

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGA CON
MENCIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS.**

**OPORTUNIDAD POLÍTICA Y COALICIONES: YASUNÍ ITT Y EL
NEOEXTRACTIVISMO EN ECUADOR.**

ANDREA CRISTINA BRAVO AGUILAR

**DIRECTORA DE DISERTACIÓN:
CRISTINA ROSERO**

QUITO, 2015

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres, Mauricio y Tania, quienes a pesar de la distancia están siempre conmigo apoyándome en todas mis decisiones, y son a quienes les debo y dedico todos mis logros.

También dedico este trabajo a mi abuelita Gladys, quien me acogió en su hogar durante mis estudios universitarios, haciendo de su casa también mi hogar. Así como a mis tías, Silvana, Jazmín, Tania y Grace quienes estuvieron a mi lado ayudándome en todo lo que les fue posible.

AGRADECIMIENTOS

Un especial agradecimiento a mi directora de disertación, Cristina Rosero, por su acertada y siempre oportuna guía en la elaboración de este trabajo. Y sobre todo por confiar en mí, y no solo buscar el término exitoso de esta disertación, sino por encaminarme a una mejor vida profesional.

Contenido

TEMA.....	9
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I: TEORÍAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1. Políticas Públicas.....	15
2. Proceso de las políticas públicas	19
2.1. Agenda Política	24
3. Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).....	31
3.1. Supuestos teóricos.....	32
3.2. Coaliciones Promotoras y Sistemas de Creencias.....	34
3.3. Aprendizaje Orientado a las Políticas	36
3.4 Cambio de la Política	38
4. Teoría de Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF)	39
4.1. Supuestos Teóricos.....	40
4.2. Flujos Múltiples.....	41
4.3. Ventana de Oportunidad.....	44
CAPÍTULO II: UN NUEVO EXTRACTIVISMO	47
1. Gobiernos Progresistas en Sudamérica: un nuevo modelo de desarrollo.....	47
1.1. Del consenso de Washington al consenso de las <i>Commodities</i>	49
1.2. Crecimiento Económico: Del Extractivismo al Neoextractivismo progresista.....	52
1.3. El Estado como mega-actor.....	53
2. Socialismo de siglo XXI y la naturaleza.	54
3. Neoextractivismo progresista y la naturaleza.....	56

4. Ecuador y el extractivismo	57
4.1. Dependencia al petróleo	57
4.2. Reprimarización de la economía	65
CAPÍTULO III: EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO EN ECUADOR.....	68
1. Marco constitucional:	69
1.2. Establecimiento de una nueva Constitución.....	69
2. Sumak Kawsay: ¿Alternativa al desarrollo o alternativa de desarrollo?.....	71
3. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional para el Buen Vivir: directrices de la política nacional	78
3.1. Plan Nacional de desarrollo 2007-2009	79
3.2. Plan Nacional de para el Buen Vivir 2009-2013.....	83
3.3. Plan Nacional de para el Buen Vivir 20013-2017.....	85
4. Cambio de Matriz Productiva	87
4.1. Cambio de Matriz Productiva: articulador de las políticas públicas	88
4.2. Legitimación política del neoextractivismo a través del cambio de matriz productiva.....	90
CAPÍTULO IV: INICIATIVA YASUNÍ ITT	91
1. Yasuní: Características del parque	91
1.1. Parque Nacional, Reserva de la Biosfera, Zona intangible, Bloques petroleros	92
2. El Yasuní depende de ti: La propuesta al mundo.	94
2.1. La propuesta de Moratoria desde la Sociedad Civil.....	95
3. Siempre hubo un plan B	101
4. Declaratoria de interés nacional de la explotación del bloque ITT.	105
CAPÍTULO V: POLÍTICA DE MORATORIA PETROLERA EN UN PAÍS EXTRACTIVISTA.....	108

1. Coaliciones promotoras	109
1.1. Primera etapa - Inscripción de la Iniciativa Yasuní ITT en la agenda política:	111
1.2. Segunda etapa – formulación e implementación:	116
2. Flujos Múltiples.....	120
2.1. Corriente del problema	121
2.1.1. Definición del problema	121
2.1.2. Construcción del problema como público.....	122
2.2. Corriente de la solución	125
2.3. Corriente política	127
2.4. Ventana de oportunidad e inscripción de la Iniciativa Yasuní ITT en la agenda política.	129
3. Por qué no se dio el cambio en la política	130
REFLEXIONES FINALES.....	135
ANEXOS	141
Entrevista a Alberto Acosta	141
Entrevista a Matthieu Le Quang	146
Entrevista a Esperanza Martínez.....	150
Bibliografía.....	160

Índice de Tablas

Tabla N° 1. Ciclo de las políticas públicas.....	23
Tabla N° 2. Ingresos Fiscales totales. Periodo 2000-2012. En millones de USD.....	59
Tabla N° 3. Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995–2006 <como porcentaje de la población>.....	64
Tabla N 4. Cuadro actores intra-gobierno	116

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. Problemas públicos.....	26
Gráfico N° 2. Tipos de Agenda.	29
Gráfico N° 3. Proceso de establecimiento de la agenda.	30
Gráfico N° 4. Modelo de establecimiento de la agenda de Kingdon.....	45
Gráfico N° 5. Exportaciones en América Latina por producto y tipo de tecnología (1980-2011) (en porcentajes del total de las mercancías)	52
Gráfico N° 6. Participación de las exportaciones ecuatorianas petroleras y no petroleras.....	59
Gráfico N° 7. Producción petrolera nacional.....	60
Gráfico N° 8. Inversión en exploración y explotación.....	61
Gráfico N° 9. Participación del SPNF y Gobierno central en el ingreso petrolero.....	62
Gráfico N° 10. Evolución de las exportaciones de productos primarios.....	67
Gráfico N° 11. Principales productos exportados por Ecuador al mundo.....	68
Gráfico N° 12. Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas.....	84
Gráfico N° 13. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa.....	89

Referencia de siglas y abreviaturas

ACF	Marco de Coaliciones Promotoras
CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales
CEDENMA	Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CERs	Certificados de Reducción de Emisiones
CGYs	Certificados de Garantía Yasuní
CO ₂	Gas Carbónico
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
ECORAE	Instituto de Eco desarrollo para la Región Amazónica
EPF	Edén – Yuturi
Ha	Hectáreas
IED	Fomentar la inversión extranjera directa
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ITT	Ishpingo, Tambococha y Tiputini
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpios
MSF	Marco de Ambigüedad y Flujos Múltiples
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNY	Parque Nacional Yasuní
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Aéreas Protegidas
SPNF	Sector Público No Financiero
TT	Tiputini y Tambococha
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wild Fund)

TEMA

OPORTUNIDAD POLÍTICA Y COALICIONES: YASUNÍ ITT Y EL NEOEXTRACTIVISMO EN ECUADOR.

RESUMEN

La presente disertación realiza un análisis de la Iniciativa Yasuní ITT desde las teorías de las políticas públicas de Coaliciones Promotoras (ACF) y Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF). Teorías de aplicación reciente en este campo, y que brindan un marco teórico para abordar la temática del Yasuní ITT desde una perspectiva nueva.

El trabajo busca determinar cómo nació una iniciativa de moratoria petrolera en un contexto nacional e internacional en que se da prioridad a la extracción de grandes volúmenes de materias primas. Para esto, se aborda el nuevo extractivismo que ha surgido en la región a través de los gobiernos progresistas y que influyó en el actual gobierno de Ecuador; país históricamente dependiente del petróleo y primario exportador. Asimismo, pone especial atención al modelo de desarrollo implementado en el actual gobierno, que parte del Buen Vivir y se plasma en tres Planes Nacionales de Desarrollo, enfocados en transformar la matriz productiva. Proyectos que son costosos y que se han planificado financiar con la renta extractiva.

La investigación concluye que la Iniciativa Yasuní ITT se estableció en la Agenda Política por el acoplamiento de los flujos de las políticas que abrieron una ventana de oportunidad, y que la coalición ambientalista aprovechó.

Palabras claves: *Políticas públicas, Agenda política, Coaliciones Promotoras (ACF), Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF), Ventana de oportunidad, Iniciativa Yasuní ITT, Modelo de desarrollo, Cambio de matriz productiva, Neo-extractivismo.*

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son la hoja de ruta de la acción pública, y por lo tanto son determinantes para una sociedad. Aplicada en todos los ámbitos de la sociedad, las políticas de alguna u otra forma afectan a todos los individuos cumpliendo una característica de ubicuidad (Anderson, 2014).

Al comenzar el gobierno de Rafael Correa, se formuló una política que incidió profundamente en la sociedad ecuatoriana. Esta política fue la Iniciativa Yasuní ITT, presentada oficialmente en el 2007, como una propuesta innovadora que pretendía establecer una moratoria a la explotación petrolera en una de las áreas protegidas más importantes del Ecuador, a cambio de una compensación económica internacional. Iniciativa que surgió en un momento donde los problemas de la industria petrolera eran cada vez más visibles.

El establecimiento de este Gobierno abrió la oportunidad para el planteamiento de la política antes enunciada. Este Gobierno liderado por Rafael Correa, se autodefinió como progresista, de izquierda, y ambientalista. Y junto a un grupo de aliados de igual tendencia política-ideológica, crearon las condiciones para que la Iniciativa Yasuní ITT pueda establecerse dentro de la agenda política.

Entre otros cambios, este Gobierno presentó el ímpetu por recuperar la rectoría del Estado y ser el que determine las políticas, rompiendo con el modelo neoliberal implementado por el Consenso de Washington y que regía en el país. Entre los primeros cambios por retomar el Estado, se formuló un nuevo pacto social a través de una nueva Constitución y se elaboró un plan de desarrollo acorde con un nuevo paradigma, el Buen Vivir. Es a través de este paradigma que la naturaleza ya no es vista como un ente capaz de ser apropiado y destruido, sino como un sujeto de derechos que tiene valores intrínsecos independientes de la utilidad humana. Sin embargo, este proceso de retomar el Estado y construir el Buen Vivir, está atravesado por diferentes procesos que no pueden ser ignorados y que pueden cuestionar las mismas bases de las políticas impulsadas.

En primer lugar, son numerosos los gobiernos que surgieron en Sudamérica que se autodefinieron como progresistas. Estos gobiernos con el objetivo de sustentar sus ambiciosos

planes sociales, aumentaron la extracción de materias primas, sobre todo, hidrocarburos y minerales. A este nuevo extractivismo que se legitima mediante la implementación de planes sociales se denominó “neoextractivismo progresista”, que sigue manteniendo muchos de los impactos negativos del extractivismo clásico, en especial con la naturaleza.

En estos gobiernos progresistas el Estado cobra un rol protagónico siendo participe directo de la renta extractiva, y como lo afirma Fountaine (2010) al incrementarse la participación del Estado en las ganancias extraordinarias del petróleo, ya no es tan rentable dejarlo a un lado.

En segundo lugar, el “boom de las *commodities*” ejerció una irresistible influencia en los gobiernos latinoamericanos. Los altos precios de las materias primas incidieron para que los gobiernos de la región no cambien sus matrices productivas y mantenga su modelo basado en la exportación de grandes volúmenes de materias primas.

En tercer lugar, en Ecuador, la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio de matriz productiva es muy costoso. Dicha transición ha sido planificada financiarla con la renta extractiva. En este escenario, para Ecuador, la Iniciativa Yasuní ITT al haber pedido una compensación internacional por el 50% del total de los ingresos, hubiera aportado con el otro 50%, 3.600 millones de dólares. Dinero, que según el gobierno, serviría para financiar los planes de desarrollo y el cambio de matriz productiva.

Con lo antes mencionado, se presentó un contexto en el que una iniciativa de moratoria petrolera difícilmente se establecería en la agenda política. Sin embargo, esta Iniciativa logró inscribirse en la agenda política, ser formulada dentro del gobierno, y llegó en parte, a implementarse. Por lo tanto, en esta disertación se planteó investigar ¿Cómo una iniciativa de moratoria a las actividades petroleras logró insertarse en la Agenda Política dentro del modelo de desarrollo neoextractivista en Ecuador? Modelo que ha sido influenciado por el contexto de reprimarización de las economías latinoamericanas y por los gobiernos progresistas. Además, se cuestiona que a pesar de presentar el gobierno ecuatoriano el ímpetu de cambiar el modelo de desarrollo primario exportador y cambiar la matriz productiva, ha mantenido un modelo de desarrollo basado en la extracción de grandes volúmenes de materias primas, y al contrario, la política de cambio de matriz productiva ha servido para legitimar el neoextractivismo y mantener este modelo.

Bajo esta propuesta se formuló la hipótesis de que la Iniciativa Yasuní ITT se insertó dentro de la Agenda Política, resultado del acoplamiento de las tres corrientes de las políticas que abrieron una ventana de oportunidad, que fue aprovechada por la coalición ambientalista que formuló la propuesta inicial.

La Iniciativa Yasuní ITT, aunque ha sido ampliamente estudiada, no con el mismo ímpetu desde las teorías de las políticas públicas. Estas teorías son relativamente nuevas en la aplicación de estudios en el país. De ahí, la importancia de esta disertación en abordar la temática del Yasuní ITT desde las teorías de las políticas públicas.

Las teorías de las políticas públicas brindan una guía teórica para analizar cómo los problemas logran insertarse dentro de la agenda política. Estas teorías son: Colaciones Promotoras (ACF) y Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF). La primera sostiene que los actores sociales juegan un rol fundamental en la formulación de las políticas, y estos actores están directamente influenciados por sus sistemas de creencias que dependen de la información y el aprendizaje orientado a las políticas. La segunda teoría plantea que una política puede arribar a la agenda política cuando se acoplan las tres corrientes de las políticas. En primer lugar, la corriente del problema, en la que las condiciones son definidas como problemas sociales. En segundo lugar, la corriente de las alternativas, constituida por todas aquellas ideas para resolver los problemas. En tercer lugar, la corriente de la política, constituida por aquellos eventos que afectan al sistema político como cambios en el gobierno. Cuando estas tres corrientes se acoplan, abren una ventana de oportunidad que permite que los problemas junto con las soluciones se establezcan dentro de la agenda política.

La Metodología que se utilizó para esta investigación fue de tipo cualitativa; centrándose en el análisis de la política, con técnicas de recopilación de información mediante la revisión bibliográfica, análisis documental, artículos, prensa y entrevistas a actores claves.

Para la elaboración de esta disertación se contó con las valiosas entrevistas de Alberto Acosta, quien fue uno de los principales promotores de la Iniciativa Yasuní ITT, además, mentalizador del Sumak Kawsay y fuerte crítico del neoextractivismo. Asimismo, se entrevistó a Esperanza Martínez, presidenta y miembro de la organización ambientalista Acción Ecológica, que fue la organización más activa en promover la Iniciativa Yasuní ITT y

denunciar los impactos negativos de la industria petrolera. Además, se entrevistó a Matthieu Le Quang, politólogo francés que ha escrito varios libros sobre el Sumak Kawsay.

Esta investigación se desarrollará en cinco capítulos. El primer capítulo aborda el marco teórico. Aquí se define qué se entiende por política pública. Además, se aborda cómo se da el proceso de identificación de los problemas públicos y la construcción de la agenda política. Esto es fundamental en la investigación ya que es necesario abordar el nacimiento de la política, y para ello se utilizarán dos marcos teóricos: Ambigüedad y Flujos Múltiples, que ayudará a analizar los tres flujos de las políticas que abrieron la oportunidad para que la Iniciativa Yasuní ITT se establezca dentro de la agenda política; y el Marco de Coaliciones Promotoras, que ayudará a analizar a los actores que participaron en el proceso de la política pública, quienes fueron determinantes para aprovechar la oportunidad que se abrió con el acoplamiento de los flujos de las políticas.

El segundo capítulo, se analiza el modelo de desarrollo desplegado por los gobiernos progresistas en Sudamérica, y que junto a la influencia irresistible del “boom de las *commodities*” han provocado la reprimarización de las economías. Asimismo, se analiza cómo este contexto internacional influyó en Ecuador, un país que además ha sido históricamente dependiente de las materias primas, con el petróleo como eje rector. Esta información brinda el contexto internacional y nacional que influyó en el actual modelo de desarrollo en Ecuador.

En el tercer capítulo, se analiza el nuevo modelo de desarrollo implementado en Ecuador. De esta manera se analiza el Buen Vivir, y se presentan los tres planes de desarrollo con énfasis en la política de cambio de matriz productiva. Proyectos costosos y que tienen mayor peso en el gobierno frente a la Iniciativa Yasuní ITT, y que plantean un escenario de tensión.

En el cuarto capítulo, se presenta la política pública de la Iniciativa ITT, con las características del territorio, los actores que participaron dentro de la propuesta, dentro y fuera del gobierno, la declaratoria de interés nacional de la explotación, y el Plan B. Este capítulo servirá de base para el posterior análisis desde las teorías públicas.

En el quinto capítulo, se analiza la política pública del Yasuní ITT a través de las teorías de las políticas públicas. Primero, las coaliciones en las distintas etapas del proceso de las

políticas públicas. Segundo, las tres corrientes que abrieron la ventana de oportunidad. Esto permitirá analizar cómo surgió la Iniciativa Yasuní ITT y su posterior establecimiento en la Agenda Política, y asimismo, por qué no se dio el cambio en la política.

CAPÍTULO I: TEORÍAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para analizar las políticas públicas, se requiere un marco conceptual que brinde los elementos clave para establecer enunciados completos que permitan tener una visión más clara de la realidad. De esta manera, para realizar una investigación es necesario partir de una teoría, entendida como “un conjunto de proposiciones lógicamente relacionadas, que buscan explicar un conjunto de fenómenos” (Sabatier, 1999, p. 321). Y con ello, la teoría a utilizar determinará el camino a seguir en la investigación.

En su marco teórico esta investigación se asienta en las teorías del proceso de las políticas públicas. Parte de la definición de la política pública centrándose en las fases de identificación del problema y construcción de agenda a través de la “Teoría de la Ambigüedad y Flujos Múltiples” (Zahariadis, 2010, 2014) y el Marco Teórico de las “Coaliciones Promotoras” (Sabatier, 2014).

1. Políticas Públicas

En todas las sociedades existen demandas que requieren ser atendidas por los gobernantes. En sociedades democráticas los gobernantes tienen el deber de procesar estas demandas, siendo las políticas públicas la respuesta del Estado frente a las demandas de la sociedad civil.

No obstante, las políticas públicas van mucho más allá de la intervención de una situación establecida como problemática, o como un instrumento de gobierno para desarrollar su actividad política. Las políticas públicas son un proceso complejo y articulador de varios elementos del aparato público y de la sociedad civil, que interactúan y afectan al sistema político.

Existen diversos conceptos sobre las políticas públicas, algunos de estos pueden resultar incompletos o limitarse al aspecto normativo. Según Velázquez (2009) varios académicos definen a la política pública de manera normativa, centrándose en el interés común y dejando de lado una definición descriptiva. Estas definiciones resultan limitadas, puesto que muchas políticas públicas no responden al deber ser, sino a intereses particulares. Otras definiciones como las argumenta el mismo autor, ignoran elementos esenciales de la política pública, por lo

tanto las definiciones tienden a ser incompletas. Asimismo existen definiciones muy generales, que borran el límite de lo que es o no una política pública.

La definición propuesta por Velázquez (2009) tiende a englobar los elementos esenciales de las políticas públicas:

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

Este concepto integra cuatro elementos clave de la política pública. En primer lugar, la política es vista como un proceso complejo y en movimiento, que se retroalimenta mediante demandas, que al ser procesadas se convierten en decisiones; por acciones u omisiones; y por acuerdos de autoridad pública. Es un proceso integrador que articula todos los elementos y actores que confluyen en las políticas. Dentro de estos elementos, los acuerdos, como lo menciona el autor, son generalmente ignorados en la mayoría de definiciones, pero muchas veces son parte fundamental en la construcción de las políticas públicas, puesto que los actores particulares luchan para que sus problemas se conviertan en políticas públicas y el consenso en esta disputa se da mediante la celebración de acuerdos.

En segundo lugar, es desarrollado por una autoridad pública; siendo su presencia necesaria para la formulación. Las autoridades de todos los niveles del gobierno pueden ser parte del proceso de formulación de las políticas públicas, aunque su participación puede ser diferenciada en las distintas etapas del proceso. Asimismo los particulares pueden participar, aunque dicha participación no es imprescindible, no obstante, se resalta que “la participación activa de los ciudadanos puede contribuir a definir mejor los problemas y seleccionar los instrumentos más adecuados” (Velásquez, 2009, p. 164).

Otro elemento es el proceso encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Para ello se establece en primer lugar, que se defina la situación como

problemática, en la cual intervienen diversos actores que tratan de influir en su definición, en el establecimiento de alternativas y demás inherentes al proceso que mediante la aplicación de la política pública se modificará o mantendrá. Sin embargo, no todos los problemas sociales se traducirán en políticas públicas o son de competencia del gobierno; existen diversos factores que determinaran qué problema será abordado como política pública, los cuales se trataran en los siguientes títulos.

El último elemento, la política pública es parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. La política pública es un subsistema que es parte de un sistema mayor, por esta razón ninguna política nace del vacío, sino de un ambiente determinado que se interrelaciona, influyendo en él y viceversa. Estos ambientes pueden ser: el ordenamiento jurídico, organizaciones públicas, y comunidades (Velásquez, 2009). Estos ambientes van a tratar de mantener o cambiar el *statu quo*.

Sin embargo, aunque esta definición intenta detallar todos los elementos y ser descriptiva, solo tiene fines didácticos.

Este trabajo utilizará el concepto de políticas públicas propuesto por Anderson (2014), quien se dispone a realizar una definición más precisa y comienza a definirla como: “La política (*policy*) es definida como un curso intencional de acción relativamente estable, guiada por un actor o grupo de actores para hacer frente a un problema o asunto de interés”¹ (p. 6). Así como la definición de Velásquez, la definición de Anderson plantea abarcar diversos elementos que configuran una política pública, centrándose en cuatro ámbitos: en lo que realmente se hace; qué diferencia a una política de una decisión; cómo se da una elección específica entre alternativas; y, cómo un proceso se desarrolla a través del tiempo (Anderson, 2014).

En primer lugar, la política al ser definida como un curso intencional de acción, significa que se realizarán acciones concretas orientadas a la consecución de objetivos, aunque los mismos no siempre se consigan. Asimismo, estos objetivos no siempre son específicos, muchas veces son vagamente definidos, por lo tanto solo se proporciona la dirección general

¹ Traducción propia

(Anderson, 2014). Esto puede generar ambigüedad o diversas interpretaciones, sin embargo en las políticas públicas esto es un elemento fundamental.

La ambigüedad en el lenguaje puede producir frases generales, que al menos en un inicio puede reducir el conflicto, puesto que al no ser claros los enunciados, los actores pueden realizar interpretación subjetivas del mismo, consiguiendo apoyo de diversos grupos, aún con intereses opuestos.

En segundo lugar, las políticas públicas son un conjunto de decisiones que son tomadas por funcionarios gubernamentales a lo largo del tiempo y que apuntan a la consecución de un fin. No son en sí las acciones que pueden tomarse como rutinas por parte de estos actores, sino este conjunto de decisiones que siguen un curso determinado de acción. Este curso que toman, es el que determina si es o no una política pública. Un ejemplo de lo mencionado es cuando se promulga una Ley, esta necesita diversos reglamentos que la sustenten, por lo tanto la política no se agota con el solo pronunciamiento de la Ley, sino abarca al conjunto de decisiones encaminadas a la aplicación de la misma.

En tercer lugar, “las políticas públicas surgen en respuesta a las demandas políticas o por las reclamaciones de acción u omisión en algún asunto público realizado a los funcionarios y agencias gubernamentales”² (Anderson, 2014, p. 8). Por lo tanto, algunas demandas pueden ser muy trabajadas, presentando el problema, las alternativas y cómo desean ser abordadas. Otras demandas llaman a las autoridades a intervenir en un problema dado sin necesariamente presentar las alternativas; estas demandas solo llaman a la acción y son los funcionarios públicos quienes dan contenido y orientación a la política.

Por otro lado, el cómo se aplicará una política está atravesado además de los documentos formales, por expresiones de los funcionarios públicos que indican cómo se llevará a cabo la política. Estos pueden ser los decretos, sentencias de corte, así como las declaraciones y los discursos de los funcionarios públicos (Anderson, 2014). Estos discursos y declaraciones tienen una gran carga de ambigüedad que puede servir para evitar que sean confrontados en lo posterior por los receptores de las políticas, puesto que no se afirma con claridad sus objetivos.

² Traducción propia

Por otro lado, estos discursos y declaraciones no se restringen a un solo nivel del gobierno, sino lo atraviesan en su totalidad, dando origen a la emisión de declaraciones sobre las políticas por diferentes funcionarios de distintos niveles, lo cual puede producir conflicto con las diferentes declaraciones vertidas.

En cuarto lugar, la declaración de una autoridad sobre las acciones que pretende realizar no se constituye una política pública, sino son las acciones que realmente hacen en el cumplimiento de sus decisiones tomadas. Estas acciones se miden por las salidas (*outputs*) y los resultados (*outcomes*), aunque en el primer caso se puede medir mientras en el segundo es difícil o imposibles.

En quinto lugar, además de las acciones que se implementan para hacer frente a un problema, las políticas pueden ser las omisiones de los funcionarios de gobierno frente a un problema público que se ha pedido su intervención. Por ello Anderson (2014) divide a las políticas públicas en positivas o negativas; la primera se refiere a hacer algo, mientras la segunda a no hacer.

Por último, las políticas públicas no son arbitrarias, se basan en un ordenamiento jurídico y su desarrollo en organismos y autoridades oficiales investidas de poder público, quienes actúan dentro de sus funciones y son reconocidos por los miembros del sistema para hacer políticas, por lo tanto es autoritaria y legítima; este hecho se encuentra también ligado a la concepción del Estado como monopolio legítimo de la violencia, que tiene la potestad de sancionar a quienes infrinjan sus decisiones.

De lo expuesto se concluye que la política pública es la acción o inacción realizada por autoridad para solucionar un problema o demanda social.

2. Proceso de las políticas públicas

Existen diversos enfoques que permiten analizar una política pública. El ciclo de las políticas públicas organiza y sistematiza las etapas del desarrollo de la política con diversos enfoques, proporcionando un esquema básico para su análisis. Jann y Wegrich sostienen que: “El marco del ciclo de las políticas ha servido como una plantilla básica que permite

sistematizar y comparar los diversos debates, enfoques y modelos en el campo, y para evaluar la contribución individual de los respectivos enfoques de la disciplina” (Jann & Wegrich, 2006, p. 43).

Por lo tanto, el ciclo de las políticas públicas separa analíticamente las etapas del proceso de las políticas y posibilita una aproximación más detallada de las etapas y una visión general y menos compleja de todo el proceso de las políticas públicas, como un proceso continuo en el que interactúan diversos actores con sus intereses y fuerzas, instituciones y otros factores, lo que permite un análisis sistemático del establecimiento de una política pública, puesto que estos factores marcarán el resultado del proceso de las políticas públicas.

La teoría del proceso de la política pública es el resultado del debate, aplicación y construcción participativa de varios académicos a lo largo de al menos cuarenta años. El primer autor que presentó el esquema del ciclo de las políticas fue Lasswell, quien en 1956 las dividió en siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta división fue criticada y perfeccionada por Paul Sabatier quien obtuvo colaboración de Hank Jenkins-Smith. Ellos plantearon que el modelo de Lasswell tenía “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza” (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993, p. 3 En: deLeon, 1997, p. 9), señalando 6 críticas al proceso de política pública:

1. “El modelo por etapas realmente no es un modelo causal”. Debido a que no se indica cómo una etapa pasa a otra, por lo tanto impedía predecir.
2. “El modelo por etapas no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas”. Por lo tanto, no está dispuesto a ser confirmado, enmendado ni inventado.
3. “La heurística por etapas padece una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas ...”
4. “La metáfora de las etapas sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo, inherente.”
5. “La metáfora de las etapas subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis”.

6. “La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas” (deLeon, 1997, p. 10).

Sin embargo, estas críticas no invalidan o rechazan el enfoque del ciclo de las políticas, porque sigue brindando un valioso marco teórico para el estudio de los diversos procesos en torno a la formulación de las políticas públicas, aunque separar analíticamente las etapas, sea difícil o imposible empíricamente.

Esta división trata de recopilar las características de las políticas a través del tiempo, teniendo siempre presente que las mismas varían de acuerdo con el tema y por ende sus procesamientos.

De acuerdo con Sabatier, el proceso de política pública está compuesto de cinco etapas:

Agenda: es la primera etapa del ciclo de las políticas, aquí se da la identificación del problema y el establecimiento del mismo en la agenda. No todos los asuntos son problemas y estos no son necesariamente públicos. En esta etapa se identifican los problemas públicos que merecen atención gubernamental, sin embargo, de estos problemas públicos solo unos pocos recibirán seria atención por parte de los hacedores de las políticas, de ahí la importancia de este enfoque para analizar cómo se identifican los problemas y cómo son abordados por las autoridades gubernamentales.

Formulación: en esta etapa se elaboran las propuestas para hacer frente al problema público; “esto abarca la creación, identificación, y la adopción del curso de acción propuesto” (Anderson, 2014, p. 4). Son las alternativas que se han planteado junto al problema para resolverlo. Estas deben ser viables para que puedan ser adoptadas.

En esta etapa es importante analizar cómo estas alternativas van desarrollándose para que sean formuladas como políticas públicas, asimismo es importante analizar quiénes son los encargados de la formulación de la política.

Adopción: en esta etapa se decide qué alternativa va ser implementada para superar el problema. Es importante señalar que la decisión de no adoptar ninguna alternativa frente a un problema público, también es una política. Como se mencionó en párrafos anteriores una política puede ser una acción o inacción.

Para ello es menester el análisis de los actores quienes adoptan las alternativas, cómo se da la adopción y para ello establece cuáles son los requisitos que deben cumplir en la formulación.

Implementación: cuando una política es adoptada, esta debe llevarse a cabo para cumplir sus objetivos, por lo general quienes se encargan de implementarla son otros actores que participaron en las anteriores etapas. En esta etapa se dará forma y se desarrollará la mayor parte de la vida de la política, con movilización de recursos económicos y humanos. Para ello es importante analizar qué se hace para aplicar las políticas adoptadas y los actores que están involucrados.

Evaluación: en esta etapa se evalúa el logro de los objetivos de la política pública. En ella se determina si la política consiguió lo que se planteó en su formulación, si tiene alguna otra consecuencia y a qué grupos sociales afecta. Esta etapa no significa necesariamente el fin de una política, sino puede ser todo lo contrario y al identificar otros problemas puede reformularse y empezar de nuevo. Este proceso de retroalimentación se puede dar en todas las etapas.

Esta etapa es de vital importancia, puesto que es en ella donde se van a medir las salidas (*outputs*) y los resultados (*outcomes*), que son lo que realmente demuestran la eficacia de una política.

Tabla N° 1. Ciclo de las políticas públicas

Terminología de las políticas	Etapa 1 Agenda	Etapa 2 Formulación	Etapa 3 Adopción	Etapa 4 Implementación	Etapa 5 Evaluación
Definición	Esos problemas, que entre muchos, reciben atención seria por parte de los funcionarios públicos.	Desarrollo de una propuesta pertinente y aceptable para el curso de acción propuesto para hacer frente a un problema público.	Desarrollar apoyo a una propuesta específica para que una política pueda ser legalizada o autorizada.	Aplicación de la política por el aparato administrativo del gobierno.	Los esfuerzos realizados por el gobierno para determinar los motivos si la política fue eficaz o no.
Sentido Común	Conseguir que el gobierno considere realizar alguna acción sobre el problema.	Qué es lo que se propone hacer sobre el problema.	Conseguir que el gobierno acepte una solución específica al problema.	La aplicación de la política por parte del gobierno para hacer frente al problema.	¿Funcionó la política?

Fuente: (Anderson, The Study of Public Policy, 2014)

Autor: Andrea Bravo Aguilar

Después de describir las etapas del proceso de las políticas públicas, su importancia se refleja en explicar cómo se procesan las demandas sociales en una sociedad. En consecuencia “las etapas son no más que una herramienta que permite desagregar un fenómeno complejo en esferas manejables” (Bridgman & Davis, 2003 p. 99, En: Anzieta, 2013). Además presenta el

proceso desde su fase inicial y el cambio que sufre hasta llegar a su culminación o retroalimentación.

El ciclo de la política se ha convertido en el marco más ampliamente aplicado para organizar y sistematizar la investigación sobre las políticas públicas. El ciclo de las políticas centra su atención en las características genéricas del proceso de las políticas más que en actores o instituciones específicas o determinados problemas sustanciales y programas respectivos (Jann & Wegrich, 2007, p. 45).

No obstante, este proceso no es lineal ni secuencial, es dinámico. La división de las etapas es de carácter analítico, en consecuencia la política pública puede saltar una etapa, ser sustituida una por otra; la culminación se puede dar en otra etapa que no sea la de evaluación o puede solapar una etapa a otra, de acuerdo con el contexto de su elaboración.

En consecuencia, a ser las políticas públicas una formación que se retroalimenta mediante *inputs* (demandas) y *outputs* (decisiones de autoridad o salidas), no se puede definir ni con exactitud, ni con anterioridad, puesto que los factores externos a las políticas pueden llegar a afectarla y con ello a su proceso.

2.1. Agenda Política

2.1.1. Construcción de los problemas

Los problemas se consideran interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa (Ingram , Schneider , & deLeon, 2010, p. 101).

El proceso de la política pública parte del supuesto de que los problemas son construcciones sociales. Sin embargo, no todos los problemas son problemas públicos, no todos los problemas públicos capturan la atención política, y no todos los que la capturan son atendidos en forma de política pública.

Parece un juego de palabras, pero en realidad existe un gran entramado en la construcción de un problema de política pública. De acuerdo con cómo se haya concebido el problema se

escogerá la solución, en consecuencia dependerá de las metas a las cuales se propone llegar y el tiempo en que se la concibió. “La construcción social de un problema está ligada a las estructuras sociales, políticas e ideológicas existentes en el momento” (Birkland, 2007, p. 71). Como resultado existirán muchas maneras diferentes de definir un problema, que demuestra la riqueza de los contextos.

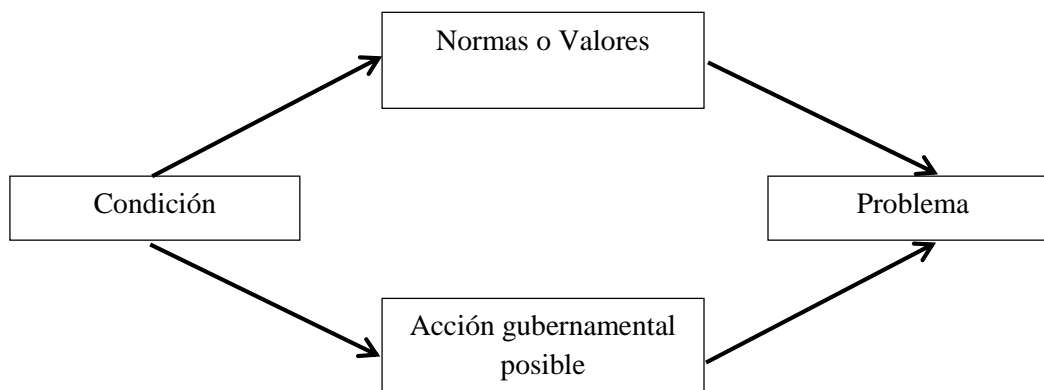
Karl Mannheim (1936) sostenía que no existe una única visión de la realidad y en consecuencia los problemas al ser construcciones sociales no son ni objetivos ni neutrales. Son las miradas de los actores sobre el mundo que los rodea, que lo definen y redefinen. Todas las imágenes, estereotipos y asignaciones de valores a objetos, personas y acontecimientos, operacionalizarán las políticas públicas (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010).

Construcción social se refiere a la forma en que nosotros como sociedad y los diversos intereses contrapuestos dentro de su estructura, cuentan historias acerca de cómo los problemas han ido tomando su forma (Birkland, 2007, p. 71).

Los problemas públicos son definidos como: “Una condición o situación que produce necesidad o insatisfacción entre las personas y se solicita para su alivio o compensación la acción gubernamental” (Anderson, 2014, p. 89).

Para que un problema sea considerado como público debe reunir ciertas condiciones. En primer lugar, las normas y valores en una sociedad son las que van a definir qué es una situación problemática y cuál no. Estos valores y normas son cambiantes a través del tiempo, por esta razón los problemas que se consideraban hace 50 años, tal vez ahora no sean considerados como tales o viceversa. Además de ello, es necesario que la gente requiera la intervención estatal y que pueda ser manejada de alguna manera. Por lo tanto, se comienza a construir una condición como problemática y luego se intenta atraer la atención gubernamental. El gráfico N° 1 muestra cómo una condición depende de las normas o valores y de la acción gubernamental para que la misma se convierta en problema.

Gráfico N° 1. Problemas públicos



Fuente: (Anderson, *The Study of Public Policy*, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

La definición de un problema puede darse de arriba abajo (*top-down*) o de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Sabatier, 1986). Esto quiere decir que la definición puede partir de cualquier nivel del gobierno y de la sociedad. Es un proceso que atraviesa la sociedad, puesto que todos somos susceptibles para considerar una situación como problemática.

Por otro lado, la definición del problema puede ser distinta al pasar los diferentes niveles de gobierno, muchas veces puede ser definido de una manera diferente a lo que hacen aquellas personas quienes están directamente afectadas por el problema. Esto se debe a que no todos los individuos tienen los mismos valores ni intereses. Dentro de una misma sociedad la problemática puede diferir sustancialmente.

Además de los valores y normas, la percepción del problema está dada por la información y la experiencia (Anderson, 2014). La información no es un instrumento neutral, esta puede ser utilizada de diversas maneras para construir el problema de acuerdo con los intereses de quienes la definen. La experiencia también ayuda a saber qué puede ayudar a un problema y qué no. Por lo tanto, los problemas no son construidos objetivamente sino políticamente.

Como Anderson (2014) señala, para que una condición sea considerada como problema es necesario cinco condiciones: número de afectados, apoyo de agentes gubernamentales, causalidad, docilidad y gravedad del problema.

