortalecer nuestra empresa estatal minera y luego se podrá explotar por nuestros propios medios explotar la riqueza minera. Entonces, ya tenemos aquí los proyectos estratégicos, pero ninguno de estos proyectos fue dado en concesión por la Revolución Ciudadanía, fueron entregados por anteriores Gobiernos. Así que hemos seguido con estas concesiones, con todos los requisitos ambientales y sociales y de hecho se están renegociando todos los contratos mineros, porque ya se va a la etapa de la explotación, estos son los proyectos estratégicos a gran escala. Y aquí hay algunos mitos, se ha dicho que se va perjudicar las fuentes del agua para Cuenca, jamás permitiremos eso, eso inconstitucional, la fuente de agua es de consumo humano. No se dejen comer el cuento, esos son de los tantos rumores, de los fundamentalistas, que son minoría. [...] Nosotros estamos con la minería responsable y estamos con la pequeña minería, vamos a respaldarlos y tienen que organizarse y tener responsabilidades por más pequeños que sean. Pero esas explotaciones mineras, tiradas a bacanes, con retroexcavadora, es minería ilegal y eso no lo vamos a permitir. Entonces, cuando encontremos un laboratorio para refinar droga hay que dejarlo enterito, porque es atentado contra la propiedad privada, absurdo, tonterías; así la minería ilegal bota a nuestros ríos mercurio, se mata a los peces, los mineros artesanales se quedan sin trabajo, las comunidades que río abajo toma esa agua y se envenenan, hay deformaciones, matan gente, y quieren que dejemos la maquinaria eso es absurdo. Ojala esto sirva de mensaje, vamos a seguir con estos operativos, lo mismo en Zamora, Morona, Napo, donde hay esta minería ilegal, o paran la minería ilegal o se enviaremos a las Fuerzas Armadas, para destruir esta maquinaria, dentro del marco legal constitucional que tiene el país, aplicaremos la ley con toda firmeza. [...] Parte del discurso en la elección del 2009, fue el desarrollar el potencial minero, que puede ser el gran salto hacia el desarrollo (Entrevista: Rafael Correa 5/06/11).

Con las palabras del Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, se evidencia la importancia que tiene este sector estratégico en la agenda gubernamental, cuya explotación se liga a un proceso de desarrollo. Bajo este escenario, el punto álgido

de la conflictividad “Socioambiental” que encierra la regulación que parte de la nueva normativa, donde el punto de inflexión será la zona sur-oriental del país. Sin duda, la discordancia se plantea desde la incidencia de la forma de vida de las comunidades de la zona, lo que implica impases sociales, económicos, territoriales y de semántica; pero, pese a todo el desarrollo del caso de estudio, es evidente que la conflictividad dentro de la regulación de la minera continuará.

La gran prueba de fuego en el Ecuador, entre la diada: “política pública y derechos colectivos”, se la verá en la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, puesto que allí no ingresaría el “as bajo la manga” que era la creación de las reservas territoriales. La posible solución sobre este conflicto será la entrega de “competencias” que el Estado instaure para determinar ciertas reglas al interior de estos territorios, donde se pondrá en juego “el principio de autodeterminación” de estas nacionalidades o etnias, frente a los recursos estratégicos del Estado. Y desde esta perspectiva se tendrá que considerar que:

En el pasado, esto por lo general no significaba mayor problema: bastaba con la prepotencia. Pero, en los últimos años las comunidades han levantado su voz y reclaman derechos sociales y ambientales, con la novedad de que ahora cuentan con el apoyo de los aliados nacionales e internacionales con el poder necesario para influir en las decisiones políticas. (De Echave, 2009:271).

La pregunta que resalta de estas reflexiones es: ¿Qué tan legítima es una ley que violenta algunos derechos constitucionales?, derechos que parten de propio iusnaturalismo y que pone en tela de duda las garantías sobre los objetivos del Plan del Buen Vivir, especialmente el número: “Nº4 Garantizar los derechos de la Naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable y; Nº10 Garantizar el acceso a la participación pública y política.”(Senplades PNBV; 2009:7). Evidenciando la violación de la Constitución, ya en la misma es ley, por ende, se estaría quebrantando los derechos de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas y el objetivo de Estado el Buen Vivir; en sí un problema que en el caso de estudio se reproduce y debe ser analizado.

OBSERVACIONES FINALES

Con la Asamblea Constituyente se instauró una nueva visión de la política pública minera, llegando a parar 3.600 concesiones mineras, impulsadas por la tendencia neoliberal sobre la explotación de los recursos mineros. Bajo este nuevo contexto político, se manifiesta tener una minería que ayude a conservar la biodiversidad y a precautelar los intereses estatales en este sector, desde el mes de junio del 2008, el Ministerio de Minas y Petróleo comenzó a trabajar sobre un proyecto de Ley Minera, el cual se lo socializó muy rápidamente con la “comunidad minera”. Sin embargo, en este punto, no se les otorgó derecho de cambio sobre el proyecto de ley, por ende, el proyecto fue impuesto, mientras que la estrategia tras esta socialización siguió el siguiente orden: 1.- Marco Legal; 2.- Aspectos Técnicos; 3.- Aspectos Ambientales; 4.- Aspectos Laborales; 5.- Aspectos Económicos. Sólo los reglamentos fueron trabajados por medio de talleres en varias provincias del país, lo cual aterrizó el proceso regulatorio de la minería artesanal y pequeña minería. Fue un proceso necesario y que por primera vez, se lo pretende hacer seriamente.

Por otro lado, el malestar detrás de la Ley Minera fue la exclusión de varios actores sociales, especialmente del movimiento indígena, representados en la CONAIE y la ECUARUNARI, cuya organización contiene un gran poder de movilización y fue desterrado de la esfera política en este momento. Esto hizo que las alianzas con el régimen se rompan. Frente a estos hechos, ¿Cómo se puede negociar una salida a los problemas que se encierran en la Ley Minera cuando de por medio están los nuevos recursos fiscales del Estado, en juego?, aquí habría un problema más profundo. A esto se suma el malestar de algunas comunidades, cuya idea principal es que: el agua vale más que el oro; concepción que se la respeta y profundiza más en las zonas rurales, que en las ciudades. Sin embargo, pese al malestar que causaron las movilizaciones en contra de la Ley Minera y la Ley de Aguas, la regulación minera y la inversión en el sector sigue su propio ritmo, dejando ocultos los problemas socioambientales, explicados anteriormente (primer capítulo) en los patrones del conflicto, que en los siguientes años tendrá que afrontar el Estado ecuatoriano, especialmente en la zona sur oriental de la Amazonía, Esto podrían desestabilizar al Gobierno complicando la gobernanza del país.

Finalmente, se debe reconocer que hoy tenemos una regulación, que antes no existía, pero a la vez ha significado la introducción de un “caballo de troya” a la esfera política, en donde los principios de la libertad y la igualdad están siendo violentados, dejando de lado la legitimidad de los procesos y acciones del movimiento social, frente a las decisiones del Estado neo-extractivista y nacionalista, el mismo que está vulnerando la acción pública (actores individuales – colectivos) y en especial medida la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, que han sido engañados en los tiempos políticos al depender del mecanismo de “consulta previa” para hacer prevalecer sus derechos de autonomía, su derecho a la autodeterminación (soberanía), por ende al principio de soberanía. Los cambios consumados tras la Asamblea Constituyente, al parecer no han servido de nada, todo se quedó en el papel y lo más terrible es que el propio Presidente de la República ha descalificado incluso como adversarios políticos a estos líderes indígenas en varias ocasiones. Pero, pese a ello, la política pública de regulación minera se ha consolidado, por la importancia que tiene este sector para apuntalar y cuidar los nuevos recursos fiscales de la nación, precautelando de por medio los derechos de la naturaleza y de los pueblos y nacionalidades indígenas.

CAPITULO III

PARTICULARIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA

MINERÍA ECUATORIANA

La pequeña minería y minera artesanal⁸⁷ se las mide y determina por el volumen de explotación de material por el día de trabajo, cuya característica puede tener hasta 200 toneladas por día. Dentro de la actividad de este grupo, es evidente que la gestión ambiental y el control de fiscalización ha sido mínimo, por falta de capital financiero y de conocimientos técnicos (educación y salud). En el Ecuador:

La pequeña minería en el Ecuador es una actividad que engloba muy diversas situaciones. Esto incluye desde personas que son dueños de un túnel en el cuál trabajan hasta unas diez personas, en otros casos personas que trabajan individualmente o inclusive otros que buscan restos de oro en los materiales desechados por otros mineros (Bustamante, 2010:20).

De esta forma, se puede decir que el proceso de regulación de estos sectores es muy importante, ya que en la mayoría de los casos de concentración de oro, la contaminación causada por el mercurio es irrecuperable, casi en el 100%, perjudicando al ambiente directamente. A este proceso se sumarían los efectos tóxicos sobre microsistemas y poblaciones aledañas al sector de la explotación. Por ello, la regulación de estos sectores, permitiría transformar la tecnología rudimentaria que mantiene efectos negativos sobre el ambiente y las poblaciones, por una tecnología que ayude a bajar los impactos ambientales y las enfermedades en las localidades cercanas y los propios mineros. De ahí que es importante revelar los procesos de construcción y de socialización de los reglamentos para la pequeña minería y minería artesanal, para poder analizar los nuevos planes, programas y proyectos que ayudaran a la pequeña minería a desarrollar de forma ética, aprovechando al máximo las rentas que éste sector produce.

Proceso de elaboración de los reglamentos de la ley minera

Un hecho que se debe tomar en cuenta al momento de crear y escribir las normas jurídicas para la regulación de la minería artesanal es: el riesgo existente sobre el trabajo en los túneles y el manejo de explosivos, a lo que se suma la poca presencia de

⁸⁷ La pequeña minería: es más formal que la minera artesanal, pero por otro lado generalmente: la minería artesanal es de oro por el costo de este mineral en el mercado.

autoridades en las zonas nuevas de explotación, la falta de infraestructura; una limitación adicional sería el recibir ingresos inferiores al salario mínimo vital.

Así, en la construcción de la normativa minera se definió lo que se considera minería artesanal, desde art.134 de la ley de Minería y bajo estas condiciones, también se estableció el tiempo de los permisos de explotación, el mismo que cubre 10 años para las labores mineras artesanales. Dentro de esta regulación se pretende que la Agencia de Regulación y Control Minero lleve un registro pormenorizado de quienes intervienen en esta actividad. Otra regulación que beneficiaría a los mineros artesanales, se da en el sistema tributario a través del Art. 148: Régimen Impositivo Simplificado para mineros artesanales.- Los mineros artesanales podrán acogerse al Régimen Impositivo Simplificado para el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado en las condiciones, plazos y requisitos previstos en la Ley de Régimen Tributario Interno. Mientras que a la pequeña minería se la precisó en el art. 138. En este espacio el titular adquiere los permisos, derechos y obligaciones para todas las fases de la actividad minera. Lo interesante sobre la construcción de la normativa es que se la realiza de acuerdo a cierto volumen dentro de los procesos diarios y bajo la prescripción de un reglamento. Para logra un encadenamiento dentro del proceso el Art. 141 establece, que se realizaran programas de capacitación por parte del Instituto Nacional de Investigación Geológica.

Proceso de socialización de los reglamentos de la ley minera

El proceso de socialización con los pequeños mineros y mineros artesanales fue importante y especialmente en los últimos años estas socializaciones se habrían concentrado en el sur de la Amazonía:

En datos de 2007, la minería artesanal y de pequeña escala correspondía al 90% de la producción nacional (CDES, 2007). Actualmente, la minería metálica artesanal o de pequeña escala tiene lugar especialmente en las orillas de los ríos de los Andes y en la Cordillera del Cóndor (Sandoval Moreno et al. 2002, p. 446), mientras que la exploración de la minería metálica de mediano o gran porte en Ecuador es marginal, y su contribución al PIB muy escasa (Grupo Faro, 2010:12).

El malestar, que aquejaría a las organizaciones sociales de la zona, es la apertura hacia la minería a cielo abierto. Sin embargo la regularización de la minería ha seguido su

propio ritmo, lo cual es bueno, ya que por primera vez se está regularizando a los mineros formales e informales.

Proceso de regularización de la pequeña minería y minería artesanal

Hasta el cierre de esta investigación, el proceso regulatorio sigue su cauce en lo que respecta a los tiempos como lo determina la Ley Minera, en su octava disposición transitoria, donde se dispone el censo minero,⁸⁸ la regulación del sector minero estaría pendiente en Zamora punto máximo de inflexión. De esta forma, se presenta los siguientes datos sobre el censo minero; información provista desde el Ministerio Recursos Naturales No Renovables, el mismo que cuenta con una matriz integrada, por sectores y por varias variables a consideración del mismo Ministerio:⁸⁹

PLAN CENSO MINERO ARTESANAL 2010 MATRIZ LOGÍSTICA INTEGRADA										Ministerio de Recursos Naturales No Renovables <small>República del Ecuador</small>		
Regional	Zonas	Cantones	Parroquia	Sector	Sede Coordinación	N° de Labores	Tiempo días	Vehículo	Rutas			
									Grupos	Días	Recorrido	
Loja	4	15	30	50	4	85	21	4	4	21	17	
Guayas	5	7	18	13	4	14	7	1	1	7		
Chimborazo	4	13	17	22	5	76	9	2	4	9	17	
Azuay	6	4	30	50	4	125	17	4	4	17		
Pichincha	8	30	65	78	10	112	13	4	4	21	17	
Zamora	3	8	13	25	4	153	20	4	3	20	17	
El Oro	4	6	20	45	7	300	19	2	8	19	17	

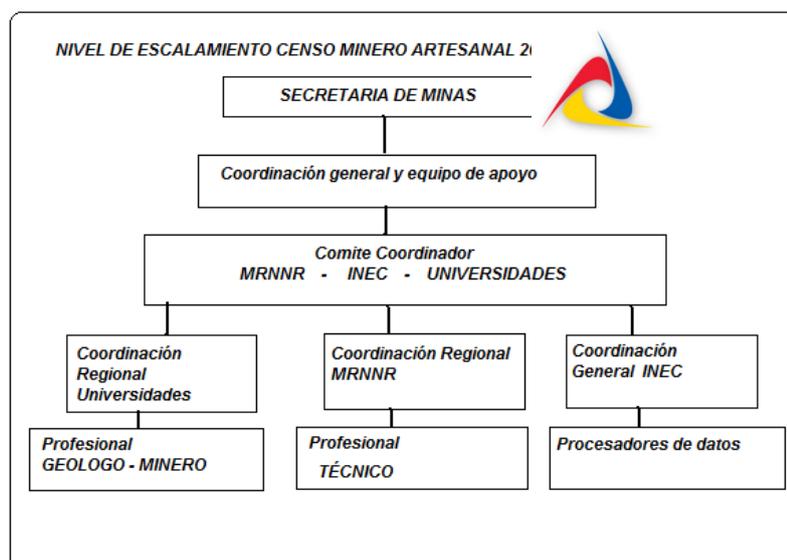
Adaptación por Iván Romero, Fuente: (MRNNR, 2010)

El estudio investigativo censal se organizó y se sustentó, considerando determinadas variables socio-técnico-económico-ambientales que permitían conocer la identidad de todos y cada una de las personas que desarrollaban la actividad minera, así como las inversiones realizadas,

⁸⁸ El censo de los mineros artesanales que carezcan de autorizaciones para efectuar actividades mineras y que justifiquen haber trabajado en las minas por lo menos dos años antes de la realización del mencionado censo a fin de que sean regularizados.” (Ley Minera, 2009).

⁸⁹ Para mayor referencia de la metodología y de las actividades realizadas en el censo minero se puede revisar el Anexo N° 13 METODOLOGÍA DEL CENSO MINERO Y ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES

infraestructura disponible y sobre todo, el período de laboreo minero conforme lo define la citada Octava Disposición Transitoria de la Ley. Aunque se debe considerar que, en la antigua ley no se consideraba minería artesanal, con la nueva ley se considera minería artesanal o de sustento, las que se trabaja de forma individual o de forma asociativa, cuya característica es la utilización de maquinaria pequeña portátil. Para el Ing. Henry Nuñez, (Funcionario del Vice-ministerio de minas) “con el censo del 2010 se censaron 1.349 labores mineras; de las cuales 219 salieron favorecidas para ser calificadas y otorgarles el permiso provisional [...] esto es poco, pero es porque el resto está dentro de concesiones mineras a las de concesión minera no podemos nosotros otorgarles un permiso provisional, sino se está haciendo a través del Ministerio como mediador para que los interesados firme un convenio de operación minera. El Minero que esté trabajando dentro de una concesión ya no lo hará ilegalmente tiene que firmar un contrato con el dueño de la concesión; como dice la ley: el concesionario podrá suscribir estos contratos mineros no es mandatorio, porque es dueño de la concesión es una parte privada. (Entrevista: Henry Nuñez 2/05/2011). Así lo que se busca con esta regulación es: que toda actividad minera no sea ilegal, hasta el momento de esta investigación a nivel nacional se cuenta con 11.000 personas censadas, pero como cada concesión varía los empleos que mantiene se puede estar hablando de 70.000 personas que trabajan en pequeña minería legal. Para el funcionario es importante tomar en cuenta unas 200 concesiones en fase de exploración “aquí hay empresas grandes que están trabajando entre técnicos y obreros unas 2000 personas más en exploración [...] con los nuevos proyectos estratégicos, se estima que se requerirá alrededor de 25.000 persona en forma directa e indirecta y más las otras actividades de la minería que montan cadenas con: ferreterías, movilización, alimentación, construcción de carreteras, es un encadenamiento grande.” (Ibíd). Partiendo de esta realidad y los procesos dentro de la política pública, lo que buscaría el Gobierno es hacer una minería “bien hecha”, detrás de esto se entiende que se debe ser responsable ambientalmente, técnicamente, y justa con la economía del país y de las comunidades. Adicionalmente, se presenta la estructura institucional que ayudo a ejecutar proceso del censo, buscando cumplir con los objetivos planteados por MRNRR: OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS: A) Cumplir con lo que establece la Octava Disposición Transitoria de la Ley de Minería Vigente; b) Generar procesos para la regularización y legalización de la actividad minera.



Adaptación Iván Romero Fuente: (MRNNR, 2010) Informe Censo Minero

Las principales actividades que ejecuto este andamiaje institucional fueron: 1.- Entregar los recursos conforme a los convenios, al INEC, y las Universidades (Equipo censal y charlas instructivas con los entrevistadores); 2.- Coordinación de con las regionales y jefaturas de grupo (Información logística); 3.- Elaboración y Socialización de los trabajos operativos; 4.- Recepción de la documentación digital e impresa y corroboración de los datos; en este proceso se uso datos de GPS en las coordenadas (Directamente en las bocaminas). 5.- Se procedió a determinar a los mineros artesanales que podía ser regularizados (Diagrama de flujo).⁹⁰

Así se alzo y analizo la base de datos enviada por el INEC y la información remitida por la FIGEMPA de la Universidad Central del Ecuador y Universidad Nacional de Loja, y considerando solamente las “**actividades mineras activas**”, se obtuvieron los siguientes resultados.

Método Explotación	Cielo abierto	292	Total labores activa 955	Mineral Material	Metálico	778
	Subterráneo	663			No metálico	23
					Material construcción	120

⁹⁰ Anexo N°6 Diagrama de Flujo Proceso de Regulación de la Pequeña Minería.

LABORES ACTIVAS DETERMINADAS POR PROVINCIA

PROVINCIAS	CENSADAS	ACTIVAS	PROVINCIAS	CENSADAS	ACTIVAS
Azuay	179	145	Morona Santiago	15	28
Bolívar	31	8	Napo	19	2
Carchi	13	12	Orellana	2	2
Chimborazo	24	14	Pastaza	8	7
Cotopaxi	28	21	Pichincha	17	14
El Oro	*509	358	Santa Elena	9	4
Esmeraldas	72	60	Sto Domingo Ts.	1	1
Guayas	3	0	Sucumbíos	3	2
Imbabura	7	4	Tungurahua	12	2
Loja	106	47	Zamora Ch.	249	217
Los Ríos	8	6			
Manabí	7	1	TOTAL	1322	955

Fuente: ARCOM - Quito, 12 de abril de 2011.

Con el censo minero, se evidencia que ha tenido una gran acogida la nueva reglamentación dentro del sector. Adicionalmente, se presenta el sistema de explotación de las labores mineras, donde se puede apreciar que: la explotación a cielo abierto, se lo está realizando en la minería a pequeña escala, pero el conflicto se daría en la minería a cielo abierto de gran escala. Sin duda, este primer proceso regulatorio, tendrá que irse reformando y mejorando, ya que como o confirma el siguiente cuadro esta actividad extractiva está creciendo y explotándose en con el modelo de cielo abierto.



Fuente: (MRNNR, 2010) Informe Censo Minero

Una pregunta que resalta detrás de este cuadro es: ¿Qué tan fuerte es la oposición a la explotación minera a cielo abierto, cuando la realiza la pequeña minería?, que elementos inciden en ello y fuerzas políticas están detrás de ello. Este podrá ser un eje de estudio para futuras investigaciones. Todos los estos datos levantados detrás de esta información de campo, fueron tomados considerando una actividad minera mayor a dos

años, de los cuales el 62% lo cumple. Esta cifra variara hasta diciembre del 2011, cuando se regularice la zona del sur.

Dos planes en ejecución: El Plan Socio Minero y El Plan Nacional de Capacitación para la Pequeña Minería y Minería Artesanal

Estos dos planes mantiene un lineamiento entorno a los dos objetivos del plan del Buen Vivir, específicamente al los objetivos 4 y 6. De esta manera, se afianza la política pública minera al objetivo de Estado, dictaminado en la Constitución vigente. Por ende, es de vital importancia explicar el alcance de cada plan.

El Plan Socio Minero: Este es un plan de crédito para los mineros artesanales, con fin que ellos implanten mejores prácticas ambientales y de seguridad para realizar la actividad minera. El crecimiento de la minería artesanal incita a sumar nuevos parámetros para poder mantener procesos de desarrollo sustentable. Para ello, se reconoce diversas formas de organización de los mineros ya sea asociativo, familiar o individual. Para poder ejecutar éste plan “Conforme a lo establecido en el Convenio entre el MRNNR y el BNF, pueden participar en el programa todos los mineros artesanales sean estos individuales, asociativos o familiares, que estén regularizados, cuenten con los permisos respectivos y posean una garantía sea esta real o cruzada” (MRNNR, Plan Socio Minero, 2011:7). Bajo estos parámetros, se espera una gran acogida a estos créditos que el Gobierno de la Revolución Ciudadana está impulsando.

