



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGO, CON
MENCIÓN EN DESARROLLO**

**“Política Pública de Reparación Integral. Estudio de caso en el Distrito Minero
Zaruma-Portovelo, Provincia de El Oro”**

JUAN CARLOS MOSCOSO DAZA

DIRECTORA: ALEJANDRA DELGADO

QUITO, 2015

ÍNDICE	
RESUMEN	4
ACRÓNIMOS	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I.....	8
1. Las políticas públicas	8
1.1. Escenario de las Políticas Públicas; la sociedad como conflicto.	8
1.2. Origen de las Políticas Públicas.....	18
1.3. Actores en las Políticas Públicas. Una mirada desde la participación.....	21
1.4. Ciclo de las Políticas Públicas	24
CAPÍTULO II.....	30
2. Política Ambiental en el Ecuador	30
2.1. Contexto histórico de los movimientos ambientales en el Ecuador	30
2.2. Recorrido por la legislación ambiental ecuatoriana.....	38
2.3. Política Pública de Reparación Integral.....	46
CAPÍTULO III	54
3. Diseño y aplicación de la Política Pública de Reparación Integral en el Distrito minero Zaruma-Portovelo.....	54
3.1. Escenario socioeconómico y ambiental del Distrito minero Zaruma-Portovelo ...	54
3.2. Del conflicto a la agenda pública.....	60
3.3. Respuesta Institucional: Plan de Reparación Integral.....	66
3.4. Actores y roles, una mirada de la participación en la Política Pública de Reparación Integral.....	69
CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA	84
ANEXOS	90

ACRÓNIMOS

CAMINE: Compañía Anónima Minero Industrial Nacional Ecuatoriana

CEDENMA: Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente

CIMA: Compañía Industrial Minera Asociada

CORDAVI: Corporación para la Defensa de la Vida

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

FDA: Frente de Defensa de la Amazonía

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INEMIN: Instituto Ecuatoriano de Minería

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador

NMSs: Nuevos Movimientos Sociales

PIB: Producto Interno Bruto

OCMAL: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina

ONGs: Organismos No Gubernamentales

PMA: Plan de Manejo Ambiental

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRAS: Programa de Reparación Ambiental y Social

SADCO: South American Development Company

SODENA: Sociedad para la Defensa de la Naturaleza

SOTE: Sistema de Oleoductos Trans-Ecuatoriano

RESUMEN

Las Políticas Públicas en América Latina, se han convertido en los últimos años en un tema novedoso tanto para los gobernantes como para los académicos. Todo conflicto social, toda respuesta necesaria para los ciudadanos, se contesta desde el Estado con el discurso de Políticas Públicas, dándoles casi una característica superior de solución de todos los problemas de la sociedad. Los temas ambientales no han quedado al margen de esta realidad, el presente trabajo muestra una lectura de la evolución de las Políticas Públicas ambientales en el Ecuador.

El marco general en el que se han generado las políticas ambientales pone énfasis en la relación Estado – sociedad, los conflictos que se presentan en esta relación y como el Estado ha formulado mecanismos de control que aseguren la gobernabilidad. La Política Pública de carácter ambiental en el Ecuador se va configurando desde el surgimiento de nuevos movimientos sociales en la década del ochenta, la protesta deviene en un nuevo escenario que visibiliza los conflictos sociales que conjugan “novedosas” propuestas que serán acogidas por el Estado posteriormente. La Política Pública de Reparación Integral de pasivos ambientales surge a partir de la aprobación de la Constitución de 2008, con esto, se pone en marcha desde el Estado el diseño de acciones y normativas que buscan la consecución de los Derechos de la Naturaleza.

El Distrito Minero Zaruma-Portovelo conjuga un escenario complejo, atravesado por relaciones sociales, culturales y económicas que marcan su particular desarrollo; y, que se han visto afectadas por el desarrollo de actividades mineras que han alterando el equilibrio ambiental, sea para los bienes y servicios ambientales como para quienes dependen de los mismos. Éstas características brindan la oportunidad de analizar la participación de los actores no gubernamentales en la identificación y posicionamiento de la problemática ambiental en la agenda pública, así como la respuesta del Estado, a través del Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS).

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador la conflictividad alrededor de la explotación de recursos naturales motivada o permitida por el Estado, ha provocado diversas reacciones en la sociedad civil y en las poblaciones directamente afectadas, los problemas identificados en zonas de extracción de recursos naturales están relacionados generalmente con afectaciones a la salud; la gestión del territorio; la disminución de áreas protegidas; y el deterioro de los recursos naturales como el agua, el suelo; la pérdida de biodiversidad, entre otros.

La gran mayoría de estos conflictos responden a la puesta en marcha de un modelo de desarrollo económico extractivista, primario exportador, que se consolidó en países como el nuestro durante la década de los setenta y con mayor fuerza en los ochenta y noventa. Sin embargo, a la par de las medidas impuestas por la agenda neoliberal, voces de protesta se hicieron escuchar, actores de los más distintos orígenes que revelaban y posicionaban en la agenda pública injusticias de diversa índole entre económicas, culturales, ambientales y sociales que el modelo estaba produciendo.

Con este antecedente en la década de los noventa, se consolida una permanente movilización popular con nuevas formas de plantear demandas, visibilizando nuevos repertorios de la acción social. Uno de los elementos más novedosos, a diferencia de los anteriores movimientos sociales se evidencia en la conducción de estas movilizaciones sin identificar expresiones institucionales o a tradicionales partidos políticos, sino que la manifestación, a decir de algunos autores se organizó a sí misma.

En el caso ecuatoriano, las voces de los noventa, se concretaron en el movimiento indígena, movimiento de mujeres, movimiento ecologista (por citar algunos), que en su gran mayoría, a más de exigir reconocimiento e interpelar el carácter del Estado, reclamaban un nuevo relacionamiento con la naturaleza, con la búsqueda y construcción de un nuevo modelo de desarrollo que reanude la relación y conexión entre hombre-mujer y naturaleza.

A través de estas exigencias y después de tensas disputas de sentidos que abarcan toda la década de los noventa y gran parte de la primera década del 2000, la Asamblea Constituyente de Montecristi introduce criterios ambientales a la Constitución. Además,

como una decisión polémica y ciertamente de vanguardia en el mundo se incluye un acápite referido a los Derechos de la Naturaleza. Adicionalmente al articulado, se generó un Mandato Minero para frenar en cierta forma el mal manejo que había configurado el Estado en relación al desarrollo de la minería en los años anteriores.

Utilizando los dos hitos mencionados en los párrafos anteriores, se analiza la participación del Estado en la generación de Políticas Públicas de carácter ambiental de manera general y de forma más profunda y específica se analiza la Política Pública de Reparación Integral (de pasivos ambientales) que se origina a través del mandato de Montecristi (2008).

De esta forma, la presente tesis se ha planteado en su primer capítulo la tarea de describir teóricamente las Políticas Públicas. De ahí que, partiendo desde el punto de vista de diversos actores y destacando al “conflicto social”, se identifica la función y el papel predominante del Estado en la creación y aplicación de mecanismos “democráticos” que permitan la disminución de las disputas y aseguren la gobernabilidad.

Partiendo de esto, se analiza la forma en que las problemáticas sociales ingresan en la agenda pública de un gobierno, los actores que impulsan la generación de políticas públicas y los roles que estos desempeñan en la etapa de diseño; se describe el escenario en que se desenvuelven las políticas públicas y se realiza un recorrido por su ciclo. El sentido primordial de este capítulo es sentar bases teóricas sólidas que den cuenta del origen, desarrollo y ejecución de la Política Pública de Reparación Integral ambiental.

Por lo general, las Políticas Públicas se concretan en normas jurídicas de diversa jerarquía, pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, entre otras; también se expresan a través de planes, programas, proyectos y acciones promovidos por diversos niveles de gobierno. El segundo capítulo, aborda esta temática, es decir, como asume el Estado la problemática ambiental.

Como se ha mencionado, el Estado juega un rol preponderante en la elaboración de las Políticas Públicas. Este rol, sin embargo, no es exclusivo, ni se debe pensar al Estado como omnipresente. Para que se llegara a consolidar una Política Pública de Reparación

Integral ambiental, existieron movimientos sociales que pusieron en el debate conceptos, ideas, pensamientos, acerca de la relación desarrollo-naturaleza. No fue necesariamente el gobierno de la “Revolución Ciudadana” el encargado de poner estos temas en las mesas de discusión, y más bien las organizaciones sociales han sido las que han llevado la bandera de lucha de lo que hoy se conoce como Derechos de la Naturaleza.

De esta manera se intenta abordar el análisis del génesis de la Política Pública ambiental, desde un recorrido histórico que abarca parte de la década de los ochenta y los noventa, desde la perspectiva de los movimientos ambientalistas. De igual manera se toman insumos de la legislación ambiental ecuatoriana previo a la Constitución de 2008, hasta llegar a su aprobación. Por último se analiza el marco normativo e institucional en la que empieza la ejecución de la Política Pública de Reparación Integral, revisando los contenidos de la misma y describiendo los ejes conceptuales en las que está se basa y estructura.

Por último, el tercer capítulo abordará la aplicación de la Política Pública en un escenario determinado. Para cumplir con este fin se ha escogido al Distrito Minero Zaruma-Portovelo, lugar donde se ha desarrollado la actividad minera desde inicios del siglo pasado y que enfrenta altos índices de conflictividad social y que además presenta gran cantidad de afectaciones ambientales. Con este objetivo se introduce a la temática desde un análisis del contexto histórico dando mayor énfasis a la actividad minera que se ha desarrollado en la zona.

En un segundo momento se hace un análisis a manera de diagnóstico de las condiciones actuales de la población de los cantones Zaruma-Portovelo y su relación con las afectaciones ambientales existentes. Por último, se describe la participación del Estado a través del Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS) enfocando el análisis en los mecanismos y herramientas que esta institución ha creado para la participación de los afectados.

CAPÍTULO I

1. Las políticas públicas

El capítulo que se desarrolla a continuación presenta un abordaje teórico con respecto al escenario en el que se desenvuelven las Políticas Públicas, teniendo como un marco general la relación Estado-sociedad. Además, se analizan definiciones del concepto de Políticas Públicas en un marco general en el que se integran las acciones estatales. Se visibiliza actores desde una mirada participativa en la construcción de agenda pública y política; y se identifica el ciclo de la Política Pública como un proceso sistemático e integral.

1.1. Escenario de las Políticas Públicas; la sociedad como conflicto.

La teoría sociológica considera al conflicto como parte inherente de cualquier proceso social. El conflicto aparece como núcleo creador y factor estructural de la sociedad. Autores como Pierre Bourdieu retratan a la sociedad como un escenario en conflicto constante, un entramado de relaciones jerárquicas, de capitales¹ y de campos en disputa, con la presencia de una multiplicidad de sujetos o agentes sociales² los que permanentemente luchan por mantenerse, ingresar o salir de un campo determinado.

Quienes dominan en un determinado campo están en posición de hacerlo funcionar en su beneficio, pero siempre deben tener en cuenta la resistencia, las protestas, las reivindicaciones y las pretensiones, “políticas” o no, de los dominados. [...] Solo puede haber historia mientras los individuos se rebelen, resistan y reaccionen (Bourdieu, 1995, pág. 68).

Los campos son espacios de disputa de las fuerzas sociales, ya sea por conservar o transformar los capitales. El campo es algo dinámico y para nada estático. “El campo es escenario de las relaciones de fuerza y de luchas encaminadas a transformarlas y, por consiguiente, el sitio de un cambio permanente” (Sosa, 2009, pág. 3).

¹ Factor valorado que existe dentro de un determinado campo, Bourdieu los clasifica en económico, social y simbólico.

² Los agentes sociales son portadores del capital y, según su trayectoria y la posición que ocupan en el campo en virtud de su dotación de capital (volumen y estructura), propenden a orientarse activamente, ya sea hacia la conservación de distribución de capital, ya sea hacia la subversión de dicha distribución [...] (Bourdieu, 1995, pág. 72)

El conflicto, surgirá como una manifestación cuando se intente desplazar a otro grupo social de la posesión o acceso a “bienes, recursos, derechos, valores o posiciones escasas o apreciadas” (Silva, 2008, pág. 36). La sociedad debe estar representada como un campo de creación conflictiva. Para Touraine, el “conflicto de sistemas de valores concurrentes no conduce a la desestabilización de la sociedad, al contrario, está en el corazón de la producción de la sociedad por ella misma” (Pleyers, 2006, pág. 738).

Al momento en que Marx realizó la crítica económica a la sociedad capitalista, concluyó que la historia de todas las sociedades (no solo la capitalista) es la historia de la lucha de clases. El conflicto entre las clases en las esferas económica, política, etc., es expresión del conflicto objetivo de intereses entre dos clases sociales.

Max Weber rechaza la noción de Marx, según la cual el análisis del conflicto está reducido a un análisis de clases, sin embargo, comparte que: “el conflicto no debe estar excluido de la vida social, [...] la paz solo es un cambio en la forma del conflicto, en los antagonistas, en los objetos o en último término en las oportunidades de selección” (Weber, Ensayos sobre metodología sociológica, 1973, pág. 247).

Si bien el conflicto es inherente a las relaciones sociales, no solo sucede en el ámbito de actores de la sociedad. Para autores como Eugenio D´Medina Mora los conflictos, particularmente a partir de la década de los sesenta, pueden tener origen en un creciente descontento entre la relación Estado-sociedad, y por ende, intrínsecamente vinculada a las relaciones de autoridad que el Estado ejerce sobre la sociedad.

El Estado para varios autores es un rompecabezas semántico, a continuación se analizan los rasgos comunes del Estado para varios autores, contextos y su relación con la formulación y/o implementación de Políticas Públicas. El Estado ha sido concebido y definido de distintas maneras en función de las particularidades contextuales que lo han acompañado en el transcurso de la historia.

Encontramos que para varios estudiosos el Estado es la expresión de la dominación de las clases dominantes, por ejemplo para el marxismo, el Estado es un sistema de relaciones que está concebido como una forma de dominación. Existen varias versiones del marxismo, en un sentido estricto, el Estado es un aparato represivo que permite a las clases

gobernantes asegurar su dominio sobre las clases oprimidas. Dirigir el Estado es tener el poder para tomar decisiones obligatorias y vinculantes para los miembros de una sociedad. Para ello se cuenta con el respaldo de la coerción; en términos de Weber, con el monopolio de la violencia legítima. Poder y dominación resumen la definición del Estado desde la teoría política clásica.

Los autores más referenciados durante el siglo XX para estudiar el Estado fueron Marx y Weber; éste último dirigió la mirada hacia al Estado como una organización burocrática, con estructuras jerárquicas de autoridad, con reglas estrictas y con agentes que regulan decisiones y velan por el cumplimiento de pactos. “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, *El político y el científico*, sf, pág. 2).

Según Lenin, citado por Connor, el Estado es “un órgano de dominación de clase [...] creado por la clase dominante, [...] instrumento para la explotación de la clase oprimida, siendo la burocracia y el ejército permanente, las dos instituciones más características de esa máquina del Estado” (Connor, 1970). A decir de Zavaleta, el “Estado es el aparato de una clase o de un bloque de poder para dominar a otro, aunque sea de un modo diferido” (Zavaleta, 2009, pág. 331).

Autores marxistas como Gramsci y Althusser llevaron la idea del Estado hacia nuevas orientaciones, ya no lo consideraron exclusivamente como una herramienta de la clase capitalista y dominante. Gramsci, al sostener que el Estado era el aparato entero incluyendo a la sociedad o a las instituciones y procedimientos privados, Althusser al teorizar sobre los aparatos ideológicos del Estado.

Foucault agrega elementos adicionales y de suma importancia; su interés sobrepasa el análisis tradicional del Estado, la discusión no se agota en el campo del ejercicio y funcionamiento del poder, sino que define a la sociedad como una malla en la que coexisten varias formas de dominación que funcionan localmente. Para Foucault: “varias corrientes aislaron al Estado como objeto analítico, mirando al interior de él y estudiando

minuciosamente sus instituciones a fin de entender cómo consigue obediencia y conformidad por parte de la población” (Universidad Autónoma de México, s/f, pág. 42).

Desde las posiciones marxistas más tradicionales al Estado le corresponde ejercer una fuerza de intervención represiva para la coordinación de las relaciones de clase en las sociedades capitalistas. El sentido del Estado no podría entonces dissociarse de su función básica: Estado igual poder. Sin embargo, Foucault sostiene que el poder viene de todas partes³. La teoría política le había prestado demasiada importancia a la institucionalidad y muy poco a las prácticas. Para Foucault, era necesario estudiar el Estado desde su no centralidad, ir más allá del mismo desde una manera determinada de gobernar.

Saber por ejemplo ¿Cómo se desarrollaba esa forma de gobernar?, ¿Cuál era su historia?, ¿Cómo se conquistaba?, ¿Cómo se encogía?, ¿Cómo se extendía a tal o cual dominio?, ¿Cómo inventaba formas o desarrollaba nuevas prácticas? Para ello utilizó un procedimiento categórico, así como lo hizo para el estudio del sistema carcelario, en el caso del Estado fue la “gubernamentalidad”, que le serviría para examinar el exterior del Estado. Esto es, en lugar de estudiar en sí mismas las instituciones locales para poder definir las, atendió el punto de vista global y abarcador de las disciplinas. Para estudiarlo hay que ir a buscarlo ahí donde entre en contacto con su objeto, donde se implanta y produce sus efectos concretos.

La gubernamentalidad no define cualquier relación de poder, sino las técnicas de gobierno que sirven de base a la formación del Estado moderno. Uno de los principales aportes de Foucault es la definición del Estado como una institución contradictoria y ambigua, de modo que define su relación con aspectos no estatales. Las Políticas Públicas se insertan desde la categoría de gubernamentalidad.

Foucault cuando define a la ‘gubernamentalidad’, alude a tres cosas:

Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía

³ El estado no solo reprime sino procura producir y reproducir los límites impuestos por su propia forma y las condiciones necesarias de la producción capitalista. Por lo tanto, no hay una visión estatocéntrica o legalista, para Foucault el Estado no es la única forma de poder, ni la ley el único instrumento de su ejercicio.

política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por 'gubernamentalidad' entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar 'gobierno' sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la 'gubernamentalidad' como el proceso, o mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se 'gubernamentalizó' poco a poco (Foucault, 2006, pág. 136).

Son precisamente estas consideraciones las que el presente análisis utiliza para la interpretación de las Políticas Públicas, es decir, considerar al Estado como una relación social, profundizarlo desde la teoría foucaultiana de gubernamentalidad. Discusión formulada con el objetivo de contar con un conjunto de herramientas analíticas que no solo permiten un abordaje teórico de las Políticas Públicas, sino que posibiliten su localización en los ámbitos propios de los países como el nuestro.

Lo que interesa es contextualizar el funcionamiento y prácticas en el marco más global de la definición básica del Estado como relación de dominación, prácticas atravesadas por las luchas, contradicciones sociales, e históricamente variables. Para la teoría crítica el concepto de Estado debe ir más allá de los tres elementos tradicionales (población, territorio y poder), entendiéndolo como uno en sentido relacional.

Como el Estado es una relación social, que involucra a varios grupos, actores y clases, con el fin de intervenir sobre la dominación de clases configura un entramado social altamente conflictivo, en el que tiene expresión esta multiplicidad (desigual) de intereses, reclamos y juegos de distintos sectores sociales. De ahí que se lo pueda pensar también como un espacio de conflicto: "El aparato del Estado [...] es el espacio en el que, en forma compleja y mediada, se dirimen y modifican las relaciones sociales del conjunto de esa sociedad, y se ejecutan tareas sociales necesarias para la reproducción de la misma" (Rajland & Campione, 2005, pág. 53).

Según Poulantzas citado por Miguel González, el Estado, no se trata de un instrumento pasible de ser usado directamente por la clase que sea capaz de hacerse con el poder, sino de una relación social compleja.

“El Estado no es nunca un mediador pasivo y neutral, sino que desempeña una función de vinculación de actores asimétricos en una dirección que depende de la eficacia de los medios centralizados en el Estado [...] como de los medios por los cuales se promueve la inclusión de los dominados en la ejecución de la dominación” (González, 1996, pág. 210).

Esto implicaría, por un lado, que el Estado es un instrumento, no solo de la clase dominante, sino de todo el bloque en el poder y, por otro lado, que el mantener la cohesión social es una función objetiva del Estado independientemente de la clase que lo ocupa.

Si el Estado mismo es una relación social, sus políticas no pueden ser otra cosa que cuestiones sociales que son activadas o que reciben una intervención desde el aparato estatal. En la vida de toda sociedad dividida en clases, existen gran cantidad de cuestiones problemáticas, solo algunas de ellas son denunciadas, planteadas o problematizadas como tales. Si los aparatos estatales consideran y deliberan esas situaciones conflictivas da como resultado un conjunto de decisiones, tomas de posición e intervenciones de parte del Estado, que constituyen la Política Pública en sí.

Estudiar el Estado desde las Políticas Públicas es abordar al Estado desde su accionar, a través de las agencias gubernamentales, sobre la toma de decisiones y la intervención social.

Políticas Públicas. Algunas definiciones

El tema de las Políticas Públicas en América Latina, se ha convertido en los últimos años en un tema novedoso tanto para los gobernantes como para los académicos. Todo conflicto social, toda respuesta necesaria para los ciudadanos, se contesta desde el Estado con la palabra de Políticas Públicas, dándole casi una característica mesiánica de solución de todos los problemas de la sociedad.

El presente capítulo es un esfuerzo de aproximación a un concepto útil de Política Pública. De inicio se precisan consideraciones acerca de lo público, posteriormente se presentan varias definiciones alrededor del concepto de Políticas Públicas.

Nora Rabotnikof (Rabotnikof, 2005) identifica características o atribuciones acerca de lo público:

1. Lo que es común a todos, lo que representa interés general frente a los intereses particulares,
2. Lo que se conoce, lo que es visible y manifiesto.
3. Lo que es abierto o accesible, que se puede entrar, que no es excluyente.

