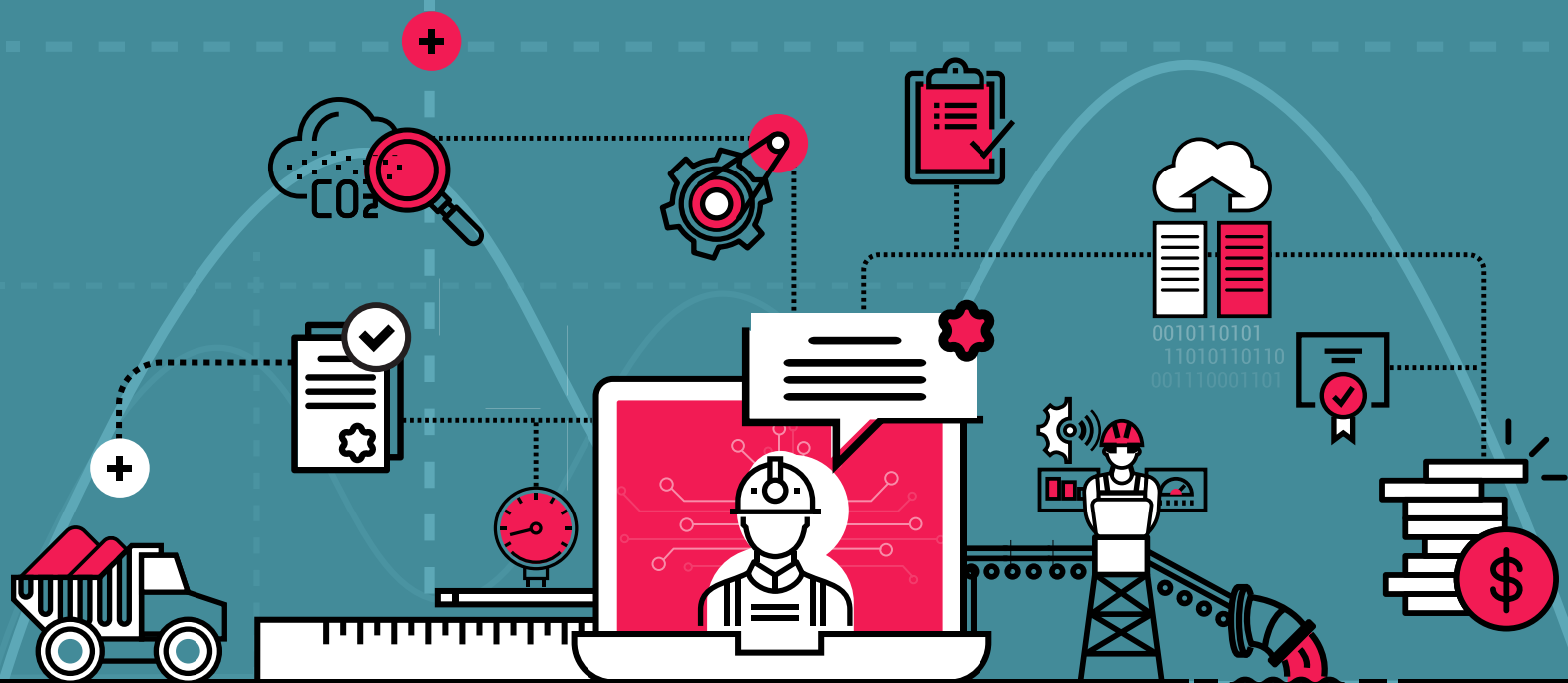


Estudio de caso

sobre la **gobernanza del sector minero**
en el **Ecuador**

María Dolores Almeida



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador

María Dolores Almeida



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por María Dolores Almeida, Consultora de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de la División y del programa "Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos", implementado por la CEPAL y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen los comentarios de Mauricio León, José Luis Lewinsohn, Cristina Muñoz y Rafael Poveda.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/56
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00582

Esta publicación debe citarse como: M. D. Almeida, "Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/56), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Introducción	11
I. Marco conceptual	13
II. Caracterización del sector minero ecuatoriano	17
III. Análisis de la gobernanza minera por fases o hitos decisionales	31
A. Fase I: 1990 a 2006	32
1. Contexto decisional	32
2. Variables a explicar	35
3. Análisis de la gobernanza para la atracción de inversiones.....	35
4. Análisis de la gobernanza para la distribución de rentas provenientes de recursos naturales no renovables	40
5. Análisis de la gobernanza sobre el impacto local y consulta	42
B. Fase II: 2007 a 2012	45
1. Contexto decisional	45
2. Variables a explicar	47
3. Análisis de la gobernanza para el control de las concesiones mineras e impacto local	48
4. Análisis de la gobernanza para tributación, distribución de rentas mineras y la inversión de recursos	56
C. Fase III: 2013 a mayo 2017	61
1. Contexto decisional	61
2. Variables a explicar	62
3. Análisis de la gobernanza para el desarrollo del sector privado y reducción de la carga tributaria	63
4. Análisis de la gobernanza para la distribución de rentas	72
5. Análisis de la gobernanza para impacto ambiental y social	73

D.	Fase IV – junio 2017 a marzo de 2019.....	76
1.	Contexto decisional y reglas institucionales.....	76
2.	Variables a explicar.....	78
3.	Análisis de la gobernanza para consulta, instituciones e impacto local	78
4.	Análisis de la gobernanza para el desarrollo del sector privado, tributación y distribución de rentas.....	83
IV.	Conclusiones y recomendaciones.....	87
	Bibliografía.....	93
	Anexos	97
	Anexo 1	98
	Anexo 2	100
	Anexo 3	101
	Anexo 4	102
	Anexo 5	103
	Anexo 6	104
	Anexo 7	106
	Anexo 8	109
	Anexo 9	112
	Cuadros	
	Cuadro 1 Modos de gobernanza	15
	Cuadro 2 Detalle de ventas anticipadas de petróleo al 31 de diciembre 2018	22
	Cuadro 3 Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, 1990 a 2006	33
	Cuadro 4 Principales cambios relacionados con licencias, 1990 a 2006	36
	Cuadro 5 Principales cambios sobre tributación en el sector minero, 1990 a 2006	37
	Cuadro 6 Principales empresas mineras extranjeras, 1990-2006.....	38
	Cuadro 7 Tipos de actores según la escala o nivel en que operan, 1990 a 2006	39
	Cuadro 8 Principales cambios en la distribución de rentas, 1990 a 2006.....	40
	Cuadro 9 Tipos de actores según la escala o nivel en que operan, 1990 a 2006	42
	Cuadro 10 Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, 2007 a 2012	46
	Cuadro 11 Tipos de actores según la escala o nivel en que operan para el otorgamiento de licencias y de impacto, 2007-2012	54
	Cuadro 12 Concesiones mineras antes y después del mandato minero.....	54
	Cuadro 13 Principales cambios en tributación en el sector minero, 2007 a 2012	57
	Cuadro 14 Principales cambios en la distribución de las rentas, 2007 a 2012	59
	Cuadro 15 Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, 2013 a mayo 2017.....	62
	Cuadro 16 Principales cambios en la tributación al sector minero, 2013 a mayo 2017	64
	Cuadro 17 Incentivos tributarios en el sector minero, a mayo 2017.....	66
	Cuadro 18 Reformas a los actos administrativos previos a la ejecución de actividades mineras y causales de caducidad establecidas en la Ley Minera (2009).....	73
	Cuadro 19 Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, junio 2017 a marzo 2019	77
	Cuadro 20 Estado de los proyectos estratégicos mineros a marzo 2019.....	83
	Cuadro 21 Principales cambios en la tributación del sector minero, junio 2017 a marzo 2019	84

Gráficos

Gráfico 1	Precios internacionales de los principales recursos naturales no renovables, 1997 a 2018	18
Gráfico 2	Variación de la inversión extranjera directa en el sector minero, 2000 a 2017.....	19
Gráfico 3	Vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a variaciones del precio del petróleo, 2000-2017	20
Gráfico 4	Evolución del coeficiente de la deuda pública agregada/PIB, 1990-2018.....	21
Gráfico 5	Saldo de la deuda pública externa agregada por acreedor, a diciembre de cada año	21
Gráfico 6	Recaudación neta de impuestos del sector minas y canteras por CIU 3 dígitos, 2002 a 2017	22
Gráfico 7	Participación del Estado en las rentas mineras, 1991 a 2017.....	23
Gráfico 8	Ingresos receiptados por la participación minera estatal, 2010 a abril 2018	24
Gráfico 9	Precio del barril de petróleo, FBKF del SPNF y transferencias a gobiernos subnacionales, 1990 a 2017.....	25
Gráfico 10	Evolución índices de pobreza y desigualdad, 2007-2018	25
Gráfico 11	Gini en gobiernos subnacionales con y sin transferencias de recursos naturales no renovables, 2000 a 2016	26
Gráfico 12	Participación del PIB minero respecto del PIB total, 1999-2016	26
Gráfico 13	Participación de las exportaciones mineras en relación con las exportaciones totales.....	27
Gráfico 14	Diferencia entre producción y exportación de oro, 2005 a 2017	28
Gráfico 15	Número de personas dedicadas a la explotación de minas y canteras por provincias, 2010	28
Gráfico 16	Evolución del empleo minero, 2007 a 2017.....	29
Gráfico 17	Inversión extranjera directa en el sector minas y canteras, 2007 a 2012	56
Gráfico 18	Inversión extranjera directa en el sector minas y canteras, 2013 a 2017.....	70

Diagramas

Diagrama 1	Modelo de análisis de la gobernanza minera.....	13
Diagrama 2	Modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales	15
Diagrama 3	Priorización en los cambios de las reglas institucionales, 1990 a 2006	35
Diagrama 4	Actores por capacidad de influencia para la atracción de inversiones, licencias y reformas tributarias	38
Diagrama 5	Actores por capacidad de influenciar en la redistribución de rentas, 1990 a 2006.....	41
Diagrama 6	Actores por capacidad de influenciar en impacto local y consulta, 1990 a 2006	44
Diagrama 7	Priorización en los cambios de reglas institucionales, 2007 a mayo 2013.....	48
Diagrama 8	Actores por capacidad de influenciar en impacto local, 2007 a 2012	53
Diagrama 9	Actores por capacidad de influenciar en la redistribución de rentas e inversión de recursos, 2007 a 2012	60
Diagrama 10	Priorización en los cambios de las reglas institucionales, 2013 a mayo 2017.....	62
Diagrama 11	Factores que influyen en la atracción de inversiones.....	63
Diagrama 12	Nueva forma de cálculo del impuesto ingresos extraordinarios, 2013 a mayo 2017	65
Diagrama 13	Actores por capacidad de influencia en el desarrollo del sector privado y reducción de la carga tributaria, 2013 a mayo 2017.....	69
Diagrama 14	Actores por capacidad de influencia en el impacto local, 2013 a mayo 2017	76
Diagrama 15	Priorización en los cambios de reglas institucionales, junio 2017 a marzo 2019.....	78

Diagrama 16	Actores por capacidad de influencia en decisiones para gobernanza para consulta, instituciones e impacto local, junio 2017 a marzo 2019	82
Diagrama 17	Actores por capacidad de influencia en decisiones para el desarrollo del sector privado, tributación y distribución de rentas, junio 2017 a marzo 2019.....	85

Mapas

Mapa 1	Catastro minero al 2016.....	70
Mapa 2	Áreas archivadas con el catastro minero de 2016.....	71
Mapa 3	Catastro minero depurado al 2017	71

Acrónimos

ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minero
ALC	América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
BCE	Banco Central del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CNDVS	Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y Soberanía
CODIGEM	Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero Metalúrgica
DINAGE	Dirección Nacional de Geología
DINAMI	Dirección Nacional de Minería
EPE	Empresas Públicas Estatales
EPEs	Empresas Públicas Estatales
ENEMDU	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo
FBKF	Formación bruta de capital fijo
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
EITI	Iniciativa para la transparencia de las Industrias Extractiva
INEMIN	Instituto Ecuatoriano de Minería
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MAE	Ministerio del Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PATRA	Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental
PRODEMINCA	Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental
SPNF	Sector Público no Financiero
UAM	Unidad Ambiental Minera

Resumen

El sector minero ecuatoriano se encuentra concentrado en la pequeña minería y la artesanal. Recién en los últimos años se han iniciado cinco megaproyectos mineros. En las últimas tres décadas, la gobernanza del sector ha sido un proceso complejo y polarizado. Los principales problemas colectivos que han enfrentado los diferentes gobiernos han estado relacionados con la necesidad de obtener recursos de la extracción de recursos no renovables para reducir la pobreza y cómo hacerlo de una manera ambiental y socialmente responsable.

Si bien esta problemática ha estado presente en todas las fases analizadas, las soluciones que se dieron han variado dependiendo del contexto político, económico y social; así como de la capacidad de influencia y recursos con los que contaban los diferentes actores. El modo de gobernanza ha variado de un “modo de mercado” durante 1990-2006, que buscó reducir la presencia y apropiación de las rentas por parte del Estado, a un “modo jerárquico” entre 2007 y 2012, donde el Estado fortalece su rol rector e incrementa la apropiación de la renta, inclusive en desmedro de la participación de los gobiernos subnacionales, y a partir de 2013 nuevamente a un “modo de mercado”, que buscó incrementar la participación del sector privado para atraer inversión extranjera directa y flujos de divisas a la economía.

Los resultados del cambio en las reglas institucionales han sido diversos. En particular, la flexibilización tributaria y de los requisitos para el otorgamiento de concesiones han logrado atraer la inversión privada, pero han terminado incrementando la conflictividad social relacionada con la consulta previa e informada y los impactos ambientales.

El caso ecuatoriano pone en evidencia la importancia del rol regulador y de control que debe tener el Estado en el sector minero, pero también que es necesario atraer la inversión extranjera directa de tal forma que bajo pautas precisas promueva el desarrollo equitativo del país, lo que debe realizarse de manera concertada con las comunidades y velando por la sostenibilidad ambiental, para de esta manera aportar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Introducción

El presente estudio tiene por objetivo principal analizar el proceso de gobernanza del sector minero en el Ecuador durante el período comprendido entre 1990 al 2018. Dados los importantes hitos de transformación que se observan en este período en el sector minero, se dividió el análisis en cuatro subperíodos o fases:

- **Fase I – Promercado y consulta a pueblos indígenas (1990 a 2006):** se crearon las bases e incentivos para atraer inversiones del sector privado bajo un esquema de libre mercado. Por otra parte, se introdujo la consulta a pueblos indígenas previa a la explotación de recursos naturales en sus territorios.
- **Fase II – Superciclo de las materias primas (2007 a 2012):** ante la proliferación de las concesiones y de la conflictividad por impactos ambientales y sociales se convocó al “Diálogo Minero” y se expidió el “Mandato Minero”; se crearon las bases de la institucionalidad minera y la explotación minera a gran escala; y, se reformó la asignación entre niveles de gobierno de los ingresos fiscales provenientes de los recursos no renovables. El boom de precios del petróleo se tradujo en un fuerte crecimiento de la inversión pública. Se inician los procesos de negociación de los contratos de explotación de Mirador y Fruta del Norte y se crea la empresa pública Ecuador Estratégico para dar capacidad al gobierno central de intervenir con infraestructura en las áreas de influencia donde se presenta la actividad de explotación de recursos no renovables. Al final del período se firmó el contrato de explotación de Mirador.
- **Fase III – Post superciclo de las materias primas (2013-mayo 2017):** ante la caída de los precios del petróleo y la desaceleración de la economía, el país reforzó su apoyo para atraer la inversión extranjera de la gran minería como fuente de recursos vía pago de regalías anticipadas y de financiamiento público. Se continuó fortaleciendo la institucionalidad estatal con la creación del Ministerio de Minas y mediante la presencia del gobierno central como beneficiario y ejecutor de las rentas de los recursos no renovables en los territorios a través de la empresa pública Ecuador Estratégico, en desmedro de las transferencias a los gobiernos subnacionales.

- **Fase IV– Débil gobernabilidad y retorno al promercado (junio 2017- marzo 2019):** ante un contexto de débil gobernabilidad después del cambio de gobierno de mayo del 2017 y de altas necesidades de financiamiento, el gobierno entrante apostó por fortalecer el rol del sector privado como motor de la economía. Se redujo la presencia del gobierno central en la gestión minera. Simultáneamente, mediante una consulta popular a nivel nacional se prohibió la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos y en otra consulta popular realizada en el cantón Girón su población se pronunció en contra de la explotación minera en su territorio y donde se desarrolla el Proyecto Loma Larga (ex Proyecto Quimsacocha).

Para cada una de estas fases se buscó: i) entender el contexto económico, institucional y cognitivo en el que se desarrolló la gobernanza de los recursos naturales no renovables, en general, y de la minería, en particular y ii) reconstruir la cronología y las fases del proceso decisional de la gobernanza de la minería, mediante la identificación de los principales hechos o hitos de transformación en las reglas institucionales en el período señalado.

Las principales preguntas que guiaron el análisis de cada una de estas fases fueron las siguientes:

- ¿Cuáles fueron los factores y actores que determinaron los cambios en las reglas institucionales del sector minero? ¿Fue un proceso que nació de la sociedad, del Estado, o de compromisos o agendas internacionales?
- ¿Qué ideas y valores están en disputa alrededor del sector minero?
- ¿Cómo afectó el cambio en el contexto internacional de los precios de los *commodities* (*boom* y *caída*) en las reglas institucionales del sector minero?
- ¿En qué grado las soluciones de gobernanza del sector minero en el Ecuador han estado basadas en el rol central del Estado?
- ¿Se puede decir que los hechos/hitos de gobernanza en el sector minero guardan coherencia con los ODS?

Para dar contestación a estas preguntas, el presente estudio se desarrolla en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta el marco conceptual para el análisis del proceso de gobernanza de los recursos naturales no renovables. El segundo capítulo caracteriza el sector minero en el Ecuador en cuanto a su aporte a la economía del país. El tercer capítulo analiza la gobernanza minera para cada una de las fases o hitos decisionales previamente definidos, examinando las interacciones entre actores, los recursos que movilizan y la cadena causal que contribuye a explicar los cambios en reglas institucionales del sector minero. El cuarto capítulo presenta las principales conclusiones para contribuir a la generación de conocimiento y bases valorativas para apoyar el diálogo entre los diferentes actores y la generación de procesos de aprendizaje para el diseño de futuras políticas públicas mineras orientadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

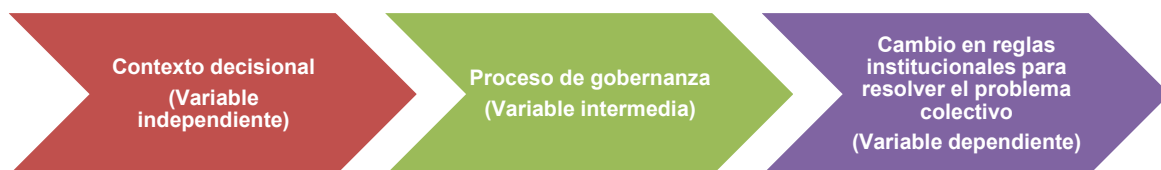
I. Marco conceptual

En esta sección se presentan los principales conceptos del modelo de análisis de la gobernanza de los recursos naturales formulado por la División de Recursos Naturales de la CEPAL (León y Muñoz, 2019).

Se define a la gobernanza de los recursos naturales como: “gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso o conservación), que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados” (León y Muñoz, 2019).

Conforme a lo establecido en el modelo analítico de gobernanza de los recursos naturales, ante la presencia de un problema colectivo que se enmarca en un contexto político-social determinado (variable independiente) que pueden haber influenciado directa o indirectamente en las acciones/decisiones e interacciones entre los actores (variables intermedias) para que se den cambios en las reglas instituciones para dar solución a la problemática (variable dependiente). También hay que considerar que lo que es un problema para unos actores puede no serlo para otros y la problematización puede cambiar en el tiempo y según el contexto decisional (véase el diagrama 1) (León y Muñoz, 2019).

Diagrama 1
Modelo de análisis de la gobernanza minera



Fuente: Adaptación de León y Muñoz (2019) sobre la base de Hufty (2011).

En este marco conceptual, las reglas institucionales son las estructuras y reglas formales explícitas; generalmente formalizadas jurídicamente; y, también las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Los cambios en las reglas institucionales se dan ante la presencia de un problema colectivo y se constituyen en la variable dependiente a explicar (León y Muñoz, 2019).

El problema colectivo refleja la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere de la acción colectiva, es decir, que trasciende la esfera individual. Es una construcción social y política que dependerá de las percepciones, representaciones, valores, ideas, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso. Lo que es un problema para unos actores puede no serlo para otros y la problematización puede cambiar en el tiempo (León y Muñoz, 2019).

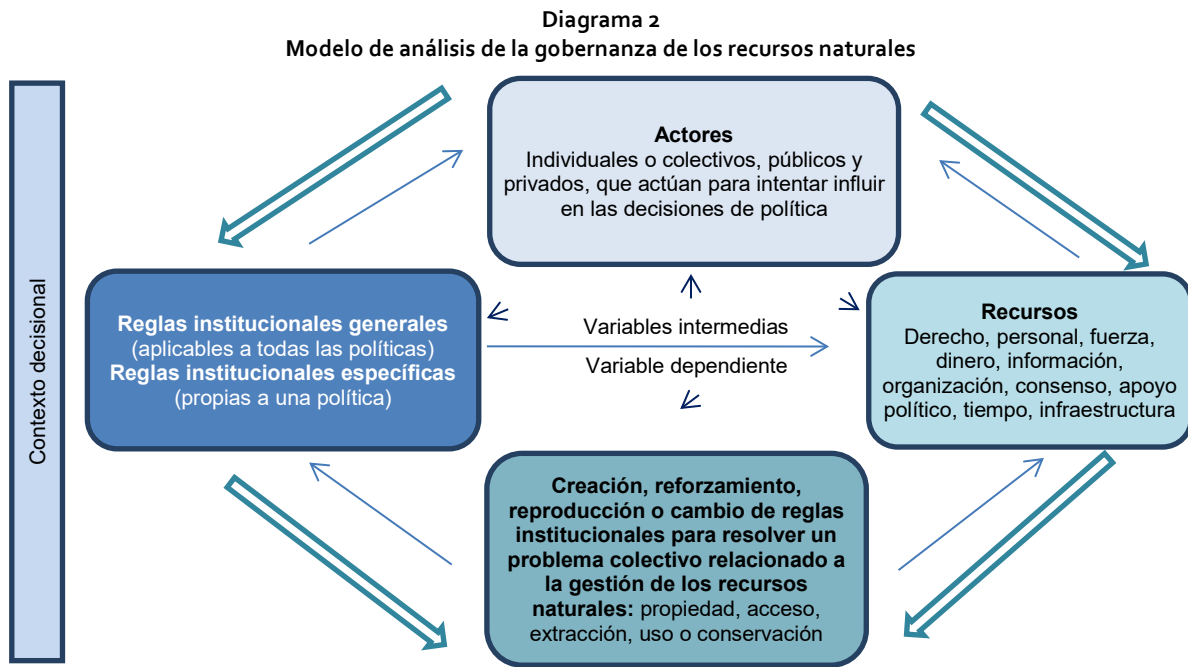
La problematización está enmarcada dentro de un contexto político-social determinado, que de acuerdo con Dente y Subirats (2014), es el conjunto de elementos estructurales o contingentes que influyen en el proceso decisional bajo estudio y que no pueden ser modificados por los actores. Sin embargo, el contexto condiciona, pero no determina necesariamente las decisiones, en el sentido de que los actores son capaces de incidir en ellas. Por lo tanto, es importante estudiar cómo afecta el contexto en el proceso decisional que se estudia y a través de qué mecanismos y actores incide, así como la situación de estabilidad o cambio del contexto decisional: absoluta estabilidad, cambio previsible, cambio turbulento. El contexto puede ser económico, institucional y cognitivo¹ (León y Muñoz, 2019).

En el marco del contexto decisional, los actores tienen capacidad de agencia, es decir, de hacer las diligencias conducentes al logro de un fin. La cuestión es cuál de ellos tiene más poder que otros para terminar condicionando la decisión. Los actores pueden clasificarse según los objetivos que persiguen, los roles que juegan, la lógica de actuación y la escala o nivel en que operan (para mayor detalle, véase el anexo 1) (León y Muñoz, 2019). Una vez identificados los actores, estos se pueden clasificar de acuerdo con su grado de influencia en los cambios de las reglas institucionales en función de sus objetivos, roles y recursos. Se clasificará a los actores en:

- actores claves son aquellos cuyo apoyo o participación es indispensable para alcanzar los objetivos esperados o que pueden bloquear (capacidad de veto);
- actores primarios pueden influir significativamente en el proyecto;
- actores secundarios son aquellos que sólo participan en forma indirecta o temporal.

Estos actores tienen reglas institucionales formales o informales que determinan la disponibilidad de recursos (jurídicos, económicos, apoyo político, cognitivo, confianza, etc.) y la viabilidad de que los movilicen para incidir en el proceso decisional. Estas reglas pueden crear oportunidades o limitar las oportunidades de los actores para participar o influir en la política pública. Las reglas institucionales pueden ser generales, es decir, para todas las decisiones de política pública (ejemplo, las normas constitucionales, el estatuto jurídico de la administración pública, etc.); o específicas, es decir, propias de cada política pública (Ley de Minería, la COOTAD, etc.). Los actores pueden interactuar con modalidades de confrontación, negociación o colaboración; y lo pueden hacer en espacios técnicos (ejemplo, un consejo consultivo), políticos (ejemplo, el Congreso de la Nación o la Asamblea Legislativa), sociales (ejemplo, una asamblea comunitaria) o institucionales (ejemplo, Consejo de ministros) (León y Muñoz, 2019).

¹ Ejemplos de contexto cognitivo son: valores sociales o ideas alrededor de los recursos naturales (soberanía sobre los recursos naturales, libre empresa o el libre mercado, etc.).



Fuente: Adaptado por (León y Muñoz, 2019) con base en Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone (2012).

El tipo de interacciones entre los actores, quién es responsable y quién ejerce principalmente la autoridad determina el modo de gobernanza. Los modos de gobernanza permiten analizar la manera predominante de interrelación entre los actores. Se pueden clasificar en: de mercado, jerárquica y en red. Aunque estos modos de gobernanza son teóricamente útiles para describir diferentes tipos de interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, varios de ellos pueden coexistir de hecho (León y Muñoz, 2019).

Cuadro 1
Modos de gobernanza

	De mercado	Jerárquica	En red
Base de las relaciones	Contrato y derechos de propiedad	Relación de empleo	Intercambio de recursos
Grado de dependencia	Independiente	Dependiente	Interdependiente
Medio de intercambio	Precios	Autoridad	Confianza
Medios de resolución de conflictos y coordinación	Regateo y las cortes	Reglas y mando	Diplomacia
Cultura	Competencia	Subordinación	Reciprocidad

Fuente: León y Muñoz, 2019 con base en Rhodes (1999: xviii), en Gerry Stoker (ed.), *The New Management of British Local Level Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Citado en Kjaer (2004: 42), *Governance: Key Concepts*, Cambridge: Polity Press.

II. Caracterización del sector minero ecuatoriano

La minería en el Ecuador tiene sus antecedentes en la época precolombina, se ha desarrollado desde la época de la colonia y ha cobrado mucha importancia en los últimos años. En el Ecuador existen minas de oro, plata, cobre y otros minerales no metálicos, aunque históricamente su producción ha sido de pequeña minería y minería artesanal y recién en los últimos años existen proyectos mineros a gran escala pero que aún se encuentran en fase de exploración o construcción y que entrarán en operación en 2019 y 2020. No obstante, no ha estado exento de conflictividad ambiental y social que en gran parte proviene de la minería informal e ilegal. Estos problemas y conflictos de interés entre los diferentes actores han llevado a una serie de cambios en las reglas institucionales en el sector para intentar solucionarlos.

Las primeras regulaciones mineras en el Ecuador datan de la colonia cuando se promulgó la Ordenanza de Minería de Nueva España de 1753 que estableció que la Corona española tenía la exclusividad de la explotación de las minas y restringió el laboreo de minas y el acceso de capitales provenientes de otras potencias coloniales. Esta legislación implementó un sistema concesional sujeto al pago de regalías equivalente a un quinto de la producción y el trabajo continuado por un número mínimo de operarios (pueblo de mina). En 1829, el Decreto de Bolívar determinó que “las minas de cualquier clase le corresponden a la República, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan”, abriendo la posibilidad a que se conciesen las minas (Carrión, 2017, pág. 102).

Posteriormente, en el Código de Minería del Ecuador de 1869 y su reforma de 1892 se ratificó el dominio estatal sobre el subsuelo, el pago de una patente anual, reintrodujo las regalías como condición previa para conservar la concesión minera, estableció las servidumbres de superficie para facilitar las actividades mineras y la exención de todo impuesto por 25 años. Estas normativas otorgaban la libre prospección a particulares siempre y cuando paguen los derechos de ley, lo que atrajo a inversionistas extranjeros interesados en la exploración de yacimientos auríferos (Carrión, 2017, pág. 112).

La primera empresa extranjera que se dedicó a la extracción minera en el Ecuador fue *South American Development Company* (SADCO) cuya actividad se desarrolló en Portovelo en la provincia del Oro hasta 1950, cuando abandonó el país. Sin embargo, la minería en Portovelo no se redujo, enseguida se creó en 1951 la Compañía Industrial Minera Asociada (CIMA) con capital local que operó hasta 1978. Posteriormente, surgen invasiones de mineros y cobra auge la llamada “minería artesanal” y la “informal” que persiste hasta el presente (GAD de Portovelo, 2010).

En la década de los setenta se redescubrió un segundo gran yacimiento mineral, la mina Nambija en Zamora Chinchipe. Sin embargo, por las precarias condiciones de la zona y el difícil acceso a las canteras, la explotación minera se dio de forma muy tradicional. En 1974, se expidió la Ley de Fomento Minero que estableció que las minas pertenecían al Estado y eran inalienables e imprescriptibles, pero en 11 años de aplicación de esta Ley no existió un adecuado desarrollo del sector (Quezada, 2016).

En 1974 se promulgó la Ley de Fomento Minero² que ratificó la propiedad estatal del subsuelo y los metales; y estableció las características necesarias para ser considerada la minería empresarial, la pequeña minería y la minería aluvial (IFA, 2016, pág. 128).

Durante los ochenta, se desarrollaron muchas actividades de minería artesanal y de pequeña escala en Portovelo, Ponce Enrique y Nambija, pero también de minería informal. La única operación a escala comercial fue la mina de Portovelo en Zaruma (oro y plata) que era operada por una empresa privada. Cuando la concesión de Portovelo expiró, ésta se revirtió al Estado y la mina fue invadida por mineros informales. El gobierno intentó concesionarla sin éxito debido a varios conflictos laborales y sociales (Quezada, 2016).

En 1985 se derogó la Ley de Fomento Minero y se decretó la Ley de Minería³, en la cual se ratificó el dominio inalienable e imprescriptible de los yacimientos mineros; se creó el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN) como encargado de la política minera en el país, se establecieron regalías que iban desde el 1% hasta el 3% para el Estado, se reguló el sistema de concesiones y los derechos mineros, se crearon una serie de incentivos tributarios y se eliminó la definición de la pequeña minería, entre otros cambios.

En el período de análisis (1990-2018), el país ha enfrentado las variaciones del ciclo de precios de los principales recursos naturales no renovables, especialmente del petróleo que es el principal producto de exportación del Ecuador (véase el gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia con base en información BCE (2018).

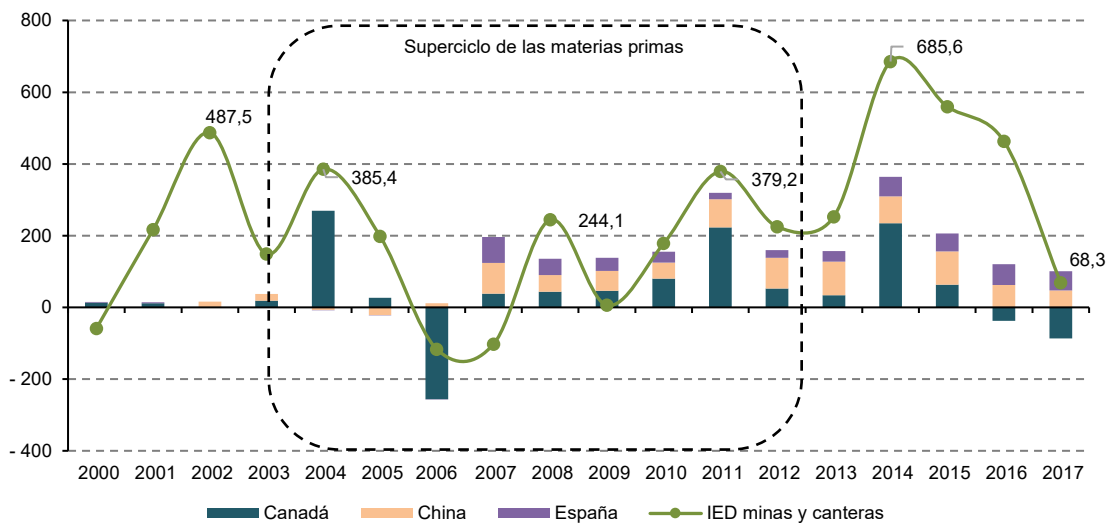
² Decreto No. 101 del 24 de enero de 1974 publicado en el Registro Oficial 484 del 31 de enero del mismo año.

³ Registro Oficial 255 del 22 de agosto de 1985.

El auge de los precios de los *commodities* se inició a finales de la década de los noventa, pero sobre todo a partir de 2003 hasta 2012 (Jiménez, Hanni, & Ruelas, 2018), período durante el cual el país se benefició del mismo e incrementó significativamente su inversión pública. No obstante, a raíz de la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, que se da a partir del 2013, la economía ecuatoriana, al estar dolarizada, también mostró su alta vulnerabilidad y el impacto que esto tuvo en todos los sectores.

La inversión extranjera directa (IED) en el sector minero ha tenido un comportamiento volátil entre 2000 y 2017 debido principalmente a los diferentes cambios en los marcos legales que se han implementado en el sector. Es así como fruto de las reformas realizadas en el 2000 a la Ley de Minería vigente desde 1991, se logró incrementar la IED hasta USD\$ 487,5 millones. En el 2006 y 2007, se dio un proceso de desinversión debido a las reformas a la Ley de Hidrocarburos que otorgaba al Estado el 50% de los excedentes en los ingresos como resultado del incremento no previsto en el precio internacional del petróleo. En tanto que después de la crisis financiera internacional, el *default* "selectivo" que hizo el país y de la implementación del Mandato Minero casi se vuelve nula en el 2009 para recuperarse después de la expedición de la nueva Ley Minera. De igual manera, se observa que a partir del 2013 se incrementó la IED hasta llegar a USD\$ 685,6 millones en 2014, debido a la cantidad de concesiones que el gobierno otorgó a empresas extranjeras, especialmente canadienses y chinas. No obstante, en los últimos años se da una fuerte caída, llegando en el 2017 a USD\$ 68,3 millones. Cabe destacar, que la IED del sector minero provino principalmente de Canadá, aunque en los últimos años ha tendido a disminuir tomando importancia la IED de China y España.

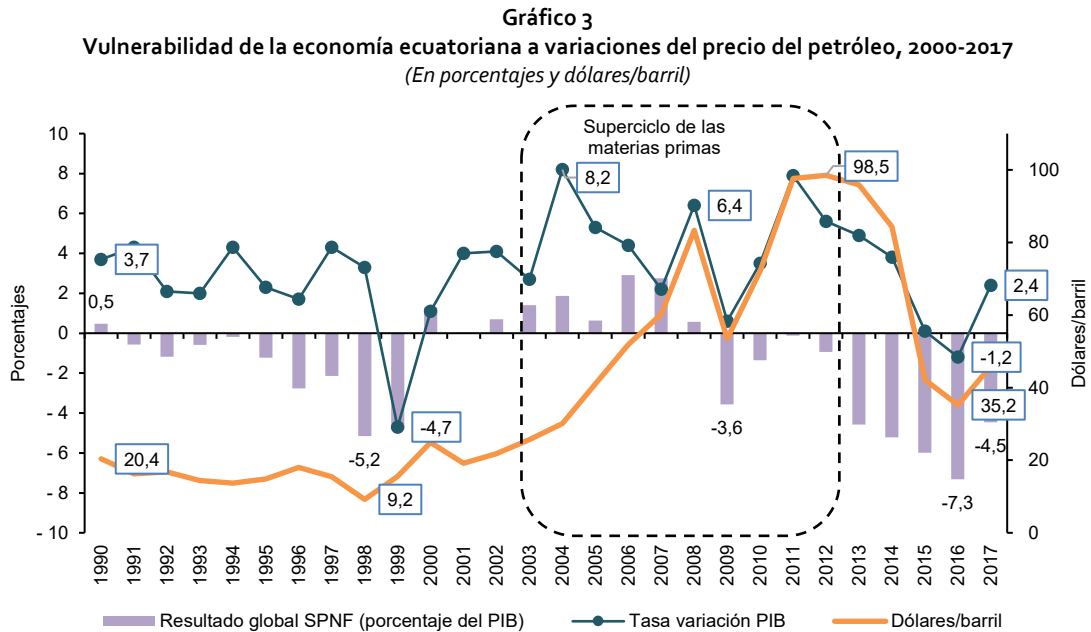
Gráfico 2
Variación de la inversión extranjera directa en el sector minero, 2000 a 2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información BCE (2018).