En primer lugar, afecte a un número sustancial de personas y que estos sean muy difíciles o imposibles de resolver por la acción individual. En segundo lugar, debe tener apoyo por parte de los agentes gubernamentales, estos tratarán de poner atención a aquellos problemas que puedan incidir en alguna manera, así como aquellos que puedan aumentar su reputación al resolverlos, por lo tanto debe ser un tema apropiado para la acción gubernamental. En tercer lugar, se debe conocer cuáles son las causas. De poco sirve tratar sus síntomas si las causas que lo generan van a seguir afectando a la situación; en muchos casos averiguar las causas puede ser muy difícil. En cuarto lugar, debe ser tratable o dócil, lo que depende de la magnitud y la complejidad, por ejemplo, los problemas que sean tangibles son más fáciles de medir, esta mensurabilidad ayuda a que el problema sea más sencillamente definido por los agentes gubernamentales y por ende sea considerado como público a diferencia de aquellos intangibles, que son mucho más complejos para observar sus consecuencias y por ende se convierte en difícil su definición. En último lugar, la gravedad del problema, condición que está dada por expertos, si es más grave un problema su intervención va a ser inmediata que en aquellos problemas que pueden “esperar”. La gravedad se mide por las consecuencias para los individuos.

Por otro lado, “algunas veces un problema puede ser deliberadamente creado para justificar la acción en otro propósito” (Anderson, 2014, p. 90), pero de igual manera se lo construye como público.

Por último, para que un problema público pueda movilizar el aparato gubernamental, debe en primer lugar lograr ser colocado dentro de la agenda política, puesto que no solo es necesario superar la esfera privada y que sean reconocidos como públicos. El proceso de insertar un problema en la agenda está dado por diversos factores y actores, por ello se considera como una lucha el colocar un problema en la agenda. En esta disputa los emprendedores de las políticas son quienes moverán todos sus recursos para lograrlo. Por otro lado, es necesario que los problemas no arriben solos a la agenda, sino que lo hagan con las alternativas para su solución.

2.1.2. Agenda

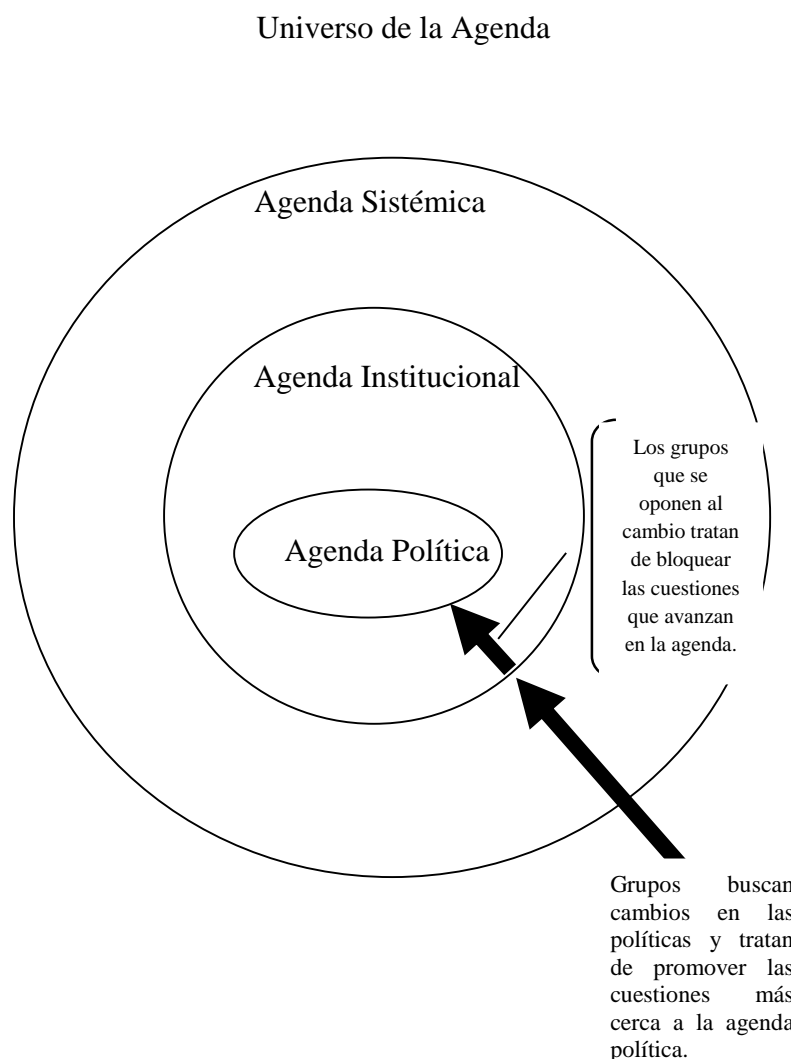
Kingdon (1995) define agenda política como: “La lista de temas o problemas que los funcionarios del gobierno y la gente fuera del gobierno estrechamente asociado con esos funcionarios, están prestando seria atención en un momento dado” (Kingdon 1995, p. 3. En: Jann & Wegrich, 2007, p. 45).

Esta definición da una idea básica de lo que es una agenda política, sin embargo, la agenda va mucho más lejos de los elementos mencionados por Kingdon, por lo tanto se tomará para esta disertación la definición propuesta por Birkland (2005), quien define agenda como:

Un conjunto de problemas; comprendiendo las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que vienen a captar la atención de los miembros del público y sus funcionarios gubernamentales. Una agenda puede ser tan específica como una lista de proyectos de ley que están delante de una legislatura, como una serie de creencias acerca de la existencia y magnitud de los problemas y la forma en que deben ser abordados por el gobierno, el sector privado, las organizaciones sin fines de lucro, o por medio de la acción conjunta de algunas o todas estas instituciones (Birkland, 2007, p. 63).

Existen varios tipos de agenda: agenda universo, agenda sistémica, agenda institucional y agenda de decisión. Esta tipología responde a la atención recibida por parte de una autoridad. Las políticas públicas se encuentran en la agenda política o de decisión. Como se muestra en el gráfico N° 2, en el paso de un nivel a otro, la capacidad de abarcar problemas se va reduciendo. Cada nivel se convierte en una barrera decisional, una especie de cernidero de problemas “donde muy poco del universo posible de los problemas llega al estadio final donde se actuará por parte de la autoridad” (Anzieta, 2013, p. 25).

Gráfico N° 2. Tipos de Agenda



Fuente: (Birkland, 2007, p. 64)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

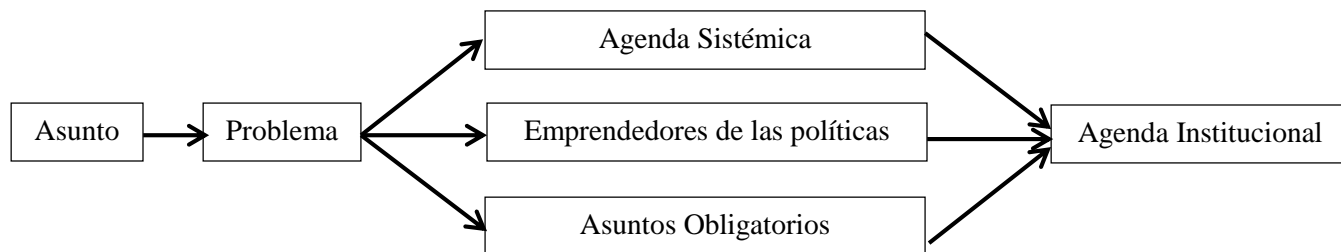
El nivel de Agenda Universo o *Agenda Universe*, es aquel en el que se encuentran todas las ideas que pueden ser útiles y discutidas en una sociedad o un sistema político. El segundo nivel denominado Agenda Sistémica o *Systemic Agenda*, es aquella donde se captura la atención pública y se compone de todas las cuestiones que son comúnmente percibidas por los miembros de la comunidad política como merecedoras de la atención pública y que,

adicionalmente, son asuntos que están dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad estatal existente.

Por su parte, la Agenda Institucional o *Institutional Agenda* está conformada por la lista de cuestiones explícitamente aceptadas y seriamente consideradas por los tomadores de decisiones. Aquí los problemas van desde el rango obligatorio al discrecional, produciéndose los debates al interior de los poderes del Estado, las coaliciones o el poder de lobby dentro de las diferentes áreas de hacer la política los que definen la agenda de decisión (Anderson, 2014, pp. 96-97). Así, no todos los asuntos de la agenda institucional serán adoptados por los emprendedores de las políticas.

El último nivel es la Agenda de Decisión o *Decision Agenda*, también llamada Agenda Política, la cual busca materializar los temas de interés a través de políticas públicas (Birkland, 2007, pp. 64-65).

Gráfico N° 3. Proceso de establecimiento de la agenda



Fuente: (Anderson, The Study of Public Policy, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

2.1.3. Establecimiento de la Agenda (Agenda Setting)

¿Por qué unos asuntos son atendidos y otros no? Esta pregunta es determinante para entender cómo se establece una política pública. Aquí surgen los mecanismos de establecimiento de la agenda para poder seleccionar entre los diversos problemas aquel que va a ser intervenido. Jann y Wegrich (2007) sostienen que esta selección está dada por la identificación del problema y la construcción de alternativas ya que aunque un tema se

encuentre dentro de la agenda no necesariamente significa que va a ser atendido por el gobierno.

El establecimiento de la agenda es el resultado de la selección entre los diversos problemas y asuntos. Es un proceso de estructuración de las políticas con respecto a las posibles estrategias e instrumentos que dan forma al desarrollo de una política en las etapas posteriores del ciclo de las políticas (Jann & Wegrich, 2007, p. 46).

2.1.4. Identificación del Problema y Construcción de Alternativas

La identificación y selección de los problemas no responde necesariamente a la afectación de una población, sino a factores que ayudan a los asuntos a capturar el interés de los tomadores de decisiones. Para que un problema específico sea atendido, los actores interesados buscan influenciar en este resultado a través del uso de mecanismos y recursos como la movilización de personas o el uso de información específica para capturar la atención de los tomadores de decisión.

Así, “la confluencia de una serie de factores y variables que interactúan entre sí determinará si una política llegará a ser un tema importante en la agenda política” (Jann & Wegrich, 2007, p. 47). De esta manera, para que un problema sea atendido dentro de la agenda política debe contar con un alto consenso en la sociedad sobre la necesidad de atención al problema y con grupos promotores que gocen de un alto nivel de influencia o poder para colocar el problema en la agenda (Kelly, pp. 67-3. En: Ruiz, 2011, p. 11). Adicionalmente, influenciarán de manera determinante los elementos utilizados por actores interesados en la visibilización del problema, las condiciones materiales, la ideología, los valores, las instituciones y los actores involucrados.

3. Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF)

El marco de coaliciones promotoras (*The Adocacy Coalition Framework*), desarrollado por Sabatier desde 1980, proporciona una guía teórica que ayuda a analizar cómo un problema arriba a la agenda política a través del cambio de las políticas. En el cambio se involucran diversos actores en todos los niveles del gobierno y sociedad civil, agrupados a través de

coaliciones promotoras que son definidas como “actores que comparten creencias fundamentales de política que coordinan sus acciones de una manera no trivial para influir en un subsistema de políticas”³ (Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014, p. 195).

El enfoque ACF centra su análisis en el individuo, con una versión modificada del individualismo metodológico, pues se considera que el individuo y no las organizaciones, son el agente de cambio. Por lo tanto, coalición es una categoría conceptual para referirse a un grupo de individuos que se involucran en los subsistemas de las políticas. Asimismo, la versión modificada del individualismo plantea que el comportamiento de los individuos es contextual, dependiendo de las instituciones, intensidad del conflicto, y de las amenazas de los opositores (Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014).

3.1. Supuestos teóricos

El enfoque ACF parte del establecimiento de siete supuestos teóricos en los que se determina la unidad de análisis, así como la importancia de las creencias en la formulación y transformación de las políticas públicas.

El primer supuesto establece al subsistema de las políticas como la unidad de análisis primario para la comprensión de los procesos políticos, puesto que los sistemas políticos abarcan un abanico amplio de temas en diferentes áreas geográficas, obligando a las coaliciones a especializarse en lugares y temáticas específicas para llegar a producir cambios en las políticas⁴ (Weible, Sabatier & MacQueen, 2009).

De esta manera se establecen los elementos de los subsistemas. En primer lugar, una temática específica o un tema político. En segundo lugar, actores quienes directa o indirectamente afectan a la política. En tercer lugar, un área geográfica definida. Así, por ejemplo, los actores que buscan incidir en temas ambientales en Quito son diferentes de los actores que buscan incidir en temas laborales en Machala.

³ Traducción propia.

⁴ Dentro de las coaliciones existen emprendedores de las políticas, quienes juegan un papel fundamental en el proceso de formulación de las políticas. Ellos comparten conocimientos especializados en un área de políticas (Sabatier & Weible, 2010). Y para poder influir en los tomadores de decisión, deben ser buenos y especializarse en estas áreas.

El segundo supuesto teórico distingue a los actores que se encuentran dentro de los subsistemas de las políticas, considerando a cualquier persona que regularmente intente influir en los asuntos del subsistema.

El enfoque ACF parte de la premisa que muchos actores se involucran en la formulación de las políticas, de esta manera el enfoque ACF identifica a todos los actores involucrados en la formulación que influyan directa o indirectamente en los asuntos del subsistema, por lo tanto no se limita al tradicional triángulo de hierro⁵, incluyendo una diversidad de actores tanto públicos y privados, como: periodistas, académicos, *think tanks*, agentes oficiales, organizaciones sin fines de lucro, miembros de los tribunales, entre otros. El nivel de influencia puede variar entre los actores. Por lo general dentro de un subsistema de las políticas, existen de dos a cuatro coaliciones promotoras.

El tercer supuesto se refiere a las limitaciones racionales de los individuos, planteando que los mismos tienen capacidades limitadas para procesar estímulos, ya que se encuentran limitados por sus habilidades cognitivas para procesar estímulos, como la información y la experiencia (Nohrstedt, Weible, Sabatier, & Jenkins-Smith, 2014). Asimismo, las capacidades limitadas están dadas por la asimilación sesgada que tienen los individuos de los estímulos, por ser motivados por los sistemas de creencias.

Además los individuos son propensos a experimentar la "demonización del oponente", ya que los individuos recuerdan principalmente las pérdidas antes que las ganancias, por esta razón muchos actores acentúan las pérdidas de sus oponentes, lo cual produce en los individuos un sentimiento de rechazo sobre los oponentes, exagerando la malicia de ellos (Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014).

El cuarto supuesto plantea que los subsistemas se simplifican mediante la agregación de actores en una o más coaliciones, debido a que sería muy difícil analizar todos los actores que influyen directa o indirectamente en una política. Por esta razón es necesario agruparlos en

⁵ El término triángulo de hierro se refiere a la relación que existe entre los grupos de interés y de presión, que representan a la sociedad civil, con el parlamento, y el poder ejecutivo. Estos tres sectores cooperan fuertemente para formular las políticas públicas.

coaliciones basados en sus creencias compartidas y estrategias de coordinación, que pueden ser estables a lo largo del tiempo.

El quinto supuesto se refiere a que las políticas y programas incorporan teorías implícitas que reflejan las creencias de una o más coaliciones. Ya que las políticas no se limitan a cualquier acción o inacción por quienes gobiernan, sino, se explican también por la traducción de los sistemas de creencias, de ahí la necesidad del análisis de las creencias en las coaliciones promotoras.

El sexto supuesto indica que la información científica y técnica es importante para la comprensión de los asuntos de subsistemas. Puesto que los sistemas de creencias son el mecanismo con el cual se interpreta el mundo, son representaciones de prioridades, valores, de percepción de patrones causales, y la relación que dan forma al mundo empírico (Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014). La información científica y técnica es fuente de esa representación, por lo mismo, es necesario analizar cómo se integra al sistema de creencias para la comprensión de los subsistemas.

El último supuesto plantea que los investigadores deben adoptar una perspectiva a largo plazo (por ejemplo, diez años o más) para comprender el proceso de las políticas y su cambio. Las políticas están en un proceso constante de retroalimentación, por esta razón se ha planteado que su estudio debe ser entendido a largo plazo, sin embargo, esto no debe ser tomado literalmente, puesto que el enfoque ACF puede servir para el análisis de corto plazo también, lo importante es centrarse en procesos temporales.

En consecuencia, los supuestos del enfoque ACF brindan una guía teórica sobre cómo abordar el proceso de las políticas públicas. Para esto es necesario además, ahondar en lo sugerido por los supuestos teóricos, en lo que involucra a las coaliciones, el aprendizaje orientado a las políticas y el cambio de políticas.

3.2. Coaliciones Promotoras y Sistemas de Creencias

Entre los miembros de las coaliciones promotoras existen creencias, por esta razón el marco de coaliciones promotoras incorpora las ideas dentro del análisis de las políticas públicas. El enfoque teórico se basa en que la gente se involucra en la política para que sus

creencias se transformen en acciones. Los actores que tengan creencias similares van a ser parte de una misma coalición promotora, que van a competir con las demás coaliciones (Cairney & Heikkila, 2014). Las ideas o creencias abarca a los conocimientos, visiones del mundo y las definiciones comunes de los problemas de política, imágenes y soluciones dentro de los grupos, organizaciones, redes y sistemas políticos (Cairney & Heikkila, 2014). Esto es lo que le da sustento a su lucha por arribar los problemas a la agenda pública.

Estas coaliciones son formadas para aumentar el éxito de que sus sistemas de creencias se conviertan en políticas públicas, ya que pueden contar con más recursos para su estrategia, y competir por la influencia en múltiples ámbitos.

Existen coaliciones dominantes y minoritarias. Cuando existen coaliciones dominantes dentro de los subsistemas la estabilidad será mucho mayor que en aquellos subsistemas donde solo existen coaliciones minoritarias, ya que la coalición dominante controlará el subsistema y existirán menos conflictos. Asimismo, dentro de una coalición existen actores que se involucran en distintos niveles y formas en el proceso de las políticas. De esta manera existirán: actores principales y auxiliares. Los primeros son más constantes y centrales, mientras que los segundos son intermitentes, solo están por un corto tiempo. Estas coaliciones cuentan con diversos recursos, redes de contactos y estratégicas que comparten (Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014).

Un atributo principal de los actores dentro de las coaliciones son sus sistemas de creencias, sin embargo estas pueden ser modificadas por el aprendizaje, aunque el marco de coaliciones promotoras destaca que las creencias normativas y la tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes, son difícilmente modificables (Lord, Ross, y Lepper 1979; Munro y Ditto 1997; Munro et al. 2002. En: Sabatier & Weible, 2010).

El marco de coaliciones promotoras divide jerárquicamente en tres niveles a los sistemas de creencias.

- 1) Las creencias más fundamentales (*deep core beliefs*): Producto de la socialización en la infancia, son las más estables creencias, que incluyen supuestos muy generales

normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de diferentes grupos, entre otros. Estas creencias son muy resistentes al cambio (Sabatier & Weible, 2010).

- 2) Las creencias fundamentales (*policy core beliefs*): Tratan sobre las elecciones de políticas fundamentales. El alcance está dado por la situación geográfica que forma un subsistema de políticas y de acuerdo con sus ideas se van formando coaliciones donde pueden coordinar actividades. Son resistentes al cambio pero pueden cambiar con la verificación de nuevas experiencias o información (Weible, Sabatier & MacQueen, 2009).

Las preferencias sobre políticas fundamentales son creencias normativas que proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema de políticas, brindan una visión que guía el comportamiento estratégico de coaliciones y ayudan a unir aliados y a dividir opositores (Sabatier & Weible, 2010, p. 209).

- 3) Creencias instrumentales o secundarias (*secondary beliefs*): no abarcan todo el subsistema, por lo que tienen un alcance limitado. Son las creencias sobre las causas del problema, aplicación presupuestaría a un programa, y entre otros temas que están basados en información empírica, por lo tanto son más susceptibles a cambiar en el tiempo si se presenta nueva información.

Entre las hipótesis que se plantean en Nohrstedt, Weible, Sabatier, & Jenkins-Smith, (2014), las cuales fundamentan el enfoque ACF sobre coaliciones y sistemas de creencias, establecen que los actores dentro de una coalición mostraran mayor consenso sobre los asuntos que afecten a sus creencias fundamentales que aquellos que se refieren a sus creencias instrumentales. En efecto, el primer tipo de creencias es la razón por la cual se unen los individuos. Por lo tanto, si los aspectos secundarios generan algún tipo de conflicto los actores renunciaran a esos aspectos antes que demostrar que tienen alguna debilidad.

3.3. Aprendizaje Orientado a las Políticas

El aprendizaje orientado a las políticas son las "alteraciones relativamente duraderas de pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia o la nueva información, y que se ocupan de la obtención o revisión de los preceptos del sistema de

creencias de los individuos o de los colectivos" (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, pp. 42-56. En: Nohrstedt, Weible, Sabatier & Jenkins-Smith, 2014, p. 198), por lo tanto, la revisión de los objetivos de las políticas.

Los individuos son más propensos a aprender cuando se dan ciertas circunstancias que ayudan a la aprehensión de información. Una de estas circunstancias es la asistencia a foros, especialmente aquellos que cuenten con gran prestigio, aquí las coaliciones tienen la posibilidad de interactuar, debatir y hasta negociar. Otra circunstancia se refiere al nivel de conflicto entre las coaliciones, que es la percepción de alguna amenaza a sus creencias fundamentales por parte de los objetivos o acciones de sus oponentes. Pero no en todos los niveles de conflicto se da el aprendizaje; en los niveles bajos de conflictos las coaliciones atienden otros asuntos, en niveles altos de conflictos las coaliciones tienden a defender sus posiciones y rechazar la información que atente contra su sistema de creencias, por lo tanto el nivel más probable para que se reciba nueva información es el nivel medio de conflicto. La última circunstancia son los atributos de los estímulos, que se refieren a la información y a las experiencias a las que están expuestos los actores de las coaliciones. La información debe ser confiable para que las coaliciones la puedan asumir como cierta, por este motivo, el aprendizaje se da mayoritariamente en los problemas que son respaldados por datos cuantitativos y teorías aceptadas, frente a los que presenten solo información cualitativa o muy subjetiva. Del mismo modo, en los sistemas naturales en los que la información puede ser más fácil probada, será mejor el aprendizaje que en aquellos sistemas como el político o social donde es menos factible experimentar (Nohrstedt, Weible, Sabatier, & Jenkins-Smith, 2014).

En conclusión, el aprendizaje será más probable cuando existan foros prestigiosos que incentiven al debate, los problemas sean manejables y sean susceptibles a experimentación, así como la información existente sea confiable, respaldada por datos cuantitativos y teorías aceptadas, y que existan niveles intermedios de conflictos. Pero hay que tener presente que la misma información puede ser apreciada diferente por las diversas coaliciones que responden a diferentes sistemas de creencias.

3.4 Cambio de la Política

El enfoque ACF pretende explicar los cambios y la estabilidad en las políticas; haciendo una distinción entre cambios menores y mayores; el nivel de cambio se mide con el grado de alteración de las políticas predecesoras. El enfoque de coaliciones promotoras plantea que existen cuatro caminos para el cambio de las políticas, las cuales son:

- 1) Eventos externos del subsistema: los participantes se ven afectados por factores exógenos, uno estable y otro dinámico. Los parámetros estables son las concepciones básicas de la problemática, la distribución básica de los recursos naturales, estructuras sociales, culturales y el marco constitucional, estos parámetros muy difícilmente cambian en períodos cortos. Los factores dinámicos por el contrario son cambiantes y por lo tanto se convierten en críticos porque afectan a los cambios importantes de las políticas, estos pueden ser cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones de políticas de otros subsistemas (Sabatier & Weible, 2010). Estos eventos pueden producir cambios importantes en las políticas; en las coaliciones pueden aumentar o reducir recursos o cambiar el poder de las coaliciones.
- 2) Aprendizaje orientado a las políticas: se generan pequeños cambios que se dan en forma incremental en periodos de largo tiempo, afectando primordialmente a los aspectos secundarios del sistema de creencias.
- 3) Eventos internos del subsistema: ocurren dentro de un subsistema específico, como resultado de las fallas de los miembros del subsistema y de las políticas, cuestionando las creencias sobre las políticas de la coalición dominante (Sabatier & Weible, 2010).
- 4) Resolución alternativa de conflictos o acuerdo negociado: luego de muchas disputas y que ninguna coalición llega a tener éxito en la política, las coaliciones mediante la literatura sobre resolución de conflictos y con las instituciones que conducen a la negociación, llegan a acuerdos para poder implementar en parte su sistema de creencias en las políticas.

Los grandes cambios provocados por la generación de uno o varios de estos caminos pueden llegar a afectar al núcleo de las políticas, los cambios menores de estos caminos causaran modificaciones de las políticas.

En conclusión, este marco teórico ayudará a analizar el cambio de la política de conservación y explotación. Para ello se utilizará la unidad de análisis del marco, los subsistemas, con las categorías de coaliciones, ya que es muy difícil analizar a todos los actores involucrados, por lo tanto se los agrupará mediante esta categoría analítica. Asimismo, las políticas no son simples acciones o inacciones, son la traducción del sistema de creencias de la coalición que formuló la política, por esto es necesario analizar el sistema de creencias de las coaliciones, y demás elementos que refuercen estas categorías para el análisis del establecimiento de la agenda.

Además, es necesario acotar que el marco ACF ha sido especialmente aplicado en el análisis de políticas ambientales, así como en situaciones de alto conflicto como las presentadas en el contexto de la Iniciativa Yasuní ITT. De ahí su uso para el desarrollo de la investigación, en esta disertación.

4. Teoría de Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF)

La adopción de las políticas públicas depende del contexto político. El enfoque de los flujos múltiples (*Multiple Streams Framework*) planteado por Kingdon, proporciona una perspectiva sobre cómo los asuntos arriban a la agenda, para luego convertirse en políticas públicas, o cómo caen o salen de la agenda. Este marco teórico responde a la pregunta de cómo nacen las políticas en condiciones de ambigüedad.

La construcción de la agenda política es un proceso dinámico, en el cual las políticas son tomadas en condiciones de ambigüedad. La ambigüedad se entiende como “un estado de tener muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos”⁶ (Zahariadis, 2014, p. 26), permitiendo que en la comprensión de un problema pueda darse varias interpretaciones opuestas. Esta ambigüedad no se reduce por mayor información.

⁶ Traducción propia

Esta ambigüedad permite a los emprendedores de las políticas manipular la información para llegar a los hacedores de las políticas, aclarando y fabricando significados e identidad sobre los problemas y las preferencias. En un mundo lleno de significantes y significados, los hacedores de las políticas son quienes las interpretan y le dan forma y sentido. De ahí la importancia de la definición del problema, donde se da sentido al mismo; es así que la creación de significados es el objetivo de los hacedores de políticas y en especial de los emprendedores. Está batalla para que se establezca el problema de acuerdo con sus intereses, genera ganadores y perdedores.

4.1. Supuestos Teóricos

El marco teórico de los flujos múltiples se guía por tres supuestos teóricos donde se establece la unidad de análisis (Zahariadis, 2014).

La unidad de análisis puede ser todo el sistema o una decisión por separado (Zahariadis, 2014). La decisión es vista como el resultado colectivo de la interacción de diversos factores.

El primer supuesto establece que “la atención o la transformación individual es en serie; la atención o procesamiento sistémico es paralela”; debido a la división de trabajo los gobiernos pueden simultáneamente acaparar un mayor número de problemas, por lo que la atención o procesamiento del sistema político es paralelo, debido a que cuenta con subsistemas que facilitan la atención en diversos problemas, este tipo de procesamiento es más eficiente; mientras que los individuos debido a su capacidad pueden acaparar solo uno a la vez, procesando en serie, lo cual es más fácil pero con mayor lentitud. Como se va desarrollando el proceso se van tomando las decisiones, que es afectado por el orden en que son consideradas las soluciones.

El segundo supuesto establece que “los hacedores de políticas operan bajo limitaciones de tiempo importantes”; los problemas deben enfrentarse cuando lo ameritan, esto supone un sentido de urgencia en la toma de decisiones. Esta restricción de tiempo limita el número de alternativas que se puede dar atención por los hacedores de políticas.

El último supuesto se refiere a que “Las corrientes que fluyen a través del sistema son independientes”. Las tres corrientes tienen autonomía frente a las otras. La corriente de los problemas son las preocupaciones que la gente tiene; la corriente de las políticas son las soluciones que se generan, en especial dentro de las comunidades políticas estrechas; y la corriente de la política son los discursos donde las políticas son hechas.

4.2. Flujos Múltiples

El enfoque teórico se basa en que el gobierno no puede dar soluciones factibles a los problemas rápidamente, por ello es mejor la interacción entre amplios grupos de actores en una comunidad política para construir una solución, y los actores quienes incluyen a los emprendedores de las políticas, tratan de encontrar el momento oportuno para proponer soluciones (Cairney & Heikkila, 2014). Estas soluciones son determinantes en la construcción del problema, en efecto, el marco plantea que la solución y el problema se construyen de forma autónoma y que están esperando que alguien encuentre el momento indicado para que sean acopladas.

El momento indicado está relacionado con la confluencia de los flujos de las políticas, que poseen dinámicas y temporalidades diferentes, y se les otorga una existencia independiente unas de otras (Anzieta, 2013). Estos flujos permiten abrir una ventana de oportunidad donde el problema y su solución van a tener grandes posibilidades de arribar a la agenda política. Los flujos de las políticas son tres: flujo de problemas, flujo de alternativas, y flujos de política.

- 1) El Flujo de los Problemas: Consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten. Para que un problema sea considerado por los hacedores de las políticas deben capturar su atención, quienes se enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan atención (*focusing event*), y por la retroalimentación.

Los indicadores son utilizados para evaluar la existencia y la magnitud de un problema; los empresarios de las políticas utilizan estos indicadores para visualizar el problema. Los sucesos que captan la atención aumentan el interés por las condiciones problemáticas, las crisis o eventos dramáticos pueden presionar altamente al sistema,

dirigiendo toda la atención hacia esos problemas. Elder y Cobb (1993, citando en Anzieta, 2013) señalan que cuando se quiere utilizar algún evento emergente por parte de los empresarios de las políticas, es necesario dar un significado social a estos eventos. Por último, la retroalimentación de información que ayuda a resaltar qué funciona y qué puede no funcionar (Zahariadis, 2010). Las modificaciones del entendimiento sobre el problema pueden hacer que un problema capte la atención de los hacedores de las políticas; si la percepción del problema se modifica plantea otro contexto en el cual el problema puede ser considerado.

No obstante, los problemas deben estar en el ámbito de las posibilidades de ser resueltos por los funcionarios públicos, de lo contrario será muy complicado que los hacedores de las políticas centren su atención en problemas difíciles.

- 2) El Flujo de las Políticas: Está compuesta por tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y cambios en el gobierno. El ánimo nacional se refiere a que un número bastante amplio de individuos en un determinado país piensa siguiendo determinadas líneas comunes y que el ánimo cambia de vez en cuando. Las campañas de grupos de presión se refiere a que existen grupos que desempeñan un rol importante en la formación de las políticas, y si muchos de ellos apoyan a un mismo asunto es más probable que los tomadores de decisiones incluyan el asunto en la agenda. Los cambios en el gobierno, puede significar cambios potenciales, ya que un nuevo gobierno en sus inicios está más proclive al cambio; ciertos problemas que en administraciones anteriores hubiesen sido negados, la nueva administración puede estar abierta, ya que en general se tiende a considerar temas nuevos. Asimismo, los nuevos gobiernos buscan ampliar su aceptación y ganar popularidad por lo que pueden ofrecer mayor apoyo a temas antes no tratados.

De los tres elementos de los flujos de las políticas, la combinación del ánimo nacional y el cambio en el gobierno ejerce el mayor efecto en las agendas (Zahariadis, 2014).

- 3) El Flujo de las Alternativas: Está compuesta por una “sopa primitiva” de ideas que son aquellas que circulan alrededor de una problemática. Estas ideas son generadas por

especialistas dentro de las comunidades políticas que las transmiten mediante foros académicos, artículos de revistas, opiniones vertidas en público, entre otros.

Existen varios criterios que pueden determinar en la elección de una alternativa frente a otra. Kingdon (1995) identifica tres criterios. En primer lugar, factibilidad técnica, que hace referencia a que la iniciativa satisface un conjunto de expectativas sobre los mecanismos, herramientas e instrumentos que se aplicarán, lo que permite vislumbrar que la puesta en práctica de la iniciativa es posible. En segundo lugar, aceptabilidad por la comunidad de especialistas y para la mayoría de la población que va a ser afectada directamente por la política pública; en el primer caso se refiere a que la propuesta no desafíe o quede fuera de los criterios y conocimientos que los especialistas en el tema de la propuesta tienen por ciertos. En último lugar, anticipación de futuras restricciones u objeciones, que se refiere a que la iniciativa debe aportar suficientes elementos que muestren que es capaz de superar restricciones y objeciones (Kingdon, 1995. En: Olavarría, 2007).

Asimismo, las alternativas deben encontrarse dentro de rango de acción gubernamental; que presente costos aceptables, es decir que los costos que involucra implementarla están dentro de rangos razonables que pueden abordarse con el presupuesto público (Olavarría, 2007). Además, ajustarse al sistema de creencia de los políticos tomadores de decisión. Las alternativas pueden ir cambiando en el tiempo, combinándose con otras alternativas, muy pocas alternativas se mantienen sin modificaciones desde la etapa inicial (Zahariadis, 2014).

En general, ningún factor domina o precede a los otros. Cada uno tiene su propia vida y su propia dinámica. La combinación de estas corrientes, así como su desarrollo por separado, es la clave para entender el cambio en las agendas. (...) El surgimiento de un asunto, se debe al efecto conjunto de varios factores que se unen en un punto dado en el tiempo, no por el efecto de uno u otro de ellos por separado (Kingdon 2003: 179. En: Anzieta, 2013, p. 36).

Cuando estos tres flujos se acoplan surge el momento político adecuado para que los problemas arriben a la agenda política, sin embargo, la agenda política no puede acaparar todos los problemas, sino unos pocos. El momento político dado por el acoplamiento de los flujos proporciona una valiosa oportunidad para los emprendedores de las políticas arriben sus problemas a la agenda, denominada ventana de oportunidad.

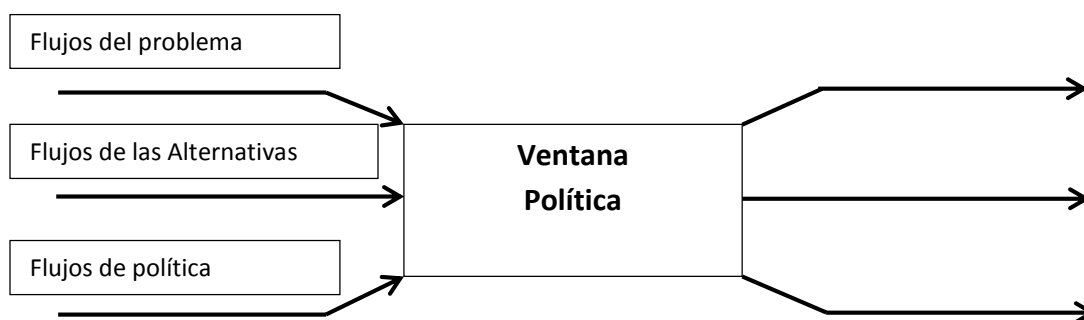
4.3. Ventana de Oportunidad

Dentro del proceso político existen oportunidades que se abren y que facilitan el paso de los problemas hacia la agenda, son las ventanas de oportunidad, que generan un ambiente favorable para presentar los temas e impulsar sus soluciones, pero la ventana de oportunidad en sí misma no determina lo que se hará. Los empresarios de las políticas usan todos los medios a su alcance como sus capacidades, habilidades, recursos y acuden a sus redes de influencia, que se encuentran dentro del gobierno, para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para promover sus propuestas (Olavarría, 2007).

Estas ventanas de oportunidad se dan cuando los tres flujos de las políticas se acoplan. El modelo de establecimiento de la agenda de Kingdon, expuesto en el gráfico N° 4., muestra que el acoplamiento de los tres flujos abre la ventana política o de oportunidades, sin embargo estos momentos son de corta duración, por lo que los emprendedores de las políticas deben aprovechar rápidamente la oportunidad o esperar a la próxima ventana de oportunidad. “Algunas ventanas dejan un legado que influye en los eventos posteriores a través de la construcción de narrativas”⁷ (Zahariadis, 2014, p. 35).

⁷ Traducción propia

Gráfico N° 4. Modelo de establecimiento de la agenda de Kingdon



Fuente: (Anderson, The Study of Public Policy, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

El enfoque MSA ofrece respuestas de cómo se da la elección, y por qué unos asuntos son elegidos y otros no. Para ello plantea tres preguntas: Cómo se raciona la atención, cómo se desarrolla la búsqueda, y cómo se selecciona.

En primer lugar, todos los problemas no pueden ser atendidos de inmediato, por lo que la atención es escasa, y debe ser distribuida a un número limitado de problemas: racionándola. La estructura institucional afecta a la atención, el sistema político está organizado en subsistemas políticos que son quienes atienden primero los problemas antes que sean abordador por las autoridades que toman las decisiones, funcionando como filtros de los problemas y soluciones. La atención de los hacedores de las políticas está en función de la oportunidad, el sesgo, la posición formal que ocupa dentro del gobierno, y el número de temas que compiten (Zahariadis, 2014). La simbología es utilizada para llamar la atención, con funciones emotivas y cognitivas; debido a las condiciones de ambigüedad, se manipula la política mediante los símbolos.

En segundo lugar, es importante en entornos que son cambiantes poder anticipar las ideas, no predecirlas. Siempre se buscan nuevas ideas, pero en ambientes que presentan condiciones de ambigüedad, el proceso es costoso y políticamente contencioso, aunque la misma ambigüedad puede reducir el conflicto debido a que las soluciones pueden atraer a diversas audiencias. La búsqueda de las soluciones está influenciada por las redes políticas.

En tercer lugar, los emprendedores de las políticas utilizan sus habilidades y estrategias de manipulación para la selección. Entre las estrategias se encuentran: representación del problema, que está centrada en la diferencia que la gente percibe como pérdida o ganancia, cuando son percibidas como pérdidas se tomarán acciones riesgosas si se cree que esto se revertirá como prestigio o credibilidad.

La siguiente estrategia es prioridad del afecto: las emociones son elementos determinantes en la acción social y en los procesos sociales; asimismo juega un papel fundamental en la utilización de símbolos comunes para generar identidad y afiliación. El estado de ánimo nacional por ende afecta al comportamiento del gobierno.