Para autores como Parsons lo público comprende: “aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, Políticas públicas. Una intriducción a la teoría y la practica del análisis de políticas públicas, 2007, pág. 37). Es importante señalar en este punto la necesidad de entender lo público como medio para alcanzar fines sociales. Es decir, a través de posicionar un discurso o una problemática en la esfera pública, se pueden negociar o encontrar vías para que el Estado atienda las necesidades de un grupo o conjunto de grupos sociales; estas vías serán en los Estados democráticos las Políticas Públicas.

Variadas son las definiciones alrededor de Política Pública. Un grupo de definiciones ponen importancia en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no el estado de las cosas vigentes. Para otros, las Políticas Públicas son herramientas fundamentales del Estado y de la sociedad para solucionar un problema que afecta a la mayoría. A continuación se presenta una recopilación de conceptos, desde algunas ópticas; unas mejor elaboradas que otras, en torno a uno de los conceptos más citados y mencionados tanto en las ciencias políticas, como en el discurso de gobernantes y autoridades públicas en los últimos tiempos.

Entre las definiciones más conocidas y citadas está la proporcionada por Thomas Dye, quien señala que la Política Pública es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 1984), por lo cual la Política Pública puede significar acción o no acción deliberada. Para Hugh Heclo, la Política Pública es un curso de acción, inacción, o no acción, o simples acciones específicas (Heclo, 1972). Jean Claude Thoening, uno de los autores más reconocidos en la materia de Política Pública, señala que es la acción de las autoridades públicas, investidas de legitimidad gubernamental, que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación (Thoening, 1997).

Hasta aquí los autores relacionan a las Políticas Públicas como decisiones o acciones deliberadas que se hacen a través del Estado.

Según Mauricio Merino, la Política Pública es la intervención deliberada del Estado para solucionar un problema público, para modificar el “status quo” en un sentido determinado. Autores como Kraft y Furlong, adicionan en su concepto un curso de acción o inacción que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. “Según estos autores, las Políticas Públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que además, muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión” (Olavarría, 2007, pág. 16).

Entonces, se considera que la base sobre la cual trabaja una Política Pública es la identificación y selección de un problema público que merece ser atendido por el Estado, conflictos que devienen de factores de índole: estructural, económico, social, cultural, ambiental, entre otros; y que probablemente el responsable de esta problemática sea el Estado (no necesariamente). Sin embargo, es el Estado el que asume o no la acción o decisión de seleccionar cuáles problemas atender.

En esa misma línea Carlos Gerardo Molina, conceptualiza a las Políticas Públicas como:

Un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública [...] sobre todo por su carácter imperativo siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público (Molina, 2013, pág. 2).

Es decir, las políticas públicas, son iniciativas estratégicas que provienen del poder público, básicamente del Estado, en la búsqueda de soluciones a “problemas” colectivos.

Mientras que, José Araque Calderón las define como “un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien un espacio geográfico determinado” (Araque, 2004, pág. 142). Araque Calderón, aterriza el concepto a un lugar geográfico determinado, frente a ello se complementa la concepción de que los espacios no son neutros, si no que son el resultado

de construcciones sociales específicas, por lo que las Políticas Públicas responden a realidades, es decir, se trata de una construcción social (Roth, 2007).

Las Políticas Públicas están referidas a un contexto que les dé sentido, que las haga pertinentes. “El territorio está cargado de sentido por su historia y por sus habitantes quienes lo dotan de valores y al que vinculen sus identidades. El aporte fundamental que ofrece la aproximación territorial a la construcción de Políticas Públicas regionales radica, precisamente en que sitúa a un contexto específico su diseño e instrumentación” (PNUD, 2011, pág. 12).

Joseph Vallés citado por Cárdenas (2012); define a la Política Pública como “una actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo con la finalidad de regular conflictos entre grupos, dando como resultado la adopción de decisiones que obligan a los propios miembros de la comunidad” (Cárdenas, 2012, pág. 2). Aquí, lo interesante es la inclusión de los integrantes de una comunidad en las decisiones y acciones, y la consideración de la comunidad como un escenario en conflicto. Las Políticas Públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad. El espacio de las Políticas Públicas es un espacio con acumulados históricos específicos, con multiplicidad de actores, recursos, capitales, relaciones sociales, campos, etc.

Raúl Velásquez define a la Política Pública como un proceso integrador que añade a otros actores no gubernamentales en la solución o prevención de un problema, al respecto menciona a la Política Pública:

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

Para complementar las definiciones se cita a Lahera y Oslak, quienes además añaden que las Políticas Públicas requieren de instrumentos, dispositivos y herramientas que operativicen las soluciones y permitan el cumplimiento de objetivos. Lahera señala que:

Una Política Pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y,

frecuentemente, con la participación de la comunidad, y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2002, pág. 12).

Uno de los conceptos mejor abordados y completos con el que se concluye este acápite es el proporcionado por Martínez (2013):

Las Políticas Públicas son dispositivos de racionalización de las decisiones y las acciones del gobierno en torno a asuntos públicos, razón por la cual deben tener forzosamente la validación del aparato estatal, y se aplican en una realidad social a través de leyes, reglamentaciones, marcos jurídicos y normativo, los cuales posteriormente se concretizan en instituciones, planes, políticas y programas gubernamentales o de alguna organización no gubernamental-civil, social, e incluso, algunos autores plantean la participación privada. (Martínez E. , 2013, pág. 414)

En resumen, las Políticas Públicas se consideran como vías de resolución de problemas o conflictos sociales identificados y diagnosticados, una característica relevante es la capacidad que tiene el Estado de tomar decisión y de ser actor en la generación de lineamientos, recursos y tiempo para su implementación. Es decir, son herramientas legales, institucionalizadas debidamente soportadas, con proyección social y pública; que contiene estrategias explícitas, sistemáticas y pretenden un impacto a mediano y corto plazo.

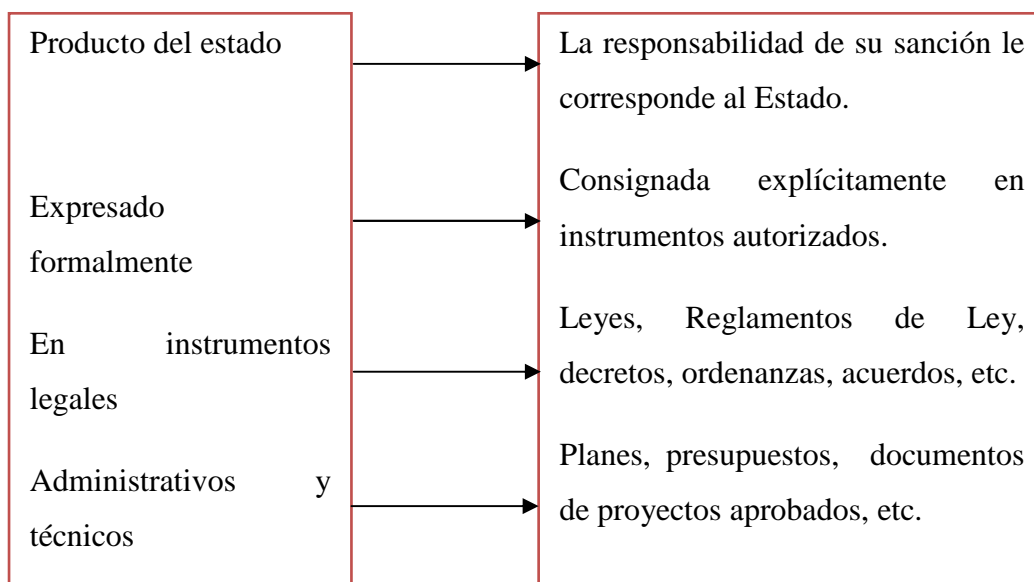
El principal objetivo de la formulación y aplicación de la Política Pública, es la transformación de la problemática o conflicto que ha sido identificado, es la intervención del Estado para que el conflicto vaya disminuyendo a través de acciones de las instituciones del Estado en un territorio determinado que aseguren la gubernamentalidad.

Las definiciones hasta aquí citadas conceptualizan el marco más general de las Políticas Públicas. El politólogo mexicano Mauricio Merino, realiza una reflexión alrededor de la actual aplicación de las mismas, desde una mirada crítica, mencionando que el diseño de las Políticas Públicas ha perdido su espíritu, al estar enfocadas en definir soluciones de los conflictos desde una lectura de sus efectos y su presentación mediática, cuando lo que se debe asumir es la causalidad y la relación con los problemas públicos y no orientarse por los impactos mediáticos que se generan (Merino, 2006).

Merino señala que una Política Pública, deja de ser pública si se encuentra diseñada para pocos y si es capturada para el beneficio de pocos, es decir, si es excluyente, si se transforma en un instrumento para apropiarse ilegítimamente de algo o sobre algo, en ese sentido, no solo deja de ser pública sino que además se corrompe. En el caso de las Políticas Públicas: “nunca será lo mismo definir problemas públicos a puerta cerrada y al amparo de una visión excluyente de la acción pública que hacerlo junto con las personas a las que este problema les afecte directamente” (Merino, 2006, pág. 149).

A continuación, se grafica lo que se ha discutido hasta aquí en torno a Política Pública:

Figura 1. ¿Qué es una Política Pública?



Fuente: Evangelina García (García, 2008, pág. 19) **Elaboración:** Propia.

1.2. Origen de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas nacen con la identificación de un problema o conflicto de carácter público, esta identificación no necesariamente es realizada por el Estado, existen otros actores no gubernamentales que detectan o participan en la identificación a través de la vivencia de un problema público. Una Política Pública puede tener su origen desde demandas externas de actores no estatales o gubernamentales, que son capaces de poner en

la escena pública una discusión a través de pronunciamientos, movilizaciones o manifestaciones, etc⁴.

Existen varios factores que instauran en la escena pública un problema (agenda pública) uno de ellos se refiere al conocimiento acumulado sobre determinados fenómenos pudiendo ser de carácter coyuntural. Este conocimiento puede venir de encuestas sobre determinadas situaciones, e incluso desde los espacios académicos que hacen descubrimientos importantes.

Las universidades, los académicos, investigadores e intelectuales juegan un papel importante en este tipo de factor. Sus investigaciones, datos, conclusiones; se insertan en el debate público, sin embargo, estos deben necesariamente contar con el respaldo de la sociedad civil o grupo social específico que haga suya la demanda.

Si la identificación de una problemática pública no se hace desde los actores externos, lo puede realizar el mismo Estado, sus gobernantes, autoridades locales, etc.; en el ejercicio del poder o incluso antes de ello. Aquí es necesario relacionarla con el modelo de Estado propuesto y el modelo de desarrollo que el Estado, a través de sus acciones, proyectos, reformas, lleva a cabo.

En consecuencia, si se plantea el modelo de Estado (en el caso ecuatoriano) como un “Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Constitución de la República del Ecuador, 2008), el Estado, tendrá que plantear acciones gubernamentales encaminadas al cumplimiento de estas consideraciones a través de Políticas Públicas.

⁴ Existen varias estrategias que se utilizan para ingresar al espacio público una demanda social.

Figura 2. Fuentes en la construcción de la agenda pública



Fuente: Evangelina García (García, 2008, pág. 21). **Elaboración:** Propia.

La agenda pública se compone de las situaciones, del contexto que representan los problemas públicos. Como miramos en el gráfico anterior una agenda pública puede constituirse por dos vías: la interna y la externa. La interna, supone el ingreso de temas en la agenda por iniciativa de los actores del propio sistema político: algún partido, algún organismo del Estado, etc. La externa, representa a las iniciativas que parten de otros actores, diferentes a los mencionados anteriormente, como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, etc.

Es conveniente distinguir la diferencia entre, la agenda pública y la agenda política: la agenda pública identifica los problemas que están presentes en la atención de la sociedad o de los actores en general; son los problemas que en forma general gravitan sobre las condiciones básicas de la gobernabilidad. Mientras que la agenda institucional o política es aquella que está en el interés inmediato de las/los actores estatales con poder de decisión, a los cuales estos conceden prioridad (Cobo, de la Cruz, Volio, & Zambrano, 2009).

Las situaciones coyunturales, pronunciamientos internacionales, habilidades, recursos técnicos y materiales; son varios de los factores que inciden para el ingreso de un tema o problema público a la agenda pública o la agenda política. Así mismo, dependen de

las características del modelo democrático, la participación de los actores en las decisiones públicas, la capacidad de liderazgo, convocatoria, interlocución de quienes representan las propuestas; incluso, la capacidad de incluirse en la agenda de medios para generar opinión pública.

No siempre los asuntos de la agenda pública pasan inmediatamente a la agenda política, es necesario el diálogo entre las/los actores estatales y no estatales interesados. El proceso de formación de las Políticas Públicas es un proceso caracterizado por relaciones de poder, de intercambio, de diálogo, negociación, razonamientos permanentes, y otros coyunturales que seleccionan los asuntos públicos que pasarán de la agenda pública hacia la agenda política.

1.3. Actores en las Políticas Públicas. Una mirada desde la participación.

Si bien el Estado se convierte en un actor importante por su participación en la toma de decisiones de manera explícita, existe una multiplicidad de actores no gubernamentales, de la sociedad civil que inciden y participan, sea en la identificación de problemas públicos, o en el diseño, ejecución, evaluación, etc., de Políticas Públicas. Pero ¿qué es la sociedad civil? y ¿cómo participa?

Por ejemplo, la sociedad civil es un conjunto más o menos homogéneo u homologable de entidades sociales; no es idéntica a la sociedad; no es tampoco opuesta al Estado, el término sociedad civil se refiere tanto a la sociedad, como al Estado; y, fundamentalmente a la relación que se establece entre ellos.

De acuerdo a Mario Unda, se entiende que: “la sociedad civil es un nexo en la relación entre sociedad y Estado: un nexo que proviene de un impulso doble: por un lado, el impulso estatal dominante de asegurarse la aquiescencia de la población, [...]; por otro lado, el impulso de los grupos sociales por representar sus demandas y sus horizontes de visibilidad” (Unda, 2007, pág. 34).

Mientras que, la participación se encuentra inmersa en una intensa disputa por la fijación de sus significados. Algunas definiciones ponen acento en la práctica-acción en la toma de posición sobre algo. “Participar es tomar parte, tomar parte de algo o en algo [...]. En procesos, en acciones, en decisiones colectivas. Por ejemplo tomar parte en la

producción, en el consumo, en las creencias generalizadas, la información, en las conversaciones, en el intercambio de opiniones, en expresiones colectivas [...], en la autodeterminación nacional” (Coraggio, 1989, pág. 1). Participar supone acción y reconocimiento; y supone, una relación con otros que también son parte de la misma actividad.

Aquello que llamamos participación es en realidad un punto de encuentro de prácticas e iniciativas de distintos actores. De hecho, en términos generales, es una forma de cooperación de acciones.

El Estado, puede establecer iniciativas de participación desde dos aspectos: por un lado, acciones y políticas de apertura, fomento y estímulo a la participación; por otro lado, políticas y acciones de obstáculos a la participación, incluyendo la represión abierta. Desde la mirada de la acción estatal, abrir y cerrar espacios de participación, reprimir, no son contradictorios; se complementan en la medida en que ambas conductas están ligadas por la lógica de la gobernabilidad. Es decir que, es la necesidad de asegurar la gobernabilidad (por lo tanto el control sobre la sociedad) lo que da coherencia al accionar del Estado.

La participación vista desde la sociedad civil, no puede ser abordada desde la generalidad; es decir, la participación de movimientos sociales, en la construcción de una demanda pública o su implementación, responde a especificidades concretas, históricas, coyunturales, etc. Cada grupo social, a partir de su situación particular, de su manera de vivir esa experiencia concreta y particular genera formas propias de agrupación, en las cuales y a través de las cuales, esa situación se procesa y se convierte en demanda.

Por lo tanto, en la participación están envueltas formas de pensar, conductas, historia, creencias, formas organizativas, condiciones de clase, género, generación. La participación es siempre particular a cada grupo. Este tipo de participación debe ser situada en un contexto, en las modificaciones estructurales que cambian la materialidad de los actores que se relacionan, es parte de procesos específicos de constitución de sujetos; y por ende, resultado de relaciones sociales y de poder de la que forman parte.

Entre la diversidad de actores, que poseen capacidad o potencial para intervenir en las Políticas Públicas, hay algunos fundamentales que pertenecen a la sociedad civil como:

los movimientos sociales (estudiantiles, obreros, mujeres, trabajadores, indígenas, ecologistas, etc.), organismos no gubernamentales, universidades, partidos políticos, etc., quienes al ser parte de la sociedad civil aportan (unos más que otros), en la identificación de problemas, así como en la mediación de conflictos inherentes a la sociedad en la que se desenvuelven y con sus particularidades del caso.

Los actores de la Política Pública, son quienes puede aparecer involucrados en alguna etapa del proceso, puede ser en su origen, o en el paso de la agenda pública a la agenda política; el diseño, la ejecución, el seguimiento o la evaluación. Lo recomendable es que en todas las fases exista la participación de actores no estatales, lo que puede garantizar mejores resultados, así como mayor legitimidad al momento de su ejecución. Los actores pueden ser individuales o colectivos, formales o informales, centrales o marginales a la red de intereses que se construyen alrededor de una Política Pública. Estas categorías no son excluyentes, sino complementarias.

El Estado representa el principal (aunque no exclusivo) factor instrumental para la ejecución o implementación, de los mandatos contenidos en las Políticas Públicas. A pesar de su liderazgo en este sentido, ningún Estado puede actuar solo. Requiere indiscutiblemente de la permanente participación y articulación de otros actores, al menos si se pretende mejorar la efectividad de las Políticas Públicas.

Por lo tanto, las Políticas Públicas también son el resultado de toda una:

Red de decisiones tomadas por diversos actores, numerosas instituciones, disímiles individuos, partidos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros. [...] toda política pública se constituye en un proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los varios, distintos y diferentes grupos de la sociedad (Salazar, 2010, pág. 49).

Una Política Pública es un proceso de debates, interacciones, negociaciones y variada gama de actores, lo que lleva a decir que toda Política Pública es una “fabricación colectiva, una construcción sociopolítica” (Salazar, 2010, pág. 51).

Figura 4. Actores y roles de las Políticas Públicas



Elaboración: Propia

1.4. Ciclo de las Políticas Públicas

A continuación, se hace un resumen del ciclo de las Políticas Públicas, se ha logrado identificar cuatro pasos que conllevan al desarrollo efectivo de éstas. El proceso comprende un conjunto de fases sucesivas que responden a una lógica específica para lograr resultados positivos en la aplicación de una Política Pública.

Las fases que se detallan a continuación, están interrelacionadas entre ellas y parten del reconocimiento de un problema público, que es insertado en una agenda pública o gubernamental y a través de un acto formal se convierten en problema político. Para que una Política Pública sea valiosa estos ciclos no deben cumplirse de manera aislada o separada, deben seguir un hilo conductor que está determinado por el objetivo central, problema o conflicto al que se va a dar solución a través de la Política Pública.

Figura 5. Ciclo de las Políticas Públicas



Elaboración: Propia

El primer paso luego de la identificación del problema público, es la formulación y/o diseño de la Política Pública, misma que, debe disponer de información cuantitativa y cualitativa adecuada y que además debe provenir de las más diversas fuentes.

En esta etapa, es necesario contar con un diagnóstico del problema, este debe abordar los problemas centrales que tratará la política, el escenario en el que se desenvuelve, grupos o áreas de focalización, beneficiarios, la identificación de soluciones, los instrumentos, indicadores de evaluación, etc.

En lo que respecta a los actores, será necesario identificar: ¿Quiénes son los actores clave que participarán en este proceso?, ¿cuáles son sus facultades, funciones y capacidades?, ¿cuáles son sus horizontes temporales?, ¿en qué escenarios interactúan?, entre otros (Ortegón, 2008, pág. 39).

En esta etapa, se deben plantear las ideas centrales, sus fines y propósitos, además se delimitan los alcances que tendrá la Política Pública, sus instrumentos, los actores, los presupuestos, las metas a lograr y el cronograma a seguir; es una de las etapas más importantes y sensibles de la formulación de las Políticas Públicas, de ésta dependerá el desarrollo de las siguientes fases.

La correcta identificación del problema, el análisis causal, la propuesta de soluciones, la identificación de actores y responsables son etapas frágiles. Se requiere de un trabajo minucioso, ordenado, relacional e integral para que la Política Pública este bien diseñada y que las posteriores etapas no presenten inconsistencias en la información ni errores de diseño. Es preferible que trabajen en esta etapa equipos multidisciplinarios con la participación permanente de actores sociales e institucionales que son parte de la problemática y que su participación puede ser valiosa para la ejecución.

Además, es importante hacer la revisión de información histórica respecto a intentos previos o preliminares que hayan sido ejecutados; además, por último, se debe tener información suficiente sobre la población objetivo según: edad, sexo, nivel de educación, ingreso económico, sector residencial, servicios básicos, autoidentificación y perfil cultural, entre otros.

La segunda parte de las Políticas Públicas está referida a la ejecución de proyectos, acciones y medidas tendientes a disminuir un problema identificado por parte del Estado, el mismo que necesariamente deberá tener una institucionalidad que lleve a cabo dichas soluciones. El Estado, a través de su aparato burocrático es quien pone en marcha la ejecución de Políticas Públicas, etapa también conocida como gestión pública; referida a la operación de la maquinaria estatal, es decir, a los fines y estrategias de intervención estatal para la resolución de problemas públicos.

En la ejecución se desarrollan las acciones, actividades que implican voluntad política, presupuestos, acción, participación de los actores, ejecución de recursos asignados; se aplican instrumentos y se desarrolla aquello que ha sido previsto en el diseño. La finalidad de todas las actividades que se desarrollan como parte de la Política Pública, es la

de alcanzar los objetivos previstos o, al menos, acercarse al cumplimiento de dichos objetivos.

La ejecución de las Políticas Públicas no está en función del documento de diseño, depende en gran medida de la fortaleza y capacidad que tengan las instituciones que intervienen en su desarrollo, sean estas instituciones del sector jurídico político o también instituciones de la sociedad en su conjunto.

Pressman y Wildasky (1977), citados por Subirats definen a la implementación como “el proceso de interacción entre el establecimiento del objetivo y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (Subirats, 1992, pág. 103). Subirats, argumenta que lo importante del análisis de las actividades de puesta en práctica de las Políticas Públicas es poder “individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas [y políticas] en resultados” (Subirats, 1992, pág. 104).