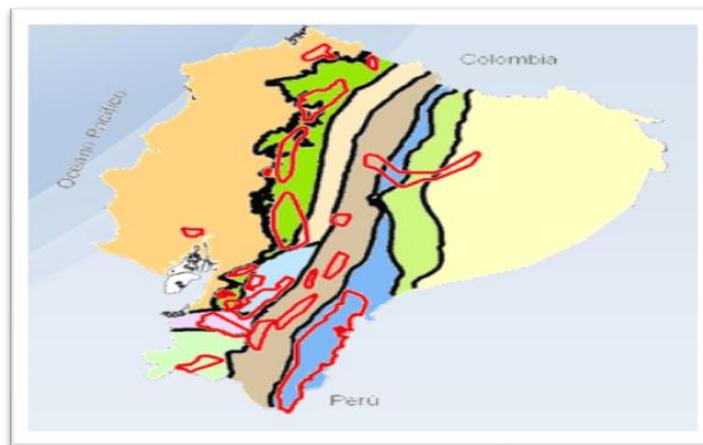
El Plan Nacional de Capacitación para la Pequeña Minería y Minería Artesanal:

Este plan busca como objetivo general, promover el desarrollo sustentable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, mejorando el proceso productivo mediante la entrega de conocimientos técnicos y tecnológicos. Adicionalmente, los beneficios de la capacitación se verían reflejados en: a) Impulso al pleno empleo; b) Fomento productivo; c) Acumulación del conocimiento científico y tecnológico; d) Participación en los beneficios; e) Acceso a planes de financiamiento; f) Encadenamiento productivo. La metodología presentada por MRNNR, se va en trabajar en cuatro enfoques.

Metodología para todas las Unidades
Enfoque de Seguridad
Enfoque Ambiental
Enfoque de mejoramiento productivo
Glosario técnico

Fuente: MRNNR, 2011

El alcance de este plan será dentro de los corredores mineros, para tener una idea de las zonas geográficas se adjunta el mapa de los mismos.



Fuente: MRNNR, 2011

Mientras que la capacitación de los cuatro lineamientos,⁹¹ estarán a cargo de: Universidad Central del Ecuador, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad del Azuay, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Escuela Politécnica Nacional.

Ventajas y desventajas de la pequeña minería y minería artesanal dentro de la regularización

Ventajas: 1.- La política pública de regulación de la actividad minera intenta minimizar la interacción con la población local y evitar flujos migratorios a la nueva zona de

⁹¹ Las capacitaciones serán en temas como: Manejo de desechos, gestión ambiental, legislación ambiental, planes de contingencia, primeros auxilios, contabilidad, actitud emprendedora, Fragmentación y selección de materiales, métodos y selección de equipos, cierre de minas, etc. En base a todos estos conocimientos se priorizara una buena minería bien hecha.

extracción; 2.- Busca regular las formas de derechos sobre el manejo de la tierra (orden territorial y legalización); 3.- Pretende limitar los impactos de contaminación, a través de nuevos controles y condicionamientos a la pequeña minería y minería artesanal; 4.- Con los dos planes antes mencionados, se intenta mantener un buen nivel de producción, con grandes mejoras ambientales; 5.- Se brindará una ayuda a la pequeña minería para las operaciones de trituración, molienda, flotación o cianuración con una capacidad diaria de 50 toneladas; 6.-Es prioridad extender créditos para este sector extractivo, con fin de tener una minería ética y bien hecha.

Desventajas: 1.-Detrás de la regulación minera, el proceso de construcción de la ley desajusta algunos mecanismos para la buena gobernanza. Aquí la participación de todos los actores fue nula; 2.-Algunos sindicatos mineros están inconformes con la creación de la empresa estatal minera; 3.-La reactivación de la minería en el Ecuador, junto a la nueva etapa de re-inversión va a dar paso a la desintegración de territorios.

Legitimidad y Gobernanza vs. Bloqueo y Exclusión

Dentro de la Gobernanza en el Ecuador se tiene que mostrar cuatro momentos, que presentan un panorama donde el capital económico ha transformado el accionar del Estado, junto a las diferentes relaciones de poder y de legitimización dentro de la sociedad ecuatoriana. 1.- De 1976 – 1979: Proceso de transición a la democracia, y de por medio una estructuración económica en plena expansión con objetivos nacionalistas. Aquí se desarrolló la institucionalidad del Estado, la gran base de intervención fue FF.AA. 2.- De 1980 – 1996: Relativa estabilidad democrática e institucional, con dos fases: la primera de alternancia de centro - derecha y la segunda de predominancia de la derecha desde inicios de la década del noventa; sus principales actores fueron los partidos tradicionales ID, DP, PSC, (partidos con mayor incidencia a nivel nacional) PRE, MPD, y el movimiento indígena (CONAIE). 3.-De 1997 – 2006: Crisis política. Se expresa en el colapso orgánico institucional del Estado. En esta época nacen los nuevos partidos políticos, PRIAN, PACHACUTIK, PSP. Desde aquí ingresan nuevos grupos económicos a disputarse el área de influencia del parlamento ecuatoriano y la búsqueda de un nuevo Estado; ya que existe un debilitamiento de la sociedad y del mercado, incluso en el sistema internacional. 4.- A partir del 2007, se abre paso a un

poder constituyente, a través de la Asamblea en Montecristi, instancia que cambia de modelo estatal e intenta llevar a cabo una reforma política, basada en la súper institucionalidad y la ideología del “socialismo del siglo XXI”, como medida de cambio a toda la política neoliberal de los últimos 30 años. Donde al parecer por lograr una re-institucionalización del Estado, se término por desarmar todo el aparataje que existía y esto ocurrió en todos los campos: área petrolera, seguridad, educación, salud, función electoral, diplomacia, etc. Incluso se cambio la visión de desarrollo por la concepción del Sumak Kawsay mejor conocido como el Buen Vivir.

Bajo este escenario, es entonces que se debe comenzar a realizar un diagnostico del manejo de la legitimidad en los procesos de gobernanza y los cambios que la nueva normativa a impulsado por el cambio del modelo estatal. En este sentido, como Roth lo expresa, se puede utilizar el modelo pragmático habermasiano, que debe ser considerado un modelo participativo, el cual intenta reactivar el debate público desde estos tres actores: científicos, políticos y ciudadanos. Así se puede analizar esta política pública de minería en el siguiente cuadro.

Evaluación de la política minera desde el modelo pragmático de Roth

	Modelo Decisionista	Modelo Tecnocrático	Modelo Pragmático
Relación funcional entre experto y político	La decisión de regulación va de acuerdo al Plan de Desarrollo a favor de cumplir los derechos de la naturaleza y la obtención de nuevos recursos fiscales. Con esta nueva normativa se cumple a cabalidad los objetivos 4 y 6 del Plan de Buen Vivir 2009-2013. Con estas decisiones se estaría implementando la primera fase de desarrollo en el área minera.	Los técnicos deben ajustarse a los objetivos del modelo político. y buscar herramientas que ayuden a consolidar el modelo político.	Aquí se puede mirar los intercambios mutuos y dialecticos, del debate entre el área política y el área técnica. El público interviene como tercer actor, y sólo si está organizado puede incidir en las decisiones. En el análisis se constata que la Ley actual de Minería, no fue hecha por gobernanza, como ejemplo se puede observar la “exclusión de actores indígenas” en la construcción de la norma. Sin embargo, existe un pacto en la construcción de los reglamentos con las personas involucradas en la pequeña minería y minería artesanal. Logrando evitar a los mediadores de prebendas políticas.

Relación jerárquica	(Político /Experto) Regulación de la minería. Se ejerce por poder y más cuando este sector es estratégico para los intereses del Estado. El político mantiene una preocupación por cobrar las rentas de esta producción extractiva, en esta medida la prioridad es asegurar los ingresos fiscales.	(Experto/Político) Regulación de la minería, se da por la preocupación de la contaminación, especialmente en la contaminación del agua en este proceso extractivo. Con los permisos para realizar las concesiones mineras, logra fomentar la reducción de la contaminación.	El diálogo entre experto y político (nace una relación horizontal) El Estado se compromete a redactar artículos con la Ley Minera y con los Reglamentos. De hecho aquí la relación jerárquica partió desde el Ministerio de Minas y Petróleos en el 2008. Cabe señalar que el peso y los fallos judiciales mantendrán una tendencia a favor del Estado.
Naturaleza de Poder	La autocracia Si se radicaliza el poder político; se puede perder otras fuentes de apoyo. Este hecho se lo puede palpar en la apertura del movimiento indígena a partir del 2009, en relación al proyecto inicial planteado por AP.	Las coacciones objetivas dominan todo. Aquí, se ha jugado con los tiempos políticos y se ha manejado mecanismo de negociación directos con los pequeños Mineros.	Qué pasa con la demanda de inconstitucionalidad, es válida su resolución dentro del consenso social. Al parecer la naturaleza del poder logra objetividad detrás de las necesidades de los pequeños mineros y se ofreció los planes de capacitación y el plan socio minero y entre ellos acceso a crédito. Por lo cual la influencia del poder se lo hizo de una manera clientelar-económica sobre este sector y en cierta medida, el traslado del Vice-ministerio de minas a Zamora hace que el conflicto se quede en un espacio y no afecte al resto del país.
Papel del público	Aclamar a las élites. Las personas con conocimiento ambiental, han mantenido propuestas diferentes desde el oficialismo y la oposición.	Algunos expertos no estuvieron de acuerdo, detrás de posiciones extremas provenientes del área política. Desde el público se desconoce las herramientas de control dentro de la Ley Minera.	Las reglas estuvieron marcadas por el poder. El tema minero no ha sido socializado muy abiertamente. Además, se conoció el tema, más desde el manejo de las ONGS que desde otras organizaciones sociales. A lo que se suma el interés de varios Gobiernos (anteriores) y sectores empresariales han tapado el buen desarrollo del diálogo en este sector.
Relación objetivo /medio	Son objetivos reales en gran medida, se pueden cumplir con la nueva regulación y control del sector minero, especialmente porque hoy existen varias instituciones y dispositivos que pueden efectivizar la política pública en sus diferentes ámbitos. Anclados a los objetivos del Plan de Desarrollo y el Plan del Buen Vivir.	Con el tiempo y el manejo de nuevas tecnologías se podrá mejorar los mecanismos para la regulación y conservación del ambiente. De aquí que las capacitaciones serán de forma permanente para la peq. Minería.	Los reglamentos, se trazaron con las personas que viven de la actividad extractiva. Por ende, su legitimidad es válida, ya que de esta actividad dependen 70.000 personas. Quizás bajo esta relación se han cumplido de mejor forma la visión técnica y política avalada por la participación de los implicados, ya que estas personas están adquiriendo nuevos conocimientos y aplicándolos, ayudando a conseguir los objetivos de la nueva política minera.

Elaborado: Iván Romero, 2011.

Para Roth este modelo seductor desde la parte intelectual, mantiene un desafío dentro de las instituciones políticas a la hora de ser llevadas a la práctica. Desde el análisis

realizado se puede descubrir que el modelo pragmático participativo sólo funcionara en cuanto el propio ciudadano “utilice los recursos y mecanismo” que la nueva Constitución y el Estado Constitucional de Derechos los reconoce y garantiza, caso contrario las decisiones tecnócratas tienen las de ganar o imponerse en cada escenario de la vida pública y con más fuerza una vez que se han negociado las nuevas reglas del juego tras el Asamblea Constituyente en Montecristi. Entonces, con esta lectura queda claro que, el modelo decisionista mantuvo mayor peso en la parte técnica y que la participación ciudadana. La argumentación de aquello es que este hecho viene anclado a un objetivo de Estado, que parte desde la Constitución y planes expuestos por Senplades. Mostrando una participación discontinua y controlada desde los espacios del Legislativo y para constatar estos procesos, se puede revisar los informes de las Leyes de Minería y la de Recursos Hídricos. Detrás de estos escenarios es desde donde se analiza la legitimidad y legalidad de la acción pública y de los dispositivos y mecanismos que influyen en el estudio de la política pública minera.

Legitimidad y Gobernanza

La legitimidad y la gobernanza nacen de un proceso construido en base a la “buena fe” desde la acción colectiva, para ejercer una política deliberativa en pro de los intereses generales del país, como se lo explicó en el capítulo teórico. De esta forma, para la sostenibilidad de estos procesos, la participación de los actores de la gobernanza es fundamental y desde allí parte el siguiente análisis.

Actualmente, se debe reconocer primero, que el Presidente de la República Eco. Rafael Correa Delgado, es un renovador de la política ecuatoriana, que llega bajo la sombra del outsider (aparentemente)⁹², dándole fuerza a un “proyecto alternativo de cambio” que se venía gestando en los últimos años,⁹³ proceso que estaba inmerso en un sistema político inestable de 15 años, manejado por las acciones de los partidos tradicionales, hoy denominados como la “partidocracia”. Segundo, bajo el perfil de Salvador (Líder Revolucionario) se asienta la visión de un tecnócrata-populista, cuya

⁹² El Eco. Rafael Correa Delgado, al tomar decisiones contra OXY cuando fue Ministro de Finanzas, ya se encontraba dentro del sistema político como un actor gubernamental, en este sentido nunca estuvo fuera del juego, mucho menos de la palestra política.

⁹³ Un primer intento fallido de la reforma política, se lo vivió con el ex coronel Lucio Gutiérrez, quién ganó con la convocatoria y el apoyo de la izquierda pero al momento de gobernar lo hizo con la derecha y las multilaterales internacionales, traicionando el proceso de cambio.

lógica mantiene una “línea de control jerarquizada”, hecho que es muy acentuado en el manejo de su movimiento AP y, que de hecho provoco “encanto o placer en su articulación” del quehacer político durante los primeros 4 años de gobierno; legitimando su discurso y sus maniobras políticas en el acto.

Así, el Eco. Rafael Correa Delgado recupera el Estado y ejecuta políticas públicas que estaban en el olvido o que a lo largo del tiempo fueron discontinuas, ganándose el apoyo de la mayoría de los ciudadanos detrás de seis procesos electorales. Pero un hecho que no debe quedar al margen de este progreso es la disposición de recursos que ha mantenido este régimen por la subida de precio del barril del petróleo tras la crisis del 2008. Por ello, el dato relevante para el análisis que no se puede desvincular son los “altos niveles de inversión pública” que el Gobierno de la Revolución Ciudadana se ha podido permitir, al igual que el costoso uso de recursos públicos,⁹⁴ denotando un Estado en acción y la estrategia comunicacional del mismo, llegando a ser el país que más propaganda ha manejado desde las cuentas del Ejecutivo. Sin embargo, este actor político a lo largo de los cuatro años de Gobierno se ha convertido en “caudillo - más que en una ideología”. Un dato curioso es que rompe sus alianzas de primera instancia, con quienes lo llevaron al poder, un ejemplo de ello es el distanciamiento con la CONAIE. Además, se observa que detrás del proceso de cambio, con las reformas realizadas a lo largo del año 2008, se dio paso a una despolitización: de los ciudadanos, los sindicatos, inclusive de algunos movimientos sociales;⁹⁵ como ejemplo, se puede señalar a la organización social CONAIE y parcialmente la ECUARUNARI, quienes se han movilizado contra la Ley de Minera y la Ley de Recursos Hídricos, por considerarlas anticonstitucionales.

A continuación se presenta varios hechos que abren una brecha para cuestionar la legalidad y validez de varias normativas expedidas en el año 2009 y 2010. De esta manera, al tener una dicotomía de la legalidad y la legitimidad se da paso a los problemas de gobernanza. En esta medida, esto se confirma con el Manifiesto de las Organizaciones Sociales, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, dirigido al país el primero de Mayo de 2011, en el cual se expresa:

⁹⁴ Sin duda, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha logrado mantener una inversión social y gasto público formidable, gracias a los altos precios del petróleo. El estudio de la evolución del mismo sería una investigación muy importante para poder entender el proceso de cambio y de expansión del Estado ecuatoriano, especialmente en estos últimos 4 años.

⁹⁵ Hoy se pretendería hacer lo mismo con los pueblos y nacionalidades indígenas, al querer articularlas sus demandas por la secretaría de pueblos y por el Quinto Poder (CPCCS), pero esta estrategia no ha funcionado en su totalidad.

Este gobierno traiciona el proyecto de cambio social, consolida una forma autoritaria y clientelar de ejercer el poder, deslegitima y persigue a los actores sociales y políticos y al ejercicio del disenso, la crítica y la movilización social. La participación social con poder de decisión, es la base de una sociedad democrática y no puede ser instrumentalizada a voluntad de las autoridades. Es el derecho de hombres y mujeres, de comunidades, pueblos y nacionalidades intervenir en temas fundamentales para la vida del país. Para avanzar en la construcción del Buen Vivir-Sumak Kawsay, hacia un Estado Intercultural y Plurinacional, es necesario construir una agenda concertada, con un amplio debate nacional, en el que se garantice la participación hombres y mujeres, organizaciones, colectividades, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Manifiesto, 2011).⁹⁶

Todos estos hechos en concreto, presentaron el desencanto de los procesos participativos en la “acción pública”, lo que resalta un cuestionamiento sobre la legitimidad de la gobernanza participativa en el nuevo Estado Constitucional de Derechos. Adicionalmente, se observa que la legitimidad está anclada al accionar de un caudillo quién no admite observación alguna. (Recordar los tipos ideales de legitimidad de Webber). Lo relevante aquí es que los problemas de gobernanza en estas dos leyes presentadas en el caso de estudio, no es el acceso a la información sino los mecanismos de participación, lo que se refleja en falta de transparencia en los procesos de participación, incluso en la designación de las autoridades de control.

Otro hecho trascendental, que menoscaba la gobernanza, son los proceso de re-centralización y re-territorialización de las funciones y facultades del Estado, complicando la construcción de un verdadero Estado plurinacional y multicultural, lo que perjudica más la relación de transparencia en los procesos participativos; ya que los cambios económicos planteados desde el nuevo plan de desarrollo incide en una “reorganización territorial” que afectaría a los pueblos y nacionalidades indígenas frente a sus diferentes modos de vida (directa o indirectamente). Por ende, se cuestiona la legitimidad de la toma de decisiones, ya que por cumplir estos procesos y funciones del Estado se ha “excluido de la participación ciudadana” a varias organizaciones sociales, por ejemplo en la construcción de la Ley Minera. Ahora, lo que se debe entender en el

96 Organizaciones que firman el Manifiesto (1/05/2010): Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE, ECUARUNARI, Asamblea Nacional Ambiental – ANA, Asamblea de Mujeres Populares y Diversas del Ecuador – AMPDE, Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar – C-CONDEM, Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología – CEA, Coordinadora Ecuatoriana por la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente – CEDENMA, CODECONO, Coordinadora Zonal Intag, Activismo Global, Red Agroecológica de Loja, Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador – FEPTCE, Fundación de Defensa Ecológica – FUNDECOL, Fuemboht de Muisne, Colectivo Político Luna Creciente y Movimiento Nacional de Mujeres de Sectores Populares, Luna Creciente, Defensa y Conservación de Intag, DECOIN, FEDARPOM,S.L., FEDARPROBIM,E.A, FEPALHUM, FIDES, Aso. Mariscadores Autónomos y Anexos “Venecia del Mar, CASA FEMINISTA DE ROSA, CONSORCIO TOISAN-INTAG, MONTECRISTI VIVE, R. REVISTA DEBATE.

fondo es que: el actual modelo político produce el liderazgo que requiere; hecho que menoscaba la gobernanza participativa que promulga el proyecto de AP. Al momento lo que se ha mirado en una participación ciudadana de grupos, organizaciones afines al proyecto revolucionario del socialismo del siglo XXI, cerrando la democracia en un grupo hegemónico, donde las libertades están en riesgo.

En este sentido, hay que ser consecuentes que, el reconocimiento del movimiento indígena en especial sentido la COANIE, por sus luchas sociales en el pasado cumplió la expectativa del bloque social,⁹⁷ pero en estos momentos debemos preguntarnos: ¿hasta qué punto lo sigue haciendo?, si la misma organización se encuentra aparentemente en un punto de debilitamiento; hecho que se produciría por dos problemas estructurales expuestos por Ospina: “primero, es que la mayoría de la población indígena ecuatoriana se encuentra ubicada en territorios discontinuos, generalmente conviviendo con vecinos mestizos. Y la segunda es que existe un proceso de urbanización y descampesinización notable de la población indígena.” (Ospina, 2010:209). Entonces, es aquí donde se quedan todas sus aspiraciones de autogobierno sobre sus territorios, especialmente en la sierra. Al momento, este movimiento social debería renovarse y fortalecerse interiormente y, promover nuevos diálogos sobre los cuales se trabajará, tomando en cuenta que son parte de un <supra-Estado>.

En la actualidad ningún movimiento social puede ya estar sometido a una utopía tan fuerte, por ello es necesaria la concertación en las decisiones políticas y esto dentro del espacio de la acción pública. Además otro impase nace de la siguiente pregunta, ¿qué pasa cuando la moralidad de un movimiento es cuestionada?, incluso en el movimiento indígena ecuatoriano al parecer se habrían creado: círculos de poder (La ley de hierro de Michels, ha llegado al movimiento y hoy se los conoce como los ponchos dorados), al igual que en los partidos políticos, su organización se ha deslegitimado. Esto ha ocurrido porque algunos líderes indígenas han tergiversado su accionar dentro de los espacio de la política nacional, desvirtuando su imagen frente a su comunidad y el resto de la sociedad, perdiendo en el acto, el apoyo sobre sus luchas. Por ende, hay que reconocer que toda organización social está atravesados por una lógica del poder. La influencia del poder puede ser: espiritualmente, coercitivamente o económicamente,

⁹⁷ El actor popular con su victoria habría intentado reconciliar a la sociedad consigo misma, buscando el triunfo de la igualdad, la fraternidad y la justicia, en su accionar.

y debido a ello la legitimidad de estos líderes indígenas se ha menoscabado en los últimos años. Por otro lado, hay que reconocer que la “fuerza política” está de parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana, no sería extraño que muy pronto en la CONAIE llegará a posicionarse unos de sus simpatizantes con el fin de sanar los conflictos sociales que encierran estas dos leyes antes mencionadas, desplazando en el acto a varios líderes indígenas opositores al régimen. Sin duda, esto sería un movimiento estratégico por parte del Gobierno de RC, pero a la vez sería el acabose de la propia diversidad en la igualdad; alejando una vez más esa construcción del Estado multicultural y plurinacional que la Constitución contempla.