Si bien los ingresos de la explotación de los recursos naturales no renovables provienen principalmente del sector petrolero y en menor medida del sector minero, en los últimos años ha empezado a tomar importancia. Durante el periodo de 1990 al 2017, el Sector Público no Financiero (SPNF) presentó resultados globales negativos, con excepción del período del 2000 al 2008 donde se registraron superávits globales. Antes del superciclo de las materias primas de 2003-2012, los déficits globales más altos se dieron en 1998 (-5,2% del PIB) cuando cayó el precio del petróleo hasta 9,2 USD

por barril y en 2009 (-3,6% del PIB) explicado en gran parte por la crisis financiera. Entre 2010 y 2012, el déficit fiscal del SPNF se redujo sustancialmente hasta casi llegar al equilibrio fiscal debido al aumento del precio del petróleo que llegó a valores cercanos a los USD 100 por barril en 2012 y a una mayor recaudación tributaria que ayudaron a que la situación fiscal registre mejores resultados. Después del superciclo, el déficit global volvió a incrementarse alcanzando su nivel más alto en 2016 con un déficit de -7,3% del PIB, explicado principalmente por la fuerte inversión pública de megaproyectos que se estaban ejecutando y a la caída del precio del petróleo que bordeó los USD 35,2 por barril.

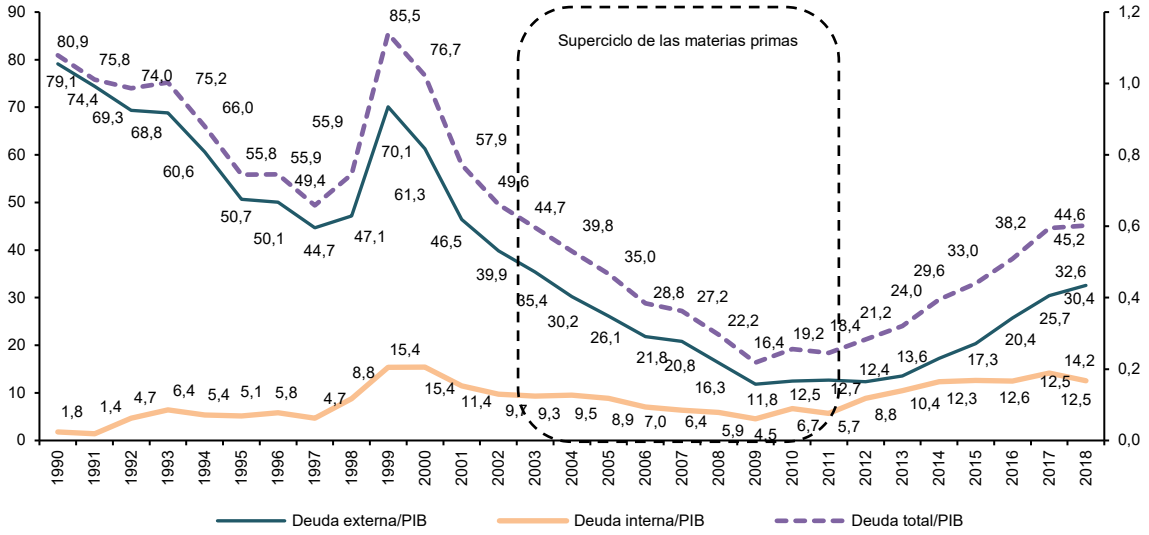


Fuente: Elaboración propia con base en información BCE (2018).

Los déficits públicos incrementaron las necesidades de financiamiento del SPNF, los mismos que fueron cubiertas con contrataciones de deuda pública externa e interna, así como por otros pasivos (deuda flotante, ventas anticipadas de petróleo y la variación de los depósitos del SPNF). Durante el período 1990-2018, el saldo de la deuda pública ecuatoriana con relación al PIB disminuyó sustancialmente hasta el año 2009 para luego volver a retomar una tendencia creciente. En 1990 esta relación era del 80,9% del PIB reduciéndose hasta el 16,4% en 2001 debido a la implementación de reglas macrofiscales que limitaban el gasto y el endeudamiento público; así como a procesos de reestructuración de deuda realizados en 2006 (Bonos Brady) y 2009 (Bonos global 2012 y 2030). A partir del fin del superciclo de las materias primas, la deuda pública vuelve a incrementarse hasta llegar al 45,2% del PIB en 2018.

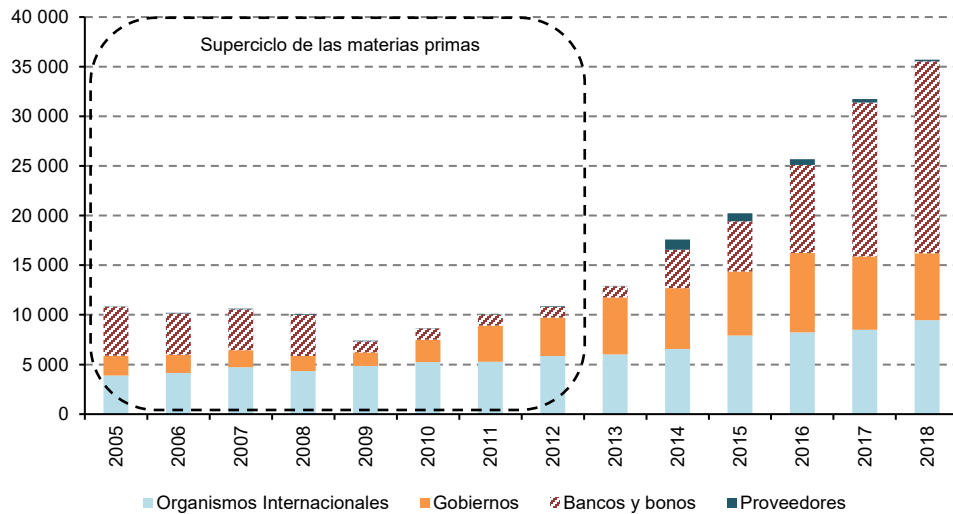
A partir de la crisis internacional de 2008 y con el fin del súper ciclo de materias primas, se inició la apertura a mercados internacionales con la emisión de bonos soberanos (incluye dos emisiones de bonos de Petroamazonas en 2017) y de líneas de créditos con gobiernos, convirtiéndose éstas en las principales fuentes de financiamiento excepcional para el Sector Público No Financiero. Al 31 de diciembre de 2018, la deuda externa bilateral con la República de China alcanzó los USD 6.796,4 millones (6,2% del PIB) que lo convierte el principal acreedor de la deuda bilateral.

Gráfico 4
Evolución del coeficiente de la deuda pública agregada/PIB, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con base en boletines de deuda pública MEF (2018).

Gráfico 5
Saldo de la deuda pública externa agregada por acreedor, a diciembre de cada año
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en boletines de deuda pública MEF al 31 de diciembre 2018.

Adicionalmente a lo contabilizado como deuda pública, el país realizó operaciones de financiamiento adicionales a las que tradicionalmente se venían realizando, entre las que se cuentan los créditos de apoyo a la Balanza de Pagos con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), canje de las asignaciones extraordinarias de derechos especiales de giro (DEG) del FMI y la venta anticipada de crudo.

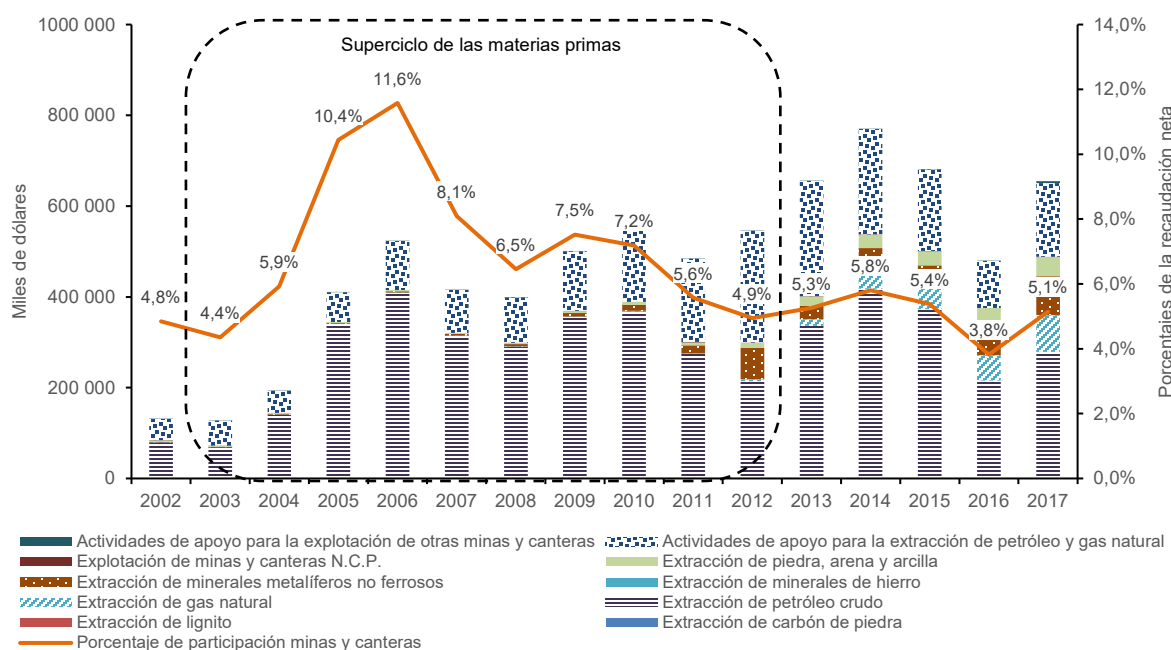
Cuadro 2
Detalle de ventas anticipadas de petróleo al 31 de diciembre 2018
(En millones de dólares)

Contrato	Producto	Monto contratado	Monto desembolsado	Monto amortizado	Saldo pendiente
PETROCHINA	Crudo	1 000,00	1 000,00	1 000,00	-
PETROCHINA	Crudo	1 000,00	1 000,00	1 000,00	-
PETROCHINA	Crudo	2 000,00	2 000,00	2 000,00	-
UNIPEC	Crudo	700	700	700	-
UNIPEC	Crudo	2 400,00	2 400,00	2 400,00	-
PETROTAILANDIA	Crudo	2 500,00	2 055,00	1 984,36	70,64
PETROTAILANDIA	Crudo	600	600	320	280
OMAN	Derivados	300	300	240	60
Total		10 500,00	10 055,00	9 644,36	410,64

Fuente: Elaboración propia con base en boletines de deuda pública MEF al 31 de diciembre 2018.

Con respecto al aporte de la recaudación neta de impuestos del sector minas y canteras al 2017, este sector representó el 5,1% de la recaudación total y el 0,64% del PIB. A mayo de 2018, existían alrededor de 5.975 contribuyentes activos, de los cuales el 58,9% estuvieron registrados en la actividad de extracción de otros minerales metalíferos no ferrosos; el 17,4% en el sector de extracción de piedra, arena y arcilla; el 6,7% en actividades de apoyo para la extracción de petróleo y gas natural; el 6,5% en actividades de apoyo para la explotación de otras minas y canteras; el 2% en extracción de petróleo; el 1,9% en extracción de minerales de hierro; y el resto en extracción de otros minerales. Para mayor información, ver anexos 2 y 3.

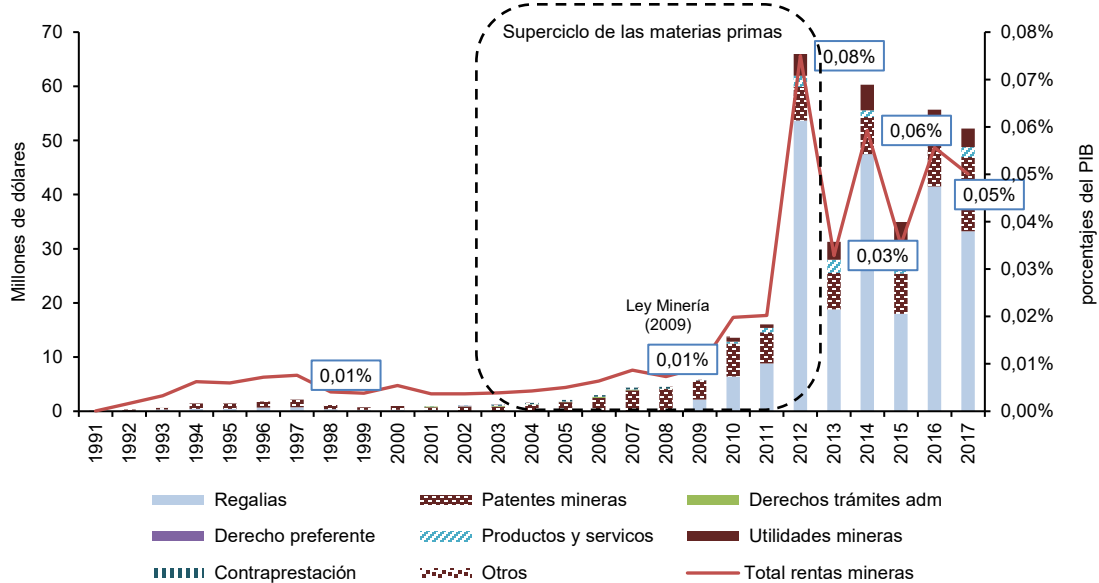
Gráfico 6
Recaudación neta de impuestos del sector minas y canteras por CIU 3 dígitos, 2002 a 2017
(En miles de dólares y en porcentajes de la recaudación total)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Rentas Internas (SRI) (2018).

Los ingresos receptados por la participación minera del Estado comprenden las regalías, las patentes de conservación, los recursos de autogestión y las utilidades mineras. Entre 1991 al 2017, las rentas mineras generaron recursos por apenas 0,02% del PIB, en promedio. Es importante señalar que en los primeros años del superciclo de las materias primas, el Estado casi no se benefició de estas rentas debido al modelo de atracción de inversiones que eliminó las regalías y redujo a su mínima expresión el pago de patentes mineras. A partir de la expedición de la Ley de Minería de 2009, se observó un incremento substancial de la participación del Estado llegando a alcanzar el 0,08% en 2012. A partir del 2013, se realizaron una serie de reformas legales para reducir la carga tributaria del sector minero con el objetivo de atraer a la gran minería, lo que provocó al inicio una reducción de la participación del Estado en las rentas mineras (0,03% del PIB en 2013) pero que luego fue compensada con el pago de regalías anticipadas de megaproyectos mineros que fueron concesionados (0,05% del PIB en 2017). Para mayor detalle, véase el anexo 4.

Gráfico 7
Participación del Estado en las rentas mineras, 1991 a 2017
(En millones de dólares y en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central del Ecuador (2018) y de ARCOM (2018).

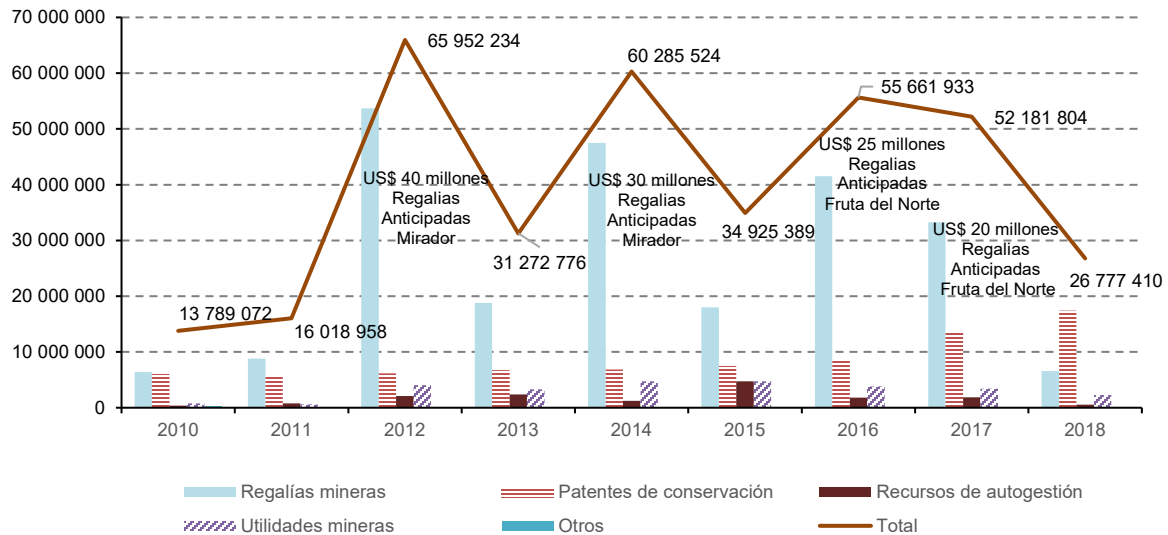
A partir del 2012, se incrementaron sustancialmente el pago de regalías, y de patentes mineras; el resto de los ingresos provinieron de la recaudación por productos y servicios y utilidades mineras. La evolución de estos ingresos estuvo marcada por el pago de las regalías anticipadas de los grandes proyectos mineros como fueron: Mirador⁴ que entregó USD\$ 40 millones en 2012 y USD\$ 30 millones en 2014; el proyecto Fruta del Norte⁵ que entregó un total de USD\$ 65 millones en regalías anticipadas entre 2016 y diciembre de 2018⁶.

⁴ El proyecto minero Mirador, ubicado en Zamora Chinchipe es operado por Ecuacorriente S. A.

⁵ El proyecto minero Fruta del Norte, ubicado en Zamora Chinchipe es operado por Lundin Gold.

⁶ <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/14/nota/7099110/ecuador-recibe-otros-20-millones-regalias-mineras-anticipadas-fruta>.

Gráfico 8
Ingresos receptados por la participación minera estatal, 2010 a abril 2018
 (En dólares)



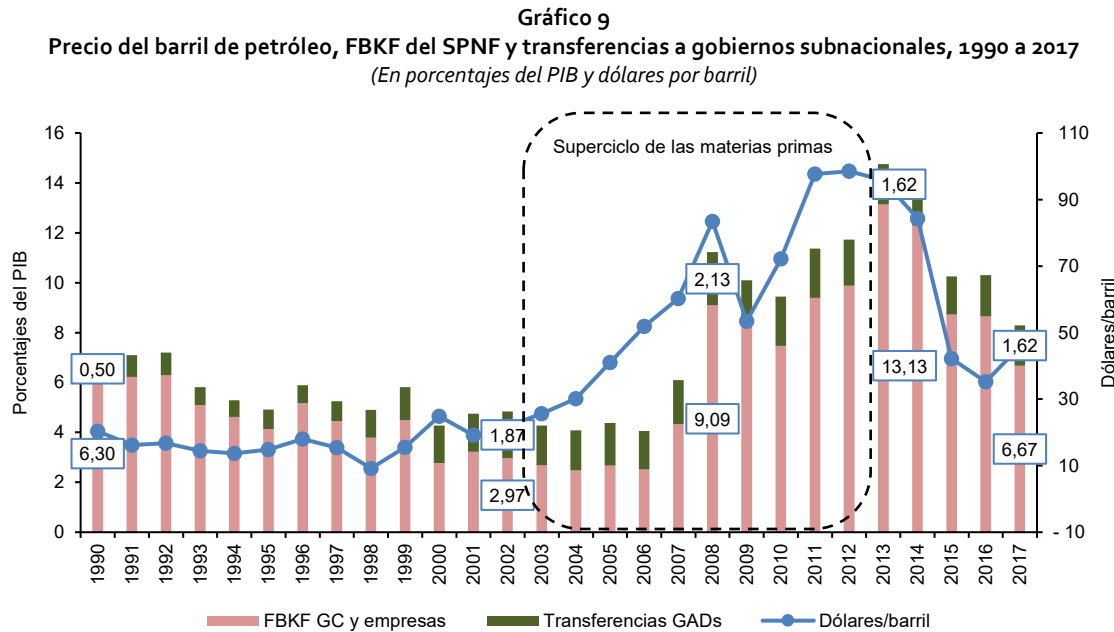
Fuente: ARCOM (2018).

Gran parte de estas rentas provenientes de los recursos no renovables se tradujeron en incrementos importantes de la formación bruta de capital fijo (FBKF) del gobierno central y las empresas públicas. Antes del superciclo de materias primas, la FBKF fue de apenas el 2,97% del PIB, pero a partir del 2007 se observa un importante incremento llegando a un récord histórico de 13,13% del PIB en 2013. Período en el que se cambiaron muchas leyes que permitieron una mayor apropiación de las rentas de recursos no renovables, como fue la eliminación de los fondos petroleros y la renegociación de los contratos petroleros⁷. Ante la reducción de los precios del petróleo que se inicia a partir de mayo de 2012, seguida de un comportamiento volátil hasta que en 2014 y 2015 cae abruptamente, se observó una importante caída de la inversión pública, en parte explicada por la terminación de los megaproyectos hidroeléctricos, pero al final del período por fuertes recortes a la inversión pública.

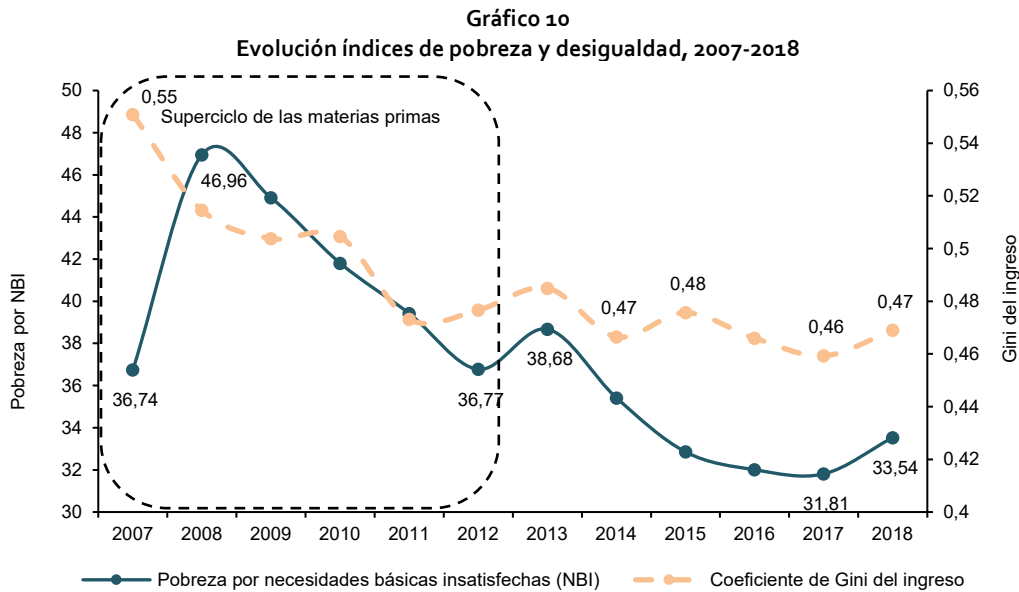
Adicionalmente, parte de esas rentas económicas provenientes de los recursos no renovables fueron distribuidas a los gobiernos subnacionales a través de cambios en el sistema de transferencias intergubernamentales que incrementaron su participación en estas rentas. Es así como antes del superciclo, las transferencias a los gobiernos subnacionales fueron de alrededor de 1,87% del PIB en 2002; durante el superciclo se incrementaron hasta llegar a 2,13% en 2008; pero con la caída del precio del petróleo disminuyeron a 1,62% del PIB, valor que se ha mantenido en los últimos años.

Si bien se incrementó la participación subnacional en las rentas económicas provenientes de recursos no renovables, éstas tuvieron resultados disímiles sobre la equidad a nivel territorial. A nivel nacional, entre 2008 y 2012 (parte del superciclo de los *commodities*) se observó una fuerte caída de la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, así como una reducción de la desigualdad. Este comportamiento continuó hasta 2017, donde a pesar de la caída del petróleo se precauteló el gasto social; en tanto que en 2018 se observa un deterioro de estos indicadores.

⁷ Con la Ley No.42-2006 reformativa a la Ley de Hidrocarburos expedida el 25 de abril de 2006.



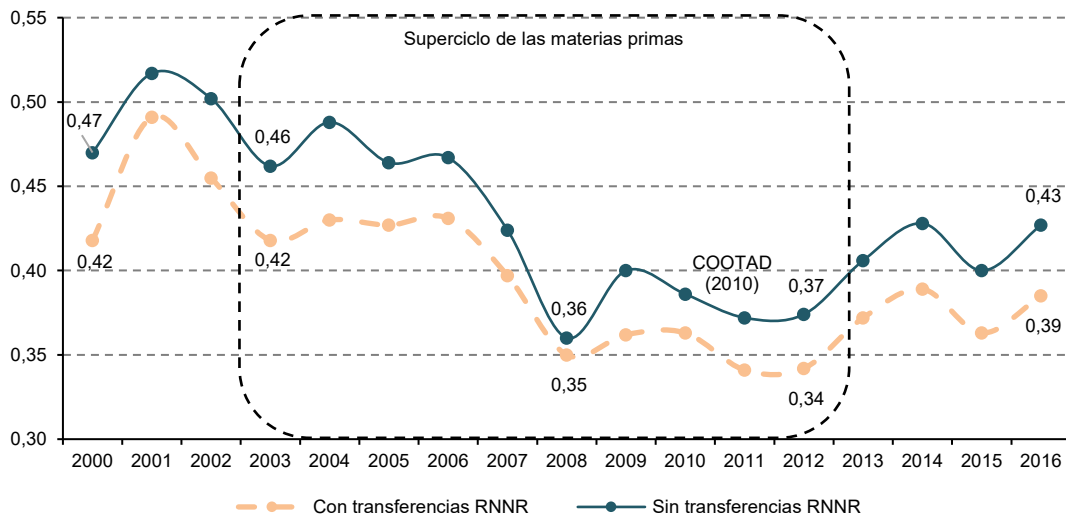
Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central del Ecuador (2018).



Fuente: Elaboración propia con base en (INEC, 2019).

A nivel subnacional, el Modelo de Equidad Territorial implementado en 2010 con el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía (COOTAD), hasta el 2012 mejoró la equidad en general de la distribución de recursos fiscales a nivel territorial. Sin embargo, las transferencias provenientes de recursos no renovables a partir del 2013 ahondaron las inequidades territoriales, debido a que beneficiaron solo a determinados Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GAD) a través de proyectos ejecutados por entidades de la Función Ejecutiva o canalizados a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE) (Almeida, Torres, & Burgos, 2018), acercándose a valores similares a los de 2007.

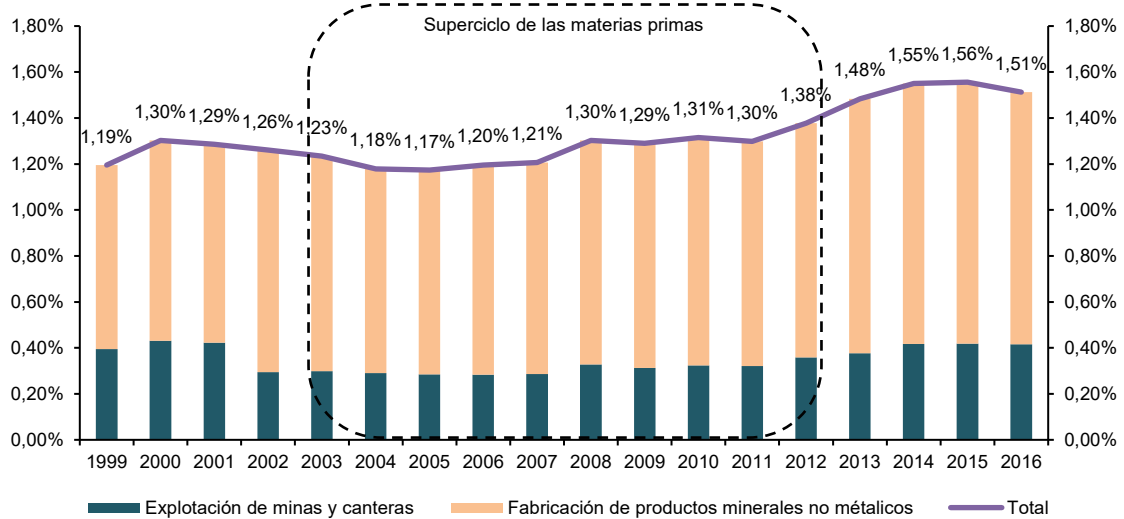
Gráfico 11
Gini en gobiernos subnacionales con y sin transferencias de recursos naturales no renovables, 2000 a 2016



Fuente: Almeida, Torres, & Burgos, 2018.

Por otra parte, el aporte del sector minero a la economía ecuatoriana aún es bajo. Entre 1999 y 2016, el valor agregado bruto de los sectores de “Explotación de minerales metálicos” y de “Explotación de minerales no metálicos y actividades de apoyo a las minas y canteras” presentaron un leve incremento al pasar de 1,19% en 1999 a 1,51% del PIB en 2016. La actividad de “Fabricación de productos minerales no metálicos” aportó el 73,61%; en tanto que, la “explotación de minas y canteras” contribuyó con el 26,39%, en promedio para el período. Dentro del sector de “explotación de minas y canteras”, el 60,4% proviene de la explotación de minerales metálicos y el 39,61% de la explotación de minerales no metálicos y actividades de apoyo a minas y canteras. Entre 2007 y 2016, la participación de la “Explotación de minerales metálicos” en el PIB presentó un constante pero leve incremento, al pasar de 0,17% en 2007 a 0,28% en 2016, lo que muestra que la minería aún no constituye un área estratégica de la economía (BCE, 2018).

Gráfico 12
Participación del PIB minero respecto del PIB total, 1999-2016
(En porcentajes)

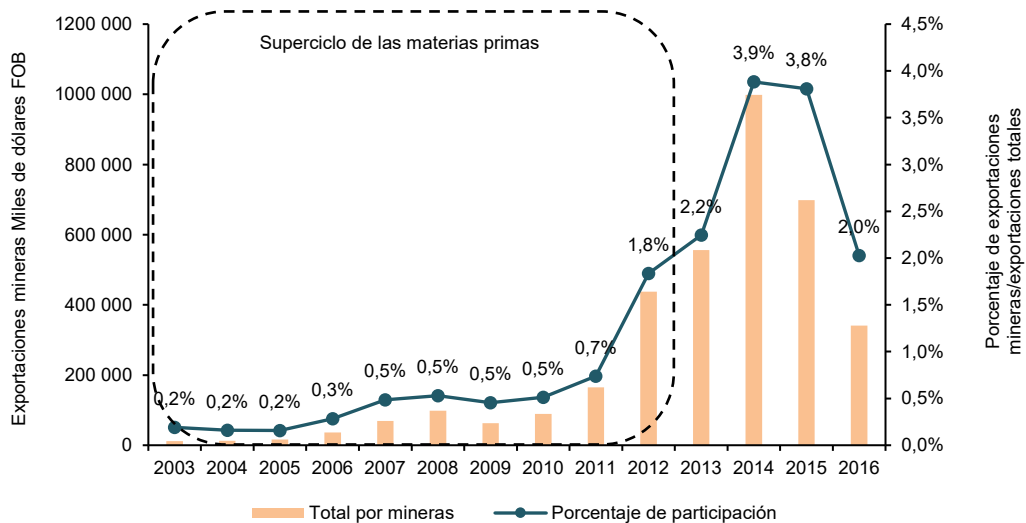


Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central del Ecuador (2018) y de ARCOM (2018).

Entre el 2000 y 2012, la producción de oro promedio fue de 4.450 kilos por año y recién entre 2013 y 2016 alcanzó un promedio anual de alrededor de 7.621 kilos. No obstante, el Banco Central del Ecuador (BCE) estimó una fuerte baja en la producción de 2016 y sobre todo en 2017 que registró 3.401 kilos. Similar comportamiento presentó la producción de plata que continúa siendo una actividad a nivel artesanal y de sustento. La producción de plata entre 2002 y 2009 fue de 254 kilos en promedio; en tanto que, entre 2010 y 2015 fue de 1.665 kilos; para luego caer fuertemente en 2016 registrando 934 kilos. La explicación para estas caídas se debe al mayor control ejercido por la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) a la producción de la pequeña minería, que buscó evitar que el contrabando de oro y plata que viene de otros países limítrofes terminen siendo incluidos en los registros como producción nacional (BCE, 2018, pág. 11).

En cuanto a las exportaciones mineras, sus niveles se mantuvieron bajos hasta 2011, a partir de ese año empezó a crecer hasta alcanzar su máximo nivel en 2014 cuando representó 3,9% de las exportaciones totales.

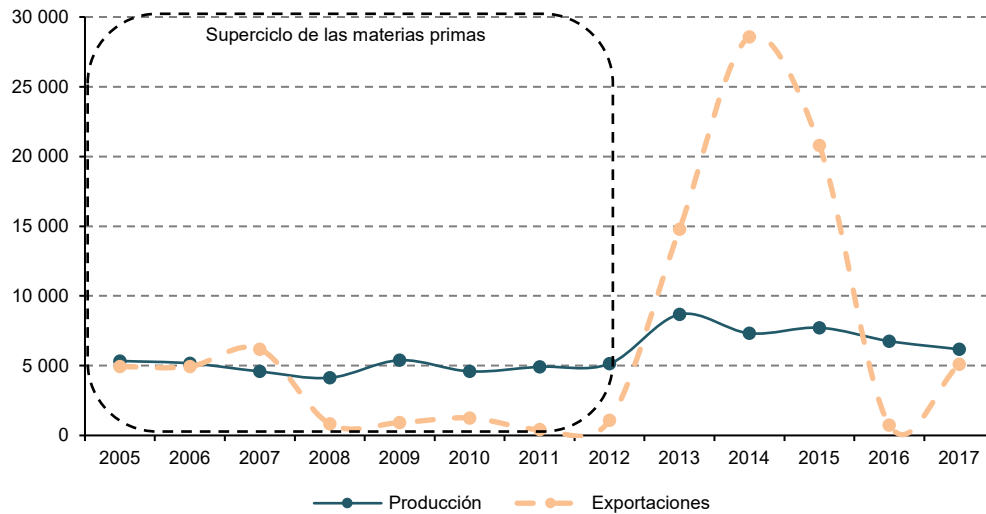
Gráfico 13
Participación de las exportaciones mineras en relación con las exportaciones totales
(En dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central del Ecuador (2018) y de ARCOM (2018).

Un aspecto para destacar es que entre 2013 y 2015, las exportaciones totales registradas en el Banco Central del Ecuador son mayores a los valores de producción registrados en la ARCOM. La mayor diferencia se dio en 2014 cuando se registraron 7.322 kg en producción de oro; sin embargo, las exportaciones alcanzaron 28.573 kg, esto podría explicarse en parte por la producción interna de la minería ilegal del país, pero también por el contrabando desde los países fronterizos y que luego era exportado a través de empresas constituidas en el país. En 2016, algunas empresas ecuatorianas fueron descubiertas realizando este tipo de actividades prohibidas por la ley (Revista Gestión, 2018).

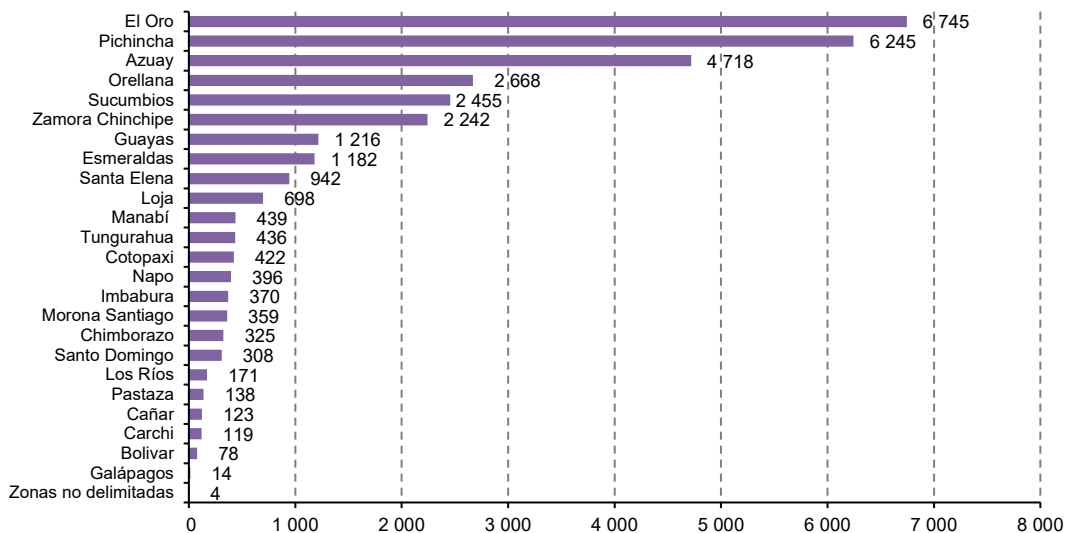
Gráfico 14
Diferencia entre producción y exportación de oro, 2005 a 2017
 (En kilogramos)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central del Ecuador (2018) y de ARCOM (2018).