La ejecución, es una etapa compleja construida por diversos actores con los que hay que relacionarse y movilizarse, entre ellos: niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, municipal y parroquial), actores sociales con intereses diversos; en ocasiones esta etapa puede convertirse en un proceso de confrontación-negociación, compromiso sobre intereses, posiciones y demandas.

La ejecución de las Políticas Públicas depende de la calidad, fortaleza y credibilidad que posean las instituciones y de la forma de interactuar de los actores.

La tercera etapa de una Política Pública, es la de seguimiento. Tal vez, es la menos desarrollada, prácticamente se puede considerar que los Estados han descuidado esta tarea dentro de la construcción y desarrollo de las políticas, hay que considerar que esta es una de las etapas de mayor importancia dentro del ciclo y merece especial atención, sobre todo, porque es aquí donde se puede contribuir a manejar, controlar y corregir las acciones, medidas y proyectos que se han implementado como parte de la ejecución.

Según Ortegón, esta etapa es importante por tres razones:

Permite conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores y, así enmendar rumbos o hacer los cambios que correspondan; segunda, incorpora una rendición de cuentas sobre el

cumplimiento de las metas en cuanto a cantidad, calidad, costo y cumplimiento del cronograma (tiempo); tercera, aporta al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas (Ortegón, 2008, pág. 49).

Al inicio del presente acápite se mencionó que en la etapa primera que corresponde al diseño deben ser considerados tiempos, plazos (de mediana o larga duración según los casos) para realizar el correspondiente monitoreo y no llegar a una etapa final de evaluación sin estos datos previos y consideraciones que deben ser identificados en la etapa de ejecución.

Se recomienda considerar una etapa de seguimiento y monitoreo, que es a su vez el momento para identificar las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades a tiempo; así como rectificar o tomar las medidas correspondientes en el caso de que las acciones tomadas como parte de la ejecución, no estén contribuyendo a la consecución de los objetivos iniciales.

Es importante mencionar que durante esta etapa se debe considerar la participación de los actores no gubernamentales, a quienes se les puede averiguar sobre el desarrollo de las actividades o acciones gubernamentales encaminadas a la solución de un problema o conflicto específico.

Por último, la cuarta etapa corresponde a la evaluación, etapa que no debe considerarse como un paso más dentro de las Políticas Públicas, por el contrario, este es un paso relevante en el desarrollo futuro de una determinada acción o programa público. La evaluación presenta un panorama amplio de los efectos directos de las decisiones de gobierno sobre la población objetivo, y sí la ejecución ha logrado realmente generar beneficios a una comunidad.

De igual manera, la evaluación permite conocer cuáles son las áreas de oportunidad, fortalezas, debilidades, etc., a la vez que detecta cuáles son los principales errores tanto de operación como de forma. La evaluación de acuerdo Ortegón (Ortegón, 2008, pág. 51) se centra en:

1. El impacto sobre los objetivos nacionales y sectoriales que la política se propone lograr o a los que pretende contribuir.

2. Los efectos de los cambios en las condiciones vida de la gente, de las instituciones o del entorno para el desarrollo.
3. Los productos, los bienes o servicios que la política entrega a la población.
4. Los costos o implicaciones financieras de las acciones.

Necesariamente la etapa de evaluación debe recopilar los resultados producto de la política, estos resultados pueden ser los esperados dentro de la etapa de diseño, sin embargo, puede adicionar resultados no previstos. La evaluación de la Política Pública requiere también de un proceso minucioso de verificación de resultados, requiere de la retroalimentación del proceso, mismo que puede considerar el replanteamiento de la Política Pública en cualquiera de las etapas que anteceden a la evaluación.

El capítulo desarrollado se convierte en el marco referencial para éste análisis, las Políticas Públicas son herramientas del Estado, que permiten gubernamentalidad, es decir acciones emprendidas y realizadas para solucionar un problema público, las prácticas implican a múltiples factores: actores, poderes, desiciones, conflictos, relaciones sociales. La implementación de Políticas Públicas es parte de un proceso complejo, es importante contextualizar el escenario, el origen, las demandas, los actores; para que los resultados sean los esperados y las Políticas Públicas permitan disminuir problemáticas sociales y sean respuestas efectivas desde el Estado.

CAPÍTULO II

2. Política Ambiental en el Ecuador

El presente capítulo resume el contexto en el que se va configurando la Política Pública de carácter ambiental en el Ecuador, para lo cual se realiza un recorrido desde el surgimiento de los nuevos movimientos sociales (entre ellos ambientalistas) en la década del ochenta, mismos que logran una mayor incidencia en la década del noventa; es así que se entiende a las calles y la protesta como un nuevo escenario que sirve para la visibilización de los conflictos sociales que conjugan “novedosas” propuestas que serán acogidas por el Estado posteriormente.

En este contexto se encuentran varias demandas populares que fueron incluidas en la Asamblea Constituyente de 2008, como es el caso de la propuesta ambiental y los derechos de la naturaleza, los que serán analizados con detenimiento en el transcurso de este capítulo con el fin de contextualizar el surgimiento de la Política Pública de Reparación Integral de carácter ambiental.

Por último, en el tercer apartado se analizará la propuesta de Política Pública que surge a partir del 2008 y se intentará introducir sus principales criterios y concepciones respecto al cumplimiento de los preceptos constitucionales.

2.1. Contexto histórico de los movimientos ambientales en el Ecuador

La crisis del movimiento obrero, en la década del ochenta, provocó un sin número de nuevas manifestaciones en el campo político. La brecha entre la esfera de lo político y la sociedad civil era indivisible, se exigía mayor participación política en los asuntos públicos. De ésta manera se puede observar un proceso de fusión entre el Estado y la sociedad civil, proceso que exigía una mayor comunicación entre los ciudadanos y el Estado.

La década de los ochenta, sin lugar a dudas muestra la génesis de los nuevos movimientos sociales (NMSs). Al respecto de esta génesis Boaventura de Sousa señala:

La sociología de la década de los ochenta estuvo dominada por la temática de los nuevos sujetos sociales y de los Nuevos Movimientos Sociales (NMSs). Aún aquellos que no compartieron la posición de Touraine (1978), para quién el objeto de la sociología es el estudio de los

movimientos sociales, reconocen que la última década impuso esa temática como una fuerza sin precedentes, siendo solo objeto de debate el elenco y la jerarquización de las razones explicativas de ese fenómeno (Sousa, Los Nuevos Movimientos sociales, 2001, pág. 177).

Aparecen nuevas demandas de la sociedad, lo que políticamente implica la aparición de nuevas formas políticas de expresar las demandas al Estado. Claus Offe manifiesta que tres fueron los fenómenos que provocaron esta aparición: a) El aumento de ideologías y actitudes “participativas” que llevan a la gente a servirse cada vez más del repertorio de los derechos democráticos existentes. b) El uso creciente de formas no institucionales o no convencionales de participación política, tales como la protesta, manifestaciones, huelgas. c) Las exigencias políticas y los conflictos políticos relacionando cuestiones que solían considerarse temas morales (por ejemplo el aborto) o temas económicos (como la humanización del trabajo) más que estrictamente políticos (Offe, 1996).

En este contexto surgen los denominados NMSs, de los cuales, los primeros en aparecer en la escena pública son: el ecologismo, el feminismo, el pacifismo y los movimientos antirracistas. La inserción de estos nuevos actores sociales en la escena política obliga a reconsiderar y redefinir el concepto de lo “político” y de la “política”.

Ahora bien, este no es un proceso propio de los países centrales, sino más bien se reproducía y ampliaba al resto de países; si bien es cierto, la aparición de estos nuevos movimientos se dio en los centros, rápidamente tomaron fuerza en América Latina. Una de las características más importantes que hacían factor común entre estos movimientos era la heterogeneidad. Para el caso brasileño Scherer-Warren y Krishke (1987), citados por Boaventura de Sousa, destacan la:

Parcela de los movimientos sociales urbanos propiamente dichos, los CEBs (Comunidades [Eclesiales de Base] organizadas a partir de adeptos de la iglesia católica), el nuevo sindicalismo urbano y más recientemente también rural, el movimiento feminista, el movimiento ecológico, el movimiento pacifista en etapa de organización, sectores de movimientos de jóvenes y otros (Sousa, Los Nuevos Movimientos sociales, 2001, pág. 177).

Pero además, esta heterogeneidad se tornaba más compleja en esta región, pues a estos actores se debe sumar la gran potencia del movimiento obrero, y en el caso andino en particular el movimiento indígena, especialmente en Ecuador y Bolivia. Esta multiplicidad

de movimientos, con intereses diversos, provocó una amalgama política que interpeló fuertemente al Estado.

En esta amalgama de intereses políticos se insertó el movimiento ambientalista ecuatoriano. De esta forma se señala que:

El análisis de los conflictos socioambientales permite ubicar una serie de desigualdades presentes en la amplia gama de dinámicas sociales, estructurales y coyunturales que imprimen características particulares al conflicto y a su manejo. A través del conflicto se hace una aproximación a la forma en que la sociedad incorpora lo ambiental, las interrelaciones que se dan en la búsqueda de soluciones y las consonancias y disonancias que hay entre éstos (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997, pág. 180).

El origen del ambientalismo en el Ecuador es difuso, no se cuenta con una fecha o un hecho trascendental exacto que marque el inicio del movimiento ambientalista en el país, más bien, se podría manifestar que este tipo de movimientos toman fuerza con la aparición a gran escala de la explotación petrolera⁵, especialmente con la llegada de Texaco al oriente ecuatoriano, lo cual desencadenó una serie de conflictos socioambientales en esta zona. Se debe tomar en cuenta que “en 1961 fueron asignadas a “Minas y Petróleos del Ecuador” 4.350.000 hectáreas en el Oriente, cedidos poco después al Consorcio Texaco-Gulf” (Quinteros & Silva, 1991, pág. 339). En 1964 la Texaco obtuvo una concesión por 1.431.450 hectáreas en el nororiente ecuatoriano, por 40 años prorrogables⁶, provocando una gran dependencia económico-política del país hacia las empresas transnacionales. La empresa Texaco operó en el país durante veintiocho años (1964-1976).

Desde el año 1964 hasta 1992, la compañía petrolera transnacional construyó y operó pozos y estaciones de producción petrolera en la región norte de Amazonía Ecuatoriana. Cuando llegó Texaco a esta región, se le concedió un territorio de alrededor de 1.500.000 hectáreas de selva pura donde vivían varias comunidades indígenas con sus costumbres ancestrales en armonía con la naturaleza (Amazonía por la vida, s/f)

⁵ La explotación del petróleo en el Ecuador dice Quintero y Silva, no es un fenómeno novedoso, incluso data del siglo XIX. En 1918 la compañía inglesa Anglo Ecuatorian inició sus operaciones en la península de Santa Elena. En 1921 “The Leonard Exploration Co” recibió del Estado ecuatoriano una concesión de 25 mil kilómetros cuadrados en la región amazónica por 50 años. En 1937 la compañía Shell inició operaciones de prospección en el oriente central (Quinteros & Silva, 1991, pág. 339)

⁶ Como señala Jaime Galarza en “El Festín del Petróleo”, a la Texaco “solo le faltó quedar exonerada de celebrar las fiestas patrias y dirigirse en idioma español al gobierno ecuatoriano” (Quinteros & Silva, 1991, pág. 340)

La dictadura de Guillermo Rodríguez Lara⁷ (1972-1976) inició la exportación de petróleo en la Amazonía, lo que significó la inserción del país al mercado internacional del petróleo. Se abrían las puertas de la modernización, el aparato estatal y la sociedad en su conjunto se vinculaba al “progreso” que brindaba el oro negro. El PIB en 1973, gracias a los ingresos petroleros creció en 24%, un porcentaje como nunca antes hasta ese momento.

Sin embargo, este tipo de réditos económicos causaron problemas de todo tipo, especialmente sociales y de salud en los sitios de extracción de crudo. Se puede manifestar que en el Ecuador los conflictos han sido la base para la construcción del movimiento ambientalista (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997).

Los movimientos ecologistas latinoamericanos serían entonces una expresión contemporánea de la resistencia de las comunidades locales y de sus aliados, contra la imposición de los “régimenes” de relaciones entre lo biológico y lo histórico, llamados “naturaleza capitalista” (en lo que atañe a la valoración económica del medio ambiente por el mercado) y “tecno naturaleza” (que designa por ejemplo la bioprospección) (Fontaine, 2010, pág. 39).

Para el caso latinoamericano Fontaine, sostiene que el ecologismo ha sido influenciado directamente por la ecología política y la antropología cultural, generando lo que se denomina un “ecologismo popular”, contrario al ecologismo pos materialista aparecido en Europa o los Estados Unidos. Este tipo de ecologismo, en el caso ecuatoriano, encabezado por ONGs ambientalistas, se pensó en una conservación del medio ambiente, que posteriormente suma un discurso por la lucha a la resistencia y las reivindicaciones de los grupos que han sido afectados por la actividad petrolera.

En los 28 años que funcionó Texaco se produjo un nuevo tipo de trabajador, el trabajador petrolero, que en palabras de Quintero y Silva, este bajó de la cordillera oriental para insertarse en esta nueva actividad económica.

Para 1969 los trabajadores empleados exclusivamente por la Texaco eran alrededor de 1.000 hombres, la mayoría mano de obra calificada y con remuneraciones mayores a las del promedio. Entre 1969 y 1971, la

⁷ “En 1969 el gobierno de Velasco Ibarra y la compañía Texaco-Gulf firmaron un contrato fijando la ruta y capacidad de un oleoducto transecuatoriano. Para fines de 1972 el oleoducto, con capacidad para acarreo de 250.000 barriles diarios, había sido terminado a un costo de 120 millones de dólares” (Quinteros & Silva, 1991, pág. 341)

población trabajadora en petróleo se elevó a 5.000, la mayoría mano de obra semi y no cualificada, contratada solo por tres meses para evadir el pago de seguridad social. A fines de 1971 por lo menos 10.000 trabajadores “habían rastreado el ambiente nororiental” (Quinteros & Silva, 1991, pág. 342).

La importancia de mencionar este nuevo trabajador, cuya característica principal era su estatus de migrante interno, convertido en colono (dinámica que se observa también en la actividad minera), es porque poseía cierta particularidad que lo diferenciaba de los nativos indígenas que habitaban la región amazónica, ya que era un trabajador semi o profesional. Serán estos “colonos” junto a los indígenas amazónicos los que posteriormente serán los actores principales dentro del movimiento ambientalista que exigirá reivindicaciones políticas, sociales y económicas.

En esta década, fruto de estos conflictos, surge, en 1979, “Fundación Natura”. Su gestión despertó el interés en el tema ambiental de diferentes sectores de la población. La característica fundamental de esta organización fue insertar el problema ambiental en la esfera pública, es decir, incorporarlo a la administración pública y a la planificación económica (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997, pág. 145). Pero además, esta fundación fue la intermediaria entre el Estado y organismos internacionales de defensa de la naturaleza.

Esta fundación aglutinó los debates ambientales por casi cinco años:

Esto determinó la organización de nuevas instancias con diferentes perspectivas analíticas y políticas, que tomarán como punto de arranque los principios del ecologismo e inician un trabajo de defensa del entorno, priorizando en su gestión a los sectores de base. Nacieron grupos como Acción Ecológica, la Corporación para la Defensa de la Vida (CORDAVI) y Tierra Viva, cuyas propuestas buscaban alternativas de desarrollo que armonicen los procesos ecológicos con los procesos productivos y a la vez mejoren las condiciones de vida de la población (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997, pág. 146).

Para la década del ochenta la frontera petrolera se expande al centro oriente ecuatoriano, con esto los conflictos también tienden a reproducirse. En 1988, bajo contrato de prestación de servicios se firma el tratado entre Petroecuador y el consorcio ARCO-Oriente-AGIP OIL. “La fase de exploración culminó en 1994 y fue seguida por la perforación del pozo Villano A y la construcción de un centro de facilidades y procesamiento; y de un oleoducto

secundario, conectado con el sistema transecuatoriano de oleoductos (SOTE) en Baeza” (Fontaine, Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales. El caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza), 2004, pág. 156). Esto causó una serie de conflictos entre la población y la empresa, conflictos que no tuvieron ningún tipo de resolución y que más bien se han mantenido a lo largo del tiempo.

En esta década se crearon varias instituciones ambientalistas que promovían, por un lado, la lucha por la defensa de los territorios cercanos a los pozos petroleros y, por otro, la defensa de la naturaleza y el medio ambiente. En torno al primer tipo de instituciones aparecen Acción Ecológica, en 1986; la CORDAVI, en 1989; y Tierra Viva; mientras que el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), fundada en 1987, CECIA, Fundación Darwin y Ecociencia (1989) fueron pensadas como instituciones para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997). Como se puede observar, la mayoría de instituciones están ligadas directa o indirectamente con ONGs ambientalistas.

Además, se identifica un hecho que podría ser un hito en la historia del ambientalismo en el Ecuador: El Primer Congreso Ecuatoriano de Medio Ambiente (1987), llevado a cabo en Quito. “Este evento, de una u otra manera, enfatizó la necesidad de enfrentar la problemática ambiental y concientizar a los sectores público, privado y comunitario para tomar un activo papel en la preservación del entorno natural y humano” (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997, pág. 148).

Esto desembocó en la creación del Movimiento Ecologista Ecuatoriano (1986), en el que participaron cuatro grupos: Sociedad para la Defensa de la Naturaleza (SODENA), CORDAVI, Acción Ecológica y Tierra Viva-Quito. La problemática ambiental del Ecuador empezó a configurarse en torno a este movimiento. Este movimiento mantuvo su accionar hasta 1989, año en el que debido a diversos intereses de cada grupo, entre ellos los proyectos autosustentables, detonaron para la subsiguiente división y disolución del movimiento.

En la década del noventa, tal como destaca el texto “Ecologismo Ecuatorial”, existían sesenta instituciones dedicadas a la protección de la naturaleza. “Para 1992 existían

alrededor de sesenta organizaciones no gubernamentales vinculadas con la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente” (Varea, Barrera, Maldonado, Endara, & Real, 1997, pág. 147). Sin embargo, una institución tomará gran peso, especialmente por el litigio que llevo a cabo frente a la transnacional Chevron-Texaco por casi diez años (1994-2004): El Frente de Defensa de la Amazonía (FDA), fundado en 1994, y reconocido por el Ministerio de Bienestar Social en 1998, se convirtió en una de las instituciones que tomó gran fuerza a partir de este conflicto. “En efecto, entre 1994 y 1999, el FDA había tratado unas 80 demandas; entre enero y septiembre del 2000, este número había llegado a 100” (Fontaine, El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región Amazónica, 2003, pág. 296).

El conflicto aparece como el elemento que condensa y aglutina el desenvolvimiento de los movimientos ecologistas. Sin embargo, esta realidad no sólo se reflejaba a través de la actividad petrolera, sino también de la minería. Si bien la minería es una actividad realizada desde la época colonial, llevada a cabo a través del empirismo y sin ningún tipo de tecnología, como con las que ahora cuentan, solo desde el siglo XX empieza a tomar importancia. El Ecuador no se caracterizó por desarrollar esta actividad a gran escala, por lo que se desarrolló, principalmente la minería artesanal y a pequeña escala.

[...] la actividad minera se desarrolla principalmente en dos ámbitos: la minería metálica y la minería no-metálica (que incluye a la minería de materiales de construcción). En Ecuador, hasta ahora, la minería metálica es artesanal o de pequeña escala y tiene una incidencia marginal en la economía nacional (a pesar de ello, incluye prácticamente todas las fases de la actividad: prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación y comercialización). Por otro lado, la minería no metálica y de materiales de construcción es la abastecedora de la construcción civil y tiene un alto impacto en todo el país (Sacher & Acosta, 2012, pág. 39).

La idea de que la minería es la actividad que potencia el presente y el futuro recién aparece en la década del ochenta. Se pensaba que la minería podría ampliar la economía nacional, si bien las primeras exploraciones datan de la década del sesenta, es hasta 1982 que “[...] la Dirección General de Geología y Minas entre 1982 y 1983, encontró potencial aurífero en placeres con una extensión de 3.300 Km², en cinco distritos localizados en todo el territorio” (Rengel, 1985). Con esto, se crea el escenario de una forma eficaz en la minería,

minería igual a desarrollo económico, lo cual ha sido contrastado con la realidad de los impactos medio ambientales y sociales de la explotación.

En la década del noventa, se va consolidando el imaginario de “progreso” en base a la minería. “La minería es el futuro”. Así reza el titular de diario El Comercio, el 2 de enero de 1997. Dicha nota habla del “enorme potencial de minerales”, “una riqueza casi intacta distribuida en varias zonas del país”, riqueza que augura “un futuro optimista” (Fleweger, 1998). Este discurso va tomando fuerza, sobre todo en las esferas público-estatales, que miran en esta actividad, igual que lo hicieron años atrás en el petróleo, la vía para salir del “subdesarrollo”.

Sin embargo, en términos estadísticos la minería ha estado al margen de la economía, incluso hoy, la minería apenas ha representado el 0.3% del Producto Interno Bruto. Según el Banco Central del Ecuador, la extracción de minerales emplea a 2.982 trabajadores de forma directa y 10.254 de forma indirecta. Más bien a lo que se tendía es a despolitizar el problema, pues era presentado como una alternativa a la explotación petrolera pero desde una mirada marginal.

Si bien la minería, como ya se mencionó antes, fue marginal a la economía, no significa que no se han desarrollado conflictos alrededor de esta actividad, todo lo contrario, este tipo de problemas también eclosionaron y fueron acogidos por las agendas ambientalistas como banderas de lucha. En este punto cabe mencionar los conflictos socioambientales latentes en zonas del país como Portovelo, Camilo Ponce Enríquez y Nambija⁸.

Hay que puntualizar que en este contexto, más bien los conflictos mineros se han desarrollado a nivel local, su impacto, visto desde los medios de comunicación e información convencional, ha sido reducido a su mínima expresión, desechándolos como problemas nacionales. Solo tomaron preponderancia cuando se los relacionó con el agua y con las reservas naturales (Por ejemplo el Caso Puyango-Tumbes o el Yasuní). Los factores ambientales y sociales, aglutinados en uno solo, han logrado captar la atención nacional.