En el problema del agua hay que ser consecuentes que el crecimiento de la población, más el desarrollo económico y el cambio climático, han creado presión sobre este escaso recurso, complejizando más el manejo y la distribución del mismo. Por lo que la conducción estratégica del mismo, debe estar en la rectoría del Estado, sin dudar. Entonces, la regulación tiene que ser comprendida desde la visión conceptual de un “objetivo de Estado,” y más no, como un gusto o deseo del primer mandatario. En este sentido, este problema debe entenderse desde la conceptualización del problema de la energía y del cambio climático. Sin duda, un tema político y que se va a desarrollar a lo largo del siglo XXI. Actualmente se observa “la estatización de los recursos”, y en sí una militarización del espacio de la naturaleza. Pero se debe reflexionar en las palabras de Klare: “a mayor securitización, se da una menor democracia”, quizás esto se está reflejando en las nuevas normativas que desean regularizar el manejo de los recursos estatales en Ecuador⁹⁸ y en el mundo. En el siglo XXI se ha repotenciado al Estado bajo este nuevo paradigma de la seguridad. Pero, si no se comienza a trabajar la “entrega de competencias”, (Descentralizaciones Administrativas y Descentralización Política) sobre las diferentes localidades en torno al “recurso del agua,” es indudable que el conflicto se extenderá, poniendo en peligro la gobernabilidad de la Zona Amazónica e incluso la del país. Desde mi perspectiva la legitimidad de las normas y la validez de las mismas deben apoyarse en los procesos de descentralización antes mencionados sobre uso estratégico del recurso. Aquí se podrá observar la conflictividad entre los derechos de la naturaleza y los proyectos estratégicos mineros.

⁹⁸ La visión de algunos iluminados y sus intentos por abarcar cambios sistemáticos, nos han dejado con leyes obsoletas y Constituciones con grandes contradicciones, que de cierto modo no nos permitirán desarrollar una integración regional de los mercados energéticos y mucho menos una integración continental, debido al famoso principio de soberanía.

Quizás lo rescatable dentro del análisis de la legitimidad y del estudio de caso es que se encuentra en el movimiento indígena (especialmente en la CONAIE) es un “colectivo permanente”, lo que encaja con el primer umbral de tiempo propuesto por Touraine. Seguido del umbral de la organización, esto le permitiría tener una mejor atribución en la toma de decisiones (internamente y fuera de la organización), llegando a estar más allá del hecho colectivo o de un asunto puramente coyuntural. El tercer umbral, estaría marcado por la identidad del movimiento, lo que legitima sus demandas y sus acciones y en el caso de estudio con mayor relevancia; ya que este grupo de pueblos y nacionalidades mantiene los derechos colectivos definidos desde la carta magna y lo están ejerciendo. El cuarto umbral sería “el poder que el movimiento tiene” para reconocer sus intereses en una “agenda política,” con esto mostrarían el poder y la capacidad de modificación que el movimiento posee para cambiar los procesos del Estado (las nuevas leyes).

Con estos cuatro elementos vivos, se puede decir que su legitimidad, buscaría cambiar la legalidad de los procesos en el sector minero y este es un hecho que toma mayor fuerza cuando los convenios iniciales del Gobierno han perdido su valor. Esto evidencia que esta organización sigue viva y vigilante (Una movilización permanente al asecho) de la toma de decisiones. Sin embargo, es evidente que su método de lucha en la actualidad ha perdido fuerza y eficacia y; esto ha dificultado que sus demandas tengan acogida dentro de la sociedad y dentro de los proceso de gobernanza. De momento, el cierre de vías y la destrucción de las mismas no sería bien visto por el resto de la sociedad. Además, el “uso de la fuerza - progresiva” por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana no se haría esperar. En la actualidad, se debe reconocer que la CONAIE se ha quedado, sola en gran medida en la lucha frente al problema minero.⁹⁹ Y esto debido a la estrategia que el Gobierno de la Revolución Ciudadana habría usado, cuya pericia resalta la “negociación directa de la normativa” con los involucrados en dicha actividad extractiva. Los pequeños mineros del país, quienes se han sumado a la regulación por los insumos que van a recibir del Estado: capacitación, créditos, y salarios más justos, etc. Reconociendo y permitiendo a la normativa minera, tener un

⁹⁹ Aquí lo que más se destaca son organizaciones con nexos transnacionales ONG´s, que reflejan sus redes, vínculos en contra de la minería, especialmente en el lobby que estas organizaciones realizan, pero no habría otro actor de peso hasta al momento que enfrente el tema minero.

valor agregado, especialmente en la construcción de los reglamentos de la pequeña minería y minería artesanal.

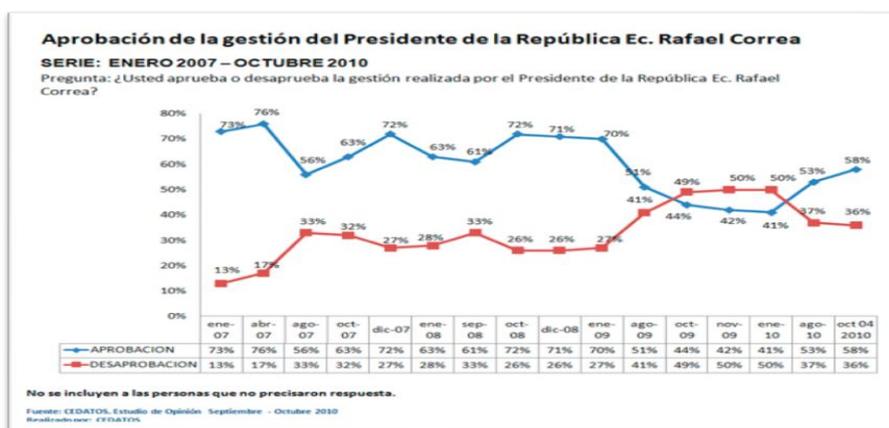
Si existió participación se puede visualizar a dos actores: a) Las empresas transnacionales y; b) Los actores nacionales conformados por pequeños - medianos mineros; mineros artesanales y mineros informales. Esta negociación dejó fuera de la toma de decisiones a la CONAIE (representantes de pueblos y nacionalidades indígenas).¹⁰⁰ Un segundo elemento a considerar en esta estrategia del régimen es que “discurso político del Movimiento de Alianza País”, logró encerrar en su acción discursiva en los espacios deliberativos: la defensa de los derechos humanos; la protección a la naturaleza; el principio de la solidaridad; la plurinacionalidad; la multiculturalidad e incluso la justicia indígena, etc. Entonces, estos esfuerzos del régimen, habría perjudicado a la propuesta que la CONAIE defendía. Bajo este contexto, la CONAIE se ha quedado sin discurso y agenda; ya que la mayoría de sus demandas se encontrarían: amparadas, definidas y ejecutas, por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, incluido el objetivo de vida el “Sumak Kawsay.” Un dato interesante detrás de esta reflexión es que lo mismo ha ocurrido con otras organizaciones sociales o gremiales, por ejemplo: la UNE, dentro del sistema educativo. Varias organizaciones han sido desplazadas y frente a este hecho de “exclusión”, al parecer lo único que se ha logrado conseguir es: el bloqueo de otras leyes o el malestar en los nuevos procesos regulatorios; hechos que se destacan con movilizaciones de los afectados.

El núcleo del conflicto minero afecta a la “territorialidad de las comunidades” campesinas, indígenas y afro descendientes, donde su visión de vida es imposible sin el “territorio”. Entonces, este elemento que debe ser entendido no sólo como un espacio, sino como un lugar con todos sus atributos simbólicos y materiales, donde la lógica ancestral se enfrenta a la lógica capitalista de las empresas transnacionales, especialmente con la extracción a cielo abierto. Finalmente, las comunidades lo que desean es que se respeten sus tierras, las fuentes de agua y sus actividades agrícolas y ganaderas. Con estos antecedentes, volvemos a una interrogante antes mencionada ¿qué

¹⁰⁰ Por ende, se redujo su accionar en la “acción colectiva” es decir en la toma de decisiones, despojándolos de sus derechos de participación de forma sagaz, violentando derechos constitucionales. (Esto no se puede negar).

intereses deben primar, los del Estado, los de las empresas o el de las comunidades?; ¿Qué interés es legítimo? y detrás de este escenario hay que indagar sobre: ¿Cuál es el procedimiento a seguir? a fin de tener una solución pacífica detrás de este problema socio-ambiental. Para ello, hay que tomar en cuenta que el indicio de este malestar es debido a un exacerbado marco legal, que tiende a ser visto como una norma ilegítima. Pero, ¿es ésta la dificultad de fondo que ilegítima el accionar del Estado?, quizás no y como lo señala Boaventura de Sousa Santos: “las diferencias exigen instituciones apropiadas, las semejanzas exigen instituciones compartidas – [Sousa, 24-25]. (Masapanta, 2009:423). Quizás la clave aquí está en aceptar el cambio del constitucionalismo “mono cultural” típicamente occidental, por un nuevo “constitucionalismo pluricultural”, donde, de por sí, se acepte una cultura compartida, especialmente en la acción pública y en la toma de decisiones.

Detrás de los conflictos socio-ambientales mineros hay que considerar que el mismo es un conflicto violento de largo aliento, ya que el uso de la tierra cambia por completo los procesos territoriales explicados anteriormente. Desde esta conjetura se puede observar los procesos bloqueados y los actores excluidos desde el poder. Así, al analizar visión este esquema en el Ecuador nos deja observar: Primero, una gran popularidad presidencial del Econ. Rafael Correa Delgado, lo que se traslada como un gran apoyo al régimen, especialmente en obras de infraestructura; hecho que se comprueba con la intención de voto confirmada en seis elecciones consecutivas, en el que el AP ha triunfado. Aquí es importante aclarar que, este apoyo de legitimidad se mantiene durante los primeros tres años, sin embargo, comienza a decaer una vez que se han terminado los períodos de elecciones, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, siendo un momento crítico el mes de enero del 2010.



En el anterior cuadro se puede observar que el Gobierno de la Revolución Ciudadana durante los tres primeros años (2007-2009) de su propuesta política, mantuvo un apoyo del 76% para su gestión,¹⁰¹ pero una vez que se ha terminado los períodos de elecciones y se comienzan a ejecutar las políticas públicas planteadas, la popularidad del gobierno a partir de enero del 2009 mantuvo una tendencia a la baja, la misma que había llegado al 41% para mes de septiembre del año 2010.¹⁰² Posteriormente se da una reactivación de respaldo al régimen de la Revolución Ciudadana después del 30S.¹⁰³ Algo que evidenció este proceso es que: la institucionalidad de las diferentes carteras de Estado no contaron con la suficiente “legitimidad” para resolver los conflictos sociales, incluso con los nuevos Ministerios Coordinadores, (La lógica del neo-institucionalismo no ha funcionado, ya que no son ministerios ejecutores de toda la política pública).¹⁰⁴

En esta reflexión hay que notar diferentes hechos que agudizaron el problema desde mediados del año 2009 a diciembre del 2010 como:

a) Dos cambios de Gabinete; b) Ruptura entre sus aliados de campaña especialmente con la CONAIE; c) Cambios actitudinales de la población; d) Movilizaciones sociales en contra de las nuevas leyes (Ley de Educación Superior- Ley de Comunicación-Ley de Aguas); e) Demandas de inconstitucionalidad a las nuevas normativas (inconstitucionalidad de la Ley Minera); f) Detenciones arbitrarias (30S); g) Denuncias por terrorismo a dirigentes gremiales y comunitarios (Se criminalizó la protesta social). Todos estos desenlaces permiten mirar un cambio en los indicadores de apoyo al régimen. (Romero, 2010:18).

Pese a ello, siguen siendo “legítimos e impopulares.” Detrás de estos flujos políticos estarían los diferentes niveles de legitimidad, mostrando como en efecto, los mecanismos institucionales siguen siendo obsoletos, para solucionar los conflictos de cultura política clientelista que todavía mantiene el país. La prueba más fehaciente de este hecho, es que se mide la aprobación del Presidente de la República en vez de medir la ejecución de la política pública y los indicadores correspondientes.

¹⁰¹ EL COMERCIO “El caudillismo pesa en el proyecto de A. País” (12/01/2010) El 81% de la gente lo respaldó a la Asamblea Constituyente, trabajo entre noviembre del 2007 y julio del 2008. La polémica en la Asamblea se sostuvo en el tramo final. Ahora cuando el gobierno cumple tres años en el poder se ha abierto frentes de conflicto con sectores sociales.

¹⁰² EL COMERCIO “El tercer aniversario llega con encuesta baja” (16/01/2010) En tres años de la revolución ciudadana, la aprobación del presidente Rafael Correa ha bajado 32 puntos. En enero del 2007 tenía un 73% de aceptación, mientras que hoy posee un 41%.

¹⁰³ El apoyo debe ser entendido como respaldo a la democracia y no al presidente.

¹⁰⁴ Aquí se pierde la efectividad de los dispositivos de participación; sin embargo creo que esto se solucionara con la perfección de los esquemas de trabajo.

Por ello, es necesario profundizar, sobre la composición de la legitimidad desde los tres tipos ideales señalados por Max Weber:

En primer lugar, la legitimidad del <eterno ayer>, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. Es la legitimidad tradicional, como la que ejercen los patriarcas y los príncipes patrimoniales de viejo cuño. En segundo término, la autoridad de la gracia (carisma) personal y extraordinaria; la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad de las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades de caudillo que un individuo posee. Es esta autoridad carismática la que denotaron los profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos. Tenemos por último, una legitimidad basada en la legalidad en la creencia en la validez de `receptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionales creadas, es decir en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno <servidor del Estado> y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él (Weber, 1979: 85-86).

Basados en estos tipos de legitimidad, se tiene que mirar las diferentes estructuras de dominación. En el caso ecuatoriano, al analizar esta relación con el presidente Rafael Correa se lo puede etiquetar en el segundo tipo ideal.

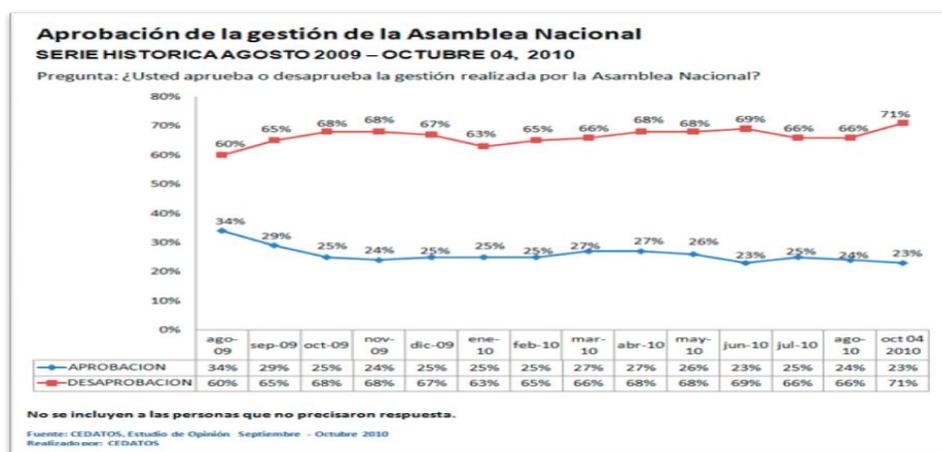
Por otro lado, en el siguiente cuadro se puede observar con inquietud, la caída de la aprobación sobre el accionar de la Asamblea Nacional. Institución que entró en un punto muerto, desde mediados del año 2009 hasta finales del 2010.¹⁰⁵ Pues las acciones de los parlamentarios oficialistas, hizo que la oposición al interior de la asamblea se articule bajo una “agenda mínima”, para contrarrestar las propuestas de Alianza País. Para César Montúfar (Asambleísta de oposición) la idea de esto no es solamente oponerse, sino “proponer.”¹⁰⁶ Pero aún así, bajo esta escalada de conflictos,¹⁰⁷ algunos opositores, junto a la opinión pública, llamaron la atención a que se proceda con el mecanismo de la “muerte cruzada”, (Especialmente en Septiembre del 2010) con el fin

¹⁰⁵ Para Simón Panchano, el problema dentro del sistema político ecuatoriano a lo largo de los noventa fue “la prohibición de reelección inmediata de todas las dignidades de elección popular este introdujo un obstáculo para la profesionalización política y en consecuencia para el fortalecimiento de los partidos” (Panchano, 2004:8) Pero al analizar la situación actual quizás este no sea el problema, ya que con el mecanismo de la revocatoria del mandato, el malestar social no se ha hecho esperar frente a la actuación de las nuevas autoridades, lo cual muestra que el malestar parte por la falta de innovación por parte de los candidatos en operacionalizar los cambios prometidos. Lo que resalta que existen malos procesos y productos en la administración de lo público. Al parecer necesitamos menos gente política y más gente preparada para la ejecución de y evaluación de la política pública.

¹⁰⁶ RTU: Entrevista a César Montúfar (24/09/10) “En el país hay un 40% o 45% de ecuatorianos, que no creen en la Revolución Ciudadana, que no creen en el socialismo del siglo XXI, que no creen en el caudillismo ni el mesianismo de Correa. Esos millones de ecuatorianos tienen que tener un espacio de representación.”

¹⁰⁷ Ante esta situación, comienza una movilización encabezada por el periodista Carlos Vera, quien: plantea recoger firmas para la revocatoria del mandato del Presidente Eco. Rafael Correa. Este proceso mantiene su base en varias denuncias sobre: 1.- El incremento de la inseguridad, la encuestadora “informe confidencial” devela que un 84% en Quito y un 85% en Guayaquil perciben que aumentado la delincuencia;¹⁰⁷ 2.- Falta de crecimiento económico: 3.- Una dictadura escondida, detrás de una política totalitaria. Donde los poderes del Estado no son independientes; 4.- La falta de empleo; 5.-La incompetencia de varios ministros; 6.- El problema sobre la política de extranjería. Estos seis elementos nos dejan ver una “**idea del descontento social**” frente al régimen, está ahí y no se lo puede negar.

de fortalecer la democracia en el país¹⁰⁸ y determinar con una política totalitaria que se estaría implementándose en el país, al imponer las nuevas normativas que se desprende de la Constitución vigente. Sin embargo, lo que no se dice es que las nuevas normativas parten de la propia Constitución; no hay que olvidar que con el neoconstitucionalismo la Constitución es ley. Aún así, pese a estos hechos y argumentaciones, la política parlamentaria entró en decremento; una prueba de ello es el siguiente cuadro sobre la aprobación de la gestión de esta institución.



Luego de los hechos políticos del 2009 - 2010 se creó un nuevo escenario, donde les puede apreciar cómo se paraliza la fuerza del Movimiento Alianza País al interior de la Asamblea Nacional, al no poder manejar el conflicto que pesa sobre la producción de nuevas Leyes y detrás de estos hechos se comienza a mirar en las sombras del parlamento a los asesores del Presidente de la República, quienes vienen controlando el voto de los asambleístas del oficialismo.¹⁰⁹

Actualmente, el uso del argumento de la legitimidad al instante presenta dos peligros, especialmente en el espacio legislativo:

- a) En pretexto de la legitimidad se socapa la aprobación de las diferentes leyes, patrocinando una situación de anarquía y relativismo en este proceso, donde el poder Ejecutivo trata de imponer sus leyes, basado en su plan de gobierno.

Sin embargo, la ley no será para todos (ya que no es incluyente) y esto hace que los niveles de legitimidad bajen y se obstaculicen los procesos de participación en la construcción de las políticas públicas, como lo determina el artículo 85 de la

¹⁰⁸ Esta iniciativa de la oposición perdió fuerza tras los acontecimientos del 30S Después de haber aprobado la Ley de Servicio Público.

¹⁰⁹ Detrás de estas funciones estaría el Sr. Eduardo Paredes y el asesor jurídico de la presidencia el Sr. Alexis Mera.

Constitución. Un ejemplo de ello será la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Minera y la movilización que ésta causó en el país, llegando incluso a trasladarse a la protesta de la Ley de Recursos Hídricos con movilizaciones sociales más fuertes.¹¹⁰

Junto a esto se tiene que considerar que en el año 2009 y 2010 las leyes han pasado por el mecanismo del ministerio de la ley, y el dispositivo que denomina al proyecto de ley como “proyecto económico urgente”, manejando los tiempos políticos. Aquí se emplean, mecanismos legales, pero que en el fondo parecen ser artimañas del Poder Ejecutivo para lograr articular los cambios institucionales y reglamentarios en los diferentes sectores que el Gobierno Nacional está llamado a regular. En segundo lugar, hay que considerar:

- b) Un grupo político, que por táctica transforme en “legítimo o transfigure” una ley, por fuerza del número de votos o utilice argumentos no lógicos sobre la moralidad basada en la “legitimidad”, será un problema que no definirá: donde comienza el derecho y en donde termina.

De acuerdo a la confrontación de las leyes, dentro del parlamento ecuatoriano se determina el proceso de la “consulta pre-legislativa”¹¹¹ o el archivo del proyecto de ley, como dos acciones que han negando la posibilidad del debate al interior de la Asamblea Nacional; evidenciado así que se ha perdido el espacio del diálogo.

De esta forma, el Presidente de la República se convirtió en “el único interlocutor legítimo de la democracia” para resolver los conflictos sociales. Esto de por sí es grave, ya que la nueva institucionalidad del Estado Constitucional de Derechos, modelo que amplía la participación ciudadana, todavía no ha logrado posicionarse en el imaginario de la ciudadanía y esto ha dejado que todos los procesos políticos se centralicen en los grupos políticos que apoyan al Gobierno de la Revolución Ciudadana y especialmente,

¹¹⁰ Al dictaminar las leyes desde la Senplades y desde los Ministerios Sectoriales a través de los expertos, no se ha logrado brindar los cambios deseados; ya que la propia normativa a veces hecha de forma instrumental (basada en planificación estratégica) no encaja en las realidades sociales y mucho menos cuando las leyes no son discutidas con los que van a ser afectados por las mismas. En el análisis de esta ley en el tercer capítulo se podrá determinar que paso con la misma.

¹¹¹ La consulta previa se encuentra establecida en el art.57 de la Constitución en su literal 7: “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y a las leyes.” La pregunta de fondo es: en que tiempo la consulta puede ser oportuna sino se ha reglamentado claramente su proceder, como muestra de ello la aprobación de la ley minera y su demanda respectiva.

han centralización la función de la acción pública en el Ejecutivo,¹¹² dejando de lado y actuando sobre los demás contrapoderes del Estado, inclusive sobre la misma sociedad en la toma de decisiones. Al mismo tiempo se puede observar una corriente que ha limitado los **espacios de discusión** y lo más grave, ha averiado los canales oficiales del debate político. La propaganda oficial en la actualidad propone, se defiende, acusa, pero no dialoga. Sin duda, para recomponer el espacio deliberativo es necesario volver a reformar el sistema de partidos políticos (con reglas claras)¹¹³ y junto a ellos sus ideologías, con el fin de fortalecer “**la política programática**” de una democracia electoral. En palabras de Touraine: “Para vivir juntos y seguir siendo al mismo tiempo diferentes, respetemos un código de buena conducta, las reglas del juego social” (Touraine, 2000:15). En base a ésto se podrá transformar la democracia procedimental que tenemos hacia una democracia más directa, más participativa e incluyente.