En lo referente a la generación de empleo, el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010) mostró que, en la provincia de El Oro, 6.745 personas (2,65% de la PEA provincial) se dedicaron a la explotación de minas y canteras, especialmente en los cantones de Portovelo y Zaruma. En Pichincha trabajaron 6.245 habitantes (0,50% de la PEA provincial) concentrados en el cantón Quito, siendo su actividad principal la extracción de materiales pétreos. En Azuay trabajaron 4.728 personas (1,49% de la PEA provincial) concentrados en el cantón Camilo Ponce Enríquez. Otras provincias que registran población dedicada a las actividades mineras fueron: Orellana con 2.668 habitantes (4,88% de la PEA provincial); Sucumbíos con 2.455 personas (3,42% de la PEA provincial); y, Zamora Chinchipe con 2.242 habitantes (6,19% de la PEA provincial) (Ministerio de Minería, 2016, págs. 105-106).

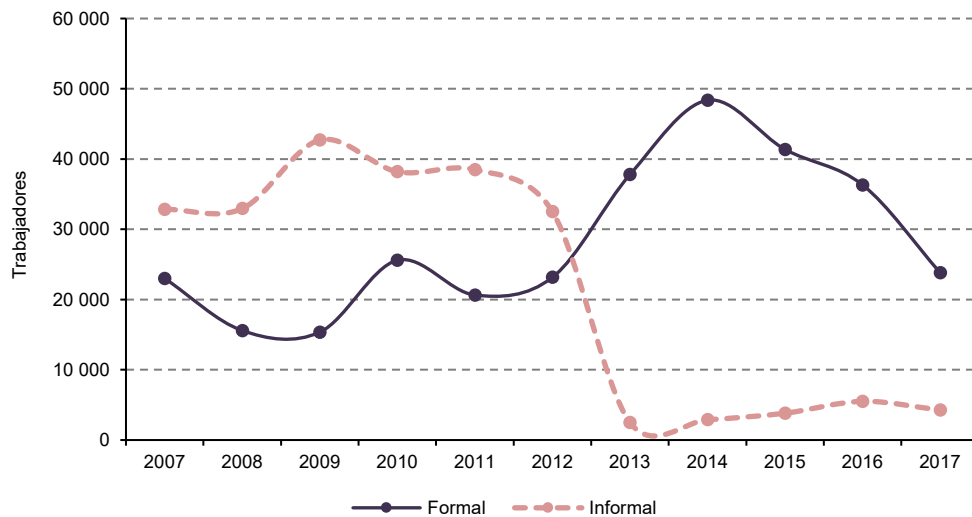
Gráfico 15
Número de personas dedicadas a la explotación de minas y canteras por provincias, 2010



Fuente: Elaboración (Ministerio de Minería, 2016, pág. 105) con base en información del Censo 2010-INEC.

Con base en información de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), a diciembre de 2017 existieron alrededor de 29.097 personas trabajando en el sector minero; de los cuales el 81,86% están en el sector minero formal y el 18,13% están en el informal. Cabe destacar, que hasta el 2012 la mayor parte trabajaban en la minería informal, pero a partir del 2013 el porcentaje de personas que trabajaban en el sector formal es siempre mayor, aunque en los últimos años presenta una tendencia decreciente.

Gráfico 16
Evolución del empleo minero, 2007 a 2017



Fuente: INEC - ENEMDU cortada a diciembre de cada año.

Si bien su aporte a la economía es aún marginal como se pudo corroborar de las cifras analizadas, sus implicaciones sociales y ambientales son altamente relevantes para el país. En este contexto, la presente investigación tiene por objetivo caracterizar la manera en la que distintos actores e instituciones inciden en la gobernanza del sector minero en el Ecuador y examinar los efectos que las reglas institucionales y sus reformas han tenido en la gobernanza de recursos mineros en el país durante 1990 a 2018.

III. Análisis de la gobernanza minera por fases o hitos decisionales

El análisis del proceso de la gobernanza minera en el Ecuador parte de identificar los principales problemas colectivos a los que se ha enfrentado el país y las soluciones que se han dado en relación con los principales Preceptos de la Carta de Recursos Naturales⁸:

- i) Estrategia, consulta e instituciones competentes
- ii) Rendición de cuentas y transparencia
- iii) Exploración y asignación de licencias
- iv) Tributación
- v) Impactos locales sociales y ambientales
- vi) Empresas de recursos estatales
- vii) Distribución de ingresos a nivel subnacional
- viii) Volatilidad de ingresos de la industria extractiva
- ix) Inversión de los recursos
- x) Desarrollo del sector privado

Los actores han realizado diferentes acciones e interacciones que han terminado cambiando las reglas institucionales, tanto formales y explícitas como las informales e implícitas. No obstante, los procesos decisionales y las decisiones se han dado en contextos diferentes dependiendo de los hitos de transformación del sector minero ecuatoriano identificados que se han dado en las últimas tres décadas (1990 al 2018): i) Fase I–1990 a 2006; ii) Fase II–2007 a 2012; iii) Fase III–2013 a mayo 2017; y iv) Fase IV–junio 2017 a marzo 2019.

⁸ Natural Resource Governance Institute, 2014.

Para cada una de estas fases, en primer lugar se presentará el contexto decisional, luego se abordarán los principales problemas colectivos, para posteriormente realizar un análisis de la cadena causal que condujo a los cambios en las reglas para la solución de esos problemas colectivos. El análisis incluye un mapeo de los principales actores involucrados y sus interacciones; así como los resultados más relevantes de esos cambios en las reglas.

A. Fase I: 1990 a 2006

1. Contexto decisional

A inicios de los años noventa, los precios de los recursos naturales no renovables se mantuvieron en niveles muy bajos debido a la acumulación de inventarios, a la sobreoferta generada por la entrada en funcionamiento de varios megaproyectos mineros y por la disminución de la demanda que resultó de la crisis de 1997 y de la desaceleración de la economía mundial en 2001 (CEPAL, 2018b, pág. 14). Sin embargo, a finales de esa década, el favorable precio internacional del oro llevó a que el gobierno del Ecuador viera en el sector minero una oportunidad para la diversificación de las exportaciones y para incrementar sus ingresos dada la situación fiscal complicada en la que estaba por la “crisis de la deuda” (Banco Mundial, 2001, pág. 2).

Durante este período, se buscó redefinir y reducir el papel del Estado acorde a los procesos de liberalización económica y de reformas estructurales del sector dadas por la apertura a la inversión privada en exploración y producción, reformas al régimen de transporte y refinación, desregulación de las actividades de distribución y privatización de las empresas públicas que se venían implementando a nivel global (CEPAL, 2018b, pág. 14). En 1992 se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y en 1993 se expidió la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado.

Durante este período, el país se enfrentó a una serie de problemas estructurales y coyunturales en el ámbito institucional y económico. En un contexto internacional que buscaba la liberalización de las economías, el país emprendió un proceso de reducción del rol del Estado; de descentralización asimétrica de competencias y recursos; de fortalecimiento del sector privado; y, de liberalización del sistema financiero del país.

En el ámbito económico se aplicó un sistema orientado al mercado, donde el sector real aún estaba basado en una estructura productiva primaria-exportadora; un sector externo dependiente de las exportaciones de productos agrícolas y del petróleo; un sector fiscal vulnerable a la caída del precio del petróleo que llegó hasta cerca de USD\$ 9,2 por barril, ante lo cual la variable de ajuste fue la inversión pública debido al poco espacio fiscal existente y que llevó a registrar altos déficits del SPNF que fueron cubiertos con el incremento de la deuda pública; y, un sector financiero con pocos controles, lo que llevó a una grave crisis financiera a fines de los años noventa.

Ante la crisis económica y social que enfrentaba el país, se iniciaron movimientos autonómicos en la costa donde se disputaban las estructuras de distribución territorial del poder y el modelo de organización del Estado⁹. Se incrementaron las movilizaciones sociales que pedían la salida de los presidentes, subsumiendo al país en problemas de gobernabilidad, que desencadenaron que hubiera cambios de presidente cada dos años y los ministros de finanzas duraran menos de 8 meses en sus cargos. Como respuesta a la grave crisis económica, en enero de 2000 se implementó un esquema monetario de dolarización oficial, tornando a la política fiscal en la principal herramienta de política económica para incidir en los principales agregados macroeconómicos.

⁹ <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160219041145/12burba.pdf>.

Cabe destacar que a principios de los 2000, se inicia también el denominado “superciclo” de precios de las materias primas que se caracterizó por un crecimiento sostenido, principalmente de los precios internacionales del cobre, el oro y el hierro.

Cuadro 3
Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, 1990 a 2006

Reglas instituciones	Contexto económico	Contexto institucional	Contexto cognitivo	Contexto internacional
Generales: Constitución de 1998	Crisis de la deuda de los años ochenta	Redefinición y reducción tamaño del Estado	Liberalización del mercado y del sistema financiero	Consenso de Washington
Estatuto Jurídico Administrativo	Estructura productiva primaria-exportadora	Modelo de descentralización voluntaria		Liberalización de los mercados en las economías de la región
Específicas: Ley de Minería (1985)	Caída del precio del petróleo (1998)	Movimientos autonómicos en la costa		Volatilidad de los precios internacionales con boom y caída de precios de metales, minerales y petróleo
	Crisis Financiera de 1999 (Feriado bancario)	Crisis de gobernabilidad e inestabilidad política		
	Dolarización de la economía (2000)			

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

A nivel de las reglas institucionales generales que regían el sector minero a inicios de esta fase, estuvieron enmarcadas en:

- La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) que establecía:
 - Los recursos naturales no renovables, incluyendo los minerales, eran de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. Su exploración y explotación racional podían ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas¹⁰;
 - Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tenían derecho a participar de las rentas que perciba el Estado¹¹; y,
 - El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas la participación en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; así como ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen¹².
- Estatuto Jurídico Administrativo que definió junto con la Ley de Minería a las entidades públicas, sus competencias y funciones en el sector minero.

A nivel de reglas institucionales específicas que inicialmente regían esta fase estaba la Ley de Minería de 1985 que regulaba el aprovechamiento de los recursos mineros e introdujo los mecanismos legales para la utilización de recursos en todas las fases de la minería, así como establecía que la rectoría

¹⁰ Art. 247, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

¹¹ Art. 251, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

¹² Numeral 4 y 5 del Art.84, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

estaba a cargo del de Ministerio de Energía y Minas¹³ y creó el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN) como responsable de la implementación de la política minera. En esta Ley se establecía:

- La prospección minera es libre y no requiere de ninguna autorización para su autorización solo requiere pedir un permiso o contrato de prospección. Los permisos pueden otorgarse hasta por superficies de 10.000 ha y los contratos hasta por 50.000 ha para un período de hasta dos años, pudiendo prorrogarse por uno más¹⁴.
- El área máxima para los permisos era de hasta 2.000 ha y de 10.000 ha para contratos de exploración minera, pudiendo constituirse en uno o varios cuerpos. La duración era de hasta tres años pudiendo prorrogarse por igual período¹⁵.
- El área de explotación minera metálica era de hasta 5.000 ha formado por uno o más cuerpos¹⁶.
- Por derechos superficarios, los contratistas debían pagar anualmente el 2% del salario mínimo vital por hectárea para la prospección y del 4% para los de exploración¹⁷.
- Una regalía por metálicos de 1% sobre el precio de venta durante los 4 primeros años y del 3% a partir del quinto año¹⁸.
- La actividad minera debía pagar el impuesto a la renta sobre el 50% de la base imponible por el plazo de 5 años desde el inicio de producción¹⁹.
- Las personas naturales que tengan rentas provenientes de inversiones en actividades mineras, no se considerarán para el impuesto progresivo a la renta global, sino que tributarán sobre el 5% de las utilidades gravables para las rentas de capital y un impuesto único del 10% para las rentas de capital puro²⁰.
- Se exonera de todo tipo de impuesto subnacional, impuestos aduaneros para la importación de maquinaria y equipos relacionados con la actividad minera²¹.
- Deducción para personas naturales y jurídicas de hasta el 50% del impuesto a la renta del monto de su aporte para la integración o aumento de capital en empresas mineras²².

Estas reglas institucionales generales y específicas, delimitaron el accionar de los principales actores que buscaban soluciones a los problemas colectivos identificados. Por ejemplo, el hecho de que los permisos de prospección o contratos de exploración tuvieran una duración de entre 2 a 3 años limitaba a que entraran las empresas porque consideraban que eran períodos muy cortos para el sector minero.

¹³ A través del Decreto Ejecutivo No. 958 de 16 de julio de 1985, se cambió la denominación del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos por la de Ministerio de Energía y Minas.

¹⁴ Art. 17, Ley Minera, 1985.

¹⁵ Art. 18, Ley Minera, 1985.

¹⁶ Art. 19, Ley Minera, 1985.

¹⁷ Art. 44, Ley Minera, 1985.

¹⁸ Art. 45, Ley Minera, 1985.

¹⁹ Art. 47, Ley Minera, 1985.

²⁰ Art. 48, Ley Minera, 1985.

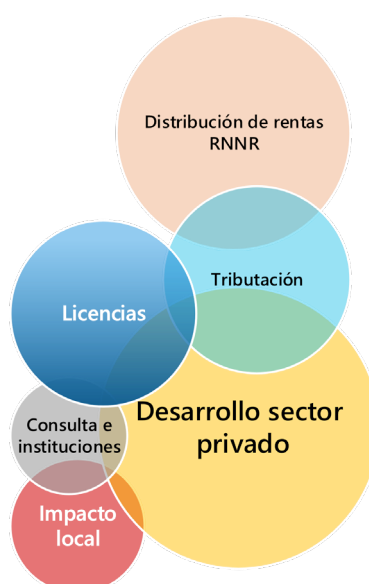
²¹ Art. 49 y 50, Ley Minera, 1985.

²² Art. 55, Ley Minera, 1985.

2. Variables a explicar

Durante 1990 al 2006, los principales problemas colectivos que enfrentó el gobierno central fueron equilibrar el sector externo y fiscal para lo cual se requería atraer la inversión extranjera directa minera que generará divisas y rentas mineras. Por otra parte, los gobiernos subnacionales necesitaban incrementar su participación en los ingresos del gobierno central, incluyendo los provenientes de la explotación de los recursos no renovables para financiar las obras a nivel local. Por otro lado, las comunidades en las áreas de influencia buscaban beneficiarse de la extracción de estos recursos y no sólo quedarse con el impacto negativo ambiental y social ante la proliferación de concesiones mineras sin ningún tipo de control. Cabe destacar que, si bien existieron otros problemas colectivos en esta fase como el de la minería ilegal, éstos no concentraron la discusión ni los cambios a las reglas institucionales.

Diagrama 3
Priorización en los cambios de las reglas institucionales, 1990 a 2006



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

3. Análisis de la gobernanza para la atracción de inversiones

Para atraer las inversiones privadas al sector minero, los gobiernos de turno realizaron una serie de reformas a la institucionalidad en el ámbito de la tributación y para el otorgamiento de licencias, que fueron apoyadas por el CONAM y el Banco Mundial (BM). El BM financió el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA)²³ y el Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA)²⁴, a través de los cuales se generaron los insumos para la formulación y posterior implementación de la Ley Minera de (1991).

En el ámbito institucional esta Ley creó la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero Metalúrgica (CORDIGEM) como el ente responsable de las actividades mineras del Estado y de la promoción de las inversiones nacionales y extranjeras del sector. Además, dentro del Ministerio de Energía y Minas se creó la Dirección Nacional de Minería y el Servicio Técnico y de Catastro Minero nacional para gestionar los derechos mineros y el catastro minero.

²³ Banco Mundial, s.f.

²⁴ Préstamo P007128, PATRA aprobado el 4 de abril de 1996 por valor de USD 15 millones, Banco Mundial (2001).

Posteriormente y considerando que CORDIGEM tenía conflicto de intereses al tener que invertir como sector público y atraer inversiones privadas, en la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, 2000 se eliminó la posibilidad de que CORDIGEM invierta en actividades mineras a través de empresas públicas. Esta reestructuración institucional fue apoyada por el Banco Mundial donde además se estableció que "...el sector estatal solamente realizaría la investigación geocientífica regional a través de la Dirección Nacional de Geología (DINAGE)²⁵, que sustituyó a la Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico Minero Metalúrgica (CORDIGEM); también se reestructuró la Dirección Nacional de Minería (DINAMI) y sus oficinas regionales..." (Banco Mundial, 2001, pág. 36).

En lo referente a las reformas legales para el otorgamiento de las licencias existieron dos hitos importantes en esta fase, el primero con la Ley Minera de 1991 y el segundo con las reformas que realizó el gobierno de Noboa a través de la promulgación de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (2000), conocida como Ley Trole II que buscaban: "...dar seguridad a la concesión; establecer la patente progresiva que disminuyera la especulación improductiva de áreas; la eliminación de las regalías, que permite mayor competitividad y evita riesgos de corrupción; y la supresión de la inversión corporativa por parte del Estado, dejando la inversión de riesgo al sector privado" (Banco Mundial, 2001, pág. 36).

En materia de exploración y asignación de licencias se cambiaron las reglas para que se ampliara la superficie y el período de duración de las licencias mineras. Es así como los permisos de exploración se ampliaron de 2.000 ha hasta las 5.000 ha; además se amplió el plazo desde 2 años hasta los 30 años para los casos de explotación. Se habilitó la división material o acumulación en la superficie concesionada. Con esto se dio respuesta a muchos de los pedidos de las empresas que consideraban que eran muy cortos los plazos para una inversión de riesgo como es en el sector minero.

Cuadro 4
Principales cambios relacionados con licencias, 1990 a 2006

Ley Minera 1985	Ley Minera 1991	Reformas a Ley Minera 1991 en el año 2000
Permiso de exploración hasta 2.000 ha y para contratos hasta 10.000 ha por tres años, en uno o varios cuerpos	Concesión de exploración no podrá exceder de las 5.000 hectáreas mineras y por un plazo de hasta 2 años y prórroga por igual período	Se habilita a la división material o acumulación, dentro del límite de una hectárea minera mínima y 5.000 hectáreas mineras máximas, por concesión
Concesión para explotación hasta 5.000 ha, en uno o varios cuerpos	Concesión de explotación minera no podrá exceder de 3.000 hectáreas mineras contiguas, tendrán un plazo de hasta 20 años, renovables por igual período	Se amplía las hectáreas para la concesión minera a 5.000 ha y el plazo a 30 años
	Servidumbres sobre predios o colindantes a la concesión previo al pago de indemnización acordado entre las partes	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

En materia tributaria, se redujeron las obligaciones tributarias y se crearon una serie de incentivos para las empresas mineras, en desmedro de la participación del gobierno central en las rentas mineras. Es así como las regalías fueron eliminadas, los pagos por derechos por concesión pasaron de estar entre 2% y 4% de un salario mínimo vital a ser de USD\$ 100 por cada trámite; y se estableció una patente progresiva que iba desde USD\$ 1 a USD\$ 16 por hectárea. Además, se estableció que el régimen tributario aplicable a inversiones en el sector minero podía ser objeto de tratamientos y garantías especiales; y que las inversiones en actividades mineras gozarían de estabilidad jurídica y tributaria por el plazo y condiciones que determinara el Ministro de Energía y Minas.

²⁵ Creada el 30 de marzo de 1999 a través de Acuerdo Ejecutivo No. 195.

Cuadro 5
Principales cambios sobre tributación en el sector minero, 1990 a 2006

Ley Minera 1985	Ley Minera 1991	Reformas a Ley Minera 1991 en el año 2000
Regalía por metálicos de 1% sobre el precio de venta durante los 4 primeros años y del 3% a partir del quinto año	Regalías del 3% calculada sobre el valor de la producción bruta de todos los minerales que obtenga	Eliminación de las regalías
Derechos superficiares por el 2% del salario mínimo vital por hectárea para la prospección y del 4% para los de exploración	Patente de exploración minera de 1.000 sucres por ha minera y se ajustaba con el Índice de Precios al Consumidor	Pago de derechos de concesiones mineras de USD\$ 100
Pago del impuesto a la renta sobre el 50% de la base imponible por el plazo de 5 años desde el inicio de producción Deducción para personas naturales y jurídicas de hasta el 50% del impuesto a la renta del monto de su aporte para la integración o aumento de capital en empresas mineras	Exenciones tributarias como no pago de IVA en insumos importados, exoneración del impuesto a las exportaciones FONIN (0,5% del valor FOB)	Patente progresiva que va desde USD\$ 1 hasta USD\$ 16 por ha
Exonera de impuestos aduaneros para la importación de maquinaria y equipos relacionados con la actividad minera Exonera de todo tipo de impuesto subnacional	La actividad minera no sería sujeta de ningún otro impuesto nacional o seccional	El régimen tributario aplicable a inversiones en el sector minero podrá ser objeto de tratamientos y garantías especiales Las inversiones en actividades mineras gozarán de estabilidad jurídica y tributaria por el plazo y condiciones que determinare el Ministro de Energía y Minas

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Para la promoción de inversiones mineras existieron una serie de actores, con intereses, recursos y modalidades diferentes que interactuaron en variadas arenas decisionales para realizar los cambios a estas reglas institucionales existentes (para mayor detalle, véase el anexo 6). Por otra parte, existieron actores que tuvieron un rol más preponderante o con más recursos que otros, pudiendo identificarse actores claves, primarios y secundarios.

Como se puede observar, los actores claves que promovieron y contaron con los recursos económicos y cognitivos para llevar a cabo estas reformas legales fueron el CONAM, el Banco Mundial a través de sus proyectos PRODEMINCA y PATRA; en tanto que el Congreso tenía la capacidad para vetar o bloquear las reformas legales y negociaba sus votos a cambio de incrementar la participación de las potenciales rentas mineras para los gobiernos subnacionales a los que representaban.

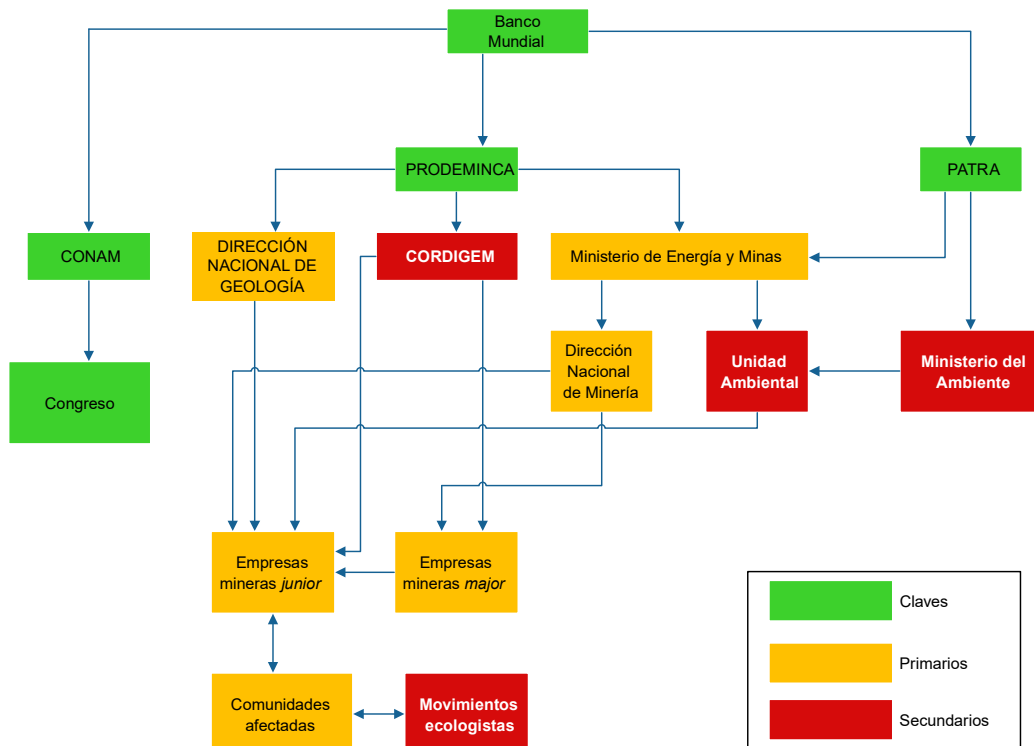
El Ministerio de Energía y Minas, la Dirección Nacional Minera y la Dirección Nacional de Geología fueron actores primarios porque fueron los responsables de implementar estos cambios y porque mantenían la relación directa con las empresas mineras y los potenciales inversionistas para el sector. Las mismas que a su vez interactuaban directamente con las empresas mineras para el otorgamiento de derechos mineros. Por su parte, las empresas mineras son parte de los actores primarios en el sector minero, pero es necesario diferenciar entre las empresas *juniors*²⁶ y *majors*²⁷ dada su división de trabajo implícita. Las empresas *juniors* se dedican exclusivamente a la exploración financiados con capitales de riesgo y cuando encuentran un yacimiento rentable terminan vendiendo parcial o totalmente sus acciones a las empresas *majors* en mercados de valores en Toronto, Sídney o Londres. Además de las actividades de prospección, las empresas *juniors* son las que se encargan de preparar el terreno social y político, es decir se relacionan con las comunidades para comprar los terrenos o las servidumbres para acceder a los yacimientos mineros. Las empresas *majors* solo compran a las *juniors* cuando verifican que

²⁶ Las empresas *juniors* son pequeñas empresas que se dedican exclusivamente a la exploración (Sacher, 2017, pág. 381).

²⁷ Las empresas *majors* son grandes empresas que disponen de los medios humanos, financieros y técnicos para llevar a cabo la construcción y la explotación de minas a gran escala (Sacher, 2017, pág. 381).

el proyecto es rentable económicamente pero también se aseguran que existan las condiciones sociales y políticas para desarrollar el proyecto minero (Sacher, 2017, pág. 382).

Diagrama 4
Actores por capacidad de influencia para la atracción de inversiones, licencias y reformas tributarias



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Cuadro 6
Principales empresas mineras extranjeras, 1990-2006

Empresa	Empresa principal	País	Tipo	Yacimiento	Ubicación	Período
Ascendant Ecuador	Ascendant Copper Corporation	Canadá	Junior	Junín (Cobre) Chaucha (Cobre)	Imbabura Azuay	Desde nov 2003
Aurelian Resources		Canadá	Junior	Fruta del Norte (Oro y plata)	Zamora	Desde 1997 hasta 2008
Iamgold		Canadá	Junior	Quinsacocha (Oro y plata)	Azuay	Desde 2004 hasta 2012
BHP Billiton Plc		Australia	Major	Mirador (Cobre-oro y plata)	Zamora (Panantza y San Carlos)	Hasta 2002
Ecuacorriente	Corriente Resources	Canadá	Junior	Mirador (Cobre-oro y plata)	Zamora (Panantza y San Carlos)	Desde mayo 2000
BHP Billiton Plc		Australia	Major	Mirador (Cobre-oro y plata)	Zamora (Panantza y San Carlos)	Hasta abril 2000
Bishimetals		Japón	Major	Junín (Cobre)	Imbabura (Íntag)	Desde 1990
Newmont mining		Estados Unidos	Major	Lumina (Oro)	El Oro	1999

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

El resto de los actores tuvieron un rol secundario ya sea por sus pocos recursos con los que contaban para influir en el proceso o porque solo actúan de manera indirecta o temporal. Entre los actores secundarios, estuvieron las entidades encargadas de los impactos ambientales debido a su debilidad institucional y superposición de funciones; los movimientos ecologistas como Acción Ecológica, los pequeños mineros y los mineros ilegales. Estos últimos si bien son un problema que se va incrementando en el tiempo no logran influir o ser objeto de reformas en este período.

Inicialmente, las discusiones se basaron en información técnica generada por los proyectos del Banco Mundial y se realizaban en espacios técnicos; luego las decisiones sobre los cambios en la política pública se dieron en arenas institucionales y políticas. Por lo general, las discusiones se dieron bajo la modalidad de confrontación y el tipo de interacción fue jerárquica porque fue el gobierno a través del CONAM y del Ministerio de Energía y Minas quienes estuvieron directamente a cargo de proponer y llevar a cabo los cambios bajo la justificación de que son de su propiedad los recursos naturales no renovables y sus rentas.

Respecto a la escala o nivel en que operaban estos actores, principalmente los actores claves tuvieron una dimensión global porque los productos minerales se comercializan en el mercado mundial, sus precios se fijan en los mercados financieros internacionales, su explotación requiere inversiones extranjeras y son parte de cadenas de valor globales (CEPAL, 2018c). Entre los actores globales estuvieron el Banco Mundial y las empresas mineras extranjeras²⁸. A nivel nacional hubo fuerte presencia de muchas instituciones del Ejecutivo relacionadas con la minería y el Congreso Nacional. A nivel local, los principales actores fueron los alcaldes, líderes de las comunidades cercanas a las áreas de influencia de los proyectos mineros y movimientos ecologistas.

Cuadro 7
Tipos de actores según la escala o nivel en que operan, 1990 a 2006

Dimensión del interés	Tipo de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional		Banco Mundial	Empresas <i>Juniors</i> Empresas <i>Majors</i>		
Nacional	Congreso Comité consultivo de gestión ambiental	CONAM MEM CODIGEM UNA DINAMI MAE			
Local	Alcaldes		Comunidades Pequeños mineros Mineros artesanales Mineros informales		

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Como fruto de las reformas legales y con la información del potencial geológico revelada por el proyecto PRODEMINCA se pudieron identificar los territorios con potencial minero y que son los que posteriormente se constituyeron en los “proyectos estratégicos mineros” que se buscó desarrollar en el gobierno de Rafael Correa para iniciar la gran minería. Según Acosta (2009), esta acción del Banco Mundial incluyó la prospección dentro de varios parques nacionales, áreas protegidas y bosques, ubicados en su mayoría en la cordillera occidental.

²⁸ <http://www.accionecologica.org/mineria/haciendo-historia>.

Muchas empresas *majors* emprendieron trabajos de exploración como fueron: la canadiense Placer Dome, la estadounidense Newmont, la australiana BHP Billiton, la inglesa Rio Tinto y la estatal francesa Cogema. El cometido de atraer inversión extranjera se logró, pero con poca participación del gobierno en plano decisonal, con una proliferación de concesiones y un incremento substancial de los conflictos ambientales y sociales en los territorios (Sacher & Acosta, 2012).

En 2006, Aurelian Resources Inc. descubrió el yacimiento aurífero Fruta del Norte localizado en la Cordillera del Cóndor, provincia de Zamora Chinchipe; el mismo que es considerado como uno de los mayores descubrimientos auríferos del mundo²⁹. En ese mismo año, Ecuacorriente S.A. inició la compra de terrenos pertenecientes a los habitantes de San Marcos que es un barrio cercano a Tundayme que históricamente fue territorio de varios clanes Shuar (Massa, Arcos, & Maldonado, 2018, pág. 123).

Al final de esta fase, el 14,6% del territorio ecuatoriano estaba concesionado a empresas dedicadas a la explotación minera, y se habían otorgado 4.347 concesiones que abarcaban 3.956.408 hectáreas (Ministerio de Minería, 2016, p. 457). El 7% de las concesiones estaban en fase de exploración y explotación, mientras que el restante 93% era objeto de especulación (Sacher & Acosta, 2012, pág. 18). Muchas de estas concesiones se encontraban en áreas protegidas, territorios indígenas, etc., lo que provocó que aumentara la conflictividad social debido a problemas ambientales y de desplazamiento de la población fruto de la explotación de las empresas, pero también de la minería informal y de pequeña escala. La mayoría de los proyectos concesionados a las empresas extranjeras se quedaron en la fase de exploración, sin lograr pasar a la fase de explotación debido a la resistencia de los movimientos antiminereros. La actividad de explotación era llevada a cabo por la pequeña minería o por la minería ilegal (Gasparini, 2017, pág. 43).

4. Análisis de la gobernanza para la distribución de rentas provenientes de recursos naturales no renovables

Con respecto a la distribución de las rentas provenientes de la minería, en la Ley Minera de 1985 no se tenía prevista ninguna distribución de la renta para los niveles subnacionales y era todo para el gobierno central. La Ley Minera de 1991 introdujo un sistema de reparto de las rentas mineras para los gobiernos subnacionales y para la policía por seguridad que brindaban en las minas. Sin embargo, en las reformas del 2000 a la Ley Minera se eliminó completamente la participación en las rentas mineras del gobierno central y se incrementó la participación de los municipios, de la policía e incluso se incluyeron como partícipes a las universidades públicas que tuvieran alguna facultad relacionada con la minería.

Cuadro 8
Principales cambios en la distribución de rentas, 1990 a 2006

Nivel de gobierno	Ley Minera 1985	Ley Minera 1991	Reformas a Ley Minera 1991 en el año 2000
Gobierno central		40% al Presupuesto general del Estado	Se elimina la participación del gobierno central
Concejos provinciales		25% concejos provinciales de los territorios donde se explota	20% concejos provinciales de los territorios donde se explota
Municipios		30% para los municipios	50% para los municipios
Otros partícipes		5% para la policía por seguridad en las minas	15% fuerza pública 15% para los institutos estatales de educación superior con facultades de geología, minas o ambiente

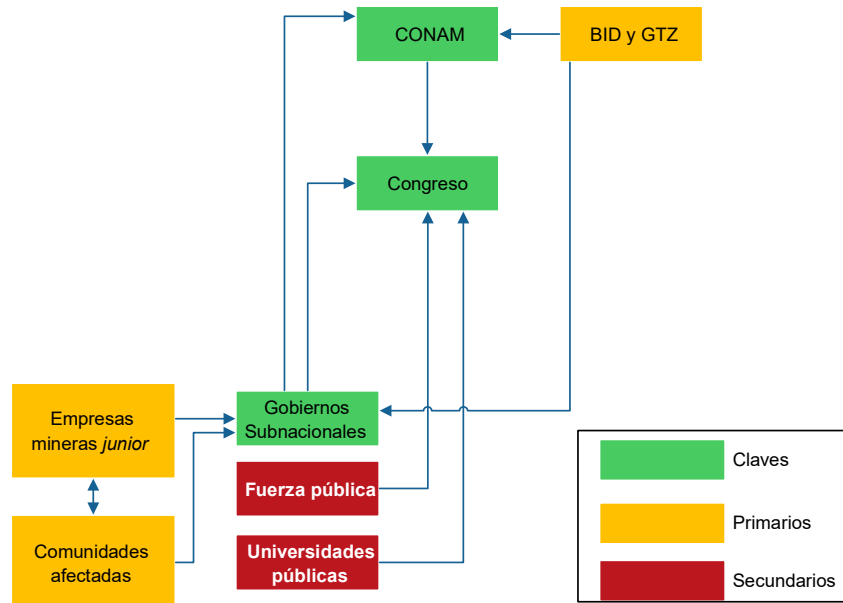
Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

²⁹ <https://ejatlas.org/conflict/fruta-del-norte-ecuador>.

Ante la problemática de la distribución de recursos entre niveles de gobierno y con la presión de los movimientos autonómicos de la costa, los principales actores fueron el CONAM, los gobiernos subnacionales y el Congreso Nacional. El CONAM propició un modelo de descentralización voluntario y de entrega de recursos sin que necesariamente estuvieran acompañados de la entrega de competencias.

Los gobiernos subnacionales presionaron a través de sus gremios y de sus congresistas para que, en las reformas a la Ley Minera de 1991 y en las reformas del 2000, se incrementara su participación en las rentas mineras en desmedro de la participación del gobierno central. El Congreso con su facultad de veto a las propuestas del Poder Ejecutivo, aprobó tres leyes generales (FODESEC, FONDEPRO y Ley del 15%) que beneficiaban a todos los gobiernos subnacionales y cerca de 16 leyes específicas que entregaron rentas a unos pocos territorios, incluyendo las provenientes de la explotación de los recursos no renovables. Como actores secundarios estuvieron las empresas *junior* que contaban con recursos económicos para ofrecer compensaciones a los gobiernos subnacionales y a las comunidades que empezaron a realizar manifestaciones por los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros.