La tercera estrategia es la utilización de los símbolos, que tienen dimensiones afectivas y cognitivas; en un problema se trata de sobresaltar aspectos específicos que generen apego emocional lo cual permitirá conectarse con ciertas opciones, mismas que deberán presentarse como desviación del estatus quo. Los problemas son presentados como pérdidas y en esta situación los individuos toman riesgos.

La última estrategia es la táctica del salami: que se refiere que al ser las decisiones muy arriesgadas y difícilmente podrían ser aceptadas, los emprendedores de las políticas manipulan las soluciones, dividiéndolas estratégicamente para que sean adoptadas por etapas (Anderson, 2014).

En conclusión, esta teoría ayudará al análisis del nacimiento de la iniciativa Yasuní ITT en condiciones de ambigüedad y a cómo se construyeron los significantes a su alrededor. Asimismo, entender cómo una política atípica a su tiempo pudo arribar a la agenda gubernamental. Para esto se utilizará en su análisis, las categorías analíticas de los flujos múltiples, de los emprendedores de las políticas y la ventana de oportunidad, mismas que están atravesadas por la ambigüedad en todos los procesos de las políticas.

En consecuencia, los enfoques teóricos de MSF y ACF, no se contraponen, sino se complementan y al partir de la misma unidad de análisis como el subsistema de las políticas con sus actores y sus creencias, se podrá analizar cómo surgió la política pública. Combinando los dos enfoques se podrá abordar el análisis de una manera mucho más integral.

CAPÍTULO II: UN NUEVO EXTRACTIVISMO

“La larga y triste noche neoliberal”⁸ así llamó Rafael Correa al modelo económico que impusieron los países desarrollados en la década de los ochenta y noventa a Latinoamérica. Una larga y triste noche que acentuó un modelo de priorización del capital sobre el ser humano y apropiación de la naturaleza y su mercantilización; una larga y triste noche donde los Estados perdieron la soberanía de sus territorios y con ello el control de sus recursos; una larga y triste noche donde se profundizaron los problemas sociales, económicos y ambientales en la región; una larga y triste noche que subordinó a Latinoamérica al orden geopolítico mundial; una larga y triste noche que jamás debía volver.

A pesar de esta consigna, dentro de los gobiernos progresistas y en general de la región latinoamericana existen políticas que continúan relacionadas con “la larga y triste noche neoliberal”. Son aquellas políticas que responden al modelo de desarrollo que sigue ligado al extractivismo. Sin embargo, es un nuevo extractivismo.

Este Capítulo presentará el nuevo modelo de desarrollo económico y social que implementaron los gobiernos progresistas ligado al neoextractivismo, así como el extractivismo que ha desarrollado Ecuador. Y así presentar el contexto histórico en América Latina y Ecuador donde surgió la iniciativa Yasuní ITT.

1. Gobiernos Progresistas en Sudamérica: un nuevo modelo de desarrollo

Sudamérica en los años 70 y 80 afrontaba una crisis de pago de la deuda externa, misma que había acumulado desde su etapa desarrollista de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Dicho endeudamiento sirvió de escenario perfecto para la aplicación de las doctrinas neoliberales diseñadas en los países hegemónicos bajo el marco del Consenso de Washington. Un consenso, que se impuso sin consenso alguno ni participación de los países en desarrollo, liderado por Washington, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

⁸ Discurso pronunciado en Bolivia, Cochabamba el 9 de diciembre del 2006.

Este consenso estuvo compuesto por políticas económicas de reordenación y reducción del gasto público, liberación financiera, disciplina fiscal, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y derechos de propiedad (Martínez Rangel & Reyes Garmendia, 2012). Estas políticas no promovían un genuino desarrollo regional, todo lo contrario, promovían el estancamiento de la región y la consolidación de una Sudamérica como subdesarrollada, al servicio de una economía política mundial capitalista. Su implementación llevó a una de las mayores crisis en América de Sur entre los años 1998 a 2003, a lo que se le llamó: “la media década perdida” (CEPAL, 2002).

El empobrecimiento de la región y la consecuente inestabilidad política hizo surgir líderes que se oponían al modelo neoliberal impuesto, quienes se autodefinían de izquierda o progresistas⁹. Estos gobiernos reclamaban “desandar las reformas neoliberales, romper con esa dependencia, diversificar esa producción, industrializar las materias primas y así sucesivamente” (Gudynas, 2009, p. 189). Se plantea así, una estrategia nacional propia.

Estos gobiernos coinciden en romper con el énfasis de origen neoliberal ensimismado con el mercado como escenario privilegiado de la política y la gestión. Se identifican con los sectores populares y en algunos casos con aquellos que se encontraban más oprimidos (como pueden ser movimientos indígenas y campesinos en algunas regiones andinas). Existe un mayor protagonismo estatal, la ola de privatizaciones se detuvo y en algunos casos se volvieron a nacionalizar empresas que tiempo atrás fueron vendidas. No se oculta el problema de la pobreza, sino que se lo combate, incluyendo diversos planes gubernamentales de asistencia monetaria focalizada. Existe un intento de promover un cierto Estado de Bienestar, creándolo allí donde apenas se insinuaba, y en otros casos, fortaleciéndolo (Gudynas, 2010, pp. 62-63).

A pesar de tener las mismas consignas, los gobiernos progresistas que llegaron a la región constituyen un grupo muy heterogéneo, que va desde Brasil a Venezuela. Así, los gobiernos

⁹ Los nuevos gobiernos sudamericanos se autodefinen de ambas maneras con un mismo sentido.

de Bolivia y Venezuela, al que luego se le sumó Ecuador, son considerados como “la izquierda radical”. Empero, todos estos gobiernos están creando un nuevo modelo de desarrollo en la región.

1.1. Del consenso de Washington al consenso de las *Commodities*¹⁰

Desde hace algunos años Latinoamérica se ha posicionado como un actor clave en la geopolítica mundial. Ha aumentado su rol en la economía global e intensificado sus relaciones con las potencias mundiales. Junto a su creciente papel protagónico, muchos países latinoamericanos cambiaron su modelo de desarrollo. En ella, el Estado se vuelve el principal instrumento para el desarrollo del país, jugando un papel más activo, convirtiéndose en un actor clave y un agente de redistribución, acentuando actividades extractivas y el control del excedente.

Este panorama en Latinoamérica está ligado con el surgimiento de nuevas potencias económicas, que modificaron el mapa de poder geopolítico y reestructuraron el orden mundial haciéndolo multipolar, lo que permitió la aparición de nuevos actores mundiales como China, India y Brasil, lo que significó cambios profundos en Latinoamérica.

Entre los grandes cambios: Estados Unidos, Europa y Japón ya no son los inversores mayoritarios en los países del sur. China llegó con flujos millonarios de inversión extranjera directa a la región. Así, China se vuelve para Sudamérica uno de los socios más importantes. Asimismo, cambia la cartografía de la cooperación para el desarrollo, obligando a países en vías de desarrollo a buscar alternativas distintas para conseguirla, donde China se consolida como el nuevo aliado (Aguñada & Rodríguez, 2013).

Por otra parte, el crecimiento sostenido de China produjo una mayor demanda de materias primas y el aumento de sus precios. América Latina y especialmente América del Sur que se han especializado históricamente en ser proveedoras de *commodities*¹¹, incrementaron sus

¹⁰ Título tomado de las categorías empleadas por Maristella Svampa en su artículo «Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina (2013).

¹¹ Se refiere a productos indiferenciados, cuyos precios se fijan internacionalmente, o bien, productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacional y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento. (Svampa, 2013, pág. 31) Por lo tanto, pueden ir desde

exportaciones de *commodities* a este país, beneficiándose de las ventajas comparativas de su especialización y altos precios.

Entre 2002 y 2011 el índice de precios de intercambio de bienes y servicios de América Latina se incrementó un 37%, impulsado por un aumento en los precios de exportación de los productos que vende la región, como la energía (303%), los alimentos (143%) y los minerales (515%) (Aguñada & Rodríguez, 2013, p. 26).

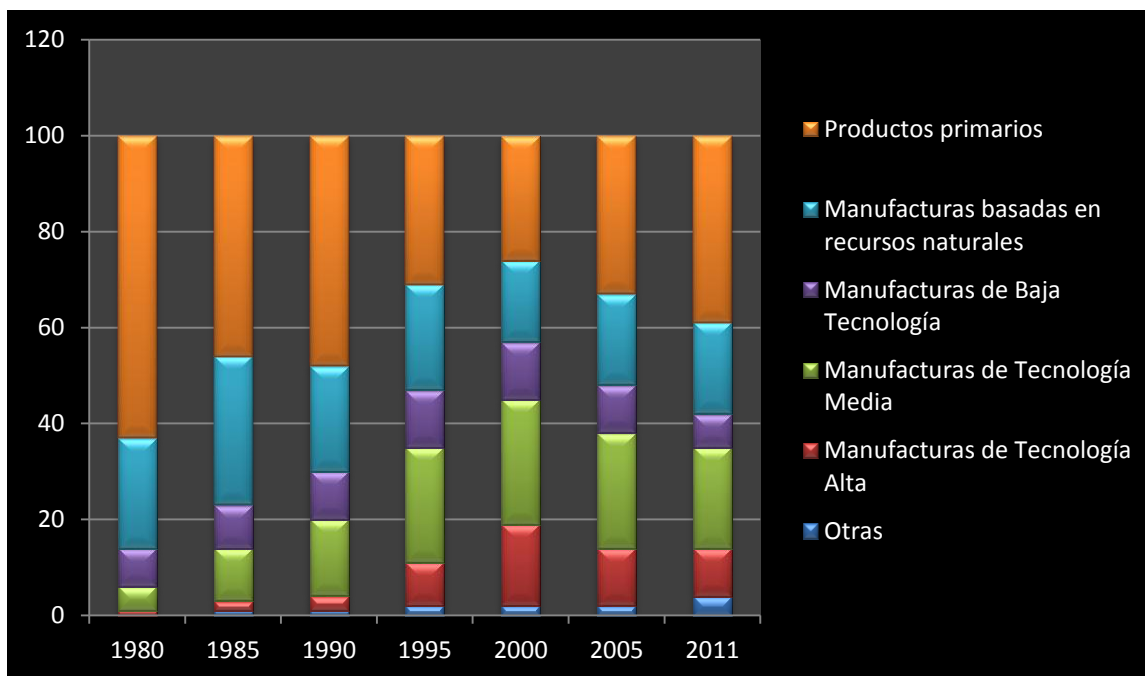
Según Rosales y Kuwayama (2012), entre 2005 y 2009, América Latina fue el socio más dinámico de China con un crecimiento del 25% en exportaciones y del 24% en importaciones, y un comercio bilateral de más de 120.000 millones de dólares en 2009 (Aguñada & Rodríguez, 2013, p. 26).

Este panorama marca un nuevo estilo de desarrollo que asume Sudamérica en el mundo; un proceso de reprimarización por la creciente demanda de materias primas y que Maristella Svampa (2013) lo denomina el <Consenso de los *commodities*>, que:

Subraya el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político–ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político culturales. Tal conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del medio ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia (Svampa, 2013, p. 30).

materias primas hasta productos industriales. En América Latina la demanda de *commodities* está centrada en materias primas.

Gráfico N°5. Exportaciones en América Latina por producto y tipo de tecnología (1980-2011) (en porcentajes del total de las mercancías)



Fuente: Datos de CEPAL (2011) en (Aguñada & Rodríguez, 2013, p. 63).

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

Los gobiernos progresistas han provocado un proceso de reprimarización de las economías Latinoamericanas. Así, en 1980 la exportación de productos primarios representaba el 63%, en el 2000 bajó a 26%, sin embargo a partir del 2005 la proporción de productos primarios se incrementó hasta representar en la exportación de materias primas, el 40% en el 2011.

América Latina como acertadamente lo menciona Svampa (2013) es una economía adaptativa, que provee lo que los países desarrollados demandan, a pesar que esto genere una reprimarización de sus economías y consolide el rol histórico de América Latina de ser proveedora de materias primas. Esta parece ser una estrategia económica que los gobiernos sudamericanos encuentran irresistible. Para estos gobiernos, incluso para aquellos que se autodenominan como izquierdistas o progresistas, es necesario aprovechar las ventajas comparativas regionales de comercialización. Así, estos no rechazan el modelo de

subordinación que se sigue imponiendo desde los países hegemónicos, sino que acentúan la dependencia al mercado internacional.

Esta dependencia está ligada a imaginarios fuertemente anclados en la sociedad, es por ello que existe respaldo a las políticas neoextractivistas. Con una cosmovisión antropocéntrica, que sitúa al hombre como superior a la naturaleza y por ende capaz de dominarla, junto a la concepción de una América Latina ilimitada en recursos naturales, la explotación de la naturaleza se vuelve ineludible para el desarrollo tan anhelado de América Latina. Esta ilusión desarrollista que crea la necesidad de aprovechar los recursos naturales para generar recursos económicos, es acogida por los gobiernos para aprovechar las “ventajas comparativas” que presenta el nuevo orden geopolítico mundial, con una alta aceptación.

Muy a pesar de que se han planteado modelos de desarrollo alternativos, como en el caso de Bolivia y Ecuador, con las nociones del Sumak Kawsay y Sumak Qamaña, ligadas a cosmovisiones indígenas, el desarrollo en Latinoamérica sigue ligado al crecimiento económico. Antes, la industrialización; ahora, el extractivismo es lo que hará desarrollar económicamente a la región.

En consecuencia, existe un consenso en la región por el carácter irreductible de la inserción de América Latina como proveedora de materias primas, y con ello la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo neoextractivista, produciendo nuevas y peligrosas formas de dependencia y dominación (Svampa, 2013).

1.2. Crecimiento Económico: Del Extractivismo al Neoextractivismo progresista

América Latina históricamente se ha consolidado como una economía primario-exportadora, la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales con la finalidad de ser exportados aparecen desde la Colonia. El extractivismo clásico con problemas sociales, económicos y ambientales, y una mala redistribución de sus excedentes que configuraban las actividades de los gobiernos latinoamericanos, no ha sido reconstruido ni siquiera por parte de los gobiernos progresistas, todo lo contrario, estos han apostado a aumentarlo (Gudynas, 2009). No obstante, existe una diferencia fundamental entre extractivismo y el

neoextractivismo progresista¹² que vienen desarrollando los nuevos gobiernos, y es la participación activa del Estado en la renta y el uso del excedente para programas sociales.

El neoextractivismo progresista mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y en el que, si bien el Estado juega un papel más activo y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos (Gudynas, 2009, p. 188).

Los gobiernos progresistas o de izquierda, manejan un discurso encaminado hacia la reivindicación del extractivismo mediante el fortalecimiento del Estado con pretensiones industrialistas y desarrollistas. El neoextractivismo progresista se vuelve fundamental para el desarrollo de los países.

1.3. El Estado como mega-actor

Con las políticas de mínima intervención estatal de la época neoliberal, el Estado fue perdiendo control sobre sus recursos naturales. Era el mercado que por sí mismo se encargaba de regular las interacciones de las empresas. No existía un control real sobre las regulaciones ambientales y menos aún, una participación de su renta. Existía pérdida de soberanía sobre sus territorios y con ello, de sus recursos.

Con el neoextractivismo, el Estado se convierte en un actor relevante de la economía nacional, un mega-actor que regula las actividades extractivas en su territorio, recupera el control de sus recursos con el establecimiento de reglas más claras. En algunos casos, “los nuevos gobiernos renegociaron contratos, elevaron las regalías y tributos, y potenciaron el papel de sus empresas estatales” (Gudynas, 2009, p. 95). Ejemplos de las empresas estatales

¹² Entre las actividades del neoextractivismo se encuentran: la minería a cielo abierto, explotación de hidrocarburos, expansión de la frontera pesquera y forestal, aquellas ligadas al nuevo sistema agroalimentario, como los agro negocios y biocombustibles, además los proyectos de infraestructura previsto por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) (Svampa, 2013 y Gudynas, 2009).

que juegan un papel fundamental en la extracción de los recursos, son: YPFB en Bolivia, PDVSA de Venezuela, Petrobras de Brasil y ANCAP en Uruguay.

En los últimos diez años de gobiernos progresistas, se reformuló la institucionalidad del Estado para poder inducir directamente en el desarrollo, estableciendo una relación fuerte entre el Estado y la sociedad. El Estado se volvió más efectivo en captar el excedente, estableciendo un vínculo entre la extracción y planes sociales para la disminución de la pobreza. Por esta razón, los gobiernos plantean que no pueden dejar las actividades extractivas, ya que son dependientes para seguir con la realización de esos planes.

Es importante destacar que el Estado, a partir de políticas sociales y de la inclusión simbólica, política y cultural, presenta una mayor capacidad para generar cohesión social. El desafío de la inclusión social, el reconocimiento y valoración de la identidad cultural y la construcción de la ciudadanía política y social forman parte de la agenda de varios Estados nacionales bajo el proyecto progresista. En otros términos, ya “no es posible afirmar que hay una relación frágil entre Estado y sociedad como sostenían algunos estudios y en algunos países” (Aguñada & Rodríguez, 2013, p. 48). Por lo que el retorno a la centralidad del Estado, es para hacer más eficiente el neoextractivismo y así captar más recursos económicos.

2. Socialismo de siglo XXI y la naturaleza.

Muchos de los gobiernos progresistas se identifican con la ideología del Socialismo del siglo XXI, una ideología que pretende ser revolucionaria y rechaza el modelo capitalista. No obstante, sus principales defensores no asumen postulados claros sobre la preocupación del medio ambiente.

Gudynas (2010) examina las formulaciones de los más conocidos promotores del Socialismo del siglo XXI, entre ellos, Borón (2008), quien postula que es indispensable la transición a un socialismo y plantea para esta transición dos listas con cambios que se deben realizar. Primero, la salida al neoliberalismo, para ello es necesario romper con las políticas impuestas del Consenso de Washington, mantener una postura antiimperialista, reivindicar la toma del poder y rescatar las repuestas frente a la globalización. Segundo, propone la reconstrucción del Estado, anulación de la deuda externa, combatir la pobreza, inversiones

públicas, reforma agrarias, entre otros. Pero al plantear esta nueva estrategia de desarrollo Borón no incluye en ninguno de sus postulados la problemática ambiental.

Otro defensor del Socialismo del siglo XXI es Dieterich (2008), quien abarca entre sus postulados elementos como un nuevo desarrollismo, una economía que es planificada y basada en la equivalencia de los valores, un papel destacado para los movimientos sociales, democracia participativa, y un internacionalismo que descansa en bloques regionales de poder. Pero a pesar de que muchos de sus postulados tienen el potencial de incluir al medio ambiente, no lo hace.

Por su parte, Monedero (2008) sostiene que los socialistas deben enfocarse en la sustentabilidad y el ecologismo, no obstante no detalla las implicaciones ambientales, ni define a qué se refiere con esos enfoques.

Finalmente, Moulian presenta una estrategia de cambio enfocada en la transformación, en la que el socialismo sería la socialización del poder político, bajo una democracia participativa, una nueva economía y un cambio cultural hacia el ser y la comunidad. Pero al igual que Dieterich, si bien presenta postulados que tienen gran potencial para una profundización en temas ambientales, no hace un análisis de la cuestión ambiental.

En conclusión, a pesar de que entre los más importantes analistas del Socialismo del siglo XXI se quiere romper con los postulados clásicos del capitalismo, y proponer otra forma de desarrollo, se olvidan postulados trascendentales de la temática ambiental o apenas se los menciona. Sin embargo, para un modelo de desarrollo en Latinoamérica se debe “tomar en cuenta las raíces histórico-culturales y el ambiente natural de nuestros pueblos de base” (Fals, 2007. En: Gudynas, 2010), por lo tanto, incluir el tema ambiental como central.

3. Neoextractivismo progresista y la naturaleza

“¿Existe realmente la posibilidad de desarrollarse económicamente sin causar daños a la naturaleza?, ¿Se puede extraer grandes volúmenes de recursos naturales sin afectar al ecosistema donde se encuentran esos recursos? O, si estos gobiernos¹³ anuncian la renovación, apelan a la justicia y la solidaridad, ¿por qué siguen destruyendo la naturaleza?”.
(Gudynas, 2010).

Muchos de los nuevos gobiernos en Sudamérica se autodenominaron progresistas por las renovaciones en cuanto a políticas sociales y ambientales. Sin embargo, la evidencia muestra el aumento de actividades extractivas que plantean, como lo menciona Anzieta (2013), un dilema falso entre desarrollo y conservación. Falso dilema en tanto se aprecia que no existe una preocupación real sobre el cuidado de la naturaleza, en consecuencia no existe tal dilema, sino más bien casi explícitamente se da prioridad al desarrollo económico a pesar de los daños ambientales.

Gudynas (2009) plantea que en el neoextractivismo se mantienen, y en algunos casos se han acentuado los impactos sociales y ambientales, y que además las acciones para enfrentarlos y resolverlos todavía son inefectivas, y en ocasiones se han debilitado (Gudynas, 2009, p. 205). Este es un contexto muy complicado para la naturaleza, pues el Estado es el que debe proteger y velar por los cuidados de la misma, es el que ahora explota sus recursos.

Muchas veces los problemas ambientales no son abordados como tales, se los minimiza o peor aún, se los presenta como problemas que deben ser aceptados para un mayor desarrollo del país (Gudynas, 2010). La naturaleza se la coloca en una posición de sacrificio ante las necesidades de los gobiernos para seguir con el “desarrollo”. Por ejemplo, en el Estado de Zulia en Venezuela, cuando gobernaba Chávez, se denunció que se convirtió en una “zona de sacrificio minero petrolero” (García-Gaudilla, 2009. En: Gudynas, 2009, p. 205). Por otro lado, muchas áreas protegidas están siendo intervenidas, muy a pesar de los fuertes impactos en la biodiversidad.

¹³ En referencia a los gobiernos progresistas.

Otro problema que enfrenta la conservación de la naturaleza con el neoextractivismo progresista, es la poca importancia de la discusión sobre los impactos ambientales que genera la actividad frente a la discusión de cómo distribuir su renta. Desde los gobernantes hasta numerosas poblaciones que van a ser afectadas, centran su discusión sobre qué o a quién va a beneficiar los ingresos de las actividades extractivas.

En conclusión, una economía que está basada en la apropiación de los recursos naturales va a tener grandes daños ambientales a pesar de que su extracción sea llevada a cabo por gobiernos progresistas. Siempre va a existir tensión entre el extractivismo y la conservación de la naturaleza. Y como lo demuestran los impactos ambientales que se han dado en la región en los últimos años, en los gobiernos progresistas “no ha existido una preocupación sustantiva y programática por el cuidado de la naturaleza” (Gudynas, 2010, p. 61).

4. Ecuador y el extractivismo

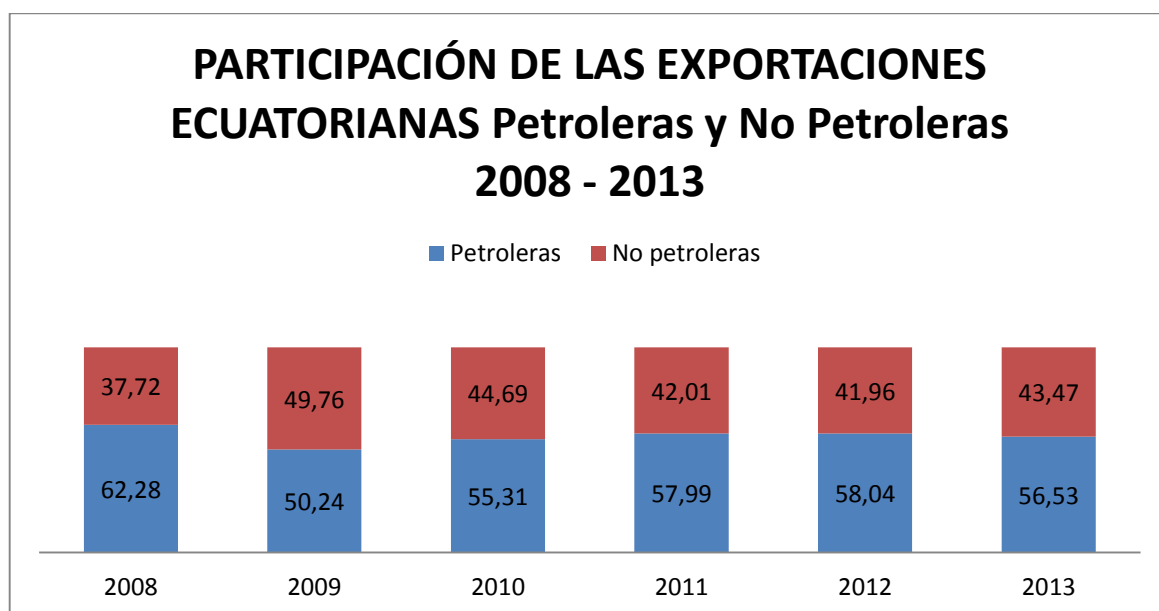
4.1. Dependencia al petróleo

Es larga la historia del Ecuador y la dependencia del petróleo. En 1972 cuando se extrajo el primer barril del petróleo, hubo júbilo en todo el país, una caravana desfiló por las calles de Quito con un barril de petróleo. Para aquella época era el inicio del progreso y salida del Ecuador de la pobreza.

Han pasado varias décadas y el Ecuador ha acentuado su dependencia. El petróleo es uno de los componentes más importante en la economía, constituyendo el principal producto de exportación y fuente de ingreso para las arcas del Estado. Entre el 2008 y 2013 las exportaciones de petróleo representaron el 57% del PIB.

El siguiente gráfico muestra la tendencia de las exportaciones petroleras y no petroleras del Ecuador en el período 2008-2013.

Gráfico N° 6. Participación de las exportaciones ecuatorianas petroleras y no petroleras



Fuente: (PRO ECUADOR, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

La renta petrolera y los impuestos constituyen los ingresos fiscales más importantes en el Ecuador. El país se benefició de los altos precios internacionales del petróleo, recibiendo en el periodo 2007-2012 por exportación de petróleo \$ 58.978,0 millones de dólares, aunque su participación real fue de \$ 23,7 mil millones de dólares, mucho más alta que en los períodos anteriores (Dávalos, 2010).

Tabla N° 2. Ingresos fiscales totales. Período 2000-2012. En millones de USD.

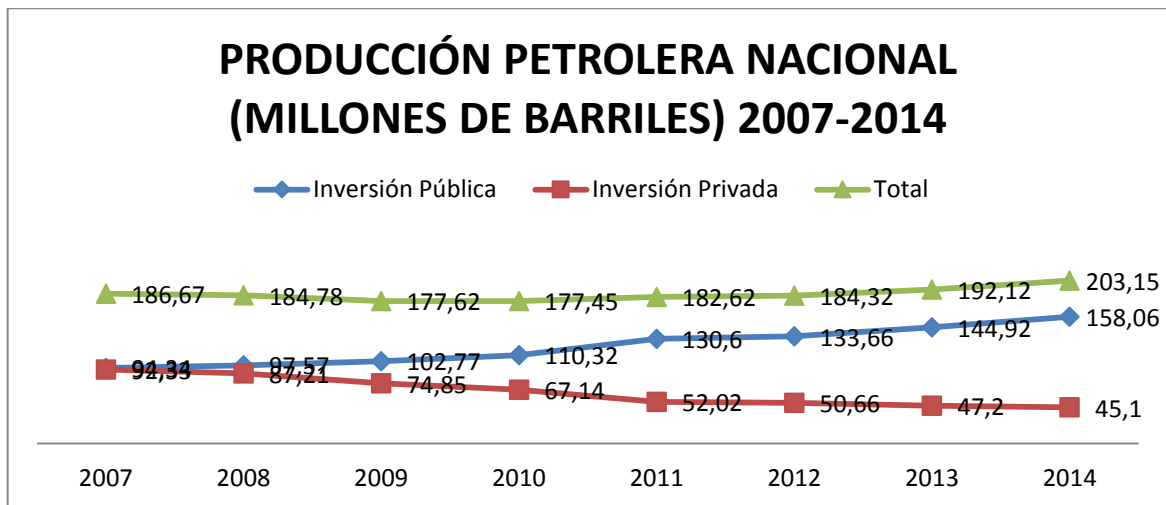
Años	Ingresos petroleros	Ingresos fiscales petroleros	Ingresos fiscales Petroleros como % de ingresos totales por exportación de petróleo	Ingresos no petroleros	
				Impuestos directos	Impuestos indirectos
2000	2.144,0	1.248,80	58.2	445,10	820,10
2001	1.722,3	1.256,00	72.9	434,30	1283,90

2002	1.839,00	1.324,00	71.9	435,20	1497,00
2003	2.372,30	1.555,40	65.5	516,20	1579,60
2004	3.898,50	1.319,40	33.8	605,60	1717,00
2005	5.396,80	1.574,00	29.1	768,90	1966,50
2006	6.934,00	1.519,20	21.9	941,50	2237,30
2007	7.428,30	1.104,10	14.8	1108,80	2471,90
2008	10.568,30	4.400,80	41.6	2338,60	2824,90
2009	6.284,10	2.298,20	36.5	2517,50	3018,50
2010	8.925,50	3.917,30	43.8	2353,10	3552,80
2011	11.799,90	5.971,40	56.6	3030,00	3960,50
2012	13.971,90	6.085,60	43.5	3312,90	4883,80

Fuente: (Dávalos, 2010)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

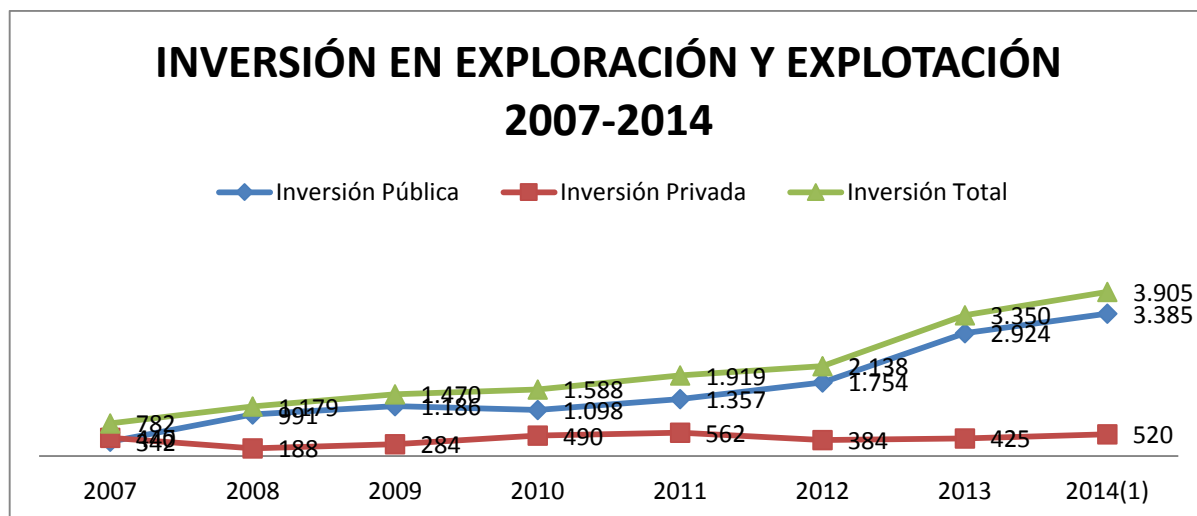
Gráfico N° 7. Producción petrolera nacional



Fuente: Informe de gestión 2014 - Ministerio de Hidrocarburos

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

Gráfico N° 8. Inversión en exploración y explotación.



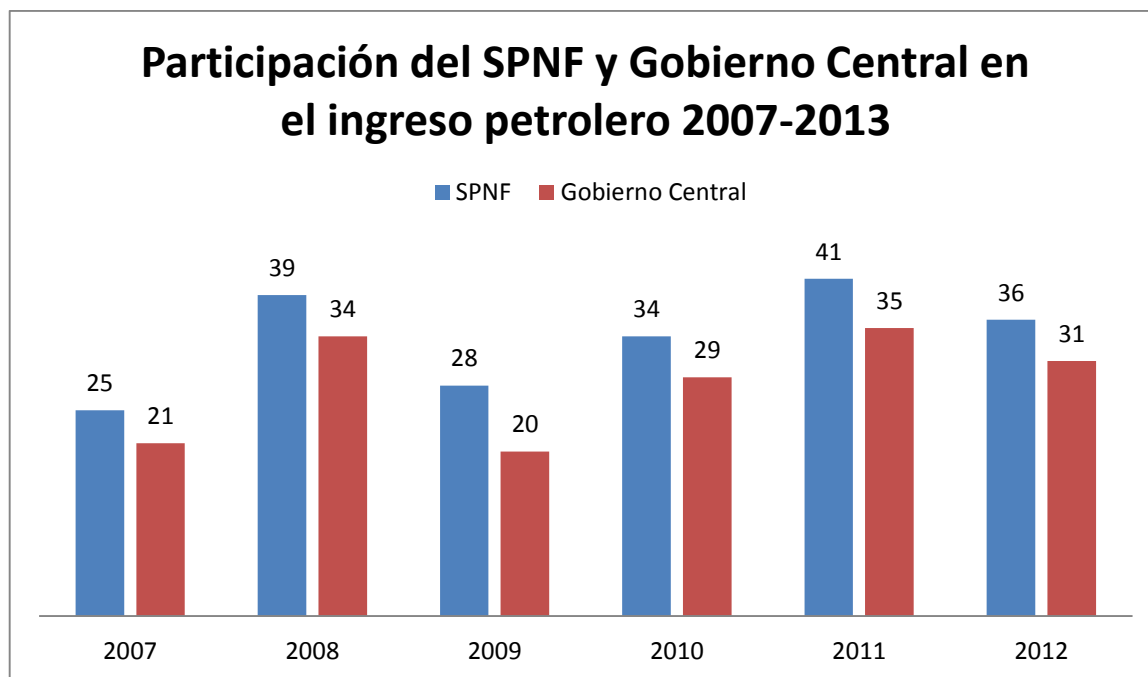
Fuente: Ministerio de Hidrocarburos

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

Desde el 2007 en Ecuador, el Estado ha sido el mayor inversor en la exploración y explotación petrolera, con una inversión total de USD 12.018 millones en el período 2007-2013 (Ministerio de Hidrocarburos, 2015). La inversión se dirige hacia la expansión de la industria petrolera, puesto que además de la inversión estatal, el gobierno ha dado en licitación varios bloques al sur oriente del Ecuador, consolidando la industria petrolera y la sostenibilidad de los ingresos del Estado por parte del petróleo.

El gráfico N° 9 muestra la participación del Sector Público No Financiero (SPNF) y el Gobierno Central del ingreso petrolero 2007-2013. Las cifras demuestran la importancia de los ingresos petroleros para el gobierno.

Gráfico N° 9. Participación del SPNF y Gobierno Central en el ingreso petrolero.



Fuente: Banco Central

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

Según el Banco Central del Ecuador, la dependencia petrolera en el Producto Interno Bruto (PIB) pasó en las últimas cuatro décadas del 1,3% en 1972 al 17,8% en 2011 (El Comercio, 2012). Esto es especialmente grave para la Amazonía puesto que en Ecuador “en contraste con otros países exportadores de petróleo, casi la totalidad del crudo extraído proviene de la Amazonía, acarreado un importante costo ambiental, social y cultural, en gran medida irreversibles” (Herbert, 2010. En: Vallejo, Larrea, Burbano, & Falconí, 2011). Además es grave para la economía que es especialmente susceptible a los altos y bajos de los precios del petróleo que no se rigen como el resto de *commodities* por la oferta y demanda, sino por diversos factores exógenos, que son hasta especulativos.

A pesar de estos problemas, en el caso del Ecuador, el petróleo es el medio de inserción en la globalización (Fountaine, 2010). Al no tener una política monetaria propia y depender del dólar, es necesario aumentar las exportaciones, en este caso de petróleo, para obtener ingresos de divisas.

Entre las propuestas de campaña de Rafael Correa en el 2006, el petróleo ya jugaba un rol fundamental, planteando varias propuesta en los ámbitos de salud, educación, empleo y vivienda con el financiamiento de la renta petrolera. Entre las propuestas que explícitamente hace mención a la renta extractiva está la de vivienda.

Como parte de su programa Socio PAIS, Rafael Correa ofrece incrementar el bono de la vivienda (programa que ya tiene el Estado) de \$ 1.800 a \$ 3.600. El dinero se entregará a quienes quieran construir una vivienda de menos de \$ 20 mil o quieran ampliar la que ya poseen. El candidato espera edificar 100 mil viviendas por año para lo cual necesitará \$360 millones que, según sus planes, provendrán de los excedentes petroleros¹⁴ (El Universo, 2006).

Por esta razón necesitaba, entre otras cosas, ampliar la industria petrolera y en sus planes siempre estuvo la explotación de los campos del Yasuní ITT. Es así que formuló la siguiente propuesta:

El postulante de PAIS quiere que la empresa estatal Petroecuador se convierta en una sociedad anónima. Prevé fortalecerla para que pueda competir en inversiones con las empresas petroleras privadas. No renegociará los contratos, sino que aplicará la Ley de Hidrocarburos vigente. Espera desarrollar grandes proyectos como la exploración de los campos ITT y del suroriente del país¹⁵, además de la construcción de nuevas refinerías (El Universo, 2006).

La propuesta era clara, mayor inversión social con la renta extractiva. La propuesta de Rafael Correa era llevar a cabo una extracción sustentable y con fines redistributivos. Y así lo manifestó en varias intervenciones como la siguiente: “A mí que no me vengán a decir que no voy a dar educación y salud a nuestra gente, de que no podemos sacar nuestro petróleo en reservas porque hay un impacto ambiental... el desafío es minimizar el impacto ambiental” (El Comercio, 2007). Estas propuestas siguen la tendencia de los gobiernos progresistas de la región de explotar para financiar los planes sociales.

¹⁴ El Subrayado es mío.

¹⁵ El Subrayado es mío.

Y ya en el 2013, en le PNBV, el presidente Correa es claro en usar el extractivismo para salir del extractivismo: hacer realidad la consigna de “sembrar el petróleo” para enfrentar, en condiciones estructurales distintas, la etapa pos-petrolera (SENPLADES, 2013, p. 82).