Bloqueo y Exclusión

El bloqueo y la exclusión de actores en la toma de decisiones, sin duda ha sido un problema social enmarcado en la marginalidad económica, política, social de toda la historia del Ecuador y para cambiar esta situación; en la actualidad, se debe trabajar en el diálogo político, para que la nueva institucionalidad genere herramientas que ayuden a configurar un verdadero Estado plurinacional, que respete las lógicas discursivas, participativas y las acciones colectivas de una multiculturalidad de actores que conforman el Ecuador, sino se respeta estas diferencias, estaremos cayendo en la “exclusión del otro” y no en la “inclusión del otro” como lo destaca Habermas. Para ello, hay que terminar con la discriminación desde el propio régimen en su discurso y sus acciones (Especialmente en el accionar del Primer Mandatario), en el espacio de la acción pública y de la política deliberativa nacional e internacional. De lo contrario, mientras se haga caso omiso de los derechos colectivos que son artículos

¹¹² En el espacio del Ejecutivo, la legitimidad se ha constituido en un medidor del apoyo al presidente, más no, en un apoyo sobre su política en ejecución. Esto debido a que nuestros países latinoamericanos y el Ecuador especialmente, todavía mantienen mecanismo basados en el “clientelismo-rentista”, como manejo mediático de la política. Aquí no importa si el presidente es de derechas o de izquierdas, todos los mandatarios recurren a mismo mecanismo.

¹¹³ Esta reforma debe eliminar la dispersión tan grande que existe en los postulados de cada partido. No puede ser que un país de 14 millones de personas existan más de 14 partido políticos en la elección de presidente y sobrepasemos más de 100 movimientos. Aquí se debe poner reglas claras, a fin de bajar el espectro político y mantener un proyecto de país a mediano plazo, un proceso que sea sostenible en el tiempo.

constitucionales, al no reconocer el mecanismo de la consulta previa como derecho fundamental de estos pueblos y nacionalidades indígenas, el impase sobre estas leyes continuará; ya que la hegemonía estatal sobre las políticas públicas hará prevalecer con los ojos cerrados, los intereses estatales, sobre los intereses de un grupo minoritario de la sociedad.

Con el tiempo se mirará como la territorialidad de estas agrupaciones se va a ir cerrando y limitando, para que el Estado ecuatoriano pueda redistribuir bien las competencias territoriales en la Amazonía ecuatoriana. (Administrativa y políticamente). Esto con el fin de que los conflictos socioambientales vayan desapareciendo o perdiendo fuerza, pues los intereses económicos nacionales y transnacionales se disputan las reservas de los recursos mineros, petroleros y gasíferos de la zona.

Frente al bloqueo interno sobre las acciones colectivas y la exclusión de actores al formular las nuevas políticas públicas, la única opción tangible y eficaz para los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, será agotar todas las vías legales al interior del país, y de ser requerido posteriormente, acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; donde como un dato interesante y ejemplo de lo expuesto anteriormente, se puede apreciar lo sucedido en el caso Sarayaku y la resolución sobre el mismo. Quizás ahí se pueda solucionar cualquier impases frente a decisiones arbitrarias del Estado o de Empresas Transnacionales en el zona amazónica dentro del sector minero; lo perjudicial en este proceso será el tiempo que se demoré en agotar todas las instancias legales en Ecuador y más cuando el Gobierno de la Revolución Ciudadana, que va tras el poder judicial. Sin duda, la presión del Gobierno de la Revolución Ciudadana se hará sentir, como se manifestó tras la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Minera en la Corte Constitucional. De momento, lo que se puede esperar es que, dentro del accionar del régimen se den cuenta, que el tiempo para la re-estructuración estatal está terminado, lo único pendiente es el Sistema Judicial, pero el mismo será revisado y evaluado en 15 meses.

Adicionalmente su fuerza política ha bajado, pero su efectividad al interior del parlamento está siendo cuestionada.¹¹⁴ Por ende, el Gobierno de la Revolución

¹¹⁴ Aquí habrá que estar atentos a la elección del Presidente de la Asamblea Nacional y observar la recomposición de poder al interior de esta institución.

Ciudadana, tiene que comenzar a dialogar y a negociar nuevas salidas a los impases de las políticas públicas y buscar consensos.¹¹⁵ Una salida que se debe trabajar y articular, son los compromisos firmados en el Gabinete de trabajo (Ejecutivo y organizaciones sociales) del 18 de julio de 2011, donde se planteo crear los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS), para ajustar la política pública en cada sector. Sin embargo, hasta el mes de septiembre de 2011, sólo están articulados 4 consejos de 20, para ir puliendo estos mecanismos de participación hace falta que el seguimiento de estos compromisos sean serios y no meramente coyunturales, afín de ir subsanando y cerrando conflictos.

En el caso de estudio de la política minera que se abordó en el segundo capítulo, el conflicto presentaría los siguientes patrones:¹¹⁶ 1.- Los recursos escasos; 2.- El poder; 3.- Autoestima; 4.- Valores; 5.-Identidad; 6.- Normativo; 7.- Intereses; 8.- Estructura; 9.- Daños Ambientales. Sin duda, un paquete lleno de inconsistencias que se puedan resolver sólo desde la acción pública, la misma que ha demostrado una clara presión estatal, frente a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas.¹¹⁷ A lo que se debe sumar y tomar en cuenta que:

Al discurso institucional de la gran minería, representado por el gobierno, el Estado y el sector privado, abanderado por las empresas transnacionales, subyace el espíritu colonialista propio de la modernidad y no sólo garantizaría un modelo de producción eficaz, sino que generaría riqueza para la nación y contribuiría a elevar los niveles de vida de los grupos humanos que han erigido su morada en aquellos territorios donde existen recursos naturales extraíbles desde la visión capitalista (Censat; 2010:26)

Desde esta perspectiva, se juega con la minería al querer presentarla bajo un papel “modernizador-civilizador” sobre la producción de ganancias para el Estado, pero la pregunta detrás de ello es: ¿A qué precio se debe dar esta ganancia económica?, para muchos el haber dejado que se apruebe la Ley Minera es haber dado carta blanca para que el escalonamiento del conflicto socio-ambiental pase a una situación de impase único. Donde el problema migra de escenario (ley minería a la ley de aguas) al no ser resuelto y se prolonga en el tiempo.

¹¹⁵ El régimen detrás de la Reforma Judicial, no debe caer en las viejas tretas como la negociación de jueces, sólo así podrá articular el cambio esperado por los ecuatorianos y reactivar el apoyo ciudadano. Para ello, se debe cuidar mucho los mecanismos de participación y de transparencia que son base fundamental, para una buena gobernanza.

¹¹⁶ Anexo N° 9 El patrón de los conflictos, definición operativa.

¹¹⁷ Este impase todavía está latente ya que su mesa de CCS, esta liderar por MICSE y todavía no esta en pleno funcionamiento.

La Gobernanza en el Estado Constitucional de Derechos

En el Ecuador se mantiene desde 2007 a 2010, una tendencia política apacible desde la mayoría de los sectores sociales; entonces existe una posición de tolerancia por estar en una situación de transición, pero también hay que preguntarse: ¿Hasta cuándo la sociedad ecuatoriana va a seguir en la transición del modelo estatal?, ya que no se puede vivir siempre en un período de incertidumbres. Por otro lado, es preocupante que el mismo Presidente, en sus intervenciones, exprese que es necesario quedarse en el poder unos 30 años para conseguir algún cambio. De ser así: ¿En dónde quedaría la alternabilidad del poder y la realidad de una verdadera democracia? Sin duda, son dos preguntas que deben ser discutidas por todos los ecuatorianos.

Además, en la actualidad se habla de un cambio histórico, anclado al NEO-INSITUCIONALISMO, el mismo que se presenta como una corriente alineada a la escuela del “*rational choice*”, donde las nuevas instituciones tratarían de reducir las incertidumbres de los actores sociales; y en un segundo momento, por la fiabilidad de las mismas se daría un apego de los individuos a las nuevas instituciones. Pero, en el Ecuador, al parecer tenemos una “Revolución Ciudadana - sin ciudadanos,”¹¹⁸ ya que se ha incumplido desde la visión de los actores sociales, el “pacto inicial” (Expuesto en el Poder Constituyente de la Asamblea de Montecristi) un ciudadano participativo y comprometido con un cambio; el desengaño de esta afirmación dentro de los discurso del régimen dejan preveer que no se trabajo el sujeto político oportunamente, inclusive en la mayoría de los militantes de AP. Para tener éxito en ello se debe enseñar la diferencia de lo que es la política y lo político dentro de todo el sistema social y sus subsistemas y sus correspondencias con los grupos hegemónicos. Esto habría abierto las puertas para el desengaño de los procesos sobre la gobernanza participativa, especialmente en la esfera de la acción pública en el tratamiento de la Ley Minera.

A continuación algunos derechos constitucionales que estarían supeditados o subordinados en el quehacer de la política pública del Gobierno de la Revolución Ciudadana: “Art. 23.- Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y

¹¹⁸ El nuevo modelo político, aparentemente a destruido el equilibrio de poderes y “como ha dicho Alberto Acosta, viejo promotor del “Proyecto Correa”, es una revolución ciudadana sin ciudadanos y, yo agregaría, con la ficción de participación tutelada.” El Comercio: Tiempo Completo (14/01/11).

promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales”. Aquí, se negó el acceso de algunas personas que representaban a comunidades indígenas a participar en la comisión de la Asamblea que trataba la Ley de Minería. Mientras que a las personas que protestaban en las afueras del parlamento, se les reprimió con gas lacrimógeno. Así se evitó la participación ciudadana. Violentando el Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: literal 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria; 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; y 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

En el mismo año, el 30 de septiembre de 2009, muere el profesor shuar Bosco Wisuma, en la protesta contra la Ley de aguas, en la provincia de Morona Santiago, no hay un culpable, pero en el reporte final del perito francés, el perdigón que mató al profesor se presume fue de los propios shuar, mientras que el gobierno acusó de terrorismo a Pepe Acacho tras estos hechos. Otro hecho, que marca esta crítica, fue el desplazamiento del mecanismo de la consulta previa el mismo que es un derecho de estos pueblos y nacionalidades: Art. 87.- “Se podrán ordenar medidas cautelares conjuntas o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho” (Constitución, 2008). No se dio paso al mecanismo de la consulta previa, que por derecho tienen los grupos étnicos y nacionalidades garantizados en la propia Constitución, tras aprobar la Ley Minera. Además, detrás de los acontecimientos suscitados el 30S del 2010 se terminó “criminalizando la protesta social,” acusando de terrorista a toda persona que discrepe con el Gobierno de la Revolución Ciudadana y, en especial medida a los dirigentes de la CONAIE. Aquí entró en conflicto el Art. 98 de la Constitución, el cuál expresa que:

Art. 98: Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Para el analista Alexei Páez, con los hechos acontecidos el 30S del 2010 se colocó: “al Ecuador en una situación política e institucional de pronóstico reservado.” (Cena, 2010:2). Donde tal vez los únicos aventajados de esta situación fueron las Fuerzas Armadas y la propia visión de la Democracia, ya que la misma fue defendida al interior del país y en la región a través de la UNASUR y, en el continente entero, a través de la OEA.

Otro hecho que nos deja ver un accionar arrogante del régimen de la Revolución Ciudadana, fue la resolución sobre la demanda de inconstitucionalidad de la Ley Minera, donde la inconstitucionalidad fue acogida por partes. Aquí se notó la presión ejercida de funcionarios del Ejecutivo y del Ministerio Correspondiente tras la resolución de la Corte Constitucional. Por ello, “Andrés Páez solicitó por escrito al titular de la Legislatura, Fernando Cordero, que inicie un proceso penal en contra de los jueces de la CC, por haberse arrogado funciones legislativas, cuando emitieron una norma sobre como deberá aplicarse Consulta Pre-legislativa.”(El Comercio 19/05/10). Así, bajo todo este panorama, esta conflictividad de la minería se desplazaría hacia la ley de aguas y a esto se debe sumar varias ideas conectadas entendiendo que:

El ciclo del agua es afectado por la actividad minera, el uso del mercurio así como de químicos sulfuros [...] afectan la calidad de agua. El uso de explosivos aumenta las concentraciones de nitrato y amoníaco, provocando el incremento de la eutrofización y la contaminación de cuerpos de agua (Bustamante, 2010:33).

A estas dificultades se añaden: la deforestación, la afectación a flora y la movilización de personas en las zonas de los proyectos mineros Sin duda, en el Gobierno de RC, ha criminalizando la protesta social (especialmente en el 2009 y 2010 por el cambio de las normativas) y frente a estos hechos algunos dirigentes sociales han tenido que acudir algunas instancias internacionales para poder denunciar los abusos del régimen; un ejemplo de ello, se observó en el accionar de Marlon Santi presidente de la CONAIE, quién concurrió a la relatoría de los derechos humanos de la OEA.

La Aprobación de Leyes

Después de la restructuración orgánica, las leyes en la actualidad buscan ser consensuadas y planificadas de acuerdo a los objetivos constitucionales y del Plan de Desarrollo y de los 12 objetivos del Buen Vivir. En este sentido el veto de las leyes

desde el Ejecutivo es por la distorsión que habría dentro del proceso de la aprobación de la ley al interior de la Asamblea, para entender mejor lo expresado es determinante observar el siguiente cuadro.

EL DESAJUSTE DE LAS LEYES Y EL VETO PRESIDENCIAL

PROCESOS	Primera Instancia	Segunda Instancia	Tercera Instancia
Proceso I	El Proyecto de ley ingresa a la Asamblea Nacional enviado por el Ejecutivo	Pasa el primer debate en el Pleno y se reciben las primeras observaciones de los asambleísta	Se prepara el informe para segundo debate (varios cambios)
Proceso II	Pasa al segundo debate al interior de la Asamblea	Cambia una gran parte de la ley (50%)	Se vota proyecto final de la ley, se aprueba o se archiva.
Proceso III	Se envía la ley a Presidencia, la ley vuelve a ser realizada.	Después de este proceso se presenta el veto parcial o total a la ley	Se daría una afectación a la gobernabilidad.

Elaborado por: Iván Romero 2011.

Por otro lado y con certeza se puede decir que los mecanismos institucionales continúan siendo obsoletos para solucionar las demandas sociales. Al momento, lo que se aprecia es que: la legislatura ha sido reducida a la mitad de sus funciones y no ha existido control político hacia el régimen (Fiscalización). Mientras que el “único interlocutor legítimo” frente a los conflictos de la sociedad ecuatoriana, es el Presidente de la República, cuyo perfil presenta un estilo confrontativo, que trae consigo un desgaste (e insultos denigrantes a sus adversarios), mostrando que todavía tenemos una “cultura política pobre y clientelista” en el país.

Finalmente, se debe reconocer que: “Correa ha sido una especie de aniquilador de prepotentes y chantajistas, que se acostumbraron hacer lo que se les daba la gana.”(Entrevista Noticiero, 2011).¹¹⁹ Aún así, la transformación institucional, simplemente, es más de lo mismo de siempre, ni mejor ni peor que la partidocracia; hoy la participación se centra en el presidente. Para Paco Moncayo, en el Ecuador, no hay República, el primer artículo de la constitución no se cumple, las cinco revoluciones que planteó la propuesta de Alianza País tampoco se han cumplido, “hoy la constitución le estorba al poder, no le sirve para poder hacer las cosas como quiere el presidente.”

¹¹⁹ Entrevista, Televistazo Alfredo Pinargote 13/01/2011.

(Entrevista: Paco Moncayo, 10/01/2011).¹²⁰ Además, al parecer la propuesta del Ejecutivo para el año 2011 se centro en realizar una “consulta popular”, para fortalecer la política pública de la seguridad, ocultando una vez más los conflictos sociales existentes. Finalmente, lo que se puede decir es que, ojala los cambios realizados y nuevas leyes sirvan a la sociedad ecuatoriana y al Estado como tal, sino de lo contrario lo único que veremos en retrospectiva más adelante será: un cambio del grupo hegemónico de poder (La partidocracia por otro de AP - más reparto de lo mismo), pero con un gran reciclaje de los actores políticos del pasado.

¹²⁰ Entrevista, Televistazo Paco Moncayo, 10/01/2011

OBSERVACIONES FINALES

La Ley de Minería no fue realizada por mecanismo de gobernanza, en cierta medida fue impuesta, pero se debe reconocer que esta responde al tema del manejo de los recursos naturales, como un sector Estratégico de Estado, que se viene implementado en la región a partir de los nuevos gobiernos progresistas. En este sentido, la Ley Minera estaría ajustándose al articulado constitucional vigente en Ecuador. Puede que la demanda de inconstitucionalidad deje abierta ciertas dudas pero la legitimidad de la norma dentro del el sector minero no es cuestionable, ya que ahí si hubo una participación activa de las personas involucradas en la extracción minera. Así lo que se puede observar a partir de la nueva normativa y sus reglamentos, es que el censo minero tuvo una gran acogida por parte de mineros legales e informales, por primera vez hubo una apertura para garantizar objetivos: económicos sociales, de salud, de producción en esta área, que hasta el momento había sido una política pública discontinua.

Sin embargo, es vital entender que, no toda lucha social es un movimiento societal, pero siempre hay que buscar en ellas un proyecto cultural asociado a un conflicto social, qué lo único que busca es: pureza y homogeneidad. Pero aún cuando no la encuentran, puede resultar una rebelión, la misma que siempre busca objetivos presupuestados o recaen en una verdadera democracia. Pero detrás de este conflicto socio-ambiental en el estudio de caso, lo que se observa es una migración del problema de la minería hacia la Ley de Recursos Hídricos, mejor conocida como la ley de aguas; lo que está en la mira es el propio conflicto, ya que el mismo sigue abierto. Por ende, la validez y la legalidad de la norma, siguen siendo cuestionadas.

Por otro lado, la regulación minera debe ser entendida como una necesidad que este sector extractivo debía a la sociedad. De momento, los controles no han sido impuestos, fueron consensuados en los reglamentos, lo cual si es un avance y se está cumpliendo en todo el país. Los planes complementarios desde MRNNR, ayudaran a crear conciencia ambiental y de seguridad en los mineros, que a lo largo de la historia republicana han sido marginados y explotados. Además, los lineamientos regulatorios por primera vez parten de normas constitucionales (por principios) y objetivos de Estado incluidos en los planes de desarrollo y del Buen Vivir. Esto es el Plus del proceso que se sigue ejecutando.

CONCLUSIONES

Las conclusiones y recomendaciones sobre esta investigación son las siguientes.

“La acción pública” es la esfera más importante, para entrelazar el diálogo político de más alto nivel y de intervención de actores individuales y colectivos, para la buena gobernanza de un país. Un espacio básico para esta interacción será la esfera de la opinión pública, la misma que nunca debe ser politizada, sólo así se podrá captar las sugerencias y propuestas de los diferentes segmentos sociales, para que influyan en las políticas públicas estatales. De esta manera, siempre hay que considerar que la política pública es un “instrumento que se construye con la investigación y la participación de los actores de la gobernanza”, jamás se la impone, pese a que existan las mejores intenciones o planificaciones desde el Gobierno Nacional de turno.

Bajo lo expuesto, es imprescindible destacar que la Ley Minera no fue concertada y construida por gobernanza, la negociación política fue nula. Este hecho puede atribuirse a que el rol del Estado se recuperó con la Nueva Constitución aprobada en el 2008, la misma que se presenta con un concepto y objetivo político de Estado, el “Buen Vivir”; a lo que se suma los principios y derechos de la naturaleza junto a los derechos de tercera generación, como una innovación dentro de un marco Constitucional. En apariencia estos textos han sido trabajados desde el aporte ciudadano, pero en la realidad todo fue manejado por los súper asesores.

La gran conclusión sobre la acción pública es que: se ha centralizado la función de la acción pública en “el poder” que ejerce el Presidente de la República, sobre los demás contrapoderes estatales e incluso sobre el poder de la misma sociedad.¹²¹ Dejando en evidencia que la participación ciudadana ha caído en una subsunción del grupo de Alianza País, muestra de ello son las organizaciones que trabajan en forma adjunta a la Secretaría de Pueblos.

Alrededor del problema que asecha al sector minero, esta la indeterminación del territorio, lo que implica dos actores fuertes en sus demandas, en primer lugar el Estado y en segundo lugar los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta disputa encierra: espacios de poder, discrepancias epistemológicas, un debate sobre la autonomía (descentralización de competencias) y en el fondo un malestar sobre el principio de

¹²¹ Esto debido a una carta magna que presenta: Un modelo de Estado Constitucional de Derechos Híper- presidencialista.

autodeterminación. Todo esto se dificulta más, al relacionarlos con los patrones del conflicto asociados al caso de estudio. Por ello, una solución que busque el ganar – ganar, en el tema minero es imposible en el Ecuador; de esta forma, el problema socio-ambiental se prolongará en el tiempo y en las cortes para poder garantizar los derechos de la naturaleza y los derechos de tercera generación de estos pueblos y nacionalidades indígenas. Pero pese a esta problemática, la actual política pública minera, garantiza de forma amplia los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza, a su máxima discrecionalidad, debido a la propia estructura del nuevo Estado Constitucional de Derechos. Un dato que ayuda a constatar este hecho que el 02 de octubre de 2011 se llevo a cabo la primera consulta previa sobre minería en Azuay donde el NO gano rotundamente. En este sentido, hay que esperar que este mecanismo se replique y se perfeccione para que la decisión de los pueblos, comunidades y etnias tenga incidencia en la política pública que el Estado está implementando.

Un hecho que se debe reconocer, es la evolución constitucional que ha existido en este proceso de cambio que vive el Ecuador, la ambigüedad existente en la Constitución del 2008, es intencional; ya que su aplicación es por principios. Adicionalmente, se puede observar el avance significativo de la nueva normativa minera en el proceso de regulación de la pequeña minería y minería artesanal. Aquí, se debe resaltar que la nueva normativa conlleva cuatro objetivos: a) A mejorar los niveles de productividad y los salarios; b) Busca determinar y cubrir los costos de reparación, prevención o mitigación al ambiente; c) Optimizaría la salud humana de las personas que trabajan en el sector e intenta preparar a las personas del sector; d) Centraliza el cobro de Impuestos a la Renta de la actividad minera, de acuerdo a su volumen. Con la nueva normativa minera se logra conjugar de manera importante la interrelación de los actores de la gobernanza, especialmente con las personas que trabajan en la pequeña minería y minería artesanal, en la construcción de los reglamentos se logro consensuar la norma. Brindando por primera vez un asesoramiento continuo en esta actividad productiva, lo cual promociona y efectiviza de manera eficiente los derechos de la naturaleza y el objetivo del Buen Vivir a través el control regulatorio.