⁸ Es importante señalar que en la mayor parte de estos casos se trata de una minería de carácter artesanal, mismos que han provocado conflictos de ya larga data que no han sido solucionados.

En este sentido, el conflicto que mayor resonancia ha adquirido es el relacionado con Intag desde inicio de los dos mil, pues ha sido uno de los primeros lugares en ser potencialmente un sitio de explotación minera a gran escala, es decir, desplegar todo un aparataje que evite un impacto muy grande en la zona de explotación. La experiencia en otros países demuestra que esta posibilidad es casi imposible, pues la minería “per se” trae consigo un sin número de problemas ambientales y sociales. En base a la experiencia petrolera, muchos dirigentes de Junín, zona de influencia directa de la explotación, han rechazado cualquier tipo de oferta por parte de las empresas mineras.

2.2. Recorrido por la legislación ambiental ecuatoriana

La legislación ambiental ecuatoriana, a lo largo de la historia, ha estado un tanto retrasada con el desarrollo de la misma en el mundo, así como, respecto a los acontecimientos suscitados en el país en lo que se refiere a temas ambientales. Ni siquiera la extracción petrolera desde la década del setenta ha causado un desarrollo favorable, todo lo contrario, las empresas petroleras principalmente han hecho caso omiso de la legislación ambiental. Este es el caso de la empresa Texaco, quién por décadas explotó el crudo en el oriente ecuatoriano, sin las menores consideraciones ambientales.

Si bien en 1972 se expide la Ley de Hidrocarburos, esto no significó que sea a favor de la naturaleza y el medio ambiente, más bien fue una normativa que de alguna manera reguló la extracción del petróleo en suelo ecuatoriano. Es más, la desatención del Estado en este tema es notoria y apenas en 1996 se da la creación del Ministerio del Ambiente⁹.

En este contexto, una de las principales leyes ambientales fue la Ley de Gestión Ambiental creada en 1999. Ahí se estableció el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, para esto se normaron las obligaciones y responsabilidades, así como los niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental.

Además se reconoció al Ministerio del Ambiente como la autoridad en temas ambientales, según el artículo 8 de dicha ley: “La autoridad ambiental nacional será

⁹ El Ministerio del Ambiente del Ecuador, fue creado por el presidente Abdalá Bucaram, el 4 de octubre de 1996 mediante Decreto Ejecutivo No. 195, publicado en el Suplemento del Registro Civil No. 40 del 4 de octubre de 1996.

ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado” (Ley de Gestión Ambiental, 1999). Además se promulgó la creación de organismos técnico-administrativos de apoyo, asesoría y ejecución de políticas ambientales.

Una de las características de esta ley era su vínculo con los principios universales del desarrollo sustentable (Artículo 3), contenidos en la declaración de Río de Janeiro en 1992, vinculado a un desarrollo alternativo que respete las culturas y prácticas tradicionales (Artículo 2). Hecho con el cual se introduce un nuevo discurso ambientalista en la esfera político-jurídica.

El desarrollo sostenible es un concepto que ya cuenta con una larga historia a partir de las primeras discusiones sobre ambiente y desarrollo, que tuvieron lugar en la década de 1970. Sin embargo, donde se formalizaron las primeras referencias sobre la sustentabilidad, fue a inicios de los años ochenta. Por ejemplo, en 1981, la primera Estrategia Mundial de la Conservación señala que, para que el desarrollo fuera sostenible debía considerar factores económicos y sociales.

El concepto de desarrollo sostenible, fue incorporado y analizado en la Conferencia de Estocolmo (1972), sin embargo, solo con la difusión del documento “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y el Desarrollo, entra en vigencia y es asumido por diversos sectores. El tema se consolidó en la Conferencia de Río 92, La Cumbre de la Tierra, donde según (Crespo, 1994), el desarrollo sostenible fue el tema central del debate (FAO, sf).

América Latina discute el tema de la sustentabilidad de manera más oficial en los noventa. Un acontecimiento que marca un inicio en esta materia es la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, donde se reconoce que efectivamente el medio ambiente es degradado y que existen varios problemas sin respuestas adecuadas, como por ejemplo, prácticas insustentables en el uso de recursos renovables: tierras, bosques, áreas dulces, áreas costeras, pesca; así como el avance de la fronteras petrolera o

minera en los países donde se tienen este tipo de recursos. Todas las corrientes de la sustentabilidad, de una u otra manera, han manejado la idea de buscar un cierto balance entre diferentes componentes sociales, económicos, ecológicos, etc.

En este contexto nace la constitución del Ecuador aprobada en el 2008, esta tiene una variedad de novedades en relación con el constitucionalismo ecuatoriano, incluso varios expertos llegan a señalar que mediante esta carta constitucional se ha trastocado el escenario regional y mundial. Eduardo Gudynas menciona que “la carta constitucional ofrece muchas novedades e innovaciones, y entre ellas se encuentra un claro mandato ecológico” (Gudynas, El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución, 2011, pág. 239). En consecuencia, el texto constitucional que surgió de los debates en Montecristi, y que habían sido tratados ya anteriormente por los movimientos ecologistas, incluyó aportes importantes con respecto a: el derecho de un ambiente sano, derechos de la Naturaleza, conservación de la biodiversidad, etc.

La Constitución del 2008 destaca, en el ámbito ambiental, el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza. En torno a esta idea se han generado, tanto en el Ecuador como en América Latina varios debates, discusiones y aportes de todo tipo. El acontecer ecuatoriano en materia de legislación, implicó tensiones y contradicciones en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

Para el derecho clásico, resulta inconcebible conceder a la naturaleza el rango de sujeto de derechos, consideraciones sustentadas en la lógica kantiana, misma que asocia la titularidad de los derechos con la dignidad, “por ejemplo en el caso de la violación se irrespeta la integridad sexual, en la tortura se utiliza el dolor del cuerpo, en todos estos casos se afirma que se atenta contra la dignidad, por usar unas personas como medio para cumplir los fines de otras” (Ávila, 2010, pág. 4).

Al transponer esta conceptualización a la naturaleza, fácilmente se podría inferir que la naturaleza ha sido concebida como un medio para la consecución de los fines de los seres humanos. Es decir, la naturaleza inevitablemente ha sido vista como un medio; para el

derecho tradicional, la naturaleza no puede ser un fin en sí misma, no puede ser “digna”, por lo que no puede gozar del estatus de titular de derechos.

Otra de las características que se destaca en el diseño jurídico tradicional y que es necesaria para reconocerse como titular de derechos, se basa en la capacidad del ser humano de exigir un derecho. La teoría jurídica se centra en una organización social creada y utilizada de conformidad con los parámetros de los seres humanos. Siempre el estatus jurídico se refiere a las personas o individuos, y en algunos casos a las colectividades. Ningún teórico del derecho clásico amplía el estatus a otros seres que no sean los humanos, por consiguiente afirman que la naturaleza no puede ser titular de derechos.

Varias interpretaciones en contra del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos se han basado en sostener:

[...] solamente los seres humanos, en tanto, individuos cognoscentes, volitivos y racionales, pueden generar valores. La valoración es un acto únicamente humano. Por lo tanto, la idea de valores propios no tendrían sentido, ya que para reconocer valores tendrían que estar presentes humanos que los otorguen. Allí donde no existan humanos no existirán valores (Gudynas, Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política, 2011, pág. 250).

Desde esta mirada, los derechos se convierten en inseparables del individuo concreto a quien se le aplican en el ámbito civil, político, social, económico y cultural y por lo que este mismo individuo es quien, a la vez, debe ejercer un conjunto de obligaciones que le son impuestas socialmente y es el único que puede exigir el cumplimiento de los mismos.

En este contexto, “los derechos han sido entendidos como un proceso de progreso ascendente, de garantías específicamente humanas que protegen la libertad individual, la libre expresión, la libertad de conciencia y la posibilidad de disponer de propiedad (Thezá, 2011, pág. 2). Incluso, la misma afirmación de concepción de los “derechos humanos”, simboliza la expresión más clara que ubica al ser humano en el centro, es decir una definición ampliamente antropocentrista.

Tanto para el derecho clásico, como para el antropocentrismo todas las medidas inician y terminan en el ser humano, y todos los otros objetos y seres son medios para el cumplimiento de sus fines. Ésta es una actitud profundamente cartesiana, en la que se

separó la naturaleza de la sociedad. Gudynas señala, de acuerdo a esta concepción del derecho que: “por lo tanto la Naturaleza sólo puede ser un objeto, y las valoraciones descansan en el beneficio humano, la instrumentalización y manipulación del entorno. Bajo esta perspectiva no pueden existir los valores propios y no se acepta a la Naturaleza como sujeto de derechos” (Gudynas, Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política, 2011, pág. 259).

Frente a las consideraciones conceptuales alrededor de la titularidad de derechos, dignidad, capacidad; parece importante señalar lo que recoge Ramiro Ávila Santamaría, poniendo de manifiesto que incluso, en las relaciones sociales resulta prácticamente imposible cumplir exclusivamente los fines y nunca ser medios, o por el contrario, ser solo medios y nunca cumplir fines propios, dejando en discusión lo antes anotado, “la interacción entre medio-fin es dinámica, permanente y siempre condicionada” (Ávila, 2010, pág. 8). De esta manera, es cuestionada la idea de que la naturaleza será siempre un medio.

Una de las consideraciones importantes para este análisis es partir de lo que señala Esperanza Martínez, la tierra es un ser vivo, tiene incluso planes de vida, y como todo ser vivo tiende a la supervivencia y a la reproducción para garantizar su existencia, estos serían sus fines desde una ilimitada racionalidad para comprender a otros seres vivos con los que no tenemos iguales códigos de comunicación (Ávila, 2010, pág. 8).

Según la cosmovisión indígena todos los seres de la naturaleza están investidos de energía que es el SAMAI y, en consecuencia, son seres que tienen la vida: una piedra, una montaña, un río, el sol, las plantas, en fin, todos los seres humanos tienen vida y ellos también disfrutan de una familia, de alegrías y tristezas, igual que el ser humano [...] en el mundo de los pueblos indígenas la tierra no es sino allpa-mamita que según la traducción literal significa madre-tierra, que es lo más grande y sagrado, es la generadora de vida y producción; sin ella, caemos en la nada, simplemente somos la nada o no somos nadie, como dicen nuestros abuelos (Pacari, 2009, pág. 34).

La sociedad moderna y occidental separa totalmente a la naturaleza del hombre y la mujer, las sociedades andinas son expertas en la consideración filosófica y práctica de la permanente relación entre hombre-naturaleza, no es posible la vida sin esa relación armónica de concepción del mundo, es decir, los seres humanos necesitamos de la naturaleza para vivir y a su vez que esta también necesita de los seres humanos.

Por otro lado, el derecho tradicional considera la capacidad como requisito fundamental para la titularidad de los derechos, sin embargo, frente a esta concepción varios autores proponen una figura legal que los represente, lo que comúnmente se conoce en derecho como tutela. La incapacidad de las personas se suple con la representación. Las consecuencias de la representación tiene tanta validez, que mediante esta figura lo que una persona ejecuta o realiza en nombre de otra (estando facultado por la ley) surte los mismos efectos que si hubiese concertado él mismo.

Esta misma explicación se puede aplicar a la naturaleza, la naturaleza no necesita de los seres humanos para exigir sus derechos de existir y de regenerarse, pero sí necesita de los seres humanos que puedan actuar como representantes de la naturaleza para exigir la restauración o reparación, o la prohibición de cualquier actividad que atente la integridad y sus ciclos vitales de la naturaleza.

En materia de derecho ambiental moderno, la Declaración de Estocolmo, se convirtió en la piedra angular de este tipo de “reivindicaciones”. A la par del derecho ambiental se desarrolló también una protección, que es la rama penal-ambiental. Se ha considerado que el daño producido al medio ambiente debe tener una “protección extraordinaria”.

Después de este gran avance en materia de derechos ambientales, se considera importante la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de 1992, que determinó que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”¹⁰.

Uno de los resultados más relevantes de la Declaración de Río en 1992, fue la incorporación en varias constituciones latinoamericanas del derecho que tienen los seres humanos de tener y gozar de un ambiente sano. Si bien este paso es un adelanto conceptual, la crítica a ellos es que se sigue considerando a la naturaleza como un medio indispensable para la sobrevivencia del ser humano, es decir, la visión antropocentrista sigue primando sobre la naturaleza.

¹⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, Principio I.

En este contexto, es importante mencionar lo sucedido en el Ecuador a partir del 2008, la presión de los movimientos sociales sobre el Estado, presión liderada por varios y diversos movimientos ambientalistas, provoca una ruptura con la concepción tradicional de los derechos humanos y, además, reconoce por primera vez el derecho de la naturaleza, como un derecho autónomo, distinto al de los seres humanos. Se considera que la necesidad de reconocimiento no es exclusiva del ser humano o para garantizar su sobrevivencia, sino, sobre todo por la naturaleza misma. La concepción jurídica de los derechos deja de ser antropocéntrica pasando al plano biocéntrico.

Hablar de “Derechos de la Naturaleza” implica enfrentarnos a una nueva doctrina de derechos, creando un biocentrismo que plantea un nuevo punto de referencia (que ya no es exclusivamente el ser humano) desde donde observar y construir un nuevo tipo de relaciones hombre y entorno natural.

En este sentido, en los últimos años surge una corriente teórica del derecho llamada neoconstitucionalismo, varios autores sitúan a la Constitución ecuatoriana dentro de estos paradigmas. Es importante remarcar que el neoconstitucionalismo propugna por una ampliación constante de los derechos, mismos que van más allá de los derechos individuales y buscan reconocer derechos colectivos. Esta concepción del derecho establece rupturas con la teoría jurídica clásica.

El neoconstitucionalismo es el proceso mediante el cual se han incorporado en las constituciones reivindicaciones ancestrales de los pueblos originarios y se han creado nuevos derechos hasta ahora desconocidos en el constitucionalismo tradicional. Es una recomposición de fuerzas del pasado, antes antagónicas o enemigas, y que hoy recurren a los principios constitucionales para superar sus diferencias y fracturas (Macías, 2014, pág. 156).

Además, Macías (2014) asevera que a partir la constitucionalización de los derechos de la naturaleza se puede observar el surgimiento de “una nueva rama del derecho: el derecho ambiental, en la medida que aparece un nuevo interés jurídicamente tutelable” (Macías, 2014, pág. 153). De esta manera, el derecho ambiental propugnará a:

Proteger la integridad y continuidad de la naturaleza como un bien jurídico intrínsecamente válido, trascendente y diferenciable del interés de los humanos de vivir en un ambiente sano y aprovechar racionalmente

los recursos naturales, aunque concurrente y concordante con él (Melo, 2009, pág. 53)

En suma, los derechos de la naturaleza, establecidos en la Constitución del Ecuador, significan un hito histórico en la lucha de los movimientos sociales y ambientalistas del país, sin embargo, esto significó también un inicio por posicionar el discurso en hechos concretos. “Los derechos al fin y al cabo, son herramientas ficticias y abstractas que pretenden regular las relaciones sociales basadas en el poder” (Avila, 2011, pág. 69). Es decir, pueden convertirse en derechos utópicos, si el Estado como tal, o los demandantes no asientan en la realidad lo logrado.

Nuevos y variados sujetos y movimientos sociales venían irrumpiendo en la escena pública, sin embargo, lograron una visibilización en el campo normativo de construcción legal en la Constitución de 2008, sujetos que incorporan pensamientos diferentes a la lógica del sistema establecido, demandando y proponiendo una redefinición de las lógicas económicas, sociales, populares y comunitarias, que incluyen necesariamente elementos de género, interculturalidad y plurinacionalidad; y que conllevan a una concepción de “sujetos de derechos” en la que incorporan a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y la naturaleza o “Pachamama”.

El mandato ecológico indica que la naturaleza tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. De esta manera la naturaleza deja de ser jurídicamente un agregado de objetos y pasa a ser un sujeto de derechos. El segundo aspecto de relevancia, es que la naturaleza es presentada como una categoría plural y es equivalente al concepto de Pachamama.

Por último, uno de los mayores avances dentro del texto constitucional, es el reconocimiento del derecho a la “restauración integral”.

La restauración es la recuperación de ecosistemas degradados o modificados a una condición similar o igual a su estado silvestre, antes que se produjeran impactos de origen humano. La restauración será independiente de la obligación que tiene el Estado y las personas jurídicas de indemnizar a los individuos o colectivos que dependan de ecosistemas naturales degradados y se asignan responsabilidades al Estado para lograrlo (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Además, se puede anotar que una de las diferencias con los preceptos constitucionales de 1999, es que la constitución vigente, trasciende el concepto occidental de naturaleza y recoge la concepción andina de los pueblos originarios, reconoce la Pachamama como el lugar “donde se reproduce y da la vida” (Artículo 71, Constitución del Ecuador), principios de la cosmovisión andina que se elevan a derechos constitucionales reconociendo que: “el hombre y la mujer somos parte de una red compleja de relaciones de cooperación con su ambiente y que en esas relaciones operan factores de causalidad, reciprocidad y complementariedad fundados en una justicia cósmica” (Estermann, 1998).

El Anexo 1 muestra un resumen de los artículos referentes a los derechos de la naturaleza que integran el capítulo séptimo de la Constitución de la República del Ecuador y el capítulo segundo llamado Biodiversidad y Recursos Naturales.

2.3. Política Pública de Reparación Integral

Como habíamos observado en el acápite anterior, la constitución que entra en vigencia en el 2008, a través de un plebiscito, marca la pauta para el desarrollo de una Política Pública de Reparación Integral de carácter ambiental. Ésta se enmarca en el tratamiento de los daños y pasivos ambientales y sociales generados por los impactos negativos de las actividades económicas extractivas a lo largo del país. En un inicio, el principal énfasis está en la actividad petrolera, sin embargo esta se extiende a otras actividades como la minería.

De esta manera el Estado ecuatoriano crea en el 2008 el Programa de Reparación Ambiental y Social¹¹ (PRAS), con el objetivo de dirigir la gestión ambiental (vinculada a pasivos ambientales) a través de políticas, normas e instrumentos que tienen como fin el uso sustentable y la conservación del “capital natural del Ecuador”; asegurando el derecho de los habitantes de vivir en un ambiente sano y equilibrado.

El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), mediante Acuerdo Ministerial No. 33, inscrito en el Registro Oficial del 25 de marzo de 2008, acuerda constituir la Unidad del Equipo Gestor del Proyecto de Reparación Ambiental y Social PRAS, dependiente del

¹¹ Entidad que realiza investigación, planificación, asesoramiento y formulación de directrices para el desarrollo de herramientas de gestión socioambiental a nivel nacional, contribuyendo a la construcción y aplicación de la Política Pública de Reparación Integral de los pasivos socioambientales generados por actividades económicas (PRAS, 2008).

despacho del MAE. El fin de esta entidad es formular herramientas y directrices que aseguren la operatividad de la Política Pública de Reparación Integral, en el marco de un modelo de desarrollo en armonía con la conservación de la naturaleza y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Los objetivos con los que se crea la institución son los siguientes:

- a) Restituir la pérdida ocasionada por pasivos ambientales
 - Reparar, prevenir y compensar las pérdidas de recursos bióticos y abióticos.
- b) Restituir las pérdidas ocasionadas por los pasivos sociales
 - Minimizar la exposición a factores de riesgo para la salud, contribuir a revertir las condiciones de baja sostenibilidad económica local en coordinación con otras entidades del sector público y privado, fomentar el incremento de la reinversión social de las rentas petroleras en áreas de explotación hidrocarburífera y minera, revertir las consecuencias de los impactos culturales sobre los pueblos indígenas y apoyar el fortalecimiento de la organización social (Registro Oficial, 2008).

En el 2010, se sustituye la denominación y razón social del Proyecto por Programa de Reparación Ambiental y Social. El cambio de denominación también implica una modificación del objetivo constitutivo del PRAS, el cual es: “contribuir a la reparación de las pérdidas del patrimonio natural y las condiciones de vida de la población afectada, que han sido causadas por el desarrollo de actividades económicas generadas por actores públicos y privados, incorporando lineamientos de reparación integral en la política nacional” (MAE, 2010). La reparación integral, asume la existencia de pérdidas, daños o pasivos ambientales que afectan también a las comunidades en áreas donde se desarrollan actividades económicas.

Este cambio de objetivo, también resultó en un replanteamiento de acciones específicas, no es lo mismo ejercer control sobre actividades extractivas como la minería o la industria petrolera, que intentar tener control sobre todas las actividades antrópicas relacionadas con la extracción de recursos.

De ahí, que el PRAS centra su función en la investigación a través de tres líneas de trabajo: por un lado desarrolla un sistema de información socioambiental de afectaciones ambientales y fuentes de contaminación; una segunda línea, orientada a la valoración económica de los pasivos ambientales orientados a la pérdida de bienes y servicios ambientales; y, por último, y a manera de respuesta institucional como parte de una Política Pública de Reparación Integral, el diseño y ejecución de planes de reparación integral.

La Política Pública de Reparación, va tomando forma a través de esta estructura, sin embargo, existen tres ejes conceptuales fundamentales que la articulan y que son:

- El principio de quien contamina paga.
- El Estado actuará de forma subsidiaria cuando se trata de restaurar los ecosistemas afectados por agentes económicos.
- Las acciones y resultados de la gestión integral de pasivos ambientales deberán estar enmarcados en las líneas estratégicas que definen la Constitución de la República, el Plan Nacional para el Buen Vivir y el marco legal y constitutivo del MAE (MAE, 2011).

En este contexto se podría afirmar que se va esbozando la construcción de una Política Pública, la que está encaminada a gestionar integralmente pasivos ambientales y sociales causados por el desarrollo de actividades extractivas. De igual manera se podría decir que el objetivo de la Política Pública es el de reparar los daños ambientales con el fin de restituir los Derechos de la Naturaleza y de las personas a vivir en un ambiente equilibrado.

Sin embargo, a este nivel se vuelve complicado aseverar y valorar la operatividad de dicha política, por lo que es necesario analizar también la normativa complementaria en la que se sustenta la aplicación de la reparación integral. De acuerdo a la información oficial revisada, el PRAS-MAE ha generado varios documentos en donde se desarrolla de mejor manera los preceptos de la Política Pública de Reparación Integral.