La razón fundamental del porqué se sigue aceptando la extracción de petróleo es el alto índice de pobreza existente en el país y la promesa histórica de que el petróleo va a sacarnos de ella. Pero es importante recalcar, tal como lo muestra la tabla N° 2, que la Amazonía a pesar de ser la región donde se encuentran casi todos los bloques petroleros, es la región más afectada por la pobreza, por una deficiente redistribución de la riqueza. En el año 2006, la pobreza fue de 38,28% y la extrema pobreza 12,86%. Para el primer trimestre del 2015 el índice de pobreza fue de 22,01% y la extrema pobreza 7,36% a nivel nacional (INEC, 2015). Lo cual significa una disminución significativa con el anterior período. Sin embargo, el problema todavía está latente y el petróleo seguirá siendo un medio que utilicen los gobiernos para tratar de combatirla.

Tabla N° 3. Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995-2006 <como porcentaje de la población>

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza	Pobreza	Extrema pobreza
Región								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,3	52,85	15,98	40,1	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,2
Amazonía	60,57	23,8	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,6
Área								
Campo	63	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,8	36,39	7,99	24,88	4,78

Nacional	39,34	13,8	44,74	18,7	52,18	20,3	38,28	12,86
----------	-------	------	-------	------	-------	------	-------	-------

Fuente: PNBV 2009-2013

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

A principios del gobierno de Rafael Correa, sus funcionarios veían a la explotación petrolera como un imperativo para combatir la pobreza. Y con respecto a la iniciativa Yasuní ITT, muy difícil de implementarla. El 24 de abril del 2007, Carlos Pareja presidente de Petroecuador, expresó en informe de Teleamazonas:

En lo personal lo veo muy difícil, pero quiero equivocarme, quiero pensar que hay países como Noruega que dicen que sí pueden hacer, si es así, quedamos a la espera del cheque lo antes posible porque el hambre no espera, porque no es posible tener 20 o 25 mil millones de dólares bajo tierra en un bloque y arriba tener miseria, desempleo migración, hambre, ahí hay un dinero que hay que explotarlo ahora¹⁶ (Universo, 2007).

Posteriormente, el 11 de mayo del 2007 en una entrevista en Teleamazonas presionaba, en nombre de reducir la pobreza, explotar el Yasuní ITT:

Me parece indolente que haya gente que diga no al ITT, cómo atendemos las necesidades del país. El ITT tiene 190 mil hectáreas, y nosotros necesitamos 100 hectáreas para extraer ese crudo y ante la necesidad que tiene el país de salud, educación, tanta pobreza, desempleo, migración, me parece indolente que haya gente que diga no al ITT, y, entonces cómo hacemos para atender las necesidades del país (Panchora, 2010).

En conclusión, como lo afirma Fountaine (2010), “La conservación del medio ambiente no constituye en sí una apuesta electoral, en países donde la satisfacción de las necesidades vitales de la población predomina por encima de los valores post-materialistas y la reforma institucional” (Fountaine, 2010, pág. 260). Mientras existan grandes desigualdades en el país y la pobreza acapare a un gran porcentaje de la población, la naturaleza será afectada por

¹⁶ El subrayado es nuestro

actividades extractivas que se utilicen como medio para erradicar la misma, sean efectivas o no. Por esto, desde un inicio en Ecuador, la extracción petrolera fue vista como el principal motor para el cumplimiento del nuevo proyecto político.

4.2. Reprimarización de la economía

Debido al boom de las *commodities* el Gobierno ecuatoriano ha apuntado a la exportación de materias primas que han dejado grandes réditos económicos. Uno de los ejes de desarrollo es la minería. En el 2007, en un enlace radial el presidente Rafael Correa se pronunció en referencia a la minería de la siguiente manera:

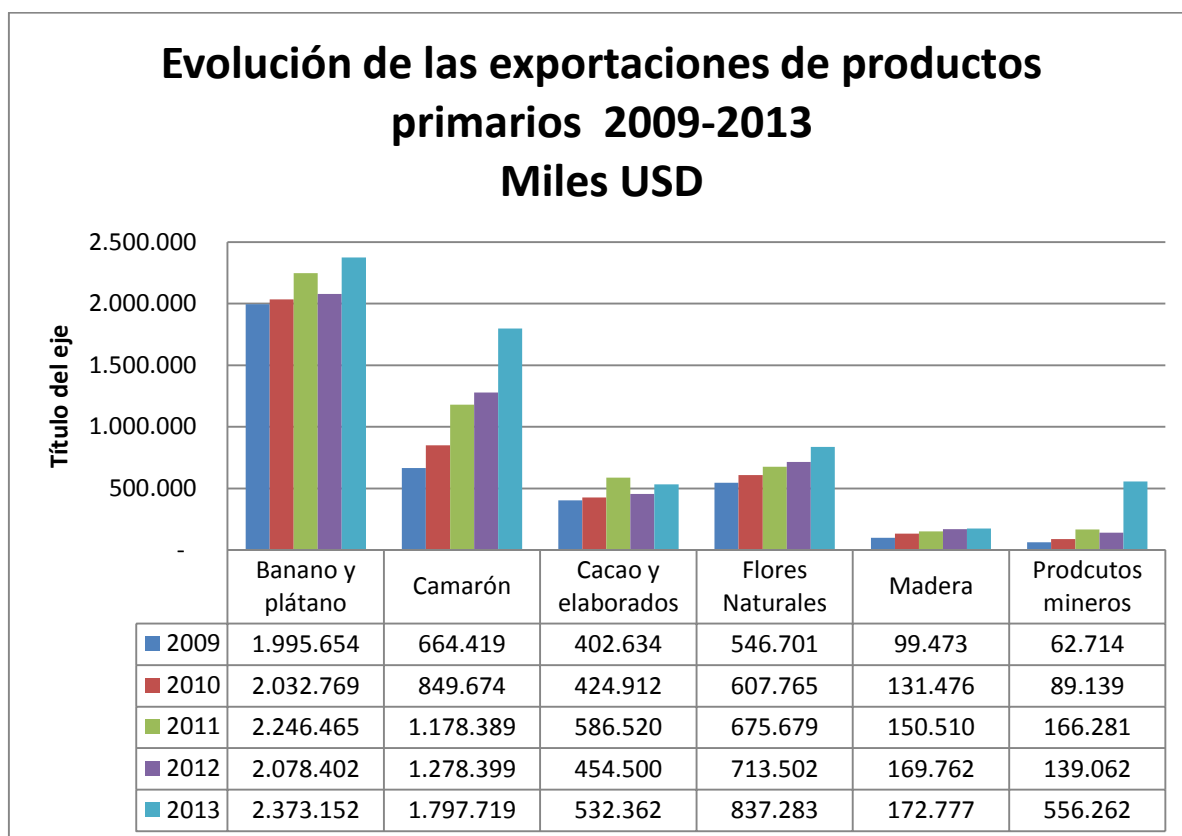
¿Cómo financiamos el desarrollo?, indagó a la audiencia (...) Y su respuesta se inclinó a la explotación minera: “Son 100 mil millones de dólares en cobre” dijo al referirse a la reserva de dicho metal en la provincia de Zamora. (...) “el impacto ambiental que nos afectaría a todos debemos soportarlo” al plantear que no hay manera de obviar el factor costo beneficio, si se quiere acabar con la pobreza de la mayoría de los ecuatorianos (Ecuador Inmediato, 2007).

El factor costo-beneficio ha estado presente a lo largo de su gestión, la exportación de grandes volúmenes de materias primas permiten un ingreso inmediato de recursos económicos, y estos son percibidos como grandes beneficios, ya que a los mismos no se le restan muchos de los costos o pasivos ambientales.

Muchas *commodities* son parte de la reprimarización de la economía, los productos tradicionales de exportación han tenido una tendencia creciente en los últimos cinco años. El banano y plátano de 1,995 millones en el 2009, pasaron a 2,373 millones en el 2013. La tendencia continúa para el caso de los camarones, que pasaron de 664 millones en el 2009 a 1,278 millones en el 2012. Otro producto primario es el cacao y elaborados, que aunque no tuvo la misma evolución que el banano y camarón, tuvo un crecimiento sostenido, que pasó en el 2007 de 402 millones a 532 millones en el 2013. El atún y pescado pasó de 233 millones en el 2009, a 265 millones en el 2013. El café y elaborados en el 2007 registraron exportaciones por 139 millones, que pasaron a 219 millones en el 2013. De igual manera los productos no tradicionales como las flores han crecido sostenidamente pasando de 99,473 en el 2009 a

172,77 en el 2013. Y los productos mineros han presentado una mayor evolución frente a las demás *commodities*, de 62,714 en el 2009 a 556.262 en el 2013. (PRO ECUADOR, 2014). Notoriamente el principal producto de exportación continúa siendo el petróleo.

Gráfico N° 10. Evolución de las exportaciones de productos primarios



Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE (PRO ECUADOR, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

En consecuencia, se ha consolidado una matriz primario exportadora, que sigue la tendencia de los gobiernos latinoamericanos, lo cual solo ha retrocedido el proceso de industrialización y sobre todo el anhelado cambio de matriz productiva. Actualmente, esto es más preocupante debido a la crisis de China que está llevando a la caída de los precios de las *commodities* y a la poca inversión para un cambio de matriz productiva. La reprimarización de la economía lleva a la vulneración de la economía a largo plazo.

Gráfico N° 11. Principales productos exportados por Ecuador al mundo.



Fuente: Banco Central del Ecuador, BCE (PRO ECUADOR, 2014)

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

CAPÍTULO III: EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO EN ECUADOR

En Ecuador, en 2005 aparece en la palestra política Rafael Correa, un político que pretendía marcar ruptura con la lógica imperante en occidente, en el que el desarrollo se encontraba profundamente ligado al crecimiento económico. Con ideas progresistas, en 2006 gana las elecciones con un margen amplio contra su oponente, 56,67% frente a 43,33% de Álvaro Noboa (Tribunal Supremo Electoral, 2006), lo cual demostraba el anhelo de un cambio por parte de los ecuatorianos.

Para este proyecto de cambio y en cumplimiento de lo establecido en la Constitución del 2008, el Presidente de la República¹⁷ diseñó y presentó el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2007-2010 que serviría como directriz de su gobierno. El Plan es un instrumento establecido en la Constitución, de cumplimiento obligatorio y que determina las políticas, planes y proyectos por ser desarrollados. De acuerdo con el mismo se asignan los recursos y presupuesto del Estado. El plan es plurianual y se presenta cada mandato por lo que en los siguientes períodos de gobierno se han elaborado dos planes más, llamados Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), en el que se puede observar su progreso.

Entre los proyectos presentados en el PND se encuentra el cambio de matriz productiva, que a lo largo de su gobierno se ha ido consolidando incrementalmente y que actualmente se ha transformado en una política transversal del gobierno.

¹⁷ **Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.
7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

En el siguiente capítulo se describe el nuevo modelo de desarrollo ligado al Buen Vivir, que se encuentra plasmado en la Constitución y planes nacionales de desarrollo. Del mismo modo se analiza la política de cambio de matriz productiva, misma que representa la política para llegar al nuevo modelo de desarrollo, así como la legitimación del extractivismo en nuestro país.

1. Marco constitucional:

1.2. Establecimiento de una nueva Constitución

Con la llegada de Alianza PAIS junto a Rafael Correa se abrieron numerosas ventanas de oportunidad. Uno de los eventos que fueron fundamentales para generar estas ventanas de oportunidad, fue la aprobación de una nueva Constitución en el 2008. La Constitución estableció un conjunto de nuevas normas, entre estas, un nuevo modelo de desarrollo, con un rol protagónico del Estado en su planificación y nuevos derechos y garantías.¹⁸

De esta manera, se fortalece el sistema nacional de planificación que se orienta a la consecución del Buen Vivir.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la

¹⁸ Es importante destacar que todas las leyes y políticas públicas deben enmarcarse dentro del conjunto de normas establecidas en la Constitución de la república, ya que la misma determina el ordenamiento jurídico de un Estado.

interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Así, se reformó el marco jurídico para fortalecer al Estado, y sea el que incida directamente en la planificación para el desarrollo.

1.1.1. Sectores estratégicos

Otro cambio dentro de la Constitución del 2008 fue el control del Estado sobre los sectores estratégicos, y así reservar la propiedad y administración del gobierno central sobre los recursos del país. La Constitución del Ecuador establece los sectores estratégicos por su importancia, entre ellos se encuentra el petróleo.

Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Art. 317.- Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

Es así que el Estado toma la rectoría de la planificación del desarrollo con el manejo de los recursos estratégicos, para manejar la renta y así financiar los planes de desarrollo, aunque los sectores estratégicos están ligados por su capacidad de ingresos económico. Con esto se fortalece la presencia del Estado dentro de la sociedad.

2. Sumak Kawsay: ¿Alternativa al desarrollo o alternativa de desarrollo?

Antes de analizar si el Sumak Kawsay es alternativa al desarrollo o alternativa de desarrollo, es preciso contextualizar a qué se refiere el desarrollo.

Este concepto que actualmente atraviesa nuestras formas de pensar y de ser, nuestra episteme, no fue parte de los pueblos originarios de Latinoamérica, sino formó parte con la colonización y entró con mayor fuerza en los años 50.

Es un discurso creado en occidente, desde una perspectiva euro-centrista, por lo tanto se asienta en categorías occidentales con sus máximas de progreso y razón, categorías que no son propias de la región y que enmarcaron los imaginarios sociales de la población.

El desarrollo se convirtió en la panacea de todos los males para los países del sur agobiados por los problemas sociales, como problema medular la pobreza. Se presentaba como la mejor vía para erradicar dichos problemas, y sobre todo, alcanzar los niveles de vida de los países occidentales, marcados como ejemplo de países desarrollados.

Así se estableció que existe un estado de desarrollo a ser alcanzado y un estado de subdesarrollo a ser superado (Acosta, 2008). El mecanismo, crecimiento económico, el cual se convirtió en eje central de la política pública de los países de la región. Los países se enfocaron en el crecimiento de su PIB y la industrialización.

Desde una concepción antropocéntrica, el paradigma del desarrollo sitúa al hombre sobre las demás especies y por lo tanto capaz de apropiación de la naturaleza. En torno a esto, se ha dado un crecimiento económico a expensas de la explotación de la naturaleza, el problema radica en que el crecimiento es percibido como ilimitado, y la naturaleza fuente de ese crecimiento.

En resumen la concepción de desarrollo impuesta "privilegiaba el crecimiento económico, la explotación de recursos naturales, la lógica del mercado y la búsqueda de satisfacción material e individual por sobre cualquier otra meta" (Arellano, 2013).

Sin embargo, en la década de los noventa con el fracaso del desarrollo, puesto que aumentaron los problemas que se suponía el desarrollo iba a solucionar, además de la caída del socialismo, y el debilitamiento de los movimientos obreros sindicales y de izquierda, surgen nuevos movimientos subalternos con alternativas a la crisis civilizatoria, que cuestionan la idea misma del desarrollo, y del crecimiento económico en detrimento de la naturaleza, llevando a la búsqueda de varias soluciones innovadoras.

Desde una posición anti-colonial y de reivindicación de sus paradigmas, de sus formas de vida y pensamiento. Los movimientos sociales y la intelectualidad crítica en el sur global

reclaman una ruptura epistemológica con el pensamiento dominante occidental, con el rezago colonial, con el eurocentrismo y el pensamiento racionalizado (Quijano, 2001; Escobar, 2007; De Sousa Santos, 2010. En: Sacher & Baez, 2014).

Entre las alternativas al desarrollo que se han planteado como críticas al modelo civilizatorio hegemónico, están: Swaraj y Apargrama en la India, Ubuntu en África y Sumak Kawsay desde los pueblos indígenas de Latinoamérica o de Abya Yala¹⁹ (Acosta, 2015), que han cuestionado las mismas bases de la sociedad capitalista y occidental.

El término Sumak Kawsay que fue acogido en el Ecuador, como lo argumenta el politólogo francés Matthieu Le Quang, no es una categoría epistémica ancestral (Le Quang, 2014). Sin embargo, es una propuesta de alternativa política basada en las prácticas constitutivas de los pueblos ancestrales que desarrollan una organización de vida diferente en oposición con aquellos modelos que han llevado al deterioro de la vida en comunidad y de la naturaleza. Para estos pueblos “no hay la concepción de un proceso lineal que establezca un estado anterior o posterior. No hay aquella visión de un estado de subdesarrollo a ser superado. Y tampoco un estado de desarrollo a ser alcanzado” (Acosta. En: Le Quang, 2009). Por lo tanto, “no existe el concepto de desarrollo” (Acosta & Gudynas, 2011).

En kichwa o quechua Sumak significa plenitud, y Kawsay, la vida en realización permanente. De ahí que su traducción sería vida en plenitud, un estado en que toda la comunidad vital se encuentra en armonía (Sacher & Baez, 2014). Aquí se establece una nueva forma de relacionarse con el mundo; una forma en la que un ser existe en relación a su comunidad, y no por fuera de ella; en la que la naturaleza es el espacio donde se reproduce la vida, y por lo tanto no puede ser sujeto de apropiación. En definitiva, es un paradigma totalmente nuevo, fuera de la ciencia, la razón, el progreso, el crecimiento económico, la pobreza, el desarrollo, y en general el tipo de relaciones que se han instaurado como únicos y verdaderos desde occidente.

¹⁹ Término proveniente del pueblo kuna en referencia a América antes de la colonización, que ha sido adoptado por varias organizaciones indígenas para desconstruir el término América.

Sin embargo, no surgió como una unidad acabada, por lo tanto, el término está aún en construcción. Así, dicho término está no solo en construcción sino además en disputa política (Le Quang & Vercountère, 2013), ya que al plantearse como una alternativa al desarrollo y ser el horizonte de la acción pública esta puede diferir de acuerdo con los sistemas de creencias de quienes quieran definirlo.

De acuerdo a Le Quang el término se nutre de varias corrientes: la culturalista, la ecologista y la ecomarxista. La primera corriente se refiere a que la noción del Sumak Kawsay proviene de los pueblos indígenas, y son ellos los detentores legítimos de estos saberes, exaltando la cultura indígena frente a la occidental. En esta corriente se resalta la vida comunitaria, incorporando a la naturaleza dentro de esta comunidad y la dependencia de los unos con los otros.

La segunda corriente es la ecologista, que parte de algunos de los postulados de la primera corriente, sin embargo, su fundamento es la protección de la naturaleza insistiendo en el “carácter depredador del sistema a partir de la explotación desmedida de la naturaleza” (Acosta, 2008 & Gudynas, 2011. En: Le Quang, 2014, p. 228). Por esta razón los principales autores de esta corriente defienden los derechos de la naturaleza, entre ellos, Alberto Acosta, quien en el 2008 logró que este aporte sea considerado dentro de la Constitución del Ecuador.

Su principal oposición son las actividades extractivas. En primer lugar, porque estas actividades generan economías vulnerables y ocasiona una inserción subordinada a la globalización. En segundo lugar, ocasionan graves impactos a los pueblos donde se desarrollan estas actividades; destruyendo sus entramados sociales y culturales, quitando soberanía al Estado y generando nuevas formas de dependencia. En tercer lugar, ocasionan graves impactos ambientales, muchos de estos irremediables. De ahí su lucha en contra de estas actividades, ya que las mismas entran en claro conflicto con lo que asumen como Sumak Kawsay, proponiendo un “decrecimiento planificado del extractivismo” (Acosta, 2015, p. 5).

La tercera corriente es la ecomarxista, que se define por su crítica hacia las estructuras socioeconómicas del capitalismo, por lo tanto hacia el mercado y el todo-Estado, así como hacia la sociedad de consumo y el productivismo. Esta corriente recoge algunos postulados de

las anteriores corrientes: de la culturalista, la dimensión comunitaria de la vida, pero no centra su oposición contra la cultura occidental. De la corriente ecologista, recoge los postulados sobre los derechos de la naturaleza y la transición hacia una sociedad post-extractivista. Sin embargo, existe una diferencia fundamental con la ecologista, es que de acuerdo con el ecomarxismo, los ecologistas se oponen radicalmente a las actividades extractivistas y ven a la abundancia de los recursos como una maldición, pero no proponen salida viable para el mismo. Debido a esto, los ecomarxistas ven a la abundancia de los recursos como una oportunidad para transitar a una sociedad postextractivista mediante la explotación de sus recursos naturales. Para ellos es necesario en primer lugar, conseguir los recursos económicos para la transición, y para la satisfacción de las necesidades materiales de base de toda la población para llegar al Buen Vivir.²⁰

Por lo tanto, si se parte del supuesto que la noción del Sumak Kawsay está todavía en construcción, no se puede dar una definición consensuada, ni si quiera dentro del mismo gobierno. Sin embargo, el concepto fue recogido por el movimiento PAIS que planteaba, entre otras cosas, poner fin a la lógica depredadora del medio ambiente. Dicho término mediante la inclusión en la Constitución de este modelo de desarrollo, adquirió un estatus oficial. En el preámbulo de la misma se establece como meta llegar al Buen Vivir. “Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay”.

Pero el Buen Vivir nació como propuesta política del gobierno de Rafael Correa por diversas reivindicaciones de una sociedad plural, y aunque se nutre principalmente del Sumak Kawsay, muchas veces entendidos como sinónimos; también lo hace desde el pensamiento occidental del Vivir Bien aristotélico.

En conclusión, el Sumak Kawsay es una propuesta alternativa al desarrollo entendido desde la concepción occidental como crecimiento económico, el Buen Vivir aunque recoge

²⁰ En la entrevista sobre cómo transitar al Sumak Kawsay realizada al politólogo francés Matthieu Le Quang, quien se define como eco-socialista, planteó dos preguntas que representa al contexto histórico del Ecuador para lograr pasar a una sociedad post-extractivista: “la pregunta no es ¿tenemos que parar o no la explotación petrolera? Sino la pregunta por ahora debería ser ¿se debe explotar en todas las zonas?” En referencia a las zonas con gran diversidad (Le Quang, 2015).

muchas nociones del Sumak Kawsay, parte de paradigmas occidentales de pensamiento, especialmente al momento de expresarlo en políticas públicas, y se lo plantea como modelo de desarrollo.

Debido a ello, varios dirigentes e intelectuales indígenas afirman que “el discurso del Buen Vivir impulsado desde el gobierno presenta divergencias filosóficas fundamentales con el Sumak Kawsay propuesto desde los pueblos y nacionalidades originarios” (Sacher & Baez, 2014, p. 242), ya que se lo entiende desde paradigmas occidentales, contrario a la ruptura epistemológica que exige el Sumak Kawsay.

A continuación, el Buen Vivir y Sumak Kawsay dentro de los principales instrumentos políticos del Estado.

A lo largo de la Constitución se elaboró el marco legal para alcanzar el Buen Vivir. Explícitamente está el Título II, segundo capítulo “Derechos del buen vivir” y el Título VII denominado “Régimen del buen vivir”.

Asimismo, en los planes de desarrollo se plasma el Buen Vivir como una alternativa de desarrollo, articulando sus objetivos para la consecución del Buen Vivir.

En el primer y segundo plan se plantea el Buen Vivir con pocas variaciones y se la define como:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno - visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo

público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros - entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido (SENPLADES, 2009, p. 6).

En el tercer plan además de seguir recopilando la noción del Buen vivir plasmada en los planes precedentes, se implementa la noción del “socialismo para el buen vivir”, que plantea que no solo se trata de cambiar las relaciones de producción, sino principalmente la mentalidad ciudadana (SENPLADES, 2013, p. 18).

El Buen Vivir es objetivo central de la política pública, entre los objetivos nacionales para alcanzar el Buen Vivir en el PNBV 2013-2017 se encuentran:

- Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global, y;
- Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

El objetivo 7 hace referencia a los derechos intergeneracionales, para lo que es necesario utilizar los recursos eficiente y sustentablemente para que no corran peligro los recursos de las siguientes generaciones. La naturaleza es el espacio donde se realiza la vida, por lo tanto, es deber de todos su cuidado.

En el marco de la consecución de este objetivo, la iniciativa Yasuní ITT (tema que se abordará en títulos posteriores) adquiere un lugar fundamental en la consecución del mismo²¹.

Ecuador pretende seguir manteniendo el liderazgo internacional en cuanto a la universalización de los derechos de la naturaleza y la consolidación de propuestas ambientales innovadoras para enfrentar el cambio climático, con énfasis en principios

²¹ Sobre este tema es importante acotar que en Agosto del 2013, cuando se da paso a la declaratoria de interés nacional de la explotación de los campos ITT, esto también representó la consecución del Buen Vivir. El aplazamiento de la moratoria sin la recaudación del dinero por parte de la comunidad internacional, según un folleto informativo de la asamblea nacional, representa “la postergación de la realización de los derechos constitucionales del Buen Vivir” (Asamblea Nacional, 2013), puesto que plantean que la única manera de garantizar efectivamente los derechos de la naturaleza es mediante la explotación de sus recursos actualmente, y con esto se conseguirá su cuidado a largo plazo. Es así que la consecución del Buen Vivir, puede ser tanto una moratoria petrolera como también su explotación.

de corresponsabilidad, tales como la Iniciativa Yasuní-ITT (SENPLADES, 2013, p. 222).

El objetivo 10 plantea superar el modelo primario exportador, por uno con mayor industrialización y una estructura productiva basada en el conocimiento y la innovación, para la construcción de un “sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo”. (SENPLADES, 2013, p. 292).

3. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional para el Buen Vivir: directrices de la política nacional

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 constituye una herramienta de planificación mandataria establecida en la Constitución 2008.

En el artículo 280 de la Constitución del 2008, establece la obligatoriedad de cumplimiento del Plan.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo establece los lineamientos para las políticas, programas y proyectos que se implementaran en el país. El PND luego denominado PNBV se sustenta en la disputa de recuperar la rectoría del Estado en la planificación nacional que anteriormente estaba directamente influenciado por el Consenso de Washington. Su desarrollo está enfocado en la articulación de las políticas públicas como condición para alcanzar el Buen Vivir. Por esta razón plantea una ruptura con el legado neoliberal que había ocasionado grandes problemas sociales, económicos, políticos y ambientales en el Ecuador.

3.1. Plan Nacional de desarrollo 2007-2009

En líneas generales, en su presentación, el primer Plan de Desarrollo PND 2007 – 2010 realiza una crítica contra la posición de los países del sur ante la economía mundial, como exportadores de materias primas. Del mismo modo crítica el debilitamiento del Estado, así como su incapacidad de generar desarrollo en el país y ser garante de derechos. Asimismo crítica el extractivismo neoliberal que acarreó muchos de los problemas sociales, económicos y ambientales del país, enfatizando además, en los problemas de distribución de la renta extractiva como un problema estructural.

Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales como la redistribución del ingreso jamás se consideraron en la agenda pública²² (...) (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 21).

Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petrolero sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes financieros necesarios para pagar el servicio de la deuda pública. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 34)

Entre los grandes desafíos para el desarrollo humano en el Ecuador está “Democratizar los frutos del desarrollo y crecimiento económico” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 41).

En consecuencia, con la necesidad de redistribuir la renta y la realización de otros proyectos, en el plan 2007-2010 se sientan las bases para fortalecer el Estado, siendo un agente activo de los procesos que se desenvuelven en el país, garante de los derechos y dinamizador del desarrollo. En lo concerniente al mercado, el nuevo Estado pretende recuperar su capacidad reguladora, debido a que en la época neoliberal se visibilizó la incompetencia del mercado en autorregularse a sí mismo, construyendo una arquitectura institucional fuerte que pueda sostener el proyecto. Por esta razón se planteó que “(...) es necesario ampliar la

²² Sobre el Plan Macroeconómico de Estabilización (Banco Central del Ecuador, 1992).

capacidad de regulación estatal de la economía” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, p. 67).

A lo largo del PND 2007-2010, se construyó un gran proyecto político, que serían las bases para las políticas públicas. Es una reconstrucción del Estado en el que este se vuelve un proveedor y de esta manera el agente principal del desarrollo. El PND 2007-2010 plantea estrategias donde se dispone a satisfacer las necesidades básicas de la población, que han sido relegadas por los gobiernos predecesores.

Existe una clara predisposición a mejorar la educación, la salud, las condiciones laborales, los problemas de vivienda, a mejorar la tecnología, a mejorar el sistema productivo, y en fin, un horizonte donde los problemas sociales sean superados. A lo largo del Plan se enfatiza la relación en armonía que se debe tener con la naturaleza y que todas las políticas deben tener un enfoque ambiental. Y junto a este enfoque, la superación del modelo primario exportador que ha llevado al país a estar en condiciones desfavorables en los intercambios económicos al nivel mundial.

Sin embargo, en el mismo PND 2007-2009 existen planteamientos que difieren de una relación armónica con la naturaleza. En primer lugar, dentro de los principios y orientaciones del Plan de Desarrollo, hacia una relación armónica con la naturaleza, utilizan terminología con mirada economicista, como son “proveedor de recursos” y “proporciona un conjunto de servicios” (SENPLADES, 2007, p. 51).

En segundo lugar, permite un extractivismo “responsable”, por esta razón se plantea que el mejor agente para encargarse de esta actividad es el Estado.

Existen áreas estratégicas para potenciar el crecimiento económico que sustenta el desarrollo humano (energía, petróleo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, minería, agua y desarrollo rural), de especial atención por parte del Estado. Para gestionarlas se consolidarán, mediante una ley, las empresas públicas que se consideren necesarias, capaces de administrar los recursos estratégicos de competencia del Estado, en forma independiente, rentable, transparente y sustentable, de acuerdo con los objetivos propuestos (SENPLADES, 2007, p. 68).

La inversión en sectores estratégicos (petrolero, energía, telecomunicaciones, recursos hídricos, ciencia y tecnología, infraestructura de transporte y puertos, y otras actividades con grandes barreras de escala o rendimientos marginales decrecientes), en los que la participación del sector privado ha probado ser insuficiente o socialmente ineficiente, es responsabilidad del Estado, para garantizar la soberanía energética y servicios eficientes y baratos a partir de los cuales se potencie la productividad y competitividad (SENPLADES, 2007, p. 255).

En tercer lugar, se fortalece la industria petrolera, para lo cual se estableció las siguientes políticas en el PND 2007-2010:

Política 11.14. Modernizar el sistema estatal de exploración, extracción, refinación y comercialización de petróleo así como expandir su capacidad y mejorar su eficiencia.

Entre sus estrategias constan:

1. Incorporación de nuevas reservas a la producción de Petroecuador mediante alianzas estratégicas.
2. Incremento de la producción de crudo.
11. Inversión en nueva exploración en campos probados, en asociación con otras empresas.
12. Inversión en recuperación secundaria y terciaria de campos maduros en asociación con otras empresas (SENPLADES, 2007, p. 272).

Política 11.19. Favorecer un desarrollo minero con participación de las comunidades locales y empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes), que garantice la sustentabilidad ambiental y encadenamientos productivos y fiscales.

Estrategia:

1. Reforma a la Ley de Minería con la participación activa de todos los sectores involucrados para definir un estatuto que concilie los intereses del desarrollo local, la

sustentabilidad ambiental, la participación del Estado y la rentabilidad de la inversión privada (SENPLADES, 2007, pp. 273-274).

Política 11.21. Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad.

Estrategia:

1. Reforma de las leyes de Presupuesto y de Transparencia Fiscal y establecimiento de presupuestos de gasto público con los criterios territoriales, descentralizados y equitativos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2007, p. 274).

Política 11.22. Fomentar la inversión extranjera directa (IED) selectiva, para potenciar producción y productividad de sectores estratégicos (petróleo, minería, energía, telecomunicaciones) y sectores en los que se requiere innovación tecnológica para proyectos de largo plazo (SENPLADES, 2007, p. 274).

Política 11.24. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, evitando la pérdida del poder adquisitivo del dólar, reduciendo la incertidumbre y ampliando las posibilidades de inversión social y productiva, y manteniendo la viabilidad de la balanza de pagos.

Estrategia:

4. Incremento de los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera y minera mediante la renegociación de los contratos de concesión que benefician a las empresas extranjeras (SENPLADES, 2007, p. 275).

En conclusión, aunque en muchas partes del Plan se trata de implementar las condiciones para un proceso de industrialización, se sigue afirmando una matriz primario exportadora. Con el fortalecimiento del Estado y la recuperación del control en los sectores estratégicos se consolidación una economía extractivista, fortaleciendo la industria petrolera y “los promisorios emprendimiento mineros del país” (SENPLADES, 2007, p. 63), concibiendo a su renta como base para la inversión social.

3.2. Plan Nacional de para el Buen Vivir 2009-2013

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 no se aleja de su predecesor, sigue formando un discurso pro naturaleza y además un proyecto político que parte de un desarrollo de la industria extractiva, para así satisfacer las necesidades que se le han negado históricamente al país.

En este Plan se menciona la siembra del petróleo, que luego en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se haría explícito con su metáfora de “sembrar el petróleo y cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento” (SENPLADES, 2013, p. 17).

Por otro lado, en este Plan se habla sobre la crisis mundial, y cómo hacer frente a ella. Para eso plantea:

La necesidad de maximizar las reservas petroleras y de diversificar la producción, incluyendo la generación de valor agregado a los bienes primarios, al igual que la diversificación de los mercados, son tareas urgentes que deben concretarse para reducir los efectos de los choques externos (SENPLADES, 2013, p. 45).

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se emplean la siguiente política para una diversificación productiva enmarcadas a un aumento de las actividades extractivas:

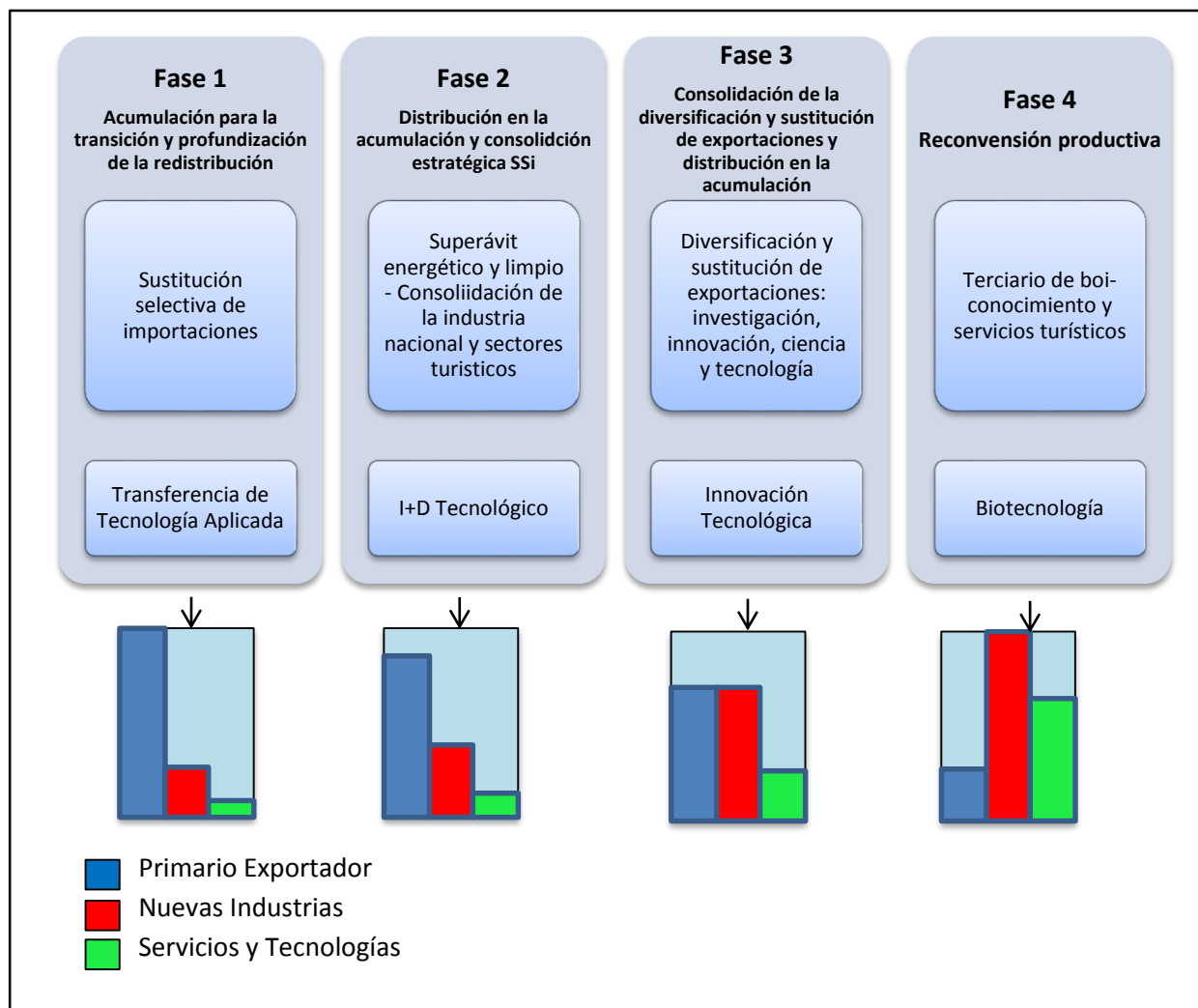
11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables (SENPLADES, 2009, p. 86).

Entre las metas se encuentran:

11.4.1 Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500.5 miles de barriles por día al 2013 (SENPLADES, 2009, p. 86).

11.4.3 Incrementar en un 79% la producción minera metálica (oro) en condiciones de sustentabilidad de pequeña minería al 2013 (SENPLADES, 2009, p. 86).

Gráfico N° 12. Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas



Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

En este gráfico proporcionado por SENPLADES, muestra la clara intención de reprimarización de la economía, legitimado por el discurso de que esos ingresos servirán para cambiar la matriz productiva. Aunque se plantea que es transitorio, el PNBV 2009-2013 propone en la primera fase la transformación en términos de acumulación. Para esto, continúa el Ecuador basando su economía en los ingresos por exportación de bienes primarios; pero se

profundiza en la redistribución²³. Además, se plantea para fortalecer la industria nacional y cambiar la matriz energética y productiva, iniciar un proceso de sustitución selectiva de importaciones, impulsar al sector turístico, y fomento de inversión pública (SENPLADES, 2009). En las siguientes tres fases el modelo de dependencia hacía la renta extractivista se mantiene pero va en descenso, hasta cambiar la matriz productiva.

El petróleo es visto como un sector estratégico altamente rentable y sostén de la economía. Esto es posible con un Estado fortalecido que no solo es un:

Ente regulador de la economía sino como redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica, es una condición indispensable para la justicia económica y el tránsito hacia otro modelo. Se trata de acciones y procesos, tales como la desprivatización y el control público de recursos e infraestructura -estratégicos y fundamentales-, como sustento material de la vida y como fuente de riqueza social; la planificación de la economía endógena para el Buen Vivir; (...) (SENPLADES, 2009, p. 330).