Las ventajas de la regulación hablan por sí mismas, ya que este sector ha permanecido en el olvido por varios años, en los diferentes Gobiernos. En la actualidad, se puede observar: 1.- La política pública de regulación de la actividad minera intenta

minimizar la interacción con la población local y evitar flujos migratorios a la nueva zona de extracción. 2.- Busca regular las formas de derechos sobre el manejo de la tierra (orden territorial y legalización). 3.- Pretende limitar los impactos de contaminación, a través de nuevos controles y condicionamientos a la pequeña minería y minería artesanal. 4.- Con los dos planes antes mencionados, se intenta mantener un buen nivel de producción, con grandes mejoras ambientales. 5.- Se brindará una ayuda a la pequeña minería para las operaciones de trituración, molienda, flotación o cianuración con una capacidad diaria de 50 toneladas. 6.- Es prioridad extender créditos para este sector extractivo, con fin de tener una minería ética y bien hecha.

La principal desventaja, se da en la propia regulación de los pequeños mineros y mineros artesanales; ya que gran porcentaje de ellos realizan esta actividad como una fuente adicional de ingresos. Además, el impase al parecer, parte del control político y territorial debajo del sistema económico desde la centralidad del Gobierno (reducción a los pueblos indígenas está de por medio) todo esto sigue siendo funcional y necesario para mantener vivo a un Estado. Por otro lado, se debe entender que la Ley Minera fue aprobada muy rápidamente y sin mayor debate, en pro de asegurar los intereses estatales. Todos estos cambios han marcado profundamente a las comunidades de la Amazonia ecuatoriana y, con la ejecución de la minería habrá sin duda una nueva reterritorialización de esta zona, especialmente en la provincia de Morona Santiago; por ende, un nuevo conflicto en ciernes, lo cual se puede confirmar con los nuevos proyectos de inversión que el Gobierno ha firmado, especialmente con las empresas mineras: Kinross; ECSA (Ecuacorriente S.A.); I AM GOLD CORPORATION.

Al cumplir con las líneas programáticas de las propuestas realizadas en campaña política por un determinado actor o candidato, debe ser prioridad mantener una buena gestión del Gobierno durante el periodo después de ser elegido; es obvio pensar que los cambios en los flujos políticos, pueden variar por la toma de malas decisiones coyunturales. Por ello, no es bueno dictaminar lógicas autoritarias, ya que se rompe el riesgo de cerrar los procesos del diálogo en una sociedad. Este hecho habría pasado después que se publico la Ley Minera y la demanda de inconstitucionalidad.

En este sentido, una prioridad vital para el país, es que el parlamento recupere sus niveles de legalidad y legitimidad sobre sus acciones y decisiones, a fin de mejorar su aprobación frente a la ciudadanía. Sólo así, se lograra revertir el proceso donde el

Presidente de la República, se ha convertido en “el único interlocutor legítimo” de la democracia para resolver los conflictos sociales del país.

En conclusión, la acción del conflicto sobre el impase minero, presenta una posición de las comunidades basada en el simbolismo, el mismo que se basa en mitos y ritos, seguido de una postura ideológica basada en creencias y valores de corte universalista y altruista y; frente a esto la posición estatal, que parte del paradigma estatocéntrico, el mismo que se enmarca en la conducta determinada por las normas y las acciones. Sin embargo el hecho de la exclusión, dentro del proceso de la construcción de la norma se remonta a la falta de dispositivos claros para resguardar su participación en el momento de la construcción de la normativa minera. Hoy más que nunca están en disputa los poderes del Estado central frente al poder del pueblo, especialmente frente a las minorías. Quizás la única solución detrás de estos problemas, se dé en la ejecución de las diferentes políticas públicas, a través de la entrega de competencias sobre los recursos naturales y estratégicos, por ejemplo: la distribución y regulación del agua. Acciones que también podrían violentar el “principio de autogobierno” de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Por otro lado, revisando las estadísticas sobre la regulación minera, se puede observar una gran acogida a los planes y al sistema de organización por parte de los mineros informales y de los pequeños mineros. La planificación, que hasta el momento se ha desarrollado desde el vice-ministerio de minas, se sigue ejecutando. Quizás el problema de la regulación surja en la zona sur oriental en la provincia de Zamora Chinchipe, en los próximos meses, donde la presencia anti-minera es fuerte. Adicionalmente, de la participación de las universidades es un aporte excelente, ya que se brinda conocimiento para preservar el ambiente y lo más importante la vida de los propios mineros, por primera vez en el país se cuenta con capacitación en proceso de seguridad. Resaltando estas líneas pragmática dirigida desde la decisión política y técnica del actual Gobierno de Revolución Ciudadana, como se lo explicó en cuadro de Roth.

Finalmente, llegamos analizar a los diferentes actores inmersos en este caso de estudio. Así, se debe entender que Rafael Correa y la izquierda, no se explican por sí solas. Estos actores son parte de un recorrido histórico, donde los dos actores trabajaron por el proyecto alternativo de cambio. Sin embargo, el carisma del outsider arrebató el

proyecto de cambio y dejó sin discurso a varios de sus aliados durante las primeras seis campañas electorales, desplazándoles en el tiempo. De esta manera, el Gobierno ha ido aglutinando ex - aliados en bancada de la oposición y en la actualidad el Movimiento Indígena se ha dividido al interior de su organización; cabe señalar que sólo la ECUARINARI y la CONAIE se han sostenido en su lucha por los Derecho de la Naturaleza (La pachamamá) y el objetivo del Sumak Kawsay. Detrás de este análisis, se observó que la CONAIE, se mantiene como un “movimiento social” activo, ya que cumple con los umbrales pre-establecidos en el estudio de Touraine, este es un hallazgo novedoso en el ámbito teórico. Sin embargo, desde el mismo análisis se depende las acciones de exclusión en contra de este movimiento al interior de las reuniones de la Asamblea Nacional en la construcción de la Ley Minera y la Ley de Recursos Hídricos, confirmando la exclusión actores y el desplazamiento del problema socio-ambiental, lo cual habría ocasionado un bloqueo del tratamiento de estas leyes.

Un dato importante parte de vigilar y mejorar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, es de vital importancia prestar mucha atención a las acciones del quinto poder, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), ya que en esta institución se centraría: la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas, cuyos elementos son dispositivos centrales del nuevo orden jurídico político ecuatoriano; por ende, este espacio no tiene que ser politizado, sólo así se podrá garantizar la participación de todos los grupos sociales en la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas y los ideales de la propia democracia.

Otro punto a considerar para posibles estudios, parte de la conceptualización del Buen Vivir, el mismo que desplazo a las diferentes nociones del desarrollo, pero ¿hasta qué punto se debe aceptar este desplazamiento? y más cuando el propio plan del Buen Vivir en su pág. 6 lo destaca como un concepto complejo, no lineal e históricamente construido y en constante **re-significación**; aquí cabe preguntarse: ¿si no están claras las bases, ¿cómo se puede proyectar un cambio de largo plazo?, según el director de Senplades, R. Ramírez se busca construir una “biópolis eco turística”, como nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera. Con esto, está claro que nunca seremos un país industrial creativo (NO servicios, NO energías alternativas y aplicación de novedosas tecnologías). Al momento estaríamos en la primera fase de e aplicación, del plan del Gobierno de RC, pero si el Gobierno Nacional no quiere que

los ciudadanos se preocupen debería indicar ¿cuál sería la segunda fase del plan de Desarrollo? Se debe trabajar más en ello.

Por otro lado, el agua, que es un recurso estratégico del Estado, que mantiene otro malestar intrínseco para estos pueblos amazónicos, ya que ellos consideran que “el agua es vida” y que “el agua vale más que el oro.” De esta manera, a los pueblos y nacionalidades no les interesa esta actividad extractiva en su territorio. Esta afirmación se la puede comprobar por medio de las entrevistas a sus dirigentes. Sin embargo, un mecanismo que se usó para ocultar esta conflictividad socio-ambiental, fue enviar la Ley de Recursos Hídricos a la consulta pre-legislativa, ésto ayudó a paralizar las movilizaciones de protesta en contra del régimen, situando en jaque al movimiento indígena hasta que se dictamine una resolución; pero el conflicto sigue latente y midiendo las fuerzas políticas. Para terminar el impase, es necesario que la Asamblea Nacional articule un dialogo con los pueblos y nacionalidades a fin de mejorar este dispositivo.

Finalmente, se debe reconocer que no existe un “sujeto político nuevo,” acorde al nuevo Estado Constitucional de Derechos, y ésto no quiere decir que se pueda adecuar el Estado parlamentario a las circunstancias del país, a través de una ampliación de la representatividad de los intereses nacionales, donde se reconozca el pronunciamiento de los electores, gracias a una gobernanza participativa. Así cabe preguntarse: ¿En qué ha fallado este modelo alternativo de desarrollo histórico que se viene gestando en el Ecuador?, tal vez existan dos suposiciones respecto a esto; el primer supuesto, debido a la falta de una agenda mínima establecida por los bloques políticos al interior de la Asamblea Nacional junto al Ejecutivo, el cual pueda articular de mejor manera las nuevas leyes que son necesarias para asentar el nuevo modelo estatal y; el segundo supuesto, sobre la falla del modelo, sería por la amplia propuesta de derechos que contiene la Nueva Constitución aprobada en el 2008, la misma que abre un sin número de garantías y obligaciones, que al momento de ser aplicados resultan contradictorias (Para la mayoría de las personas), profundizando más la complejidad social en los procesos de legalidad y legitimidad dentro del sistema democrático.

O quizás sería más sensato pensar que el proyecto político alternativo falla y no logra concretarse, porque fue asaltado por el outsider, hoy convertido en caudillo, ya que se empoderó del proyecto de cambio y desplazó a los primeros aliados que le

ayudaron a consolidarse en el poder. Este outsider ha priorizado el manejo de la cosa pública desde un discurso “tecnócrata-populista”, alejando la participación de la propia ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones. Esto evidencia que en el Ecuador no se ha logrado un cambio en el “sujeto político,” ya que el ciudadano no se ha empoderado de su participación sobre la toma de decisiones, proceso que es más amplio con la Constitución vigente. Actualmente, el poder se sigue sustentando en el clientelismo de masas.

Por ello, para dinamizar la acción pública y los mecanismos de la gobernanza, es imprescindible recuperar el espacio de la Asamblea Nacional, y para ello es importante que los ciudadanos que ingresan al Sistema Político sean personas preparadas, con estudios en: ciencias jurídicas, ciencias políticas, ciencias económicas, ciencias ambientales, etc., con el fin que se pueda reconstituir la “**representación política**” y dar paso a la serie de **reformas** que el país necesita, reformas técnicas basadas en consensos, más no en el lobby político donde una mayoría da el quórum y los votos. Tal vez éste sea en camino más sensato (usar filtros políticos) y el más difícil de seguir; ya que el principio de igualdad sería cuestionado.¹²²

En este sentido, la democracia adquiere un carácter normativo y se establece en una escala ordinal desde “el autoritarismo - al ideal de la democracia”, que no es un fin en sí mismo, sino un instrumento utilitario para salvaguardar el fin político más elevado que es la “LIBERTAD”. Si los sujetos políticos de ahora no logran asimilar esta última idea, el nuevo sujeto político no nacerá ni crecerá por su bienestar, el sujeto, el individuo siempre estará alienado desde el poder.

¹²² Así se evitaría que gente sin escrúpulo (alza manos) ingresen a la función legislativa. Esto hecho se lo puede apreciar en la nota del diario Expreso: “cinco intentos de la oposición para instalar la sesión del pleno en la debía debatir el proyecto de reforma de las leyes de Hidrocarburos y el Régimen Tributario Interno. [...] Sólo hubo 60 asambleístas de los 63 requeridos... [...] <debate-debate gritaban>; y los puestos de los independientes estaban vacíos. (Sheznarda Fernández, Leandro Cadena y Marcela Chávez alterna de Gerardo Moran).” (El Expreso: Correa impuso reforma petrolera - 26/07/10) Este último asambleísta faltó a la sesión por cumplir sus compromisos de presentación artística. Estas actitudes son las que revelan que los cambios institucionales poco han incidido en el que hacer de la política. La preparación de los asambleístas debe ser de la mayor calidad académica para el bienestar y duración de las normas, algunos asambleístas sólo han logrado ocupar un curul por su fama, pero su aporte al país ha sido mínimo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ALBERTO, Carta a los Miembros del Tribunal Constitucional, Quito, 26 de mayo del 2009.
2. ACOSTA ALBERTO & PONCE JUAN, ¿Pobreza en la revolución ciudadana? o ¿pobreza de revolución?, Quito, Noviembre 2010.
3. AGAMBEN GIORGIO, Medios sin fin – Notas sobre la política. Italia Editore Torino, 2001.
4. ALCAÍN MARTINEZ EZPERANZA, El aprovechamiento privado del agua y su protección jurídica, Barcelona, 1994.
5. ASAMBLEA NACIONAL, Informe Sesión del Pleno de la Asamblea N°14, Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, Quito, Octubre 2009.
6. ASAMBLEA NACIONAL, Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, Proyecto de ley sobre los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, Quito, 2009.
7. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Archivo del Diario “El Comercio”, mes de Septiembre y Octubre del 2009.
8. BARBERO JESUS MARTIN, Comunicación masiva y discurso del Poder. Editorial época, 1978.
9. BEBBINGTON ANTHONY, Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales, IEP, Lima, 2007.
10. BOBBIO NORBERTO, Diccionario de la política, (Representación Política, Sistema Político), Madrid, Taurus, 2000.
11. BUSTAMANTE TEODORO, El dorado o la caja de pandora: matices para pensar la minería en Ecuador, FLACSO, Quito, Ecuador, 2010.
12. CARBONELL MIGUEL, Teoría del Neoconstitucionalismo, Ensayos Escogidos, Editorial Trotta, Madrid, 2007
13. CENTRO ANDINO DE ACCIÓN POPULAR, Extractivismo, Política Sociedad, Ecuador, Quito, 2009.
14. CEPLAES, Minería y Comunidades Locales, Ecuador, Quito, 2004.

15. CENSAT, Conflictos Socioambientales por la extracción minera, Colombia, Enero 2010.
16. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, 2008.
17. DE ECHAVE, JOSÉ; Minería y conflicto Social, IEP, Perú, 2009.
18. FINOT IVÁN, Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, CEPAL, Santiago de Chile, Octubre de 2003.
19. FLEWEGER MARY ELLEN, Es un mostro grande y pisa fuerte: la minería en el Ecuador y el mundo, Ed. Abya-Yala, Acción Ecológica, DECOIN, Quito, 1998.
20. FONTAINE GUILLAUME, Petropolítica, FLACSO, Sede Ecuador, Abya Yala, Quito, 2010.
21. FONTAINE GUILLAUME & SUSANA VELASCO, La Conceptualización de la Gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico, Observatorio Socio Ambiental, Documento, de Trabajo N° 023, FLACSO, Quito, Agosto, 2009.
22. FOUCAULT MICHAEL, El orden del discurso, Edi. Fabula Tusquets, Barcelona, 2002.
23. FUNDACIÓN PACHAMAMA, Consentimiento previo informado un derecho para el Buen Vivir, (Serie Buen Vivir), Quito 2010.
24. FUNDACIÓN PACHAMAMA, MINERÍA: Impactos y protección para las comunidades, (Serie Buen Vivir), Quito, 2010
25. GONZÁLES MIGUEL; BURGUETE ARACELI, ORTIZ PABLO, La autonomía a debate, autogobierno indígena y Estado plurinacional de América Latina, FLACSO-QUITO, Noviembre, 2010.
26. GRIFFIN KEITH, Desarrollo humano, origen, evolución e impacto. (Modulo de sexto- FLACSO, Planificación local y regional)
27. GRUPO FARO, Sigrid Vásquez, Isabela Figueroa, La influencia de la actividad extractiva en el ordenamiento territorial, Quito, Agosto, 2010.
28. GUY PETER, Comparative Politics, Theory and Methods, New York University Press, USA, N.Y., 1998.
29. HABERMAS JURGEN, Acción comunicativa y razón sin transcendencia, Paídos, Barcelona, 2002.

30. HABERMAS JURGEN, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1985.
31. HABERMAS JURGEN, La inclusión del otro, Ed. Paídos, Buenos Aires-México, 1999.
32. HUNTINGTIN SAMUEL, El orden político de las sociedades en cambio, Paídos, Barcelona, 1997.
33. INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, Minería y conflicto social, Lima 2009.
34. KLARE MICHAEL, Rising Power, Shrinking Planet, New York, 2008.
35. MELO MARIO, Artículo: CINCO RAZONES JURIDICAS PARA OPONERSE A LA NUEVA LEY MINERA, Fundación Pachamama, Octubre 2009.
36. MICHELS ROBERT, Los partidos políticos, Amorrortu editores, Buenos Aires, 2003.
37. MINISTERIO DEL AMBIENTE, Análisis de las necesidades de financiamiento del sistema nacional de áreas naturales protegidas del Ecuador, Quito, 2005.
38. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Informe de Socialización, de la Ley Minera, 2009.
39. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Ley Minera, 2009.
40. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, Reglamentos Mineros, 2009.
41. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, “Los Derechos Colectivos”, Quito, Ecuador, 2009.
42. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, “Derechos Ancestrales”, Justicia en contextos plurinacionales, Quito, Ecuador, 2009.
43. MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES, Informe de censo minero artesanal 2010, Quito, Julio 2010.
44. MINISTERIO DE RECURSOS NO RENOVABLES, Plan Nacional de Capacitación para la pequeña minería y minería artesanal, Quito, Abril 2011.
45. MÜLLER PIERRE, Las Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.
46. NEGRI ANTONIO, “EL PODER CONSTITUYENTE”, Ensayo sobre las alternativas de la modernidad, 2000.

47. NORT LIISA, El poder global de la minería Canadiense, 31 de diciembre de 2010.
48. LOZA OTERO, NICOLAS, Legitimidad en disputa, FLACSO, México, 2008.
49. LUHMANN NICLAS, Sociedad y sistemas la ambición de la teoría, Ediciones Paídos, Universidad Autónoma de Barcelona, México.
50. PACHANO SIMÓN, El territorio de los partidos políticos, Ecuador 1979-2002, IDEA internacional, Lima, 2004.
51. PACHANO SIMÓN, La representación Caótica, FLACSO, Quito, Ecuador, 1998.
52. PÁEZ ALEXEI, Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana, FLACSO, Quito, Mayo, 2004.
53. PEREYRA GULLIERMO, El nuevo Institucionalismo y la concepción representacionalista de la política, Perfiles latinoamericanos N° 33, UNAM, México, Enero – Junio, 2009.
54. PITKIN HANNA, El Concepto de la representación, Berkeley, Universidad de California 1967.
55. QUINTERO LOPEZ RAFAEL & SILVA CHARVET ERIKA; Hacia un modelo alternativo de desarrollo histórico, Ed. La tierra, 2005.
56. REDORTA, JOSEP; Entender el Conflicto, La forma como herramienta, Paídos, España, Barcelona, 2007.
57. REGISTRO OFICIAL N° 223 del 30 de Noviembre del 2007.
58. ROTH, ANDRÉ NOËL; Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación, Edición Aurora, Colombia, 5ª Ed. 2007.
59. ROMERO IVÁN, Análisis de Coyuntura: Entorno político 2010, FLACSO, Quito, Diciembre 2010.
60. ROMERO IVÁN, El Neoconstitucionalismo desde Gustavo Zagrebelsky, FLACSO, Quito, Marzo, 2010.
61. SALAS CAREÑO, GUILLERMO; Dinámica Social y Minería, (IEP) Instituto de Estudios Peruanos, Octubre 2008.
62. SÁNCHEZ SANDOVAL AUGUSTO, Políticas públicas en Materia de Seguridad, en la sociedad de riesgo. UNAM, 2007.

63. STIGLITZ, JOSEPH E.; La economía del sector público, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2000.
64. SVAMPA MARISTELLA / MIRTA ANTONELLI, Minería Transnacional: narrativas del desarrollo y resistencias Sociales, Editorial Biblos, Buenos Aires, Marzo 2009.
65. TOURAINE ALAIN, La Critica de la Modernidad, Ediciones temas de hoy, Madrid, 1993
66. TOURAINE ALAIN, ¿Podemos Vivir Juntos?, Fondo de Cultura Económica, México D.F. Segunda Edición 2000.
67. VARIOS AUTORES, Manifiesto por el Agua y la Vida, Mayo 2009.
68. WEBER MAX, El Político y el Científico, Alianza Editorial, Madrid, 1979.
69. ZAGREBELSKY GUSTAVO, El Derecho Dúctil, Edi. Trotta, Madrid, 1997.

PÁGINAS WEB

- ❖ Bolivian Activist Oscar Olivera on Bechtel's Privatization of Rainwater
http://www.democracynow.org/2006/10/5/bolivian_activist_oscar_olivera_on_bechtels
- ❖ Centro de Cooperación Española, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y RECURSOS NATURALES
<http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/7/32097/RelatoriaCartagena.pdf>
- ❖ Colegio de ingenieros en geología, minas petróleo y ambiente, Acciones a implementarse en Petroecuador
http://cigmyp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=2
- ❖ Comisión Interamericana de derechos humanos.
www.cidh.oas.org
- ❖ Corte Constitucional - constitucionalidad e la ley minera.

http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=49:corte-constitucional-declara-constitucionalidad-condicionada-de-ley-de-mineria&catid=10:boletines-2010&Itemid=102

❖ El Comercio

http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=315760&id_seccion=3

- Tiempo Completo

http://www4.elcomercio.com/Opinion/tiempo_completo.aspx

❖ García Amado, Juan Antonio; sobre el neoconstitucionalismo y sus precursores.

http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadDerechoCienciasPoliticasyBibliotecaDiseno/Archivos/02_Documentos/GarciaAmado-Neoconstitucionalismo.pdf

❖ Mandato minero

http://www.observatoriopolitico.com.ec/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=254

❖ MAIPPA: Articulación por un movimiento de afectados por la industria petrolera en países amazónicos.

http://www.maippa.org/docs/maippa_derechos_de_la_naturaleza.pdf

❖ Moreano Alejandro: Quienes son tus enemigos

<http://www.eltelegrafo.com.ec/ImageHandler.ashx?p=/files/editorialistas/alej>

❖ Pineda Pablo Nicolás, Seminario Internacional: Concepto de políticas públicas alcances y limitaciones, México, 2007.

<http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>

❖ SENAGUA - Secretaría nacional del agua.