Diagrama 5
Actores por capacidad de influenciar en la redistribución de rentas, 1990 a 2006



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

La modalidad de interacción en la distribución de las rentas fue principalmente de confrontación desde los gremios de los gobiernos subnacionales. Desde el CONAM se trató de generar insumos técnicos con el apoyo de organismos internacionales (GTZ y BID), pero las decisiones se dieron en arenas políticas debido a la fuerte presión de los movimientos autonómicos de la costa. El tipo de interacción fue jerárquico porque fue el gobierno a través del CONAM quien estuvo a cargo de proponer y llevar a cabo los cambios en la distribución de las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables.

Respecto a la escala o nivel en que operaban estos actores, a nivel internacional tuvieron un rol clave el BID y la GTZ y que apoyaban al CONAM en el proceso de descentralización del país. A nivel nacional, actuaron principalmente el CONAM y el Congreso que aprobó los cambios a la distribución de recursos. A nivel local, los principales actores fueron los alcaldes y prefectos que a través de sus representantes en el Congreso o a través de sus gremios (AME y CONCOPE) influenciaron para incrementar su participación en las rentas mineras.

Cuadro 9
Tipos de actores según la escala o nivel en que operan, 1990 a 2006

Dimensión del interés	Tipo de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional		BID GTZ	Empresas <i>Juniors</i> Empresas <i>Majors</i>		
Nacional	Congreso AME CONCOPE	CONAM			
Provincial	Prefectos				
Local	Alcaldes				

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

El resultado de estas reformas en la distribución de la renta minera fue la proliferación de leyes que establecieron un sistema disperso de transferencias intergubernamentales sin mayor vinculación con las competencias asumidas y que preasignaban los ingresos tributarios y petroleros del gobierno central. De estas leyes, solamente cuatro tenían como fuente de financiamiento las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables como era el petróleo y las rentas mineras. Las relacionadas con el sector petrolero fueron la Ley 40, la Ley 122, la Ley 010 y la Ley 47; las dos primeras tuvieron vigencia hasta el año 2010, en tanto que las dos últimas fueron garantizadas a nivel constitucional y siguen vigentes hasta la fecha.

5. Análisis de la gobernanza sobre el impacto local y consulta

En materia ambiental, en la Ley de Minería de 1991 se estableció la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental y planes de manejo antes del inicio de cualquier actividad minera³⁰; se determinó como causal de caducidad del título minero el grave daño ambiental; y, se estableció restricción de las actividades mineras en áreas naturales protegidas, a menos que aquellas fueran declaradas de interés nacional.

Con el apoyo del Banco Mundial se expidieron el Reglamento de Salud y Seguridad Minera³¹ (1996) y el Reglamento Ambiental para la Actividad Minera³² (1997), creándose por primera vez instrumentos normativos específicos para responder a las necesidades del sector minero.

En 1996 se creó el Ministerio del Ambiente (MAE) como autoridad ambiental nacional, lo que sumado a lo establecido en la Ley de Minería de 1991 y con la expedición del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, crearon las bases para que el país cuente con un régimen de evaluación del impacto ambiental de las actividades del sector minero. La Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas (MEM) debía actuar como responsable ambiental competente para el sector minero, bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente. No obstante, al interior del Ministerio de Energía y Minas había conflicto de intereses porque era juez y parte, ya que por una parte desarrollaba la actividad minera y también debía controlar sus impactos. Por otra parte, existió superposición de funciones entre la MEM y el MAE que volvieron a los controles ambientales poco eficaces.

A partir de 1997, se desencadenó un conflicto minero entre la comunidad de Íntag ubicada en la provincia de Imbabura y la empresa japonesa Bischimetal (subsidiaria de Mitsubishi Corporation) original concesionaria desde 1990 del proyecto minero Junín (cobre) ubicado en la zona. La ONG ambientalista Acción Ecológica miembro de la ONG Rainforest Action Network ingresaron a la zona

³⁰ Capítulo II de la preservación del medio ambiente, Ley minera del Ecuador, 1991.

³¹ Decreto Ejecutivo 3934: Reglamento de seguridad minera, 1996.

³² Decreto Ejecutivo 625: Reglamento ambiental para actividades mineras, 1997.

para dialogar con la comunidad sobre los potenciales impactos de la minería en la zona y se formó en 1995 la Organización de Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN). Bishmetal y JICA socializaron con la Comunidad un Plan Tentativo de Desarrollo Minero; en tanto que, la comunidad conformó el Comité Pro-Defensa de las Comunidades Afectadas por el Proyecto Minero Junín. Este Comité empezó la oposición ante el incumplimiento de varias ofertas de la empresa minera y se radicalizó la protesta con la quema y toma del Campamento de la Bishimetals. El Ministerio de Energía y Minas planteó una acusación por delitos de sabotaje y terrorismo contra dos dirigentes del Comité. Por su parte, el Municipio de Cotacachi aprobó una ordenanza, promovida por la DECOIN, declarando al “Cantón Ecológico” y prohibiendo la minería³³.

Como respuesta a las movilizaciones, el gobierno conformó en 1999 el Comité Consultivo de Gestión Ambiental Minera³⁴ para coordinar entre los diferentes actores del sector minero. Este Comité estuvo constituido por el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Medio Ambiente, un representante de las Cámaras de Minería y del Comité Ecuatoriano para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente (CEDENMA)³⁵ pero nunca funcionó (INREDH, 2010).

En 1998, el Ecuador ratificó el Convenio 169: Convenio sobre pueblos indígenas y triviales (1999) a través del cual el país se comprometió a la participación de dichos pueblos en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente y que el gobierno debe llamar a consulta a los pueblos que son afectados directamente, a través de procedimientos apropiados, mediante instituciones representativas³⁶.

No obstante, en las reformas introducidas para atraer las inversiones mineras en la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (2000) se eliminaron las causales de extinción de los derechos mineros, entre los que estaba el daño ecológico; y, se eliminó como causal de caducidad el no inicio de actividades dentro de los plazos acordados y el deterioro al medioambiente. Además, se permitió la prospección dentro de varios parques nacionales y áreas protegidas.

En 2001, la empresa BHP Billiton de Canadá transfirió sus derechos del proyecto Mirador a la empresa Gatro Ecuador Minera S.A. (GEMSA), la que en junio de 2003 transfirió sus derechos a EcuCorriente S.A, una subsidiaria ecuatoriana de la empresa *junior* canadiense Corriente Resources (CEDHU y FIDH, 2010, pág. 42). A fines de 2005, la empresa llevó a cabo un proceso de consulta con las comunidades potencialmente afectadas por el desarrollo del proyecto en Tundayme y se iniciaron las movilizaciones y enfrentamientos para impedir la ejecución del proyecto (Massa, Arcos, & Maldonado, 2018, pág. 123).

A raíz del incremento de la conflictividad en Intag, Bishmetal salió del país y las concesiones fueron revertidas al Estado (Latorre, Walter, & Larrea, 2015, pág. 35). Entre el 2002 al 2004, la concesión minera en la zona de Intag quedó abandonada hasta que fue adjudicada a Roque Bustamante, quién posteriormente la vendió a Ascendant S.A., la que finalmente transfirió todos sus derechos a la compañía canadiense Ascendant Cooper. En el 2004, esta empresa realizó programas de desarrollo comunitario que fueron tomados como un mecanismo para crear divisiones y enfrentamientos entre los pobladores y terminó en violencia a finales del 2005 cuando pobladores locales quemaron las oficinas de desarrollo comunitario de Ascendant (Latorre, Walter, & Larrea, 2015, pág. 36). En 2006, el Ministerio de Energía y Minas suspendió el permiso a Ascendant para operar a raíz de la convulsión social desatada y hasta que la Empresa desarrolle el Estudio de Impacto Ambiental. Dicho estudio no pudo ser realizado porque la comunidad no permitió la entrada al área³⁷.

³³ Eguigueren, 2012, págs. 60-64.

³⁴ Ministerio de Energía y Minas, 1999.

³⁵ <http://www.cedenma.org/quienes-somos/>.

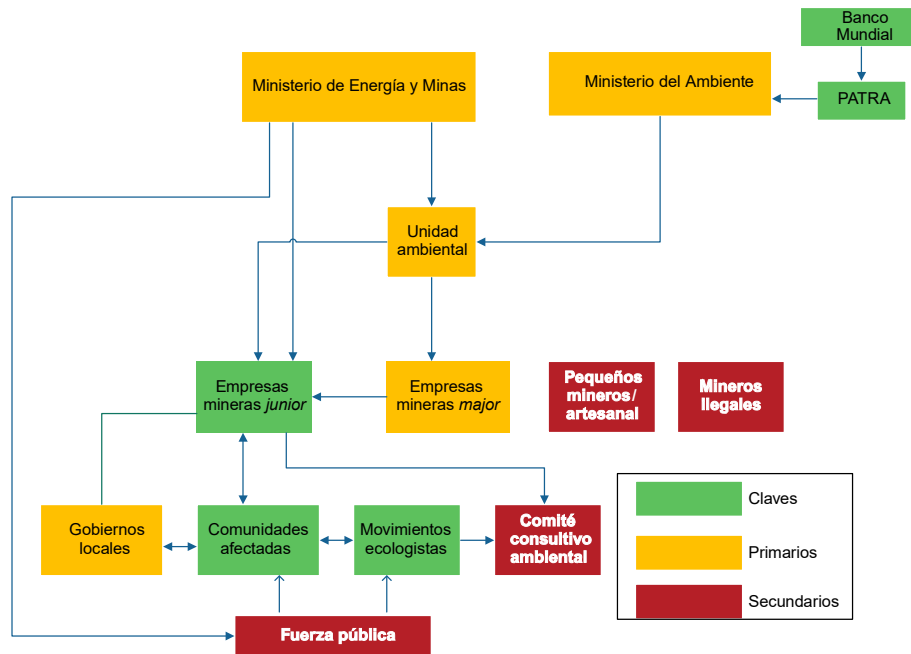
³⁶ Numeral 1 del Art. 7, OIT, 1999.

³⁷ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/EQU/INT_CESCR_NGO_ECU_13991_S.pdf.

Los actores claves en estos procesos fueron las empresas mineras *juniors*, las comunidades que se ubicaban dentro del área de influencia de los proyectos mineros y los movimientos ecologistas. Las empresas mineras como BHP Billiton, Corriente Resources, Bischimetal y Ascendant Cooper que buscan socializar sus programas de desarrollo comunitario más no realmente aplicar un proceso de consulta previa y consentida con las comunidades. Los movimientos ecologistas, como por ejemplo Acción Ecológica miembro de la ONG Rainforest Action Network, empiezan a dialogar y a crear conciencia en las comunidades de los potenciales impactos ambientales de la actividad extractiva, lo que motiva a las comunidades a organizarse y a realizar levantamientos en contra de la minería, en algunos casos apoyados por las autoridades de los gobiernos locales. Dada su debilidad institucional del recién creado Ministerio del Ambiente y del conflicto de intereses en el ámbito ambiental del Ministerio de Energía y Minas estas entidades tuvieron un rol primario en el proceso de gobernanza. En tanto que, al igual que en los otros campos, los pequeños mineros y los ilegales tuvieron un rol secundario en este proceso.

La modalidad de interacción de los actores fue principalmente de confrontación y polarización tanto al interior de las propias comunidades (Íntag, Victoria del Portete, entre otros) entre los que creían que podrían ser beneficiados con empleo y generación de actividad económica como los que sólo veían los impactos ambientales; como a lo externo en contra de las empresas mineras. La interacción se dio principalmente en arenas políticas y el nivel en que operaban los actores era básicamente local.

Diagrama 6
Actores por capacidad de influenciar en impacto local y consulta, 1990 a 2006



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

A finales de este período, el país se encontraba inmerso en una serie de movilizaciones en contra de la minería en el sur del país y en Íntag que presionaban para endurecer el control ambiental y que se modificara la Ley Minera vigente en esa época. También empezaron las manifestaciones de los pobladores de Victoria del Portete por el inicio del análisis de prefactibilidad para el proyecto Quimsacocha a cargo de la empresa Iamgold. Todo esto llevó a que se debatiera la importancia de los procesos de consulta y consentimiento previo establecido en el Convenio 169 de la OIT (1999).

B. Fase II: 2007 a 2012

1. Contexto decisonal

El incremento de la demanda mundial de recursos energéticos, principalmente impulsado por China, provocó un aumento significativo de los precios internacionales de los productos mineros, en lo que se ha llamado el *boom de los commodities* que va desde el 2003 hasta el 2012. Este boom de precios, llevo a que los países profundicen su modelo de desarrollo extractivista y de exportación de bienes primarios en gran escala, sin mayor valor agregado, hacia los países desarrollados. Algunos académicos han denominado a este modelo de desarrollo como “Neoextractivista”, que lleva a la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales con poco o nulo valor agregado o encadenamientos productivos endógenos y que son exportados al exterior (Gasparini, 2017, pág. 27).

En enero de 2007, Rafael Correa asumió la presidencia del Ecuador respaldado por el movimiento político Movimiento Alianza PAÍS. Se inició una etapa de gobierno conocida como “Revolución Ciudadana” que se basaba en un modelo político y económico fundamentado en la corriente denominada “Socialismo del siglo XXI” y en la concepción de desarrollo llamada “Buen Vivir o Sumak Kawsay”, un concepto arraigado en la identidad pluricultural y que establece una conexión estrecha entre el hombre y la naturaleza. Esta apuesta implicaba una ruptura con el sistema neoliberal que había regido durante el período anterior. El primer acto de gobierno fue convocar a una consulta popular para decidir sobre la realización de una Asamblea Constituyente³⁸.

El recién posesionado gobierno se encontró con un sector minero en caos como resultado de las reformas legales realizadas a fines de los años noventa e inicios de los 2000 donde no se exigía a los concesionarios presentar ni planes de exploración ni de explotación; donde se permitió una proliferación de concesiones mineras, muchas de las cuales se concentraban en pocas personas y/o empresas con fines de especulación. La mayoría de las empresas mineras extranjeras eran de origen canadiense, las cuales eran concesionarias de proyectos de megaminería todavía en fase de exploración (Sacher & Acosta, 2012).

La Asamblea Constituyente se instaló el 29 de noviembre de 2007 y tuvo mayoría de asambleístas del partido de gobierno y como presidente a Alberto Acosta quién anteriormente se había desempeñado como Ministro de Energía y Minas y que había encabezado el “Diálogo Minero”. La Asamblea contó con facultades omnímodas para transformar el marco legal e institucional del Estado, para lo cual emitió varios mandatos constituyentes (incluyendo el minero) y redactó la vigésima Carta Magna que fue aprobada y ratificada en 2008. La nueva Constitución marcó un hito en el desarrollo económico sustentable al otorgarle por primera vez derechos constitucionales a la naturaleza³⁹.

La Revolución Ciudadana logró consolidar su poder en el Estado en medio de una bonanza económica debida al denominado “superciclo de los *commodities*” que solo vio caer los precios internacionales brevemente durante la crisis financiera internacional del 2008 y 2009. La crisis financiera internacional se trasladó al sector real, causando la desaceleración de la demanda global, redujo el crecimiento de las economías desarrolladas, cayeron los precios de las materias primas, el empleo y las exportaciones, entre otros efectos. Para el sector minero, implicó que las empresas mineras a nivel internacional batallaran por mantenerse a flote tras la fuerte caída de los precios de las materias primas y de exceso de la oferta⁴⁰. Después de este suceso, los precios se recuperaron rápidamente.

El 20 de noviembre de 2008, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) presentó un informe en el que se concluía que varios tramos de deuda externa, incluidos los Bonos Global 2012 y 2030, presentaban indicios de “ilegalidad”. Por lo que el Gobierno anunció que no iba a

³⁸ Decreto Ejecutivo No. 2, 2007.

³⁹ Art. 71 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁰ <https://gestion.pe/economia/empresas-mineras-luchan-sobrevivir-medio-grave-crisis-107886>.

pagar esos tramos “ilegales”. Sin embargo, posteriormente en 2009 se lanzó la oferta para la solución de los Bonos Globales, oferta que consideró un mecanismo de mercado mediante una oferta holandesa inversa⁴¹. No obstante, ante los mercados de capitales esto fue tomado como un “*default* selectivo” y el país enfrentó problemas para acceder al financiamiento a través de mercados de valores. Esto llevó a que se buscaran otras fuentes de financiamiento como fue a través de créditos chinos, los cuales guardaban estrecha relación con operaciones comerciales relacionadas con la extracción de los recursos no renovables.

Durante este período, el país vivió un proceso de estabilidad política y el gobierno implementó una serie de políticas públicas redistributivas, incrementó la inversión pública y buscó “descorporativizar” a las instancias gubernamentales de decisión. Si bien esta descorporativización permitió sacar los intereses privados de estas instancias para tener el control en la toma de decisiones públicas también significó que se restó influencia a organizaciones sociales.

Cuadro 10
Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, 2007 a 2012

Reglas institucionales	Contexto Económico	Contexto Institucional	Contexto Cognitivo	Contexto Internacional
Convenio 169 de la OIT Ley de Minería de 1991 Mandato Minero Constitución de la República otorga derechos constitucionales a la naturaleza y establece la consulta previa, libre e informada a los pueblos y nacionalidades	Implementación del modelo económico heterodoxo Boom precio del petróleo Declaración de ilegítimos a los bonos global 2012 y 2030 Bonanza económica	Descorporativización de instancias gubernamentales Renegociación de los contratos petroleros Estabilidad política Recentralización y fortalecimiento de la desconcentración	Soberanía estatal de los recursos naturales Modelo político del socialismo del siglo XXI Bienestar colectivo y relaciones armoniosas con la naturaleza (Sumak Kawsay) Fortalecimiento del rol del sector público Rechazo a lo neoliberal	Boom del precio de los <i>commodities</i> Neoextractivismo Crisis Financiera Internacional

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Las reglas institucionales generales que regían el sector minero a inicios de esta fase eran:

- La Constitución de la República del Ecuador (2008) en lo relacionado con los recursos naturales no renovables establecía que:
 - Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado; y que el Estado participará en los beneficios de su aprovechamiento⁴².
 - Este tipo de recursos son considerados parte de los sectores estratégicos y que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los mismos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia⁴³.
 - El Estado puede constituir empresas públicas para el aprovechamiento sustentable de estos recursos y que podrá delegar a empresas mixtas, siempre que mantenga la mayoría accionaria⁴⁴.

⁴¹ https://www.elconfidencial.com/mercados/2009-01-16/correa-anuncia-posible-recompra-de-bonos-de-deuda-que-considera-ilegitimos_890867/.

⁴² Art. 408 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴³ Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁴ Art. 315 y 316 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

- Se prohíbe la actividad extractiva en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente⁴⁵.
- Establece que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales, así como tienen derecho a decidir sobre el uso de los recursos naturales situados en sus territorios: “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen...”⁴⁶.
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) que regula la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo común y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva.

A nivel de reglas institucionales específicas que inicialmente regían esta fase estaba la Ley de Minería de 1991 con sus diferentes reformas, que “...la ley de minería que estaba en el extremo, no había regalías (..) no se podía sancionar por incumplimientos ambientales, la entrega de concesiones era “first come, first take” de acuerdo a una entrevista a el ex Ministro de Minería Javier Córdova dada a la Revista Vistazo⁴⁷. Además, el país había ratificado en 1998 el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, donde se comprometía a que dichos pueblos participen en la formulación, aplicación y evaluación de los proyectos que les puedan afectar directamente.

2. Variables a explicar

Durante el 2007 al 2012, el gobierno central enfrentó dos principales problemas colectivos: i) controlar la proliferación y la especulación de las concesiones mineras y ii) reducir la inestabilidad social y política del país, así como reducir la pobreza y mejorar la infraestructura, para lo cual requería incrementar sus ingresos, entre los que estaban los provenientes de la explotación de recursos no renovables (petróleo y minerales) que financiaran la inversión pública, los programas sociales y fortaleciesen su presencia política en los territorios.

En contraste, la principal problemática para las comunidades en las áreas de influencia era poder beneficiarse de la extracción de estos recursos y no solo quedarse con el impacto negativo ambiental y social de la explotación minera.

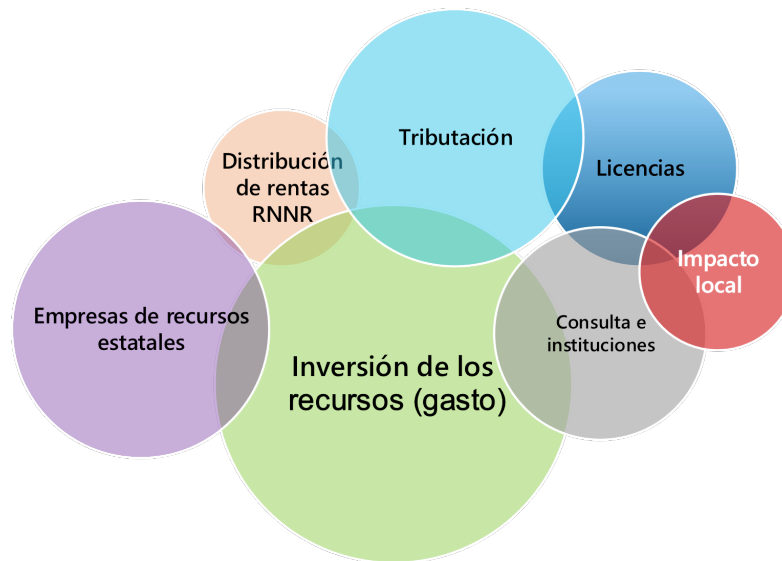
Ante estas problemáticas colectivas que enfrentaba el gobierno, este enfocó sus esfuerzos en realizar cambios a las reglas institucionales relacionadas en el control de la proliferación de las concesiones y en el incremento de su participación en las rentas mineras para poder invertir en obras públicas en los territorios de influencia de los proyectos de extracción de recursos no renovables.

⁴⁵ Art. 407 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁶ Numeral 7 del Art. 57 de Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁷ Revista Vistazo, 30 de septiembre de 2017.

Diagrama 7
Priorización en los cambios de reglas institucionales, 2007 a mayo 2013



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

3. Análisis de la gobernanza para el control de las concesiones mineras e impacto local

Ante la proliferación sin control de las concesiones mineras y el incremento de la conflictividad social por los impactos ambientales en los que se encontraba el país al inicio de esta fase, en abril de 2007 se inició el “Diálogo Minero”, impulsado por el Eco. Alberto Acosta, Ministro de Energía y Minas del recién posesionado gobierno del presidente Eco. Rafael Correa, que buscaba determinar los impactos de la actividad minera y las posibles formas de mitigarlos.

Los diálogos mineros se realizaron en las provincias en las que se habían detectado las mayores movilizaciones contra la minería como eran: Azuay, Imbabura, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y donde la actividad minera artesanal empleaba a un gran número de su población como en El Oro. Participaron principalmente actores relacionados en la minería como eran las cámaras de minería, empresas mineras, funcionarios públicos y algunos grupos poblacionales. Los representantes de la minería a gran escala estuvieron ausentes de estos diálogos, pero al incluir a algunas comunidades potencialmente afectadas por los proyectos industriales, se recopiló información sobre los conflictos relacionados a la actividad industrial⁴⁸. También estuvieron ausentes las organizaciones ambientalistas que se oponían completamente a la explotación minera, así como las comunidades y organizaciones opuestas a la minería a gran escala. Los temas en los que se centraron las discusiones fueron: la propiedad sobre las áreas de explotación y sobre los recursos minerales; la distribución de beneficios entre los concesionarios y el Estado; la definición de los requerimientos ambientales y la regulación de la pequeña minería y la minería artesanal (CEDHU y FIDH, 2010, pág. 15).

En paralelo, las empresas mineras empezaron a ponerse nerviosas e iniciaron acercamientos con otras instancias del gobierno para frenar el Diálogo Minero y poder continuar con sus concesiones. Las cámaras mineras tuvieron acciones aisladas con miras a reducir los efectos del mandato minero, pero estas fueron poco efectivas ya que no tuvieron un interés real de fomento de la actividad como tal (Ruiz, 2011, pág. 30).

⁴⁸ Cisneros, 2009, pág. 17.

En junio de 2007 al producirse un levantamiento nacional en contra de las empresas mineras trasnacionales, sus representantes organizaron encuentros denominados “Diálogos por la Vida” (Cisneros, 2009, pág. 14). El hito que supuso el levantamiento nacional en contra de las empresas mineras tuvo como respuesta del gobierno la creación y reforzamiento de la institucionalidad pública. Es así como en julio de 2007 se escindió el Ministerio de Energía y Minas y se crearon los Ministerios de Minas y Petróleos y el de Electricidad y Energía Renovable⁴⁹. Adicionalmente, en enero de 2008 se creó el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos que tenía como principales funciones: la coordinación y articulación de las políticas y acciones de los distintos organismos que integraban su área de actividad; proponer, coordinar y aplicar las políticas intersectoriales; desarrollar vínculos entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales; y ejecutar los temas de gestión asignados por el Ejecutivo (Decreto Ejecutivo 849, 2008).

A fines de marzo de 2008, la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y Soberanía (CNDVS) convocó a un paro preventivo en contra de las operaciones mineras que se llevaban a cabo en Azuay (Victoria del Portete); y de la política extractiva del gobierno. La fuerza pública reprimió y dispersó a los manifestantes⁵⁰.

El 18 de abril de 2008 se aprobaron 20 Mandatos Constituyentes por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, entre los cuales estaba el Mandato Constituyente 6 Concesiones Mineras⁵¹, mejor conocido como “Mandato Minero”. Este buscaba regular la actividad minera, aduciendo que el marco jurídico de aquel entonces era insuficiente y que no respondía a los intereses nacionales; por lo que era necesario corregir urgentemente y frenar las afectaciones ambientales, sociales y culturales hasta que entre en vigencia una nueva Ley de Minería. Los puntos centrales que abordó este mandato fueron:

- Declarar la extinción sin compensación económica de todas las concesiones mineras que no hubieran realizado ninguna inversión en la fase de exploración; que no hubieran pagado las patentes de compensación; que se encontraran en áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua; que no hubieran presentado su estudio de impacto ambiental; o que no hubieran realizado los procesos de consulta previa.
- Declarar la extinción sin compensación económica de las concesiones mineras que en número mayor de tres hubieran sido otorgadas a una sola persona natural y jurídica y vinculados; o aquellas que hubieran sido otorgadas a favor de funcionarios y exfuncionarios públicos relacionados con el sector minero o a sus parientes inmediatos.
- Declarar la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones hasta que entre en vigencia el nuevo marco constitucional y legal.
- Disponía la creación de una Empresa Nacional Minera, la cual intervendría en todas las fases de la actividad minera.
- En el Mandato Minero se excluyeron las concesiones mineras en producción; la pequeña y artesanal minería o las operadas por cooperativas, asociaciones y condominios mineros legalmente establecidos.

En junio de 2008, el Ejecutivo presentó el proyecto de Ley Minera que fue criticado por movimientos ambientalistas y que fue aprobado en enero de 2009 por la Asamblea. El gobierno anunció el inicio de una “era postpetrolera” sustentada en la explotación minera responsable, con tecnología de punta y responsabilidad social que permitiría la recuperación de la renta minera para financiar el desarrollo social.

⁴⁹ Decreto Ejecutivo No. 475 de 9 de julio de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 132 de 23 de julio de 2007.

⁵⁰ http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=74235.

⁵¹ Mandato Constituyente 6 Concesiones Mineras, 2008.

Es así como la Ley de Minería establece que previo a la actividad minera se debía contar con la licencia ambiental otorgada por el MAE y la autorización para el aprovechamiento del agua de la Secretaría del Agua (SENAGUA)⁵². Además, que se puede declarar áreas mineras especiales en las que se compruebe potencial de desarrollo minero, prohibiéndose la minería de recursos no renovables en áreas protegidas y que excepcionalmente se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia y previa declaratoria de interés nacional por la Asamblea Nacional⁵³. El 1 de abril de 2009 se transfirieron al Ministerio del Ambiente todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia ambiental venían siendo ejercidas por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, la Dirección Nacional de Protección Ambiental Minera y la Dirección Nacional de Protección Hidrocarburífera⁵⁴.

En cuanto a los procesos de participación ciudadana y consulta previa, éstos estuvieron llenos de conflictividad y contradicciones. Si bien la aprobación del Mandato Minero generó un hito para controlar las concesiones mineras, su discusión y posterior aprobación no estuvo exenta de polémica por el tema del “consentimiento previo e informado”. La posición del gobierno fue defender la tesis de que las comunidades tenían el derecho a ser consultadas sobre el asunto, aunque sin garantizar que el aprovechamiento de los recursos requiera el “consentimiento expreso”. Cabe destacar que este consentimiento si constaba en un artículo en el informe de primer debate pero que fue eliminado durante la discusión del mandato (El Universo, 2018). Es por esto que el bloque de asambleístas de Pachakutik y un sector de PAIS no estuvieron de acuerdo y elaboraron un informe de minoría. De igual forma, la CONAIE emitió un pronunciamiento contra la postura del Ejecutivo respecto a la consulta previa (Banco Mundial, 2001). A los pocos días de aprobado el Mandato Minero, se emitió el Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental que determinaba que, una vez realizada la participación social, si los sujetos aún se opusiesen a la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, este podrá realizarse cuando la autoridad competente insista en su realización⁵⁵.

La Ley Minera elevó el carácter jurídico de lo normado por el mencionado Reglamento y estableció solo la consulta obligatoria, sin “el consentimiento expreso”, de las comunidades, pueblos y nacionalidades para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses⁵⁶ para lo cual el gobierno constituyó los Consejos Consultivos para formalizar la participación ciudadana⁵⁷. La CONAIE y otros actores presentaron ante la Corte Constitucional una acción pública de inconstitucionalidad de la Ley Minera. En 2010, la Corte emitió una sentencia que declaró que ante la ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de la consulta prelegislativa, la consulta es de carácter sustancial y no formal y declara la *constitucionalidad condicionada* referida a declaratorias de utilidad pública, servidumbres, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental. Es decir, serán constitucionales y se mantendrán válidas y vigentes, mientras se interprete de la siguiente manera: a) son constitucionales en tanto no se apliquen respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; y, b) toda actividad minera que se pretenda realizar en estos territorios, en todas sus fases deberá someterse al proceso de consulta previa (Corte Constitucional, 2010).

⁵² Art. 26 de la Ley de Minería, 2009.

⁵³ Art. 24 y 25 de la Ley de Minería, 2009.

⁵⁴ Decreto Ejecutivo No. 1630, 2009.

⁵⁵ Decreto 1040, 2008.

⁵⁶ Art. 90 de la Ley de Minería, 2009.

⁵⁷ Reglamento General a la Ley de Minería.

Esta polémica se profundizó cuando en la Ley de Seguridad Pública y del Estado se otorgó a las fuerzas armadas el mandato de proteger las instalaciones e infraestructura de las empresas públicas y privadas ante circunstancias de inseguridad críticas que pusieran en peligro o grave riesgo la gestión de estas empresas⁵⁸.

Se inició entonces un período de aumento de la conflictividad social que pasó de 374 conflictos en 2009 a cerca de 881 en 2010 (Ortiz, 2016, pág. 48). En octubre de 2011, los usuarios de agua en las comunidades de Victoria del Portete y Tarqui participaron en una consulta popular comunitaria convocada por el Sistema Comunitario de Agua Potable (1.500 registrados) en la que el 92,38% votaron en contra de la minería en Quimsacocha⁵⁹. El gobierno no reconoció esta consulta porque no contaba con validez jurídica al no haber cumplido con los requisitos previstos en la Constitución y por no enmarcarse en la Ley Electoral ni en los reglamentos del Consejo Nacional Electoral (CNE)⁶⁰.

El 5 de marzo de 2012 se suscribió entre el Estado y la empresa de origen chino Ecuacorriente S.A. (ECSA) el primer contrato de explotación minera a gran escala del proyecto Mirador en la zona de Tundayme/El Pangui en Zamora Chinchipe⁶¹. El anuncio del gobierno de la firma del contrato provocó que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la prefectura de Zamora Chinchipe, el Frente Popular y otras organizaciones convocaran a la "Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos" exigiendo la salida de las empresas mineras de la Cordillera del Cóndor. La marcha recorrió diez provincias partiendo de El Pangüi (población cercana a los proyectos Mirador y Fruta del Norte) hasta llegar a Quito, a la que también se sumaron las poblaciones del Valle de Intag. Los proyectos mineros estratégicos polarizan el conflicto con las comunidades afectadas (Pangüi, Santa Isabel, Tarqui, Girón e Intag) que con el apoyo de activistas ambientales asumen una postura antiminería (Ortiz, 2016, pág. 56).

La respuesta del gobierno fue desplegar las fuerzas del orden e instauró procesos penales por "terrorismo" a varios líderes, así como disputar el espacio público y la adhesión de actores sociales y autoridades locales a través de "ferias ciudadanas", concentraciones, contramarchas y del ofrecimiento de recursos a los gobiernos locales a través del Ministerio de Finanzas (Ortiz, 2016, pág. 57 y 60).

Si bien en este período se dieron importantes avances en la gobernanza del sector minero, varios autores consideran que no cumplía a cabalidad con lo establecido en la Constitución (2008) y en el Convenio 169 de la OIT relacionado con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. Esto provocó un incremento de las manifestaciones y protestas sociales, ante lo cual el gobierno les dio facultades a las fuerzas armadas, mediante la Ley de Seguridad Pública, para intervenir y proteger las instalaciones de las empresas mineras. Además, utilizó canales institucionales de los ministerios para no reconocer a los organismos de la sociedad civil ni reconocer voces disidentes a la política de gobierno; pero también queda en evidencia la heterogénea composición y menor peso relativo de los movimientos sociales (Ortiz, 2016, pág. 57 y 60). En tanto que otros actores consideran que el menor peso relativo de los movimientos sociales se debió a la heterogénea composición de estos movimientos y por la falta de canales democráticos para su actuación.

En este marco de hitos de los procesos de gobernanza de las concesiones y los impactos socio ambientales, los actores claves fueron el Ministerio de Minas y Petróleos en el Diálogo Minero y posteriormente la Asamblea Nacional Constituyente para la expedición del Mandato Minero. Con el diálogo se buscó poner cierto orden en las concesiones mineras y se trató de encontrar soluciones de manera conjunta entre los diferentes actores pero que en la práctica no se dio porque los grupos antimineros no quisieron dialogar y las empresas mineras tampoco. Los grupos ecologistas no

⁵⁸ Art. 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento 35 de 28 septiembre 2009.

⁵⁹ <https://www.eluniverso.com/2011/10/02/1/1355/poblacion-quimsacocha-contramineria.html>.

⁶⁰ <https://selvavidasinfronteras.wordpress.com/2011/10/04/el-gobierno-no-reconoce-la-consulta/>.

⁶¹ <https://www.mineria.gob.ec/4054-2/>.

lograron separar su rol en la lucha contra el desarrollo de proyectos mineros a gran escala con la propia dinámica de los movimientos sociales y comunitarios, que en muchos casos gozan de mayor legitimidad (Ruiz, 2011, pág. 31).

Terminado este proceso y con la salida y distanciamiento de Acosta quien luego fue visto por algunos actores gubernamentales como “anti minero infiltrado” en el gobierno, tomó fuerza el rol del propio Presidente de la República y las autoridades vinculadas a la nueva institucionalidad, especialmente el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos dado que eran quienes contaban con la capacidad y los recursos para decidir e implementar las reformas en el sector minero. Otros actores claves que por su facultad de veto podían dar paso o no para la ejecución de un proyecto minero fueron: i) la Corte Constitucional jugó un rol importante en su declaración de “constitucionalidad condicionada” respecto al otorgamiento de concesiones mineras y la consulta a los pueblos y nacionalidades indígenas; y ii) la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) en su rol relacionado con el otorgamiento de concesiones y en el control de las mismas.