En el 2011, se publicó el Acuerdo Ministerial No. 169 (MAE, 2011), uno de los aportes más destacados es el conjunto de definiciones y conceptos referentes a los componentes a ser intervenidos por la política de reparación. Entre las principales conceptualizaciones que se observan y, que actualmente se encuentran vigentes tenemos:

Ambiente: Se entiende al ambiente como un sistema global integrado por componentes naturales y sociales, constituidos a su vez por elementos biofísicos en su interacción dinámica con el ser humano, incluidas sus relaciones socioeconómicas y socioculturales (MAE, 2011, pág. 2).

Pasivo ambiental: son aquellos daños ambientales y/o impactos ambientales negativos no reparados o restaurados respectivamente, o aquellos que han sido intervenidos previamente pero de forma inadecuada o incompleta y continúan estando presentes en el ambiente constituyendo un riesgo para cualquiera de sus componentes, generados por una obra, proyecto o una actividad productiva o económica en general (MAE, 2011, pág. 2).

Reparación integral: conjunto de acciones, procesos y medidas, que aplicados integralmente, tienden a revertir daños y pasivos ambientales, mediante el restablecimiento de la calidad, dinámica, equilibrio ecológico, ciclos vitales, estructura, funcionamiento y proceso evolutivo de los ecosistemas afectados; así como medidas y acciones que faciliten la restitución de los derechos de las personas y comunidades afectadas, de compensación e indemnización a las víctimas, de rehabilitación de los afectados, medidas y acciones que aseguren la no repetición de los hechos y que dignifiquen a las personas y comunidades afectadas (MAE, 2011, pág. 3).

Restauración: es un derecho de la naturaleza por medio del cual, cuando esta se ha visto afectada por un impacto ambiental negativo o un daño, debe ser retornada a las condiciones determinadas por la Autoridad Ambiental que aseguren el restablecimiento de equilibrios, ciclos y funciones naturales. Igualmente implica el retorno a condiciones y calidad de vida dignas, de una persona o grupo de personas, comunidad o pueblo, afectados por un impacto ambiental negativo o un daño (MAE, 2011, pág. 3).

A saber, el MAE como parte de sus políticas y objetivos estratégicos, busca “incorporar los costos y beneficios ambientales y sociales en los indicadores económicos, que permitan priorizar actividades productivas de menor impacto y establecer mecanismos de incentivo adecuados”.

Como ya habíamos mencionado, el PRAS es el encargado de realizar el desarrollo y los marcos generales de intervención y aplicación de la Política Pública de Reparación Integral, en este sentido, se ha logrado recopilar varios documentos donde se plasma este desarrollo y se describen los principales componentes que integrarán el accionar de la Política Pública. Los componentes son los siguientes: Restauración Integral, Garantías de No Repetición y Medidas de Satisfacción.

Estos ejes buscan viabilizar los procesos de restitución de derechos de las poblaciones afectadas, la reversión de las afectaciones ambientales; garantizar la no repetición de las afectaciones ambientales a través del cumplimiento de las normativas de operación y mejora de los medios de producción; y, el reconocimiento público de la verdad acerca de daños producidos al medio ambiente, además de la petición pública de disculpas por parte de los causantes de los daños ambientales.

El primero de los tres ejes de la Política Pública es el de Restauración Integral, mismo que se ha subdividido en dos mecanismos. Por un lado se encuentra el componente de Remediación y Restauración y por otro, el componente de Compensación e Indemnización. Un esfuerzo constante que se busca a través de la integralidad es vincular las problemáticas físico-biológicas y socioeconómicas en el análisis de un territorio determinado.

Se entiende como Remediación y Restauración, al proceso mediante el cual se busca restablecer en medida de lo que sea posible la función de los ecosistemas y llegar a los límites mínimos permisibles de calidad ambiental, de acuerdo con la normativa ambiental vigente (MAE, 2015, pág. 23). En el caso de no existir normativa específica sobre alguno de los componentes, se buscará contrarrestar estos valores con normativa internacional o con valores de fondo de sitios testigo. Como se puede notar, este eje está referido exclusivamente a los recursos físicos (agua, suelo, aire y sedimentos) y biológicos (flora y fauna).

Una de las partes constitutivas de la Remediación y Restauración será la eliminación de los pasivos ambientales y de las fuentes de contaminación, esto se realizará a través de la aplicación de técnicas y tecnologías que propicien la remediación y recuperación de los recursos: agua, suelo, aire y sedimentos que hayan sido afectados por el desarrollo de actividades extractivas.

Por otro lado, en el 2012, el MAE expide el Acuerdo Interministerial No. 001, en el que se norman y regulan los procesos de indemnización y compensación a afectados de daños ambientales, definiendo al proceso de la siguiente manera: “la compensación se reconoce como el género que incluye la indemnización como la especie; la primera

aplicable a nivel colectivo, concretada a través de obras o planes de compensación; la segunda aplicable a nivel individual (singular o colectivo) de carácter pecuniario” (MAE; MRNNR, 2012).

La compensación e indemnización implican la aplicación de medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida, de las poblaciones y de los individuos, que se han visto afectados por el daño ambiental; y, que favorezcan el desarrollo de programas, proyectos y estrategias de salud, infraestructura básica, bienes y servicios afectados, patrimonio intangible, entre otros.

En este sentido, la compensación cuenta con tres niveles de aplicabilidad, mismos que son: compensación anticipada de afectaciones potenciales, compensación aplicada a la gestión de impactos ambientales y, compensación aplicada a la gestión de pasivos ambientales. “Las medidas compensatorias son aquellas destinadas a restituir o resarcir las pérdidas asociadas a los daños identificados y valorados. Se deberá asegurar la rehabilitación, sustitución o adquisición de un equivalente de los recursos naturales dañados en el lugar originalmente dañado o en otro diferente” (MAE; MRNNR, 2012).

El primer nivel de aplicabilidad corresponde a los ejecutores de un proyecto o actividad económica, mismos que deben asegurar un adecuado grado de concordancia entre las expectativas de la, o las comunidades respecto al proyecto y los alcances del proceso de compensación que derive de la evaluación previa. Dicha evaluación corresponderá a la presentación del proyecto por parte del oferente, construcción de la línea base, identificación y priorización de los posibles impactos, evaluación económica de los impactos y ejecución de los proyectos.

El segundo nivel de aplicabilidad de la compensación corresponde a la etapa de gestión de los impactos, para el cual el proponente de un proyecto deberá caracterizar los posibles impactos que su actividad generará, a través de un estudio de impacto ambiental (EIA). En función de este análisis el operador implementará un plan de manejo ambiental (PMA) estableciendo medidas que prevengan, controlen, mitiguen los impactos ambientales producidos y que compensen las pérdidas asociadas a dichos impactos. En el caso de presentarse un evento contingente o “accidente”, la operadora o responsable de las

operaciones de un proyecto deberán activar el plan de contingencia previsto, además de caracterizar y valorar los daños ambientales y sociales que se hubieran presentado por efecto del accidente. Una vez caracterizado y valorado el daño la operadora presentará el correspondiente plan de restauración que comprende acciones de remediación y de compensación e indemnización en el caso de ser requeridas.

Por último, el tercer nivel de aplicabilidad consiste en la compensación aplicada a pasivos, como lo habíamos mencionado el pasivo será aquel impacto o daño no gestionado o mal gestionado, de ahí que para aplicar este tercer nivel de la compensación se deberá cumplir con alguna de las siguientes condiciones: Cuando existen impactos no identificados o declarados en el EIA; impactos o daños que habiendo sido identificados por el EIA, no han sido adecuadamente manejados y que persistan causando efectos negativos; y, eventos o accidentes que han generado daños y que no fueron manejados de manera efectiva y que sus afectaciones persisten en el componente físico-biótico o social.

Es importante recalcar que la compensación al nivel de pasivos ambientales se aplica al ámbito comunitario. Además debe ser entendida como parte de la restitución de derechos colectivos y está enfocada en las medidas que satisfagan a las poblaciones afectadas por las fallas en el desarrollo de un proyecto. En el caso de daños a particulares se aplicará la indemnización como una forma particular de la compensación.

El segundo eje de la Política Pública de Reparación Integral es el de garantías de no repetición, es necesario asegurar que las causas o factores que han provocado un daño o pasivo ambiental no vuelvan a ser repetidas, es decir, éste eje busca asegurar que no se vuelvan a repetir por parte de la operadora las fallas técnicas, operativas o humanas que permitieron que se ocasione un pasivo (MAE, 2015, pág. 23).

Lo anterior implica la revisión profunda de los medios de producción y de la operación de los responsables de las obras, actividades o proyectos que generan pasivos, lo que incluye, procesos sostenidos de capacitación del personal. Los responsables de una afectación o daño ambiental, tienen la obligación de reconocer las fallas o deficiencias que han tenido en el desarrollo de sus operaciones y corregirlas, para de esta forma asegurar la no repetición de las afectaciones.

El tercer eje que compone la Política Pública de Reparación Integral se denomina Medidas de Satisfacción, mismo que implica que las empresas públicas o privadas que sean responsables de daños ambientales, reconozcan públicamente esa responsabilidad, dignifiquen a los afectados y hagan declaratorias públicas del compromiso de no volver a repetir las afectaciones generadas a través de mecanismos de socialización, participación y medios de comunicación (MAE, 2015, págs. 24-25).

La instancia encargada de implementar y normar el desarrollo de la reparación integral es el MAE, sin embargo, este deberá articular acciones con otras instituciones del Estado que tengan las competencias en temas de regulación y control de actividades económicas o productivas. El desarrollo de la Política Pública implica el compromiso del Estado por articular a las instituciones públicas, para asegurar la adecuada gestión de impactos, garantizando la aplicación de medidas que procuren la extracción de los recursos de forma eficiente y sustentable; la internalización de los costos ecológicos y sociales y el adecuado seguimiento y control a las actividades que puedan generar impactos negativos en el medio ambiente.

CAPÍTULO III

3. Diseño y aplicación de la Política Pública de Reparación Integral en el Distrito minero Zaruma-Portovelo

El presente capítulo analiza el escenario en donde la Política Pública de Reparación Integral de carácter ambiental actúa, dando cuenta de un escenario complejo, atravesado por relaciones sociales, culturales y económicas que marcan su desarrollo; y, que se han visto afectadas por el desarrollo de actividades económicas alterando el equilibrio ambiental, sea para los bienes y servicios ambientales como para quienes dependen de los mismos.

A partir de estas particularidades se analizará la participación de los actores no gubernamentales en la identificación y posicionamiento de la problemática ambiental en la agenda pública, así como la respuesta del Estado, a través del PRAS. El diseño del “Plan de Reparación Integral”, considera la participación como un eje fundamental. Los mecanismos de participación utilizados tienen como objetivo solucionar la problemática desde el reconocimiento de necesidades y realidades particulares en contexto.

3.1. Escenario socioeconómico y ambiental del Distrito minero Zaruma-Portovelo

Si bien, la minería como actividad productiva en América Latina tiene su origen en la época pre-hispánica, solo con la invasión de los españoles fue relevante en los países colonizadores. Fueron los países centrales los que mayor beneficio obtuvieron de la explotación de las minas en América Latina. En el caso particular del Ecuador a partir del siglo XVIII tomó gran fuerza, sobre todo porque, en base a estudios referidos a la minería, esta inició la explotación de forma más calculada. La denominada minería artesanal tenía cierto apogeo, o al menos eso se creía.

En este sentido, una de las primeras zonas en ser explotada desde el siglo XVIII, ha sido Zaruma, poblado que desde el siglo XIX se dedicó a esta actividad productiva. “La primera referencia histórica que menciona a las minas de Portovelo se encuentra en la obra de Teodoro Wolf. Esta se hizo en 1884, mediante contrato con el gobierno ecuatoriano presidido por el Dr. Placido Caamaño” (Schrerkinger, 1990, pág. 3). Con estos

antecedentes, se podría mencionar que la historia de la minería en Zaruma-Portovelo, es la historia de la minería en el Ecuador.

En 1887 llegan a Portovelo un grupo de inversionistas chilenos, que posteriormente transferirían sus derechos a la compañía inglesa Great Zaruma Gold Mining Co. Limited. En 1986 la empresa norteamericana South American Development Company (SADCO), subsidiaria de la Vanderbilt, se hace cargo de las instalaciones inglesas y funcionó hasta 1950. “[...] en 1986, un consolidado poder económico norteamericano acomete la empresa, aportando un inusual despliegue de tecnología, trabajo y capital. Nació un pueblo fraguado al calor de rígidas normas laborales y forjó una identidad” (Murillo, 2000, pág. 7).

Desde 1950 trabajadores de SADCO¹² junto a accionistas privados forman la Compañía Anónima Minero Industrial Nacional Ecuatoriana (CAMINE), que operó durante un año, para posteriormente formar, en base a capitales locales la Compañía Industrial Minera Asociada (CIMA), que funcionó hasta los primeros años de la década del setenta. Esta empresa tenía un 48% de las acciones a favor de los ex trabajadores de la SADCO, mientras el 52% era parte del municipio de Zaruma. Sin embargo, tal como señala Murillo (2000), este modelo estaba condenado al fracaso.

Para 1980 el gobierno ecuatoriano, por intermedio de la Dirección General de Geología y Minas, se hace cargo de las operaciones de la empresa. En 1985 se crea el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN), y se hace cargo del manejo de la actividad minera en la zona de Zaruma y Portovelo.

A partir de la década de los ochenta, bajo el paraguas neoliberal que sustituía la participación del Estado por la inversión privada, se nota una mayor inversión dirigida a la actividad minera tanto así que hay un crecimiento en los estudios de prospección realizados en esta época. Estos estudios, al decir de Acosta (2009), se dieron en dos sentidos: por un lado, sirvieron para apuntalar una modificación al marco legal, mismo que favorecía a la empresa privada; por otro lado, se buscaba modificar la minería informal.

¹² “Una filial de la SADCO, la Cotopaxi Exploration Company, efectuó la exploración y explotación del yacimiento de Macuchi entre 1941 y 1950”

En este sentido se menciona que: “Los gobiernos neoliberales promovieron varias modificaciones en las leyes y procuraron crear condiciones “atractivas” para la inversión extranjera destinada a la minería industrial” (Acosta, 2009, pág. 92). A la par se recibía inversiones de organismos internacionales como el Banco Mundial y varios gobiernos extranjeros. Esto permitió que varios parques nacionales y reservas ecológicas sean prospectados. Esto sin lugar a dudas provocó el surgimiento y el acrecentamiento de los conflictos respecto a las relaciones comunidad-empresas mineras.

La minería metálica y no metálica, tal como dice Alberto Acosta, están presentes en el Ecuador en el ámbito artesanal y de subsistencia, así como la minería de los materiales de construcción. De tal forma, que los conflictos tarde o temprano iban a aparecer. Si bien Zaruma-Portovelo, como productores de minerales han sido remplazados por otros centros mineros del sur del país, continúa actualmente, siendo explotados, ya sea de forma artesanal o industrial.

Este proceso ha conllevado que a partir de la década del noventa se incremente la presencia de empresas y asociaciones mineras de carácter artesanal o ilegal en la zona. La disminución de la producción ha provocado la reducción por el interés de producción de grandes empresas en las minas de Zaruma-Portovelo, este desinterés ha conllevado a que nuevos grupos tomen el control de la extracción del capital.

El distrito minero Zaruma-Portovelo, es el distrito de mayor antigüedad del país, está ubicado en los cantones que llevan su mismo nombre pertenecientes a la provincia del El Oro, se ubica en las estribaciones de la cordillera occidental al suroeste del Ecuador y es parte de la cuenca hidrográfica del río Puyango. Según datos oficiales del INEC (2010), estos cantones tienen una población total de 36.317 habitantes, de los cuales 24.097 se encuentran asentados en el cantón Zaruma y 12.220 en el cantón de Portovelo, su extensión territorial aproximada es de 929,70 km² de los cuales 643.50 km², pertenecen al cantón Zaruma y 286,20 km², corresponde al cantón Portovelo.

Según datos de la misma fuente, la principal actividad económica del cantón Portovelo, es la explotación de minas y canteras alcanzado un 35,07%, en segundo lugar se encuentra la agricultura, ganadería y pesca alcanzando un 16,76%. Mientras que en el cantón Zaruma los datos difieren en cuanto a la principal actividad económica, revelando

que el 27,01% realiza actividades agrícolas y agropecuarias, y en segundo lugar el 24,08% las actividades relacionadas con la explotación de minas y canteras.

Dentro del territorio del cantón Zaruma, se observa la existencia de concesiones para la exploración y explotación de metales, específicamente de oro, plata y cobre. “Según el censo minero realizado por la Agencia de Regulación Minera (ARCOM) en septiembre del 2011, se pudo determinar que en Zaruma existen 176 labores mineras artesanales y 45 concesiones mineras, éstas cubren una superficie de 11.047,1 ha, mismas que se encuentran en fase de prospección, exploración, desarrollo y producción” (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Zaruma, 2010, pág. 60)

Según datos de Aldo Valarezo, se asegura que existen 6 empresas dedicadas a la minería a mediana escala, mismas que se encargan de todo el proceso industrial del oro y en su comercialización. El tipo de minería preponderante en la zona es: “minería artesanal o pequeña minería, hay una minería ilegal y fuera de control” (Valarezo, 2011, pág. 37). Estas características han provocado una expansión incontrolable de la actividad, conflictuando el escenario en estudio, sumado a condiciones anti técnicas de producción, y de trabajo, bajos e insuficientes controles por parte de las instituciones del Estado y un conjunto de pasivos ambientales generados por el desarrollo de la actividad minera.

Es importante señalar, que la minería es la actividad preponderante y dinamizadora de la economía en la zona, esta ocupa a grandes grupos poblacionales, personas que a través de las asociaciones mineras invierten montos medianos de capital; la actividad económica en mención utiliza en rasgos generales: obreros semi cualificados, empleados en el proceso de explotación y beneficio del material; profesionales encargados del desarrollo técnico de las minas y procesos de beneficio; y, sobretodo un gran número de personas dedicadas a ofertar servicios relacionados a la minería (venta de insumos, transporte, alimentación, vivienda, etc.). Durante ya varias décadas la actividad minera ha sido la principal fuente de ingresos de la población, generando fuentes de empleo, e incluso para significativos grupos de inmigrantes provenientes de otras provincias y de países vecinos como el Perú.

La minería que se da en el cantón, tiene las siguientes características, una es de carácter formal (minería industrial) y otra de tipo informal (minería artesanal y pequeña

minería) Ésta última constituye únicamente una economía de subsistencia. Según datos del ARCOM, y del Gad Municipal de Portovelo anualmente se extrae 28.8000 toneladas de cuarzo con un promedio de 4 gramos de oro por tonelada, llegando a una producción de 1.152 kilos de oro anuales (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Zaruma, 2010, pág. 62)

En el distrito minero Zaruma-Portovelo, existen aproximadamente 300 plantas de beneficio y la mayor concentración de éstas se encuentran asentadas en la ribera del río Calera y en menor proporción en el río Amarillo (Plan de Manejo Ambiental Perú-Ecuador, 2010).

Es muy conocido que una de las actividades económicas que mayormente degrada o impacta negativamente sobre el ambiente es la actividad minera, razón por la cual desde la década del noventa, varios estudios se realizaron en Zaruma y Portovelo, por ejemplo durante 1996-1998, el Ministerio de Energía y Minas/Subsecretaría de Protección Ambiental¹³ realizó el estudio “Monitoreo Ambiental de las Áreas Mineras en el Sur del Ecuador”. El estudio resume los siguientes resultados:

Los molinos de trituración descargan hacia las relaveras una amplia gama de material procesado (calcopirita, arsenopirita, piritita y minerales sulfuro), las grandes cantidades de sólidos en suspensión, altas concentraciones de metales y metaloides, se deben a la descarga directa o indirecta de los relaves (o cola, desechos tóxicos subproductos de procesos mineros, con altos contenidos de metales pesados, rocas, arena y agua). En consecuencia los contaminantes característicos son plomo, cobre y en algunos cadmio, las plantas de beneficio resultan la principal fuente de contaminación de los ríos con cianuro, el cual se presenta en complejos bastante estables que no son fácilmente biodisponibles (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Zaruma, 2010, pág. 55)

Así también en octubre de 2001, la Fundación Salud, Ambiente y Desarrollo (FUNSAD), con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, CIID, presentó el estudio: “La pequeña minería en El Oro: Impactos en el ambiente y la salud humana en la cuenca del Río Puyango, Sur del Ecuador”; que a diferencia de investigaciones anteriores se centraba en el estudio de la cuenca del río Puyango¹⁴, el

¹³ Actual Ministerio de Recursos Naturales No Renovables

¹⁴ Se incorporó en el Proyecto a tres ecosistemas: 1) Cuenca alta, con los cantones de Portovelo y Zaruma, 2) Cuenca media-baja, integrado por el cantón Marcabellí y la comunidad de Puyango Viejo y 3) Frontera con el Perú, constituido por las comunidades de Las Vegas, Gramadales y Chaguarhuaycu.

alcance evidentemente era superior, además involucró un equipo de expertos en temas de salud y se lo realizó durante un período de dos años, iniciando en 1999 (FUNSAD, 2011).

En los 15 puntos de muestreo establecidos a lo largo de la cuenca, se encontraron niveles significativos de mercurio, plomo y manganeso, además se determina que el cianuro usado por las plantas de beneficio, muestra un comportamiento elevado. También las muestras biológicas tomadas en la población de la cuenca evidencian altas concentraciones de plomo. Las pruebas neuroconductuales reflejan diferencias notorias entre los pobladores de los distintos ecosistemas estudiados. La población de la zona alrededor de la cuenca del río Puyango, desarrolla en su mayoría actividades agrícolas y mineras. Las actividades mineras son desarrolladas casi en su totalidad por los hombres sin ninguna protección. De un análisis de metales en alimentos, se encontró que en mangos y en algunas variedades de peces, existe un contenido de plomo y mercurio (Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Zaruma, 2010, pág. 57)

Los resultados de los estudios en mención evidencian que uno de los problemas más grandes ocasionados por el desarrollo de la actividad minera, ha sido demostrado en la calidad del agua. En las décadas de 1990 y 2000 se instalaron molinos y plantas de beneficio dentro del perímetro urbano del cantón de Portovelo, para enfrentar esta problemática el Municipio de Portovelo, expidió una ordenanza para que las instalaciones del beneficio del material se ubiquen en las riberas de los ríos Calera y Amarrillo. Lo que trajo como consecuencia graves problemas de contaminación.