Temas Fundamentales del Proyecto de Ley. <http://www.senagua.gov.ec/>

❖ El telégrafo 19 de Enero del 2010 ¿Quiénes son tus enemigos?
<http://www.eltelegrafo.com.ec/ImageHandler.ashx?p=/files/editorialistas/alej>

❖ UNESCO - RECURSOS HÍDRICOS,

<http://www.unesco.org.uy/geo/campinaspdf/10recursos.pdf>

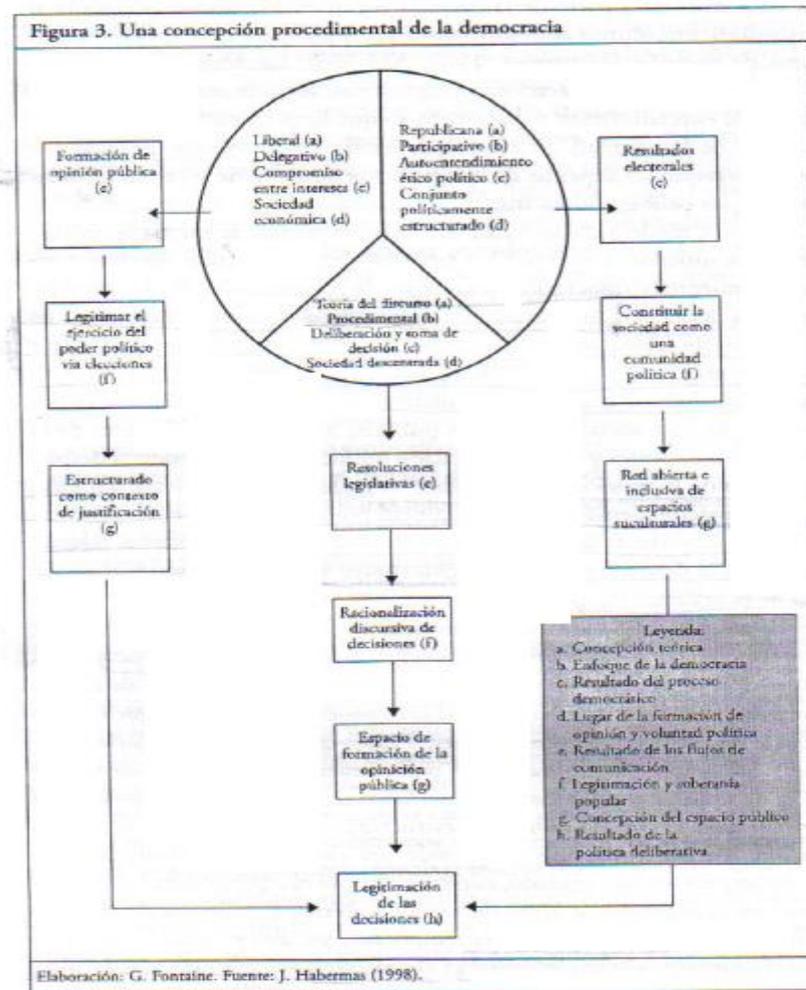
ENTREVISTAS

- Delfín Tenesaca, Asesor parlamentario, Partido Pachacutick. (18/11/09).
- Francisco Erazo, Coordinador de Gestión Política del Ministerio de Minas y Petróleo. (2/12/09).
- Teleamazonas, entrevista a César Montufar, (22/01/10).
- Entrevista, Televistazo Paco Moncayo, (10/01/2011).
- Entrevista, Prefecto salvador Quispe (30/05/2011).
- Entrevista, Presidente de la República, Rafael Correa (5/06/11).

ANEXO N° 1

UNA CONCEPCIÓN PROCEDIMENTAL DE LA DEMOCRACIA

Capítulo 2: El conflicto social en la acción pública



La legitimidad de las decisiones de carácter coactivo, tomadas en el seno del Estado, depende de procesos más o menos espontáneos que se desarrollan en su periferia y llevan a la formación de la opinión y voluntad política. Así se va construyendo un conjunto políticamente estructurado, donde la ética discursiva es parte de la acción procedimental ideal para la deliberación y la toma de decisiones, que fortalecen un sistema democrático donde la mayoría manda y protege los intereses generales. El dispositivo clave dentro de esta concepción procedimental será la participación de todos los actores de una sociedad.

ANEXO N° 2

TIPOS DE REIVINDICACIONES DE UN GRUPO ÉTNICO O NACIONAL

Para Will Kymlicka, se debe distinguir en dos tipos las reivindicaciones de un grupo étnico o nacional. “El primero implica la reivindicación de un grupo contra sus propios miembros; el segundo implica la reivindicación de un grupo contra la sociedad en la que esta englobando” (M. JUSTICIA, 2009:5). En este sentido el primer tipo mantiene como objetivo: “proteger al grupo del impacto desestabilizador del disenso interno (por ejemplo: la decisión de los miembros individuales de no seguir las prácticas o las costumbres tradicionales), mientras que el objetivo del segundo es proteger al grupo del impacto de las dimensiones externa (por ejemplo: las decisiones políticas y económicas de la sociedad mayor). Para distinguir a las primeras <restricciones internas> y a las segundas, <protecciones externas>.” (Ibíd.).

Aquí a nosotros nos interesa las protecciones externas, ya que están explican las relaciones intra-grupales. De esta manera el grupo étnico o nacional, puede tratar de proteger su: “existencia e identidad específica”. Este es el mayor derecho de un grupo, ya que los mismos pueden exigir acciones de pertenencia a asociaciones privadas. El problema que surge en este articulado para Kymlicka es: “cuando un grupo trata de usar el poder gubernamental para restringir las libertades de sus miembros”(Ibíd).

Sin embargo resalta que: “las protecciones externas únicamente pueden surgir en Estados multinacionales o poliétnicos, puesto que protegen un grupo étnico o nacional determinado del impacto desestabilizador de las sociedades de la que forman parte.” (Ibíd.) Una duda, que resalta de todos los pensamientos expresados es: si se reconoce nacionalidades al interior del Estado, es pertinente que en la cédula de ciudadanía debería digitar en el” campo de la nacionalidad”: 1.- Ecuatoriana; 2.- Ecuatoriana-Awa; 3.- o simplemente Shuar. Tal vez este ejemplo presenta mimbres de formalidades, pero con implicaciones gigantes. Para Touraine el “espacio de libertad” es constantemente invadido y el sujeto se constituye: tanto por lo que rechaza como por lo que afirma. ¿Hasta qué punto estos miembros de las nacionalidades y etnicidades se sienten comprometidos con el Estado y su gente (los mestizos)? ¿Hasta qué punto el Estado debería reconocer estos derechos de grupos que no reconocen su pertenencia a un solo sistema social? (Grupos como los Taromenane).

Anexo N° 3

ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE UNA DETERMINADA POLÍTICA PÚBLICA

EL tipo 1 (Top –down clásico): Consiste en una política que mantiene costos de información y de negociación bajos, junto a esto mantiene claridad y simplicidad en sus objetivos y permite una lectura sencilla sobre su éxito. Los factores críticos se los vea si las circunstancias cambian.

El tipo 2 (Bottom –up, por retroceso): Aquí los objetivos son pocos precisos y flexibles. Aquí la evaluación debe centrarse en la sinergia del nivel local, el liderazgo como variables del éxito de las políticas. Los factores críticos se situaran en la capacidad administrativa marcada por su clientela política.

El tipo 3 (Experimentos y Reformulaciones): Aquí las metas y los objetivos son claros y ambiciosos, con plazos que se deben respetar. Especialmente en el sector con el medio ambiente. Pero debido a que los costos de la información son elevados siempre está en continua reformulación y análisis de implementación. Aquí dentro de la implementación se observara la capacidad para resistir presiones externas. El factor crítico aquí será, su capacidad administrativa.

El tipo 4 (Negociaciones): Este modelo parte de la negociación porque la política en su formulación dejo acuerdos nebulosos, donde las practicas de respaldo para concretar sus objetivos son dificultosos de lograrlo. Aquí la medición se da por el respaldo que se pueda lograr de grupos y organizaciones. El factor crítico será la relación con la clientela política.

ANEXO N° 4
HISTORIA DE EXPLORACIÓN MINERA
DESDE LOS AÑOS 90 EN EL ECUADOR

Bajo el proceso de exploración, la geología determina los puntos de mayor interés sobre la faz de la tierra, para ejecutar la actividad minera. Donde el objetivo principal es determinar el umbral económico, para que la explotación sea rentable. Así:

“durante la primera parte del siglo XX se identificaron zonas de importancia mundial a nivel minero, la primera ubicada en América del Norte, desde el centro de Alaska y la parte centro del norte de Canadá hasta el sur de México, la segunda en Eurasia, desde la parte occidental del Reino Unido y la península Ibérica hasta la parte este central de Siberia, la tercera en el sudeste de Asia, incluyendo la India, China, Japón, Malasia y las islas adyacentes, además Australia, la parte occidental de Sudamérica, desde el este de Venezuela hasta el Estrecho de Magallanes, las mesetas de Brasil, sudoeste de Asia, mesetas del Sur de África, África septentrional y meridional (Fielden y Gordon, 1971:430-432).” (BUSTAMANTE,2010:15).

La exploración minera en el Ecuador

Billiton discovered a number of porphyry copper deposit clusters in the Pangui region of south eastern Ecuador during a five-year grassroots exploration program in the mid 1990's (Billiton, 1999a). A brief history of Billiton's involvement in the Panantza project follows:

- ✓ pre-1993 - small scale alluvial mining in the general Pangui area.
- ✓ 1993 - decision to commence gold exploration in Ecuador.
- ✓ 03/1994 - establishment of the Quito exploration office and application for concessions in the Pangui area.
- ✓ 07-09/1994 - regional exploration commenced in the Pangui area.
- ✓ 10-12/1994 - application for the concessions containing San Carlos.
- ✓ 01-03/1995 - recognition of the porphyry copper potential in the Jurassic intrusions and the decision to focus regional geochemical sampling on these targets.
- ✓ 04-06/1995 - definition of six porphyry copper targets in the Pangui area from regional geochemistry and geological mapping.
- ✓ 01-03/1996 - identification of the pan concentrate geochemical anomaly of the San Carlos porphyry.

- ✓ 04-06/1996 - definition of a large Cu-Mo soil geochemical anomaly at San Carlos.- recognition of San Carlos as a large porphyry copper system.
- ✓ 11/1996 - airborne magnetic survey in the immediate San Carlos area.
- ✓ 01-03/1997 - identification of alteration and porphyry mineralization in the area from the Panantza to the San Miguel porphyry prospects.
- ✓ 05-09/1997 - completion of five diamond drill holes at the San Carlos prospect with the intersection of significant copper mineralization.
- ✓ 10/1997 - preliminary engineering and environmental studies on the Pangui area.
- ✓ 02/1998 - completion of initial IP survey at Panantza and San Miguel.
- ✓ 03-04/1998 - completion of 8 diamond drill holes intersecting significant mineralization at Panantza.
- ✓ - drilling of 4 diamond drill holes intersecting low to moderate grade mineralization at San Miguel.
- ✓ 05-07/1998 - drilling of 7 more diamond drill holes at San Carlos.
- ✓ 08/1998 - commenced drilling of 3 additional diamond holes at Panantza - completion of ground magnetic survey at San Carlos.
- ✓ 09/1998 - completion of drilling at Panantza.

ANEXO N° 5

ELEMENTOS QUE INCIDEN EN LA CONFORMACIÓN DEL TERRITORIO

Desde el análisis de Bebbington (2007:281-304) el retoma algunos campos temáticos que surgieron a lo largo de los años 90 y que al parecer se han desplazado hacia el siglo XXI, esto ha provocado y a estructurado nuevas formas de conformación territorial rural. Entre estos elementos estaría:

“Neoliberalismo: Las relaciones entre neoliberalismo, reforma institucional y cambios en los derechos de acceso y de control de recursos naturales constituyen un campo de cambio. La neoliberalización se caracterizaría por ser un proceso que incluye un cambio societal amplio donde el poder de entidades privadas y los derechos que adquieren se hacen marcadamente visibles, al mismo tiempo que la presencia del Estado en el ámbito rural se debilita, y los procesos democráticos se vuelven cada vez menos eficaces en la resolución de conflictos.

Transnacionalización: La creciente importancia de actores globales dentro de los cambios en espacios locales es otro tema recurrente. Este involucra la confluencia de actores globales y locales de espacios conjuntos de acción que atraviesan diversas escalas e impactan la trayectoria de territorios locales.

Movilización: Los conflictos alrededor de la minería y del desarrollo rural también han envuelto nuevas formas, generalmente más visibles, de movilización social y de acción colectiva que se dan a diferentes escalas (comunal, intercomunal, micro regional, nacional e internacional) de acuerdo con las circunstancias. En este sentido, esta movilización volvería a re-estructurar el desarrollo rural.

Desintegración: La desintegración resulta de la confluencia de dos tendencias que se originan cuando se redefinen las economías políticas de las comunidades y otros espacios locales. Primero se da una tendencia hacia una creciente individualización y aparición (o reforzamiento) de relaciones conflictivas. Luego se da una tendencia hacia un incremento en la incertidumbre y la vulnerabilidad de las estrategias de vida de las poblaciones rurales, debido al cambio- generalmente reducción- en el acceso a los activos naturales que son la base para construir sus medios de vida.

Reterritorialización: Este campo es, al final, el resultado de los procesos anteriores y uno de especial interés dado el tema del libro. La reterritorialización de áreas rurales en zonas de montaña incluye cambios que resultan de su inserción en espacios económicos más amplios, cambios en las formas y procesos de interdependencia (real y percibida) entre diferentes áreas.”

Desde el Estudio de Touraine, “podemos vivir juntos”, la crisis de la formación de la identidad personal se da por la caída abrumadora de la educación, por ende, la socialización, especialmente en los años 80 y 90. Dejando que la personalidad, en esta sociedad moderna, tienda a organizarse a partir del “consumo”; el mismo que no tiene principio de organización y, hoy la amenaza más directa al sujeto, es esta sociedad de masa, en que el individuo escapa de toda referencia a sí mismo. Frente al análisis de todas estas temáticas, están atravesadas por la lógica de la “economía internacional

ortodoxa”, cuya máxima expresión es el neoliberalismo y frente a esta visión las nuevas formulaciones del desarrollo rural, vendrían plasmadas por las nuevas teorías alternativas del desarrollo, entre ellas podemos encontrar: el desarrollo humano, el desarrollo local y el desarrollo sustentable.

Así en palabras de T. W. Schultz: el desarrollo humano prioriza la acumulación de “capital humano”. Donde se asocia el gasto de la educación con el crecimiento económico, pero cabe mencionar que existen otros espacios como: gasto en investigación y desarrollo de tecnologías, seguido del gasto en servicios básicos; gasto en salud y en alimentación, que ayudaría a re-estructurar la conformación de los territorios rurales. Para Keith Griffin: El concepto de desarrollo humano destrona al producto nacional como primer indicador del nivel de desarrollo. De esta forma, Griffin aclara que: “el IHD ha demostrado ser un instrumento flexible capaz de medir diferencias entre países en su nivel de desarrollo humano y cambios en el desarrollo humano a lo largo del tiempo; también ha sido posible medir el impacto de la desigualdad de la renta y de la discriminación de la mujer en el desarrollo humano.”(Griffin,pág.6) Al ser un mecanismo flexible, donde puede incorporarse un sin número de variables a medir, desde mi punto de vista este instrumento puede perder su eficacia.

Mientras que la teoría del desarrollo local pretende ser un: “un proceso de cambio socioeconómico, político y cultural de carácter sostenido, territorialmente localizado y cuya finalidad última es el progreso de la localidad, de la comunidad regional o local y, por supuesto, de cada persona que pertenece a ella (cfr. Boisier 1992, 1998;y Arcena1995).”(Ibíd). El mayor inconveniente dentro de este enfoque, según Arocena sería que: “Los sistemas locales de actores están fuertemente condicionados por su capacidad de generar un grupo dirigente con posibilidades reales de conducción del proceso y de elaboración permanente del proyecto colectivo.”(Arguello, 130). A veces estos grupos de dirigentes pueden manejar o manipular algunos procesos. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de desarrollo local están inmersos en una relación directa o indirecta, principalmente con los municipios, los malestares dentro de estos procesos serían esporádicos.

Por otro lado, encontramos como teoría alternativa del desarrollo sustentable, este enfoque habría nacido después del informe de la comisión de medio ambiente y del desarrollo de las Naciones Unidas en (1987), el mismo que propone: impulsar al

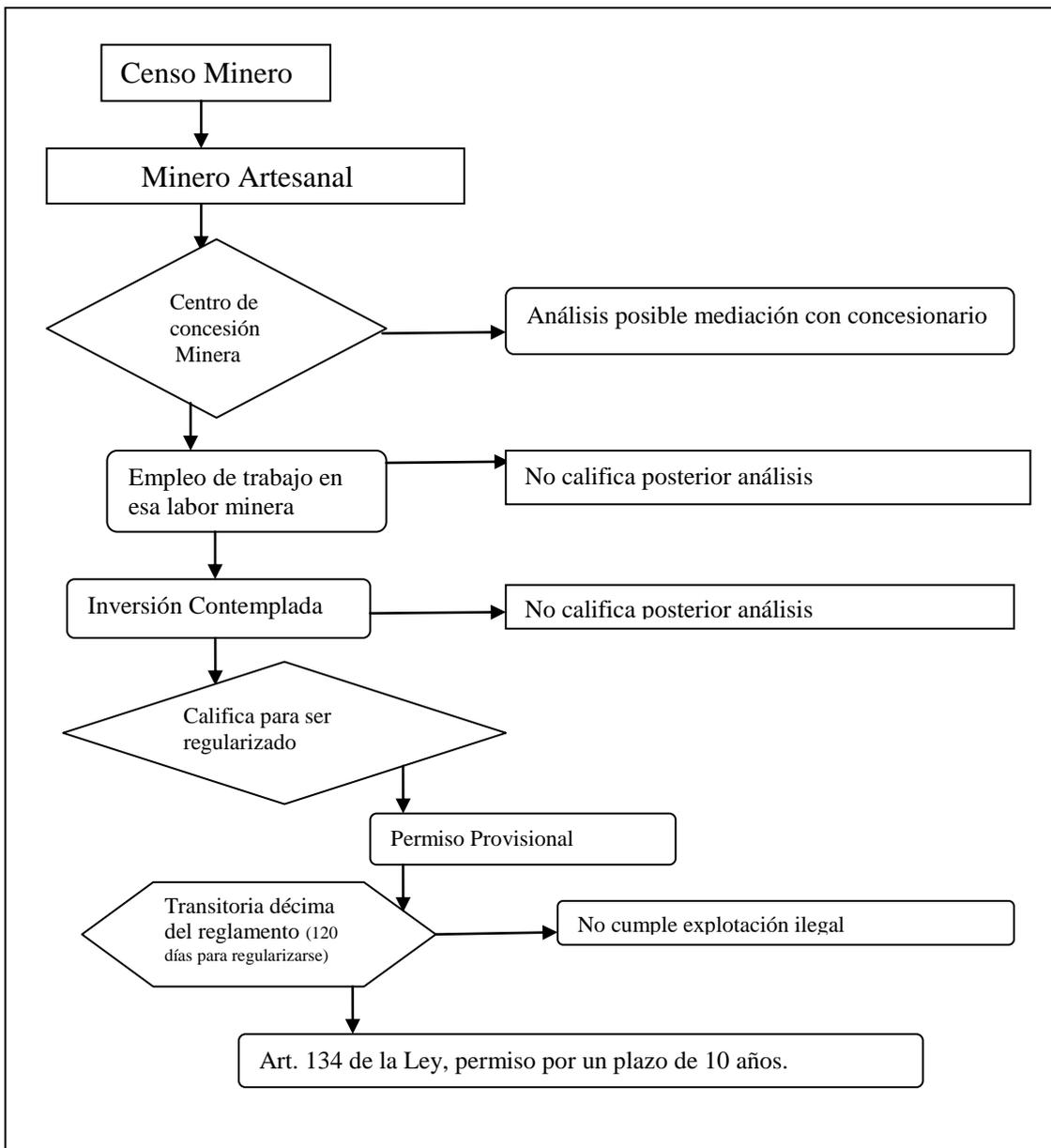
desarrollo sustentable como camino para corregir la crisis ecológica global al que el desarrollo económico nos ha conducido. En palabras de Esthela Gutiérrez se la debe entender como: un concepto que barca un cambio cualitativo, que articula el crecimiento económico, la equidad social y la conservación ambiental. Así lo que se busca detrás este enfoque es reconstruir apropiadamente los procesos políticos y de reproducción del entono de una nación. Para Gutiérrez: las aportaciones del movimiento social ambientalista junto al IDH, ayudarían a crear el desarrollo sustentable humano, criticado así al desarrollo económico en general, por los niveles de degradación ambiental. “Es decir, nuestra cultura contemporánea y el modelo de desarrollo que ésta impulsa, han provocado una crisis ecológica que se manifiesta en el territorio global de las condiciones naturales que hacen posible la vida en el planeta y ponen en riesgo el futuro de la especie humana.”(GUTIÉRREZ, 55). Sin embargo, Gutiérrez considera que dentro del desarrollo sustentable se debe tomar en cuenta los “aspectos relativos” como: la pobreza, la explosión demográfica, en el mismo nivel de importancia que las cuestiones ambientales; ya que lo sustentables aborda: la equidad ambiental, la biodiversidad, la cultura y la sociedad. Dentro de este enfoque la participación de los individuos, será el mecanismo eficiente para lograr **“transformar”** la cultura y la sociedad consumista, bajo los principios de la sustentabilidad.

Detrás de este análisis breve sobre los diferentes modelos para un desarrollo digno, hay que cuestionarse ¿cuál es más adecuado para poder afrontar en el territorio rural, la fuerza del neoliberalismo minero y su incidencia en desintegración de territorios?, ya en la práctica la movilización y la desintegración han redefinido las economías políticas de varias comunidades, quizás la respuesta este en ellas. La comunidad es la que debe velar e intervenir por sostener sus territorios y sus diferentes formas de vida.

- ARGUELLO, Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos naturales,
- GUTIÉRREZ GARZA, ESTHELA, De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable, Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario.
- GRIFFIN KEITH, Desarrollo humano, origen, evolución e impacto.
- GRIFIN, Notas para la discusión estratégica del desarrollo humano, FLCSO-PNUD-Senplades.

ANEXO N°6
DIAGRAMA DE FLUJO PROCESOS REGULATORIO
PARA LA PEQUEÑA MINERÍA

A continuación se presenta el diagrama de flujo que rigió el “proceso regulatorio” de la pequeña minería:



Adaptación Iván Romero, Fuente: MRNNR Diagrama de Flujo.

ANEXO N° 7

LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

La teoría de las organizaciones según Pierre Muller, nació en los años 20 en Estados Unidos como resultado de la insatisfacción creciente frente a los efectos de la organización taylorista. El aporte de esta teoría se relaciona con las teorías de la burocracia y la conflictividad de las reglas que rigen la administración.