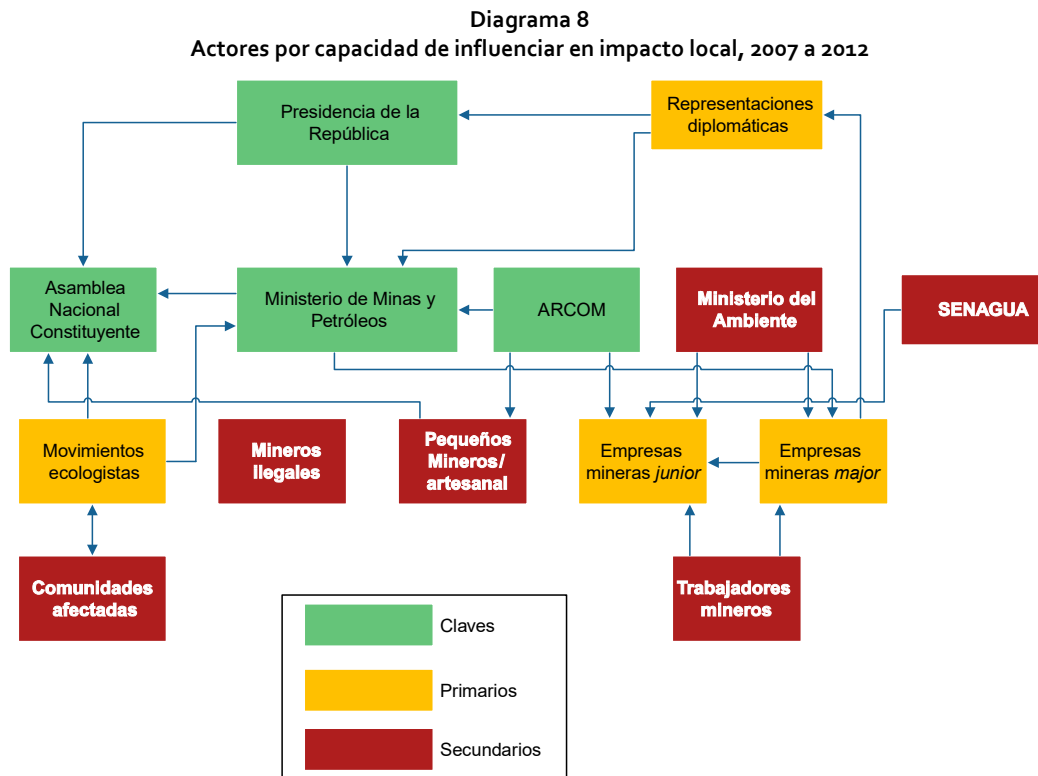
Dentro de los actores primarios se encontraban las empresas de origen canadiense que lograron posicionar la necesidad de atraer la inversión extranjera a la megaminería y es así como en la Ley Minera se estipula que la exploración y explotación puede ser realizada por personas naturales o jurídicas, empresas públicas, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras y que no existe límite sobre cuantas concesiones tiene una sola persona natural o jurídica, siempre y cuando no exceda las 5.000 ha⁶² y que el otorgamiento de toda concesión minera metálica se realizará a través de subasta pública⁶³. De igual manera, los movimientos ecologistas jugaron un rol primario por su capacidad de colaboración con las comunidades locales y en el apoyo que dieron para la organización de marchas y de la conformación de movimientos locales antimineros; pero que mantenían una posición confrontante con las entidades gubernamentales.

Dentro de los actores secundarios se encontraban el Ministerio de Ambiente y SENAGUA quienes, si bien contaban con capacidad de veto al ser los responsables de la expedición de licencias ambientales y permisos para el uso del agua respectivamente, no tenían la fortaleza institucional debido a su reciente creación. Por otra parte, algunas comunidades en las áreas de influencia de las concesiones que tenían una posición antiminería, aunque tuvieron una fuerte influencia durante el proceso del Diálogo y del Mandato Minero, terminaron perdiendo su capacidad de influir en las decisiones o tuvieron una presencia muy local fruto de su deslegitimación o de los procesos de judicialización de las protestas sociales. Los trabajadores de las empresas mineras temían por sus puestos de trabajo, pero no tuvieron capacidad de influir en el proceso y terminaron con despido forzoso y sin indemnización ya que la suspensión de las actividades mineras por el Mandato se debió a causas no atribuibles a las empresas mineras (Ycaza, 2015, pág. 19).

La modalidad de interacción en el control de la proliferación de las concesiones mineras fue principalmente de confrontación desde los grupos ecologistas antimineros y las empresas mineras. Es así como durante la discusión del Mandato Minero se realizaron una serie de movilizaciones y acercamientos a la Asamblea Nacional Constituyente desde diferentes actores. Las decisiones se dieron en arenas políticas, sin mayor análisis técnico de sus consecuencias y el tipo de interacción fue jerárquico porque fue la Asamblea Nacional Constituyente y el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Petróleos, quienes estuvieron a cargo de proponer y ejecutar el Mandato Minero. Cabe destacar la ruptura que se dio al interno del gobierno entre el presidente Correa y Alberto Acosta que terminó con la renuncia de Acosta a la Presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁶² Art. 16 de la (Ley de Minería, 2009).

⁶³ Art. 29 de la (Ley de Minería, 2009).



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Respecto a la escala o nivel en que operaban estos actores, en un primer momento tuvo una fuerte dimensión global porque entraron a interactuar los embajadores de los países de donde provienen las empresas mineras como de Canadá y, al final de la fase, de China. Esto se puede evidenciar, cuando a los pocos días de expedido el Mandato Minero, el gobierno se reunió con empresas mineras canadienses gracias a las gestiones realizadas por la Embajada Canadiense para que se solicitara que se realizaran cambios en la política minera (Keenan, pág. 4). Como señala (Gasparini) "...durante la fase extremadamente sensible en que se estaba debatiendo a nivel nacional la posibilidad de prohibir la minería a gran escala en el país, el factor internacional, representado por el acercamiento del gobierno ecuatoriano a las transnacionales canadienses, jugó un papel clave". La mayoría de los actores interactuaron a un nivel de operación nacional sobre todo en lo relacionado con el control de las concesiones; en tanto que el resto de los actores (movimientos ecologistas y las comunidades) tuvieron una presencia más local.

Al analizar los resultados de estos procesos se observa que con el "Mandato Minero" cerca de un 30,7% de las concesiones mineras existentes antes del Mandato se revirtieron al Gobierno, es decir 1.334 concesiones, equivalentes a 1.512.251 Has. (Ministerio de Minería, 2016, p. 457). De las cuales, el 68,9% ocurrieron porque no contaban con estudios ambientales, el 21,1% por falta de pago de las patentes, el 7,9% por falta de inversión, el 1,9% por ser de funcionarios o exfuncionarios y apenas un 0,1% por no consulta previa.

Cuadro 11
Tipos de actores según la escala o nivel en que operan para el otorgamiento de licencias y de impacto, 2007-2012

Dimensión del interés	Tipo de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional			Empresas <i>Majors</i> chinas Empresas <i>Majors</i> otros países Empresas <i>Juniors</i>	Representaciones diplomáticas	
Nacional	Presidente de la República Asamblea Nacional Constituyente Asamblea Nacional CONAIE	Ministerio de Energía y Recursos Naturales Ministerio de Minas y Petróleo Ministerio Coordinado de Sectores Estratégicos ARCOM MAE SENAGUA Corte Constitucional Fuerza pública		Movimientos ecologistas antiminería	Cámara de minería Consejos consultivos para la participación ciudadana
Provincial	Prefectos				
Local	Alcaldes		Comunidades Pequeños mineros Mineros artesanales Mineros informales		

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Cuadro 12
Concesiones mineras antes y después del mandato minero

Concesiones mineras antes y después del mandato constituyente N° 6			
	Número	Superficie (ha)	
Concesiones mineras antes del mandato	4 341	3 956 408	
Concesiones mineras archivadas por mandato N° 6			
Causal de archivo por mandato	Número	Superficie (ha)	En porcentajes
Art. 1 falta de inversión	105	146 292	7,9
Art.1 no presenta estudio ambiental	919	1 018 265	68,9
Art. 1 no consulta previa	2	4 905	0,1
Art. 2 no pago patentes	282	320 749	21,1
Art. 5 por ser funcionario o exfuncionario	26	22 041	1,9
Total	1 334	1 512 251	100,0
En porcentaje de las concesiones antes del mandato	30,7	38,2	

Fuente: Ministerio de Minería, 2016, pág. 457.

Aunque en el Mandato Minero se criticó la flexibilidad con la que se otorgaban las concesiones mineras y la ejecución de la minería a gran escala, no se afectó a los pequeños mineros y artesanales sin un análisis profundo de su participación en los problemas ambientales de las zonas donde trabajaban (Ruiz, 2011, pág. 29). En abril del 2010, el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables desarrolló el Censo Minero Artesanal (CENIMA) a través del cual se logró iniciar la regularización de las concesiones

y títulos mineros para los mineros artesanales. De acuerdo al censo minero artesanal, la minería artesanal se ubica en casi todo el territorio nacional, con mayor incidencia en la parte sur del país⁶⁴. Los resultados mostraron que existía un total de 1.349 actividades mineras ilegales en todo el país, las cuales empleaban a alrededor de 6.325 personas. Las explotaciones ilegales se concentraban en El Oro (541), en Zamora Chinchipe (249) y en Azuay (178). Había 776 concesiones mineras en etapas de explotación y 666 en periodo de exploración; y 3,95 millones de hectáreas ubicadas en territorio ecuatoriano estaban destinados a dichas labores mineras (Vega G. , 2018, pág. 55). Ante la problemática de la minería ilegal, en 2011 se creó la Comisión Especial para el Control de la Minería Ilegal (CECMI)⁶⁵ como instancia del Gobierno Central encargada de asesorar, coordinar la ejecución de actividades, diseñar y activar los mecanismos necesarios para combatir la minería ilegal.

Finalmente, la inversión extranjera directa (IED) fue altamente sensible a los cambios en las reglas institucionales especialmente en lo referente a la reversión de las concesiones y a los aspectos tributarios. Durante el "Diálogo Minero" y el "Mandato Minero", la IED se tornó negativa en 2007 y se redujo a apenas USD\$ 5,8 millones en 2009; en tanto que después de la aprobación de la Ley Minera empezó a incrementarse hasta llegar a su nivel más alto en 2011 con USD\$ 379,2 millones.

El origen de la IED en el sector minero provino principalmente de origen canadiense, chino y español, manteniendo flujos positivos durante esta fase. De acuerdo a cifras presentadas por Sacher & Acosta (2012), el 40,2% de la superficie total concesionada (407.236 Has) pertenecían a 20 empresas de origen canadiense; el 9,6% de la superficie concesionada (96.840 Has) pertenecían a 4 empresas de origen británico; el 6% de la superficie concesionada (61.033 Has) eran de una empresa china; entre otros. Es decir, que 20 de las 35 empresas mineras extranjeras que operaban en el país eran de origen canadiense (Gasparini, 2017, pág. 70).

A partir del 2010 se observa un importante crecimiento de las inversiones chinas, llegando a su nivel más alto en 2012 con USD\$ 85,32 millones. Este incremento se debió en parte a que, en 2010, el consorcio CRCC-Tongguan Investment Co. Ltd, entidad con sede en Vancouver pero conformada por las empresas chinas Tongling Non-ferrous y China Railways Construction Corporation (CCRC), adquirió el 100% de las acciones de la canadiense Ecuacorriente en los proyectos de explotación de cobre ecuatorianos Mirador y Panantza-San Carlos (Sacher & Acosta, 2012, pág. 34). El 5 de marzo de 2012 se suscribió entre el Estado y la empresa de origen chino Ecuacorriente S.A. (ECSA) el primer contrato de explotación minera a gran escala del proyecto Mirador en la zona de Tundayme/El Pangui en Zamora Chinchipe⁶⁶. Además, otra empresa china denominada Junefield, adquirió la propiedad del Proyecto Río Blanco ubicado en Molleturo, empresa que retomó la negociación con el gobierno para llegar a la fase de explotación. Mientras que la canadiense INV Minerals, en diciembre de ese año, adquirió el proyecto Quimsacochoa, que pasó a denominarse Loma Larga por un costo de 30 millones de dólares⁶⁷.

Por otra parte, la Compañía australiana SolGold, basada en Brisbane, en 2012 adquirió de la canadiense Cornerstone el 85% del proyecto Cascabel localizado en la provincia de Imbabura. Desde entonces, SolGold a través de su subsidiaria ecuatoriana Exploraciones Novomining S.A. (ENSA), manejan el proyecto⁶⁸.

⁶⁴ https://www.geoinvestigacion.gob.ec/lotaip/octubre/literal%20k/mejoramient_%20perfil.pdf.

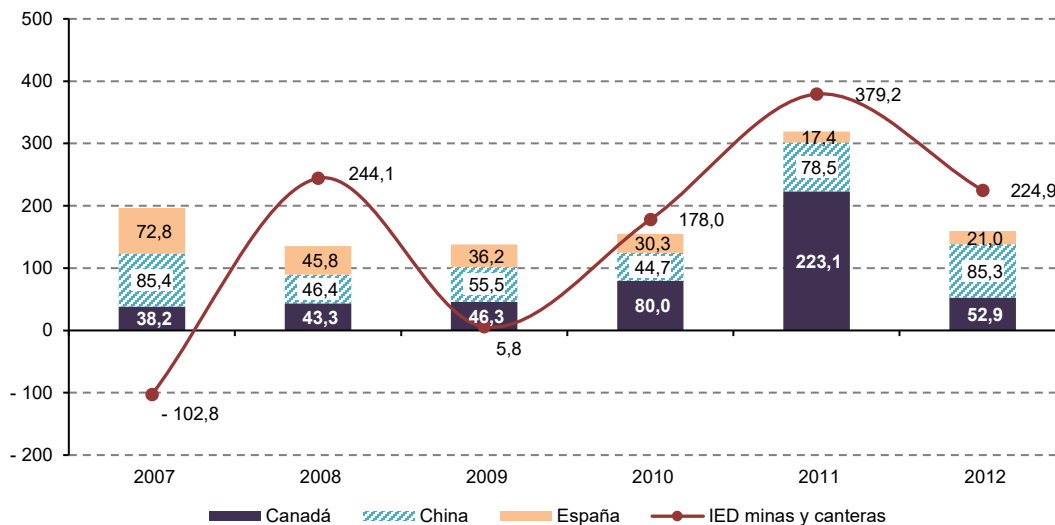
⁶⁵ Decreto Ejecutivo 754 publicado en el Registro Oficial 451 del 18 de mayo del 2011.

⁶⁶ <https://www.mineria.gob.ec/4054-2/>.

⁶⁷ <http://www.cadtm.org/De-la-violacion-del-Mandato-Minero>.

⁶⁸ <http://www.minergiae.com/cascabel-emerge-un-nuevo-yacimiento-minero-de-clase-mundial/>.

Gráfico 17
Inversión extranjera directa en el sector minas y canteras, 2007 a 2012
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información del BCE (2018).

4. Análisis de la gobernanza para tributación, distribución de rentas mineras y la inversión de recursos

Posterior al Diálogo y al Mandato Minero, el gobierno centró su accionar en incrementar su participación e inversión de las rentas mineras a través de la modificación de la estructura institucional en el sector minero y del establecimiento de impuestos para que las utilidades extraordinarias de la industria extractiva por los altos precios internacionales fueran compartidas con el gobierno central. Es así como en enero de 2009⁶⁹, se promulgó la Ley de Minería cuyo objetivo fue el normar el ejercicio de los derechos soberanos del Estado, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero.

El proyecto de Ley fue presentado como iniciativa del Legislativo con amplia participación y enriquecido con aportes del Ejecutivo (Gasparini, 2017, págs. 61-62). La Ley de Minería permitió el regreso del Estado como ente regulador y se sentaron las bases para un nuevo marco institucional. En el marco de lo que establecía la ley se crearon el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables⁷⁰, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), el Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero Metalúrgico (INIGEMM); la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP)⁷¹. En septiembre de 2011 se creó la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico – Ecuador Estratégico EP para la planificación, diseño, evaluación, priorización, financiamiento y ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión social, desarrollo territorial o productivo en las zonas de influencia de los proyectos mineros⁷². Finalmente, en febrero de 2012 se creó el Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energías Renovables como entidad adscrita al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable⁷³. Es así como, durante este período se incrementaron sustancialmente las entidades a nivel nacional dependientes de

⁶⁹ Ley de Minería, 2009.

⁷⁰ Decreto Ejecutivo No. 46, de 15 de septiembre del 2009, publicado en el Registro Oficial No. 36, de 29 septiembre 2009.

⁷¹ Decreto 203, 2010.

⁷² Decreto Ejecutivo 870, Registro Oficial 534 de 14 septiembre 2011.

⁷³ Decreto Ejecutivo 1048, 2012.

la Función Ejecutiva para la gestión de los recursos no renovables, que con excepción del INIGEMM, el resto de las instituciones han sido cuestionadas por varios actores por su falta de autonomía en cuanto a sus decisiones y su baja capacidad técnica, especialmente de la ENAMI EP.

Por otra parte, a diferencia de la anterior Ley Minera (1991) donde se eliminó completamente la participación en las rentas mineras del gobierno central, en la Ley de Minería de 2009 se estableció que el Estado es el titular de las regalías, patentes, utilidades laborales atribuibles al Estado⁷⁴. El Estado debe participar en el aprovechamiento de estos recursos en un monto no menor a los de los concesionarios, lo cual guarda coherencia con el concepto innovador que introdujo la Constitución del 2008 que señala que el Estado debe participar en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota⁷⁵. Para este efecto el concesionario minero debía pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios, no menor al 5% sobre las ventas, adicional al pago correspondiente del 25% del impuesto a la renta, del 12% de las utilidades, el 70% del impuesto sobre los ingresos extraordinarios y del 12% del impuesto al valor agregado⁷⁶.

Cuadro 13
Principales cambios en tributación en el sector minero, 2007 a 2012

Reformas a Ley Minera 1991 en el año 2000	Ley Minera 2009
Eliminación de las regalías	Regalía no menor al 5% sobre la venta de los minerales La pequeña minería pagará el 3% de las ventas de los minerales
Pago de derechos de concesiones mineras de USD 100	5 remuneraciones básicas unificadas por derechos de trámite para concesión
Patente progresiva que va desde USD 1 hasta USD 16 por ha	Patente anual de conservación para concesión: - 2,5% de una remuneración básica unificada por cada ha concesionada en fase de exploración inicial - 5% de una remuneración básica unificada por cada ha concesionada en exploración avanzada y de evaluación económica del yacimiento - 10% de una remuneración básica unificada por cada ha para el período de explotación Para la pequeña minería: - USD 2 por ha en la fase de exploración inicial - USD 4 por ha Minera en la fase de exploración avanzada y evaluación - USD 10 por ha Minera en la fase de explotación
El régimen tributario aplicable a inversiones en el sector minero podrá ser objeto de tratamientos y garantías especiales Las inversiones en actividades mineras gozarán de estabilidad jurídica y tributaria por el plazo y condiciones que determinare el Ministro de Energía y Minas	25% del impuesto a la renta 12% de las utilidades 70% del impuesto sobre los ingresos extraordinarios

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

En el Reglamento de la Ley Minera⁷⁷ se determinó la posibilidad de que en los contratos de exploración o de explotación se pueda pactar por parte del concesionario el pago de regalías anticipadas. El pago de regalías anticipadas es un tema innovador en la industria minera a gran escala, donde la empresa antes de iniciar la explotación ya paga un valor al Estado en calidad de anticipo de regalías. Las regalías en otros países operan como un porcentaje de las ventas al momento de la

⁷⁴ Disposición general tercera de la (Ley de Minería, 2009).

⁷⁵ Art. 408, (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

⁷⁶ Art. 93 de la (Ley de Minería, 2009).

⁷⁷ Art. 82, (Reglamento General a la Ley de Minería, 2009).

exportación. La regalía minera anticipada como concepto permite materializar los beneficios económicos (ingresos fiscales) antes de la operación de la mina, esto a su vez permite destinar recursos a la atención de necesidades de las poblaciones en las zonas de influencia minera.

Si bien la Ley de Minería establecía que el 60% de las regalías que perciba el Estado por la explotación de minerales se destinarían para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales y, cuando el caso amerite, a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales⁷⁸; el gobierno nacional ante la falta histórica de infraestructura y de servicios públicos en las zonas en las áreas de influencia de los proyectos de extracción de recursos no renovables decidió propiciar una serie de reformas legales para poder invertir directamente los recursos provenientes de la minería en estas zonas y no a través de los gobiernos subnacionales, tales como⁷⁹:

- Reforma a la Ley de Minería y reglamento (junio 2010): se norma que las Utilidades (12%) y las Regalías mineras se destinen a Proyectos de Desarrollo Territorial Integral.
- Decreto Ejecutivo 870⁸⁰ (septiembre de 2011): establece que la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP tiene la competencia para la ejecución de proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia en las que se ejecuten actividades de los sectores estratégicos o en zonas en cuyo territorio se encuentren recursos naturales no renovables.
- Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado⁸¹ (noviembre del 2011): se reforma la Ley de Minería para que el 12% de las utilidades generadas por esas industrias, porcentaje que será pagado al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados, los que las destinarán a proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas respectivas. Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados se dispone que los recursos que les correspondan sean canalizados a través del Banco del Estado.

Con respecto a distribución de las rentas mineras entre niveles de gobierno, en la Ley Minera del 2009 continúan siendo los mayores beneficiarios los gobiernos municipales y desaparecen otros participantes relacionados con la fuerza pública y las universidades estatales. En las posteriores reformas llevadas hasta diciembre de 2012, esto se revierte y es el gobierno central el mayor beneficiario. También se cambió el destino en los que se debía invertir estos recursos, pasando de proyectos de desarrollo “sustentable” a simplemente de “desarrollo territorial integral” con lo cual se amplió el ámbito de inversión.

Por otra parte, en octubre de 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) que eliminó el anterior sistema de transferencias y estableció un sólo sistema integrado por tres componentes:

- i) Modelo de Equidad Territorial
- ii) Las transferencias para el ejercicio de nuevas competencias
- iii) Las transferencias por explotación de recursos no renovables

⁷⁸ Artículo 93, inciso cuarto, Ley de Minería.

⁷⁹ <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec>.

⁸⁰ Numeral 1 del Art. 2 del Decreto Ejecutivo 870, Registro Oficial 534 de 14 septiembre 2011.

⁸¹ Disposición reformativa primera de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, Registro Oficial Suplemento 583 de 24 de noviembre de 2011.

Cuadro 14
Principales cambios en la distribución de las rentas, 2007 a 2012

Participantes	Reformas a Ley Minera 1991 en el año 2000	Ley Minera 2009	Cambios legales hasta diciembre 2012
Gobierno central	0% de participación en las regalías mineras		El 12% de las utilidades generadas será pagado al Estado y a los GAD. En el caso de los GAD serán canalizados a través del BEDE
GAD provinciales	20% para los consejos provinciales donde se explota		
GAD municipales	50% para los municipios	60% de la regalía será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales	Las utilidades y las regalías pueden destinarse a proyectos de desarrollo territorial integral
Otros partícipes	15% fuerza pública 15% para los institutos estatales de educación superior con facultades de geología, minas o ambiente	Cuando el caso amerite, el 50% del 60% de los municipios para las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

El modelo de equidad territorial tiene por objetivo financiar el ejercicio de las competencias asignadas constitucionalmente a los GAD; para lo cual establece que se deben distribuir el 21% de ingresos permanentes⁸² y el 10% de ingresos no permanentes⁸³ del Presupuesto General del Estado para los GAD. Los ingresos provenientes de los recursos no renovables se consideran como ingresos no permanentes. El monto total a transferir se distribuye entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para consejos provinciales, 67% para municipios y distritos metropolitanos y 6% para juntas parroquiales. Estos montos son transferidos a cada GAD a través de la aplicación de una fórmula de distribución.

En cuanto a las transferencias por explotación de recursos no renovables, la COOTAD establece que estas tienen por objeto compensar a los territorios en donde se extraen los mismos, de los posibles impactos negativos que acarree dicha explotación y la afectación al patrimonio natural del país. Para lo cual, los GAD recibirán recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, relacionadas con la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables. Las transferencias provenientes de recursos no renovables provienen principalmente de la explotación de los recursos petroleros (Ley 010), de la generación de energía eléctrica (Ley 47) y de la Ley de Minería.

Como se puede observar, los actores claves relacionados con el problema colectivo de cómo incrementar la participación en las rentas mineras para realizar la inversión de recursos en las zonas de influencia de los proyectos mineros se concentran en aquellos que manejaban los recursos económicos como son: el Ministerio de Finanzas, el Servicio de Rentas Internas (SRI), el BEDE y Ecuador Estratégico EP (para mayor detalle, véase el anexo 7). El Ministerio de Finanzas conjuntamente con el SRI fueron los que impulsaron las reformas tributarias del sector minero, pero muchas de las cuales tuvieron su origen en reformas aplicadas en el sector petrolero y que fueron trasladadas al sector minero, sin profundizar las diferencias sectoriales y el análisis de sus consecuencias.

Dentro de los actores primarios se encuentra la Asamblea Nacional, que al tener una mayoría de asambleístas pertenecientes al partido del gobierno, actuó como aliado del Ejecutivo para la aprobación

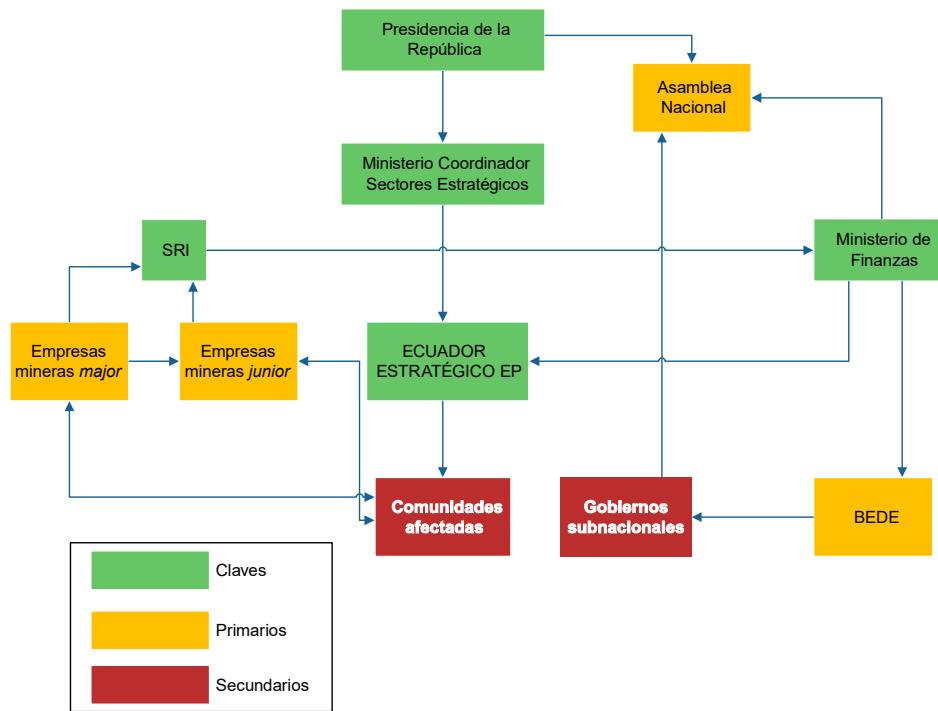
⁸² Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional.

⁸³ Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades recibe de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional.

de las diferentes reformas legales que buscaban el incremento de la participación del Gobierno Central en las rentas mineras. De igual manera, el rol que jugó el BEDE fue primario porque a través de él se canalizaron recursos y compensaciones monetarias para algunos GAD a través de convenios interinstitucionales o a través de créditos que contaban con un fuerte componente no reembolsable.

Las autoridades de los GAD pasaron a ser actores secundarios ya que perdieron su poder de influir directamente en el legislativo para precautelar o incrementar su participación en las rentas mineras y se vieron obligados a recibir estos recursos a través del BEDE o a través de la ejecución de obras en sus territorios realizadas por Ecuador Estratégico EP. La creación de Ecuador Estratégico EP supuso un proceso de recentralización de las competencias de desarrollo territorial ya que esta empresa tenía la capacidad de invertir en los territorios, aunque previo a la construcción de la obra debía existir un convenio interinstitucional con el GAD y al finalizar las obras éstas eran entregadas al respectivo GAD.

Diagrama 9
Actores por capacidad de influir en la redistribución de rentas e inversión de recursos, 2007 a 2012



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

La modalidad de interacción en la distribución de las rentas fue principalmente de confrontación ya que el Ejecutivo en colaboración con la Asamblea Nacional, realizaron una serie de cambios legales que abrieron la posibilidad de que estos recursos fueran ejecutados directamente por el propio Gobierno Central. No obstante, por primera vez las comunidades locales sintieron que no solo se quedaban con los pasivos de la actividad extractiva, sino que se beneficiaron de estas rentas con obras públicas en sus territorios (escuelas, centros médicos, etc.), más allá de las críticas sobre su sobredimensionamiento o por su falta de adaptación al entorno.

Las decisiones se dieron en arenas políticas de una Asamblea Nacional con mayoría perteneciente al partido de gobierno, que se allanaban a las propuestas enviadas por el Ejecutivo. El tipo de interacción fue jerárquico porque fue el gobierno a través del Ministerio de Finanzas y del SRI quienes estuvieron a cargo de proponer y llevar a cabo estos cambios en la distribución de las rentas mineras.

C. Fase III: 2013 a mayo 2017

1. Contexto decisonal

El presidente Correa asumió su tercer y último período de gobierno (mayo 2013-mayo 2017) y enfocó su gestión en tres ejes, entre los cuales estaba la universalización de la educación básica y el fortalecimiento de la educación superior para pasar de una economía dependiente de recursos naturales finitos a una economía basada en recursos infinitos como es el conocimiento. El 4 de junio de 2013, el presidente Correa le asignó al vicepresidente Jorge Glas —quien al final del segundo período se había venido desempeñando como Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos— las funciones de coordinar la formulación y ejecución de políticas, proyectos y acciones de los sectores estratégicos, así como el liderazgo en las acciones tendientes al cambio de la matriz productiva. Para el cumplimiento de estas funciones le encargó la coordinación, control y supervisión del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos y del Ministerio Coordinador de la Producción así como la coordinación de todos los acuerdos comerciales que debía negociar el país⁸⁴.

Tras el fin del súper ciclo de las materias primas, los precios de los principales productos provenientes de la explotación de recursos naturales y que eran exportados por la región experimentaron grandes caídas y exhibieron un comportamiento volátil (CEPAL, 2018d, pág. 92). El Ecuador se vio afectado principalmente por la caída del precio del petróleo. Después de haber tenido el precio del crudo ecuatoriano más alto de toda la década (cerca de los USD\$ 100 por barril), a partir del 2013 este empezó a caer hasta llegar a su nivel más bajo en el 2016, donde el precio promedio fue de USD\$ 35,25 por barril. Esta disminución del precio afectó significativamente al sector fiscal y al externo, tanto por la caída de los ingresos del SPNF como por la disminución de la entrada de divisas a la economía.

Las autoridades económicas creyeron que era un *shock* temporal y que el precio del petróleo se recuperaría por lo que buscaron cubrir estas pérdidas incrementando el endeudamiento público tanto interno como externo. Una de las principales fuentes de financiamiento provino de China, quien concedió importantes líneas de crédito, mientras que en paralelo se realizaban “operaciones comerciales con petróleo” que se constituían en una suerte de “colateral” de la operación crediticia y/o créditos de gobierno cuya condición era que las obras fueran ejecutadas por empresas del país acreedor. Este tipo de operaciones fueron posteriormente observadas en marzo de 2018 por la Contraloría General del Estado que señaló: “...la particularidad de los referidos contratos, fue que en estos, se establecieron condiciones para que las empresas petroleras extranjeras entregaran recursos en forma anticipada al Ecuador, los mismos que ingresaron al Presupuesto General del Estado; a cambio, el comprador aseguró un cupo de petróleo por un período determinado; por el anticipo recibido... el vendedor en éste caso el país a través de EP PETROECUADOR, aceptó pagar una tasa de interés que al igual que el valor anticipado (capital) se fue devengando con la entrega de petróleo crudo... Lo anterior confirma que..., fueron operaciones de endeudamiento...”⁸⁵. Entre los documentos de descargo que presenta la EP PETROECUADOR se indicó que “...los recursos que ingresaron al Presupuesto General del Estado, por la venta anticipada de petróleo, de los contratos antes citados, fueron para darle “liquidez” al Estado Ecuatoriano...”⁸⁶.

⁸⁴ Decreto Ejecutivo 15 del 4 de junio de 2013.

⁸⁵ Contraloría General del Estado, “Examen especial a la legalidad, fuentes y usos de la deuda pública interna y externa para el período 01/01/2012 al 24/05/17”, DNA3-0007-2018, del 6 de abril de 2018.

⁸⁶ Oficio 33829-COM-CPC-2017 de 26 de diciembre de 2017.

Cuadro 15
Contexto decisonal de la gobernanza minera ecuatoriana, 2013 a mayo 2017

Reglas instituciones	Contexto económico	Contexto institucional	Contexto cognitivo	Contexto internacional
Convenio 169 de la OIT Ley Minera (2009) Constitución de la República (2008)	Desaceleración económica Modelo económico enfocado al cambio de la matriz productiva Reformas tributarias constantes e incremento de la carga tributaria al sector minero Déficits recurrentes en el sector fiscal e incremento de las necesidades de financiamiento Déficit de Balanza de Pagos	Fortalecimiento del proceso de desconcentración Crecimiento de la creación de empresas públicas	Bienestar colectivo y relaciones armoniosas con la naturaleza (Sumak kawsay) Soberanía estatal de los recursos naturales Economía social del conocimiento Cambio de la matriz productiva	Caída en los precios del petróleo

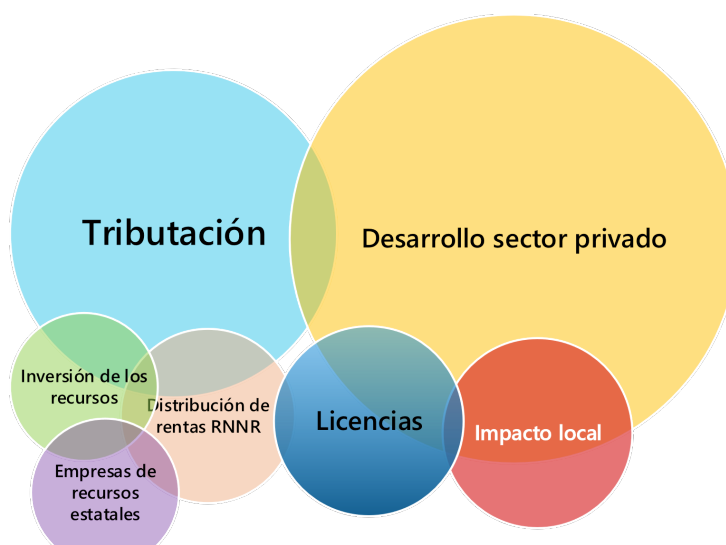
Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

A nivel de reglas institucionales, estas se mantuvieron iguales a las establecidas en el período anterior con excepción de la Ley Minera de 2009 que se incorporó a estas reglas.

2. Variables a explicar

Durante el 2013 a mayo del 2017, el principal problema colectivo relacionado con el sector minero fue la atracción de la inversión extranjera en el sector minero para generar divisas para la economía e ingresos para caja fiscal, que le permitieran mantener y fortalecer su presencia política en los territorios.

Diagrama 10
Priorización en los cambios de las reglas institucionales, 2013 a mayo 2017



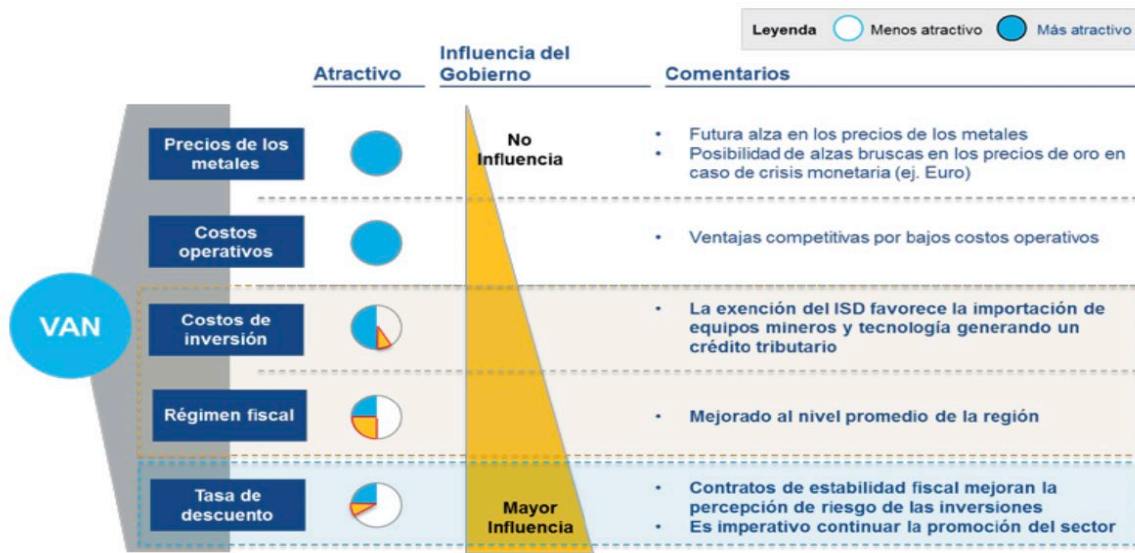
Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Para atraer la inversión extranjera e impulsar el desarrollo del sector privado el gobierno centró sus decisiones en cómo reducir la carga tributaria al sector minero para tornarlo competitivo, facilitar la apertura al catastro minero y flexibilizar los requisitos ambientales.