En un estudio de Hruschha y Salinas, citados por la FUNSAD se señala que las plantas de beneficio son las que mayor contaminación provocan a la calidad del agua, “cerca de las plantas de beneficio se han encontrado concentraciones de mercurio en los sedimentos que alcanzan hasta los 1650 ppm y de plomo hasta 8350 ppm” (FUNSAD, 2011, pág. 2).

Para finalizar, esta breve caracterización del escenario es preciso indicar que la investigación realizada por el PRAS (2013), consideró variables de carácter integral, incorporando a su análisis la totalidad de la cuenca del río Puyango. El PRAS, tomo en cuenta el componente de flora, fauna¹⁵ muy poco analizado en investigaciones anteriores, además incluyó variables interesantes y significativas del componente social y económico.

¹⁵ Incluye indicadores como cobertura boscosa, riqueza de especies, especies endémicas y amenazadas, especies sensibles, especies migratorias, entre otras.

Los resultados de este estudio revelan por ejemplo que el porcentaje de cobertura vegetal revela grandes impactos en la unidad de estudio, provocados por actividades mineras y agropecuarias, además los cuerpos de agua que no están expuestos a la actividad minera presentan alta riqueza en especies sensibles, producto de bajos niveles de contaminación. Mientras que los cuerpos de agua expuestos a la actividad minera presentan muy pocas especies sensibles, incluso en algunos casos tienden a desaparecer. En los ríos Calera y Amarillo existe alta incidencia de la actividad minera, la contaminación por mercurio, cadmio y plomo es elevada, afectando drásticamente a la composición y estructura de la fauna acuática (PRAS, 2014).

El componente social, identifica la presencia de un 7% de personas con algún tipo de discapacidad, las parroquias ubicadas en los cantones de Zaruma, Atahualpa y Portovelo (Distrito minero) presentan mayores porcentajes de discapacidad, lo que llama la atención en este sentido es que el gran porcentaje de los casos son de discapacidad adquirida, por lo que se puede inferir que se trata de factores como: aplastamientos, mutilaciones, cortaduras, entre otras (PRAS, 2014).

El tejido social en los cantones de Zaruma y Portovelo, en gran medida gira alrededor de la actividad minera, según datos del Censo Nacional Minero 2010, existen 406 asociaciones dedicadas a la extracción de material de mina. Existen en menor medida organizaciones barriales y deportivas.

En el componente económico existe una pérdida del dinamismo en lo que se refiere al sector agropecuario, una de las posibles razones se encuentra relacionada con condiciones del suelo no aptas para la agricultura, debido a la presencia de metales pesados en el suelo, por este motivo la actividad minera tiende a consolidarse como el eje del sistema económico productivo. Este hecho aumenta la vulnerabilidad económica, debido a la dependencia laboral sobre la extracción de productos naturales no renovables, cuyo precio depende fundamentalmente del mercado externo.

3.2. Del conflicto a la agenda pública

Durante la década de los ochenta, incluso a principios de los noventa, las Políticas Públicas, eran consideradas como una esfera propia de la actividad pública o de la administración del

Estado. Razón por la cual, el Estado se configuraba como el principal articulador de las diferentes temáticas de interés social. Sin embargo ello genera un error, el de considerar únicamente al Estado como eje central de la planificación e implementación de Políticas Públicas, esto conlleva a minimizar las acciones que en dicho proceso realizan los diferentes actores de la sociedad civil, de acuerdo a intereses muchas veces muy heterogéneos y en temáticas diversas (Vivero, 2010, pág. 4).

Autores como Oszlack y O'Donnell advierten respecto a las miradas estado-centristas y por el contrario, ponen acento en los actores sociales como parte importante del proceso de formulación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas. Reflejan más claramente la participación de actores no gubernamentales, al señalar que las Políticas Públicas son el conjunto de acciones mediante las cuales el Estado, con la conjugación de otros actores institucionales y sociales, da respuesta a situaciones consideradas socialmente problemáticas.

Por su parte Parsons agrega que: “Las Políticas Públicas se refieren a lo público y sus problemas. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política [...]” (Parsons, Políticas públicas. Una intriducción a la teoría y la practica del análisis de políticas públicas, 2007, pág. 31). Además vale reconocer la articulación, las estrategias e intereses, en que participan Estado y sociedad civil, en necesario mencionar que ésta no actúa como un todo homogéneo, sino que de acuerdo a su ubicación social de clase, y eso es lo que determina su participación.

Como ya se mencionó en el capítulo I, la base sobre la cual trabaja una Política Pública es la selección e identificación de un problema público. Se entiende que, las Políticas Públicas se asientan en contextos y territorios específicos, donde la capacidad de respuesta del Estado para solucionar el problema presentado, será también resultado de su posibilidad de entendimiento de dicha problemática.

A continuación se presentan algunos de los mecanismos y las formas de participación de los actores en la definición y diseño de la Política Pública de Reparación

Integral en el distrito minero Zaruma-Portovelo. La participación de los actores en la Política Pública de Reparación Integral, se mueve en dos niveles.

1. Los actores sociales muestran la problemática a través de denuncias formales o simbólicas, centrados en la contaminación de ríos, hecho que permite ubicar el problema en la agenda pública.
2. Los actores sociales participan durante el diagnóstico, la planificación, ejecución y evaluación del Plan de Reparación Integral, herramienta de la Política Pública. En este nivel vale mencionar que el Estado, a través del Ministerio del Ambiente-PRAS, consideró la participación activa de actores sociales e institucionales en la construcción de planes de reparación integral, así como en la ejecución y evaluación de acciones o proyectos en la zona de estudio. Se detallarán los subniveles de participación en este sentido.

Primer Nivel de Participación

Como se había mencionado, toda Política Pública parte del reconocimiento de un problema, a continuación se indican cuatro hitos trascendentales que ubicaron la problemática de la contaminación de los ríos de la zona de Zaruma-Portovelo en la agenda pública. Acontecimientos que permitieron su posterior ubicación en la agenda política.

Dos de los cuatro hitos, son de carácter formal, denuncias de pobladores específicos realizadas en los organismos respectivos para su tratamiento, los dos últimos hitos muestran eventos de denuncia simbólica durante el desarrollo de foros públicos o encuentros de participación, donde se ha reclamado y problematizado la contaminación de ríos por el desarrollo de actividades mineras.

Tanto denuncias formales y simbólicas comparten la característica de ser una demanda que identifica al agua como recurso natural afectado, ninguna de ellas considera otros elementos; sean aire, suelo o biodiversidad como su principal relación de afectación. En resumen, es el componente agua el eje que articula, en este caso y en la mayoría de los casos de contaminación ambiental, la identificación del problema.

Varias pueden ser las razones por las cuales la contaminación del agua fue el elemento que inició la identificación del problema, entre ellos se destacan: la existencia de una histórica relación compleja entre el agua y la actividad minera, la elaboración de estudios sobre la contaminación del agua en la zona¹⁶, además, es el recurso natural que requiere menores esfuerzos (incluso visuales) para la constatación de su estado, e inevitablemente la utilidad del agua en la vida productiva y cotidiana de los afectados.

El problema de contaminación en los ríos Calera y Amarillo, afluentes importantes de la cuenca del río Puyango, fue puesto en la esfera pública aproximadamente en el año 2003, a través de quejas presentadas en la Oficina Defensorial de Tumbés-Perú. Fuentes no oficiales mencionan la existencia de una demanda del Estado peruano contra al Estado ecuatoriano, motivado por la contaminación de los afluentes principales de la cuenca binacional. Oficialmente no ha sido posible conocer, si Perú puso dicha demanda, sin embargo, se pudo constatar la existencia de quejas presentadas por pobladores peruanos en la Oficina Defensorial de Tumbés.

Según información del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina OCMAL, existe una demanda sobre delitos ambientales presentada el mes febrero del 2010 en la Fiscalía de Delitos Ambientales de la provincia de El Oro, dicha demanda fue presentada por un agricultor del cantón Zaruma. Dentro de ese proceso, el informe de la responsable de la Dirección Regional de Minería de El Oro, respecto de las labores mineras dentro del Área La Cocha, Código 2015 se señala que; las sociedades mineras no consideran ni aplican las normas de seguridad vigente en el Reglamento de Seguridad Minera; existe mal manejo de desechos sólidos biodegradables y no degradables y las aguas ácidas provenientes de la mina son evacuadas directamente a las quebradas existentes cerca de las bocaminas.

Adicionalmente en el 2008, durante el Foro Binacional Ecuador-Perú denominado “Desarrollo sustentable de la minería en la cuenca Puyango-Tumbés” realizado en el cantón Piñas, provincia de El Oro, varios regantes que participaron en el evento denunciaron

¹⁶ Destacamos estudios de PRODEMINCA (1999), Fundación Salud, Ambiente y Desarrollo (1999,2003), Ministerio de Energía y Minas del Ecuador (2006) y la Organización Internacional de Energía Atómica DIGESA (2006)

públicamente la contaminación de los ríos Chaguana, Buenavista y Santa Rosa, por efecto de las actividades mineras desarrolladas en Portovelo y Zaruma, al decir de los participantes la contaminación no solo perjudica el consumo de agua humana sino afecta al riego y otros usos.

Por último, El VI Foro de los Recursos Hídricos, llevado a cabo de la ciudad de Quito, durante los días 17 y 18 de junio de 2010, fue otro de los mecanismos utilizados como espacio de denuncia. De éste se destaca una de las resoluciones del evento, la petición de “Declaratoria del estado de emergencia por parte del Estado ecuatoriano de los ríos contaminados por actividades mineras, industriales, uso de agro tóxicos y descargas de aguas residuales”. Poniendo como ejemplo, los ríos Calera y Amarillo de la provincia de El Oro.

La resolución además expresa “la prohibición de realizar actividades mineras en nacimientos de agua, centros poblados y en las cuencas hidrográficas donde existen zonas de producción para el consumo local y nacional. En concordancia con el título VII referente a la preservación del medio ambiente, expresado en el mandato constitucional” (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL, 2010).

Varios fueron los recursos utilizados por personas, organizaciones sociales y ONGs durante el período del 2010 para posicionar la problemática en la agenda pública. A pesar de estos esfuerzos, el ingreso del problema a la agenda pública se dio por vía externa, es decir, actores por fuera del Estado, utilizando denuncias oficiales y públicas. Con estos antecedentes, vale indicar que el posicionamiento de la problemática ocurrida en los cantones en estudio, responde en primer lugar a demandas del Perú, y posterior a ello se desarrollan espacios de reflexión colectiva que problematizan la situación y como el caso del Foro de Recursos Hídricos llegan a plantear requerimientos y respuestas oficiales al Estado.

Si bien los mecanismos utilizados son de importancia, vale advertir que este tipo de hitos no han tenido el mismo tratamiento por los medios de comunicación, comparados en relación a los conflictos petroleros en la Amazonía ecuatoriana. Los medios de

comunicación juegan un rol muy importante con respecto a los problemas públicos, éstos pueden influir que un conflicto se atenúe o se acelere.

En este punto cabe hacer una aclaración, si bien se puede notar una presencia del conflicto en la zona de Zaruma-Portovelo, no son estos problemas expuestos, por los pobladores y organizaciones ambientalistas los que influyen al Estado a tomar acciones sobre este tema en particular. Más bien son las presiones internacionales del Perú las que llaman la atención definitiva del Estado para actuar sobre esta problemática.

Segundo nivel de participación

La participación de los actores sociales en el segundo nivel, solo podrá ser entendida en el marco de la respuesta dada por parte del Estado al problema planteando. El salto de la agenda pública a la agenda política, es aquel que está mediado por el interés inmediato de las/los actores estatales con poder de decisión, es decir, a los problemas que las autoridades conceden prioridad.

Si existe el interés de deliberar o actuar sobre una situación conflictiva, el Estado toma parte a través de un conjunto de decisiones, toma de posición e intervenciones que constituyen la Política Pública en sí. Este momento es conocido como gestión pública y es entendida como la puesta en marcha de la operación de la “maquinaria estatal”, para actuar sobre uno o varios problemas públicos. En sí, la gestión pública es el momento en que alguien (institución, organismo, o ente, etc.) focaliza la Política Pública y la ejecuta.

Para el caso en estudio, la respuesta por parte del Estado, fue la creación de un ente especializado en la formulación y aplicación de Políticas Públicas en materia de reparación integral; con el fin de reducir, aminorar, o controlar problemáticas identificadas de manera interna o bajo presión de otros actores no gubernamentales en zonas donde las actividades económicas, sobre todo extractiva producen efectos negativos sobre la naturaleza y las poblaciones.

3.3. Respuesta Institucional: Plan de Reparación Integral

Una vez identificado el problema y puesta en marcha la acción institucional, el PRAS asume la responsabilidad de generar una respuesta a las problemáticas socioambientales recurrentes en la cuenca del río Puyango.

A decir de sus directivos, el PRAS a partir del 2012, inicia formalmente su trabajo en territorios afectados por actividades económicas distintas a la petrolera, un ejemplo de ello fue la actividad minera en una de las áreas territoriales de más larga tradición en la explotación de oro en el país, el distrito Zaruma-Portovelo. El PRAS, en la actualidad es el encargado de diseñar lineamientos para la construcción de Planes de Reparación Integral, considerando a los Planes la base de la Política Pública de Reparación Integral del Ecuador.

Los planes de reparación se constituyen conforme a la investigación de los componentes biofísicos y socioeconómicos de las zonas de estudio; se ejecutan en atención a un plan de acción o portafolio de proyectos que se construye respecto a los problemas diagnosticados durante la investigación; y, una vez ejecutados, se monitorean y evalúan de forma técnica y con la participación permanente de los actores ejecutores y de las comunidades afectadas. Por lo tanto, éstos se constituyen como la principal herramienta de trabajo del PRAS (PRAS, 2015, pág. 10).

Los planes, tienen como objetivo recuperar la función ecosistémica de los sitios afectados por la presencia de pasivos ambientales y sociales; sirven para el desarrollo y adecuación de la normativa técnica específica para la gestión de pasivos ambientales; y, posibilitan el cumplimiento efectivo de la Política Pública de Reparación Integral, pues aterriza los principios constitucionales previstos a favor de la naturaleza. Además integran en su diseño, los componentes de la Política Pública, es decir, conjugan aspectos técnicos de remediación y restauración, así como acciones de compensación y garantías de no repetición, con el afán de contribuir a la restitución de los derechos de la naturaleza, así como de personas y comunidades afectadas.

En este contexto el PRAS, se consolida como un ente especializado, que en cumplimiento de la Política Pública, ha generado el diseño del Plan de Reparación Integral de la Cuenca del Río Puyango¹⁷, proyecto piloto que tiene como objetivo principal

¹⁷ El PRAS identificó el proyecto en la cuenca del río Puyango; cuenca que contempla las provincias de El Oro y Loja, sin embargo por asuntos metodológicos para el presente trabajo investigativo se ha tomando de

presentar una serie de acciones, procesos y medidas, que aplicadas integralmente, tenderán a reparar los pasivos ambientales y sociales existentes en la cuenca.

Por cuestiones metodológicas y con la finalidad de no extender en demasía el presente trabajo investigativo, se toma en cuenta exclusivamente la cuenca alta del río Puyango, donde están ubicados los cantones de Zaruma y Portovelo (Provincia de El Oro). Con esto además, el PRAS inicia con el diseño del primer plan de reparación integral en el país. El esfuerzo que se realiza a continuación, estará enfocado en describir cuales han sido las acciones realizadas por el PRAS en la construcción de este primer piloto de reparación integral y a su vez nos servirá para identificar y caracterizar la puesta en marcha de la Política Pública en una población.

La construcción de un Plan de Reparación Integral, le implicó al PRAS el desarrollo de estrategias metodológicas, que aseguren la mejor comprensión del territorio a ser investigado y que se acerquen de manera objetiva a las condiciones en que se generan las afectaciones socioambientales. La dinámica de la investigación respondió a un enfoque central de análisis de las afectaciones sociales y ambientales ligadas al desarrollo de las actividades socioeconómicas y antrópicas en general.

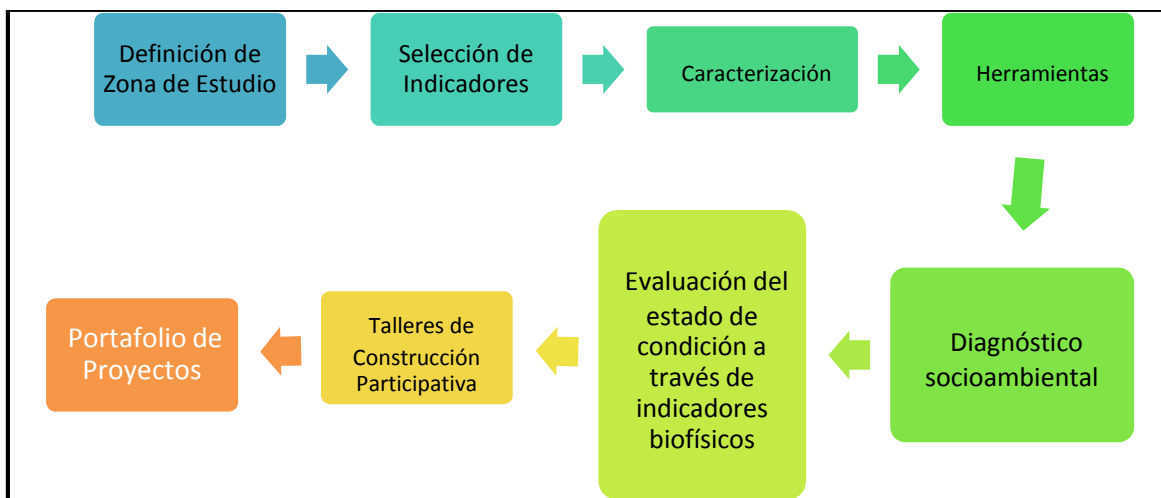
Como parte del diseño, el PRAS combina metodologías cuantitativas y cualitativas de recolección de información, a través de herramientas, que buscan integrar las afectaciones ambientales y la degradación de las condiciones de vida de las poblaciones, herramientas que han sido analizadas para el desarrollo de este acápite. Las consideraciones metodológicas para la construcción del Plan de Reparación, deben entenderse en dos momentos distintos:

Un primer momento ligado a la construcción y diseño de herramientas que sirvieron para establecer el Plan, y el segundo momento, que se materializa en la aplicación de las metodologías en el territorio, significando poner a prueba la construcción de las herramientas con el afán de que sean validadas y contrastadas con la realidad de los territorios, la dinámica social y económica de las poblaciones que habitan en la zona de estudio (PRAS, 2015, pág. 33)

referencia parte de la cuenca alta del río Puyango que corresponde a los cantones de Zaruma y Portovelo; sujetos de análisis en el presente trabajo.

A continuación se describen brevemente los pasos y estrategias metodológicas que el PRAS definió como necesarios para la realización de un Plan de Reparación Integral:

Figura 6: Pasos para la elaboración del Plan de Acción



Fuente: PRAS, 2015. **Elaboración:** Propia

- Identificación de la zona de estudio: Momento en el que se identifica espacialmente el territorio, integrando el análisis de las actividades económicas y los impactos negativos que éstas han producido y producen en el ambiente. El análisis es generalmente realizado por cuenca, subcuenca y microcuenca, además, es definido con base a la distribución política administrativa del territorio.
- Caracterización: Etapa que implica el análisis de variables e indicadores sociales, económicos, físicos y bióticos, que permiten lograr una reflexión sobre las condiciones actuales del territorio de la cuenca del río Puyango. Esta caracterización se realiza con base a información secundaria.
- Construcción de herramientas¹⁸: Proceso que tiene como objetivo el levantamiento de información en territorio. Las herramientas elaboradas por el equipo técnico PRAS y que fueron utilizadas en territorio comprenden: encuestas de hogar, diseño de entrevistas y lineamientos para realizar grupos focales.

¹⁸ Herramientas principalmente para refuerzo de información social, combina técnica cuantitativa (encuesta), y cualitativas (entrevistas, grupos focales)

- **Diagnóstico Socioambiental:** Documento que tiene como insumos la caracterización de la zona de estudio, caracterización y resultados de la aplicación de herramientas en territorio. Es una investigación orientada a la identificación de la problemática socioambiental. En éste se muestran los resultados de los componentes: físico, biológico, social y económico. Los resultados del análisis identifican problemáticas puntuales, las que posteriormente, se abordan en los talleres de Construcción Participativa.
- **Evaluación del estado de condición de indicadores biofísicos:** Documento que contiene el análisis de las condiciones actuales de los componentes: aire, agua, suelo, sedimentos, flora y fauna. Con estos datos se realiza una comparación de la presión que ha ejercido la actividad económica en el tiempo.
- **Talleres de Construcción Participativa.-** Nos merece especial atención este el elemento dentro de la construcción del Plan, ya que es un instrumento primordial en el diseño de las medidas, acciones y proyectos, tendientes a reparar un territorio, mismo que rebasa un aspecto eminentemente técnico que en ocasiones prima en el diseño de Políticas Públicas, sobre todo las de carácter ambiental. “Los talleres participativos proporcionan la posibilidad de generar espacios de debate con actores clave, que permite conocer sus visiones sobre los problemas que les afectan y sus posibles soluciones”.

3.4. Actores y roles, una mirada de la participación en la Política Pública de Reparación Integral

Frente a todo el modelo técnico-metodológico de construcción del plan de reparación integral, propuesto por el PRAS, la pregunta central a responder es: ¿Cómo y en qué etapas participan los actores sociales en este proceso?

Para responder a esta pregunta presentamos tres momentos claves de participación de los actores:

- a) El PRAS consideró elementos fundamentales de participación en la identificación del problema a través de grupos focales en los cantones de Zaruma y Portovelo.