1.- Concepto de actores.- Los agentes de una organización no son individuos pasivos. Por el contrario, su puesto en la organización sólo se puede definir a través de su acción.

2.- Concepto de estrategia.- La acción de los individuos en la organización no se fundamenta en unos criterios sencillos (interés, amor, odio) sino en una utilización, más o menos hábil según el caso, de las reglas formales o informales de la organización. Esta movilización de los recursos de los cuáles puede disponer un actor se organiza alrededor de una estrategia orientada hacia la realización de las metas que se h fijado.

3.- Concepto de poder.- La utilización de los recursos (competencia, informaciones, dominio de la interfaz entre la organización y su entorno), por los actores determina la situación de intercambio entre ellos, basados en las relaciones de poder.

4.- Concepto del sistema organizado.- Una organización es más que la suma de sus acciones de sus miembros. Constituye un sistema de acción concreto cuyas reglas de funcionamiento se imponen a los diferentes actores con independencia de sus propias preferencias.

Con este enfoque lo que se plantea es el problema de complejidad de la sociedad moderna. Siendo otra fuente intelectual para las políticas públicas el “management público”. Donde cabe decir que: no se puede complacer a todos los grupos sociales, siempre habrá un excluido.



Presidencia de la República



Vicepresidencia de la República



Secretaría Nacional de la Administración Pública



Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social



Ministerio de Coordinación de Patrimonio



Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos



Ministerio de Coordinación de la Política



Ministerio de Coordinación de la Política Económica



Ministerio de Coordinación de Seguridad



Min de Coor de la Producción, Empleo y Competitividad



Ministerio de Educación



Ministerio de Ambiente



Ministerio de Recursos Naturales No



Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e



Ministerio de Finanzas



Ministerio de Defensa



Ministerio de Industrias y Productividad



Ministerio de Salud Pública



Ministerio de Cultura



Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información



Ministerio del Interior



Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca



Ministerio de Inclusión Económica y Social



Ministerio de Deporte



Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

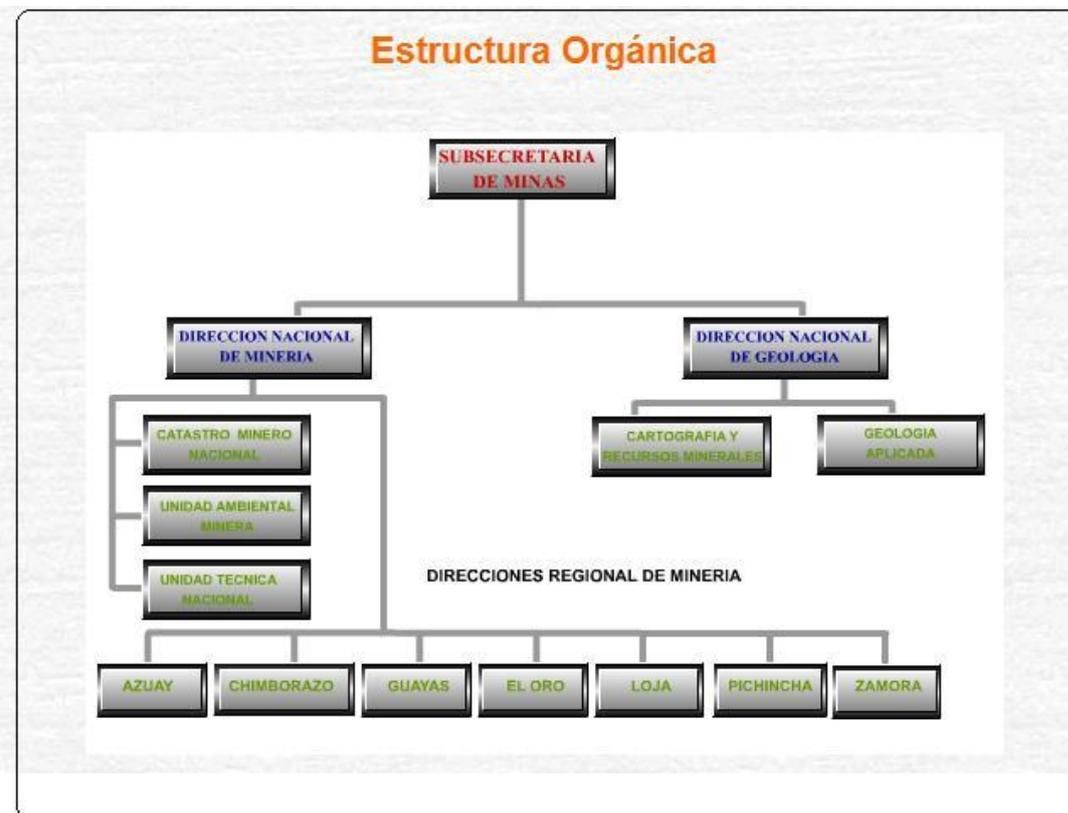


Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos



Ministerio de Turismo

ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARÍA DE MINAS



ANEXO N° 9

EL PATRÓN DE LOS CONFLICTOS, DEFINICIÓN OPERATIVA

<u>PATRONES</u>	<u>DEFINICION OPERATIVA</u>	<u>PROCESOS SUBYACENTES</u>
RECURSOS ESCASOS	Disputamos por algo que no existe en cantidad suficiente para todos	+ Competición (El suelo y sus recursos son de las localidades pero el subsuelo y esos recursos son del Estado ecuatoriano) + Escasez + Motivo de logro + Equidad (la equidad sobre los derechos de la naturaleza y de las comunidades de la zona estaría en constante disputa)
PODER	Disputamos porque mi orgullo personal se siente herido (Los aliados pueden convertir en enemigos – Prueba de ello la CONAIE)	+Juegos de poder (Aquí pueden cambiar los flujos políticos) + Logro como desencadenante +Motivo de poder +Construcción personal +Intercambio, interacción, influencia social +Autoritarismo, Jerarquización, dominación (Por el poder se puede atentar contra la acción pública de los individuos y de las colectividades. Ej. El hostigamiento a líderes indígenas como Pepe Aacho o Marlon Santi).
AUTOESTIMA	Disputamos porque mi orgullo y derechos personales se siente heridos (Se discrimino el actuar político de varios representantes al interior de las comisiones del parlamento)	+ Autopercepción + Comparación Social (Los indígenas en el Ecuador sigue siendo excluidos dentro de algunos procesos) +Procesos de construcción de identidad social +Merecimiento +Competencia personal (Se les acusa de mantener círculos de poder al interior de la CONAIE)
VALORES	Disputamos porque están en juego mis valores o creencias fundamentales (Sumak Kawsay)	+Proceso de valoración + Desarrollo moral + Construcción personal de los valores +Creencias (la pachamana y el agua son la vida)

ESTRUC- TURAL	Disputamos por un problema cuya solución requiere largo tiempo, gran esfuerzo de muchos o medios que exceden nuestras posibilidades	+Función de la acción +Perspectiva Conflictual +Globalización y cambio social + violencia estructural
IDENTIDAD	Disputamos porque el problema afecta mi manera de ser	+ Proceso de identificación (los pueblos y nacionalidades pueden vivir de la naturaleza no necesitan los servicios del Estado) + Diferenciación Proceso de apariencia + Imitación
NORMA- TIVO	Disputamos porque se incumple una norma social.	+Producción Social de Reglas +Desviación de la norma +Rol de la Cultura Proceso de jurisdicción
LEGITIMA- CIÓN	Disputamos porque el otro no está autorizado para actuar como lo hace, lo ha hecho o pretende hacerlo. Se disputa sobre el principio de la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas.	+Reconocimiento +Proceso legitimador +Anomia +Liderazgo y autoridad
INTERESES	Disputamos porque mis deseos o intereses son contrarios a los del otro	+Toma de decisiones +Interdependencia + Negocio y mediación Procesos basados en la autoridad y el poder
INFORMA -CIÓN	Disputamos por algo que se dijo, se omitió o se entendió de forma distinta	+ Modelos comunicacionales + visión sistémica Construcción del significado Procesos específicos de distorsión

ANEXO N° 10

**PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL
REGLAMENTO DE RÉGIMEN ESPECIAL PARA PEQUEÑA
MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**

19 al 26 de Octubre de 2009



**MINISTERIO DE
MINAS Y PETROLEOS**
República del Ecuador

AGRUPACIÓN METODOLÓGICA DE SECTORES MINEROS

GRUPO	FECHA	PROVINCIAS	CIUDAD	LOCAL	RESPONSABLE
1	Lun 19/Oct	Azuay, El Oro	Machala	Cía. Agrícola Minera AGRIMROC SA. Av. 25 de Junio Km 1 ½ Via Pasaje	Johnny Pacheco Cel: 087207692 capemine1@easynet.net.ec
2	Mar 20/Oct	Zamora, Loja y Morona Santiago	Zamora	Hogar Betania (La Chacra)	Ing. Marco Ñiguez Cel: 093835441 ecuava@speedtelecom.net.ec
3	Juev 22/Oct	Carchi, Pichincha y Esmeraldas	Esmeraldas		Guillermo Godoy Cel: 097853471 capemie@live.com
4	Vie 23/Oct	Cotopaxi, Cañar, Chimborazo y Bolívar	Latacunga		Jaime Tapia Cel: 092582683
5	Lun 26/Oct	Guayas, Manabí, Santa Elena y Los Ríos	Guayaquil		Damián Alcívar



1-CONVERSATORIO DEL CONTEXTO GENERAL DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN EL ECUADOR

Aspectos a tratar. El Expositor tendrá 30 minutos para poder realizar un resumen general de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, con el objetivo de que los participantes aporten con lineamientos generales para la construcción del reglamento.

1. Marco Legal
2. Aspectos Técnicos
3. Aspectos Ambientales
4. Aspectos Laborales
5. Aspectos Económicos



2- MESAS DE TRABAJO

Los participantes se agruparan en diferentes Grupos de Trabajo, por afinidad, interés o por sus experiencia en el sector minero, dependiendo del numero total de participantes.

Los temas a tratar serán:

- Generalidades de la Pequeña Minería
- Generalidades de la Minería Artesanal
- Fomento y Asistencia Técnica, Innovación Tecnológica para la Pequeña Minería y Minería Artesanal
- Coparticipación Estatal y del Sector de la Economía Popular y Solidaria
- Jurisdicción competencia y procedimientos

Cada Grupo de Trabajo definirá su Facilitador, Redactor y Expositor y contará con un tiempo aproximado de tres horas para trabajar sobre cada una de las temáticas.



Sin duda, el proceso de elaboración de los reglamentos mineros fue más aterrizado, con esto me refiero a que se trabajo se lo realizo con la gente del sector, donde no hubo muchos reparos a visiones universalistas sobre la vida (posiciones utópicas) pero si se concilio los acuerdos para que prevalezcan los derechos de la naturaleza.

ANEXO N° 11

MODELOS DE TOMAS DE DECISIONES

El presente formato es tomado del Libro de Roth (2007) desde la páginas (87-105)

1.- Modelo de la Racionalidad Absoluta

Para tomar la decisión, “la razón nos dice que primero hay que conocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, luego analizar todas las soluciones posibles y finalmente, con toda la información en mano, escoger la solución y los medios más adecuados” (ROTH, 2007: 89). Este modelo presentaría cinco etapas y esto implica que los valores y objetivos de los decisores sean siempre claros. En este sentido la decisión tomada será la mejor.

2.- Modelo de la Racionalidad Limitada

Este modelo es propuesto por H. Simon (1983). Este critica al modelo anterior ya que es inaplicable por varias razones: “a.- Nunca puede ser completa la información, tanto del problema como de las soluciones; b.- La capacidad intelectual y cognitiva del decisor y sus asesores para identificar soluciones es variable y es posible que algunas soluciones válidas se descarten porque no corresponden a sus valores; c.-Porque los criterios para apreciar y diferenciar las cualidades y las consecuencias de las soluciones, sus respectivas ventajas y desventajas, son pocos y generalmente no tienen validez y de consenso. Además las técnicas pueden ser imperfectas.

3.- El Modelo Incremental o de Ajustes Marginales

Esta parte de la visión de Charles Lindblom (1959), quien delimita más la racionalidad en la actividad política, ya que: “el tiempo coacciona el proceso decisorio e impide que se examine realmente tanto el problema como las soluciones posibles.”(2007:92). Esta visión pasa de una racionalidad “a priori”, donde se escoge antes de actuar, a una posición “a posteriori”, donde la racionalidad surge de la práctica política. el cual se embarca en el juego de las presiones y contrapresiones entre actores. Este modelo sería usada más en los procesos presupuestales. Para el autor este modelo se aproxima a la idea de la mano invisible de Adam Smith, el ajuste se dará con el actuar. Así, para Lindblom “la función de gobierno consiste en mantener las reglas necesarias para el desarrollo del proceso político de ajuste marginales.”(2007:93)

4.- El modelo de la Anarquía Organizada

Este modelo se presentó en 1972 con Olson, y representaría la antítesis de la racionalidad absoluta. Este intentaría explicar el mundo de la contingencia y de la ambigüedad; ya que los objetivos y valores se presentan de forma ambigua. De esta forma la confusión reina, los procesos se vuelven erráticos e imprevisibles. Bajo esta situación de nada sirve el usar criterios racionales, porque hay pocas reglas que estructuran el proceso de decisión. En este sentido, los líderes no pueden tomar decisiones autoritarias o tomar decisiones coalicionadas debido a la fragilidad de las mismas.

5.- El modelo del Public Choice

En este modelo se intenta aplicar la teoría económica en el campo político. En este sentido, la premisa epistemológica parte del individualismo metodológico y el modelo del homo economicus, detrás de estos procesos el egoísmo racional sobresale en este modelo expresado en sus intereses individuales. ¿Cuáles son estos intereses? Según “Dows (1957) la actuación de los políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y de obtener más recursos (maximizar) en términos de poder, de prestigio y de ingresos.” (2007:96) Así en la actividad política cotidiana, buscan los temas de interés colectivo, buscando minimizar las divergencias y las distancias con sus electores. Para Roth: “Esta idea está desarrollada por la teoría del comportamiento <rent-seeking>, (aprovechador o captor de renta) de situaciones dentro del sector público y por los enfoques teóricos neo-institucionalistas.” (2007:97). Este modelo es aplicable de forma individual o de forma colectiva como partidos políticos, a fin de cubrir y expandir sus ventajas. Un ejemplo de este modelo se lo trasmite en la crisis de los misiles cubanos, cuyo recurso bajo el “bloqueo naval” permitió a Kennedy solucionar el problema con gran éxito; cuidando de ante mano sus objetivos políticos. “De modo que la decisión refleja un cálculo racional sino un juego político, que integra las presiones contradictoria que proviene del sistema.”(2007:100) En este sentido la escuela de “public choice” ha contribuido a la toma de decisiones.

6.- Tipos ideales de Jurgen Habermas

El tipo ideal detalla la posición de los científicos, los políticos y los ciudadanos; encerrándose una visión decisionista, tecnócrata y una posición pragmática. Esta última construida como modelo alternativo donde para Habermas se busca la reorganización del diálogo público, al conciliar el saber técnico y los valores entre los expertos, políticos y la ciudadanía.

En este sentido Roth expresa que el modelo pragmático habermasiano debe ser considerado un modelo participativo, el cual debe reactivar el debate público desde estos tres actores: científicos, políticos y ciudadanos.

	Modelo Decisionista	Modelo tecnocrático	Modelo Pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialecticos. El público interviene como tercer actor.
Relación jerárquica	Político ----- Experto	Experto ----- Político	El diálogo entre experto y político (nace una relación horizontal)
Naturaleza de Poder	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo	Un control democrático es posible.
Papel del público	Aclamar a las élites	Eventualmente eligen los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
Relación objetivo /medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje.

Fuente: Widmaier (1976:120) en Germann(1985) Adaptación A-N Roth. (2007:104)

Para Roth este modelo seductor desde la parte intelectual, mantiene un desafío dentro de las instituciones políticas a la hora de ser llevadas a la práctica; y desde el análisis realizado se puede descubrir que el este modelo pragmático participativo sólo funcionara en cuanto el propio ciudadano “utilice los recursos y mecanismo” que la nueva Constitución y el Estado Constitucional de Derechos los reconoce y garantiza.

ANEXO N° 12

MANDATO CONSTITUYENTE N° 6 "MINERO"

Autor Asamblea constituyente

Jueves, 01 de mayo de 2008

Modificado el martes, 13 de mayo de 2008

CONSIDERANDOQUE, mediante consulta popular del 15 de abril del 2007, el pueblo del Ecuador aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes; QUE, la Asamblea Constituyente, en virtud del Art. 1 del Mandato Constituyente No 1 asumió el ejercicio efectivo de esos plenos poderes;

QUE, son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado ecuatoriano las sustancias minerales existentes en el subsuelo, en los ríos y lagos, con sus lechos y riberas y en cualquier otra del territorio nacional, las mismas que serán explotadas en función de los intereses nacionales;

QUE, la exploración y la explotación estarán condicionadas al cumplimiento estricto de las obligaciones legales, incluidas las concernientes a la preservación del medio ambiente y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades que se vean involucradas directa o indirectamente por esta actividad y al pago de patentes, regalías y tributos establecidos en la ley;

QUE, es necesario reducir potenciales impactos negativos al ambiente provocados por las actividades mineras; QUE, el mismo desarrollo de la actividad minera en el país requiere de un marco jurídico seguro y equitativo, que norme en forma coherente su accionar sin alentar actividades especulativas y tampoco la concentración de las concesiones mineras en pocas personas jurídicas y naturales.

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;

QUE, es necesario promover en el país mecanismos legítimos de ordenamiento territorial, planificación y definición de prioridades de uso del suelo en el corto y largo plazo, tanto en los casos de recursos renovables como no renovables;

QUE, el marco jurídico institucional vigente es insuficiente y no responde a los intereses nacionales, por lo que es necesario corregir emergentemente y frenar las afectaciones ambientales, sociales y culturales hasta que entre en vigencia una nueva Ley de Minería, con regulaciones seguras y eficientes, acorde al modelo de desarrollo deseado por el país;

En ejercicio de sus atribuciones, resuelve expedir el siguiente;

MANDATO CONSTITUYENTE

Art. 1.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna de todas las concesiones mineras que en la fase de exploración no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto al 31 de diciembre del 2007 o que no hayan presentado su respectivo estudio de impacto ambiental o que no hayan realizado los Procesos de consulta previa, inclusive las que estén pendientes de resolución Administrativa

Art. 2.- Se declara la caducidad de las concesiones mineras que no hayan cancelado Las patentes de conservación en el plazo establecido en la Ley de Minería, es decir Hasta el 31 de marzo de cada año y por adelantado a partir del año 2004,

Art. 3.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento definidas por la autoridad competente, y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua,

Art. 4 - Se declara la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que en número mayor de tres hayan sido otorgadas a una sola persona natural o a su cónyuge; o a personas jurídicas y sus empresas vinculadas, sea a través de la participación directa de la persona jurídica, o de sus accionistas y sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Se excluye a las concesiones mineras de no metálicos que se encuentren en explotación.

Art. 5.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna de todas las concesiones mineras otorgadas a favor de funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Energía y Minas, y Ministerio de Minas y Petróleos, o a sus parientes inmediatos, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, por utilización en su interés personal de información privilegiada.

Igualmente se dispone la caducidad de las concesiones que actualmente detenten terceros, y que sean producto de la transferencia de concesiones inicialmente otorgadas a funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Recursos Naturales, Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Minas y Petróleos o de sus parientes inmediatos, hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Art. 6 - Se declara la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones a partir de la aprobación del presente mandato, hasta que entre en vigencia el nuevo marco constitucional y legal. En consecuencia, se dispone al Gobierno Nacional que, a través del Ministerio de Minas y Petróleos, archive los trámites pendientes de resolución de solicitudes de nuevas áreas mineras. Se dispone al Ministerio de Finanzas que transfiera los recursos necesarios para que los valores cancelados por concepto de derecho de trámite sean devueltos a los solicitantes.

Art.7- Los titulares de concesiones mineras no metálicas y de materiales de construcción que no estén incursos en los casos descritos en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del presente mandato, continuarán sus actividades, pero están obligados a renegociar sus títulos de acuerdo al nuevo marco legal que regule la actividad. El Estado como titular de los recursos minerales tiene derecho preferente al libre aprovechamiento de los materiales de construcción cumpliendo las regulaciones ambientales y otras que para el efecto dicte el Ministerio de Minas y Petróleos,

Art. 8 - Quedan suspendidas las actividades de todas las concesiones mineras metálicas que no estén incursas en los casos descritos en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5; hasta que se apruebe el nuevo marco legal que regule a actividad y se redefinan las condiciones de su operación. Única y exclusivamente las concesiones mineras metálicas que a la fecha se encuentren en explotación y que no estén incursas en el primer inciso de este artículo, continuarán sus actividades, pero están obligadas, a renegociar sus títulos bajo las condiciones del nuevo marco legal,

Art. 9 - El nuevo marco legal al que se hace mención en el presente mandato, deberá expedirse en el término de 180 días contados a partir de la fecha de promulgación del presente mandato.

Art. 10 - Las concesiones mineras de pequeña escala, minería artesanal, minería de subsistencia, las concesiones mineras en las que se encuentren operando cooperativas, asociaciones y condominios mineros debidamente legalizadas continuarán sus

actividades, excepto aquellas que se encuentran incursas en lo señalado en el Art. 3 del presente mandato. Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, ninguna persona natural o jurídica titular de derechos mineros para pequeña minería, minería artesanal y minería de subsistencia, podrá poseer títulos mineros individuales o en conjunto que excedan de las 150 hectáreas mineras en producción o que tengan un volumen de explotación de más de 150 toneladas al día.

Art. 11.- El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Petróleos constituirá la Empresa Nacional Minera, la cual intervendrá en todas las fases de la actividad bajo condiciones de preservación ambiental y de respeto de los derechos de los pueblos.

Art. 12.- Las disposiciones contenidas en el presente mandato constituyente son de obligatorio cumplimiento. En tal virtud éste no será susceptible de quejas, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo, recurso o cualquier acción administrativa o judicial. Tampoco dará lugar a indemnización alguna.

DISPOSICIONES FINALES PRIMERA: Notifíquese al Ministerio de Minas y Petróleos disponiendo que cumpla con los actos administrativos regúlatenos para el estricto cumplimiento del presente mandato. **SEGUNDA:** Dispóngase al Ministerio de Minas y Petróleos que establezca regulaciones necesarias para la explotación de!

mineral balita (cloruro de sodio) en coordinación con los Ministerios de Salud y Ambiente precautelando los principios de la salud pública y de protección ambiental.