3. Análisis de la gobernanza para el desarrollo del sector privado y reducción de la carga tributaria

El Gobierno contrató a la empresa de consultoría Wood Mackenzie para elaborar un plan estratégico para que la minería a gran escala en el Ecuador sea en el mediano y largo plazo uno de los pilares de la economía. Este estudio determinó que los principales elementos que afectaban al atractivo de un proyecto minero específico y, por tanto, a la industria minera a nivel país eran variables que estaban bajo el control del gobierno como el valor actual neto del proyecto y el régimen fiscal. Además, sirvió de base para que el gobierno realizara cerca de 8 modificaciones tributarias para volver más atractivo al sector.

Diagrama 11
Factores que influyen en la atracción de inversiones



Fuente: Ministerio de Minería (2016, pág. 103).

El propio ex Ministro de Minería en una entrevista⁸⁷ reconocía que: “Se ahuyentó al inversionista y eso nos ha costado sudor y lágrimas para volver a posicionar al Ecuador como país que no te cambia las reglas del juego y que tiene las condiciones para invertir” y que “Modulamos para la aplicación de ciertos impuestos y entre ellos el de (empezar a contribuir) una vez recuperada la inversión”. Una de las medidas cruciales introducidas fue la aprobación de un “contrato de estabilidad tributaria” por 15 años renovables por igual período. Con ello se buscó crear confianza en la industria a través de garantizar que las condiciones pactadas con el inversor seguirían vigentes durante toda la vida útil del proyecto (Revista Vistazo, 30 de septiembre de 2017).

Una de las empresas que se retiró debido a la carga tributaria fue Kinross en junio del 2013. La empresa aseguró que tras más de dos años de negociación llegaba a la conclusión de que no era de interés de la compañía, ni de sus accionistas, seguir invirtiendo en el desarrollo de Fruta del Norte. El presidente ejecutivo de la firma, Paul Rollinson, aseguró que el Ecuador se negó a ceder sobre el impuesto a los ingresos extraordinarios. El Ministro de Recursos Naturales No Renovables de esa época

⁸⁷ <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/mineria-ecuatoriana-busca-superar-sequia-de-inversiones>.

dijo que “Kinross abandonaba el país porque los beneficios esperados por ellos no convienen a sus accionistas. No hemos cedido ante las propuestas de las transnacionales; el Estado mantiene la soberanía ante el manejo de sus recursos naturales”⁸⁸.

En la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (2013) se introdujeron una serie de reformas al sistema de regalías y se flexibilizó el régimen tributario minero. Entre los principales cambios se encuentran los siguientes:

Cuadro 16
Principales cambios en la tributación al sector minero, 2013 a mayo 2017

Modalidad	Mineral	2009	2013	Concepto
Pequeña minería	Metálico	3%	3%	Sobre las ventas del mineral principal y los minerales secundarios, tomando como referencia los estándares del mercado internacional a la fecha de la venta y para el caso de exportaciones a la fecha del embarque
	No metálico	3%	3%	Del costo de producción del mineral
Mediana minería y minería a gran escala	Metálico	5%	4%	4% sobre la venta del mineral principal y secundarios
	No metálico	5%		Según los parámetros establecidos en el Reglamento General de la Ley de Minería
Gran minería	Metálico (Oro, plata y cobre)	5%	8%	Regalía no mayor al 8% sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios
	Metálicos (Distintos al oro, plata y cobre)	5%	5%	Regalía no mayor al 5% sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios
	No metálicos	5%		Según los parámetros establecidos en el Reglamento General de la Ley de Minería
Plantas de beneficio	Relaves de productos minerales	0%	3%	De los productos minerales obtenidos de los relaves cuando sean recuperados

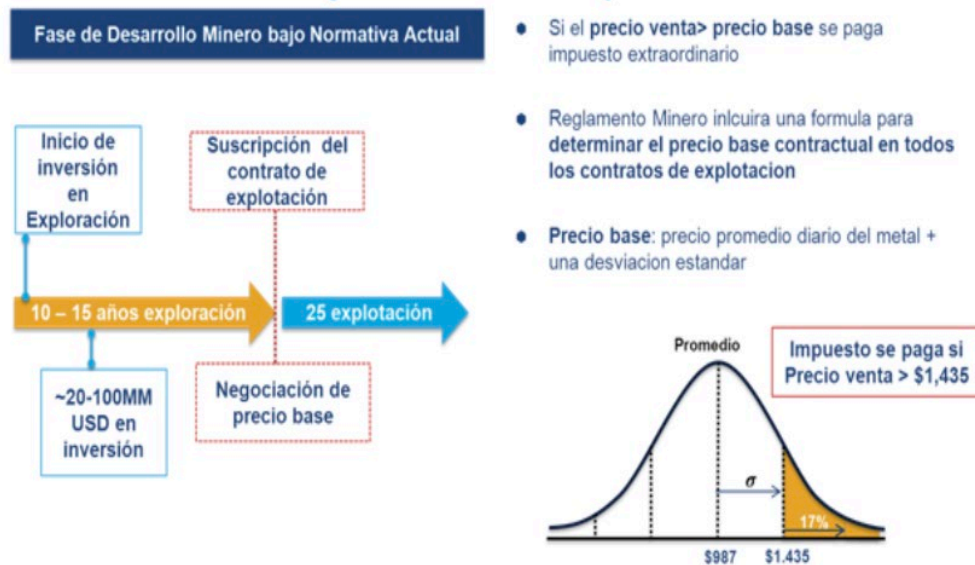
Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

En cuanto al cálculo del 70% del impuesto sobre los ingresos extraordinarios y con el objeto de proveerle visibilidad al concesionario minero desde el inicio de su inversión en capital de riesgo (Ministerio de Minería, 2016, pág. 98) se modificó la base imponible quedando finalmente definido como: “...la diferencia entre el precio de venta y el precio base establecido en el contrato, multiplicado por la cantidad de unidades vendidas, a la que hace referencia dicho precio... el cual se aplicará a todas las concesiones mineras sujetas al régimen de minería a gran escala que han recuperado su inversión desde una perspectiva financiera”⁸⁹. A efectos de determinar el precio base del contrato de explotación minera, que servirá para el cálculo de la base imponible del Impuesto a los Ingresos Extraordinarios, se debía aplicar el precio promedio diario del metal relevante durante los últimos 10 años más una desviación estándar. Al determinar el precio base del metal, se evitaría la discrecionalidad por parte del ministerio sectorial a la hora de negociar el contrato de explotación.

⁸⁸ <https://ejatlas.org/conflict/fruta-del-norte-ecuador>.

⁸⁹ Reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de Julio del 2013 y por la Ley No. 3, publicada en Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de diciembre del 2016.

Diagrama 12
Nueva forma de cálculo del impuesto ingresos extraordinarios, 2013 a mayo 2017



Fuente: Ministerio de Minería (2016, pág. 99).

En cuanto al Ajuste Soberano, las reformas legales permitieron que el cálculo del beneficio del Estado se realizará con la proyección de los beneficios acumulados y traídos a valor presente, así como el cálculo del beneficio del concesionario acumulado y traído a valor presente. Si los ingresos del Estado son menores al 50% de los beneficios totales⁹⁰, el concesionario minero tendría que pagar el Ajuste Soberano. Los beneficios del concesionario minero estaban compuestos por los flujos de caja libre generados durante el período de concesión. De esta forma, se toma el valor del dinero en el tiempo y el ajuste se aplica una vez descontadas las inversiones realizadas por el concesionario (Ministerio de Minería, 2016, pág. 97).

Además de esta reforma, el Gobierno implementó una serie de exenciones de impuestos y otros incentivos para hacer que el régimen fiscal sea más competitivo para las transnacionales mineras interesadas en invertir en el país, por ejemplo: garantía de estabilidad fiscal a lo largo de la vida de la mina, devolución del IVA, exención del impuesto a la salida de divisas, restricción del impuesto a las utilidades, supresión del impuesto de ajuste soberano, entre otros.

⁹⁰ Los beneficios del Estado más los beneficios del concesionario.

Cuadro 17
Incentivos tributarios en el sector minero, a mayo 2017

10 años exentos del Impuesto a la Renta para inversiones nuevas^a	<ul style="list-style-type: none"> • 10 años de exención del Impuesto a la Renta para inversiones nuevas y productivas en los sectores de industrias básicas, contados desde el 1er año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión
Contratos de estabilidad fiscal^b	<ul style="list-style-type: none"> • Son aplicables a las inversiones de todo volumen (no hay lineamientos de inversiones mínimas) • Protegen contra cambios futuros en el del Impuesto a la Renta y en el del Impuesto Salida Divisas
Depreciación acelerada^c	<ul style="list-style-type: none"> • El inversionista puede aceptar una depreciación acelerada de entre 5 a 10 años
Devolución del IVA se inicia en el 2018^d	<ul style="list-style-type: none"> • El IVA será reembolsable para las exportaciones de minerales a los concesionarios • 0% de IVA para comercialización local de oro adquirido por BCE
Exenciones del impuesto a la salida de divisas^e	<ul style="list-style-type: none"> • El equipamiento específico para el sector minero esta exento del impuesto a la salida de divisas
Impuesto restringido a las utilidades de capital^f	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la ganancia de capitales solo aplicable a la venta del 20% o más del paquete accionario
La inversión extranjera permitida en la pequeña minería^g	<ul style="list-style-type: none"> • Se permite a empresas extranjeras que inviertan en pequeña minería en el Ecuador
Otros impuestos^h	<ul style="list-style-type: none"> • Se dejaron insubsistentes el impuesto de ajuste soberano y a las utilidades extraordinarias hasta que hayan recuperado su inversión

Fuente: Elaboración propia con base en marco normativo vigente y Catálogo minero (Ministerio de Minería, 2018).

^a Artículo 9.2 de (Ley Orgánica de Régimen Tributario, 2004) la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

^b COPCI, Capítulo y artículos agregados por artículo 32 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 405 de 29 de diciembre del 2014.

^c Art. 85 del Reglamento de la Ley de Minería (Reglamento Ley de Minería, 2017) y Art. 23 del (Reglamento de contabilidad para la minería a gran escala, 2012).

^d Art. 72 LRTI., reforma introducida en la Ley Orgánica de Incentivos para las Alianzas Público Privadas, Registro Oficial Suplemento 652 de 18-dic.-2015.

^e Art. 72 LRTI., reforma introducida en la Ley Orgánica de Incentivos para las Alianzas Público Privadas, Registro Oficial Suplemento 652 de 18-dic.-2015.

^f Artículo agregado por artículo 2, numeral 2 de Decreto Ejecutivo No. 973, publicado en Registro Oficial Suplemento 736 de 19 de abril del 2016.

^g Capítulo II del Reglamento de la Ley de Minería (Reglamento Ley de Minería, 2017).

^h Art. 86.2 y artículo innumerado del Reglamento de la Ley de Minería (Reglamento Ley de Minería, 2017). Decreto Ejecutivo 1275 del 4 de enero 2017.

En el caso de la exención del impuesto a la renta, esta se hizo extensiva a las contratistas extranjeras o consorcios de empresas extranjeras, que suscriban con entidades y empresas públicas o de economía mixta, contratos de ingeniería, provisión y construcción para inversiones en los sectores económicos determinados como industrias básicas, siempre que el monto del contrato sea superior al 5% del PIB corriente del Ecuador del año inmediatamente anterior a su suscripción⁹¹.

En estas reformas legales también se exceptúa de los procesos de subasta o de remate público para el otorgamiento de concesiones mineras a empresas estatales extranjeras, sus subsidiarias, compañías de economía mixta o a consorcios en las que éstas tengan participación mayoritaria⁹².

⁹¹ Inciso segundo agregado por artículo 1, numeral 3 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 744 de 29 de abril del 2016.

⁹² Artículo sustituido por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de Julio del 2013.

En la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (2015) se eliminó la prohibición de que las personas naturales y jurídicas que se encuentren en la categoría de pequeños mineros pudieran tener inversión extranjera; manteniéndose esta prohibición solo para la minería artesanal.

En la Ley Orgánica de Equilibrio de las Finanzas Públicas (2016) se realizaron una serie de reformas al sistema de regalías para que fuera más atractivo el sector para la inversión extranjera. Estableciéndose que la comercialización de sustancias minerales metálicas explotadas por parte de los concesionarios mineros, se sujetaría a un abono del 2% del valor total de cada transacción por concepto de regalías y que se exceptúa del abono las concesiones mineras por las que se suscriban contratos de explotación en los que se pacte el pago de regalías anticipadas.

Con todos estos incentivos, el Ministerio de Minas estimó que se había logrado reducir la carga fiscal del Ecuador en 10 puntos porcentuales al pasar de representar el 37% al 27%, que se encuentra por debajo de países como Colombia y Perú (Ministerio de Minería, 2016, pág. 101).

En enero de 2016, la empresa sueco-canadiense Lundin Gold Inc. adquirió Fruta del Norte⁹³ y acordó una regalía equivalente al 5% de los ingresos netos de fundición de la producción y un pago de regalías anticipadas de USD\$ 65 millones, con USD\$ 25 millones pagaderos a la firma del Contrato de Explotación y el saldo en cuotas iguales en los dos años siguientes⁹⁴. Cuando Kinross decidió no continuar con el proyecto y ceder la concesión a Lundin Gold; parte de las condiciones que puso el Estado ecuatoriano para aceptar la transacción fue que se respete la regalía anticipada acordada con Kinross en el 2012. En diciembre de 2016, Lundin Gold firmó el contrato de explotación convirtiéndose en el segundo proyecto de minería metálica industrial a gran escala en el Ecuador⁹⁵.

A su vez, SolGold llegó a dos acuerdos importantes para financiar el avance de Cascabeles en octubre del 2016, cuyos resultados de la exploración califican a esta mina como un gran yacimiento de clase mundial de cobre y oro, atrayendo el interés de grandes inversionistas mineros. El primer inversionista fue Newcrest Mining, de Australia, la cual invirtió USD\$ 22,86 millones para adquirir el 10% del paquete accionario de SolGold. Por otra parte, el grupo Maxit de Canadá aportó con otros USD\$ 22 millones. Cabe señalar que, una de las empresas mineras más grandes del mundo, BHP Billiton, ofreció USD\$ 30 millones por un 10% de participación en SolGold. La oferta de BHP incluía una propuesta adicional de USD\$ 275 millones, relacionada a la adquisición de una participación del 75% de ENSA subsidiaria de SolGold. Dicha oferta fue rechazada por el Directorio de SolGold. El presidente de ENSA señaló que: "Apostamos (por el proyecto) porque el país empezó a mejorar en temas de impuestos y el Gobierno mostró un mayor interés en la industria minera. Hay más claridad y transparencia en las reglas para la minería"⁹⁶.

En noviembre de 2016 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Minero (2016) que estableció las políticas públicas del sector y se priorizó cinco proyectos estratégicos para la extracción de minerales metálicos: Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Loma Larga y San Carlos-Panantza.

Como parte de la política pública de atracción de inversiones mineras y con base en lo establecido en la Ley Minera del 2009 que permite al Estado asignar nuevas áreas exploratorias a empresas con la finalidad de que luego de las respectivas campañas de exploración (6 años) y de determinarse la existencia de un yacimiento explotable, se avance hacia las siguientes fases de construcción (3 años) y explotación; el gobierno reguló el proceso de otorgamiento de concesiones mineras metálicas para los regímenes de minería mediana y a gran escala⁹⁷ y procedió a la apertura oficial del catastro minero en el 2016.

⁹³ Fruta del Norte es un depósito de oro de alta ley con reservas probables de 5,02 millones de onzas de oro con una ley de 8,74 gramos por tonelada.

⁹⁴ <https://www.lundingold.com/site/assets/files/1827/2016-01-14-nr-lug-sp.pdf>.

⁹⁵ <https://www.elcomercio.com/actualidad/lundingold-contrato-explotar-mina-oro.html>.

⁹⁶ <https://www.elcomercio.com/actualidad/megaminerias-mundo-imbabura-cascabel-negocios.html>.

⁹⁷ Ministerio de Minería, 2017, pág. 18.

Como se puede apreciar dentro del proceso decisional para el cambio de las reglas institucionales para reducir la carga tributaria y atraer inversiones privadas, los actores claves en función de la capacidad de agencia y de los recursos con los que contaban fueron:

- Presidente de la República que buscaba mantener su capital político para lo cual necesitaba que se ejecutaran obras públicas y fortalecer su presencia en esos territorios.
- Vicepresidente de la República quien tenía la delegación de coordinar y controlar a los sectores estratégicos, productivos y de los acuerdos de inversión en el marco del cambio de la matriz productiva.
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos que puso en evidencia la alta carga tributaria del sector y que trabajó con el Ministerio de Finanzas para reducirlas, estableciendo y/o clarificando la forma de cálculo de las regalías que lograran volver atractivo al sector para la inversión extranjera.
- Ministerio de Minas era el rector y ejecutor de la política minera, en tal virtud era el encargado de formular, planificar, dirigir, gestionar y coordinar la aplicación de directrices, planes, programas y proyectos del sector minero⁹⁸. La Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) y el Instituto Nacional de Investigación Geológico, Minero Metalúrgico (INIGEMM) pasaron a estar adscritas al Ministerio de Minería.
- Ministerio de Finanzas que debido a sus crecientes necesidades de recursos para la ejecución de las obras públicas propició y apoyó las reformas tributarias necesarias. Además, utilizó instrumentos de financiamiento alternativos que guardaban estrecha relación con las operaciones comerciales de los sectores estratégicos y/o con el pago de regalías anticipadas.
- Asamblea Nacional que aprobó casi sin modificaciones las propuestas del gobierno al tener mayoría aliada al partido oficialista.
- Empresas mineras chinas que empiezan a invertir en el país y que tienen capacidad de agencia ante las entidades financieras chinas para que apoyen al país en la consecución de créditos.

En este período jugaron un rol preponderante a nivel nacional la Vicepresidencia de la República, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y el Ministerio de Finanzas. Estos tres actores participaron activamente y en muchos casos de manera conjunta, para la gestión de diferentes tipos de créditos.

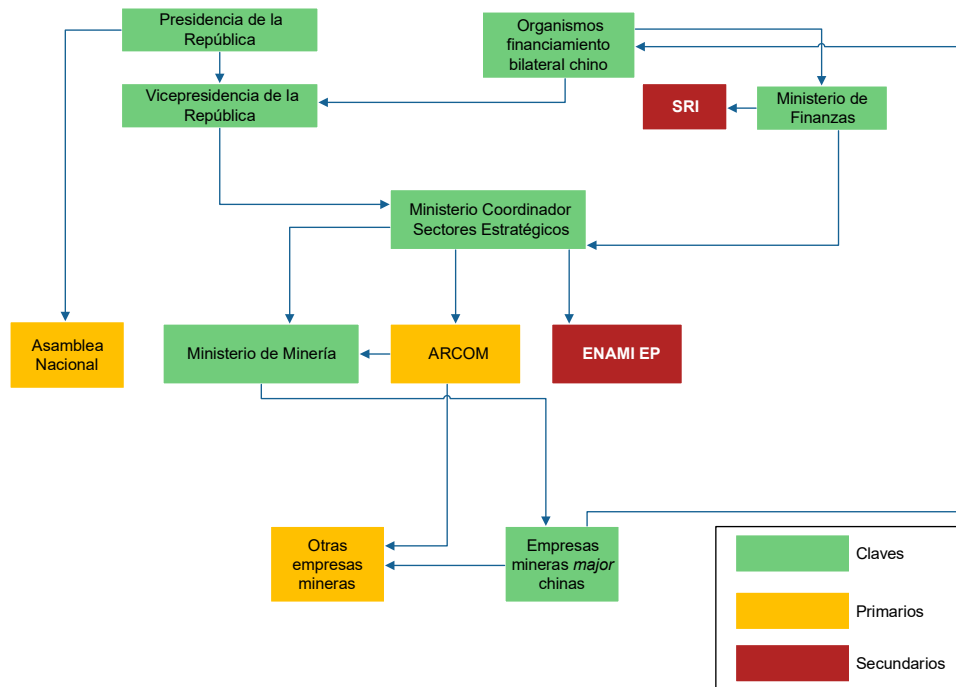
Dentro de los actores primarios se encontraban la ARCOM; las empresas mineras provenientes de otros países, especialmente chinas y canadienses; y, la Asamblea Nacional que jugó como aliado del gobierno para la aprobación de todas estas reformas legales. La ARCOM juega un rol primario porque a través de la reapertura del catastro minero permitió que se asignaran nuevas concesiones mineras que habían estado suspendidas desde el Mandato Minero.

Por otra parte, los Tribunales Internacionales empezaron a fallar contra el Estado ecuatoriano y a determinar compensaciones económicas por la violación de los Tratados Bilaterales de Inversiones por la terminación de las concesiones mineras que se dieron en el marco del Mandato Minero.

El principal actor secundarios fue el SRI, que se opuso al interno del Ejecutivo a las reformas en materia tributaria porque estimaban que se disminuía la base tributaria y, por ende, la potencial recaudación de impuestos relacionados con el sector minero.

⁹⁸ Art. 3 del (Decreto Ejecutivo 578, 2015).

Diagrama 13
Actores por capacidad de influencia en el desarrollo del sector privado
y reducción de la carga tributaria, 2013 a mayo 2017

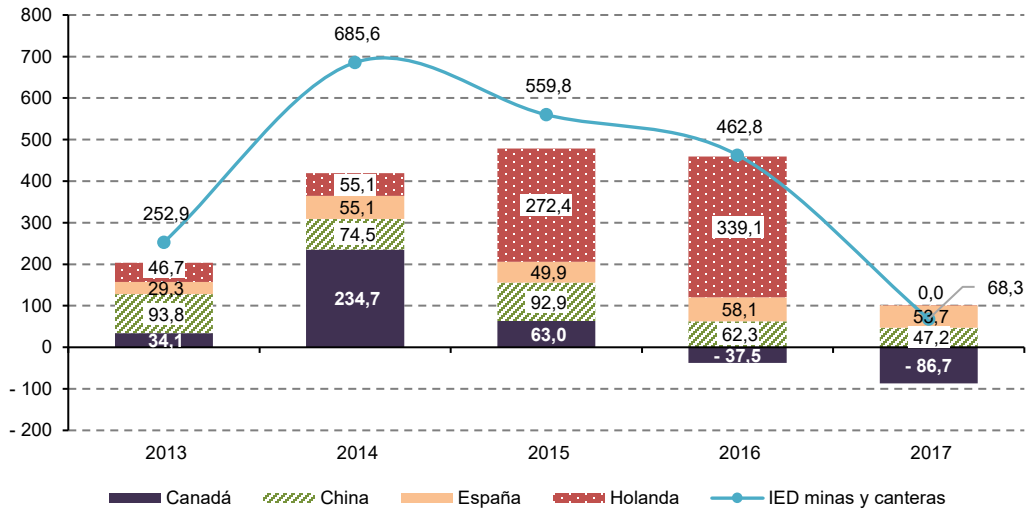


Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

La modalidad de interacción para el cambio de las reglas institucionales para la atracción de la inversión extranjera fue principalmente de confrontación, pero esta vez al interno del propio Ejecutivo donde por un lado el SRI consideraba que iba a existir una reducción de la base impositiva y por otra parte el Ministerio de Sectores Estratégicos que conjuntamente con el Ministerio de Finanzas buscaban que primero entraran las divisas antes que discutir sobre potenciales pérdidas de ingresos. Las decisiones se dieron al más alto nivel del Ejecutivo que incluyó en diferentes proyectos de Ley, reformatorias legales para reducir la carga tributaria. El tipo de interacción fue jerárquico porque fue el gobierno a través del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Ministerio de Minería y el Ministerio de Finanzas quienes estuvieron a cargo de proponer y llevar a cabo estos cambios legales. Al igual que en la fase anterior, se mantuvo la dimensión global donde continúan teniendo importancia las empresas canadienses pero cada vez más toman relevancia las empresas mineras chinas con apoyo político, diplomático y económico de este país.

La reducción de la carga tributaria tuvo como resultado un incremento de la Inversión Extranjera Directa para el sector minero que alcanzó los USD\$ 685,6 millones en 2014, el nivel más alto en los últimos 30 años. El origen de las inversiones provino principalmente de China y Holanda; en tanto que Canadá registró flujos negativos a pesar de la inversión realizada por Lundin en el Proyecto Fruta del Norte. El incremento de la IED proveniente de China fue gracias a la reforma legal de julio de 2013 que exceptuó del proceso de subasta para el otorgamiento de concesiones mineras a empresas estatales o con participación mayoritaria estatal como es el caso de las empresas mineras chinas.

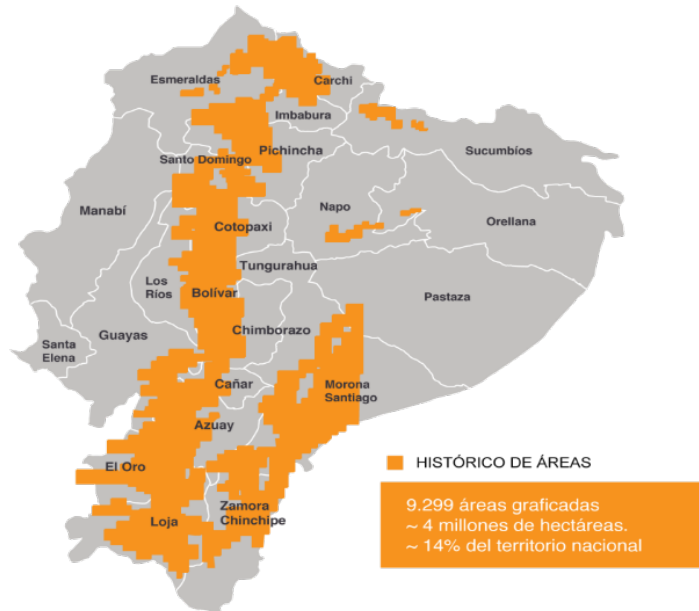
Gráfico 18
Inversión extranjera directa en el sector minas y canteras, 2013 a 2017
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en información del BCE (2018).

Con respecto a las áreas concesionadas durante esta fase, se observa que en la apertura del catastro minero en 2016 existían cerca de 4 millones de hectáreas concesionadas (9.299 áreas registradas), que abarcaban el 14% del territorio nacional. El 47,0% estaban dedicadas a la minería artesanal, el 22,0% pertenecían a la pequeña minería, el 16,41 para libre aprovechamiento y el 14,51% para minería industrial.

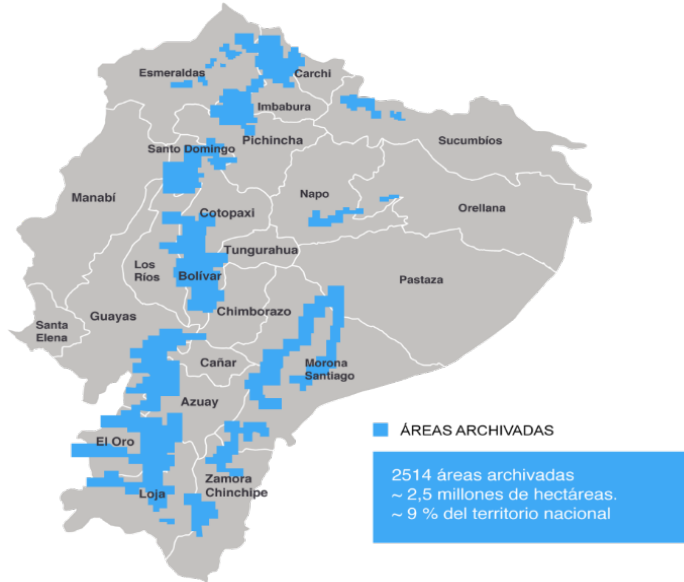
Mapa 1
Catastro minero al 2016



Fuente: Elaboración SENPLADES, 2018.

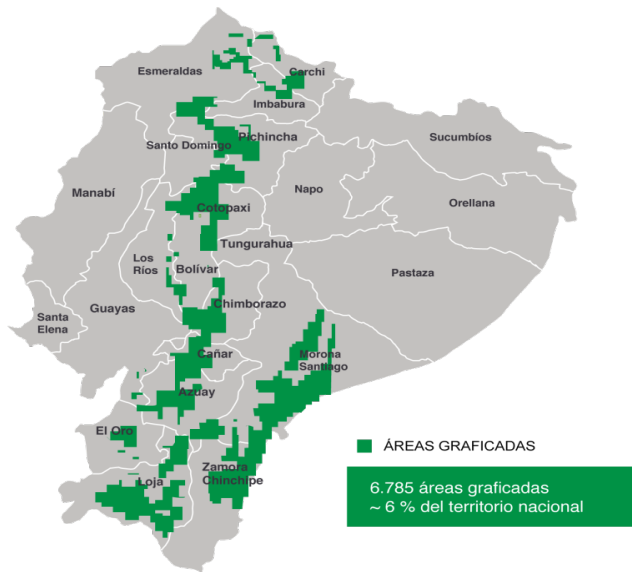
En el cierre del catastro minero en el 2017 se archivaron 2,5 millones de hectáreas concesionadas (2.514 áreas registradas), de las cuales el 28,0% eran de libre aprovechamiento, el 25,9% eran de mediana y gran minería; el 22,5% eran de minería artesanal; y, el 23,50 eran de pequeña minería.

Mapa 2
Áreas archivadas con el catastro minero de 2016



Fuente: Elaboración SENPLADES, 2018.

Mapa 3
Catastro minero depurado al 2017



Fuente: Elaboración SENPLADES, 2018.

Al finalizar la depuración del catastro minero en 2017 se terminó con 6.785 áreas registradas equivalente al 6% del territorio nacional; de las cuales, el 56,1% correspondían a minería artesanal (3.805 áreas registradas); el 21,5% eran destinadas a la pequeña minería (1.458 áreas registradas); el 12,2% estaban destinadas a libre aprovechamiento (825 áreas registradas); y, el 9,7% para la gran minería.

A finales de junio de 2016, ocho años después de la entrada en vigencia del Mandato Minero, un Tribunal Internacional determinó que el Ecuador debía pagar USD\$ 19 millones a la empresa minera Copper Mesa Mining Corporation, por la violación del Tratado Bilateral de Protección de Inversiones (TBI) con Canadá por la terminación de las concesiones de Junín, Chaucha y Telimbela. El Tribunal consideró que la terminación de estas concesiones por aplicación del mandato minero fue una expropiación y al reclamante no se le concedió una reparación o la oportunidad de impugnar estas terminaciones ante autoridad administrativa o judicial⁹⁹.

4. Análisis de la gobernanza para la distribución de rentas

En el Reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan proyectos de los sectores estratégicos (2015)¹⁰⁰ se estableció que la gestión de los recursos en favor del desarrollo social para los GAD sería canalizada a través del Banco de Desarrollo de Ecuador (ex Banco del Estado). Las principales fuentes de financiamiento para la ejecución de los proyectos de inversión social o de desarrollo territorial son:

- **Utilidades:** corresponden al 12% de las utilidades generadas por los operadores hidrocarburíferos o mineros privados y al 5% de utilidades provenientes de la pequeña minería.
- **Regalías mineras:** corresponden a las regalías provenientes de la industria minera y la pequeña minería, incluidas las que podrían pagarse anticipadamente. Los GAD podrán utilizar estos fondos para proyectos, productivos y de desarrollo territorial sustentable dentro de las áreas de concesión, a través del Banco del Estado y la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP.
- **Contratos de prestación de servicios mineros:** corresponden a los recursos establecidos en el artículo 40 de la Ley de Minería. Para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y municipales, la asignación es del 3% de las ventas de los minerales explotados en virtud de un contrato de prestación de servicios.
- **Excedentes:** se refieren a parte del superávit o exceso de los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.

Para la asignación de estos recursos, el Ministerio de Minas debía emitir un informe hasta el mes de junio de cada año, dirigido al Ministerio de Finanzas y al Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, en el que se determinara la proyección de los ingresos a percibirse en el año siguiente, por cualquiera de las fuentes de financiamiento. Los recursos proyectados o generados por cada fuente serían asignados en orden de presentación de los requerimientos. Los recursos que no hubieren sido asignados no serían acumulables para el siguiente ejercicio presupuestario y podrían ser utilizados en el Presupuesto General del Estado en el ejercicio fiscal inmediato posterior. Los GAD podían presentar al Banco del Estado para su financiamiento proyectos de preinversión o de inversión a fin de que sean calificados y aprobados para su ejecución directa o a través de la Empresa Ecuador Estratégico EP. Los fondos que eran canalizados a través del Banco del Estado no requieren priorización previa de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

⁹⁹ <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/22/nota/5649327/se-pierde-laudo-mandato-minero>.

¹⁰⁰ Expedido en agosto del 2015.

Estos cambios de las reglas institucionales reforzaron el debilitamiento que tuvieron los gobiernos subnacionales para poder invertir en obras públicas directamente con los recursos provenientes de las regalías mineras. En tanto que se fortalece el rol del Ministerio de Finanzas, el BDE y la empresa pública Ecuador Estratégico a través de la cual se ejecutaban los proyectos de inversión social, desarrollo territorial o productivo en las zonas de influencia de proyectos mineros. El tipo de interacción fue jerárquico donde las decisiones se tomaron a nivel nacional en la función ejecutiva y en arenas políticas.

5. Análisis de la gobernanza para impacto ambiental y social

Durante esta fase se flexibilizaron los requisitos administrativos previos para ejecutar actividades mineras, especialmente los relacionados con permisos ambientales, de afectación al recurso hídrico y de estar acordes con la planificación y el ordenamiento territorial (cantonal). Estos cambios a las reglas institucionales se concretaron en las reformas a la Ley Minera que dieron en el 2013, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 18
Reformas a los actos administrativos previos a la ejecución de actividades mineras y causales de caducidad establecidas en la Ley Minera (2009)

Artículo	Ley Minera (2009)	Reformas posteriores ^a	Observación
Art. 26.- Actos administrativos previos	a) En todos los casos, se requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el informe sobre la afectación a áreas protegidas por parte del Ministerio del Ambiente	a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada	Se deja abierto para que en "algunos casos" no sea necesario el Estudio de Impacto Ambiental. Se eliminó el informe sobre la afectación a áreas protegidas emitido por el MAE
	f) De la autoridad única del Agua en todo cuerpo de agua, como lagos, lagunas, ríos o embalses o en las áreas contiguas a las destinadas para la captación de agua para consumo humano o riego, de conformidad con la ley que regula los recursos hídricos	b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua	Se reduce la cobertura de los cuerpos de agua y se elimina el análisis de afectación en las áreas contiguas a las destinadas para la captación de agua para consumo humano o riego
	b) Del Concejo Municipal, dentro de zonas urbanas y de acuerdo con el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo económico social cantonal	Eliminado	Se elimina el dictamen favorable del Consejo Municipal de estar acorde con el ordenamiento territorial y la planificación cantonal
Art. 78.- Estudios de impacto ambiental y Auditorías Ambientales	"...deberán efectuar y presentar estudios de impacto ambiental en la fase de exploración inicial, estudios de impacto ambiental definitivos y planes de manejo ambiental en la fase de exploración avanzada y subsiguientes, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades, estudios que deberán ser aprobados por el Ministerio del Ambiente, con el otorgamiento de la respectiva Licencia Ambiental	Los titulares de derechos mineros, previamente a la iniciación de las actividades, deberán elaborar y presentar estudios o documentos ambientales, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades; estudios o documentos que deberán ser aprobados por la Autoridad Ambiental competente, con el otorgamiento de la respectiva Licencia Ambiental	Se reduce el tipo de estudios de impacto ambiental a simples estudios ambientales. Se elimina el requisito de planes de manejo ambiental en la fase de exploración avanzada
	No podrán ejecutarse actividades mineras de exploración inicial, avanzada, explotación, beneficio, fundición, refinación y cierre de minas que no cuenten con la respectiva Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del ramo	Se eliminó	Se elimina la prohibición de iniciar actividades mineras cuando no se cuente con la licencia ambiental

Artículo	Ley Minera (2009)	Reformas posteriores ^a	Observación
Art. 78.- Estudios de impacto ambiental y Auditorías Ambientales	Los términos de referencia y los concursos para la elaboración de estudios de impacto ambiental, planes de manejo ambiental y auditorías ambientales deberán ser elaborados, obligatoriamente por el Ministerio del Ambiente y otras instituciones públicas competentes, estas atribuciones son indelegables a instituciones privadas. Los gastos en los que el ministerio del ambiente incurra por estos términos de referencia y concursos serán asumidos por el concesionario	Se eliminó	Se eliminó el requisito que los TdR y los concursos para los diferentes estudios ambientales sean hechos por el MAE
		En los regímenes de mediana y gran minería, para el período de exploración inicial, se requerirá la aprobación de fichas ambientales, para la exploración avanzada una declaratoria ambiental, en tanto que, para la etapa de explotación y las fases subsecuentes requerirán de estudios ambientales, mismos que deberán ser modificados o actualizados en dependencia de los resultados...	Se estableció que en la fase de exploración inicial solo se requiere la aprobación de una ficha ambiental Para la exploración avanzada una declaratoria ambiental Para la fase de explotación se requiere estudios ambientales
Art. 79.- Tratamiento de aguas	... El incumplimiento de esta disposición ocasionará sanciones que pueden llegar a la caducidad de la concesión o permiso	Dependiendo del grado de incumplimiento de esta disposición, podrá disponerse la suspensión temporal o definitiva de las actividades mineras, a cuyo efecto se seguirá el procedimiento establecido en esta Ley y su reglamento general	Se flexibiliza la caducidad dependiendo del incumplimiento en el tratamiento del agua
Art. ...- Prohibición del uso del mercurio en operaciones mineras		Sin perjuicio de la aplicación de la normativa minero ambiental, se prohíbe el uso del mercurio en el país en actividades mineras... La inobservancia a esta prohibición será sancionada con la revocatoria del derecho minero...	Es positiva la medida de la prohibición del uso de un metal pesado como es el mercurio por sus efectos en el ambiente y la salud
Art. 108.- Caducidad de derechos mineros	El proceso de declaración de caducidad podrá iniciarse de oficio por el Ministerio Sectorial, a petición de los Ministerios que tienen relación con la actividad minera o previa denuncia de un tercero...	El proceso de declaración de caducidad podrá iniciarse de oficio por el Ministerio Sectorial, por denuncia de un tercero debidamente fundamentada e investigada por el Ministerio Sectorial o a petición de otros Ministerios que tengan relación con la actividad minera	Se incrementan los requisitos para que un tercero ponga la denuncia, incluyendo el de daño ambiental. Se crean causales subsanables y se les amplía el plazo para que cumplan con la obligación. Se le da un mayor rol a la ARCOM para decidir en estos casos

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Minería de 2009 y reformas realizadas el 16 de julio de 2013.