Según documentos del Programa, los grupos focales se realizaron con la necesidad de identificar el problema o conflicto en la zona, desde la voz de sus propios actores, se utilizó esta técnica con el afán de contrarrestar información técnica con respecto a las afectaciones de los componentes naturales o sociales; este último se refiere por ejemplo a: datos oficiales de afectaciones a la salud a causa de contaminación de agua, aire, suelo, entre otros.

Los grupos focales fueron realizados en el mes de julio del 2013, en los cantones de Zaruma y Portovelo, en los dos talleres la temática a tratarse fue salud, entre los principales participantes se puede identificar a: autoridades locales, organizaciones sociales, representantes del Ministerio de Salud, representantes de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), Sociedades Mineras¹⁹. Es importante en este punto precisar que la presencia y participación de los actores vinculados a la extracción del oro sobre todo en Portovelo, no genera mayor conflicto frente a otros actores no mineros. Entre las apreciaciones se nota diferencias en sus inquietudes o preocupaciones, pero ésta problemática no es una suerte de confrontación. Existen diferencias sustanciales entre los criterios de trabajadores mineros, representantes de sociedades mineras y dirigentes barriales; diferencias con respecto a su visión de la problemática ambiental, pero, no se suscitan enfrentamientos radicales entre sus intervenciones.

Todos los actores parten del reconocimiento de la identidad minera portovelense; y este se convierte en el principal argumento que hace que el conflicto se matice, disminuya o se opaque, no existen altos niveles de presión para modificar esta realidad. Un dato interesante proporcionado por el PRAS, es que se había extendido invitaciones a organizaciones sociales de carácter ambiental como el caso de la Organización Amigos del Río del cantón Portovelo o clubes ecológicos de los colegios del sector, sin embargo no participaron en el taller.

El taller recogió las percepciones más importantes de los participantes con respecto a los efectos en la salud provocado por inadecuado manejo de los desechos mineros, tal como reflejan las sistematizaciones del trabajo realizado en campo por el PRAS (PRAS, 2014). Ésta información permite concluir que existe diferencias entre las percepciones de afectación a la salud en Zaruma con respecto a las de Portovelo. Los participantes del

¹⁹ Registros de participantes. Grupos focales 2013.

cantón Zaruma identifican con mayor frecuencia problemas respiratorios y gastrointestinales relacionándolos con el uso de mercurio en la actividad, además lo plantean con total frontalidad.

Mientras que, los participantes en Portovelo identificaron problemáticas más relacionadas a los problemas de discapacidad física adquirida, que se han generado a partir de accidentes mineros, información que revela una de las posibles causas de los altos porcentajes de discapacidad en este cantón. El taller de Portovelo al tener entre su mayoría representantes de sociedades mineras tuvo como resultado identificación de problemas desde la mirada del empresario minero. Los accidentes mineros que han sido provocados, por (entre otras cosas) la irregularidad de la actividad, y el poco control de las instituciones competentes en la utilización de equipo de seguridad.

- b) En la etapa de planificación, el PRAS desarrolló talleres de construcción participativa con actores locales.

La finalidad de estos talleres fue el tratamiento y la validación de las problemáticas identificadas en la fase de diagnóstico, y, a través de la participación de los actores, identificar posibles soluciones a las problemáticas. A partir de este trabajo, el PRAS elaboró un listado de proyectos o un “portafolio de proyectos”, los que componen el plan de reparación integral, proyectos que son la aplicación en concreto de la Política Pública.

El taller de planificación participativa desarrollado en la ciudad de Portovelo (foco central de la actividad minera en la zona), contó con la participación de las autoridades locales, organizaciones sociales y sociedad civil en general de los cantones de Portovelo, Zaruma, Atahualpa y Piñas.

Los resultados del taller, por un lado identifican soluciones de carácter estructural con respecto a la actividad, por otro, soluciones específicas de cumplimiento de normas laborales, de seguridad industrial, ambientales contempladas dentro de la legislación ecuatoriana y por último soluciones complementarias en relación con las afectaciones que el desarrollo de la actividad ha generado en la salud, en las fuentes de agua, entre otras. (Anexo 2).

Las soluciones estructurarles corresponden por ejemplo a la regularización de la actividad, la reubicación de las plantas de beneficio, el uso del mercurio, y el alto grado de contaminación generado por el desarrollo de una minería poco tecnificada. Se identifican como soluciones estructurales porque requieren decisiones políticas con respecto a la actividad minera en sí.

Las soluciones específicas tienen que ver con elementos de cumplimiento de la legislación ecuatoriana en temas de seguridad industrial, ambiente y relaciones laborales. Si bien son de aplicación y de cumplimiento obligatorio, lo que más llama la atención es que a pesar de ello, aún se evaden disposiciones normativas de gran importancia, y de cumplimiento elemental y básico, como por ejemplo, la utilización de equipo de seguridad reglamentario para el desarrollo de la actividad. Estas soluciones tienen que ver con el cumplimiento de normativa y de vigilancia y control por parte de las autoridades respectivas.

Entre las soluciones complementarias, se verifica que, para contrarrestar la amenaza a las fuentes de agua de consumo, se proyecta la creación de ordenanzas de protección y reforestación en áreas intervenidas; estudios sobre impactos en la salud por uso de mercurio y la creación de un centro de traumatología que trate casos de discapacidad adquirida.

Las soluciones presentadas por los participantes del taller, sirvieron como insumo o base de datos para la elaboración del plan de acción o portafolio de proyectos de la reparación integral. El Plan de acción propuesto por el PRAS para la reparación integral, está compuesto por 20 proyectos y medidas tendientes a la reparación de pasivos ambientales y sociales, cada uno de ellos responde a uno de los ejes de la reparación, a saber: Restauración, Compensación, Garantías de no repetición. (Anexo 3).

c) La participación de los actores en la etapa de ejecución y evaluación.

La participación de los actores en la etapa de ejecución y evaluación no puede ser analizada en su totalidad por dos aspectos, el primero tiene que ver con el nivel de ejecución del plan, y el segundo con el desarrollo únicamente a nivel teórico de la etapa de evaluación; en este último paso se identifican los elementos centrales de la propuesta participativa en el proceso de evaluación.

La etapa de ejecución hasta el momento ha sido relativamente baja, de un total de 20 proyectos a la fecha (2015), se han ejecutado 3 (15%), 10 aún no han sido ejecutados (50%) y 7 proyectos se encuentran en ejecución (35%). Como el interés de este trabajo investigativo no es la evaluación de los proyectos implementados en los cantones en estudio, se analiza de ésta etapa, la variada participación de actores institucionales en la implementación de acciones tendientes a la reparación. Todos los actores que se involucran en la ejecución del Plan, tienen como característica principal ejercer la rectoría en la ejecución del proyecto estipulado en el Plan.

A continuación la tabla 2 describe los actores institucionales considerados en esta etapa y sus respectivos roles. Vale señalar que el MAE lidera el Plan de Reparación a través de sus programas, proyectos o subsecretarías. La participación de actores como los Gobiernos Autónomos Descentralizados es fundamental; se configuran como actores claves al tener competencias exclusivas en materia de planificación y ordenamiento territorial, el apoyo de estos actores es esencial para la implementación de cualquier estrategia sectorial, ministerial u otra. Además se plantea su importancia desde la articulación entre provincia, cantón y parroquia.

Tabla 1. Actores institucionales y roles en el Plan de Reparación Integral

INSTITUCIONES INVOLUCRADAS	ACTORES EJECUTORES	ROLES
Ministerio del MAE Ambiente del Ecuador	MAE	El Plan de Reparación de la cuenca del río Puyango es elaborado y liderado en primera instancia por el Ministerio del Ambiente (MAE) a través del Programa de Reparación Ambiental y Social (PRAS).
	PRAS	El PRAS se encarga de diseñar, gestionar la implementación, monitorear y evaluar participativamente los Planes de Reparación Integral. El objetivo de esta entidad es implementar mecanismos, instrumentos y estrategias para la reparación integral de las pérdidas del patrimonio natural y las condiciones de vida de la población afectada, que han sido causadas por el desarrollo de actividades económicas generadas por actores públicos y privados, incorporando la Política Pública de

		Reparación Integral en la Política Nacional.
	Subsecretaría de Calidad Ambiental	La SCA es un actor ejecutor porque figura en dos de sus proyectos. Éstos serán ejecutados a través de la Dirección Nacional de Prevención y la Dirección Nacional de Control Ambiental. Estos proyectos consisten en la regularización, control y seguimiento ambiental de actividades productivas y del sistema de disposición de relaves de las plantas de beneficio del Distrito Minero Zaruma-Portovelo.
	Subsecretaría Nacional de Patrimonio	La SNP es un actor ejecutor porque figura en uno de sus proyectos. Como parte de una estrategia nacional impulsada por el MAE, la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través del Proyecto de Restauración.
Programa de Ordenamiento Ambiental Integral en la cuenca del Puyango – POAIP (MAE)	<p>ARCOM-MRNNR</p> <p>INIGEMM-MRNNR</p> <p>MAGAP</p> <p>PNGIDS-MAE</p> <p>SENAGUA</p> <p>PRAS-MAE</p>	<p>El POAIP es un proyecto ejecutado por el MAE, con la participación de las seis entidades mencionadas. Este es un programa de intervención multisectorial que busca reducir los impactos producidos por la minería (principalmente), la agricultura y los residuos sólidos. Considera también los aspectos de la reparación ambiental y el monitoreo de la calidad del agua.</p> <p>Por este motivo, se involucró a distintas entidades, que conforme a sus competencias, atienden estas problemáticas. Cada una de estas instituciones tiene a su cargo un proyecto macro, que ha sido formulado para apoyar a la reparación integral.</p>

<p>Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales</p>	<p>GADs</p>	<p>Los GADs municipales son los actores ejecutores de sus proyectos en sus territorios, por lo tanto, a través de sus acciones desarrolladas en determinadas temáticas relacionadas con la Reparación Integral, son parte fundamental.</p> <p>Los GADs promueven la construcción de un modelo de gestión local descentralizado y autónomo, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio, a través del ejercicio de la representación institucional, asistencia técnica de calidad y la coordinación con otros niveles de gobierno y organismos del Estado.</p>
<p>Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales</p>	<p>GADs</p>	<p>La participación de Presidentes/as de las Juntas Parroquiales, de los/as Tenientes/as Políticos/as y de la población que habita a nivel de las parroquias es crucial para dar cumplimiento a las fases de implementación y monitoreo.</p>
<p>Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de El Oro</p>	<p>GADPEO</p>	<p>Los GADs provinciales cumplen un papel fundamental, dado que participan como co-ejecutores del proyecto Plan Nacional de Reforestación, de la Subsecretaría de Patrimonio Natural (MAE).</p> <p>Los GADs provinciales son los actores ejecutores de sus proyectos en sus provincias, por lo tanto, a través de sus acciones desarrolladas en determinadas temáticas y relacionadas con la Reparación Integral.</p>
<p>Mancomunidades</p>	<p>Mancomunidad de Zaruma, Portovelo, Piñas y Atahualpa</p>	<p>La mancomunidad es una modalidad de gestión pública de los gobiernos seccionales autónomos de igual o diferente nivel de administración territorial (Gobiernos provinciales, municipales o Juntas parroquiales rurales) quienes pueden asociarse para impulsar su desarrollo económico, social y el manejo de los recursos naturales, entre otros.</p> <p>La asociatividad entre Gobiernos Autónomos Descentralizados es importante para concertar intereses, coordinar acciones e interactuar entre los actores locales involucrados. De hecho, muchos municipios encuentran en la mancomunidad la posibilidad de entender la gestión como una integralidad responsable.</p>

Sociedad civil		Población afectada por el desarrollo de actividades socioeconómicas y problemas estructurales de la cuenca del río Puyango. Ésta será quien reciba los beneficios de los proyectos del PRIP. Además por el carácter participativo de este plan, se ha considerado la participación de la población en varios momentos de la investigación y de la ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos aquí propuestos.
----------------	--	---

Fuente: PRAS, 2014. Elaboración propia 2015

El proyecto de mayor envergadura y que contiene varios elementos de la reparación integral es el Programa de Ordenamiento Ambiental e Integral de la cuenca del Puyango (POAIP), programa que incluye a varias instituciones²⁰. El programa contempla acciones de restablecimiento de áreas ocupadas por 22 pasivos mineros (relaves), así también el seguimiento al ordenamiento técnico ambiental minero del distrito Zaruma-Portovelo, "Relavera Comunitaria El Tablón", entre otros. Estos proyectos agrupados en Plan de Ordenamiento pretenden organizar o solucionar lo que anteriormente denominamos soluciones estructurales.

En la etapa de seguimiento y evaluación el PRAS plantea realizarlo a través de matrices de evaluación por cada uno de los proyectos propuestos en el Plan de Acción. La matriz tiene la finalidad de medir periódicamente los impactos de la ejecución de los proyectos.

Según información recabada del PRAS, tanto de documentos oficiales como de varias entrevistas realizadas a los técnicos del Programa la etapa de evaluación incluirá:

- Elaboración y aplicación de entrevistas semiestructuradas a poblaciones beneficiarias. Las entrevistas serán realizadas a un cierto número de hogares (muestra) pertenecientes a la población beneficiaria de los proyectos. Se podrán realizar entrevistas tanto a nivel general como por proyectos específicos del Plan de Acción. Esta herramienta estará enfocada a evaluar las percepciones de la población sobre los proyectos en ejecución, así como

²⁰ Instituciones como: el Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (INIGEM), Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), Ministerio del Ambiente (MAE).

para evaluar las acciones de las entidades encargadas de la ejecución del plan.

- Visitas periódicas a las zonas donde se estén implementando algún proyecto/s para constatar el avance y ejecución.
- Ejecución de mesas interinstitucionales de trabajo para realizar evaluaciones periódicas del avance de los proyectos. Estas mesas se conformarán por todos los actores ejecutores y co-ejecutores. En estas se discutirán estrategias para la socialización de resultados y la coordinación de los pasos posteriores en el proceso de ejecución.

Al encontrarse la etapa de evaluación esbozada a nivel teórico-descriptivo, y se implementará una vez los proyectos o acciones arranquen su ejecución en territorio, es muy temprano analizar los resultado más generales como se presentó en las etapas anteriores.

En resumen, lo analizado hasta aquí nos permite concluir que la participación de actores sociales se mueve en dos niveles. El primero, motivado por los propios actores sociales, y visto desde la lógica de la acción social. Es a través de la generación de espacios de debate, donde se forma y se socializa la acción colectiva generando demandas que asumen la forma de propuesta y acciones, estas acciones son fundamentales para posicionar el tema en la agenda política. El segundo nivel, es motivado por el accionar del Estado, a través del PRAS, es ésta institución quien abre mecanismos de participación que llegan a modificar sino de manera sustancial, las condiciones problemáticas del distrito minero, brindan aportes interesantes en la manera como las personas se relacionan con la estructura estatal. Al mismo tiempo en la que se modifican las formas de comprender y percibir la realidad local; de ésta forma los actores sociales prefiguran la gestión pública.

Por la información recogida en las visitas de campo al área analizada, y la revisión de sistematizaciones de entrevistas, se puede decir, que la planificación participativa impulsada por el PRAS, movilizó los intereses y expectativas de los actores locales, además un hito importante de la relación con el Estado, fue la presentación del diagnóstico socioambiental, que incluía la entrega de información técnica para el manejo en territorio. Esto, a decir de las autoridades y representantes de la sociedad civil permite conocer con

mayor detalle lo que sucede en la zona y puede brindar la oportunidad de tomar mejores decisiones con respecto al uso y manejo de los recursos naturales.

Por los elementos que se pueden encontrar en la presente investigación se afirma que el ejercicio de la planificación participativa, provocó un paréntesis en la vida política de estos cantones, creando un espacio que promueve la participación, y que en definitiva involucró a los distintos actores sociales, económicos, políticos e institucionales, en el diseño de esta propuesta. Sin embargo, vale recalcar que no existe un carácter único de la participación, ni algo que se pueda llamar “interés general”, cada grupo social tiene intereses que responden a su ubicación en la sociedad y a la dinámica económica en la que están insertos, en otras palabras están vinculados con su clase social, con su relación de poder, etc.

Como no existe un interés general en sí mismo, estos intereses pueden llegar a contraponerse frente a los intereses de Estado, el caso en estudio no demuestra esa tensión. Más bien identifica una relación más o menos estable entre Estado y sociedad civil. Por ejemplo, el plan de acción recoge varias soluciones propuestas por los actores, sobre todo de asociaciones mineras, (su participación significativa en grupos focales, mesas de trabajo, etc.) que han influenciado el “interés de la mayoría”. Tanto el discurso, como los proyectos propuestos por asociaciones mineras, se evidencian dentro del Plan de Acción.

No pasa inadvertido decir que, las organizaciones sociales que tienen una naturaleza de formación distinta a las asociaciones mineras, por citar algunos; grupos de mujeres, dirigentes barriales, etc.; también influenciaron en las medidas de acción propuestas por el PRAS. Medidas que se traducen en proyectos como: la regularización y tecnificación de la actividad, el manejo adecuado de desechos mineros y sólidos, etc. En ninguno de los talleres se planteó como una posibilidad el cambio de actividad económica (al contrario se sumaron varios y distintos criterios para su revitalización), a una que presente mayor sustentabilidad ambiental y económica. El reconocimiento de su identidad cultural minera, hace que los conflictos socioambientales se minimicen y no trasciendan a niveles más altos de conflicto social o político.

La participación de los actores en la etapa de ejecución y evaluación es un tema pendiente, puede ser (como no) que la etapa de ejecución genere conflictos no evidenciados en la planificación. Pueden ahí los intereses económicos resaltar e imposibilitar el logro de los resultados esperados. En la etapa de ejecución el papel de los GADs determinará, tanto la planificación del territorio como la responsabilidad presupuestaria; y, es aquí en donde generalmente las Políticas Públicas no llegan a concretarse. No es en vano considerar que un escenario contrapuesto se presenta con una evidente crisis económica producto principalmente de la caída de los precios del petróleo y de los minerales en general a escala mundial.

Por ello se han implementado desde mediados del 2015, recortes significativos en el presupuesto general del Estado y para el 2016 ya se han anunciado recortes a las transferencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Habrá que analizar posteriormente si los presupuestos son priorizados acorde a lo planificado y si la gestión y reparación ambiental de pasivos ambientales se encuentra entre los priorizados por el gobierno. Este, sin lugar a dudas, será el punto más importante para estudiar, si las energías y el tiempo utilizado por los actores sociales para diseñar soluciones ambientales en su territorio valieron la pena.

CONCLUSIONES

Con la aprobación de la Carta Constitucional de 2008, el Estado pone en marcha un mandato ambiental, uno de los mecanismos que ha utilizado para este cometido es la Política Pública de Reparación Integral. Conceptualmente las Políticas Públicas se expresan en las decisiones u omisiones de las autoridades gubernamentales, sea que aporten o no, a dar soluciones específicas en el manejo de los asuntos públicos.

La Política Pública de Reparación Integral se ha concretado en norma jurídica a través del Acuerdo Ministerial Nro. 160 y el Acuerdo Interministerial 001, convirtiéndose (después de la Constitución) en el paraguas normativo que posteriormente se expresó en un Plan de Reparación Integral. Son los acuerdos, así como lo planes, herramientas legales y operativas de respuesta del Estado a lo conquistado en Montecristi.

El transitar por estas páginas ha permitido analizar la participación de los actores sociales en el posicionamiento de la problemática ambiental a escala nacional, así como a nivel local, en un escenario específico y complejo: el distrito minero Zaruma-Portovelo. Dicha participación no puede, ni debe ser mirada desde la generalidad, ni desde la uniformidad. La participación en esta tesis responde a especificidades concretas, históricas, coyunturales; es parte de procesos específicos de constitución de sujetos y por ende resultado de relaciones sociales y de poder de las que forma parte.

La participación analizada responde a dos niveles, y a varios momentos, el primer nivel es el posicionamiento de los problemas ambientales en la agenda pública; uno se da a escala nacional y logra concretarse a nivel de Política Pública con la aprobación de la

Constitución en el 2008, y el otro a escala local, que evidencia la problemática ambiental de una actividad económica específica, la minería.

El segundo nivel de participación, (que solo se lo estudia a escala local) es la participación de los actores en la gestión pública; es decir, en el diseño y ejecución del Plan de Reparación Integral del Distrito Minero Zaruma-Portovelo, llegado a concluir que más que una iniciativa de los propios actores sociales ha sido una iniciativa motivada y auspiciada por el Estado, Es él Estado quien abre las puertas a la participación en la construcción de la Política Pública de Reparación Integral.

Una de las preguntas que varias veces rondó el desarrollo de este trabajo investigativo, fue: ¿Por qué a diferencia de otros lugares de extracción de recursos naturales, sobre todo en comunidades indígenas de la Amazonía o incluso en cantones de la sierra sur que se oponen al desarrollo de proyectos mineros en sus territorios, los conflictos socioambientales en el distrito Zaruma-Portovelo tienen características tan dispares? Frente a lo que se responde que, el que el carácter de configuración del distrito minero expresa una “cultura” que se afirma y se reconoce como minera, por ende su población no percibe de manera reivindicativa los efectos (a pesar de ser visibles y concentrados) de una actividad que data de hace más de cien años. Es más bien al decir de sus propios actores es lo que los identifica y los construye como sujetos.

Son éstas características las que han determinado el diálogo entablado o provocado por el Estado. Razón por la cual la apertura de canales de participación en territorios como los de Zaruma-Portovelo genera condiciones más favorables para el Estado. Además, se añade que, ese mismo Estado a pesar de plantearse en su normativa suprema la construcción de un modelo de desarrollo distinto al extractivista, conforme han pasado los años no ha dado mayores muestras que evidencien ese interés, por el contrario las acciones han sido contradictorias a las expresadas en los Derechos de la Naturaleza.

Los mecanismos de participación implementados desde el Estado, a través del PRAS, se evidencian en la etapa de diagnóstico territorial, planificación y ejecución del Plan de Reparación Integral. Pendiente queda la participación en la etapa de evaluación. La participación social sobre todo en la etapa de planificación revela importantes aportes. Pero

solo será efectiva sí, en la etapa de ejecución los proyectos planificados se concretan. Es de esperar, que no en vano las energías de los participantes entregadas en la etapa de planificación logren el interés, la voluntad política y económica de los niveles de gobierno. Si no es así, la participación se convierte en un mero mecanismo formal y por lo tanto carece de sentido.