TERCERA- Si transcurrido el plazo previsto en el Art. 9 no se hubiere promulgado el nuevo marco legal que regula la actividad, el Ministerio de Minas y Petróleos renegociará los títulos de las concesiones mineras a las que se refiere el Art. 8 de conformidad con los principios constitucionales. **CUARTO:** el presente mandato entrará en vigencia a partir de la presente fecha.

ANEXO N° 13

METODOLOGÍA DEL CENSO MINERO Y ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES

4.1.2 Actividades del INEC:

- Participación en la depuración de la elaboración de las boletas así como del directorio o listado de las labores mineras a censar.
- Asesoramiento y capacitación a funcionarios del MRNNR, ADERCOM, y personal de las Universidades, para realizar levantamiento de datos en campo.
- Supervisión, procesamiento y validación de la base de datos obtenidos en los operativos de campo.
- Entrega del script o base de datos del proceso censal y el sistema para visualización de consultas.

4.2.1 Actividades del MRNNR:

- Técnicos del MRNNR realizó el levantamiento de información (encuesta) al representante de la labor minera artesanal y registrada en la Boleta diseñada para el efecto. A cada labor censada es registrada mediante un CODIGO CENSAL, que consiste en el código de la provincia, cantón y de labor minera; ejemplo: 0711077 (07 provincia El Oro, 11 cantón Portovelo, y 077 código secuencial de la labor minera). Se identificó a la labor minera mediante un sticker con el Código Censal correspondiente.

4.2.2 Actividades de las Universidades:

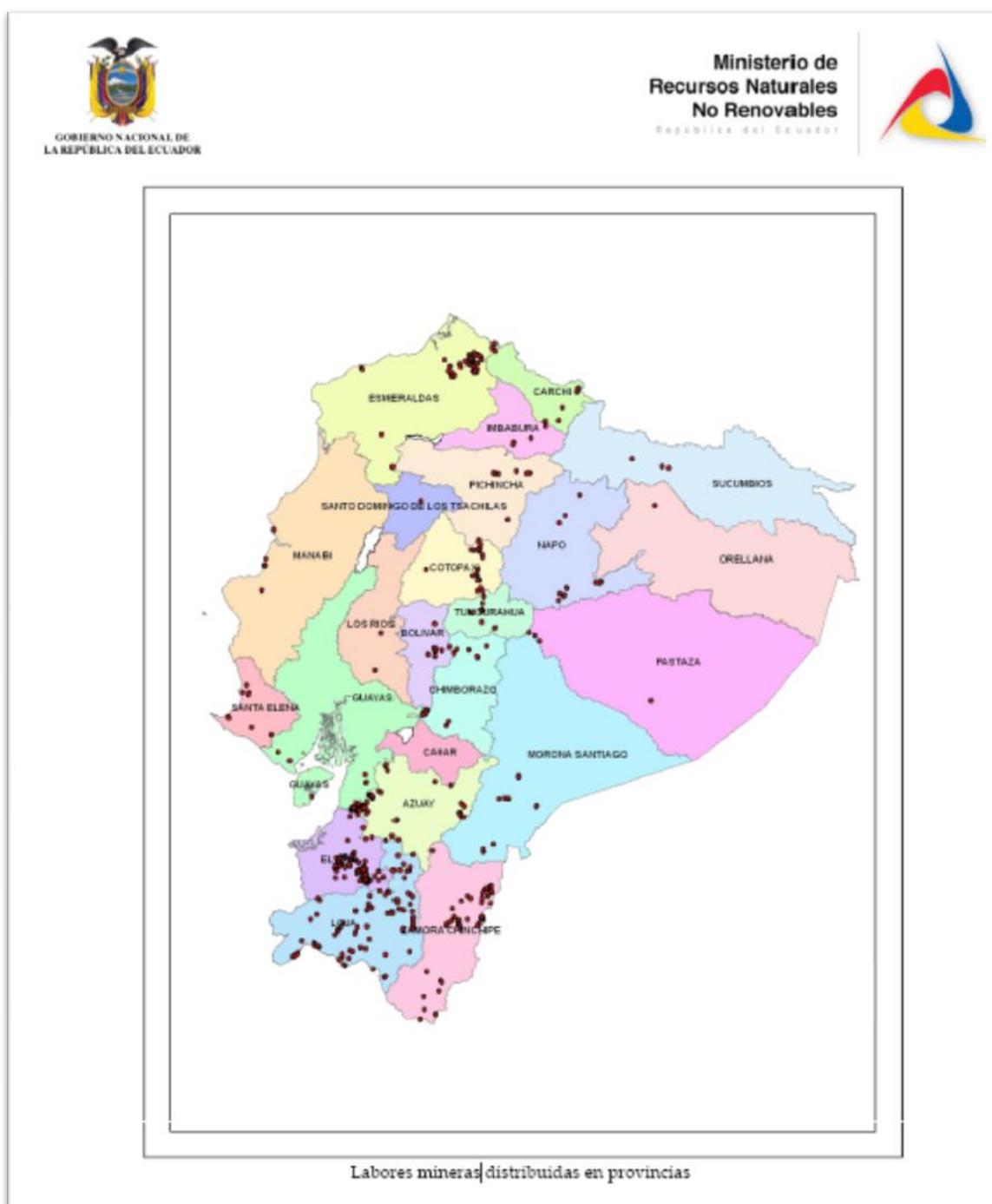
- a) Las Universidades se encargaron de la medición planimétrica, caracterizaciones técnicas y registro de las labores mineras.



Fuente: (MRNNR, 2010) Medición planimétrica de las labores mineras

b) Tabulación de la información levantada en campo, procesamiento digital de la medición o mensura de cada una de las labores mineras evaluación de la estabilidad 3 del frente de trabajo minero, y su posterior entrega al ministerio en hojas Excel y gráficos en CAD.

Finalmente, el siguiente cuadro con todas las actividades mineras por provincia.



ANEXO N° 14
OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL CENSO MINERO

Datos obtenidos del Informe del Censo Minero 2010 – MRNNR.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Obtener datos reales de la actividad minera artesanal en el Ecuador, contando con la participación técnica interinstitucional del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, el Instituto de Estadísticas y Censos, y de las citadas universidades con las mejores propuestas para este proceso, considerando de especial importancia, la obtención de la siguiente información:

- o Identificación y ubicación de la actividad minera
- o Identificación de representante y ejecutores de la actividad minera
- o Condición de los trabajos mineros: Activa, inactiva, abandonada.
- o Período de desarrollo de la labor minera
- o Material o mineral explotado
- o Aspectos Técnicos mineros y sistemas de explotación empleados
- o Tipo de Organización
- o Inversiones realizadas en los 2 últimos años
- o Mensura a cinta y brújula y caracterización de la estabilidad de de las labores mineras.

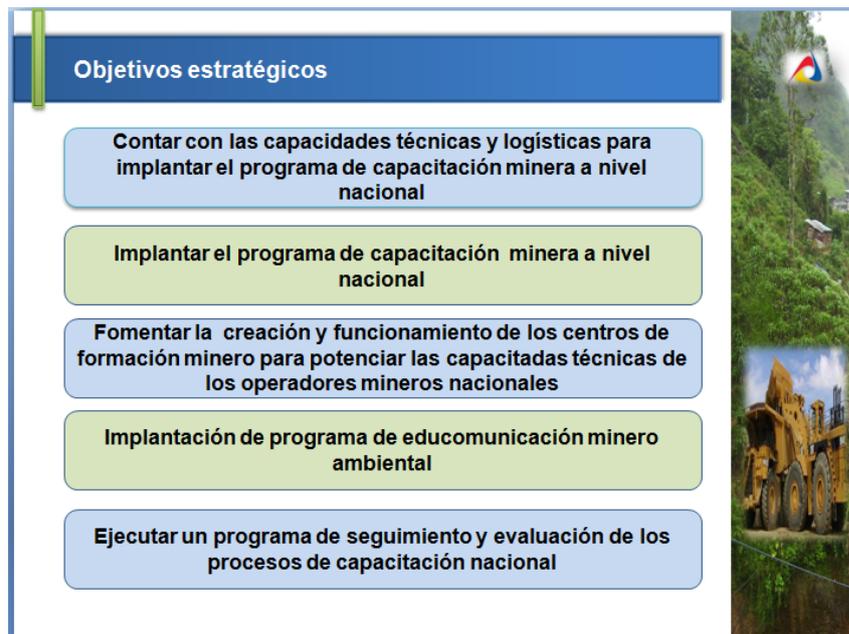
- Aplicar principios y recomendaciones del INEC, que comprenden todas las fases del proceso censal, (armonización, contenido, cobertura, entre otros); de acuerdo a las realidades propias de cada zona minera del país.
- Unificar metodologías con el fin de armonizar la información censal en aspectos técnicos, temáticos, operativo-logísticos y de difusión del Censo Minero Artesanal 2010.
- Fortalecer el conocimiento de estudiantes y técnicos en actividades censales y en medición de labores mineras explotadas en forma subterránea o a cielo abierto.
- Difundir los resultados del Censo Minero Artesanal 2010, mediante una base de datos, y un sitio web.

Adicionalmente con la ejecución de los Planes “Socio Minero” y el Plan Nacional de Capacitación se lograría cumplir con dos objetivos del plan del “Buen Vivir” dentro del sector minero.



Fuente: MRNNR, 2011- Plan Nacional de Capacitación.

Adicionalmente, se presenta los objetivos específicos del Plan Nacional de Capacitación.



Fuente: MRNNR, 2011- Plan Nacional de Capacitación.

ANEXO N° 15
COPIAS DE PEDIDOS DE CONSULTA DE LAS MINERAS

Se adjunta las copias de varios expedientes de pedidos y acciones de las mineras en atribución de funciones del Estado. Dejando observar el incumplimiento de las reglas de juego (Constitución, Leyes, Reglamentos, etc.).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. SECPAR-O-10-07147

Quito, 12 de octubre de 2010

Señor Sociólogo
Salvador Quishpe Lozano
Prefecto Provincial
PREFECTURA ZAMORA CHINCHIPE
Zamora

Señor Prefecto:

Acuso recibo su oficio N° 0001420, en el que indica la resolución de la sesión ordinaria del Consejo provincial de Zamora, sobre la conformación de una comisión de alto nivel para resolver el problema de la minería en la provincia de Zamora Chinchipe, información que será remitida a la socióloga Doris Soliz Carrión, Ministra Coordinadora de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados para el respectivo análisis, por tratarse de un tema de competencia de esta Cartera de Estado.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Galo Vinicio Mora Witt
SECRETARIO PARTICULAR

yc.

H. Consejo Provincial de Zamora Ch.		
SECRETARIA GENERAL		
Sección Documentación y Archivo		
Ingreso		
Fecha	2010-10-14	Hora 12:15:00 Firma



GOBIERNO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

PREFECTURA

Oficio No. 0000392

Zamora, 28 de febrero de 2011

Socióloga
Doris Solís Carrión
MINISTRA COORDINADORA DE LA POLÍTICA
Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS
Quito

	
<small>Ministerio de Organización de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados</small>	
DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVO	
Recibido por: <u>Doris Solís H.</u>	
Fecha: <u>14-02-2011</u>	Hora: <u>15:30</u>
Con anexos: <input type="checkbox"/>	Sin anexos: <input checked="" type="checkbox"/>

Señora Ministra:

En nombre del Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe, me dirijo a usted con la finalidad de extenderle un cordial y afectuoso saludo, augurándole toda clase de éxitos en el desempeño de sus delicadas funciones.

Pongo a su conocimiento, que el pasado el pasado 4 de octubre de 2010, se remitió al Despacho del economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, la resolución adoptada en Sesión ordinaria de Consejo Provincial de fecha 04 de octubre de 2010, la misma que en su parte resolutive textualmente dice: "POR UNANIMIDAD RESUELVE: PLANTEAR AL ECO. RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Y AL ARQ. FERNANDO CORDERO CUEVA, PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, SE CONFORME UNA COMISIÓN MEDIADORA INDEPENDIENTE Y AL MÁS ALTO NIVEL, A FIN DE QUE SIRVA DE ENTE MEDIADOR PARA TRATAR LOS PROBLEMAS EN TORNTO A LA MINERÍA EN NUESTRA PROVINCIA, ENTRE LAS AUTORIDADES, PUEBLO ZAMORANO CHINCHIPENSE Y EL GOBIERNO NACIONAL; PARA DE ESTA FORMA EVITAR QUE A FUTURO SE REPITAN LOS INCIDENTES OCURRIDOS EN NUESTRA PROVINCIA POR LOS PROBLEMAS MINEROS, COMO LOS SUCEDIDOS EL PASADO MES DE SEPTIEMBRE. ASÍ MISMO SOLICITAR LA CONFORMACIÓN DE UN GRUPO DE OBSERVADORES INTERNACIONALES A ESTE PROCESO DE DIÁLOGO".

Así mismo, con fecha 14 de octubre del mismo año, recibimos la contestación enviada por el señor Galo Mora Witt, Secretario Particular del señor Presidente, en la que indica que dicha comunicación será remitida al Ministerio que usted acertadamente dirige para el respectivo análisis, por tratarse de un tema de competencia de esta Cartera de Estado.

Con estos antecedentes, respetuosamente solicito a usted señora Ministra, se digne indicarnos la respuesta frente a nuestro comunicado, a fin de que se dé una pronta solución a la problemática de la minería que existe en nuestra provincia de Zamora Chinchipe. Considero que los temas básicos a tratarse serían:

- Ordenamiento Territorial, para determinar zonas mineras en la provincia.
- Regularización de los pequeños mineros artesanales.
- Legalidad de las empresas mineras multinacionales.

Seguro de contar con vuestra gentil atención, reitero a la señora Ministra mis sentimientos de gratitud, consideración y estima más distinguidos.

Atentamente,



Soc. Salvador Quishpe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

GOBIERNO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

Oficio No. 0001420

Zamora, 04 de octubre de 2010

Economista
Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
En su despacho

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
CORRESPONDENCIA
2010 OCT -6 AM 11:54

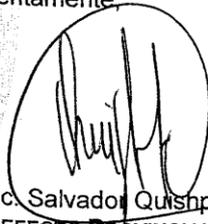
Señor Presidente:

Mediante el presente me permito hacer conocer a Usted que, el Consejo Provincial en Sesión ordinaria de Consejo de fecha 04 de octubre de 2010, el Consejo Provincial por unanimidad resuelve: PLANTEAR AL ECO. RAFAEL CORREA DELGADO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Y AL ARQ. FERNANDO CORDERO CUEVA, PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, SE CONFORME UNA COMISIÓN MEDIADORA INDEPENDIENTE Y AL MÁS ALTO NIVEL, A FIN DE QUE SIRVA DE ENTE MEDIADOR PARA TRATAR LOS PROBLEMAS EN TORNO A LA MINERÍA EN NUESTRA PROVINCIA, ENTRE LAS AUTORIDADES, PUEBLO ZAMORANO CHINCHIPENSE Y EL GOBIERNO NACIONAL; PARA DE ESTA FORMA EVITAR QUE A FUTURO SE REPITAN LOS INCIDENTES OCURRIDOS EN NUESTRA PROVINCIA POR LOS PROBLEMAS MINEROS, COMO LOS SUCEDIDOS EL PASADO MES DE SEPTIEMBRE. ASÍ MISMO SOLICITAR LA CONFORMACIÓN DE UN GRUPO DE OBSERVADORES INTERNACIONALES A ESTE PROCESO DE DIÁLOGO.

Particular que hago conocer a Usted, para los fines legales consiguientes.

Reiterando al señor Presidente, mis sentimientos de consideración y estima más distinguidos, suscribo.

Atentamente,



Soc. Salvador Quishpe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE



Jorge Mosquera y Francisco de Orellana



Aurelian

Aurelian Ecuador S.A.
Una compañía Resolva
Av. Amazonas N37-26 y UNIP
Edificio Eurocenter, Piso 5
Quito, Ecuador
teléfono: (593) 2-299-6400
fax: (593) 2-227-2072

Quito, 12 de Mayo de 2010

Señor
Salvador Quishpe
Prefecto
Gobierno Provincial de Zamora Chinchipe
Presente.-

De mi consideración:

Aurelian Ecuador S.A proponente del proyecto de exploración avanzada "Fruta del Norte", ubicado dentro de la concesión minera la Zarza, parroquia Los Encuentros, cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe, se encuentra en proceso de obtención de la licencia ambiental y de la regularización de sus actividades conforme al tercer inciso de la Primera Disposición Transitoria del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, que establece: "Los titulares mineros, en cualquiera de sus fases, que mantuvieron trámites bajo el ordenamiento jurídico anterior, y no hubieren obtenido la licencia ambiental, en un plazo no mayor a 120 días contados a partir de la expedición de este reglamento, deberán presentar a la Autoridad Ambiental una auditoría ambiental, con el objeto de obtener la licencia ambiental, según el procedimiento establecido en el Texto Unificado de Legislación Secundaria para las actividades que se encuentran en ejecución."

Por lo tanto, en acatamiento al Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, los Arts. 12 literal g, 28 y 29 de la Ley de Gestión Ambiental; Arts. 88, 89 de la Ley de Minería; cuyo articulado garantiza la participación social ciudadana en la gestión ambiental, el acceso a la información, especialmente de la población del área de influencia de una obra o proyecto, para fortalecer la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del medio ambiente a fin de que las actividades se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando los impactos ambientales en todas sus fases, Aurelian Ecuador S.A., invita a usted a la PRESENTACIÓN PÚBLICA DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL A LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN AVANZADA QUE SE DESARROLLAN EN ESTE PROYECTO, a efectuarse el día miércoles 19 de mayo en la casa comunal El Zarza y el día jueves 20 de mayo en la casa de la Junta Parroquial Los Encuentros. Las dos presentaciones se realizarán a las 5 de la tarde.

Atentamente,

Dominic Channer
Vicepresidente
Aurelian Ecuador S.A.

H. Concejo Provincial de Zamora Ch.	
SECRETARIA GENERAL	
Sección Documentación y Archivo.	
Ingreso	004 12 4040
Fecha	2010-05-12 Hora 16:40 Firma [Handwritten]
Dir: Jurídico, favor emitir su criterio.	





Ecuacorriente S.A.

Quito, 18 de Mayo de 2010
Oficio AMB - 005 - 10

Señor
Salvador Quishpe
PREFECTO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHITE
Presente

De nuestras consideraciones:

La empresa ECUACORRIENTE S.A., en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Gestión Ambiental Ecuatoriana, invita a usted a visitar el "Centro de Información" de la Auditoría Ambiental de la Fase de Exploración Avanzada del Proyecto "Mirador".

La "Exploración Avanzada", es una fase del ciclo minero, en la cual mediante la perforación se llega a determinar el tamaño y la forma de la mina, así como el contenido y la calidad de los minerales existentes.

Lugar de instalación del Centro de Información: Oficina de ECSA en El Pangui
Fecha: Del 24 al 28 de mayo del 2010
Hora: De 14h00 a 18h00

Seguros de contar con su presencia, la misma que es de gran importancia dentro de los procesos de participación ciudadana, nos despedimos, no sin antes agradecerle por la atención prestada.

Atentamente,


Dr. Darryl Lindsay
Vicepresidente de Exploración

H. Consejo Provincial de Zamora Ch.			
SECRETARIA GENERAL			
Sección Documentación y Archivo			
Ingreso			
Fecha:	2010-05-19	Hora:	18:45
		Firma:	
Archivo			



Condor Gold S.A.

Oficio N. CG-010-172

Zamora Chinchipe, 3 de septiembre del 2010

Señor Doctor
Salvador Quizhpe
PREFECTO DE LA PROVINCIA DE ZAMORA CHINCHIPE
Ciudad.-

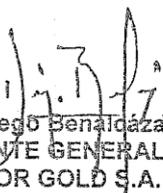
De mis consideraciones:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento de aplicación de los mecanismos del Decreto Ejecutivo 1040, es grato extender la presente invitación a la reunión informativa sobre los resultados de la Auditoría Ambiental del Proyecto Río Zarza (concesiones Río Zarza-código 500055.1 y Valle del Inca 1 - código 500228.1), misma que se realizará el día sábado 11 de septiembre del 2010, a las 14h00, en la Casa Comunal del Barrio El Zarza.

Comunico además que, en el mismo lugar se ubicará una oficina de Información Pública, del 05 al 18 de septiembre del presente año, con un horario de atención e 09H00 a 12H00 de 15H00 a 17H00, donde se receptorán observaciones a la Auditoría Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Río Zarza.

Seguros de contar con su asistencia, anticipamos nuestros agradecimientos.

Atentamente,


Ing. Diego Benalcázar
GERENTE GENERAL
CONDOR GOLD S.A.

Adj. Resumen Ejecutivo

Of. Ref. 0001307
2010-Sep-20.

M. Condor Gold S.A. S.A. S.A. S.A.	
SECRETARIA GENERAL	
Sección Documentación y Archivo	
Insero	
Fecha	2010-08-31 Hora 15:42
Firma	



GOBIERNO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

Oficio No. 0000718

Zamora, 20 de mayo de 2010

Señores
AURELIAN ECUADOR S.A.
Presente

De mi consideración:

En relación al oficio sin número, de fecha 12 de mayo de 2010, suscrito por el señor Dominic Channer, Apoderado Especial, en el que Aurelian Ecuador, en acatamiento al Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, Art. 88 de la Ley de Minería y otros, nos invita a la presentación de los resultados de la auditoría ambiental a las actividades de exploración avanzada del proyecto minero "Fruta del Norte", ubicado en la Cordillera del Cóndor, manifiesto lo siguiente:

El Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador, en sus incisos 2° y 3°, establece "En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.- La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados".

De igual manera, la Normativa Suprema de Mi País, ordena en los numerales 1 y 4 del Art. 83 que: "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1.- Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. 3.- Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales".

Bajo los presupuestos de la normativa suprema expuestos, y remitiéndome al invocado por "Aurelian Ecuador", a través de su Representante, la disposición constitucional expresa con claridad que: "Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente" (Art. 398 CRE). Consecuentemente quien debe realizar la invitación es la Autoridad Estatal, lo que no está sucediendo en este caso. De otra parte se debe tener en cuenta que las facultades contenidas en el Art. 263 de la Constitución de la República, determinan que la gestión ambiental es una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Provinciales.



PREFECTURA

GOBIERNO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

0000718

Bajo lo expuesto, careciendo de legitimidad la invitación formulada por el señor Representante de "Aurelian Ecuador", esta Prefectura se abstiene de atenderla.

Por la Dignidad de Zamora Chinchipe.

Atentamente,



Soc. Salvador Quijipe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL DE ZAMORA CHINCHIPE

C.c. Asamblea Nacional de la República del Ecuador
Organismos de Derechos Humanos
Organización Internacional del Trabajo
Embajada de la República de Canadá
Corte Constitucional
CONAIE
Pueblo ecuatoriano
Medios de comunicación nacional e internacional

*Recibido
20/05/19
Msevo Luis*