En conclusión, la reprimarización se muestra como un medio para llegar al modelo de desarrollo que permita el buen vivir. Este modelo está ligado a la intensificación de la industria petrolera para salir de una economía primario exportadora, produciendo un claro conflicto con una verdadera relación armónica con la naturaleza. Sin embargo, el gobierno hace coexistir el extractivismo y la protección a la naturaleza en una misma estrategia de desarrollo.

3.3. Plan Nacional de para el Buen Vivir 20013-2017

El último plan, es el PNBV 2013-2017, que actualmente se lo está implementando. En este Plan el cambio de matriz productiva se convierte en eje central de la política pública. El PNBV 2013-2017 contiene doce objetivos que tratan de fortalecer los objetivos ya planteados en el PND 2007-2010, de los cuales cinco se vinculan con el cambio de matriz productiva:

- Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible;

²³ Es la tendencia de los gobiernos progresistas de la región, consolidar el extractivismo pero legitimándolo con la inversión social.

- Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas;
- Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva;
- Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica, y;
- Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

Con esto, el énfasis en el cambio de matriz productiva se proyecta en recursos ilimitados, como el conocimiento.

La Revolución del Conocimiento, que propone la innovación, la ciencia y la tecnología, como fundamentos para el cambio de la matriz productiva, concebida como una forma distinta de producir y consumir. Esta transición llevará al país de una fase de dependencia de los recursos limitados (finitos) a una de recursos ilimitados (infinitos), como son la ciencia, la tecnología y el conocimiento (SENPLADES, 2013, p. 19).

Por lo que se hace necesaria primero reprimarizar la economía para llegar al modelo que se ha planteado en los planes de desarrollo; más extractivismo para salir del extractivismo.

Esta transición implica que la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables sea temporal y decreciente, en la medida de los requerimientos para financiar la emergencia de una nueva configuración socioeconómica, sostenible y sustentable, desde entornos innovadores, que garantice un proceso continuo de mejoramiento del bienestar de la población (SENPLADES, 2013, p. 63).

Por otro lado, frente a la disminución de las reservas de petróleo, entre otras cosas, se explotarán los campos que no han sido aprovechados.

El decaimiento del volumen de producción petrolera en los campos de mayor producción –campos maduros– obliga a anticiparse a la situación futura de falta del recurso petrolero y buscar alternativas de disponibilidad de recursos energéticos. Para ello, en el mediano plazo, se usan técnicas de recuperación mejoradas para el mayor aprovechamiento de los pozos petroleros existentes, el incremento de la productividad

en campos pequeños y la producción de reservas no aprovechadas²⁴ actualmente. De manera complementaria, la transformación de la matriz productiva requiere el incremento de la participación de gas natural en la matriz energética, para usar sus derivados en el sector industrial, lo que induce a campañas de exploración y explotación de gas natural (SENPLADES, 2013, pág. 75).

En conclusión, el PNBV 2009 - 2013 también presenta una propuesta extractiva, aunque sea como medio para obtener los recursos necesarios para un nuevo modelo de desarrollo pos - extractivista. Puesto que al ser el cambio de matriz productiva costoso, necesita recursos que se darán, en gran parte, por la exportación de grandes volúmenes de materias primas. De esta manera se hace imprescindible el extractivismo para cumplir con los planteamientos del PNBV.

4. Cambio de Matriz Productiva

La larga historia del Ecuador siendo exportador de materias primas se remonta a su colonización y, por diversos factores propios del sistema capitalista global casi incuestionables dentro del país, se ha mantenido la misma estructura por varios siglos. Como se analizó en títulos anteriores, desde inicios del periodo del gobierno de Rafael Correa, se planteó transformar la matriz productiva. Esta propuesta buscaba superar el modelo de generación de riquezas actual, el cual está basado en recursos naturales que es concentrador y excluyente, por un modelo democrático, incluyente y fundamentado en el conocimiento planteado como bioconocimiento (SENPLADES, 2012). Para esto, propone el PNBV, es necesario dar mayor valor agregado a la producción nacional.

Pero, ¿Qué es la matriz productiva? El folleto informativo sobre la Transformación de la Matriz Productiva de la SENPLADES, la define como:

La forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las

²⁴ Lo subrayado es mío.

actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, denominamos matriz productiva (SENPLADES, 2012, p. 7).

En conclusión, nuestra matriz productiva está basada en la exportación de materias primas sin valor agregado (primario-exportador). Esta matriz productiva, además de producir concentración de la riqueza, favorece la vulnerabilidad ante la fluctuación de precios internacionales, y la diferencia de estos en comparación con la materia prima que se exporta y los productos elaborados importados. Lo que ha ocasionado, según el gobierno, limitaciones determinantes para alcanzar el Buen Vivir.

Por esta razón, el gobierno ha planteado transformar la matriz productiva, que cambiaría nuestro modelo primario exportador por uno con una “producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como con servicios basados en la economía y la biodiversidad” (SENPLADES, 2012, p. 15). Esto es fundamental para pasar de una sociedad que principalmente explota sus recursos naturales a una que potencie y utilice los conocimientos y las capacidades de la población, generando un desarrollo endógeno del país, lo que permitirá tener un modelo de desarrollo sostenible a través del tiempo.

Para poder superar este patrón de acumulación, se dispuso que las políticas públicas se enfoquen en la consolidación y respaldo del cambio de matriz productiva, con especial atención en los ámbitos de infraestructura, creación de capacidades y financiamiento productivo. Ya en el 2013, el cambio de matriz productiva se convertiría en articulador de las políticas públicas.

4.1. Cambio de Matriz Productiva: articulador de las políticas públicas

Desde el Plan Nacional de Desarrollo del 2007 se trata de marcar distancia con el modelo neoliberal y entre las estrategias están la diversificación productiva. En el Plan Nacional 2009-2013 ya se establecen varias estrategias para el cambio de matriz productiva. Pero es en el PNBV 2013-2017 en el que se establece a la política cambio de matriz productiva como uno de los objetivos principales para alcanzar el Buen Vivir.

El Buen Vivir planteado en el PNBV 2013-2017, parte de una consolidación de una democracia sustantiva, la cual hace referencia a la protección de los derechos fundamentales de las personas, y sobre la base de ello se deben elaborar las políticas en todos los niveles. Así, la política de cambio de matriz productiva se encuentra recogida en el PNBV siendo transversal en la aplicación y consolidación de los objetivos del Estado. A su vez, el PNBV se enmarca en el cumplimiento de lo planteado en la Constitución de la República 2008.

Gráfico N° 13. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Elaboración: Andrea Bravo

Todas las políticas deben seguir estos lineamientos. La política de cambio de matriz productiva al ser una política nacional sirve de directriz de las demás políticas. “Estos instrumentos obedecen a una articulación entendida como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de

planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas” (SENPLADES, 2013, p. 34). Es así que la política de cambio de matriz productiva juega un rol fundamental en la elaboración de las demás políticas con un cumplimiento obligatorio y proporcionando los insumos para la realización de otras políticas.

4.2. Legitimación política del neoextractivismo a través del cambio de matriz productiva

Con la aplicación de los planes, se consolidó un gran proyecto de cambio en el país, necesitando un gran presupuesto. El PND 2007-2010 se presupuestó en más de \$ 4 mil millones de dólares (Ecuador Inmediato, 2007), mientras el PNBV 2013-2017 se presupuestó en más de \$ 47 mil millones de dólares, que representa el 14,44 % del Producto Interno Bruto (PIB) (El telégrafo, 2013). Asimismo, la política emblemática del actual gobierno, el cambio de matriz productiva costaría entre \$ 50 mil y \$ 60 mil millones en materia de inversiones (El Universo, 2013).

Estos altos recursos económicos necesarios para implementar los planes de desarrollo y sobre todo la política del cambio de matriz productiva, se financiarán en gran parte con la renta extractiva, tal como lo señala el PNBV y se ha expresado anteriormente en esta disertación, “sembrar petróleo para cosechar una nueva matriz productiva”.

Por lo tanto, en Ecuador, además de pretender legitimar el neoextractivismo mediante la implementación de planes sociales, se legitima políticamente por la política de cambio de matriz productiva para no tener limitaciones en alcanzar el Buen Vivir.

CAPÍTULO IV: INICIATIVA YASUNÍ ITT

“La verdadera riqueza del Yasuní no descansa bajo tierra ni en forma de minerales dorados, sino en su extraordinaria y única biodiversidad y en los pueblos indígenas que han elegido vivir en aislamiento, resguardados en la espesura de la selva”.

(Yasuní Green Gold, 2008)

Una de las políticas públicas emblemáticas de este gobierno ha sido la Iniciativa Yasuní ITT. Esta abrió la posibilidad de empezar a transitar a un Ecuador pospetrolero, por lo tanto, a otro modelo de desarrollo. Posibilidad que no pudo germinar y se dio paso a explotación de los campos ITT.

En esta sección se presentará la política del Yasuní ITT, para ello en primer lugar se presentará las características del territorio para tener una visión clara a qué territorio se refiere la iniciativa y sobre todo porqué a esta zona se ha tratado de proteger. Además, se expondrá la propuesta de moratoria desde la sociedad civil, con las coaliciones que intervinieron en su formulación, y la declaratoria de interés nacional de la explotación del bloque ITT. Temas que servirán de base para el análisis en el siguiente capítulo de cómo se estableció la iniciativa dentro de la agenda política y por qué cayó de la misma.

1. Yasuní: Características del parque

El Parque Nacional Yasuní (PNY) está ubicado en el centro oriente de la región amazónica, en las provincias de Orellana y Pastaza, entre los ríos Napo y Curaray que desembocan en las subcuencas de los ríos Tiputini, Yasuní, Yashiño y Cononaco, afluentes del río Amazonas (Ministerio del Ambiente, 2012). Alcanza una superficie de casi un millón de hectáreas, convirtiéndola en la zona protegida más extensa de la zona continental del Ecuador (Ministerio del Ambiente, 2015).

Presenta un clima cálido-húmedo con temperaturas entre 24-26 °C. Es una zona con gran precipitación, que puede alcanzar 3.000 mm al año, por lo que presenta gran humedad que fluctúa entre el 86 y 94%. Su geografía es variada, con diversos tipos de relieves, drenaje y suelos. Es un bosque húmedo tropical ubicado en la zona del Neotrópico, en la cual se encuentran la mayoría de los bosques tropicales lluviosos, que albergan la mayor

biodiversidad en el mundo, estos bosques son característicos por estar siempre verdes. Asimismo es el bioma más complejo de la tierra en términos de su estructura y diversidad de especies. Por todo esto el Yasuní presenta todas condiciones ambientales óptimas para que se desarrolle la vida de la fauna y flora (Ministerio del Ambiente, 2012).

El PNY cuenta con 1.576 especies de plantas identificadas, además están registradas más de 450 especies de lianas y 313 especies de plantas vasculares epífitas, hecho que ha logrado que el parque posea un récord mundial para tierras bajas en el número de epífitas por parcela estudiada. En una hectárea del Yasuní se han encontrado 644 especies de árboles, lo que representa que “existen tantas especies de árboles y arbustos como existen árboles nativos en toda América del Norte” (Ministerio del Ambiente, 2012, p. 36). Por lo que se estima que en PNY podrían existir cerca de 2.244 especies de árboles y arbustos (Ministerio del Ambiente, 2012).

Se han registrado alrededor de 567 especies de aves, 173 especies de mamíferos que representan el 40% de todas las especies de mamíferos de la cuenca amazónica, alrededor de 105 especies de anfibios, 83 especies de reptiles y 382 especies de peces de agua dulce, y más de 100.000 especies de insectos por hectárea (Ministerio del Ambiente, 2012).

Además de la gran biodiversidad, el PNY alberga dos pueblos indígenas en aislamiento voluntario, los Tagaeri y Taromenane con una gran riqueza cultural. Por lo que todos estos hechos naturales y culturales hacen del Yasuní un lugar con una riqueza extraordinaria, donde “las consideraciones de orden económico pierden fuerza si se las enfrenta a consideraciones ambientales” (Anzieta, 2013, pp. 69-70).

1.1. Parque Nacional, Reserva de la Biosfera, Zona intangible, Bloques petroleros

Como lo menciona Anzieta (2013), en el Parque Nacional Yasuní coexisten varias categorías para definir el territorio. Este territorio es a la vez, parque nacional, reserva de biosfera, zona intangible y bloque petrolero. Algunas de estas categorías son excluyentes entre sí, como zona intangible y bloque petrolero.

En el 2004 se confirmó la existencia de una gran reserva de petróleo en los campos ubicados en el PNY. La confirmación de yacimientos petroleros dentro del PNY se dio mediante un informe de Beicip Franlab, empresa integrante del Instituto Francés del Petróleo, lo que ha producido nuevos conflictos, haciendo muy difícil la implementación de efectivas políticas de conservación en la zona y en general en el país.

Por otra se verifica la contradictoria política pública de conservación en la región amazónica ecuatoriana, dicha contradicción es más evidente en el Yasuní por el establecimiento y superposición de categorías técnico-jurídicas sobre este mismo espacio (parque nacional, reserva de biosfera, territorios indígenas, zona intangible, bloques petroleros), distorsionando el manejo y objetivos específicos de cada una de ellas y provocando la colisión de coaliciones entre conservacionistas, capital transnacional, pueblos indígenas y el propio Estado (Narváez 2009, p. 24. En: Anzieta, 2013, pp. 70-71).

Parque Nacional: Parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Yasuní fue declarado como Parque Nacional en 1979 por parte del Estado ecuatoriano para proteger la biodiversidad, ya que el Yasuní alberga una gran diversidad genética, siendo considerado como “uno de los lugares de mayor diversidad genética del planeta ya que el número y variedad de especies que posee es superior que en cualquier otro ecosistema terrestre” (Ministerio del Ambiente, 2012, pp. 9-10). Además, su declaración se fundamentó en la preservación del acervo histórico cultural y los vestigios arqueológicos del país (Ministerio del Ambiente, 2012).

Reserva de la Biosfera: Fue declarada en 1989 por la UNESCO, con el objetivo de conservar el ecosistema in situ, brindando una legislación protectora. Un hecho fundamental es que la declaratoria de la UNESCO no excluye actividades extractivas en la zona, sino que estas sean llevadas sustentablemente y en coordinación con las poblaciones. Por lo que el desarrollo económico no se contrapone con la conservación de la biodiversidad, más bien, promueve el desarrollo sustentable para mejorar la calidad de vida de las poblaciones en armonía con la naturaleza. Esta categoría ha dado paso a prácticas extractivas que afectan a estas zonas ya que no existe una verdadera limitación.

Zona Intangible: Jamil Mahuad en 1999, mediante decreto ejecutivo 552 declaró aproximadamente 700.000 hectáreas de la zona sur del Parque Nacional Yasuní y parte de la zona sureste del territorio Huaorani “como zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva” (Decreto Ejecutivo 2187, 2007, p. 1), con la finalidad de proteger las tierras de habitación y desarrollo de los pueblos en aislamiento voluntario: Tagaeri y Taromnenane.

En 2007, Alfredo Palacio, mediante decreto ejecutivo 2187, dispuso la delimitación de la zona intangible en 758.051 hectáreas, con el establecimiento de una zona de amortiguamiento de 10km alrededor de la zona declarada como intangible.

Con la declaratoria se pretendía dar una máxima protección y la prohibición de cualquier actividad que atente contra su riqueza cultural y biológica. Lamentablemente debido a que los pueblos en aislamiento voluntario son nómadas, la zona donde ellos habitan se mueve constantemente, lo cual hace difícil su efectiva protección ante las actividades extractivas, colonización, y demás que afecten a su modo de vida.

Bloques Petroleros: Desde 1980 el Yasuní ha sido intervenido por empresas petroleras. Actualmente más del 50% de su superficie se encuentra intervenida por empresas petroleras, operando 8 bloques petroleros. Estos son el bloque 15 (Indillana), bloque 12 (Edén Yuturi-Pañacocha) y el bloque 31 (Apaika y Nenke), operados por Petroamazonas. También se encuentran los bloques 67 (Tivacuno) y 16 (Iro) operados por Repsol. El bloque 14 (Nantu), operado por la empresa petrolera estatal china PetroOriental. Finalmente el Bloque 43 conocido como Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) recién aprobado. Es importante acotar, que la explotación del bloque 31 fue aprobada junto con la declaratoria de interés nacional del campo (ITT).

2. El Yasuní depende de ti: La propuesta al mundo.

Un sector de la sociedad civil formuló una propuesta ante el Ecuador y el mundo: “El Yasuní depende de ti”. La propuesta establecía una moratoria a las actividades petroleras situadas dentro del Parque Nacional Yasuní, en los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini. La propuesta consistía en que el Ecuador dejaría el petróleo bajo el suelo a cambio de una

compensación económica por parte de la comunidad internacional. El monto tuvo algunas variaciones hasta definirse por el 50% de lo que recibiría Ecuador por la extracción del crudo: tres mil seiscientos millones de dólares (Vallejo, Larrea, Burbano & Falconí, 2011).

La propuesta contribuiría a la mitigación del cambio climático, evitando la emisión de 407 toneladas métricas de CO₂; a la protección de los pueblos en aislamiento voluntario; a conservar una de las zonas con mayor biodiversidad del mundo; y a sentar las bases para un país post-petrolero. Por un lado, la propuesta se asentaba en las responsabilidades comunes pero diferenciadas, discutidas a nivel internacional en el marco del cambio climático, donde la transferencia de dinero no se ve como simple compensación, sino como la responsabilidad que tienen todos de conservar la naturaleza. Por otra parte, al establecer un mecanismo de compensación internacional apelaba a la justicia ambiental, puesto que los países del norte se han enriquecido a expensas de la destrucción de la naturaleza de los países del sur, con una desigual asignación de los beneficios y pasivos ambientales.

2.1. La propuesta de Moratoria desde la Sociedad Civil

La propuesta de establecer una moratoria petrolera en el Yasuní, dentro de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini, no nació desde el gobierno, sino fue una propuesta que se gestó por muchos años en la sociedad civil, específicamente en los grupos ambientalistas. Venía de una tendencia a nivel mundial, donde la naturaleza cobraba un rol más importante dentro de las políticas públicas, principalmente el tema del cambio climático, causado entre otros factores, por el petróleo. Es así que la “crítica anti-petrolera encuentra en el argumento del cambio climático una cosa poderosísima, y es que si se quería evitar el cambio climático había que evitar la deforestación y sobre todo que salga más petróleo” (Martínez, 2015).

Al mismo tiempo, en Ecuador desde la década de los setenta, los impactos ambientales se han hecho visibles en toda la región amazónica ecuatoriana, dando origen a diversos conflictos socioambientales, provocando alteraciones al entramado socio-cultural de las poblaciones indígenas, así como la ocupación de su territorio, la amenaza directa de la biodiversidad, y entre otros efectos negativos, que dieron paso a la lucha de los movimientos ambientalistas por visibilizar estos problemas ante la sociedad en general, e incidir en el gobierno para frenar estos impactos.

Presentada oficialmente en 2007, la propuesta nació en un contexto en el que los impactos sociales, económicos y ambientales eran cada vez más visibles. En la lucha de los pueblos indígenas en contra de los devastadores impactos de la empresa petrolera Texaco, así como la lucha del pueblo de Sarayacu en contra de las compañías petroleras ARCO Y CGC, quienes además recibieron un pronunciamiento a favor de la Comisión Internacional de Derechos Humanos.

Estos conflictos socio-ambientales de los pueblos indígenas, sirvieron de escenario para largos debates en torno a la industria petrolera, donde grupos ambientalistas como acción ecológica y diversos actores de la sociedad civil, establecieron como única salida viable: pasar a un “Ecuador pospetrolero”. El libro del mismo nombre publicado en el año 2000 por Acción Ecológica serviría para germinar la idea de una moratoria petrolera.

Aquí el debate sobre moratoria como política pública pasa de la agenda universal a la agenda sistémica, puesto que la población percibía que era un tema que merecía la atención gubernamental.

En 2003, “se presenta una propuesta de moratoria a la expansión de la frontera petrolera y minera al Ministro del Ambiente” (Matínez, 2009, p. 17), por parte de varias organizaciones ambientalistas como: Fundación Pachamama, CDES y Acción Ecológica.

Esta idea tomó fuerza en el año 2005 en la primera reunión del grupo especial de expertos sobre áreas protegidas en Italia, en la exposición del libro de Oilwatch *Un llamado ecológico para la conservación, el clima y los derechos*; y en 2006 con el libro: *Asalto al paraíso: empresas petroleras en áreas protegidas*. Aquí ya se planteaba la propuesta de una moratoria petrolera en el área del Yasuní.

En 2007, a raíz de la entrega de la licencia ambiental al Bloque 31, se constituyó el Grupo Yasuní²⁵ que estaba formado por diversos actores que se unieron en una coalición para dar seguimiento a la extracción de recursos naturales por parte de las petroleras en la zona. Esta

²⁵ Plataforma conformada por las organizaciones: Fundación Natura, Aves y Conservación, Fundación Futuro Latinoamericano, Fundación Randi Randi, Ecolex, Fundación Ambiente y Sociedad y EcoCiencia, además de personas naturales” (Ecociencia, 2011).

coalición demandaba una moratoria hasta que la tecnología fuera lo suficiente avanzada para que no existan impactos en la extracción de los recursos. Es aquí cuando comienza una discusión más institucionalizada por los grupos de interés sobre una propuesta de moratoria en el Yasuní (Álvarez, Iniciativa Yasuní ITT: Un instrumento más de la contradicción estatal: Un estudio de la política de conservación desde la agenda pública, 2012).

Las organizaciones ambientales junto con varios académicos y movimientos sociales formaron una coalición que logró una mayor aceptación del tema por la presencia de científicos, personalidades, y organizaciones reconocidas en el país. Antes de presentar oficialmente la iniciativa, la coalición conformó un grupo de técnicos y expertos en los temas relacionados, quienes debían leer la propuesta y debatirla, y con sus opiniones aportar a la construcción de la Iniciativa, realizando un proceso autocrítico y participativo a la vez que posicionaban el tema diversos sectores. Entre los expertos que aportaron con su visión a la propuesta, estuvieron gente que iba a ocupar puestos importantes en el gobierno, uno de ellos fue Alberto Acosta, que sería Ministro de Energía y Minas (enero de 2007-junio de 2007) y Fander Falconí que ocuparía el puesto de Canciller (diciembre de 2008 - enero de 2010) y Secretario Nacional de Planificación (enero de 2007 - diciembre de 2008).

La propuesta fue presentada ante el Ministerio de Energía y Minas por los ex ministros del ambiente: Yolanda Kasabatse, Rodolfo Rendón, y uno de los primeros ministros del ambiente Jaime Galarza, dándole más fuerza al tema (Martínez, 2015).

Sin embargo, las organizaciones ambientalistas no lograron el posicionamiento de la Iniciativa Yasuní ITT hasta 2007, en un momento de cambio de gobierno cuando existía mucha movilización nacional.

En el 2007, Acción Ecológica junto a Alberto Acosta, Ministro de Energía y Minas, impulsaron la iniciativa de manera formal incluyéndola en la agenda Institucional. La iniciativa aprovechó de una oportunidad única gracias al contexto existente de un nuevo gobierno, quien trataba de marcar ruptura con los anteriores regímenes y políticas.

Entre sus redes de influencia, fueron muchos quienes se pronunciaron en respaldo a su campaña, entre ellos: Grupo Nacional de la Deuda, de la Coordinadora Ecuatoriana de

Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (Cedenma), de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), de las mujeres waorani, de los trabajadores petrolero, entre otros (Matínez, 2009, pág. 56). Asimismo las organizaciones ambientalistas realizaron diversas actividades, como la recolección de firmas para tener respaldo cuando presentaron su propuesta.

El 2 de febrero del 2007, Acción ecológica presentó una carta suscrita por 1000 personas al nuevo presidente Rafael Correa, que expresaba lo siguiente:

En su discurso de posesión usted dijo que “el Ecuador ya no está en venta”, y es bajo ese paradigma que el pueblo ecuatoriano le dio sus votos en las urnas. Las áreas protegidas, donde se concentra la mayor biodiversidad del Ecuador, es patrimonio natural que debe ser protegido, conservado, y su conservación es contradictoria con la explotación petrolera (...) por eso hacemos un llamado para que cancele el contrato petrolero con Petrobras y Teikoku en el bloque 31, y que se declare una moratoria a la explotación del proyecto ITT (Matínez, 2009, pág. 55).

La información en torno a la iniciativa Yasuní ITT fue fundamental. Posteriormente a la presentación de la propuesta se plasmaron varios libros que sustentaban la iniciativa: “*Más de 100 razones para no explotar el Yasuní*” (2009), “*Yasuní: conservación del crudo en el subsuelo*” (2007), en el cual se presentaban varias iniciativas que se parecían a la del Yasuní ITT. “*Dejar el Crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido: Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT*” (2009). Información sobre la iniciativa, notas de prensa y actividad realizadas al nivel nacional, fueron publicadas en la página web www.amazoníaporlavida.org (Matínez, 2009).

Pero la Iniciativa Yasuní ITT no fue un hecho aislado en la lucha frente a la expansión petrolera en la Parque Nacional Yasuní. Otras campañas se desarrollaron en varios países como en Brasil para frenar las pretensiones de Petrobras opere el bloque 31; y en España donde se estableció la campaña “Repsol mata” por las operaciones de la empresa en el bloque 16 (Matínez, 2009).

De esta manera el movimiento ambientalista ecuatoriano se configuró como un actor que incidió en las políticas públicas, con una propuesta radical que se veía como única alternativa al problema socio-ambiental de la región amazónica debido a desastres petroleros, que luego fue adoptada como política gubernamental.

Por lo tanto la Iniciativa Yasuní ITT, surgió en un contexto donde el país sigue siendo muy dependiente del petróleo y se encamina a un plan de desarrollo ambicioso y costoso. Pero también el proyecto surgió en un momento de cambios profundos en el país, que de una u otra forma dieron soporte a la propuesta: la reestructuración de las instituciones (como su fortalecimiento y cambios en los marcos legales, entre ellos el ambiental); el establecimiento de una posible moratoria en el sur de la Amazonía en el plan de gobierno del Movimiento PAIS (2007-2011); la presentación de la Política de Protección a los Pueblos en Aislamiento Voluntario por parte de Rafael Correa en abril del 2007 (a raíz de las medidas cautelares a favor de los pueblos no contactados solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos); la nueva Constitución de la República 2008 (que establece a la naturaleza como sujeto de derechos y garantiza derechos colectivos a los pueblos no contactados); la implementación de nuevo modelo de desarrollo (que establece una relación armónica con la naturaleza como fundamento para alcanzar el Buen Vivir).

El planteamiento de posible moratoria:

En este empeño por repensar la política petrolera, aparece con creciente fuerza la necesidad de pensar con seriedad en una moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana, atada a una suspensión del servicio de la deuda externa. Sería imperdonable que se reedite la destrucción ambiental y social experimentada en el norte de la Amazonía. Además, es preciso manejar el petróleo existente como una reserva energética para el futuro, a ser extraída posteriormente, siempre que existan suficientes garantías para no poner en riesgo la principal riqueza de la Amazonía: su biodiversidad (PAIS, 2007).

Entre los derechos de la naturaleza están los siguientes:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Los derechos sobre los pueblos en aislamiento voluntario:

Art. 57.- (...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su

autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

Sobre las actividades extractivas en zonas protegidas:

Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Sin duda, era un contexto propicio para el impulso de una iniciativa como Yasuní ITT, pero a la vez esta nació condicionada, por las características estructurales del país. Como lo manifestó el presidente Rafael Correa en la cumbre sobre el cambio climático en el 2010 “la conservación en países pobres no será posible, no será sostenible, si esta no genera claras y directas mejoras del nivel de vida de la población” (SECOM, 2010). En un país en desarrollo como el Ecuador, una propuesta que atente contra el principal ingreso del país no sería posible para el gobierno, si la comunidad internacional no cooperara con la financiación.

3. Siempre hubo un plan B

Cuando se aceptó la propuesta de la moratoria petrolera a cambio de una compensación económica, a la par se elaboró otra propuesta para explotar el campo ITT. Esta propuesta se llamó Plan B.

Alberto Acosta en su primer boletín del primero de abril sobre la aceptación de la iniciativa ya afirmaba la existencia de otro plan.

Se aceptó como primera opción²⁶ la de dejar el crudo represado en tierra, a fin de no afectar un área de extraordinaria biodiversidad y no poner en riesgo la existencia de varios pueblos en aislamiento voluntario o pueblos no contactados. Esta medida será

²⁶ El subrayado es nuestro

considerada siempre y cuando la comunidad internacional entregue al menos la mitad de los recursos que se generarían si se opta por la explotación del petróleo, recursos que requiere la economía ecuatoriana para su desarrollo (Matínez, 2009).

En la primera declaración oficial sobre la Iniciativa, ya estaba implícito que no había una sola opción que se podría implementar en la zona del ITT. La segunda opción o plan B estaba latente desde la presentación del informe de Beicip Franlab en el 2004 (quienes ya habían realizado otro estudio en la zona en 1995 el mismo que fue contratado por Petroecuador), donde se sostenía que existen entre reservas probadas y probables 919,7 MMbbl (millones de barriles) que se previó que se extraerán en los primeros veinticinco años de producción. (Ministerio de Recursos No Renovables, 2013)

En base a este informe, los gobiernos de turno se han visto tentados para realizar su explotación. El primer presidente fue Lució Gutiérrez que por diversos problemas económicos no pudo comenzar su explotación; le siguió Alfredo Palacios quien tampoco lo pudo hacer a pesar de que la explotación del ITT estaba dentro de su agenda de gobierno; por último, Rafael Correa que en campaña y a principios de su gobierno se mostró también favorable a la explotación, sin embargo en 2007 dio paso a la Iniciativa Yasuní ITT.

No obstante, la extracción del petróleo en la zona ITT nunca dejó de considerarse como una alternativa viable. En el gobierno de Rafael Correa, existió una construcción paralela de extracción del campo a la Iniciativa del Yasuní ITT. El 30 de marzo del 2007, cuando la Directiva de Petroecuador tomo la resolución (25-DIR-2007-03-30) del tener como primera opción a la Iniciativa Yasuní ITT, formuló también las alternativas de explotación:

1. “Desarrollar el campo en forma directa por parte de Petroecuador.
2. A través de alianzas estratégicas con empresas estatales.
3. Por medio de una licitación internacional
4. A través de la conformación de una empresa de economía mixta” (Dillon, 2012, p. 25).

En esa misma resolución, el gobierno dispuso que Ministerio de Energía y Minas y Petroecuador debieran elaborar la Propuesta para el Desarrollo del Plan B. Entre las actividades que establecieron fueron:

1. “Desarrollar integralmente el campo ITT y la cadena productiva;
2. Considerar que la mejor opción es la constitución de una Empresa de Economía Mixta;
3. «Mientras Petroecuador desarrolla la Consulta Previa y los Estudios de Impacto Ambiental» preparar: los términos de referencia del proyecto, las bases de licitación internacional, las bases contractuales para la constitución de una empresa de economía mixta, vía convenio con Venezuela o licitación internacional para escoger el socio, además, desarrollar los términos de referencia para la preparación de la ingeniería básica y de detalle de la fase de producción anticipada y, desarrollar una estrategia de negocios para el proyecto integral;
4. El momento en que se decida la explotación del campo ITT, iniciar la operación la producción anticipada a través de Petroecuador; y
5. Evaluar la conveniencia de convocar a una licitación internacional para la identificación del socio u optar por la aplicación del convenio con la República Bolivariana de Venezuela” (Álvarez, 2012, pág. 48).

Siguiendo con estas líneas, en el 2008, mediante Resolución No. 76-DIR-2008-09-02, se dispuso a Petroecuador con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Minas y Petróleo, preparar un documento precontractual para realizar una doble licitación del Proyecto ITT, en la cual se plantearon las siguientes alternativas:

1. Operación directa por parte de Petroecuador, donde consideró: la trayectoria de los pozos, plataforma del tipo de producción, facilidades instaladas, producción temprana y el esquema, cronograma de actividades, aspectos de gestión ambiental, evaluación económica y distribución de ingresos; y
2. Operación a través de la licitación internacional, donde puntualizó: el nivel de participación de Petroecuador, concepto de regalías, acciones para comunidades y gobiernos seccionales, y los documentos precontractuales. (Álvarez, 2012, pág. 48)

En ese mismo año la empresa SINOPEC de China, presentó a Petroecuador la propuesta de desarrollo integral del bloque ITT, pero debido a que esta empresa no pudo determinar un costo por barril hasta que concluya la primera fase, la propuesta no se pudo concretar. Por otro

lado, se presentaron los estudios de visualización para el desarrollo del bloque ITT con la firma Energy Group y la ESPE.

En 2009, se planteó la idea de no explotar todo el bloque ITT, sino solo las áreas del Tiputini y Tambococha, las cuales no se encuentran dentro de la zona intangible del Yasuní. Para esto el gobierno solicitó a Petroamazonas realizar un plan de desarrollo de los campos Tiputini y Tambococha (TT), el mismo que debía estar basado en los estudios de Beicip Franlab de 1995, y tomar en cuenta las propuestas que hicieron al gobierno las empresas Petrobras y SINOPEC. Dejando al campo Ishpingo para otra licitación con una empresa externa que ofrezca la mejor tecnología. En el plan se estableció lo siguiente:

1. "Una evaluación de proyectos integrados, que plantea un análisis técnico-económico para la explotación de los campos TT en una fase temprana “considerando la integración del Bloque 31 [...] y se posterga el desarrollo del campo Ishpingo bajo una licitación o alianza estratégica con una empresa externa para la selección de la mejor tecnología aplicable al proyecto, ya que la explotación de estas reservas tienen un riesgo tecnológico asociado para su procesamiento y transporte”;
2. Se requiere instalaciones básicas de bombeo multifásico, línea de transporte y de recolección de fluido, distribución eléctrica y auxiliares, para la producción del fluido de TT;
3. El procesamiento se proyecta que se realice en las facilidades existentes de EPF (Edén-Yuturi), repotenciando los sistemas de separación de fases, generación eléctrica, tratamiento, almacenamiento e inyección de agua (Petroamazonas, 2010);
4. Las Facilidades básicas TT, requieren una área total estimada de 21 Ha, y la producción Tiputini estaría prevista sea a comienzos del cuarto año del inicio del proyecto, cuya valoración económica que representa el 50% de las reservas del campo ITT, generarían al Estado un valor presente neto de USD 6,328 millones y un valor corriente de USD 18,605 millones, aproximadamente USD 1,000 millones/año (Petroamazonas, 2010)” (Álvarez, 2012, p. 50).

En el 2011 el Ministerio del Ambiente aprobó la realización de estudios de impacto ambiental en la zona del ITT, la cual constituyó una etapa preliminar a los trabajos de exploración sísmica.

En un periódico reconocido del país en el 2011, se afirmó que en una presentación de la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador llevada a cabo en mayo de ese año en Montevideo, Uruguay, estaba registrado que el inicio de la producción de los campos Tiputini y Tambococha estaba prevista para el tercer trimestre del 2012 (El Comercio, 2011).

En conclusión, las condiciones para que se dé la extracción del crudo del ITT se crearon desde un inicio, junto a la Iniciativa Yasuní ITT. De hecho, pareciera que el plan B caminaba más rápido que el Plan A con acciones contundentes, como alistar los estudios ambientales y técnicos. La construcción de la política de extracción o Plan B, era tan fuerte como la Iniciativa Yasuní ITT.

Desde el principio hubo ambigüedad en la construcción de la Iniciativa, por un lado se apoyaba a la moratoria petrolera, y por el otro lado se fomentaba su explotación, y atraía apoyo de diversos sectores.

4. Declaratoria de interés nacional de la explotación del bloque ITT.

El 15 de Agosto del 2013, Rafael Correa, mediante cadena nacional, manifestó que firmó el “decreto ejecutivo para la liquidación de los fideicomisos Yasuní ITT y con ello poner fin a la iniciativa” (Correa, 2013).

El fin de la Iniciativa Yasuní ITT se debe, según el presidente Rafael Correa, principalmente a que la comunidad internacional no contribuyó con la mitad de la renta petrolera que se pretendía percibir del bloque antes mencionado. El Presidente, en cadena nacional indicó que “el mundo nos ha fallado” (Correa, 2013), y que “el factor fundamental del fracaso es que el mundo es una gran hipocresía, y la lógica que prevalece no es la de la justicia, sino la lógica del poder” (Correa, 2013).

Su argumento fundamental para dar paso a la explotación fue erradicar la pobreza y sobre todo la miseria. Puesto que la renta petrolera serviría para la consecución del Plan Nacional

del Buen Vivir, lo cual permitiría superar el estado de pobreza de muchos ecuatorianos. Según el presidente, no se podía prorrogar por más tiempo la consecución de los fines antes mencionados.

Asimismo, en el pedido a la Asamblea por parte del Presidente, se expresó que la renta extractiva está ligada a la reducción de la pobreza: “la extracción de los recursos naturales no renovables es un elemento que permitiría reducir los niveles de pobreza del país y superar la miseria”.

Además expresa que:

Para la lucha contra la pobreza el Ecuador podría optar por un modelo sin la explotación de sus recursos naturales no renovables, pero sin duda los resultados para la erradicación de la pobreza conllevarían el sacrificio de varias generaciones y la implementación de políticas de abuso laboral contrarios a nuestra firme política y visión (Correa, 2013, p. 2).

La declaratoria de interés nacional de la explotación del bloque IIT por parte de la Asamblea Nacional se dio el 3 de Octubre del 2013. Entre los aspectos que se tomaron en cuenta para dar paso a esa declaratoria fue los aspectos socio-económicos:

La decisión de explotar los recursos naturales no renovables situados en los bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní, producirá un incremento extraordinario en la inversión social contribuyendo en gran medida a la erradicación de la pobreza, servirá para la redistribución equitativa de los recursos principalmente para la Amazonía y será el promotor del desarrollo sustentable (Asamblea Nacional, 2013).

Este ingreso extraordinario no puede ser destinado al gasto corriente, ya que los recursos obtenidos por esta explotación deberán destinarse a la inversión social y a la consecución de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. Se prevé que estos recursos sirvan para que hasta el año 2017 se logre que el 95% de la población este dotada de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico (Asamblea Nacional, 2013).

Entre los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, que la Asamblea decidió que se financiaran con la renta del petróleo del Yasuní, está el objetivo de transformar la matriz productiva del país; un eje fundamental en el nuevo modelo de desarrollo que trata de implementar el gobierno.