^a Artículo sustituido por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de Julio del 2013.

Adicionalmente, se reemplazó el dictamen favorable de una serie de instituciones públicas por una declaración juramentada de la propia empresa ante notario en la que exprese conocer que las actividades mineras no afectan: caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares; infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural. Estas reformas permitirían que empresas mineras operen sin mayores requisitos y el visto bueno de grupos de interés y sin el consentimiento del gobierno local. También en esta reforma se flexibilizaron aspectos importantes del control y regulación y se dejó en manos de los organismos oficiales los resultados de las consultas prelegislativas a realizarse con poblaciones potencialmente afectadas por proyectos mineros (IFA, 2016, pág. 133).

En el marco de lo aprobado en las reformas a la Ley de Minera, se expidió el Reglamento ambiental de actividades mineras¹⁰¹ que tiene por objeto promover el desarrollo sustentable de la minería en el Ecuador, a través del establecimiento de normas, procedimientos, procesos y subprocesos, para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, remediar y compensar los efectos que las actividades mineras puedan tener sobre el medio ambiente y la sociedad, en todo el territorio nacional.

En mayo de 2014, representantes de la empresa china Ecuacorriente S.A. a cargo del Proyecto Mirador, con la ayuda de retroexcavadoras y custodia policial demolieron la escuela y la iglesia en la comunidad de San Marcos situada en la Parroquia de Tundayme, Cantón el Pangui, provincia de Zamora Chinchipe. En este territorio se han presentado diversas confrontaciones con la comunidad debido a "...la apropiación de tierras campesinas realizada por la empresa minera que ha desplazado a la población de San Marcos y ha generado mucho descontento..."¹⁰². Al mismo tiempo de esta situación, ha surgido el problema de la contaminación de los cuerpos de agua de los que se abastecen y consumen (Massa, Arcos, & Maldonado, 2018, págs. 130-132).

Con respecto al reclamo de la comunidad, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) afirmó que "...se ejecutaron 47 procesos de servidumbre minera concluidos para el proyecto minero Mirador, operado por la empresa Ecuacorriente S. A. (ECSA), en el sector San Marcos de la parroquia Tundayme" (Ministerio de Minería, 2016). De esos 47 procesos de servidumbres mineras, 33 cedieron el uso de los predios de manera voluntaria a cambio de una compensación económica, mientras que ante la negativa de los propietarios de los 14 procesos restantes se procedió a la ejecución del acto administrativo de servidumbre cuya indemnización alcanzó 1.942.901 dólares, pero los dueños tampoco quisieron recibir los cheques de compensación.

Como respuesta a estos movimientos, el gobierno conformó el Consejo Ciudadano Sectorial¹⁰³ con la participación de representantes de asociaciones, ONG relacionadas al sector, instituciones de educación superior y de comunidades que están dentro de la zona de influencia de las áreas con potencial de aprovechamiento de recursos minerales. Al igual que en la anterior fase, este tipo de entidades no fueron efectivas para fomentar la participación ciudadana.

A inicios de diciembre de 2016, se dieron varios enfrentamientos entre la comunidad shuar de Nankints y efectivos militares y policiales en los cantones San Juan Bosco y Limón Indaza de la provincia de Morona Santiago por el proyecto minero Panantza-San Carlos concesionado por 25 años a la empresa china Ecuacorriente (Plan V, 2016). Ante lo cual, el Gobierno declaró estado de excepción por 30 días, la movilización de las fuerzas armadas y policiales, así como la suspensión de los derechos humanos fundamentales¹⁰⁴. Esto terminó en desalojos y procesos judiciales contra los líderes y dirigentes comunitarios.

En este marco, los actores claves fueron las entidades del Ejecutivo responsables del sector minero con sus recursos institucionales, así como el propio Presidente que utilizando sus recursos legales declaró el Estado de Emergencia y la movilización de la fuerza pública para controlar y frenar las movilizaciones. El MAE y SENAGUA reducen su capacidad de control de los impactos ambientales. Las comunidades apoyadas por los movimientos ecologistas se convirtieron en actores primarios que no querían la presencia de las mineras en sus territorios. Ante las movilizaciones contra la gran minería la fuerza pública entró a controlar el orden público y el poder judicial que instauró procesos penales a varios líderes sociales de las movilizaciones utilizando sus recursos institucionales y jurídicos.

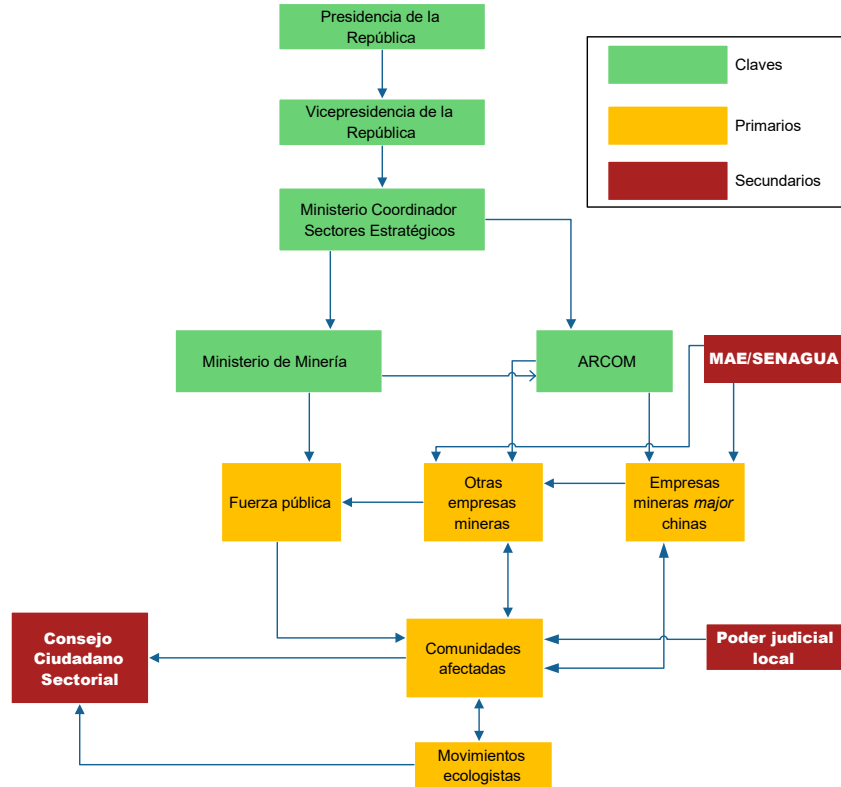
¹⁰¹ Acuerdo Ministerial 37, Registro Oficial Suplemento 213 de 27 marzo 2014.

¹⁰² <http://www.accionecologica.org/component/content/article/1748-ultima-hora-ecuacorrientes-derroca-san-marcos>.

¹⁰³ Decreto Ejecutivo No. 656 de 13 de abril de 2015.

¹⁰⁴ Decreto Ejecutivo 1276 de 14 de diciembre de 2015.

Diagrama 14
Actores por capacidad de influencia en el impacto local, 2013 a mayo 2017



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

El tipo de interacción entre los actores del poder ejecutivo y judicial fue jerárquico donde las decisiones eran tomadas por el Presidente, Vicepresidente y los ministros relacionados con los sectores estratégicos. Actuaron a nivel nacional y con base al marco legal vigente dispusieron a la fuerza pública que proteja a las instalaciones de las empresas mineras y restauren el orden público. En tanto que las comunidades potencialmente afectadas por la actividad minera con los movimientos ecologistas interactuaron en red para la organización de las movilizaciones y actuaban a escala local. La modalidad de interacción fue la confrontación con un juego de suma cero donde el Ejecutivo disponía de más recursos y tuvo una estrategia sancionadora con los líderes de los movimientos antimineros.

D. Fase IV – junio 2017 a marzo de 2019

1. Contexto decisional y reglas institucionales

Tras una década del gobierno del presidente Correa, en 2017 el Ecuador eligió a un nuevo representante, Lenin Moreno, candidato del oficialismo, quien ganó con el 51% de la aceptación de la población. Las perspectivas económicas a las que se enfrentó el nuevo presidente fueron complejas debido a la desaceleración económica, al elevado déficit del SPNF que fue financiado con endeudamiento público a plazos cortos y a altas tasas de interés que empezaron a presionar la liquidez de la caja fiscal; y a un sector externo y monetario vulnerables.

En la región, la llegada de gobierno con tendencias de centro derecha marcan el fin de los llamados “gobiernos progresistas” y se inicia un nuevo ciclo caracterizado por la disminución del tamaño del Estado, el retorno del discurso del libre mercado y la atracción de la inversión. El gobierno del

presidente Moreno no se aleja de esta realidad y marca distancia del pensamiento político e ideológico del gobierno del expresidente Correa pero en el tema de la minería pretende dar continuidad a la política anterior de impulso al sector como mecanismo para contrarrestar la crisis económica que enfrenta el país dadas sus mejores perspectivas económicas para los siguientes años (Torres, 2018, pág. 6) y que podría contribuir a tornar menos duro el inevitable ajuste económico¹⁰⁵.

Tras la caída de los precios de los principales productos mineros exportados por la región de América Latina, estos han exhibido un comportamiento volátil, pero a partir del primer semestre de 2018, los precios de los principales metales exportados por la región experimentaron un alza promedio del 9% con respecto a igual período de 2017 (CEPAL, 2018d, pág. 92). Esta recuperación ayudó parcialmente a la liquidez de la caja fiscal pero dado el poco espacio fiscal con el que contaba el gobierno se realizaron fuertes ajustes a la inversión pública y se continuó con los procesos de endeudamiento para cerrar las cuentas fiscales y generar divisas para la economía.

En junio de 2017 el gobierno del presidente Moreno impulsó un “Diálogo Nacional”. Este diálogo buscaba ser un instrumento participativo para la concreción de acuerdos que permitan el fortalecimiento del mandato popular y la construcción de políticas estatales que mejoren la gobernabilidad¹⁰⁶; en vista que “...en los últimos años los procesos políticos complejos, relacionados con las decisiones de política pública y agenda legislativa, han alimentado conflictos que han sido relegados, sin lograr establecer mayores vínculos entre actores políticos y sociales. No han podido ser administrados democráticamente y han incrementado el malestar por parte de amplios sectores sociales que se han sentido excluidos de las decisiones políticas” (SENPLADES, 2017, pág. 1). En este proceso, la CONAIE planteó la rehabilitación de los territorios de las comunidades desplazadas por algunos proyectos estratégicos, incluyendo los mineros (SENPLADES, 2017, pág. 10).

En octubre de 2017 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una Vida” 2017-2021 que plantea el abordaje de los objetivos y la política pública nacional a partir de tres ejes: i) Derechos para todos durante toda la vida; ii) Economía al servicio de la sociedad; y, iii) Más sociedad, mejor Estado. Dentro del primer eje se establece que: “... ante los efectos por las actividades de aprovechamiento, uso y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, como la minería, se debe promover una gobernanza sostenible de los mismos, ante lo cual el Estado debe garantizar la protección de la naturaleza y la vida humana”¹⁰⁷. A nivel de reglas institucionales, estas se mantuvieron iguales a las establecidas en el período anterior.

Cuadro 19
Contexto decisional de la gobernanza minera ecuatoriana, junio 2017 a marzo 2019

Reglas institucionales	Contexto económico	Contexto institucional	Contexto cognitivo	Contexto internacional
Convenio 169 de la OIT	Desaceleración económica	Nuevo gobierno tras 10 años del socialismo del siglo XXI	Percepción de que todo estuvo mal y de corrupción	Economía mundial con la más baja tasa de crecimiento desde la crisis financiera de 2008
Ley Minera (2009)	Déficits recurrentes en el sector fiscal	Débil gobernabilidad	Hundimientos en Zaruma por minería ilegal	
Constitución de la República (2008)	Incremento del endeudamiento público y deterioro del perfil de vencimientos	Eliminación de los ministerios coordinadores y conformación de Consejos Sectoriales	Reacción adversa de los inversionistas mineros ante la consulta popular	
	Déficit de Balanza de Pagos	Diálogo Nacional (2017)		
	Fortalecimiento de alianzas público-privadas	Consulta Popular (2018)		

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

¹⁰⁵ Spurrier, Inestabilidad minera, 2018.

¹⁰⁶ <https://www.elcomercio.com/actualidad/inauguracion-leninmoreno-dialogo-nacional-guayaquil.html>.

¹⁰⁷ http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_oK.compressed1.pdf.

2. Variables a explicar

Durante junio de 2017 a marzo de 2019, los principales problemas colectivos relacionados con el sector minero que enfrentó el gobierno del presidente Moreno fueron dos: i) continuar con el proceso de atracción de inversión extranjera para este sector; y, ii) un creciente nivel de conflictividad social en las zonas de influencia de las actividades mineras que en el período anterior habían sido represados y que ahora salen a la luz.

Diagrama 15
Priorización en los cambios de reglas institucionales, junio 2017 a marzo 2019



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

3. Análisis de la gobernanza para consulta, instituciones e impacto local

Una de las primeras decisiones que tomó el presidente Moreno el 24 de mayo de 2017 fue la supresión de los Ministerios Coordinadores, entre los cuales estaba el de Sectores Estratégicos; y dispuso que la coordinación y concertación para la planificación de la política, programas y proyectos de los ministerios que lo conformaban sean asumidos por el Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales¹⁰⁸. Por otra parte, se dispuso la fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos de las siguientes instituciones: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos. Una vez concluido el proceso de fusión por absorción, se modificó la denominación del Ministerio de Hidrocarburos a Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables¹⁰⁹.

Durante el 2017 se dieron varios hundimientos en el centro de Zaruma debido a la minería ilegal. El presidente Moreno decretó estado de excepción y creó un Comité de Gestión Interinstitucional para tratar la problemática; así como dispuso suspender de forma temporal las operaciones mineras legales que puedan afectar a la zona de exclusión minera y ofreció una asignación de USD\$ 4 millones para intervención en el cantón¹¹⁰.

¹⁰⁸ Decreto Ejecutivo No. 7, 2017.

¹⁰⁹ Decreto Ejecutivo 399 Registro Oficial Suplemento 255 de 05-jun.-2018.

¹¹⁰ <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/320021-112-familias-viven-zona-que-registra-socavones-zaruma>.

A fines de 2017, la CONAIE realizó una serie de movilizaciones pidiendo, entre otras cosas, la eliminación total de la minería metálica, que se frenaran las concesiones mineras y exigiendo la salida de varios ministros, incluyendo el de minería. Además, la CONAIE manifestó que estaban de acuerdo con las preguntas de la Consulta Popular a realizarse en 2018 pero que era un apoyo condicionado¹¹¹.

De igual manera, grupos ambientalistas y líderes de comunidades pedían la renuncia del Ministro de Minería y solicitaron a la Contraloría que realizara auditorías especiales a varios proyectos mineros como Fruta del Norte, Mirador, Cascabel, Loma Larga, Río Blanco y otros. El Contralor se comprometió a visitar los proyectos mineros para evaluar la problemática, su alcance para las acciones de control e implementar mecanismos para que las auditorías cuenten con el acompañamiento de las comunidades. Además, denunciaban que se habían entregado 60.000 hectáreas más a pesar de que el presidente Moreno se había comprometido a suspender las concesiones¹¹².

El presidente Moreno informó el 28 de febrero del 2018 que el Estado revirtió 2.000 concesiones mineras equivalentes a más de 2 millones de hectáreas concesionadas. Además, sostuvo que la explotación de recursos dejó un centenar de ríos “severamente” contaminados en el país, señalando que debió pedir la renuncia del exministro de Minería, por haber continuado con la entrega de permisos¹¹³ y se le encargó el ministerio a quien venía desempeñándose como viceministra de Minería¹¹⁴.

Ante la explosión de los conflictos socioambientales, el gobierno del presidente Moreno incluyó una pregunta en el referéndum efectuado en febrero de 2018 que decía: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, en zonas intangibles, y centros urbanos, de acuerdo al Anexo 5? El 68,62% se pronunció a favor de esta pregunta versus un 31,38% que estuvo en contra (Resultado de la consulta popular, 2018). Esta pregunta y su anexo plantearon varias inquietudes que han determinado que tenga una limitada aplicación a la fecha debido a que no abarca a otros ecosistemas frágiles y de alta biodiversidad¹¹⁵; a que no existe una definición clara sobre qué se considera como centro urbano; y, a qué va a suceder con el traslape existente a esa fecha entre concesiones mineras con las áreas protegidas (10.552 ha) y con los centros urbanos (685 ha)¹¹⁶.

El 5 de marzo de 2018, la Ministra de Minería, se comprometió a implementar el Estándar EITI de transparencia de la industria extractiva para lo cual el país debía nombrar un Campeón del EITI, formar un grupo de múltiples partes interesadas y acordar cómo implementarán el EITI en el Ecuador¹¹⁷. En marzo de 2019, el Ecuador firmó con el Fondo Monetario Internacional un Acuerdo de Financiamiento Extendido dentro del cual el país se compromete, entre otros aspectos, a buscar la asistencia técnica del EITI para conseguir ser miembro de esta iniciativa, institucionalizando la transparencia en el sector extractivo (FMI, 2019).

El 8 de mayo de 2018, el campamento del proyecto Río Blanco fue quemado por organizaciones que se oponen a la minería después de enfrentamientos entre la seguridad de la empresa y la comunidad¹¹⁸. Río Blanco, el primer proyecto aurífero en fase de explotación, se ubica en Molleturo, Azuay, y está siendo operado por la empresa china Junefield. La comunidad se encuentra dividida, por un lado, están los que indican que el proyecto ha causado perjuicios y problemas; y, por otro lado, los

¹¹¹ Conaie pide salida de funcionarios del correísmo, 2017.

¹¹² Ambientalistas piden renuncia del ministro de Minería, Javier Córdova, 2018.

¹¹³ <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-revierte-concesiones-mineras-leninmoreno.html>.

¹¹⁴ <https://www.elcomercio.com/actualidad/javiercordova-renuncia-ministerio-mineria-ecuador.html>.

¹¹⁵ Torres, 2018, pág. 6.

¹¹⁶ Colectivo de geografía crítica, 2018.

¹¹⁷ <https://eiti.org/news/ecuador-commits-to-implement-eiti>.

¹¹⁸ <https://conaie.org/2018/05/11/campamento-minero-rio-blanco-fue-incendiado-seguridad-policia-nacional/>.

que manifiestan que a raíz del proyecto se ha generado empleo y mejorado las condiciones de vida de la población. A raíz de esto, se inician procesos judiciales en contra los manifestantes y el Ministro de Ambiente manifestó que la empresa ha cumplido con todos los permisos ambientales y presenta un recurso de apelación ante la Corte de Justicia¹¹⁹.

El 4 de junio de 2018, un juez de la Unidad Judicial Multicompetente de San Lorenzo ordenó la suspensión de toda actividad minera en San Lorenzo y Eloy Alfaro manifestando que la resolución de medidas cautelares dictadas en 2011 fue incompleta y no se cumplió a cabalidad y otorgó un plazo de 30 días para cumplir con las medidas cautelares¹²⁰. A finales de julio de 2018, el juez de la Unidad Multicompetente de Gonzalo Pizarro falló a favor de la comunidad de la nacionalidad Cofán Sinangoe que habían interpuesto una Acción de Protección para frenar la explotación minera de oro que se realizaba en sus territorios. El juez ordenó la suspensión inmediata de todas las concesiones mineras otorgadas por el Estado en la jurisdicción de la parroquia Puerto Libre de la provincia de Sucumbíos (aledañas al Parque Nacional Cayambe Coca y al territorio de la comunidad Cofán) debido a que consideraba que se había vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada, establecido en la Constitución¹²¹.

El 3 de agosto de 2018, la sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay negó la apelación presentada por el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Minas y Ministerio del Ambiente, en el caso del proyecto minero Río Blanco y dictaminó la suspensión del proyecto Río Blanco en la parroquia Molleturo¹²². Según la Corte, la comunidad ya fue consultada, mediante la pregunta 5 del referendo de abril: si se está de acuerdo con que se prohíba sin excepción la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos. El 68% de los votos válidos de la parroquia Molleturo fueron a favor del "Sí". La mina Río Blanco se mantiene cerrada¹²³.

En noviembre de 2018, un juez del cantón Cotacachi rechazó una acción de protección para impedir la exploración inicial del proyecto minero Río Magdalena interpuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de esa ciudad contra el Ministerio del Ambiente y la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP), al considerar que no se vulnera la legislación sobre la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas intangibles y que en la localidad no existían comunidades indígenas.

El 19 de noviembre de 2018, el pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) Transitorio resolvió aprobar el informe de petición de Consulta Popular inherente a las actividades mineras en el cantón Girón (comunidad Quimsacocha)¹²⁴, provincia de Azuay, misma que tiene como objetivo, según los proponentes, precautelar el uso de sus recursos naturales¹²⁵. El Gobierno, la Cámara Nacional de Minería, la empresa INV Metals y la Procuraduría General del Estado interpusieron varios recursos legales para que se suspenda el plebiscito hasta llegar a la Corte Constitucional la que señaló que "después de analizar y deliberar resolvió archivar la causa (...) ya que perdió competencia (...) Por tanto, esta decisión no implica un pronunciamiento sobre el fondo, y el proceso electoral continúa de acuerdo con la convocatoria"¹²⁶. El 24 de marzo de 2019, conjuntamente con las elecciones de las autoridades subnacionales se realizó la Consulta Popular donde el 86,79% de la población del cantón Girón se pronunció por la no realización de actividades mineras en los páramos o fuentes de agua del Sistema Hidrológico Quimsacocha. Girón es uno de los cantones en cuya jurisdicción se encuentra el Proyecto

¹¹⁹ <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/proyecto-minero-rioblanco-molleturo-ecuador>.

¹²⁰ <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/07/nota/6797246/juez-suspendio-mineria-norte-esmeraldas>.

¹²¹ <https://www.eluniverso.com/noticias/nota/6880394/juez-ordeno-suspender-concesiones-mineras-gonzalo-pizarro>.

¹²² <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/corte-ratifica-decision-proyecto-minero-rioblanco>.

¹²³ <https://www.elcomercio.com/opinion/mineria-leydefomento-molleturo-azuay-opinion.html>.

¹²⁴ En Quimsacocha se desarrolla el proyecto minero Loma Larga, desde el 2011.

¹²⁵ <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/4643-cne-transitorio-aprobo-informes-sobre-consulta-popular-en-quimsacocha>.

¹²⁶ <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/18/nota/7240421/corte-constitucional-archiva-causa-sobre-consulta-popular-minera>.

Loma Larga de la empresa minera canadiense INV Metals. Adicionalmente, con el 29% de los votos ganó como Prefecto de la Provincia del Azuay el dirigente indígena Yaku Pérez Guartambel quién ha tenido una fuerte postura antiminera y ha anunciado que promoverá consultas populares en San Fernando y en Cuenca, los otros dos cantones donde está la concesión minera (Plan V, 2019). Ante los resultados del plebiscito, el Gobierno y las empresas mineras han advertido sobre las consecuencias negativas que esto tendría en la inversión privada por la falta de seguridad jurídica y las posibles demandas internacionales. Adicionalmente, la Cámara de Minería ha planteado que pedirán su revisión por parte de la Corte Constitucional porque “7 mil personas que votaron a favor de impedir el desarrollo del proyecto Loma Larga no pueden estar sobre el interés de 16 millones de ecuatorianos”, por su parte, el Gobierno ha manifestado que respetará la consulta pero que el proyecto Loma Larga continuará ya que se encuentra en el cantón Cuenca y que el proyecto no contaminará fuentes de agua¹²⁷.

Al analizar los diferentes actores que interactuaron en el proceso gobernanza para consulta, instituciones e impacto local, se observa que juegan un rol preponderante a nivel nacional la Presidencia de la República al convocar a una Consulta Popular que incluía una pregunta sobre la minería metálica en áreas protegidas, intangibles y centros urbanos; el Ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables que absorbe a varios ministerios entre los cuales está el de Minería que pasa a ser un Viceministerio de esa cartera de Estado; la Contraloría General que inicia una serie de exámenes especiales a lo realizado por la administración pasada en los sectores estratégicos y en el manejo del endeudamiento público.

La apertura a la gran minería que se dio en los últimos años del gobierno del expresidente Correa y en el primer año de gobierno del presidente Moreno provocaron un incremento de los conflictos socioambientales y otorgaron protagonismo a las comunidades (Azuay, Imbabura, Zamora y Esmeraldas), a la CONAIE y a los movimientos ecologistas. Estos movimientos posicionaron en el debate público la defensa de la naturaleza, los territorios y la vida; además que retoman la capacidad de influir en el gobierno y condicionan su apoyo a la Consulta Popular a la salida del Ministro de Minería. Estas movilizaciones han provocado enfrentamientos entre habitantes de estas comunidades, entre quienes están en contra de la minería con los que apoyan la minería y los trabajadores de las empresas mineras (Torres, 2018, pág. 10).

Adicionalmente, las comunidades iniciaron una serie de denuncias ante el poder judicial para detener las actividades mineras, argumentando principalmente que no ha habido consulta previa y que existen impactos sociales y ambientales. Ante lo cual, en esta fase el poder judicial especialmente el local y la Corte Constitucional para el caso de Quimsacocha, se torna en un actor clave ya que empezó a fallar a favor de las comunidades y en contra del Estado. Por parte del Estado, en la mayoría de los casos, intervienen el Ministerio de Ambiente, el Ministerio encargado de la minería y la Procuraduría General del Estado con recursos de apelación para evitar la suspensión de las actividades mineras. Las apelaciones del Gobierno argumentaban que sí se había dado la consulta con las leyes vigentes a la época, que se habían realizado procesos de socialización y que contaban con los respectivos estudios de impacto ambientales (Torres, 2018). Por otra parte, los Tribunales Internacionales empiezan a fallar contra el Estado y a determinar compensaciones económicas por la violación de los Tratados Bilaterales de Inversiones por la terminación de las concesiones mineras que se dieron en el marco del Mandato Minero.

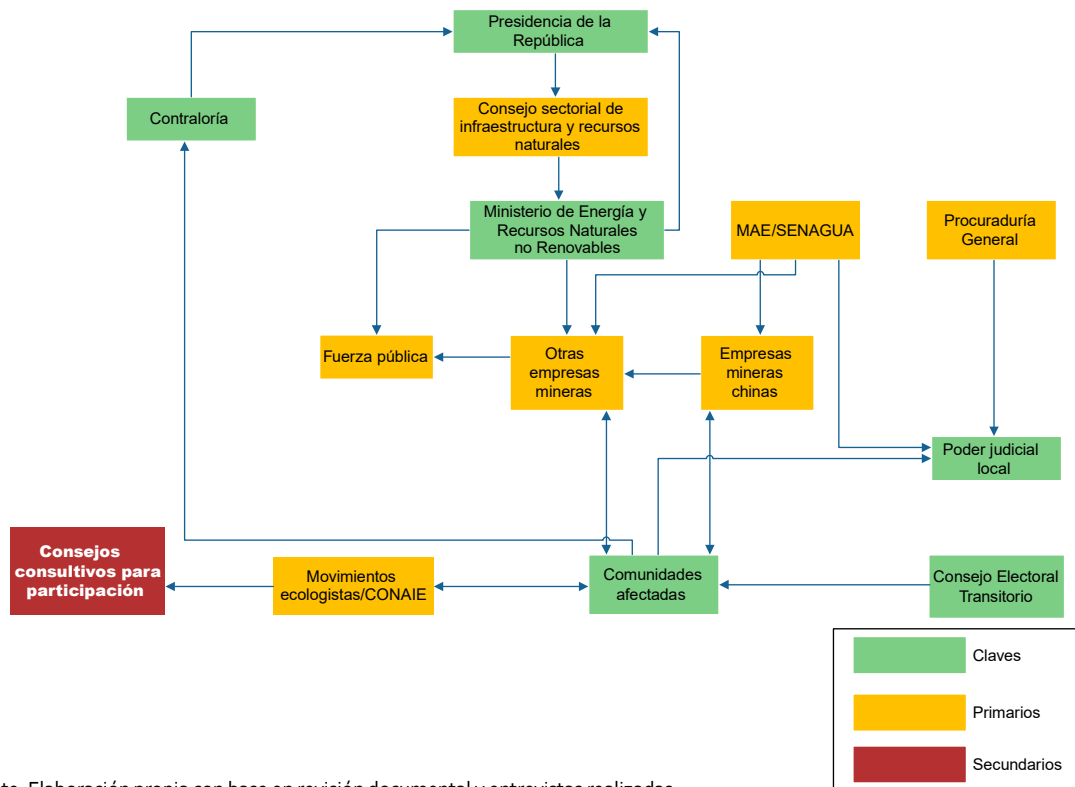
Ante los problemas colectivos de gobernabilidad, el gobierno del presidente Moreno convocó al Diálogo Nacional y a la Consulta Popular para ganar, dentro de los cuales se incluyó el tema minero. Las limitaciones del Diálogo Nacional y de la implementación de la Consulta Popular y de la Consulta en Quimsacocha en los temas relacionados con la minería provocaron que los conflictos en varios territorios se profundicen y que los casos escalen a instancias judiciales que empiezan a fallar a favor de

¹²⁷ <https://www.publicafm.ec/noticias/actualidad/1/proyecto-loma-larga-continuara-en-cuenca>.

las comunidades. En tanto que el Gobierno apela para evitar que se suspendan las actividades mineras, lo cual es consistente con su postura de garantizar las inversiones mineras existentes y atraer a la inversión extranjera en este sector. De igual manera, los Consejos Consultivos para la Participación no logran reducir los niveles de conflictividad minera.

La modalidad de interacción fue principalmente de confrontación y las decisiones se dieron en las arenas políticas e institucionales de la función judicial; utilizando el recurso de la fuerza y jurídicos.

Diagrama 16
Actores por capacidad de influencia en decisiones para gobernanza para consulta, instituciones e impacto local, junio 2017 a marzo 2019



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

A raíz de estos acontecimientos, de los cinco proyectos mineros estratégicos, se prevé que Fruta del Norte sea el único campo que entrará en producción en 2019, ya que el resto de los proyectos están suspendidos por diferentes motivos relacionados con conflictos sociales presentes en el territorio e incumplimientos en la consulta previa y/o en sus Planes de Manejo Ambiental¹²⁸.

¹²⁸ <http://www.latinomineria.com/2018/12/10/solo-uno-los-tres-proyectos-mineros-producira-2019/#>.

Cuadro 20
Estado de los proyectos estratégicos mineros a marzo 2019

Proyecto	Metal	Ubicación	Empresa	Etapas	Inicio de producción	Estado actual
Fruta del Norte	Oro Plata	Zamora Chinchipe	Lundin Gold	Fase Explotación/ Subfase Construcción	2019	Actividades normales
Mirador	Cobre Oro Plata	Zamora Chinchipe	CRCC-Tongva	Fase Explotación/ Subfase Construcción	2019	Actividades suspendidas
Río Blanco	Oro Plata	Azuay	Junefield	Fase Explotación/ Subfase Construcción	2018	
Loma Larga	Cobre Oro Plata	Azuay	INV Metals	Exploración Avanzada	2021	
San Carlos - Panantza	Cobre	Morona Santiago	CRCC-Tongva	Exploración Avanzada	2024	

Fuente: Elaboración propia con base en información del ARCOM (2018) y Catálogo Minero (2018).

4. Análisis de la gobernanza para el desarrollo del sector privado, tributación y distribución de rentas

Las reformas legales que buscan reducir aún más la carga tributaria para el sector minero se dieron a través de la Ley de Plusvalía y de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Entre los principales cambios, se observa que en la Ley de Plusvalía se introdujeron reformas tributarias al sector minero que no tenían relación con la plusvalía como por ejemplo un periodo de gracia de cuatro años para la aplicación del impuesto a las ganancias extraordinarios en la actividad minera¹²⁹. Posteriormente, este impuesto fue eliminado en la Ley de Fomento Productivo¹³⁰ y se adoptó una escala de regalías que le permite al Estado fijarlas según el atractivo de cada proyecto¹³¹.

En diciembre de 2018, el Estado ecuatoriano recibió 20 millones de dólares por concepto de regalías anticipadas, pagados por la empresa canadiense Lundin Gold, operadora del proyecto minero Fruta del Norte. Con este pago se completa el monto total de USD\$ 65 millones contemplados en el contrato de explotación suscrito en 2016; anteriormente hubo dos pagos, uno de USD\$ 25 millones en 2016 y otro de USD\$ 20 millones a fines de 2017¹³². Es así como, con base en información del Banco Central del Ecuador, a diciembre de 2018¹³³, la inversión extranjera directa en el sector de minas y canteras aportó con USD 741,98 millones, equivalente al 52,96% del total de la inversión extranjera directa del país. Con respecto al país de origen de la IED en este sector, el 26,16% proviene de Canadá, el 6,97% de China, el 24,75% de Bermudas y el 15,01% de las Islas Caimán, cabe destacar que estos dos últimos países son considerados "paraísos fiscales".

¹²⁹ Spurrier, Inestabilidad minera, 2018.

¹³⁰ Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto del 2018.

¹³¹ <https://www.elcomercio.com/opinion/mineria-leydefomento-molleturo-azuay-opinion.html>.

¹³² <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/12/14/nota/7099110/ecuador-recibe-otros-20-millones-regalias-mineras-anticipadas-fruta>.

¹³³ <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/InversionExtranjera/Directa/indice.htm>.

Cuadro 21
Principales cambios en la tributación del sector minero, junio 2017 a marzo 2019

Ámbito	Ley de Minería	Ley de Fomento Productivo y su reglamento
Utilidades extraordinarias se dejan insubsistentes hasta que hayan recuperado su inversión	Periodo de gracia de 4 años para la aplicación del impuesto a los ingresos extraordinarios en la actividad minera (Reforma eliminación Ley de Plusvalía)	Se elimina el impuesto a las ganancias extraordinarias
Regalías	Para este efecto el concesionario minero deberá pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios, no menor al 5% sobre las ventas y, para el caso del oro, cobre y plata, no mayor al 8%, adicional al pago correspondiente del impuesto a la renta; del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado conforme esta ley; del impuesto sobre los ingresos extraordinarios; y, del impuesto al valor agregado determinado en la normativa tributaria vigente	“Para este efecto el concesionario minero, así como las plantas de beneficio, deberán pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y los minerales secundarios, entre el 3% y el 8% sobre las ventas, adicional al pago correspondiente del impuesto a la renta, del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado conforme esta Ley y del Impuesto al Valor Agregado determinado en la normativa tributaria vigente Para establecer la tarifa de la regalía a ser pagada se observarán criterios de progresividad, volúmenes de producción del concesionario minero y/o tipo y precio de los minerales, conforme lo establezca el Reglamento a esta Ley
	El concesionario minero en la modalidad de mediana minería deberá pagar una regalía equivalente a un porcentaje del 4% sobre la venta del mineral principal y de los minerales secundarios...	El concesionario minero de mediana y gran minería deberá pagar una regalía de entre 3% a 8% sobre la venta del mineral principal y de los minerales secundarios...
		Los contribuyentes que mantengan contratos de exploración, exportación y transporte, el límite de deducibilidad en el ciclo operativo por regalías será de hasta el 1% de la base del IR; y de encontrarse en el ciclo pre operativo hasta el 1% de los activos
Impuesto a la salida de divisas		Exoneración del ISD para las nuevas inversiones productivas que suscriban contratos de inversión

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y a diferentes normativas vigentes.