Los mecanismos de participación social indiscutiblemente movilizan a la sociedad, pero no necesariamente le otorgan poder. Cuando los mecanismos son solamente instancias de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, diluyen las potencialidades de los actores.

Para que la participación social sea, efectivamente un elemento de los procesos de democratización de las sociedades y no sea solo un aspecto formal de las Políticas Públicas, debe configurar una gestión ambiental más viable que puedan revertir las características adversas del escenario ambiental, disminuir las afectaciones y pasivos ambientales producidos por patrones de producción y al mismo tiempo promover un aprovechamiento y una distribución más equitativa de los recursos naturales. Instituciones públicas como el PRAS, deben tomar en cuenta que dialogar con la sociedad requiere del desarrollo de capacidades específicas, y que en manos de la institucionalidad, la participación se puede degradar a una técnica instrumental. Las formas, los contenidos y los significados pueden llegar a imponerse autoritariamente desde arriba con el objetivo primordial de legitimar cualquier poder instituido.

En un marco de análisis mayor, la investigación conlleva a mirar a la Política Pública desde un punto más macro, dentro del mismo Estado. En este punto nos referiremos a la vinculación de la minería con el modelo de desarrollo. La principal cuestión en este sentido es reflexionar la compatibilidad de una reparación integral ambiental dentro de un sistema de desarrollo primario-exportador. ¿Es posible ésta compatibilidad?, ¿Ha dado el Estado muestras de entender las implicancias de reparar íntegramente a la Naturaleza y a las sociedades afectadas por los daños ambientales?, ¿Están en disposición de asumir, tanto las empresas privadas como el Estado, las implicaciones y costos que obligaría la ejecución de un Plan de Reparación Integral?

A priori, no existen muestras de que este sea el caso, sin duda, la aceptación de los Derechos de la Naturaleza, la Reparación Integral de pasivos ambientales se convierten en hitos relevantes a nivel mundial. Sin embargo la realidad nos indica otro panorama radicalmente opuesto al del discurso. Panorama que solo confirma que aún no se ha podido superar el paradigma desarrollo versus naturaleza. A pesar de lo conquistado en Montecristi, el gobierno busca la ejecución de grandes proyectos de explotación minera o petrolera, los que implican una constante degradación de la Naturaleza y se posicionan como únicas alternativas posibles para salir del subdesarrollo.

Haciendo un análisis muy general de las condiciones del país al menos en los últimos siete años, se observa claramente que los recursos públicos fueron dirigidos al fortalecimiento de Políticas Públicas de alto impacto social, sirviendo en su momento a la reducción de la conflictividad social, alcanzando niveles altos de gobernabilidad y creando y fortaleciendo un capital político. En último de los casos la aplicación de estas políticas (sin ser esta la única de las causas), dio como resultado constantes “victorias” electorales del partido de gobierno. Sin embargo, la reducción de los ingresos del Estado, provenientes principalmente de la explotación petrolera, está provocando la reducción del gasto público, la revisión y ajuste de varias políticas aplicadas por el gobierno y ajustes económicos que impactan sobre movimientos sindicales, indígenas (entre los más visibles) provocando su retorno a las calles.

Entonces la pregunta: ¿Será el gobierno actual capaz de mantener la “cohesión social” sin contar con las ingentes cantidades de dinero que ingresaban de los réditos petroleros?, y a su vez, el segundo cuestionamiento que se sugiere es: ¿En el escenario político actual del país, es posible que el gobierno de la “revolución ciudadana” pueda mantener el manejo económico y político del país a través de políticas con “rostro social” o el intento de mantener el poder implicará el tener que revelar un Estado más represivo y autoritario? Sin lugar a dudas, estas preguntas no pueden ser contestadas con certeza en la actualidad, sin embargo, en las presentes páginas se puede encontrar algunos elementos de análisis en relación a la conducción del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: ABYA AYALA.

Amazonía por la vida. (s/f). Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de <http://www.amazoniaporlavida.org/es/Parque-nacional-Yasuni/el-peor-desastre-petrolero-del-mundo-texaco-en-la-amazonia-ecuatoriana.html>

Araque, J. (2004). Gobernabilidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas de Venezuela. *Reflección Política* , 138-147.

Ávila, R. (2010). *El derecho de la naturaleza. Fundamentos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Avila, R. (2011). El derecho de la Naturaleza: fundamentos. En D. H. Ministerio de Justicia, *Los derechos de la naturaleza y la naturaleza de sus derechos* (págs. 35-74). Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Bourdieu, P. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México D.f.: Editorial Grijalvo S.A.

Cárdenas, H. (30 de Diciembre de 2012). *Revista de Bibliotecología y Ciencias de la Información*. Recuperado el 12 de Junio de 2015, de <http://biblios.pitt.edu/ojs/index.php/biblios/article/viewFile/62/143>

Cobo, R., de la Cruz, C., Volio, R., & Zambrano, A. (2009). *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Madrid: Universidad Complutense.

Connor, J. (1970). *Lenin on politics and revolution: selected writings*. New York: Pegasus.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito, Ecuador.

Coraggio, J. (Julio de 1989). *Coraggio Economía*. Recuperado el 16 de Julio de 2015, de <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/PARTICIPACI%20N%20POPULAR%20Y%20VIDA%20COTIDIANA.pdf>

Dye, T. (1984). *Understanding Public Policy*. New Yersey: Englewoods Clifs.

Estermann, J. (1998). *Filosofía Andina*. Quito: ABYA AYALA.

FAO. (sf). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Recuperado el 28 de Noviembre de 2015, de <http://www.fao.org/docrep/x5600s/x5600s05.htm>

Fleweger, M. H. (1998). *Es un monstruo grande y pisa fuerte. La minería en el Ecuador y el mundo*. Quito: ABYA AYALA.

Fontaine, G. (2004). Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales. El caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza). En FLACSO, *Globalización y desarrollo en América Latina* (págs. 155-172). Quito: FLACSO.

Fontaine, G. (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región Amazónica*. Quito: FLACSO.

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

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

FUNSA. (2011). *La pequeña minería del oro: impactos en el ambiente y la salud humana en la cuenca del Puyango, Sur del Ecuador*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2014, de <http://www.funsad.org/Material/Material/INVESTIGACIONES/PuyangofaseI.pdf>

García, E. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual*. San Salvador: PNUD.

Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Zaruma. (2010). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Zaruma.

González, M. (1996). *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*. Recuperado el 10 de Julio de 2015, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19962/pr/pr11.pdf>

Gudynas, E. (2011). El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución. En A. Acosta, & E. Martínez, *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política* (págs. 239-258). Quito: ABYA AYALA.

Gudynas, E. (2011). Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. En A. Acosta, & M. Esperanza, *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la Política* (págs. 239-286). Quito: ABYA YALA.

Hecló, H. (1972). Policy, Analysis. *British Journal of Political Science* , 48.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

(1999). *Ley de Gestión Ambiental*.

Macias, L. (2014). El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución del Ecuador. Un reto a la tradición constitucional. *IURIS DICTIO* , 151-168.

MAE. (30 de Diciembre de 2010). Acuerdo Ministerial No. 251. Quito.

MAE. (30 de Agosto de 2011). Acuerdo Ministerial No. 169. Quito.

MAE. (2015). *Plan de Reparación Integral de la cuenca del río Puyango*. Quito.

MAE; MRNNR. (24 de Agosto de 2012). Acuerdo Interministerial No. 001. Quito.

Martínez, E. (2013). Organizaciones e iniciativas ciudadanas en México: Del fomento a las actividades de las organizaciones socio-civiles, a la construcción de políticas para el fortalecimiento y creación de organizaciones sociales. En UNAM, *Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social* (págs. 411-432). México: Díaz de Santos.

Melo, M. (2009). Los derechos de la naturaleza en la nueva constitución ecuatoriana. En A. Acosta, & E. Martínez, *Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora*. Quito: Abya Yala.

Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En U. N. Mexico, *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario* (págs. 127-155). México: UNAM.

Molina, C. (19 de Abril de 2013). *Universidad para la Cooperación Internacional*. Recuperado el 18 de Agosto de 2015, de <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MIA/MIA-04/BLOQUE-ACADEMICO/Semana-1/lecturas/obligatorias/1.pdf>

Murillo, R. (2000). *Zaruma historia minera. Identidad en Portovelo*. Quito: ABYA AYALA.

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL. (20 de Agosto de 2010). *OCMAL*. Recuperado el 23 de Julio de 2015, de <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/12-ecuador/5832-emergencia-rios-calera-y-amarillo-altamente-contaminados-por-actividad-minera>

Offe, C. (1996). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Fundación Sistema.

Olavarría, M. (2007). *Repositorio Académico de la Universidad de Chile*. Recuperado el 28 de Marzo de 2015, de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1

Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública*. Bogotá: Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Pacari, N. (2009). Naturaleza y territorio desde la mirada de los pueblos indígenas. En A. Acosta, & E. Martínez, *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*. Quito: ABYA AYALA.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una intriducción a la teoría y la practica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Pleyers, G. (2006). En la búsqueda de actores y desafíos sociales. La sociología de Alain Touraine. En U. A. México, *Estudios sociológicos* (págs. 733-756). México D.F.: Universidad Autónoma de México.

PNUD. (2011). *Construcción de Políticas Públicas Participativas*. Bogotá: PNUD.

PRAS. (2014). *Diagnóstico socioambiental de la Cuenca del río Puyango*. Quito.

PRAS. (2015). *Guía metodológica para la construcción de Planes de Reparación Integral*. Quito: Meg Producción Gráfica.

Quinteros, R., & Silva, E. (1991). *Ecuador: Una nación en ciernes*. Quito: Abya Ayala.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio y la teoría política contemporánea*. México: UNAM.

Rajland, B., & Campione, D. (2005). *Estado, Política e Ideología*. Buenos Aires: Editorial Estudio.

Registro Oficial. (25 de Marzo de 2008). Registro Oficial No. 301. Quito.

Rengel, J. (1985). *Desarrollo nacional de la minería ecuatoriana*. Quito.

Roth, A. (2007). Fundamentos de Políticas Públicas. *Ciencia Política* .

Sacher, W., & Acosta, A. (2012). *La minería a gran escala en el Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: ABYA AYALA.

Salazar, C. (2010). La definición de Política Pública. *Bien Común* , 47-52.

Schrerkinger, I. (1990). *Impacto ambiental de la minería en Zaruma-Portovelo*. Quito: Fundación Natura.

Silva, G. (2008). La teoría del conflicto: Un marco teórico necesario. *Prologómenos. Derechos y Valores* , 29-43.

Sosa, E. (8 de Septiembre de 2009). *Rebelión*. Recuperado el 10 de Febrero de 2015, de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=91061>

Sousa, B. d. (2001). Los Nuevos Movimientos sociales. En CLACSO, *Observatorio Social de América Latina* (págs. 177-184). Buenos Aires: CLACSO.

Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Thezá, M. (2011). *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2015, de revues.org: <https://polis.revues.org/2110?lang=es#quotation>

Thoening, J. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública* , 19-36.

Unda, M. (2007). *¿Cada cual atiende su juego? Participación y cohesión social*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Universidad Autónoma de México. (s/f). Revista Mexicana de Ciencias Políticas. *Redalyc; Red de revistas de América Latina y el Caribe* , 42.

Valarezo, A. (2011). *Desastre ecológico de la cuenca binacional Puyango-Tumbes*. Machala: Machala S.A.

Varea, A., Barrera, C., Maldonado, A., Endara, L., & Real, B. (1997). *Ecologismo ecuatorial. Conflictos socioambientales y movimiento ecologista en el Ecuador*. Quito: Abya Ayala.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". *Revista Desafíos* , 149-187.

Vivero, L. (2010). Las políticas públicas como práctica de contrainsurgencia social. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Zulia* , 1-18.

Weber, M. (sf). El político y el científico. San Martín, Argentina: Universidad Nacional de General San Martín.

Weber, M. (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.

Zavaleta, R. (2009). *La autodeterminación de las masas*. Bogotá: CLACSO.

ANEXOS

ANEXO 1.

Artículos de la Constitución Política de la República del Ecuador relacionados con los Derechos de la Naturaleza

CAPÍTULO SÉPTIMO: DERECHOS DE LA NATURALEZA
<p>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.</p> <p>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 observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.</p> <p>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.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>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.</p> <p>Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.</p>
<p>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.</p> <p>Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.</p>
CAPÍTULO SEGUNDO: BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES
<p>Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.</p> <p>La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la</p>

responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.

3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.

4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.

5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. **Elaboración:** Propia

ANEXO 2.

Sistematización de problemas identificados y posibles soluciones (Taller de Construcción Participativa Portovelo)²¹.

SISTEMATIZACIÓN PROBLEMAS IDENTIFICADOS Y POSIBLES SOLUCIONES				
PROBLEMA	SOLUCIONES	LUGAR	RESPONSABLE	PRIORIDAD
CASO DE DISCAPACIDAD ADQUIRIDA POR ACCIDENTES MINEROS	Aplicar seguridad industrial	Portovelo	Empresas mineras	Alta
	Capacitación tecnificada especialización minera		ARCOM	
	Centros de capacitación	Distrito Minero	MAE	
	Regularización de la actividad		Defensa Civil	
	Centro de traumatología de especialidades		Bomberos	
	Seguro para accidentes laborales mineros		INIGEM	
Amenaza a las fuentes de agua de consumo	Ordenanzas de protección a la fuente	Cuenca alta	GADS	Alta
	Mancomunidades		MAE	
	Coordinación inter institucional para protección de las fuentes hídricas		ARCOM	
			SENAGUA	Alta
Daños provocados por la minería	Vigilancia y control por parte de las autoridades		ARCOM	Alta
	Regularización de actividad		SENAGUA	
	Aplicación de la ley ambiental		MAE	
	Reforestación de áreas intervenidas			
Compensación por daño ambiental	Socialización de la política pública de reparación		GADS	
	Compensación a familias afectadas por enfermedades			

²¹ (MAE, 2015, pág. 119)

	No existen sanciones ambientales			
Alto grado de contaminación en las etapas del proceso minero por falta de tecnificación	Seguridad laboral	Distrito Minero	MRL	Alta
	Control de cumplimiento de normas laborales		ARCOM	
	Capacitación técnica		MAE	
	educación ambiental		INIGEM	
	Control de cumplimiento de leyes ambientales		GADS	
Reubicación de 120 plantas de beneficio	Reubicación de plantas de beneficio	El Tablón	ARCOM, MAE	
Uso de mercurio	Estudios sobre impactos en la salud por uso de mercurio	Portovelo	MSP	Alta
	Reemplazo de tecnologías		MRNNR	

Fuente: PRAS 2015. **Elaboración:** propia

ANEXO 3.

Resumen del Plan de Acción de Reparación Integral del río Puyango²²

Tabla 2: Resumen del Plan de Acción de Reparación Integral en la Cuenca del Río Puyango

N.	Proyecto	Eje de la Reparación	Objetivo	Costo en dólares	Responsable	Co-ejecutor	Estado del proyecto
1	Diagnóstico socioambiental de la cuenca del río Puyango		Elaborar un Diagnóstico socioambiental de las condiciones físicas, biológicas, sociales y económicas de la cuenca del río Puyango	350.000	PRAS-MAE		Ejecutado
2	Valoración económica del daño originado por las fuentes de contaminación de la actividad minera registrados en la zona de estudio		Determinar el grado de afectación generado por las fuentes de contaminación originados por actividades mineras	70.000	PRAS-MAE		Ejecutado
3	Seguimiento al ordenamiento técnico ambiental minero del distrito Zaruma-Portovelo "Relavera Comunitaria El Tablón"	Garantías de No Repetición	Reducir la contaminación ocasionada por el inadecuado manejo de disposición de relaves por parte de las plantas de beneficio minero en la zona del Distrito Minero Zaruma-Portovelo.	1.594.634	PRAS-MAE		Ejecutado
4	Proceso de Educación y Sensibilización Ambiental en la cuenca del río Puyango	Garantías de No Repetición y Compensación	Lograr un cambio de actitud en los pobladores de la cuenca del río Puyango, para que actúen a favor del ambiente y disminuyan los impactos negativos sobre los recursos naturales	1.033.000	PRAS-MAE	GADS, instituciones educativas y asociaciones	Por ejecutar

²² Plan de Reparación Integral de la Cuenca del Río Puyango (MAE, 2015).

5	Reforestación en la zona de amortiguamiento de la Relavera Comunitaria El Tablón, cantón Portovelo, provincia de El Oro	Restauración	Reforestar con especies nativas, la zona de amortiguamiento de la relavera comunitaria ubicada en el sector de El Tablón, cantón Portovelo.	470.000	PRAS	Dirección Nacional Forestal	Por ejecutar
6	Remediación de fuentes de contaminación en la cuenca del río Puyango	Restauración	Proponer planes de remediación ambiental para diferentes tipos de fuentes de contaminación (pasivos mineros): minas, escombreras, terrazas aluviales, canteras, relaveras e infraestructura minera que afecta principalmente a fuentes hídricas y han sido abandonadas sin tomar medidas pertinentes para un cierre adecuado.	14.000.000	PRAS	ARCOM, titulares mineros y GADS	Por ejecutar
7	Restauración ecológica en la Cuenca del río Puyango	Restauración	Restaurar ecológicamente 12,05 hectáreas afectadas por la actividad minera (11 relaveras y 1 planta de beneficio abandonada), en la cuenca del río Puyango.	117.785,33	PRAS	ARCOM, titulares mineros y GADS	Por ejecutar
8	Restauración del componente suelo en la cuenca del río Puyango	Restauración	Restablecer áreas que fueron ocupadas por 22 pasivos mineros (relaves), mediante acciones que permitan una eficiente reparación de estas zonas	5.610.658,78	Estado ecuatoriano	Titulares mineros, GADS	Por ejecutar
9	Restauración del componente sedimentos de la cuenca del río Puyango	Restauración	Eliminar las 7 fuentes de contaminación (6 infraestructuras y 1 relave) a través de la colocación de un muro de gaviones	815.191	PRAS	INIGEMM, GAD de El Oro	Por ejecutar

10	Estudios epidemiológicos experimentales en la cuenca del río Puyango	Compensación	Establecer una relación entre las enfermedades más significativas de la zona de estudio y los efectos de las actividades socioeconómicas en la salud de la población del sector	80.000	PRAS	MSP, investigadores con especialidad en epidemiología social	Por ejecutar
11	Revitalización del Programa de Separación en la fuente y Recolección Diferenciada de Desechos Sólidos (PSFYRD), diseñado por el Programa Nacional de Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS) en colaboración con el GAD municipal de Puyango	Garantías de No Repetición	Revitalizar el Proyecto de SFYRD del PNGIDS en el cantón Puyango	100.000	PRAS	PNGIDS	Por ejecutar
12	Introducción para Modelos Espaciales	Seguimiento y monitoreo	Los tres objetivos de este proyecto son realizar los siguientes modelamientos: modelo de zonificación ecológica-económica, modelo de nicho ecológico y modelo de predicción de metales pesados en el sedimento	8.925	PRAS		En ejecución
13	Saneamiento de pasivos ambientales (botaderos) debido a la inadecuada disposición de desechos sólidos en la cuenca del río Puyango	Restauración	Ejecutar los Planes de Cierre Técnico y rehabilitar las áreas utilizadas por los botaderos	1.149.500	MAE	PNGIDS	Por ejecutar

14	Estudios geológico, minero, metalúrgico para el modelo técnico de gestión para un complejo industrial minero, distritos mineros: Ponce Enríquez y Zaruma-Portovelo	Garantías de No Repetición	Elaborar la cartografía temática a escala 1:10.000 en los distritos mineros que influyen en la salud de la cuenca del río Puyango-Tumbes (Geología, geomorfología, geohidrología, peligros geológicos, geotécnica)	11.737.803,53	MAE	INIGEMM	En ejecución
15	Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de control de ingreso y salida de materiales en las plantas de beneficio ubicadas en el distrito minero Zaruma-Portovelo	Garantías de No Repetición	Garantizar el desarrollo sustentable del sector minero, como sector estratégico de la economía nacional, fortaleciendo la regulación y control de las actividades mineras	1.731.685,04	MAE	ARCOM	En ejecución
16	Fomento de alternativas productivas sostenibles en los cantones de Las Lajas, Marcabellí, Balsas y Piñas de la provincia de El Oro, en la cuenca del río Puyango	Compensación	Fortalecer la actividad agropecuaria basada en la agroecología en los cantones de Las Lajas, Balsas y Piñas de la Provincia de El Oro, en la cuenca del río Puyango.	8.952.900	MAE	MAGAP	Por ejecutar
17	Monitoreo de calidad del agua en la cuenca del Puyango-Tumbes	Seguimiento y monitoreo	Determinar las cargas contaminantes de la cuenca del río Puyango	2.657.409	MAE	SENAGUA	En ejecución
18	Plan Nacional de Reforestación	Restauración	Establecer el marco operacional para la implementación de programas de restauración forestal que aporten de forma efectiva a la conservación, recuperación de los servicios ecosistémicos y al manejo sustentable de los recursos forestales; así como, al mejoramiento de la calidad de vida de la gente, el fortalecimiento del desarrollo humano y	5.654.470,60	Subsecretaría de Patrimonio Natural	Dirección Nacional Forestal, GADS provinciales	En ejecución

			económico, y la integración territorial				
19	Regularización, control y seguimiento ambiental del sistema de disposición de relaves de las plantas de beneficio del distrito minero Zaruma-Portovelo	Garantías de No Repetición	Disminuir las fuentes de contaminación, mediante la regularización y control del manejo de relaves	No determinado	SCA	Dirección Provincial de Ambiente de El Oro, GADS locales, Titulares mineros	En ejecución
20	Regularización, control y seguimiento ambiental de actividades productivas en la cuenca del río Puyango	Garantías de No Repetición	Verificar y controlar el estado de regularización ambiental de actividades productivas que se desarrollen en la zona de estudio	No determinado	SCA	Dirección de Ambiente El Oro, GADS locales, Titulares mineros	En ejecución
TOTAL				56.133.971,28			

Fuente: PRAS, 2015. **Elaboración:** Propia