La transformación de la matriz productiva, que nos permita superar las debilidades de nuestra economía primaria exportadora; y por ende, utilizar los recursos, técnicas para salir del extractivismo. Esto implica, la diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias, el incremento del valor agregado en la producción existente, la sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya producimos y el fomento a las exportaciones de productos nuevos; y a la construcción de estructuras más equitativas de generación y distribución de riqueza (Asamblea Nacional, 2013).

Esto lleva a la conclusión, que en los distintos documentos oficiales se legitima el extractivismo como medio más eficaz para erradicar la pobreza y construir otro modelo de desarrollo.

CAPÍTULO V: POLÍTICA DE MORATORIA PETROLERA EN UN PAÍS EXTRACTIVISTA

“El máximo que es políticamente factible, incluso el máximo que es políticamente imaginable en este momento, todavía no alcanza el mínimo que es científicamente y ecológicamente necesario”.

(McKibben, 1996. En: Farley, y otros, 2007).

A lo largo de esta disertación se han presentado los hechos más relevantes y constitutivos de la disputa de la Iniciativa Yasuní ITT como política pública. Así como el contexto regional y ecuatoriano, fundamental para entender su modelo de desarrollo, y el ambiente del cual se nutrió la Iniciativa Yasuní ITT. Ahora es menester analizar cómo surgió la Iniciativa Yasuní ITT dentro de ese contexto, puesto que el que haya surgido la propuesta no fue tan sorprendente como que haya sido seriamente considerada para hacerla realidad, mediante política pública.

Existen tres momentos de la Iniciativa Yasuní ITT. El primer momento, está ligado a la construcción del problema y el establecimiento del mismo en la agenda política. El segundo momento, se refiere a la formulación de la política en las que se establecen las alternativas viables para la acción pública. El tercer momento es la implementación, etapa del proceso de las políticas públicas que no logró llegar a su culminación y por lo tanto no se dio el cambio en la política.

Para esta disertación se prestará especial atención a la primera etapa del proceso de las políticas públicas, que servirán de base para el análisis del cómo surgió una Iniciativa como la del Yasuní ITT en el contexto de nuestro modelo de desarrollo neoextractivista. Sin por esta razón dejar a un lado el análisis de las otras dos etapas que están muy ligadas al tema de esta disertación. Además, como se lo trabajó dentro del marco teórico, esta división de las etapas responde a un modelo analítico más no a la vida real. Por lo mismo, el acercamiento de la primera etapa va estar influido por las otras etapas.

En este capítulo se analizará cómo una iniciativa de moratoria caló dentro de un país altamente dependiente de la renta petrolera. Se cuestiona cómo dentro de los lineamientos de

las políticas nacionales pudo surgir una iniciativa de moratoria petrolera como la Iniciativa Yasuní ITT.

Para esto, en primer lugar, se analizará las coaliciones que intervinieron dentro de este proceso, ya que son los actores quienes determinan las políticas. De esta manera, se tratarán sus sistemas de creencias, así como los recursos y la información dentro de las coaliciones. Aquí se utilizará el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF).

En segundo lugar, utilizando la Teoría de Ambigüedad y Flujos Múltiples (MSF) se describirán las corrientes múltiples que abrieron la ventana de oportunidad, posibilitando el paso de la Iniciativa Yasuní ITT hacia la agenda política. Aquí, será necesario tratar la definición del problema y su construcción como público (corriente del problema). Asimismo, se analizará cómo se fue construyendo la idea de moratoria que se convertiría en la solución. Finalmente, se analizará cuál fue el contexto político que junto con las otras dos corrientes dieron paso a una oportunidad única.

1. Coaliciones promotoras

Los cambios en las políticas están influidos directamente por los individuos, aunque claramente estos pueden verse afectados por factores exógenos y endógenos de los subsistemas de las políticas. Los individuos se integran en algún subsistema de las políticas para que su sistema de creencias se convierta en política pública. Y para tener mayor incidencia, se unen en coaliciones promotoras.

De esta manera es necesario el análisis de los actores sociales en la formulación de la política pública del Yasuní ITT. Pero antes, es preciso entender cómo han evolucionado las creencias sobre la relación de los seres humanos con la naturaleza en la sociedad ecuatoriana. Puesto que el sistema de creencias de la población afecta a las organizaciones sociales, por lo tanto a las coaliciones. Además, permiten que ciertos temas sean considerados o no.

En los años 70, los temas medioambientales recién estaban cobrando resonancia en el mundo. Sin embargo, con las diferentes cumbres de la tierra y el cambio climático, el tema ambiental se posiciona al nivel político. Y sobre todo, el tema del cambio climático cobra gran

relevancia modificando los sistemas de creencias de una parte importante de la población mundial.

En Ecuador, en los años 70, todavía no estaba bien posicionado el tema de protección ambiental, en efecto, no existía gran rechazo sobre las actividades petroleras (con respecto a temas ambientales). Sin embargo, esto va cambiando con el tiempo. La expansión de la frontera petrolera y con ello los impactos sobre poblaciones y sobre el medio ambiente comienzan a ser más visibles. Esto, entre otros factores, por el trabajo de las organizaciones ambientalistas que surgieron por la defensa de la Amazonía.

En Ecuador se conformaron entonces fuertes coaliciones de defensa de la naturaleza y en especial de la Amazonía, como CEDENMA y el Frente para la Defensa de la Amazonía, que congregaron a diversas agrupaciones ambientalistas. Los sistemas de creencias de estas agrupaciones van desde el ecologismo radical hasta el ecologismo político. Entre ellos se encuentra el ecologismo profundo entendido como una posición filosófica contemporánea que considera al ser humano parte de la naturaleza y no como un ente superior, resaltando la interdependencia entre todos los seres vivos. Este enfoque reconoce el valor inherente de todas las especies y no solo por su valor utilitario.

Estos grupos históricamente se han dedicado al activismo ambiental siendo promotores de sus causas. Su activismo se remonta a la década de los ochenta cuando lanzaron en 1989 la campaña “Amazonía por la vida”. Con esta campaña comienzan a posicionar dentro de la opinión pública los impactos de las actividades petroleras en la Amazonía. A esto se suma el juicio de poblaciones indígenas contra la petrolera Texaco, quienes demostraban contundentemente los efectos negativos de las actividades petroleras en la Amazonía. Con lo antes mencionado, esta coalición capitalizando su información y experiencia desarrolló varios foros y estudios que los respaldaban, esto permitió impulsar el problema ambiental, y permitió establecer el debate dentro del espacio político y académico. En este contexto, y desde entonces se comenzó a gestar la alternativa de moratoria petrolera.

En 1996 se creó el Ministerio del Ambiente del Ecuador. En la Constitución de 1998 se legisló a favor del medio ambiente. En 1999 se promulgó la Ley de Gestión Ambiental.

Finalmente en la Constitución de 2008 se dio un gran avance sobre temas ambientales. En primer lugar, se recoge el sistema de creencias de los pueblos indígenas, mismo que se debatía desde la década de los noventa. Este sistema de creencias establece un nuevo modelo de desarrollo, Buen Vivir, en el cual se asume una vida en armonía con la naturaleza. En segundo lugar, se estableció a la naturaleza como sujeto de derechos. Es en este momento que desde el Gobierno Central más se visibilizan los problemas ambientales.

Así se da un gran cambio en los sistemas de creencias de muchos individuos a favor de la naturaleza. Entonces se cuestionó el desarrollo convencional y la relación depredadora con la naturaleza. Esta postura crítica se convirtió en uno de los elementos fundamentales para el cambio de las políticas.

1.1. Primera etapa - Inscripción de la Iniciativa Yasuní ITT en la agenda política:

Retomando el análisis de los actores sociales en la formulación de la política pública del Yasuní ITT, se dividirá en dos momentos las etapas del proceso de políticas públicas. En primer lugar, agenda (construcción del problema y su establecimiento en la agenda). En segundo lugar, formulación e implementación.

El primer momento que se puede diferenciar en la participación de los actores, es la construcción del problema y su establecimiento en la agenda política (temas que serán analizados con mayor amplitud en los títulos posteriores). En este momento se puede identificar a dos coaliciones: la coalición ambientalista y la coalición intra-gobierno.

Coalición ambientalista

La propuesta de moratoria en el Yasuní ITT, originada en 2005, fue formulada por un sector muy específico de la sociedad civil, los grupos ambientalistas, que desde hace muchos años venían luchando contra los impactos de las actividades petroleras en la Amazonía del país. Esta lucha por la defensa de la naturaleza es lo que une a estos grupos ambientalistas. Estos valores y su forma de relacionarse con el mundo son construidos a partir del sistema de creencias, aquí se establecen las prioridades de los individuos. Esto quiere decir por qué y para qué van a actuar.

Una coalición debe tener la misma percepción sobre las causas y la solución del problema, es así que dentro de la coalición ambientalista todos los miembros de la coalición estaban de acuerdo en que las actividades extractivas (principalmente aquellas actividades ligadas a la industria petrolera) producían graves problemas ambientales y sociales en la Amazonía. Que los costos de la industria petrolera son muy altos y que no se toman en cuenta los costos como la destrucción de suelo, afectación del agua, pérdida de biodiversidad, y más impactos vinculados a estas actividades. Que la conservación de los últimos pueblos en aislamiento voluntario no tiene valor monetario. Que el petróleo provoca los principales gases que causan el cambio climático. Y en general, que seguir con el modelo extractivista agrava la situación ambiental del país.

Esto ayudó a que se formulara una fuerte crítica de la coalición ambientalista contra las actividades petroleras, y se comience a gestar una solución común e impulsar su sistema de creencias para que se convierta en política pública.

Entre las agrupaciones ambientales que fueron parte de esta coalición estuvieron: Acción ecológica (fundación que se ha dedicado en denunciar las actividades que atentan contra el medio ambiente, además se destaca entre las demás agrupaciones por ser la más radical en temas de protección medioambiental); Oil watch (es una red de resistencia a las actividades petroleras en los países tropicales, que busca detener la expansión de la frontera petrolera); Fundación Pachamama (que trabaja por establecer un modelo alternativo en el centro sur de la Amazonía); Fundación Natura (fundación para la protección y preservación del medio ambiente); Aves y Conservación (organización para la conservación de las aves, sus hábitats y la biodiversidad); Fundación Futuro Latinoamericano (fundación ambientalista, ligada a la gobernanza); Corporación Randi Randi (fundación para fomentar la conservación de los recursos naturales, el desarrollo sustentable y la equidad social y de género); Ecolex (organización integrada por abogados expertos en derecho ambiental, para apoyar a la población en general, a obtener soluciones desde la formulación de políticas, legislación y manejo de conflictos); Fundación Ambiente y Sociedad (grupo de profesionales y técnicos que buscan incidir en las políticas públicas); y, EcoCiencia (fundación para generar información de calidad para la toma de las mejores decisiones en favor de la conservación de la

biodiversidad y el bienestar de la población). Juntas, formaron una coalición para tener mayor incidencia en la construcción de la política Yasuní ITT.

Pero la coalición ambientalista no estuvo sola, esta recibió apoyo de varios sectores, hasta de miembros del sindicato petrolero. Esto debido a que antes de la crítica ambientalista, la crítica anti-petrolera se enfocaba en las transnacionales, con un sentido nacionalista, puesto que inicialmente la mayoría del petróleo se encontraba en manos de las transnacionales, que recibían grandes ganancias a expensas de beneficios fiscales, débiles controles ambientales y laborales. Por lo tanto, la lucha estaba centrada en el control del Estado sobre los recursos petroleros y por consiguiente, los grupos ambientalistas encontraron soporte y se nutrieron de la lucha de las organizaciones que se habían opuesto a la industria petrolera.

Siempre ha habido un trabajo de interlocución con muchos sectores, (...) mucha de la lucha anti-petrolera era nacionalista, entonces siempre hubo una interlocución con algunos sectores nacionalistas que además ayudaron con información para tratar de entender bien la compleja situación de la actividad petrolera, hubo muchos acercamientos e intentos de trabajo con sindicatos, –con los propios sindicatos de la actividad petrolera–. Entonces, no son solamente ambientalistas, no son solamente afectados, también son organizaciones indígenas, organizaciones de trabajadores, organizaciones de derechos humanos, organizaciones que promovían alguna forma de economías alternativas, son muchos que sumamos a las críticas petrolera y a la propuesta de no expansión a la frontera petrolera (Martínez, 2015).

Por otro lado, muchas de las organizaciones ambientales estaban profesionalizadas, muchos de los emprendedores de las políticas dentro de esta coalición se especializaron en técnicas de cabildeo y brindar asesoría técnica, para influir en los tomadores de decisión, y en la generación de opinión pública. Su influencia no es nueva, además de ayudar a visibilizar los problemas en la Amazonía, las organizaciones ambientalistas influyeron en la elaboración de la Constitución de 1998 insertando temas ambientales y obviamente en el 2008, cuando se logró insertar el tema de los derechos de la naturaleza, y lo que actualmente han logrado incidir en la agenda energética.

Coalición intra-gobierno

La segunda coalición, fue la intra-gobierno (Movimiento Alianza País). Aunque existían diversos actores de diferente tendencia tenían intereses comunes, entre ellos marcar ruptura con las políticas neoliberales. En esta coalición se encontraban actores como Alberto Acosta y Fander Falconí, que con el apoyo del presidente Rafael Correa, formularon y colocaron el tema dentro de la agenda política, apoyando también en su primera fase de implementación. Esta coalición tenía un sistema de creencias de izquierda, con una posición anticapitalista, anti extractiva y ecologista; nutridos del movimiento ecologista. Estos actores al principio del periodo presidencial mantenían una relación muy estrecha.

Acosta, casado con Ana María Varea (integrante de la campaña “Amazonía por la Vida”) tenía una clara conciencia ecológica que ha intentado plasmar en sus trabajos. Además, elaboró el programa 2007-2010 del Ministerio de Energía y Minas donde insertó un capítulo llamado “*Hacia una economía postpetrolera*” (Matínez, 2009), lo cual ayudaba a la aceptación de propuestas como la Iniciativa Yasuní ITT. Por su lado, Fander Falconí, es un economista ecológico con interés en temas ambientales, quien estuvo a cargo por un largo tiempo de la propuesta. Y, Rafael Correa, que al principio del gobierno mostró un discurso pro naturaleza, y con intenciones de reformar el Estado. Por lo tanto, los tres actores tenían concordancia de ideales y motivaciones, que al principio del gobierno ayudaría a promover la iniciativa.

Por otro lado, hubo diversas agrupaciones políticas, (por convicción ideológica o por la coyuntura política) que apoyaron a esta iniciativa para que tenga mayor fuerza al momento de ser considerada para ser una política pública. Entre ellas se destacan: Alianza Democrática Nacional, de Manuela Gallegos (fundadora de Alianza PAIS, y miembro importante del gabinete presidencial en 2007); Iniciativa Ciudadana, de Gustavo Larrea (fundador de Alianza PAIS y Ministro coordinador de seguridad interna y externa en 2008), Alianza Bolivariana Alfarista, de Leonardo Vicuña (Gerente General del Banco del Estado, y Gobernador del Guayas en 2008), y otras que más tarde se anexaron: el Movimiento País, de Freddy Ehlers (actual Ministro del Buen Vivir); el movimiento Nuevo País, de Fernando Cordero (presidente de la Asamblea Nacional entre 2009-2013 y actual ministro coordinador de seguridad),

Ruptura de los 25, Iniciativa Ciudadana, Movimiento PAIS, Jubileo 2002, y Alternativa Democrática (Álvarez, 2012).

Tabla N 4. Cuadro actores intra-gobierno

Actores	Cargo dentro del gobierno (2007)	Sistema de creencias
Alberto Acosta	Ministro de Energía y Minas, y Presidente de la Asamblea Constituyente	<ul style="list-style-type: none"> - Político de izquierda - Ideólogo de la Revolución Ciudadana - Ecologista profundo
Fander Falconí	Secretario Nacional de Planificación de Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Político de izquierda - Ideólogo de la Revolución Ciudadana - Economista ecológico - Ecologista
Rafael Correa	Presidente de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Académico - Ideólogo de la Revolución Ciudadana - Ex ministro de economía y finanzas - Fundador de Alianza País y Presidente vitalicio del Movimiento

Elaboración: Andrea Bravo Aguilar

1.2. Segunda etapa – formulación e implementación:

En el segundo momento de las etapas de formulación e implementación de la propuesta, se construye como opción real para ejecutar la política pública, adecuándola con los intereses estatales. La formulación e implementación de la propuesta ha variado de acuerdo con el actor político a cargo de la misma.

La trayectoria de la propuesta pasó en primera instancia por las manos de Alberto Acosta en el Ministerio de Energía y Minas. Aquí la delimitación de la propuesta no cambió sustancialmente de la definida por las organizaciones ambientalistas, debido a los vínculos y creencias que mantenía el Ministro con las organizaciones. Sin embargo, esta propuesta no contenía los fundamentos técnicos necesarios para captar los fondos económicos internacionales.

La segunda institución ejecutora fue la Vicepresidencia de la República en manos de Lenin Moreno. Sin embargo, en esta Institución no hubo una verdadera gestión sobre la propuesta, por lo que la misma pasó a la Cancillería.

En Cancillería, bajo el liderazgo de Fander Falconí se trabajó por la construcción de una propuesta más unificada y técnica que respondiera a los intereses tanto del gobierno como de la sociedad civil, procurando la credibilidad la misma. Así la propuesta ambiental de moratoria petrolera avanzó hacia la construcción del modelo económico necesario para la compensación económica internacional. El mecanismo fue el establecimiento de un fideicomiso.

Una vez definido el mecanismo, en la Cancillería hubo dos comisiones que se encargarían de la implementación del fideicomiso para la Iniciativa Yasuní ITT.

El primer fideicomiso fue establecido el 24 de noviembre de 2009, y fue desarrollado por un equipo negociador integrado por: Marcela Aguiñaga (Ministra de Ambiente), Roque Sevilla (ex Presidente del Consejo Administrativo y Directivo de la Iniciativa Yasuní ITT), Francisco Carrión (ex Representante del Presidente de la República), Yolanda Kakabadse (ex Representante de la Sociedad Civil), Malki Sáenz (ex Coordinador General de Iniciativa Yasuní ITT) y Carlos Larrea (Coordinador Técnico de la Iniciativa Yasuní ITT), así como

también Fander Falconí (ex Ministro de Relaciones Exteriores, portavoz del Gobierno ecuatoriano para posicionar la Iniciativa a nivel global y amigo cercano del presidente Correa) (Álvarez, 2012, p. 60).

Los actores Roque Sevilla y Yolanda Kakabadse, tienen una trayectoria como defensores de la Naturaleza. Sevilla constituyó la Fundación Natura en Quito en 1976. Fue director del Fondo Mundial de la Naturaleza, con sede en Washington. Además fue presidente de la Fundación Charles Darwin en Galápagos (Revistalíderes.ec, 2011). Mientras que Kakabadse, fue ministra del ambiente en el gobierno de Jamil Mahuad y es reconocida como una de las ambientalistas contemporáneas más importantes, actualmente es presidenta del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) que es la ONG ambientalista más influyente a nivel mundial.

Esta Comisión tuvo varias críticas. Primero, al plantear que la comunidad internacional sea parte de la administración del fideicomiso Yasuní ITT y no solo se limite a la contribución económica, fue criticada por el Presidente Rafael Correa porque dicha propuesta atentaba contra la soberanía nacional.

Por otra parte, Acción Ecológica y otros grupos ambientalistas, quienes se autodefinían como ecologistas profundos criticaron la mercantilización de la naturaleza propuesta en este fideicomiso. Dicha crítica partió de la propuesta de venta de los Certificados de Garantía Yasuní CGYs, que eran muy parecidos a los Certificados de Reducción de Emisiones CERs²⁷.

La primera comisión fue descalificada por la autoridad detentora de la decisión y se conformó la segunda comisión el 3 de agosto del 2010. Esta comisión estuvo compuesta por dos comités:

Primero, el Comité Político, integrado por el presidente Rafael Correa; el vicepresidente Lenin Moreno; la ministra coordinadora de patrimonio natural, María Fernanda Espinosa

²⁷ Estos certificados son parte de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), sirven para que los países que deben disminuir sus emisiones, como aquellos considerados como desarrollados, puedan comprar certificados de reducción de carbono a aquellos países que no deben reducir sus emisiones como el caso de Ecuador. Por esta razón, las organizaciones ambientalistas han acusado a este mecanismo como un permiso para contaminar, lo cual sigue atentando contra la naturaleza.

(quien se desempeñaría como coordinadora del proyecto Yasuní-ITT), y representantes del Instituto de Eco desarrollo para la Región Amazónica (ECORAE); la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); el Ministerio Coordinador de Recursos Estratégicos; el Ministerio de Ambiente; Cancillería y de la Asamblea Nacional (Álvarez, 2012). María Fernanda Espinosa presentó en la Conferencia de Cambio Climático desarrollada en Bali en 2009 el documento: Oportunidades del Modelo Yasuní ITT.

Segundo, el Comité Negociador, que estuvo integrado por Freddy Elhers, quien lideró este comité; Francisco Carrión, quien estuvo a cargo de la representación frente a las Naciones Unidas; e Ivonne Baki, delegada oficial de la Presidencia de la República para la negociación de la Iniciativa (Álvarez, 2012). Estos actores tenían una perspectiva más empresarial, lo cual entraba en conflicto con los grupos de ambientalista radicales que habían diseñado en un inicio la propuesta (Anzieta, 2013).

“La conclusión de esta dinámica observada es que el Estado pese a ser una unidad, al momento de formular las políticas públicas es altamente dependiente de la orientación de sus funcionarios o representantes” (Anzieta, 2013, p. 77). Ello demuestra que el presidente Rafael Correa pase de un aparente apoyo total a la descalificación de la propuesta como ilegítima.

Otros actores

Existen otros actores que sin ser parte del gobierno, influyeron en la propuesta y la decisión sobre esta. Al ser la Iniciativa Yasuní ITT una propuesta que entra en conflicto directo con los intereses petroleros, el lobby petrolero comenzó a ejercer presión dentro del gobierno, principalmente PETROECUADOR, que presionaba para que en caso de no recaudar los fondos suficientes para la moratoria petrolera, se dé paso a la explotación de los Campos ITT.

Asimismo la presencia del lobby petrolero fue muy fuerte en la construcción del Plan B, así como de la crítica hacía la Iniciativa Yasuní ITT. Carlos Pareja Yannuzzelli, ocupaba un lugar estratégico dentro del gobierno, además de ser muy cercano con Rafael Correa, quien es el detentor de la decisión. Por su lado, esta coalición supo ejercer presión y realizar varios informes, estudios ambientales, establecer alianzas con otras empresas y en fin consolidar la

extracción petrolera. Además, el peso del petróleo en la economía nacional, que servía para implementar los objetivos del gobierno, ayudaban a ratificar el modelo extractivista que esta coalición promovía.

El avance de los comités político y negociador subestimó la influencia del lobby petrolero (Matínez, 2009). Los actores más importantes dentro de este lobby petrolero fueron tres. Por un lado, Carlos Pareja Yannuzzelli, quien era presidente de PETROECUADOR y opositor a la Iniciativa Yasuní ITT (abiertamente opuesto a la iniciativa ITT, sostuvo múltiples declaraciones públicas sobre la importancia de la explotación del petróleo en los campos ITT), promovió, entre otras cosas, la asociación de empresas petroleras como Petrobras, Sinopec y ENAP para explotar el campo ITT. Por otro, Augusto Tandazo, analista petrolero quien criticó fuertemente la iniciativa de moratoria. Estos dos actores, se presentaron varias veces ante los medios de comunicación para deslegitimar la Iniciativa Yasuní ITT. Finalmente, Rene Ortiz, Presidente de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador, quien también deslegitimó la propuesta.

El lobby petrolero en contra de la iniciativa no se redujo al territorio nacional, sino que se extendió a un lobby petrolero internacional, que utilizaba sus recursos para que la propuesta no sea aceptada al nivel internacional. Debido a que el mundo occidental no está cambiando su matriz energética, el petróleo sigue siendo un recurso muy poderoso a nivel mundial, y al dejar que esta la Iniciativa Yasuní ITT sea bien recibida internacionalmente podía haber ocasionado que otros países planteen iniciativas similares, contrarias a los intereses de las compañías petroleras.

Por otro lado, los medios de comunicación jugaron un rol muy importante como transmisores de información y formadores de opinión pública, ya que estos reflejan en su tratamiento un discurso dominante (Matínez, 2009). A lo largo de la propuesta los medios de comunicación siempre dieron un espacio para la Iniciativa ITT, aunque muchas veces los mismos aprovecharon para deslegitimar al gobierno. En el 2013, cuando estaba latente la explotación del campo ITT, algunos medios de comunicación como Ecuavisa hicieron reportes diarios sobre las bellezas del Yasuní, lo cual produjo un mayor apego hacía un sector antes desconocido y el rechazo ante quien quiera destruirlo. Sin embargo, los medios no se limitaron

al nivel nacional, sino la iniciativa tuvo eco al nivel internacional, especialmente cuando se conformó la segunda comisión, y desplegaron una campaña de comunicación para posicionar la Iniciativa en la Agenda Internacional.

Los actores de la esfera internacional también incidieron en la Iniciativa ITT. Uno de los más representativos fue Alemania, que desde un principio manifestó su apoyo a la Iniciativa con grandes sumas de dinero. Alemania se comprometió con la propuesta e influyó en la misma dando recomendaciones al gobierno ecuatoriano sobre varios temas, como el aplazamiento de la fecha límite para dar inicio a la explotación (lo cual fue aceptado por el presidente Rafael Correa), la necesidad de una mayor socialización a nivel internacional, y la realización de estudios técnicos que respaldaban la iniciativa por parte de Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Otros países que también apoyaron a la Iniciativa fueron: España, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Turquía.

Por lo tanto, las creencias, los recursos, la información, y la experiencia, fueron determinantes en el cambio de las políticas. Décadas atrás el petróleo no constituía un problema ambiental. Pero el cambio con respecto al sistema de creencias de la sociedad ecuatoriana con los temas ambientales, hace de la extracción petrolera un problema que debe ser atendido en forma de política pública. Este sistema de creencias se ve reflejado en las diferentes coaliciones detentoras de la iniciativa. Ya que la política del Yasuní es producto de la confluencia de una diversidad de actores que provienen de distintos sectores de la sociedad, unidos en coaliciones para ser más efectivos en el impulso de sus asuntos.

2. Flujos Múltiples

Sin embargo, la inscripción de la propuesta en la agenda política no habría sido posible sin una serie de situaciones que se conjugaron. Para que un problema supere la esfera privada y sea seriamente considerada por los gobernantes, se debe encontrar el momento oportuno para proponer el problema y la solución. Este momento está relacionado con la confluencia de los flujos o corrientes de las políticas, que son acoplados por los emprendedores de las políticas. Estas corrientes son: la corriente de los problemas, la corriente de solución, y la corriente de las políticas, que abrieron una ventana de oportunidad para que la coalición ambientalista

posicione la Iniciativa Yasuní ITT en la agenda política. En el 2007 se dio esta valiosa oportunidad.

2.1. Corriente del problema

La corriente o flujo del problema son todas las condiciones que han sido definidas como problemáticas y que demandan alguna acción paliativa por parte del gobierno. Por esta razón, es importante analizar cómo se definió el problema y posteriormente, cómo este problema se configuró como público, para que así pueda ser considerado como política pública.

2.1.1. Definición del problema

No existe una única representación de una condición o situación. Esto depende de los sistemas de creencias de los actores, quienes tratan de dar significado social a la condición o situación. Por lo tanto, “diferentes representaciones de la situación pueden llevar a diferentes definiciones del problema” (Farley, y otros, 2007).

La definición de un problema es fundamental, ya que es en este punto donde se seleccionan y destacan ciertas realidades y se hacen valoraciones sobre ellas. Sin embargo, existen diversas definiciones del mismo, estas pueden llegar a ser diametral opuestas, como lo ejemplifica Anzieta (2013), “los espectros industrial-productivo y ecologista profundo tendrán aproximaciones a la problemática ambiental funcionales a sus intereses, divergentes por no decir adversas” (Anzieta, 2013, p. 86).

Retomando el sistema de creencias del marco ACF expuesto en el título anterior, los sistemas de creencias de la sociedad ecuatoriana han cambiado con el tiempo. Estos valores y normas se han modificado principalmente por la información y la experiencia.

Esta información fue trabajada principalmente por los grupos ambientalistas, quienes buscaban visibilizar los problemas de la Amazonía por la actividad petrolera. La información caló al punto de modificar la opinión pública sobre la actividad petrolera.

La coalición ambientalista visibilizó los problemas socio-ambientales de la región, entre estos: derrames de petróleo, mal manejo de los residuos industriales, emisiones de gas carbónico, apertura de carreteras y su consecuencia de entrada de colonos y entrada de

madereros ilegales, traficantes de fauna silvestre y hasta en algunos casos como el Bloque 16 que la petrolera asume el rol del Estado dentro de la zona, siendo el proveedor de las comunidades, con una clara pérdida de soberanía.

Estas dinámicas de extracción petrolera en la Amazonía afectaron negativamente a las sociedades cercanas, con graves problemas de salud, problemas de improductividad que afectan el entramado económico y social, afectación a la cultura y más. Además de problemas ambientales, como contaminación de tierras y ríos, deforestación, pérdida de biodiversidad y un conjunto de situaciones problemáticas que se derivan de la actividad extractiva.

Para sustentar su lucha la coalición ambientalista comenzó a realizar trabajos con las comunidades, expertos y hasta con los mismos trabajadores de las petroleras, para recoger la mayor información y experiencia, y que el tema de contaminación petrolera vaya cobrando más fuerza en el Ecuador. Los eventos observables así como los estudios que se presentaron en el juicio contra la petrolera Texaco sirvieron para que la coalición ambientalista realice lo que ellos llamaron “el toxic tour”, donde se mostraban las claras consecuencias de la actividad petrolera en la Amazonía que afectaba a los entramados social y económico, la salud, procesos culturales de las comunidades y obviamente, el medio ambiente con toda su biodiversidad.

De esta manera la definición del problema fue delimitada por los ambientalistas, por lo tanto va a responder a su sistema de creencias y el problema va a estar enfocado hacia el impacto del medio ambiente y sus consecuencias sociales.

2.1.2. Construcción del problema como público

Sin embargo, a pesar de que se haya definido la extracción de petrolera como un problema, esto no necesariamente lo convierte en un problema público. Para que un problema sea considerado como público debe reunir ciertas condiciones.

Antes que todo, que se acoplen a las normas y valores en una sociedad, esto quiere decir a sus sistema de creencias. Como se ha desarrollado este tema en títulos anteriores, la percepción de petróleo ha cambiado con el aumento de la conciencia ecológica en la población. Cuando recién inició la explotación, esta era considerada como benigna, sin

embargo, al pasar los años y con ellos los impactos sociales, económicos, y ambientales, la percepción de los impactos fueron cambiando. Y el tema se pudo posicionar dentro de la población.

Además, para que un problema sea considerado como público deben darse cinco condiciones: afectar a un número de personas sustancial, contar con el apoyo de un actor político, causalidad, mensurabilidad y gravedad del problema.

En primer lugar, debe afectar a un número sustancial de personas y que estos sean muy difíciles o imposibles de resolver por la acción individual. En el caso de la extracción petrolera en la zona del Yasuní ITT, esta actividad afecta a los Huaronis, y a las poblaciones cercanas a la extracción, generalmente grupos históricamente marginados. Pero los impactos a los individuos no se restringen a los antes mencionados. Los impactos abarcan a la población ecuatoriana en general, ya que economías sustentadas por la extracción petrolera generan economías vulnerables ante las fluctuaciones de precios internacionales. Además, al ser principalmente exportadores de materias primas, genera una inserción subordinada en la economía mundial, generando graves problemas económicos y sociales en el país.

En segundo lugar, al necesitar que el problema sea intervenido por algún agente gubernamental, debe captar su apoyo. Para esto el problema debe poder ser intervenido de alguna manera, por lo tanto, estar dentro de ámbito de acción gubernamental. Asimismo, los problemas que puedan aumentar la reputación de los agentes gubernamentales al resolverlos, van a captar la atención de funcionarios públicos.

El problema de la extracción petrolera en el Yasuní ITT, captó primero la atención de Alberto Acosta, quien con su influencia ayudó a que el tema se posicione en instancias oficiales y que el Presidente de la República, Rafael Correa, preste seria atención a la propuesta. A partir de ahí, se comenzó a trabajar en una propuesta oficial. Además, esta Iniciativa aumentó, en un inicio, la reputación de los agentes gubernamentales.

En tercer lugar, se debe conocer cuáles son las causas. Primero, el Ecuador es un país primario exportador, mucho antes de sus orígenes como república se ha dedicado a la exportación de materias primas. Este escenario ha sido difícilmente cambiado. En los años

1880 a 1920 fue el boom cacaotero, de 1950 a 1960 fue el boom bananero, en los setenta el boom petrolero, y hace pocos años se comenzó a vivir el boom de las *commodities*, y que no solo lo vivió Ecuador sino toda la región Latinoamericana. El Ecuador debido a su especialización en ser exportador de materias primas, y además de ser una economía adaptativa, aprovechó las ventajas corporativas que proporciona la exportación de materias primas, que durante el boom de las *commodities* proporcionó altos precios de las mismas. Segundo, esto tiene sustento en los sistemas de creencias de la sociedad, ya que existe una cosmovisión antropocéntrica, que da dominio de la naturaleza por parte del hombre, y existe una ilusión desarrollista, que está ligada a la explotación de la naturaleza para conseguir recursos económicos y así llegar al desarrollo, entendido como crecimiento económico.

En cuarto lugar, debe ser tratable y para ello debe ser medible. En el caso del problema de la extracción petrolera en el Yasuní, existen problemas tangibles e intangibles. El primer caso, se ha confirmado que el gas carbónico es el principal causante del cambio climático, y que la extracción del campo ITT, emitiría 407 toneladas de este gas. Segundo, la dependencia del petróleo en la economía, en el 2013 representó el 54%, 2.373.152 millones de dólares, generando poca diversidad productiva. Asimismo, aunque no se sabe con exactitud la magnitud que afectaría a la biodiversidad de la zona, el impacto es innegable y lo han confirmado varios estudios, así como casos de petroleras que han destruido la biodiversidad en la Amazonía, ejemplo caso Texaco. El segundo tipo de problemas, se refiere a los pueblos en aislamiento voluntario, que al no ser contactados y ser nómadas dificultan su verdadera protección y la mensurabilidad de los impactos.

En último lugar, la gravedad del problema. Esto no puede ser dado por la coalición ambientalista, sino debe ser dada por expertos reconocidos. Y ser considerado el problema como grave, será más rápido atendido. Como se mencionó en párrafos anteriores, el caso Texaco brindó mucha información de expertos sobre los impactos ambientales. Del mismo modo, estudios e informes que la coalición ambientalista sustentó a través de expertos, así como los estudios de impacto ambiental del gobierno central. Estudios que demuestran que estamos llegando al pico de producción, así como los problemas económicos que genera la

dependencia al petróleo, que es necesario pasar a una economía post-petrolera, brindaron los elementos necesarios para demostrar la gravedad del problema.

En conclusión, el problema estaba dado en torno al petróleo. En primer lugar por los innegables impactos ambientales que la actividad generaba, entre ellas la emisión de gas carbónico, principal causante del cambio climático. En segundo lugar por la presencia de pueblos en aislamiento voluntario, que podían ser afectados directamente por la presencia de las industrias petroleras. Aquí es importante destacar el trabajo de la simbología en las políticas públicas; la coalición ambientalista trabajó en darle un rostro humano a la problemática con los pueblos en aislamiento voluntario y así llegar a más población. En tercer lugar, al ser una zona con gran biodiversidad, su afectación es inminente, además que el Ecuador se propone llegar a un modelo de desarrollo basado en el bio-conocimiento, por lo que se atentaría contra su futuro sustento. En último lugar, la dependencia histórica del Ecuador con el petróleo que ha generado una economía vulnerable ante las fluctuaciones internacionales.

Y mediante la ambigüedad, la coalición trabajó para fabricar significados e identidad en todos estos problemas para que se vinculen con la actividad petrolera. Ya que fueron la coalición ambientalista quien dio forma y sentido a la problemática, y por lo tanto interpretó la información para que responda a su sistema de creencias.

2.2. Corriente de la solución

Son las ideas que circulan alrededor de un problema para resolverlo. Estas ideas pueden partir de la sociedad civil, ya que el enfoque MSF plantea que el gobierno no puede dar solución a todos los problemas rápidamente, por lo tanto la participación de las coaliciones y actores de una comunidad ayudan a construir las soluciones.

En el caso del problema antes planteado, la coalición ambientalista ayudó a construir la idea de moratoria petrolera a cambio de una compensación económica. Esta idea responde a toda la información y experiencia de la coalición, para saber qué funciona y qué no. La propuesta fue transmitida mediante foros académicos, varias publicaciones que sustentaban la propuesta, artículos de revistas, y más.

Según Kingdon (1995), para que una alternativa sea elegida debe pasar tres criterios: factibilidad, aceptabilidad y anticipación de restricciones.

Primero, factibilidad técnica. La propuesta no se mantuvo inalterada desde la etapa inicial, esta sufrió varias modificaciones para que se adapte a los intereses del gobierno, así como sea capaz de ser aceptada dentro de la comunidad internacional, y por lo tanto tenga factibilidad técnica.

Segundo, aceptabilidad por la comunidad de especialistas y para la mayoría de la población que va a ser afectada directamente por la política pública. La coalición ambientalista trabajó mucho en la información para que la propuesta sea aceptada por la comunidad de especialistas. Muchos académicos y expertos en el tema apoyaron a la iniciativa.

Por otro lado, la política del Yasuní ITT al ser una política nacional hubiera afectado a todo el país. Aquí existieron muchos grupos a favor pero también en contra. A favor aquella gente que presentaba un sistema de creencias a favor del medio ambiente y los pueblos no contactados. En contra, aquella gente que está ligada a concepciones utilitaristas y sobre todo, aquellos que defienden la ilusión desarrollista, y ven al petróleo como elemento necesario para el desarrollo.

Pero también es importante acotar, que no hubo un fuerte trabajo de la coalición ambientalista con las poblaciones afectadas directamente.

Tercero, anticipación de futuras restricciones u objeciones. La coalición ambientalista conformó un grupo de técnicos y expertos en el tema, quienes iban a ser parte importante del gobierno, entre ellos, Alberto Acosta (quien asumiría el cargo de Ministro de Energía y Minas); Fander Falconí (quien asumiría el cargo de canciller); así como ingenieros petroleros y economistas. Para que aporten en la construcción de la propuesta y evitar la crítica asiéndolos parte de la discusión (Martínez, 2015).

Asimismo, las alternativas deben encontrarse dentro del rango de acción gubernamental. Aquí la propuesta tenía una gran debilidad, puesto que una parte de la implementación de la Iniciativa Yasuní ITT estaba condicionada a la compensación económica de la comunidad

internacional, sustentada en la noción de justicia ambiental, en el cual los países del norte tienen una deuda ecológica con los países del sur. Por lo tanto, una parte de la Iniciativa quedaba fuera del rango de acción gubernamental.

La última condición para anticipar restricciones u objeciones, es que presente costos aceptables. La propuesta planteaba que Ecuador contribuiría con la mitad de lo hubiera percibido por la explotación petrolera, 3.600 millones de dólares. Era un costo bastante alto, si se toma en cuenta que el gobierno de Ecuador planeaba implementar planes nacionales de desarrollo y una política de cambio de matriz productiva muy costosos. En el primer plan se pensó invertir 4 mil millones de dólares, en el tercer plan, 47 mil millones de dólares, y en la política de cambio de matriz productiva, 60 mil millones de dólares. Por lo tanto, los costos que involucra implementar la Iniciativa no estaban dentro de los rangos razonables del gobierno (Olavarría, 2007).

Sin embargo, la idea de moratoria petrolera estaba enfocada en un ruptura con el modelo anterior, y en función de alcanzar el Buen Vivir, por lo que una solución que ayude a alcanzar un modelo post-extractivista se constituiría en una repuesta bien recibida por la coalición gobernante.

Además, la solución tuvo una base fuertemente anclada en el ecologismo profundo, y de ahí la radical propuesta de una moratoria petrolera y no otra solución.

2.3 Corriente política

Son los elementos dentro de un sistema político que ofrece condiciones favorables para que un problema público junto con sus soluciones, sean considerados para ser atendidos por medio de política pública. El enfoque MSF identifica tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y cambios en el gobierno.

En el 2007, cuando se presentó la Iniciativa Yasuní ITT, existieron dos de estos elementos. En primer lugar, el ánimo nacional, que se refiere a que un número bastante amplio de individuos piensa siguiendo determinadas líneas comunes. Es decir, se modificó el sistema de creencias de un amplio sector de la población, cambiando las creencias más profundas, que

son las creencias más estables que incluyen supuestos generales normativos y ontológicos; pero sobre todo se modificó las creencias profundas que incluyen “(...) prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas” (Sabatier, 1998. p. 103. En: Gómez, 2012).

Por lo tanto, este amplio número de individuos comenzó a tener una mayor conciencia ecológica. Este ánimo nacional hace mucho más difícil implementar políticas con impactos ambientales, y presiona a que los hacedores de las políticas implementen políticas de acuerdo a su sistema de creencias.

En segundo lugar, cambios en el gobierno. Esto puede significar cambios potenciales ya que un nuevo gobierno en sus inicios está más proclive al cambio. Y el gobierno de Rafael Correa significó numerosos cambios dentro del Estado, y con ello, cambio en las políticas públicas. Por lo tanto, hubo gran aceptación por temas antes no tratados, entre estos, aquellos temas que estén ligados a una ruptura con el modelo de desarrollo imperante, y enfocado en el Buen Vivir. Esto permitió cuestionar la industria petrolera, que se había mantenido casi intocada y proponer temas ambientales desde una concepción más radical. Esto promovió que el problema de la naturaleza se politice, lo que permitió que actores no vinculados directamente con el gobierno puedan incidir de alguna manera en la construcción de la Agenda Ambiental.

Asimismo, los nuevos gobiernos tratan de ampliar su aceptación y ganar popularidad, en consecuencia buscan abarcar un amplio rango de problemas, muchos que no han sido tratados en administraciones pasadas. Por esta razón, cuando inició el gobierno de Rafael Correa, la propuesta del Yasuní se convirtió en una oportunidad para ganar popularidad y aceptación ante la población con creciente conciencia ecológica y consolidar el discurso ambientalista que había forjado en la campaña.

En conclusión, la coalición gobernante cuestionó el modelo imperante, lo que permitió presentar propuestas de ruptura como el Yasuní ITT.

Juntos estos dos elementos ejercen el mayor efecto para que se establezcan dentro de la agenda política. Por lo tanto, las condiciones para que la Iniciativa Yasuní ITT pueda ser considerada dentro de la agenda eran favorables.

2.4 Ventana de oportunidad e inscripción de la Iniciativa Yasuní ITT en la agenda política.

Los flujos de las políticas antes descriptos por sí solos no permiten que un problema sea considerado dentro de la agenda. Para lograr insertar un problema en la agenda es necesario que los tres flujos de las políticas se acoplen para que una ventana de oportunidad se abra. Por lo tanto, la ventana de oportunidad es el valioso momento donde las coaliciones promotoras y los empresarios de las políticas utilizan todos los medios para promover sus problemas junto con las soluciones.

Al inicio del gobierno de Rafael Correa, en 2007, se acoplaron los tres flujos. En primer lugar, el flujo del problema, que agrupaba una serie de problemas como eje rector el petróleo. Este problema fue definido por la coalición ambientalista quien construyó socialmente el problema, por lo tanto trasladó sus valores e intereses en el mismo.

En segundo lugar, el flujo de la solución, donde se proponía una moratoria a la extracción petrolera en la zona del Yasuní ITT a cambio de una compensación económica internacional. La idea de moratoria ha estado circulando alrededor del petróleo desde los años noventa, a raíz de las campañas de los grupos ambientalistas y las demandas de los afectados por la extracción petrolera. La idea era atípica pero a la vez suponía grandes expectativas, puesto que al no ser intentada anteriormente, podía implementarse.

En tercer lugar, el momento político, que presentaba un nuevo gobierno con planes de reestructurar el sistema político, y el ánimo nacional a favor de una mayor protección ambiental. El triunfo electoral de Alianza País significó la llegada de diferentes actores políticos, muchos de ellos quienes se habían mantenido al margen de las instancias gubernamentales y que traían temas periféricos, que difícilmente se podrían haber tratado en gobiernos anteriores. Esta coalición de gobierno se identificó por romper con el legado neoliberal de las políticas del consenso de Washington, por esta razón, abrió la posibilidad de

inscribir nuevas política públicas, no solo incrementales sino de verdadera ruptura con la lógica capitalista impuesta desde occidente, y más desde una revalorización de los saberes ancestrales que habían sido desconocidos, como el Sumak Kawsay.

Se presentó un proyecto político ambicioso, que pretendía implementar otro modelo de desarrollo y pasar a un Ecuador post-petrolero cambiando la matriz productiva y energética. En consecuencia, se planeó reformar el marco constitucional, las instituciones, la economía nacional y en general la manera de hacer políticas públicas.

Esta situación fue aprovechada por la coalición ambientalista, que conjugó el problema con la idea de moratoria en un momento político favorable. La coalición usó todos los medios para inscribir la iniciativa de moratoria en la agenda política, entre ellos, apoyarse entre sus redes de influencia. De esta forma, la propuesta logró insertarse mediante la gestión del entonces Ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta, quien estaba vinculado al movimiento ambientalista, y se encontraba en contra del extractivismo y a favor de los derechos de la naturaleza, lo cual se demostró en la inclusión de los derechos de la naturaleza al rango constitucional. Además, Alberto Acosta, tenía una relación cercana con el presidente Rafael Correa, quien tuvo el mérito de haberla aceptado y establecerla en la agenda política.

3. Por qué no se dio el cambio en la política

Que un problema se haya inscrito dentro de la agenda política, no implica necesariamente que vaya a ser implementado. La Iniciativa Yasuní ITT se inscribió dentro de la agenda política, se formuló la política del Yasuní acorde a los lineamientos del Estado, y una parte de la política se implementó. No obstante, en el 2013, la Iniciativa Yasuní ITT cayó de la agenda política, por lo tanto no se dio el cambio en la política. Situación que puede ser explicada por dinámicas externas e internas del país –incluyendo disputas políticas-, y hasta por la misma ambigüedad que caracterizan las políticas públicas.

En primer lugar, no se dio el cambio en la política por la **economía petrolera** (importancia de los ingresos del petróleo en la economía). Esto se debe a la dependencia histórica del Ecuador hacia el petróleo. Misma que ha aumentado desde 1970, cuando representaba el 1.3% del PIB, al 17.8% en 2011. En términos de exportaciones representó el

57% del PIB en el mismo año. El petróleo pese a los largos cuestionamientos en términos económicos, sociales, ambientales y políticos, sigue representando uno de los componentes más importantes de la economía nacional, y nuestro medio de inserción en la economía global.

El actual gobierno ha aceptado estas falencias como un sacrificio que debemos soportar los ecuatorianos en favor de una mejor educación, salud, vivienda y en general superar el estado de pobreza y miseria que afronta el país.

Asimismo, siguiendo las líneas de los gobiernos progresistas de la región, el Estado se ha vuelto un mega-actor que implementa planes sociales para superar las consecuencias de las políticas neoliberales del Consenso de Washington. De esta manera, para desandar con estas políticas, el actual gobierno ofreció implementar políticas sociales que ayuden a contrarrestar los efectos negativos de las mismas.

Para esto, se reformuló la institucionalidad del Estado, con un nuevo marco jurídico, expansión de la burocracia, reserva del control sobre los recursos naturales, entre otras reformas, que permitieron que el Estado sea el agente generador del desarrollo. Con esto, el gobierno formuló tres planes de desarrollo, y dentro de estos planes se formuló la política del cambio de matriz productiva. Proyectos necesarios, según el gobierno, para alcanzar el Buen Vivir.

Sin embargo, la implementación de los planes de desarrollo, así como el cambio de matriz productiva son muy costosos. Para esto, dentro de los mismo planes de desarrollo se plantea que serán financiados con la renta extractiva. En efecto, el último PNBV 2013-2017 hace explícito la necesidad de seguir explotando el petróleo para sustentar el desarrollo y la nueva matriz productiva. Y más, ahora que el volumen de producción petrolera ha caído, y para esto se ha planteado explotar las reservas no aprovechadas, como los campos del Yasuní ITT.

No obstante, la explotación del Yasuní ITT, ha estado latente desde las propuestas de gobierno de Rafael Correa, desde el inicio la extracción petrolera fue vista como el principal motor para el cumplimiento del nuevo proyecto político.

La extracción se apela a que mientras existan necesidades básicas insatisfechas, como en el caso del Ecuador, donde la pobreza llega al 22,01% y pobreza extrema al 7,36%. En un país

que necesita invertir 10 mil millones de dólares para cubrir el 95% de los servicios básicos. La conservación de la naturaleza no será, como lo afirma Fountaine (2010), una apuesta electoral.

Por lo tanto, a pesar que se planteó pasar a otro modelo de desarrollo en el cual ya no se dependa del petróleo, ahora más que nunca la extracción petrolera se ha vuelto imprescindible, para solventar el gasto social, el presupuesto del Estado (que en el 2015 financió el 15%), y cambiar el modelo de desarrollo.

La metáfora de “sembrar petróleo para cosechar otra matriz productiva”, resume el modelo de desarrollo. Por ahora, según el gobierno, no existe otro recurso que pueda sustituir los ingresos petroleros, por lo tanto se seguirá explotando este recurso para solventar no solo la nueva matriz productiva, sino su proyecto político.

Este escenario debilitó las bases de la Iniciativa Yasuní ITT, ya que la propuesta planteaba dejar de percibir la mitad de la renta petrolera de los bloque del ITT, dinero que serviría para desarrollar los planes del gobierno.

En segundo lugar, existe en Sudamérica una **reprimarización de las economías** debido a la profundización de las actividades extractivas. Esto se debe a que se movió el mapa geopolítico mundial, surgiendo nuevas potencias económicas como China, India, y otras, que llegaron con grandes demandas de materias primas, lo que originó que los precios aumenten en el mercado internacional. Este “boom de las *commodities*” fue aprovechado por la región que se ha especializado históricamente en ser proveedora de materias primas.

Este panorama influyó en Ecuador, que profundizó las actividades extractivas, postergando el cambio la matriz productiva y energética, que junto al contexto de dependencia histórica del país sobre el petróleo hacía difícil su sustitución por otros productos o modelos de producción.

Ejemplo de lo antes mencionado, es que el Estado ecuatoriano, en el período 2007-2013, fue el mayor inversor en la exploración y explotación petrolera con 12,918 millones de dólares, pero asimismo, se benefició, durante el periodo 2007-2012, de los altos precios

internacionales del petróleo, recibiendo 58.978,0 millones de dólares, monto no percibido en ningún otro gobierno.

Este “boom de las *commodities*”, permitía mantener la sostenibilidad de los ingresos del gobierno. Lo que hizo irresistible no seguir siendo exportador de materias primas, y aprovechar las ventajas comparativas.

En tercer lugar, **la ambigüedad que constituye la noción del Sumak Kawsay y Buen Vivir**, ya que al no ser una categoría epistémica ancestral y estar aún en construcción, es interpretada de diversas maneras, incluso dentro de los actores del gobierno. En Ecuador, desde que asumió el gobierno de Rafael Correa, todas las políticas públicas están dirigidas a su consecución. La moratoria petrolera del Yasuní ITT llegó a ser una política enfocada en alcanzar el Buen Vivir, pero al no haber una definición consensuada del Buen Vivir, la explotación del Yasuní ITT también significó alcanzar el Buen Vivir, de hecho, en lo posterior se planteó desde el gobierno que la no explotación de los campos ITT prorrogaba la consecución del Buen Vivir.

En Ecuador principalmente existen dos corrientes que interpretan el Sumak Kawsay, la ecologista y la eco-marxista. La primera abarca a todos aquellos que se oponen radicalmente a las actividades extractivas, las cuales afectan directamente a la naturaleza, por esta razón, para alcanzar el Sumak Kawsay es necesario no ampliar la frontera extractiva. La segunda corriente es la eco-marxista, quienes conciben la manera de llegar al Sumak Kawsay diferente, considerando que no se debe parar las actividades extractivas todavía, ya que existen grandes necesidades en la población que deben ser satisfechas primero, y por ello se debe seguir explotando hasta poder garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y de la naturaleza, con la renta de las actividades extractivas.

En el gobierno actual, se encuentra principalmente aquellos afines a la segunda corriente, por lo tanto, las políticas están enfocadas en la explotación de los recursos naturales, para su posterior protección.

Por lo que al no ser claro el modelo de desarrollo que se proyectó en Ecuador, mediante la ambigüedad se interpreta los objetivos de las políticas públicas, de acuerdo con los intereses de los actores involucrados.

Además, el Buen Vivir se lo planteó, en un inicio, como una alternativa al desarrollo, pero dentro de los planes de desarrollo se lo asumió como alternativa de desarrollo, y que a lo largo de los mismos el Buen Vivir todavía se encuentra ligado al crecimiento económico.

Todo esto, influyó para que no se dé el cambio en la política. Con un país altamente dependiente del petróleo, que aprovechó las ventajas comparativa del “boom de las *commodities*”, que planeaba implementar ambiciosos planes sociales, necesitando grandes recursos, que serían financiados con la renta extractiva. Y que además, los objetivos de las políticas públicas eran ambiguos. Pesaron más que una política de conservación.

REFLEXIONES FINALES

Los principales aportes de esta disertación se resumen en tres puntos. En primer lugar, presentar la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo en la región y en Ecuador, que ha dado lugar a la reprimarización de las economías. En segundo lugar, mostrar el escenario en tensión que existe entre el Buen Vivir, en tanto alternativa de desarrollo plasmada en la constitución y en los planes de desarrollo, con el actual modelo de desarrollo neoextractivista que a la vez se legitima con el Buen Vivir y la política de cambio de matriz productiva, política transversal en el gobierno de Rafael Correa. El último aporte, y medular en esta disertación, es el análisis de la Iniciativa Yasuní ITT desde las teorías de las políticas públicas, en el cual se muestra cómo una iniciativa de moratoria petrolera se inscribió en la agenda política de un país que ha dado históricamente preferencia a la extracción de grandes volúmenes de materias primas.

A lo largo de esta disertación se demostró la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo en Sudamérica y en Ecuador. Es un modelo que está ligado a los gobiernos progresistas, que surgieron en rechazo a los gobiernos que implementaban las políticas neoliberales del Consenso de Washington. Estos gobiernos progresistas prometieron desandar con estas políticas que causaron graves impactos sociales, económicos, políticos y ambientales.

Sin embargo, con el paso del tiempo, estos gobiernos implementaron un modelo de desarrollo que presentaba continuidades con su predecesor, pero también con cambios significativos a la vez. Las continuidades estaban ligadas al modelo de producción extractivista y la relación funcional a la economía mundial. Los cambios radican en la administración de la renta extractiva; en el extractivismo neoliberal, eran las transnacionales quienes recibían la mayor parte de la renta extractiva, mientras que en el neoextractivismo progresista, se fortalece el Estado, y en muchos casos, se recupera el control de los recursos naturales que antes habían perdido en manos de transnacionales, así, el gobierno se vuelve participe directo de la renta extractiva, y esto se legitima mediante la implementación de planes sociales.

Poco importan los impactos sociales, económicos, políticos y sobre todo ambientales que produce este modelo de producción. Estos gobiernos se han acobijado del contexto histórico que presenta la región, especializada en ser proveedora de materias primas, y sobre todo por el “boom de las *commodities*” que produce grandes réditos económicos y ventajas comparativas visibles, pero mantiene un modelo insostenible ecológicamente en la región.

En el caso de Ecuador, el Gobierno ha apostado por expandir la frontera petrolera e implementar por primera vez la minería a gran escala, siguiendo el modelo desarrollista desplegado en la Región. La exportación de materias primas tradicionales ha aumentado sostenidamente en este Gobierno. Este proceso de reprimarización de la economía se legitima como una herramienta para desarrollarnos y con ello disminuir la pobreza.

Esto devela que a pesar de proponer un nuevo modelo de desarrollo que plantea una ruptura con las políticas neoliberales, que es el Buen Vivir, el desarrollo entendido como crecimiento económico no se cuestiona, por lo menos como medio.

Así, en una de sus intervenciones sobre la minería a gran escala, el presidente Correa expresó que: “no daremos marcha atrás en la Ley de Minería, porque el desarrollo responsable de la minería es fundamental para el progreso del país. No podemos sentarnos como mendigos en un saco de oro” (Sacher & Baez, 2014, p. 253). Esta expresión resume el modelo de desarrollo que se implementa en Ecuador. A pesar de los largos cuestionamientos sobre las políticas neoliberales, el modelo de acumulación se mantiene intacto, sin una transición que afecte el extractivismo. La explotación de los recursos naturales son el mecanismo para crecer económicamente y lograr el desarrollo. De esta manera el desarrollo con su supuesto ontológico del progreso se convierten en el horizonte de la política pública. Además, el neoextractivismo se expresa con un imperativo de urgencia, en el cual, dar una prórroga es atender contra el desarrollo del país, por lo tanto se vuelve incuestionable. Por último, y más contradictorio, se atenta contra los derechos de la naturaleza, consagrados a nivel constitucional, en el cual la naturaleza ya no es un espacio donde se reproduce y realiza la vida, sino un espacio donde se extraen sus recursos para generar ingresos económicos. Por lo tanto, se afirma un modelo de desarrollo neoextractivista progresista que da lugar a la reprimarización de la economía.

Sin embargo, dentro del discurso oficial, todas las políticas públicas, incluyendo a las extractivistas, están encaminadas a la consecución del Buen Vivir. Pero ¿qué se entiende por Buen Vivir? Este punto es fundamental para entender la lógica del Gobierno, que ha promovido un Buen Vivir ambiguo (Sacher & Baez, 2014). En la constitución, que es el cuerpo legal en el cual se sustentan todas las políticas públicas, no existe una definición clara sobre Buen Vivir, aunque se hace mención sobre los derechos necesarios para alcanzarlo, pero deja abierta la interpretación sobre qué es Buen Vivir. En los planes de desarrollo se intenta dar una definición más clara, y se lo plantea como otra forma de desarrollo inspirado en el Sumak Kawsay de los pueblos indígenas, en la cual la relación armónica con la naturaleza es pilar fundamental. No obstante, en los planes de desarrollo, se presenta a la vez al extractivismo como medio para alcanzar el Buen Vivir, a pesar de que este tipo de actividad ha demostrado ser devastador con la naturaleza, y está en ruptura total con un modelo armónico con la misma.

Para esto, resulta útil la división que hace LeQuang sobre las aproximaciones del Sumak Kawsay, Buen Vivir. Para los ecologistas, aumentar las actividades extractivas amenaza los fundamentos del Buen Vivir, ya que estas actividades están diametralmente opuestas con una relación armónica con la naturaleza, así que es necesario buscar otras alternativas para alcanzarlo. Por el otro lado, los eco-marxistas, ven aumentar la extracción de materias primas la oportunidad para conseguir los recursos económicos necesarios para alcanzar el Buen Vivir.

Los últimos son quienes se encuentran en el gobierno, por lo tanto se defenderá la extracción de grandes volúmenes de materias primas como medio para alcanzar el Buen Vivir. Parece que la frase de Maquiavelo “el fin justifica los medios”, se convirtió en una máxima para el Gobierno. El extractivismo, el crecimiento económico, el desarrollo, el progreso, todos anclados en concepciones occidentales, serán los medios que permitan a largo plazo alcanzar el Buen Vivir.

De esta manera se concluye que el Buen Vivir, como lo ha planteado el Gobierno de Correa, es un mecanismo para legitimar el extractivismo, y deja por fuera los

cuestionamientos anticoloniales, de resistencia y de ruptura epistémica que promovieron los movimientos indígenas cuando presentaron la alternativa al desarrollo, Sumak Kawsay.

Este fue un contexto complejo para el establecimiento de la Iniciativa de moratoria petrolera Yasuní ITT, sin embargo, la misma logró insertarse dentro de la agenda política. Esto fue un proceso nuevo e interno del país con disputas internas y externas no menores, que tomó distancia del contexto histórico del país y de la región, y hasta de los propios imperativos de la modernidad. Esto supuso un cambio sustancial en la forma de hacer políticas y en el sistema político.

Esto se explica por el trabajo de las coaliciones que participaron en la formulación de la política pública, y por la oportunidad política que trajo las tres corrientes de las políticas que abrieron la ventana de oportunidad.

El proceso interno que permitió que este tema arribe a la agenda política fue la llegada de un nuevo gobierno, que se autodefinió como progresista y ambientalista, y que en sus inicios, fue un cúmulo de posibilidades para las reformas y los nuevos proyectos. La llegada de Alianza País permitió insertar actores que se habían mantenido al margen de la toma de decisiones, con ideas muy radicales. Por lo tanto, se estableció como una sucesión de ventanas de oportunidad.

La coalición ambientalista supo aprovechar esta ventana de oportunidad para establecer sus luchas históricas en el activismo ambiental en contra de los impactos de las petroleras. La cual se apoyó en Alberto Acosta, quien estaba ligado a la coalición ambientalistas y se encontraba dentro del gobierno. De esta manera, pasaron a ser decisores en el subsistema de las políticas ambientales.

Adicionalmente, el cambio en la opinión pública ayudó a impulsar esta propuesta que años atrás no hubiera podido calar dentro de las políticas públicas. La nueva concepción sobre la naturaleza y el trabajo de la coalición ambientalista, posicionó la idea de moratoria en la palestra política.

Sin embargo, esta oportunidad única no garantizó que la Iniciativa Yasuní ITT llegara a implementarse en su totalidad. Principalmente por la influencia que el extractivismo ejerce en los gobiernos progresistas como el ecuatoriano, en que se da prioridad a la extracción de grandes volúmenes de materias primas sobre otro tipo de políticas, las cuales se justifican como medio para implementar los planes sociales. Además, en Ecuador, debido a la dependencia de la renta petrolera, la que actualmente es pilar fundamental para la sostenibilidad del Estado y del proyecto político liderado por Rafael Correa.

Asimismo, los planes de desarrollo PND 2007-2010, PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017 son costosos y se planificaron ser financiados con la renta extractiva. Dentro de estos planes se fortalece la política de cambio de matriz productiva, que se presenta como política transversal en el país, por lo tanto se convierte en eje rector de las políticas públicas y tiene mayor peso que políticas como el Yasuní ITT.

Del mismo modo que para el Buen Vivir, para solventar los planes de desarrollo y el cambio de matriz productiva, es necesario intensificar las actividades extractivas, especialmente aquellas ligadas a la industria petrolera y minera. Así, a pesar que la Iniciativa Yasuní ITT, presenta la oportunidad para cambiar la matriz productiva desde el momento que se la implementaría, el dinero que no recibirá el Estado por su no explotación, posterga según el gobierno, el cambio de matriz productiva en el futuro.

Por último, la Iniciativa formulada por la coalición ambientalista, fue construida en base a su sistema de creencias, lo cual entraba en claro conflicto con los intereses estatales y la lógica de mercado asociada a los ingresos petroleros. Al final, esta lógica hizo al Estado inclinar por las acostumbradas políticas extractivas.

En conclusión, se comprueba la hipótesis planteada en esta disertación, debido a las dinámicas internas que se produjeron en el 2007, en las que se acoplaron las tres corrientes de las políticas, que abrieron una ventana de oportunidad y que fue aprovechada por la coalición ambientalista, la Iniciativa Yasuní ITT pudo inscribirse dentro de la agenda política. Sin embargo, los pesos de una economía basada en la extracción de grandes volúmenes de materias primas, influenciada por el contexto histórico nacional y el contexto actual regional,

junto con el establecimiento del cambio de matriz productiva y los planes de desarrollo que se sustentan en un Buen Vivir ambiguo, no se dio el cambio en la política, y la Iniciativa cayó de la agenda política.

ANEXOS

Entrevista a Alberto Acosta

1. Existe en toda Sudamérica una nueva tendencia hacia la profundización de las actividades extractivas, debido a que se ha movido el mapa geopolítico mundial, surgiendo nuevas potencias económicas como China, India y otras, lo que ha aumentado la demanda de materias primas, y ya que Sudamérica ha sido históricamente proveedora de estas, ha aprovechado este “boom de las *commodities*”, lo que ha ahondando el problema, pasa conseguir recursos económicos. Entonces yo planteo que en este contexto Sudamericano, donde los gobiernos progresistas tratan de legitimar el extractivismo mediante la implementación de planes sociales, ¿cómo pudo afectarnos en la implementación de un modelo alternativo de desarrollo como el Sumak Kawsay?

En primer lugar el Sumak Kawsay o Buen Vivir no es modelo de desarrollo, es alternativa al desarrollo.

2. Pero el Buen Vivir si se plantea como modelo de desarrollo.

En la constitución hay una tensión entre el Buen Vivir o Sumak Kawsay, y el desarrollo, son dos cosas diferentes.

3. Pero en el Plan Nacional de Desarrollo o la Constitución se lo establece como modelo de desarrollo.

En el Plan si, en la constitución no se aclara eso, en la constitución queda la tensión, hay un capítulo del Buen Vivir y un capítulo de Desarrollo. Pero el Buen vivir en esencia no es un modelo de desarrollo, es una alternativa al desarrollo, algo diferente a lo que se ha hecho antes. Es romper con la idea del desarrollo y del progreso.

El gobierno y los planes para el Buen Vivir terminan por convertirlo en una alternativa de desarrollo.

4. Por lo tanto, este contexto económico y político mundial que afectaba a Latinoamérica, no afectaría a nuestro gobierno en el 2007.

Claro, nosotros también entramos como usted ha dicho, como al igual que el resto de los países de América Latina, independientemente tendencia política sea neoliberal o progresista, en la lógica extractivista, reforzamos nuestras tradiciones extractivista y en lugar de dar paso a la transformación del cambio de la matriz productiva, nos volvimos cada vez más primarios exportadores y eso se refleja en una reprimarización de todas nuestras economías.

5. Y ese contexto no afecto a las bases de las políticas ambientales, el caso específico del Yasuní ITT.

Pues claro termina con acabar con todo, es lógico porque la propuesta inicial y que se plasma en la constitución, era encaminado hacia algo diferente del desarrollo, incorporando entre muchas otras cosas que podríamos hablar, los derechos de la naturaleza, y lo que el gobierno termina haciendo al forzar el extractivismo para financiar las inversiones sociales y para tener recursos para realizar todas las inversiones en infraestructura para salir del subdesarrollo, pero lo que termina es profundizando el extractivismo.

Es una gran contradicción, una profunda contradicción.

6. En el último plan de desarrollo se utiliza la metáfora “sembrar petróleo para cosechar una nueva matriz productiva”

Sembrar petróleo es lo que decían los militares en los años 1972, no hay nada nuevo, lo mismo que se hizo anteriormente.

7. Por ejemplo, el primer plan de desarrollo se estimó su valor en 12 mil millones de dólares, luego en 4 mil millones de dólares, el último plan nacional para el buen vivir se estima en 47 mil millones, el cambio de matriz productiva está cerca de los 60 mil millones.

Partamos de una base primero, no hay cambio de matriz productiva, hay unas inversiones importantes en infraestructura eléctrica, pero si bien era necesario hacer esas inversiones, los

resultados son poco satisfactorios. ¿Por qué? Porque no sabemos qué hacer con tanta electricidad.

8. Cómo pudo surgir una Iniciativa como el Yasuní, cuando esta partía de la renuncia de la mitad de los ingresos que el Ecuador recibiría, y que eran necesarios para implementar el gran proyecto político.

Aquí hay que entrar en un punto clave, el gobierno dice que requiere el dinero y que por eso explota el ITT, que con ese dinero va a acabar con la pobreza, cuanto es lo que va a recibir el gobierno, en términos nominales 40 mil millones de dólares, estas son cifras oficiales, sin contar el impacto de la inflación, es algo menos de 2 mil millones de dólares al año, y con un presupuesto general del Estado de 37 mil millones de dólares, y en términos reales, llevando al valor de la inflación y valor actual, 18 mil millones de dólares.

El gobierno si quiere obtener el dinero, solo tiene que hacer, es subir el interés al 3.5% al 10% más rico, tiene más dinero que explotar el Yasuní.

9. Si puede hacer esto, por qué quiere explotar el Yasuní?

Porque no es un gobierno revolucionario, es un gobierno extractivista, es un gobierno que está impulsando la modernización del capitalismo.

La política ambiental se construyó desde una perspectiva de transformar al Ecuador en una potencia ambiental.

10. Hubieron muchos hechos que cimentaron el Plan B, estudios de impacto ambiental, licitaciones, y más, de hecho pareciera que el Plan B fue mucho mejor consolidado que la misma Iniciativa Yasuní ITT.

Primero hay que anotar lo siguiente, en Ecuador la costumbre ha sido extraer petróleo y extraer recursos naturales, todos los gobiernos estaban en esa línea. Lo interesante es que por primera vez se abre la posibilidad a nivel de gobierno de una moratoria petrolera, lo cual ya abría la puerta para comenzar a pensar algo diferente, nos forzaba a pasar a una economía post petrolera, porque es inevitable, el petróleo se acaba y es más, no se puede sacar todo el petróleo porque la atmosfera va a colapsar, los problemas ambientales van a ser inmanejables.

La agencia internacional de energía nos decía que hay que dejar en el subsuelo las dos terceras partes todos los recursos energéticos, si no queremos que la temperatura global aumente en dos grados, significa que el 50% de petróleo conocido no se debe explotar a nivel mundial ni el 80% de carbón, ese es el punto de partida.

Y esa posibilidad de discutir la no explotación de petróleo, sin lugar a dudas fue importante, y en ese contexto hay que rescatar la aceptación del presidente de esta idea, la idea que surge en la órbita de Acción Ecológica, y en el 2000 hay un libro donde se habla de la moratoria petrolera, y existen varios libros sobre no explotar el petróleo, inclusive se habla de un acuerdo histórico entre los acreedores de la deuda externa y Ecuador, nosotros no pagamos la deuda externa a cambio nos comprometemos en mantener la Amazonía intocada para que los pueblo vivan tranquilamente. Esto va generando la iniciativa Yasuní ITT.

Cuando me nombran a mi Ministro, ya llevé la idea porque yo ya la había trabajado antes a nivel de gobierno y el mérito del gobierno fue haberla aceptado. Pero siempre hubo las dos opciones. A: dejar el petróleo en el subsuelo y buscar la plata a nivel internacional y B: explotarlo. Y había que ir con la dos en paralelo.

11. Pero esto no debilitaba la Iniciativa.

No habría iniciativa, si no había eso, porque era importante el paso a que se acepte la posibilidad de dejar el petróleo en el subsuelo. El presidente de la república nunca entendió el alcance de la Iniciativa, el acepta y es su mérito haberla aceptado, pero él mismo genera las condiciones para el fracaso de la Iniciativa, porque nunca tuvo una estrategia política clara, nunca. Y él se encargó de dar señales contradictorias, un día estaba a favor y otro en contra. Un día decía si vamos a conseguir toda la plata y vamos a dejar el crudo en el subsuelo, y al siguiente decía no, vamos a sacar el petróleo.

Desarmó la comisión, votó a su ministro Fander Falconí, y dejo que se emitan los centavitos en las orejas, y al final creyó que esto era una teletón. Encargó la Iniciativa a una persona que no tiene ninguna idea de la misma, le encargó a Ivonne Baki, ella no tiene idea de la Iniciativa. Nunca entendió como debía hacer las cosas.

12. Entonces Usted dice que debido a nuestra historia de dependencia al petróleo, no podíamos alejarnos del Plan B.

No, si no había plan B no había Iniciativa A. todos querían explotar el petróleo dentro del gobierno, el presidente de Petroecuador que ahora es Ministro de recursos naturales o petróleos, quería explotar el petróleo y ya tenía empresas listas para explotar el petróleo, que se acepte ya es el gran triunfo. Desde afuera y años después se puede preguntar por qué había plan B. pero que haya entrado el Plan A ya era el triunfo, si yo hubiera tenido que decidir solo hubiera habido plan A, pero yo no decidía solo el tema, había que convencer al señor, pero para el señor lo que le interesaba esa por un lado, los aplausos que recibía, pero por otro lado la plata que le habían ofrecido que iba a ver para financiar sus obras, entonces quiso combinar el dinero y los aplausos, y al final por el dinero dejo los aplausos y dejo la Iniciativa, y bloqueó la misma y el esfuerzo de los Yasunidos

13. En una nota de la cancillería, se afirma que “el Ecuador por si solo no podrá realizar que el giro biocéntrico de su constitución y de su plan de desarrollo se haga realidad si los demás países no adoptan la misma ruta”, entonces seguimos condicionados al modelo de desarrollo capitalista, y no se han sentado las bases para otro modelo como el Sumak Kawsay.

Para nada, es pura propaganda para este gobierno el Buen Vivir es pura propaganda, es un dispositivo de poder en este gobierno. Este gobierno no lo intentó.

14. Para concluir, Usted cree que hubo una contradicción en implementar la Iniciativa en el contexto de nuestro desarrollo.

No, el gobierno nunca impulsó el Buen Vivir, el gobierno se apropia del concepto de Buen Vivir y lo vacía de contenido, le transforma en un dispositivo y esto se convierte en pura propaganda. El gobierno nunca tuvo interés de llevar los derechos de la naturaleza, y ya lo dijo textualmente “es un error creer que los derechos de los seres humanos están subordinados a los supuestos derechos de la naturaleza”, que quiere decir, que él no entendió.

Es cierto que algunas empresas transnacionales y países ricos bloquearan la Iniciativa, era obvio que lo hagan, no se iba a aceptar tan fácilmente que se perjudiquen los intereses de los ricos.

15. Más que todo porque sentaba las bases para que se presenten iniciativa parecidas.

Exactamente, es obvio, pero exigía tener una estrategia a largo plazo y que no tuvo el gobierno, el hecho de que haya tenido la alternativa A y B no era el problema, sino la falta de coherencia, el debió haber dicho yo soy presidente de la república y mientras lo sea me juego por la iniciativa A, pero sepan que después si no tenemos el dinero explotamos, pero debió haber dado señales claras, debió haber apoyado a la comisión de negociación, apoyar a su canciller, tener una visión a largo plazo, buscar aliados internacionales para hacer esto realidad, pero no se hizo nada, no hubo una estrategia política.

Pocos días antes, del 15 de agosto del 2013 cuando Correa reconoce que fracasó la iniciativa Yasuní ITT. Un asesor del gobierno francés dice públicamente, la iniciativa no tiene estrategia política, y en esas circunstancias fracasó la Iniciativa Yasuní ITT.

Entrevista a Matthieu Le Quang

1. El Sumak Kawsay es un concepto en construcción, sin embargo, existe concordancia entre uno de sus fundamentos, que es la relación armónica con la Naturaleza. No obstante, muchas de las políticas implementadas en este gobierno se encuentran en clara contradicción con esta relación armónica con la naturaleza. Por lo tanto, ¿se ha vaciado de significado este concepto? ¿ahora es más un discurso político? o ¿cuál es el significado que se le da al Sumak Kawsay o buen vivir?

Para mí es un principio político que está en construcción y es disputa política, y si la persona te dice el buen vivir es esto y punto, y lo que te dicen los otros es cualquier cosa, es una persona que te quiere imponer su punto de vista, pero es un concepto en construcción y en disputa política. Nadie puede ser inspirado desde las cosmovisiones indígenas andinas sobre todo, no va por ahí, es una traducción mestiza de lo que llamamos buen vivir, eso quiere que si está en disputa política, entra en qué quiere decir buen vivir, eso no viene de los pueblos indígenas, nadie puede decir los pueblos indígenas desarrollaron este concepto de Sumak

Kawsay y eso o eso, porque no viene de ahí, y más bien aparece en las discusiones del mundo mestizo, sobre todo en Montecristi, hay algunos libros desde el 2000 pero muy pocos, pero el 2007, 2008 y 2009 ya tienes bastante textos, esto quiere decir algo, es decir que me pueden venir con el hecho de que las culturas indígenas son inmejorables, no va por ahí.

No? Porque puedes revisar los textos de la CONAIE antes del 2008 y este concepto no está. Entonces yo creo que eso es un primer paso. Un segundo paso me parece que, cómo puedes definir una política con armonía con la naturaleza; y sobre todo a mí me parece que, cómo en un país como en el Ecuador, primario exportador, que tienen una matriz productiva de más de 200 años, porque desde la colonia ya se exportaban materias primas aunque no sea petróleo, entonces cómo en un país que depende hace más de 200 años puede pasar de primario exportador a un país del conocimiento, eso no se hace de la noche a la mañana, no es magia, sino más bien hay que ver las condiciones, si me dices la explotación del petróleo no está en armonía con la naturaleza, estamos de acuerdo, pero habría que ver si otras políticas están en armonía con la naturaleza.

2. Son las políticas que van orientadas al extractivismo sobretodo.

Si pero cómo sales del extractivismo, la pregunta es bastante sencilla, pero no hay respuesta, algunos te dicen si hay respuesta, pasar de los principios a las responsabilidades del poder es otra cosa. Cuando ves la realidad del poder es otra cosa. La pregunta es, aunque no está resuelta ni en la constitución, ¿cómo garantizas crecimiento económico, aplicación de los derechos sociales y respeto de los derechos de la naturaleza? En un país primario exportador por más de 200 años, que se inserta en la división internacional del trabajo a través de la exportación de su petróleo y con ser un país primario exportador, que no tiene poder al nivel geopolítico y apenas presencia regional, y con unas necesidades que la pobreza llega al 22%, además que hay un estudio en SENPLADES en el 2011 donde se decía que en los 10 próximos años se debería invertir sesenta mil millones de dólares para cubrir el 95% del territorio de los servicios básicos. Cuando tienes un plan de inversiones como en PNBV que cuesta anualmente 5.500 millones de dólares, estos últimos años estaba alrededor de 7500 millones de dólares ¿Cómo haces? Esa es la pregunta. Tener un contexto mucho más amplio te permite no caer en simplismos.

3. Este contexto que usted me ha dado, en el que nosotros tenemos que superar la pobreza, implementar un plan nacional de desarrollo muy costoso, y además, superar paulatinamente el modelo primario exportador, ha terminado legitimando el extractivismo, porque ahora se debe extraer más para dejar de extraer y seguir satisfaciendo las necesidades básicas de la población. ¿Esto no un poco contradictorio?

Este concepto de extractivismo está muy cuestionado, en la academia este término está muy cuestionado, porque necesariamente el ser humano necesita extraer los recursos naturales del subsuelo. Creo que hay que cuestionar el término, creo que desde hace unos años se han impuesto algunos principios, algunas frases, algunos términos choques como: los derechos de la naturaleza, es pasar del principio del antropocentrismo al biocentrismo, pero que quiere decir biocentrismo, y eso tienes desde los años 70 desde la ecología política tres o cuatro corrientes que justamente te cuestionan eso, entonces el biocentrismo en la corriente ecología profunda, todas las especies son iguales, el ser humano es una de esta especies, es igual que las otras, con la única diferencia que el ser humano puede destruir todo, y finalmente quien dice que la naturaleza tiene derechos, nosotros.

Próximamente una autora argentina va a publicar un libro sobre una crítica al biocentrismo, yo lo leo en términos de clases sociales y cómo muchos utilizan los derechos de los animales y de la naturaleza para excluir finalmente a los pobres, en su texto desde Buenos Aires. Por eso toda afirmación bonita, la academia debe cuestionar.

La iniciativa Yasuní ITT aportaba a la respuesta de la pregunta, aunque la pregunta no es tenemos que parar o no la explotación petrolera, (no es un pregunta porque no podemos) porque desde la clase media que ya se tiene casi todas las necesidades básicas resueltas se puede decir no se explote, pero que se hace con aquellas personas que no tienen las necesidades básicas resueltas. Por eso la pregunta no va por ahí, porque no hay como.

La pregunta que planteaba la Iniciativa Yasuní ITT era: ¿se debe explotar en todas las zonas?, yo creo que esto es una pregunta más inteligente, es decir, la contradicción ahí en Ecuador es cómo finalmente puedes resolver lo urgente que es la disminución de la pobreza, cubrir las necesidades básicas, eso es lo urgente, cómo puedes trabajar con lo urgente y al mismo tiempo no condenar el futuro, como finalmente vincular la visión inmediata de lo

urgente con la visión a largo plazo. Porque se tienen en el PNBV pasar de una sociedad primario exportadora a una sociedad del bioconocimiento, la sociedad del bioconocimiento necesita conservar la biodiversidad, porque eso es la riqueza del país más que petróleo. El petróleo te permite tener plata directa, pero la riqueza del país está en la biodiversidad y todo el conocimiento sacado de ahí.

El problema entonces es que los recursos naturales están en zonas de biodiversidad, y entonces la pregunta que te hacía se respondería, si se debe seguir explotando pero no en cualquier zona, y para justamente pasar de una sociedad primario exportadora a una sociedad del bioconocimiento tienes que cuidar tu futuro. Y entonces si tú explotas como salvaje, ya que ninguna explotación es sustentable, pones en peligro su biodiversidad. Y eso es lo que planteaba la Iniciativa Yasuní ITT, no se debe explotar en una zona con gran riqueza para preservar esta biodiversidad

4. El Ecuador es un país mega diverso, y la mayoría de los recursos se encuentran en estas zonas, un ejemplo además del Yasuní es Intag, entonces no habría la posibilidad de explotar en la mayoría de los territorios. Y si explotan, cómo realmente se puede implementar este modelo de bioconocimiento si se está atentando contra estos sectores de alta biodiversidad. Eso no cuestiona el paso hacia otra matriz productiva que sería la del bioconocimiento.

Si, cuestiona.

5. Entonces, ¿cómo hace SENPLADES para encontrar el balance para conseguir los recursos y cuidar el medio ambiente?

El problema es que SENPLADES es un ministerio entre tantos, cuando se hace un plan se lo hace para que los otros ministerios lo cumplan, si se lo hace muy bonito pero sabiendo que los otros ministerios no lo van a cumplir, de nada sirve. La disputa se da dentro del gobierno. Existe una complejidad en el poder, no se está solo con sus principios

En Ecuador, no hay las condiciones sociales para un cambio de matriz productiva, la gente no le gusta pagar impuestos, para un cambio de matriz productiva debe pasar por una reforma tributaria que llegue al menos a pagar la media latinoamericana que es el 25%.

El gobierno logró posicionar ciertos conceptos al nivel de toda la sociedad: como cambio de matriz productiva, buen vivir. Son necesarias las ideas fuerza que cuestionan el sistema, pero es difícil al momento de ejecutarlo, los derechos de la naturaleza es una idea fuerza que te permite resituar al hombre dentro de la naturaleza, ideas choques que te permiten cuestionar, pero pasar de los principios a las políticas pública es difícil, porque son principios, y cuando hablas de principios tienes un discurso muy bonito.

Entrevista a Esperanza Martínez

1. De donde salió la propuesta de una moratoria petrolera, ya que Ecuador es un país tan dependiente de la renta petrolera, ¿esto no debilitaba las bases de la propuesta?

No hay una sola respuesta, en este país la crítica petrolera fue progresiva, fue creciente; tiene mucho que ver con la explotación petrolera de Texaco, pero sobre todo en el momento cuando hay una apertura de la frontera petrolera a finales de los ochenta. En esa época aparece nuestra organización acción ecológica, y nosotros empezamos a dar seguimiento a los temas petroleros, tanto de la Texaco como de las nuevas fronteras, y claro la posición nuestra que había como ecologistas y del trabajo que hacíamos con las comunidades, era de promover que no se abra la frontera petrolera.

También son tiempos que estamos hablando a finales de los ochenta principio de los noventas, son un tiempos donde salta el tema del cambio climático y entonces esta crítica anti-petrolera encuentra en el argumento del cambio climático una cosa poderosísima y es que si se quería evitar el cambio climático había que evitar la deforestación y sobre todo evitar que salga más petróleo.

Entonces tú tienes entre estos primeros años en este vértice entre los ochenta y los noventas, que los temas de biodiversidad, de cambio climático, de pueblos indígenas comienzan a cobrar bastante relevancia, y en el caso ecuatoriano, los temas de contaminación petrolera comienzan a cobrar muchísima fuerza, ya que Texaco se estaba yendo, pero antes de eso, comienzan a haber muchísimos trabajos de impactos y estudios para demostrar que no se vaya así no más, ya que ha dejado mucho daño, entonces entre las organizaciones que luchábamos se conforma la campaña Amazonía por la vida, y comenzamos a hacer una fuerte

crítica para que la Texaco antes de irse repare lo que daño, y promovimos que se haga una auditoría ambiental, y etc.

En el año 1993 comienza el juicio contra la Texaco, y tienes muchas críticas, por un lado hacia la actividad petrolera y por otro, hacia estos nuevos temas que saltaban en el mundo, en ese contexto nosotros lanzamos la propuesta de moratoria hacia la apertura de la frontera petrolera y además en ese contexto comienzan a surgir varias organizaciones a nivel internacional que son críticas a la actividad petrolera y que buscan en el Ecuador un poco de información por la experiencia que se tiene. Recuerdo que mucha gente decía que Ecuador era la escuela anti-petrolera. Porque acá vino gente de Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil y gente de otros continentes, a hacer lo que nosotros llamábamos el toxic tour, era para ver cuáles eran los impactos de la actividad petrolera, entonces se fue posicionando en nacionales e internacionalmente una agenda por la moratoria petrolera.

En el año 1996 se constituye esta red en la cual yo trabajo que se llama oilwacth que es una red que se constituye con el objetivo de promover la moratoria petrolera de la expansión de la frontera petrolera, entonces ya son muchas las organizaciones que llaman a la moratoria a la expansión de la frontera petrolera. Entonces se va abordando estos temas desde una nueva visión, puesto que anteriormente en el Ecuador, si el tema petrolero era tratado de alguna manera, así una visión media crítica, era para evitar la presencia de las transnacionales, por el control nacional del petróleo, pero con las circunstancias del juicio, con las circunstancias del trabajo de ecologistas en estas zonas, el tema ambiental se coloca de una manera muy fuerte.

Y entonces van sucediendo así los años y hay las demandas internacionales de moratoria, hay nacionalmente muchos conflictos, gente que no quiere la actividad petrolera, hay un trabajo dirigido para que no se abra la frontera petrolera. Nosotros en esos años realizábamos muchísimos intercambios, les llevábamos a la zona que va a ser afectada, por ejemplo si hay nuevas concesiones en Sarayacu, Shuar, cualquier lado, los llevábamos a la zona de la Texaco y que la gente vea. Entonces así va aumentando el camino hasta que en el año 2005, el oliwatch hace una propuesta de evitar a que salga el petróleo del Yasuní ITT, en una reunión que se da en Montecatini, Italia, y es una reunión que trata de crear sinergias entre el convenio de biodiversidad y convenio de cambio climático. Hay presentamos por primera vez para que

no salga el petróleo del Yasuní con una suerte de compensación internacional, ya que el Ecuador está contribuyendo a evitar que se contamine más la atmosfera, se está protegiendo la biodiversidad. etc.

Entonces, ¿de dónde sale? De todas estas experiencias y de todos estos caminos, muchos desde aquí del Ecuador, muchos de acción ecológica, pero muchos conectados con experiencias por ejemplo toda la gente afectada por la Texaco, por Sarayacu que ya plantean de una manera crítica la expansión de la frontera petrolera.

2. ¿Además de Ustedes (los grupos ambientalistas), y los grupos afectados, hubieron otros grupos desde la sociedad civil que apoyaron a su causa?

Siempre han habido sectores y siempre ha habido un trabajo de interlocución con muchos sectores, como te decía mucha de la lucha anti-petrolera era nacionalista, entonces siempre hubo una interlocución con algunos sectores nacionalistas, que además ayudaron con información para tratar de entender bien el complejo situación de la actividad petrolera, hubieron muchos acercamiento y mucho intentos de trabajo con sindicatos, con los propios sindicatos de la industria petrolera. Entonces no son solamente ambientalistas, no son solamente afectados, también son organizaciones indígenas, organizaciones de trabajadores, organizaciones de derechos humanos, organizaciones que promovían alguna forma de economías alternativas, son muchos los que sumamos a las críticas petrolera y a propuesta de no expansión a la frontera.

3. ¿Cuándo Ustedes colocaron este tema en la agenda política, cual fueron los principales grupos de oposición que encontraron para esta propuesta?

Nosotros colocamos en el discurso político nacional en un momento de mucha movilización nacional. En estos momentos no son claras las oposiciones, fue una euforia electoral, nosotros colocamos este tema en el 2007 cuando estaba empezando el gobierno de Rafael Correa, y lo colocamos en una suerte de alianzas, por ejemplo, hicimos varias cosas: 1) conformamos un grupo de técnicos, un grupo de expertos que para que lean la propuesta y para que nos den sus opiniones, ¿Quiénes era esos expertos? Alberto Acosta que iba a ser ministro de energía, minas Fander Falconí que iba a ser canciller, había un ingeniero petrolero que se llamaba Fernando, habían economistas, entonces nosotros formamos un grupo para que

ellos la discutan. Todos ellos iban a tener un rol importante después entonces como que llegabas con la fuerza de gente que ya conocía la propuesta. Simultáneamente convocamos a todos los ex ministros del ambiente y les presentamos la propuesta y les pedimos que ellos hagan la presentación formal al ministerio de energía y minas, que no lo hagan organizaciones como acción ecológica o una campaña, sino que sea algo donde los ministros de ambiente tengan presencia, entre ellos Yolanda Kakabadse, Rodolfo Rendón, uno de los primeros ministros del ambiente Jaime Galarza, entonces como era un momento de gran movilización, ósea lo que hicimos era que el tema se posicionara en todos los sectores, entonces tu no encuentras sectores críticos allí, sino los sectores críticos estaban dentro del gobierno, en ese sector petrolero, sobre todo Carlo Pareja Yanuselli, un sector petrolero duro dentro del gobierno, que tenía como plan y objetivo justamente explotar el Yasuní, pero habíamos logrado nosotros, tener aliados inclusive dentro del sector petrolero, de hecho en el grupo de discusión habían petroleros, nosotros coordinábamos con el sindicato petrolero, el sindicato petrolero nos respaldaba. Ósea nosotros entramos con mucha fuerza a hacer la propuesta, con todos los sectores incluyendo trabajadores petroleros e ingenieros petroleros, y las oposiciones estaban en algunos funcionarios que iban a tener un papel muy importante dentro del gobierno como era Carlos Pareja Yannuzzelli, posteriormente asumió una posición muy fuerte anti-propuesta un ingeniero petrolero que era muy activo Augusto Tandaso que ha hecho mucha crítica, y entonces las críticas no eran tantas, eran dentro de la estructura misma del aparato petrolero y aun ahí habían ciertas sensibilidades a favor de la iniciativa. Augusto Tandaso y Carlos Pareja Yannuzzelli se vuelven personas claves dentro de la crítica. Y debo decir que yo pedí a Augusto Tandaso que revise la propuesta, pero él al principio dijo sí, pero después se volvió muy contra. Entonces nosotros logramos evitar la crítica haciéndoles parte de la discusión de la propuesta.

4. Ustedes al principio contaban con mucho apoyo, con Alberto Acosta que estaba dentro del gobierno, y en general tuvieron mucho apoyo por parte del gobierno por lo menos al principio. ¿En qué momento hay esta ruptura con acción ecológica?

Bueno siempre, cuando empezó la propuesta, esta fue acogida por Alberto Acosta, y ese fue un paso importantísimo, cuando me dicen cuando nació la propuesta, yo siempre pienso que nació por lo menos en tres momentos. En un momento cuando se concebían las ideas, los

primero documentos; en otro momento cuando salió de la sociedad civil y se convirtió en una política nacional y el papel de Alberto fue clave, él era el ministro y el rato que él acogía estábamos hablando de otra cosa; y el otro momento cuando el presidente decide hacerlo política de Estado, entonces son tres nacimiento que realmente fueron muy importante. Y fue muy importante cuando el presidente la adoptó, y no es que Alberto Acosta no es que no redactó la propuesta pero la volvió real, la pasó de la política alternativa a la política real. Entonces son tres momentos muy importantes.

Cuando Alberto lo incluye como política de Estado hay una fractura, una fisura muy fuerte dentro del gobierno, entre los que están alado de Alberto y los que están alado de Carlos Pareja Yannuzzelli y desde ese mismo momento el presidente Rafael Correa está de lado de Carlo Pareja Yannuzzelli, digamos le ponen una papa caliente, y el odia la idea de que le pongan una papa caliente en la mano a tres meses de haberse posesionado, y entonces él adquiere una bronca muy fuerte con acción ecológica porque nos ve que estamos detrás de la propuesta y porque ve que le estamos creando su primer gran conflicto que es una fractura dentro de su gabinete. Hay un evento muy importante que cuando tienen una reunión de gabinete en el buque escuela de Guayaquil y Alberto Acosta va con una camiseta sobre el Yasuní y les reparte la camiseta a los ministros amigos, y entonces la mitad del gabinete estaba con la camiseta del crudo en el subsuelo y el presidente se pone furioso y les manda a sacarse la camiseta a todos, porque es un tema conflictivo para él. entonces su odiosidad contra acción ecológica empieza con la misma propuesta del Yasuní, nosotros siempre habíamos tenido una posición muy crítica a los temas extractivos, nosotros tenemos una campaña muy fuerte contra la minería, contra el petrolero, entonces teníamos unas campañas muy críticas entonces nos ven como una amenazas porque nuestras críticas tienen eco en algunos funcionarios dentro del gobierno, y no es porque nosotros tenemos alguna capacidad de control, sino era gente con la que habíamos hecho algún camino, todos conocían las propuestas, digamos habíamos hecho un proceso conjunto, habíamos suscritos algunos documentos conjuntamente cuando ellos no eran parte del gobierno, entonces el gobierno nos ve ahí como una amenaza en el mismo 2007, y empieza para acción ecológica un año muy duro en el 2007, ya que empieza una investigación judicial contra acción ecológica para cercanos.

Otro evento importante fue cuando trabajé de asesora con Alberto Acosta en la asamblea constituyente, y éramos una amenaza entonces, puesto que ahora decían vamos a meter temas radicales ecologistas dentro de la asamblea, y era verdad, uno no se mete de asesora si no quiere meter algunos temas. Entonces siempre había la amenaza que nosotros como radicales estábamos empujando.

En ese año cuando asumen el nuevo gobierno, habían algunos eventos que el presidente sacaba pecho, eran sus puntos de contactos con los movimientos sociales, con el cambio, con el mundo internacional, y todos nosotros teníamos un rol demasiado protagónico, el uno era la auditoria de la deuda externa, fuimos nosotros quienes promovimos la idea de la deuda ecológica y como era un concepto que el gobierno gusta, el gobierno lo asumió, pero entonces nos tenía atravesado en la comisión de la deuda externa y ecológica porque los que poníamos tema ecológico éramos nosotros. En todo el proceso de las fumigaciones con el plan Colombia, porque nosotros somos quienes sostuvimos las investigaciones de campo de lo que pasaba con las fumigaciones, de hecho ahora aún los únicos testigos de ese juicio que se está llevando somos nosotros, porque nosotros trabajamos en territorio; y el tema del Yasuní, eran los tres temas que el gobierno estaba haciendo como cosa novedosa y éramos una presencia incomoda porque no nos podían, como alguna vez dijeron en una de las reuniones del gabinete, porque que éramos ingobernables, y si, éramos ingobernables porque queríamos llegar al punto y no estar en esas cuotas de poder y en las que nunca aceptamos estar, nosotros reivindicamos el papel nuestro dentro de la sociedad y como activistas tenemos nuestro compromiso es nunca cerca del poder, siempre al frente.

5. Fueron varios los grupos ambientalistas que promovieron la iniciativa, ¿todos ellos tenían la misma tendencia radical con miras solo hacia una moratoria petrolera?

No, yo pienso que acción ecológica ha sido el grupo más radical, y hablando solo de la actividad petrolera, quitando los otros temas, cuando entra una petrolera hay varios problemas: se tiene que hacer acuerdos con las comunidades, entonces muchos creen que hay que facilitar esos acuerdos, entonces que hay que asesorarles para buenas negociaciones, y muchas organizaciones que decidieron que su rol era asesoras a las comunidades en cómo negociar con la empresas, entonces ahí habían otras tendencias. Hay otras tendencias que son más

recientes que apuntan a encontrar otro tipo de beneficios para las comunidades y que de alguna forma allanan el camino de la industria petrolera, esta es la parte más compleja, son todos estos grupos que promueven los servicios ambientales, porque se vuelve toda una tendencia de que sin necesidad de decir no a la petrolera el Estado te puede ayudar para que tu conserves estos bosques, entonces puedes tener estos ingresos, o ecoturismo, pero claro no tenemos que ser tan radicales, habían muchas de estas organizaciones que se metían en estos temas que nosotros les llamamos de capitalismo verde, y hay muchas, y de hecho muchas que luchaban por acuerdos, muchas que intentaron influir en el nivel gubernamental, lograr negociaciones, que salvemos a este lugarcito y este no, este tipo de acuerdos, entonces nos hemos quedado nosotros casi como una organización sola, hay un momento en que acción ecológica era parte de una red coordinadora que se llamaba coordinadora ecuatoriana de la defensa de la Naturaleza CEDENMA, nosotros lo formamos, y hubo un momento que debimos de salirnos, porque el punto nuestro era que el CEDENMA al estar compuesto de una multiplicidad de actores, unos querían negociar con el gobierno, otros promovían el capitalismo verde, otros estaban buscando acuerdos, nosotros manteníamos la posición radical y vimos que estaba siendo invisibles, entonces preferimos actuar con vos propia, no estamos de acuerdo con los acuerdos, no estamos de acuerdo con el capitalismo verde, no estamos sacando pequeñas cuotas. Y nos separamos.

Entonces nosotros comenzamos a actuar en colectivos tipos campañas y hemos hecho camino con varios colectivos muy chiquitos, que tienen una identidad más local, hay mucho colectivos chiquitos muy radicales, que siempre ha sido radicales, y que han sido muy visibles a nivel local que a nivel nacional, a nivel nacional siempre ha sido más visible acción ecológica

6. Matthieu Le Quang, divide en tres las corrientes que han influenciado el Sumak Kawsay: culturalistas, ecologistas, y eco-marxistas; a Ustedes los catalogan como ecologistas. Según el autor los eco-marxistas ven a la abundancia de recurso no como una maldición, sino como la posibilidad de pasar a una sociedad post petrolera, pero una crítica que les hacen a Ustedes, es que plantean parar con el extractivismo pero no

proponen una solución viable para satisfacer con todas las necesidad básicas de la población.

Nosotros definimos nuestra posición como la posibilidad de hacer contrapeso a las grandes actores capitalistas que estaban provocando destrucción de otras fuentes alternativas que ya hay existen, nosotros no estamos inventándonos nuevas alternativas, aquí la gente tienen otros modos de vida diferente que no están tan anclados en el capitalismo y que son comunitarios, algo más parecido al Sumak Kawsay obviamente tienen dificultades, no es que sean ricos

Entonces nosotros hacemos contrapeso a esas tendencias duras del capitalismo, que se llaman transnacionales interviniendo en territorios, y en nuestra lucha siempre privilegiamos las campañas anti transnacionales, como ahora el Estado ha adquirido un rol para facilitar la presencia de ese capital transnacional, le damos duro también al Estado pero en nuestras campañas inmediatamente anterior, eran contra la Occidental, la Texaco, era muy anti transnacionales. Nosotros decíamos alguien tienen que hacer un contrapeso porque el Estado no está haciendo contrapeso, el Estado está silenciado, casi invisible, lo único presente en las comunidades son los militares, y el Estado está haciéndose el loco permitiendo que las transnacionales hagan de lo suyo es la época neoliberal, en esa época nosotros le dimos duro a las transnacionales, en esta otra época nosotros le damos duro al Estado, ahora vemos que lo que no lograron hacer las transnacionales en la época neoliberal lo están haciendo ahora con la complicidad del Estado y no es por los gobierno progresistas sean más malos que los gobiernos de Perú o Colombia, sino porque el capital transnacional sabe cómo se adapta, sabe cómo se acomoda, y entonces lo que hace en Colombia la locomotora minero energética lo hace el gobierno de Ecuador en lanzarse a abrir las fronteras y el capital transnacional está igualito, pero con diferencias, hay matices.

Ahora nosotros si nos autodefinimos como ecologistas, me llama la atención esta definición porque a nosotros siempre nos decían sandias, rojos por dentro vedes por fuera, pero nosotros somos ecologistas, pero nosotros no estamos ausentes de todas las discusiones que dio el marxismo de alguna procedencia está en la izquierda, la diferencia es que todas estas discusiones eco-marxistas que se empezaron en diseminar en América Latina sobre todo

con los gobiernos progresistas y sobre todo cuando García Linera minera cuando llega a ser vicepresidente de Bolivia porque se vuelve como un ideólogo de estas nuevas tendencias, es que para ellos este es un momento donde hay que desarrollar una revolución. Es un momento de cambio, no compartimos esa visión automática como tienen que hacer las cosas, nosotros como ecologistas creemos como la frase de Bolívar Echeverría, muy bonita, dice “no por vivir en el capitalismo, todo es por el capitalismo, o tiene que ser para el capitalismo” nosotros pensamos que vivimos en unos momentos donde la comunidad existe y hay que cuidarla, en donde la Naturaleza existe y hay que cuidarla, en donde las formas de economías locales existe, y no hay que hacerles capitalistas, hay que lograr que mantenga estas relaciones distintas a las capitalistas, y si pensamos que los para la izquierdas y para los que pueden llamarse los eco-marxista, ellos tienen una deuda conceptual e ideológica en dos cosas, en la Naturaleza y la Libertad, ellos nunca lograron enfrentar estos dos temas. Que los ecologistas si lo hacemos, entonces los ecologistas logran una suerte de alianzas con los movimientos libertarios, gay, juveniles, etc., por que apuntan a otras opciones más libertarias y la Naturaleza.

La conservación es necesaria, los que necesitan los árboles son los campesinos, tú no puedes decir que para que no se tumben un árbol tu estas favoreciendo a los que tienen la pancita llena, el agua, el suelo, la tierra, es sobre todo para los que están ligados a la tierras que son los más marginados y empobrecidos de la sociedad.

Esos temas de la naturaleza y la libertad son temas que no creo que se han desarrollado muy bien en las tendencias de izquierda, los ecologistas lo han desarrollado mejor, aunque claro hay falencias, vacíos que no tenemos como seguir o cómo aplicar el manuscrito comunista, hay tienen unos vacíos pero hay reflexiones muy profundas, sobre la Naturaleza como un elemento totalmente emancipador, como una fuerza emancipadora de la sociedad y de la posibilidad de establecer vínculos con estos movimientos libertarios que critican profundamente al capitalismo

Entonces nuestra crítica anti extractiva y anticapitalista, nosotros promovemos el Sumak Kawsay, pero no es algo que se han inventado en la universidad es algo que se está viviendo en las comunidades digamos que tiene que imitar. Finalmente me parece que nosotros tenemos

en acción ecológica una especie de equipo en acción, que justamente trabaja en temas de reparación y que justamente trabaja en temas en cómo reconstruir relaciones en entornos que están muy afectado, entonces creo que tenemos en más propuestas que cualquiera en ese sentido, pero nuestras propuestas no son hasta poder salir del extractivismo vamos a sacar dinero porque hay que pagar a los profesores y tal o cual cosa, porque nos sabe a un sabor de renuncia. Puede haber una crítica pero también puede haber una contra-crítica.

Bibliografía

- Acción ecológica. (s.f.). *Amazonía por la vida*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de [accionecologica.org: http://www.accionecologica.org/petroleo](http://www.accionecologica.org/petroleo)
- Acosta, A. (Diciembre de 2008). *El Buen Vivir, una oportunidad por construir*. Recuperado el 16 de Marzo de 2016, de Otro desarrollo: espacio de intercambio: http://base.socioeco.org/docs/ecuador_debate_dic.2008.pdf
- Acosta, A. (2015). *Buen vivir o sumak kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Acosta, A., & Gudynas, E. (2011). El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. En M. Rojas, *Maldición del progreso y del bienestar* (págs. 103-110). México DF.
- Aguiñada, S., & Rodríguez, A. (2013). América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? En S. Aguiñada, & A. Rodríguez, *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* (págs. 21-82). Buenos Aires: PAPEP PNUD Siglo XXI editores.
- Álvarez, D. (2012). *Iniciativa Yasuní ITT: Un instrumento más de la contradicción estatal: Un estudio de la política de conservación desde la agenda pública*. Quito: Tesis FLACSO.
- Anderson, J. (2014). The Study of Public Policy. En J. Anderson, *Public Policymaking* (págs. 1-34). Stanford: Cengage Learning.
- Anzieta, E. (2013). *Inscripción de problema en la agenda de políticas públicas: Análisis del caso de moratoria Ishpingo Tiputini Tambococha (ITT)*. Quito: Tesis Flacso.
- Arellano, F. (Noviembre de 2013). *La alternativa al modelo hegemónico de desarrollo capitalista es el concepto del Buen Vivir*. Recuperado el 16 de Marzo de 2016, de www.cronicon.net: <http://www.cronicon.net/paginas/edicantes/Ediciones92/nota02.htm>
- Asamblea Nacional. (2013). *¿Por qué se debía tomar la resolución sobre la explotación del petróleo en el YASUNÍ?* Quito.
- Asamblea Nacional. (3 de Octubre de 2013). *Asamblea aprobó declaratoria de interés nacional la explotación en el parque nacional Yasuní*. Recuperado el 08 de Enero de 2016, de http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/asamblea_aprobo_declaratoria_de_interes_nacional_la_explotacion_en_el_parque_nacional
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 63-77).

- Correa, R. (23 de Agosto de 2013). *Documento Presidente Correa Yasuní ITT*. Recuperado el 09 de Enero de 2016, de http://www.geoyasuni.org/wp-content/uploads/2013/09/Documento_Presidente_Correa_Yasuni_ITT.pdf
- Correa, R. (15 de Agosto de 2013). *Presidente Rafael Correa - Explotación del Yasuní ITT - Ecuador 15 de Agosto 2013*. Recuperado el 08 de Enero de 2016, de <https://www.youtube.com/watch?v=WQEDnhTy9Wk>
- Dávalos, P. (2010). *Las falacias del discurso extractivista*. Quito.
- Decreto Ejecutivo 2187. (16 de Enero de 2007). *Delimita la zona de conservación de los grupos Huaoranis*. Recuperado el 08 de Enero de 2016, de <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/40785/42337/2187-decreto+ejecutivo.pdf/628c4201-c6db-47a2-87b0-0a2f23ef456a>
- deLeon, P. (12 de Agosto de 1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lassweell a Sabatier*. Obtenido de [gestionypoliticapublica](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf): http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- Dillon, J. (2012). *Yasuní ITT: Hacia un modelo de conservación y desarrollo sostenible*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Ecuador Inmediato. (2 de Diciembre de 2007). *Gobierno apunta a minería como eje de desarrollo*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2015, de www.ecuadorinmediato.com: http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--66183
- Ecuador Inmediato. (3 de Septiembre de 2007). *Más de 4\$ mil millones de dólares costará Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el 28 de Octubre de 2015, de [ecuadorinmediato.com](http://www.ecuadorinmediato.com): http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--59944
- El Comercio. (10 de Febrero de 2007). *Amazonia por la vida*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2015, de www.amazoniaporlavida.org: <http://www.amazoniaporlavida.org/es/Noticias/correa-da-un-sara-el-desarrollo-del-itt.html>
- El Comercio. (20 de Junio de 2011). *Plan B para explotar el ITT tiene fecha: 2012*. Recuperado el 31 de Octubre de 2015, de [ElComercio.com](http://www.elcomercio.com): <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/plan-b-explotar-itt-fecha.html>
- El telégrafo. (13 de Julio de 2013). *Un plan para el Buen Vivir que arremete contra la pobreza*. Recuperado el 28 de Octubre de 2015, de www.eltelegrafo.com:

<http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/un-plan-para-el-buen-vivir-que-arremete-contr-la-pobreza.html>

El Universo. (25 de Noviembre de 2006). Las ofertas de Rafael Correa. pág.

<http://www.eluniverso.com/2006/11/25/0001/8/BE47EF4C76874D59A1D2D559252DC44B.html>.

El Universo. (24 de Julio de 2013). *De \$ 50 a \$ 60 mil millones costará matriz productiva*. Recuperado el 28 de Octubre de 2015, de El Universo:

<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/07/24/nota/1200581/50-60-mil-millones-costara-matriz>

Farley, J., Baker, D., Batker, D., Koliba, C., Matterson, R., Mills, R., y otros. (2007). Opening the policy window for ecological economics: Katrina as a focusin event. *Ecological Economics*, 344-354.

Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: Abya-Yala.

Gómez, M. (2012). Marco de coaliciones de causa. *Opera N°12*, 11-30.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225.

Gudynas, E. (2010). Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? *Ecuador Debate N° 79*, 61-81.

INEC. (20 de Junio de 2015). *INEC*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2015, de

www.ecuadorencifras.gob.ec: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Junio2015/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20junio15.pdf>

Ingram, H., Schneider, A., & deLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 99-138). Buenos Aires: Westview Press.

Jann & Wegrich. (2007). Theories of the policy cycle. En *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 43-59).

Le Quang, M. (9 de Septiembre de 2009). *Entrevista a Alberto Acosta. El proyecto ITT: dejar el crudo en tierra o el camino hacia otro modelo de desarrollo*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2015, de Rebelión: <http://rebellion.org/noticia.php?id=91197>

Le Quang, M. (2014). Buen Vivir, Ecosocialismo e Iniciativa Yasuní-ITT en Ecuador. En J. Riechmann, O. Carpintero, & A. Matarán, *Los inciertos pasos desde aquí hasta allá: Alternativas socioecológicas y transiciones postcapitalistas* (págs. 223-247). Granada.

- Le Quang, M. (Noviembre de 2015). OPORTUNIDAD POLÍTICA Y COALICIONES: ENTRE POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y POLÍTICAS NEOEXTRACTIVISTAS. (A. Bravo, Entrevistador)
- Le Quang, M., & Vercountére, T. (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir. Dialogo entre dos alternativas al capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Martínez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37*, 35-64.
- Martínez, E. (26 de Noviembre de 2015). La contradicción de las políticas ambientales con el nuevo modelo de desarrollo neo-extractivista del gobierno de Rafael Correa, caso Yasuní ITT y cambio de matriz productiva. (A. Bravo, Entrevistador)
- Masullo, J. (2010). *El Desarrollo como discurso y el crecimiento como mito*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Matínez, E. (2009). *Yasuní el tortuoso camino de Kioto a Quito*. Quito: Abya-Yala.
- Ministerio de Hidrocarburos. (22 de Mayo de 2015). *La inversión en el sector petrolero garantiza sostenibilidad de ingresos para el Estado*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2015, de www.hidrocarburos.gob.ec: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/la-inversion-en-el-sector-petrolero-garantiza-sostenibilidad-de-ingresos-para-el-estado/>
- Ministerio de Recursos No Renovables. (22 de Agosto de 2013). *Informe de Viabilidad Técnica*. Recuperado el 31 de Octubre de 2015, de <http://www.geoyasuni.org/wp-content/uploads/2013/09/All2MRNNR.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2012). *Resumen Ejecutivo*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2015, de www.ambiente.gob.ec: <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Parque-Nacional-Yasuni.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2015). *Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Recuperado el 07 de Enero de 2016, de Parque Nacional Yasuní: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-yasun%C3%AD>
- Nohrstedt, D., Weible, C., Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. En P. Sabatier, & C. Weible, *Theories of the Policy Process (3rd Ed.)* (págs. 183-223). Boulder: Westview Press.
- Olavarría, M. (11 de Diciembre de 2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado el 28 de Julio de 2015, de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1276704245.Mauricio_Olavarría.pdf
- PAIS, M. (2007). *Plan de gobierno del movimiento PAIS 2007-2011*.

- Panchora. (5 de Marzo de 2010). *ITT: Monitoreo de medios I*. Recuperado el 21 de Septiembre de 2015, de ITT... todo sobre el proyecto - iniciativa Yasuní: http://yasuni-ecuador.blogspot.com/2010_02_28_archive.html
- PRO ECUADOR. (2014). *GUÍA COMERCIAL DEL ECUADOR*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2015, de PRO ECUADOR, Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones: http://www.proecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/PROEC_GC2014_ECUADOR.pdf
- Revistalíderes.ec. (2011). *Los más respetados empresarios*. Recuperado el 21 de Enero de 2016, de http://especiales.revistalideres.ec/2011/mas_respetados/r_sevilla.html
- Ruiz, C. (2011). *La política pública minera en el contexto del neoconstitucionalismo como modelo de desarrollo*. Quito: Flacso.
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 21-48.
- Sabatier, P. (1999). Fostering the Development of Policy Theory. En P. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 321-336). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 203-240). Buenos Aires: Proyecto de modernización del estado.
- Sacher, W., & Baez, M. (2014). Los discursos del Buen Vivir y el Sumak Kawsay. En G. Delgado, *Buena Vida, Buen Vivir; Imaginarios alternativos para el Buen Vivir de la humanidad* (págs. 233-276). México: UMAN.
- SECOM. (15 de Diciembre de 2010). *Intervención del Presidente Rafael Correa en Cancún en la cumbre sobre Cambio Climático*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de Youtube.com: <https://www.youtube.com/watch?v=UxW8E76LYPs>
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- SENPLADES. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva*. Quito.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: El telégrafo.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *En Nueva Sociedad, No 244*, 30-46.

- Tribunal Supremo Electoral. (2006). *Ecuador - Elecciones 2006*. Recuperado el 19 de Octubre de 2015, de RESULTADOS OFICIALES - ELECCIONES 2006 - SEGUNDA VUELTA:
https://app.cne.gob.ec/Resultados2006_2v/
- Universo, E. (24 de Abril de 2007). Catorce interesados en licitación de los campos ITT. *El Universo*, pág.
<http://www.eluniverso.com/2007/04/24/0001/9/913013B0A8E74B49BFE19BB32B57769A.html>.
- Vallejo, M. C., Larrea, C., Burbano, R., & Falconí, F. (2011). *La iniciativa Yasuní-ITT desde una perspectiva multicriterial*. Quito: Programa Conjunto para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera Yasuní.
- Velásquez. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Weible, C., Sabatier, P. A., & MacQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 121-138.
- Yasuní Green Gold. (2008). *Oro Verde*. Recuperado el 22 de Septiembre de 2015, de Yasuní Green Gold: <http://www.yasunigreengold.org/es/sobre-yasuni.php>
- Zahariadis, N. (2010). El Marco de Corrientes Múltiples. En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 69-98). Buenos Aires: Proyecto de modernización del estado.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. En P. & Sabatier, *Theories of the Policy Process (3rd Ed.)* (págs. 25-58). Philadelphia: Westview Press.