Con respecto a la participación de los gobiernos subnacionales en las rentas de recursos naturales no renovables, se retoma la creación de normas que solo benefician a aquellos que tienen capacidad de agencia en la Asamblea Nacional como por ejemplo la Ley para la Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica, donde se incrementa la participación de los GAD amazónicos hasta el 60% de regalías incluidas las que podrían pagarse anticipadamente. Además, se modificó la Ley 010 duplicando la asignación no inferior a USD\$ 2 dólares o equivalente al 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se explote en esa circunscripción. Adicionalmente, se creó el “Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica”¹³⁴, que se financiará, entre otros, con:

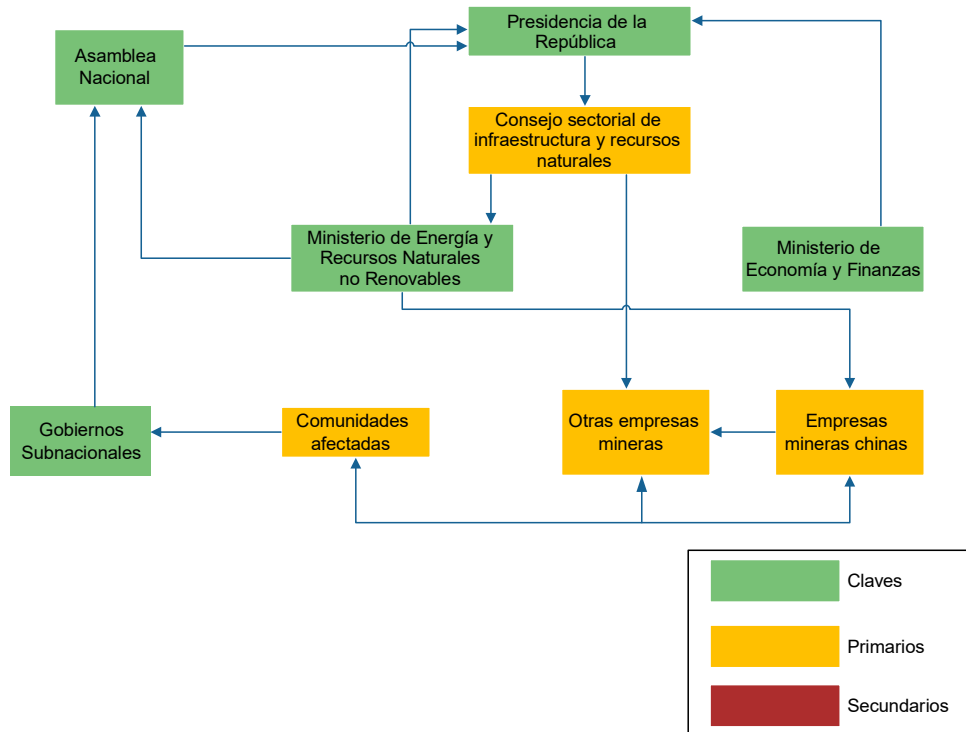
- el 60% de regalías incluidas las que podrían pagarse anticipadamente, el 3% de venta en contratos de prestación de servicios, y el 12% y 5% de utilidades mineras generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica;
- el 30% del superávit que obtengan las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación y el 12% de utilidades de generadoras de capital privado y de economía mixta, generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica;
- el 12% de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos.

¹³⁴ Artículo 64, (Ley para la planificación de la circunscripción territorial amazónica, 2018).

Adicionalmente, se creó el “Fondo de Estabilización Fiscal (FODEF)” que busca garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y/o la capacidad de la ejecución del gasto en educación y salud. Este fondo se alimentará con los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables que superen a lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, luego de descontar el porcentaje correspondiente a los gobiernos subnacionales¹³⁵. El fondo será único, sus reservas no podrán preasignarse o destinarse para financiar ningún gasto extrapresupuestario. El Fondo se creará en el Banco Central del Ecuador, en una cuenta específica dentro de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, cuyo titular y autorizador de transferencias será la máxima autoridad de las finanzas públicas.

Al analizar los diferentes actores que interactuaron para reducir la carga tributaria y atraer la inversión extranjera a la minería, se observa que juegan un rol clave el Ministro de Economía y Finanzas que propone las reformas legales, las mismas que son aprobadas por la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional que al no tener una mayoría afín al gobierno vuelve a girar en torno a mayorías móviles dependiendo de la temática que se trate. A nivel local, los gobiernos subnacionales pertenecientes a las provincias amazónicas consiguen gestionar a través de la Asamblea un incremento en su participación en las rentas provenientes de recursos no renovables.

Diagrama 17
Actores por capacidad de influencia en decisiones para el desarrollo del sector privado, tributación y distribución de rentas, junio 2017 a marzo 2019



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

¹³⁵ Art. 124, Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, 2018.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la gobernanza del sector minero en el Ecuador muestra un proceso altamente complejo, donde los actores y las reglas institucionales han cambiado en cada una de las fases estudiadas dependiendo del problema colectivo. Existe un nivel de polarización extremo entre los diferentes actores involucrados sobre por qué se tomaron ciertas decisiones y sobre cuáles han sido las consecuencias para las comunidades en las zonas de influencia y para el país en general. Por este motivo fue necesario hacer una revisión profunda de la evidencia documental de la base legal disponible y recabar la opinión de diferentes actores a través de entrevistas que permitieran contrastar puntos de vista tan divididos sobre el proceso.

Entre 1990 y 2018, el proceso de gobernanza minera en el Ecuador ha girado principalmente alrededor de problemas colectivos como son: los impactos sociales y ambientales; la consulta previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas; la apropiación de la renta minera; y la atracción de inversión extranjera.

Si bien estos problemas colectivos han estado presentes en todas las fases analizadas, las soluciones que se dieron a lo largo del tiempo fueron cambiando dependiendo del contexto económico-político-social y de la capacidad de influencia de los actores, tanto en las decisiones como en la interacción entre ellos, lo cual era función de los recursos con los que cada actor contaba. El contexto decisonal antes de 2006, siendo muy inestable tanto a nivel político como a nivel económico, no contribuyó para lograr que se estableciera con un horizonte a largo plazo un grupo de empresas mineras en proyectos de gran escala. En tanto que a partir de 2007, en un contexto de mayor estabilidad política y económica, junto con un mejoramiento de la infraestructura pública y la reducción de la carga tributaria, el país se tornó atractivo para los inversionistas mineros a gran escala, pero no sin acrecentar otros problemas y reclamos colectivos, tanto de las comunidades locales como del sector privado e incluso de los gobiernos subnacionales.

En la Fase I (1990 a 2006), los principales problemas colectivos que enfrentó la sociedad ecuatoriana fueron atraer inversión extranjera al sector minero que permitiera generar divisas y rentas mineras; y la apropiación de la renta minera a favor de los gobiernos subnacionales para financiar obras

a nivel local. En un contexto internacional que buscaba la liberalización de los mercados, el país emprendió un proceso de reducción del rol del Estado, de descentralización asimétrica de competencias y recursos, de fortalecimiento del sector privado y de liberalización del sistema financiero del país. En este marco, las soluciones a los problemas mineros que tomaron los gobiernos de turno fueron reducir el rol del Estado en la definición de las políticas mineras y promover que fuera el sector privado el que se encargue de la exploración y explotación minera. Para ello, se realizaron una serie de reformas legales orientadas a reducir los requisitos para el otorgamiento de concesiones, disminuir al mínimo la apropiación del gobierno central de las rentas mineras (eliminación de las regalías, pagos mínimos de patentes, gastos tributarios, etc.) y que lo que se recaude vaya a los gobiernos subnacionales, municipales y otros partícipes (fuerza pública y universidades). Si bien también se crearon las bases para el control del impacto ambiental y la consulta previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas, en la práctica estas no fueron implementadas. El resultado de estos cambios a las reglas institucionales fue la proliferación de concesiones con un mínimo de control sobre los impactos sociales y ambientales, que redundó en un incremento de la conflictividad social al final de la fase.

En la Fase II (2007 a 2012) los problemas colectivos en el sector minero fueron: i) controlar la proliferación y especulación de las concesiones mineras y ii) incrementar la apropiación de la renta minera para reducir la pobreza y mejorar la infraestructura del país. Inicialmente, ante la primera problemática y en un contexto de inestabilidad social y política que se heredaba de la Fase I, se convocó al "Diálogo Minero" y la Asamblea Nacional Constituyente, lo que conllevó a la expedición del "Mandato Minero" que revirtió 1.334 concesiones equivalentes a 1,5 millones de ha, pero que también desmotivó la inversión extranjera en el país. Por otra parte, en un contexto de altos precios del petróleo y recuperación económica, el gobierno central fortaleció la presencia del Estado a través de la creación de instituciones relacionadas con el sector, incluyendo una empresa pública minera, y del incremento de su participación en las rentas mineras mediante la creación de impuestos y el aumento de las regalías. En este período se realizaron varios cambios para que sea el gobierno central el que ejecute directamente proyectos de inversión pública en favor de las comunidades en las áreas de influencia de los proyectos de extracción de recursos no renovables, las cuales por primera vez se sintieron beneficiadas de las rentas mineras. No obstante, esta mayor presencia del gobierno central fue en desmedro de la participación directa de los gobiernos subnacionales, quienes tuvieron que tramitar proyectos a través del Banco del Estado, de diferentes ministerios y/o de la Empresa Pública Ecuador Estratégico. Por otra parte, la consulta previa e informada a los pueblos indígenas contó desde entonces con dictamen condicional de la Corte Constitucional que permite que sean socializadas pero que no se paralice la ejecución de los proyectos mineros de no contarse con su consentimiento. Los movimientos sociales y ecologistas fueron cuestionados y varios desarticulados a través del uso de figuras legales y de contra manifestaciones que buscaban minimizar sus movilizaciones.

En la Fase III (2013-mayo 2017), el gobierno del presidente Correa fue electo para un nuevo período, pero se encontró en una situación económica complicada por la caída del precio del petróleo (y el final del boom de los *commodities*) y con el desafío de mantener los niveles de inversión pública y el capital político con miras a las siguientes elecciones. Inicialmente, las autoridades económicas asumieron que era un choque temporal de precios y cubrieron las necesidades de financiamiento con mayor endeudamiento público, principalmente de entidades crediticias chinas mediante operaciones comerciales de petróleo y/o con la ejecución de proyectos de empresas de ese país. Cuando las autoridades tomaron conciencia de que no era una caída temporal de los precios del petróleo, decidieron disminuir la carga tributaria para atraer la inversión de grandes empresas mineras como potencial fuente de divisas e ingresos para el Estado. Se creó el Ministerio de Minería que elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Minero, reabrió el catastro minero y trabajó fuertemente en la promoción y atracción de inversionistas. El resultado fue que se redujo la carga fiscal al sector a 27%, valor por debajo de países como Colombia y Perú. Se obtuvo el reconocimiento a nivel internacional como país atractivo para la minería e innovador en el cuidado ambiental, lo que atrajo a inversionistas para los proyectos

estratégicos mineros, pero también incrementó las movilizaciones sociales contra la gran minería que fueron contenidas con el uso de la fuerza pública y el inicio de acciones judiciales.

En la Fase IV (junio de 2017 a marzo de 2019) tras una década de gobierno del expresidente Correa, el Ecuador elige a un nuevo representante, Lenin Moreno, candidato del oficialismo, pero que a los pocos meses marca un distanciamiento del anterior gobierno argumentando los problemas económicos encontrados, los altos niveles de polarización de la sociedad y la percepción extendida de la ciudadanía sobre hechos de corrupción. El nuevo gobierno se enfrenta a dos problemas colectivos en el sector minero: i) continuar con el proceso de atracción de inversión extranjera para este sector y ii) un creciente nivel de conflictividad social en las zonas de influencia de las actividades mineras que en el período anterior había sido represada y que ahora salía a la luz. Ante estos problemas se convocó a un Diálogo Nacional y a una Consulta Popular para mejorar la gobernabilidad y se eliminó el impuesto a los ingresos extraordinarios. Sin embargo, las limitaciones del Diálogo Nacional y de la implementación de la Consulta Popular en los temas relacionados con la minería provocaron que los conflictos en varios territorios se profundizaran y que algunos de los casos escalaran a instancias judiciales y que incluso tuvieran fallos a favor de las comunidades. Al final de este período, en la Consulta Popular en Quimsacocha la población local se pronunció en contra de la explotación minera que pudiera afectar a fuentes de agua. Simultáneamente, en las elecciones de autoridades locales ganó como Prefecto de la provincia del Azuay un dirigente indígena con discurso antiminerero, lo cual ponía en riesgo la ejecución del proyecto Loma Larga. En tanto que el gobierno apelaba legalmente para evitar que se suspendan las actividades mineras a la vez que reducía la carga tributaria, lo cual fue consistente con su postura de garantizar las inversiones mineras existentes y atraer a la inversión extranjera en este sector, esto último altamente priorizado en el marco de un acuerdo de manejo macroeconómico con el FMI.

El modo de gobernanza preponderante ha variado en las diferentes fases estudiadas como resultado de cuales actores tuvieron mayor peso para influir en las decisiones. La primera fase corresponde a un “modo de mercado” debido a la reducción de la presencia del Estado en el sector y la ausencia de una empresa pública para que gestione el recurso; dando paso a las concesiones otorgadas por el gobierno a empresas privadas. La segunda fase corresponde a un “modo jerárquico” en el que el Estado retoma y fortalece su rol tanto en la gestión de los recursos mineros y en la ejecución de proyectos mineros a través de ENAMI EP, como en la apropiación de rentas para el gobierno central a través del BEDE y Ecuador Estratégico EP, que se legitiman cuando estos recursos son destinados a incrementar la inversión pública y el gasto social. Los medios de resolución de conflictos y coordinación han sido determinados por mecanismos de control y mando bajo esquemas de subordinación. Por último, en las dos últimas fases se vuelve a un “modo de mercado” que buscó incrementar la participación del sector privado y atraer flujos de divisas a la economía.

Reflexiones finales: minería y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Por otra parte, es necesario reflexionar sobre el proceso de gobernanza en el sector minero en el Ecuador y el aporte o no que tuvieron al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los principales ODS sobre los cuales la actividad minera tiene efectos son: ODS 1 – Reducción de la pobreza; ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 10 – Reducción de las desigualdades; ODS 12 – Producción y consumo responsable; ODS 15 - Vida de ecosistemas terrestres; ODS 16 – Paz, justicia e instituciones sólidas; y, ODS 17 – Alianzas para lograr los objetivos.

Con respecto al ODS 1 (Reducción de la pobreza) se observa que durante la primera fase (1990 a 2006) los recursos generados por la extracción de recursos naturales fueron principalmente para beneficio de las empresas y de manera marginal para el Estado y las comunidades. En tanto que durante el período 2007 a junio de 2017, por primera vez las comunidades ven que parte de esos recursos los benefician a través del incremento de la inversión pública en sus territorios (escuelas, colegios, vías,

etc.). Durante este período se observa una reducción de la pobreza a nivel nacional. No obstante, cuando se analiza el aporte a la reducción de las desigualdades (ODS 10) existen resultados contradictorios. Si bien a partir del 2007 se reduce fuertemente la desigualdad a nivel nacional, simultáneamente tendieron a profundizarse disparidades territoriales en parte debido al incremento de las transferencias/inversiones a través del BEDE o de Ecuador Estratégico.

Por otra parte, persiste el conflicto entre quién se queda con las rentas y los beneficios de la explotación minera. Existen divisiones al interior de las comunidades porque por un lado se genera empleo directo y actividad económica en los territorios mineros con lo cual se estaría aportando al ODS 8; pero, por otro lado, las comunidades empiezan a sentir los efectos sociales y ambientales de su explotación, especialmente los impactos sobre los ecosistemas terrestres (ODS 15) y la contaminación de sus fuentes de agua (ODS 6), siendo compensadas por parte de las empresas mineras bajo la figura de "responsabilidad social empresarial". Es por esto que las actividades mineras deben promover la generación de valor agregado en el sector minero y encadenamientos productivos endógenos, así como utilizar mano de obra local cuidando que las actividades sean más sustentables.

Dado que el sector minero ecuatoriano se encuentra concentrado en la pequeña minería y la artesanal, aún no ha aportado sustancialmente al crecimiento económico, esperándose que en los próximos años, cuando entren en producción los megaproyectos mineros, incremente su participación y aporte al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). Si bien a partir del 2007 se implementaron políticas para que todo trabajador cuente con un salario digno y sea afiliado a la seguridad social, durante todas las fases estudiadas el problema colectivo de la minería ilegal y sus flujos ilícitos estuvo casi ausente del tratamiento de la política pública, por lo que no se ha aportado sustancialmente al trabajo minero decente. El trabajo en las actividades ilegales es precario, sin los mínimos derechos laborales, e incluye el trabajo de mujeres y de niños que están expuestos a metales pesados, con el consecuente daño en su salud. Este hecho queda en evidencia en Esmeraldas y Zamora donde las consecuencias de la minería ilegal han causado problemas ambientales, hundimientos en centros urbanos y graves problemas sociales. Similar situación se presenta con la gestión de la minería artesanal y de la pequeña minería. Las pocas soluciones que se plantearon fue la creación de diferentes cuerpos consultivos que poca o ninguna efectividad han mostrado ante este problema. Es necesario mantener actualizados los catastros mineros para entender la problemática del sector de la pequeña minería y de la minería artesanal, emprender acciones para su fortalecimiento e incorporación a la economía formal, y fortalecer los controles a la minería ilegal.

Aunque han mejorado las condiciones de estabilidad política, es necesario brindar seguridad jurídica para atraer y mantener las inversiones mineras y generar crecimiento económico. Simultáneamente es necesario fortalecer la corresponsabilidad entre las empresas, la comunidad y el Estado a través de procesos de rendición de cuentas, transparencia y control social sobre los recursos obtenidos de las rentas mineras y sobre su uso y distribución, especialmente en las zonas de influencia de los proyectos mineros.

Dado que durante todas las fases la modalidad de interacción que predominó entre los actores fue la "confrontación", no se habría aportado al ODS 16 en lo referente a paz y justicia. Las comunidades, los movimientos ecológicos y los gobiernos subnacionales han utilizado las movilizaciones y protestas para tratar de posicionar sus planteamientos e influir en el proceso. Lo cual ha determinado que los espacios o arenas decisionales donde principalmente se producen estas interacciones fueran las políticas, donde la Función Ejecutiva planteaba los cambios a las reglas institucionales que luego fueron aprobadas por la Función Legislativa. En tanto que, a nivel local las decisiones se tomaron en espacios sociales como son las asambleas comunitarias. Para aportar a la paz, la estabilidad y la gobernabilidad efectiva, se requiere fomentar las alianzas para un desarrollo minero más sostenible a través de la institucionalización de espacios de diálogo entre los diferentes actores y entre los distintos niveles de gobierno, que permitan encontrar soluciones acordadas y fomentar confianza.

En lo referente a la existencia de instituciones sólidas que aporten al ODS 16, se observa que ante la debilidad institucional para implementar lo establecido en los diferentes cuerpos legales que han regulado al sector minero, la solución fue la creación de nuevas instituciones que no se han consolidado plenamente, continuando el problema especialmente en áreas claves como el control de las concesiones y del cumplimiento de los planes de manejo ambiental. Estas temáticas son la fuente de los mayores conflictos con las comunidades, por lo que es necesario que el país mejore la aplicación de la normativa ambiental vigente y fortalezca las capacidades de instituciones esenciales encargadas del control de las concesiones, del medio ambiente y de la función distributiva de las rentas mineras.

Para aportar al ODS 12 – Producción y Consumo responsables, es necesario superar el modelo de desarrollo “extractivista” que no genera valor agregado ni distribuye suficientes beneficios entre las poblaciones afectadas por la explotación minera¹³⁶; donde las empresas buscan recuperar sus inversiones rápidamente y el Estado “rentista” permite el acceso a los recursos no renovables a cambio de recursos para financiar sus obras públicas en el corto plazo sin importarle los efectos intertemporales e intergeneracionales en la economía, el ambiente y la sociedad en general. Para superar esta problemática, es necesario, entre otros aspectos, mejorar el acceso a tecnología y conocimientos que propicien la innovación y una producción más sustentable que contribuyan al ODS 17.

El caso ecuatoriano muestra que las soluciones a los problemas colectivos en el sector minero implican retos significativos para las autoridades públicas, entre ellos, por un lado, cómo equilibrar su necesidad de obtener recursos de la explotación minera a través de la atracción de inversiones al sector que contribuyan a financiar la reducción de la pobreza y, por otro, cómo hacerlo de una manera ambiental y socialmente responsable de tal forma que se aporte al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

¹³⁶ Ortiz P. , 2010, pág. 15.

Bibliografía

- Acosta, A. (2008), *Bitacora constituyente: Todo por la Patria, nada para nosotros!* Quito: Abya Yala.
- Almeida, M., Torres, A., & Burgos, S. (2018), *Impacto fiscal subnacional y de equidad territorial del sistema de transferencias provenientes de recursos no renovables en Ecuador*. Quito: Paper presentando en las VII Jornadas Iberoamericanas de Financiamiento Local.
- Alvarado, J. (2017), Impactos económicos y sociales de las políticas nacionales mineras en Ecuador (2000-2006). *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*. doi:1315-9518.
- Banco Mundial (2001), *Implementation completion report: Mining development and environmental control technical assitent project*. Washington.
- BCE (2018), *Reporte de Minería*. Quito.
- Carrión, A. (2017), Las leyes de minería en Ecuador a fines del siglo XIX: la reconfiguración de la propiedad minera. *Revista ecuatoriana de historia*, Nº 45.
- CEDHU y FIDH (2010), *Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos: Caso Corriente Resources*. Quito: Graphus.
- CEPAL (2018a), *Avances y opciones metodológicas para el análisis cualitativo y cuantitativo de la gobernanza de los RRNN en ALC*. Santiago de Chile.
- _____(2018b), *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. doi:ISSN: 1680-8851.
- _____(2018c), *Guía para capítulos 2 y 3*. Santiago de Chile.
- _____(2018d), *Perspectivas del comercio exterior*. Santiago de Chile.
- Cisneros, P. (2008), El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado? *Working Paper No 012*, 19.
- _____(2009), El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado? *Observatorio Socia Ambiental - FLACSO*.
- Colectivo de geografía crítica (19 de enero de 2018), *Análisis del alcance de la pregunta sobre minería en el referéndum*. Obtenido de <https://geografiacriticaecuador.org/2018/01/19/analisis-del-alcance-de-la-pregunta-sobre-mineria-en-el-referendum/>.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008), Quito: Registro Oficial del 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador* (1998), Quito: Registro Oficial 1 de 11-ago.-1998.

- Contreras, Z., & Tuárez, D. (2018), *Análisis de las normas legales ecuatorianas como medio de restricción al desarrollo del sector minero* (Universidad de Guayaquil ed.). Guayaquil. Obtenido de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/30111/1/TESIS%20%20GAVICA%20-%20TUAREZ%20%20FINAL-----.pdf>.
- Corte Constitucional (2010), *Sentencias Corte Constitucional*. Obtenido de SENTENCIA N. o 001-10-SIN-CC: <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>.
- CVN 169: *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* (1999). Registro Oficial 206 de 07-jun.-1999.
- Decreto 203 (2010). Quito: Registro Oficial 108 de 14-ene.-2010.
- Decreto Ejecutivo 1048 (2012). Quito: Registro Oficial 649 de 28 de febrero de 2012.
- Decreto Ejecutivo 195 (1996). Quito: Registro Oficial Suplemento No. 40 publicado el 4 de octubre de 1996.
- Decreto Ejecutivo 399 (2018). Quito: Registro Oficial Suplemento 255 de 05-jun.-2018.
- Decreto Ejecutivo 849 (2008). Quito: Registro Oficial 254 de 17-ene.-2008.
- Decreto Ejecutivo No. 1630 (2009). Registro Oficial No. 561 publicado el 1 de abril de 2009.
- Decreto Ejecutivo No. 7 (2017). Quito.
- Economic Commission for Africa (2018), *African Governance Report V: Natural Resource Governance and Domestic Revenue Mobilization for Structural Transformation*. Addis Ababa: Blossom Creative Design.
- Eguigueren, M. (2012), *La resistencia minera en Intag*. Quito: Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en estudios socioambientales.
- El Universo (28 de 01 de 2008), Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2008/01/28/0001/8/2BEABE55E76F4055A94ACBF9C7CDBDoB.html>.
- _____ (18 de abril de 2018), Mandato minero fue aprobado por la Asamblea. *El Universo*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/2008/04/18/0001/9/E9344CD1D630478982A724AC69ED605E.html>.
- ENAMI EP (2014), *Informe de Gestión*. Quito.
- _____ (2017), *Plan de Negocios*. Quito.
- FMI (2019), *Ecuador: Staff report for the 2019 Article IV Consultation and request for an Extended Arrangement under the extended Fund Facility - Press release; staff report; and statemen by the executive director for Ecuador*. Washington. Recuperado el abril de 2019, de <https://www.imf.org/en/search#q=Extended%20Fund%20Facility%20for%20Ecuador&sort=relevancy>.
- GAD de Portovelo (22 de junio de 2010), *Reseña histórica del cantón Portovelo*. Obtenido de <http://www.portovelo.gob.ec/el-canton/historia/10-resena-historica-del-canton-portovelo.html>.
- Gasparini, R. (2017), *El sector minero ecuatoriano y la influencia de los flujos de inversión chinos y canadienses en su estructura regulatoria (2000-2013)*. Quito: FLACSO.
- GIZ-NGRI (2017), *Minería y marcos institucionales en la Región Andina*. Colombia: Editorial Gente Nueva S.A.S.
- Guaranda, W. (2010), *Diagnóstico Legal de la Minería en el Ecuador*. Obtenido de INREDH: <https://www.inredh.org/index.php/archivo/boletines-ambientales/150-diagnostico-legal-de-la-mineria-en-el-ecuador>.
- Hufty, M. (2011), Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403.
- IFA (2016), *La minería del oro artesanal y a pequeña escala en Ecuador*. Quito: El Conejo.
- INEC (2019), Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>.
- INREDH (2010), *Diagnóstico legal de la minería en el Ecuador*. Obtenido de <https://www.inredh.org/index.php/archivo/boletines-ambientales/150-diagnostico-legal-de-la-mineria-en-el-ecuador>.
- International Budget Partnership (2017), *Encuesta de presupuesto abierto 2017 Ecuador*. Obtenido de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ecuador-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>.
- Jiménez, J., Hanni, M., & Ruelas, I. (2018), *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Keenan, K. (s.f.). La Minería Canadiense: Aun sin rendir cuentas. Obtenido de http://www.halifaxinitiative.org/sites/halifaxinitiative.org/files/Aun%20sin%20Rendir%20Cuentas_o.pdf.
- Latinbarometro* (2017), Obtenido de <http://www.latinbarometro.org>.
- Latorre, S. (2015), Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate. En *Extractivismo al debate: Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Abya-Yala.
- Latorre, S., Walter, M., & Larrea, C. (2015), *Intag, un territorio en disputa*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- León, M. y Muñoz, C. (2019), Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N°~192 (LC/TS.2019/52), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ley de Minería (2009), Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene.-2009.
- Ley Minera (1985), Quito: Registro oficial No. 255 del 22 de agosto de 1985.
- Ley minera del Ecuador (1991), Quito: Registro Oficial Suplemento 695 del 31 de mayo de 1991.
- Ley Orgánica de Equilibrio de las Finanzas Públicas (2016), Quito: Registro Oficial Suplemento 744 de 29 de abril del 2016.
- Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (2015), Quito: Registro Oficial No. 652 de 18 de diciembre de 2015.
- Ley Orgánica de Régimen Tributario (2004), Quito: Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004 Última modificación: 21-ago.-2018.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (2013), Quito: Registro Oficial Suplemento 37 de 16 de julio de 2013.
- Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (2000), Quito: Registro Oficial Suplemento 144 de 18 de agosto de 2000.
- M. P., A. R., & M. D. (2018), Minería a gran escala y conflictos sociales: un análisis para el sur de Ecuador. *Revista Problemas del Desarrollo* 194 (49), julio - septiembre 2018, 119-141.
- Mandato Constituyente 6 Concesiones Mineras (2008), Montecristi: Registro Oficial Suplemento 321 de 22-abr.-2008.
- Massa-Sánchez, P., Arcos, R., & Maldonado, D. (2017), *Minería a gran escala y conflictos sociales: un análisis para el sur de Ecuador*. México. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.194.63175>.
- Ministerio de Minería (2016), *Plan Nacional de Desarrollo Minero*. Quito.
- _____ (2016), *Plan Nacional de Desarrollo Minero*. Quito.
- _____ (2017), *Ecuador...from promise to reality*.
- _____ (2017), *Informe de Rendición de Cuentas 2017*.
- _____ (2018), *Catálogo Minero*. Quito. Obtenido de https://issuu.com/mineriaecuador/docs/master_catalogo_mineria_final_esp_o.
- Natural Resource Governance Institute (2014), *La Carta de los Recursos Naturales*. Obtenido de https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural_resource_charter_spanish20141002.pdf.
- _____ (2017), *2017 Resource Governance Index: Method Paper*.
- _____ (2017), *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework>.
- _____ (2017), *Reporte Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales 2017*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-la-gobernanza-de-los-recursos-naturales-2017>.
- _____ (2017), *Resource Governance Index*. Recuperado el 24 de 07 de 2018, de <http://resourcegovernanceindex.org/>.
- NGRI (2017), Obtenido de <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/ECU/oil-gas>.
- OIT (1999), *Convenio 169: Convenio sobre pueblos indígenas y triviales*. Quito: Registro Oficial 206 de 07-jun.-1999.
- Ortiz, P. (2010), Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿pueden cohabitar? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 39, 11-23.
- Ortiz, S. (2016), Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales No. 19*. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9654/1/RFLACSO-LV19-04-Ortiz.pdf>.
- Patz, F. (2017), *2017 Resource Governance Index*.
- Peter Knoepfel, C. L. (2007), Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Perspectivas teóricas*.
- Piña, B., & Sánchez, D. (04 de junio de 2016), Zaruma, 'el cerro de oro colonial', conocida hoy como 'sultana de El Oro'. *El Telégrafo*. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/zaruma-el-cerro-de-oro-colonial-conocida-hoy-como-sultana-de-el-oro>.
- Plan V. (2016), La explotación del cobre provoca violencia y represión en Morona Santiago. *Plan V*.

- Plan V. (abril de 1 de 2019), *Las cuatro claves para entender el impacto de la consulta en Quimsacocha*. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/cuatro-claves-entender-el-impacto-la-consulta-quimsacocha>.
- Quezada, C. (2016), Análisis de las reformas introducidas a la ley de minería del Ecuador: Estudio del Proyecto Llano Grande. *Universidad de Cuenca*.
- _____. (2016), *Análisis de las reformas introducidas a la Ley de Minería en Ecuador: Estudio del Proyecto Llano Grande (Quimsacocha)*. Cuenca: Universidad de Cuenca. Obtenido de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23642/1/tesis.pdf>.
- Reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan proyectos de los sectores estratégicos* (2015), Quito: Decreto Ejecutivo 1135.
- _____. (2012), *Reglamento de contabilidad para la minería a gran escala*. Quito: Registro Oficial 663 de 16-mar.-2012 Última modificación: 13-ene.-2015.
- Reglamento General a la Ley de Minería* (2009), Quito: Decreto Ejecutivo 119 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 67 de 16 de noviembre de 2009.
- Reglamento Ley de Minería* (2017), Quito: Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov.-2009. Última modificación: 04-ene.-2017.
- Resultado de la consulta popular (febrero de 2018), *El Universo*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/resultados-consulta-popular-2018-ecuador>.
- Revista Gestión (30 de octubre de 2018), El sector aurífero, un potente nicho con varias tareas pendientes. *Revista Gestión*.
- Revista Vistazo (30 de septiembre de 2017), Minería ecuatoriana busca superar sequía de inversiones. *Revista Vistazo*.
- Ruiz, C. (2011), *La política pública minera en el contexto del neoconstitucionalismo como modelo de desarrollo*. Quito: FLACSO.
- Sacher, W. (2017). *Ofensiva megaminera china en los Andes: Acumulación por desposesión en el Ecuador de la "Revolución Ciudadana"*. Quito: Abya-Yala.
- Sacher, W., & Acosta, A. (2012), *La minería a gran escala en Ecuador: Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- SENPLADES (2015). *Nuevo sistema de transferencias a favor de los GADs*. Quito.
- _____. (2017), *Informe sobre el Dialogo Nacional*. Quito.
- _____. (2018), *La minería en Ecuador: situación actual, problemática y perspectivas*. Santiago de Chile.
- Spurrier, W. (31 de enero de 2016), Minería en el Condor. *El Universo*.
- _____. (25 de febrero de 2018), Inestabilidad minera. *El Universo*.
- Torres, N. (2018), *Nuevo consenso minero*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung - Ildis Ecuador.
- UNDP et al. (2016). *Cartografía de la minería en relación con los objetivos de desarrollo sostenible: un atlas*.
- Vásconez, M., & Torres, L. (2018). *Minería en el Ecuador: sostenibilidad y licitud*. Cuenca: Universidad de Cuenca, Ecuador.
- Vega, A. (2018), *Análisis de la inversión extranjera directa en Ecuador y su incidencia en la extracción minera metálica en el periodo 2007-2014*. Quito: PUCE. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/14970/AN%C3%81LISIS%20DE%20LA%20INVERSI%C3%93N%20EXTRANJERA%20DIRECTA%20EN%20ECUADOR%20Y%20SU%20INCIDENCIA%20EN%20LA%20EXTRACCI%C3%93N%20MINERA%20ME.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Vega, G. (2018), *Análisis de la IED en Ecuador y su incidencia en la extracción minera metálica en el período 2007-2014*. Quito: PUCE.
- Ycaza, A. (2015), *Análisis jurídico del derecho minero en la legislación ecuatoriana*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.

Anexos

Anexo 1

Tipologías y modalidades de interacción de actores

Tipos de actores según los objetivos que persiguen

Objetivos que persiguen	Características	
Objetivos de contenido	Preferencias de un actor relativas al problema a tratar y/o a la solución a adoptar	Tienen que ver con la naturaleza del problema colectivo que se quiere abordar y, por tanto, responden a valores, intereses, a una visión general sobre ese problema (ej. Grupos ambientalistas frente al cambio climático)
Objetivos de proceso	Preferencias de un actor relativas a las relaciones que mantienen con el resto de actores, con el reparto del poder, con las consecuencias de la implementación de la política pública para ellos y no para la solución del problema en cuestión	Aquí entran alianzas, pactos, intercambios (ej. Opositores políticos que se oponen por su estrategia de opositores antes que por estar en contra del contenido de una política pública)

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Tipos de actores según el rol que juegan

Tipo	Rol
Promotor	Plantea, suscita el problema o lo introduce en la agenda de políticas, es decir, el que afirma la necesidad de intervenir para modificar la modalidad de tratamiento de un problema colectivo, y/o que propone adoptar una solución específica
Director	Gestiona el desarrollo del proceso de la política, de acuerdo con la propuesta inicial, hasta obtener resultados
Opositor	Actúa y compromete sus recursos para impedir la transformación de política pública
Aliado	Actúa con objetivos congruentes con el promotor y/o director, muestran su apoyo con acciones y recursos o simplemente con declaraciones
Mediador	Persigue lograr un acuerdo entre los actores, que lleguen a un consenso
<i>Gatekeeper</i>	Tiene la capacidad para vetar o bloquear el proceso decisional
Filtro	Portador de los requerimientos o representante de intereses y objetivos de otro actor

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Tipos de actores según la lógica de actuación

Tipo	Rol
Políticos	Representan a los ciudadanos y asumen que responden a un consenso, buscan legitimidad, muchas veces legitimidad primaria o electoral a partir de generar amplios consensos políticos (ej. Partidos políticos; Presidente de la República)
Burocráticos	Responden a la competencia formal de intervenir que les ofrece un marco legal, defienden las leyes y su implementación (ej. Administraciones públicas). Se nutre de legitimidad legal y no de legitimidad electoral
Con interés especial	Sus intereses son potencialmente afectados o beneficiados por la decisión de política
Con interés general	Buscan tutelar algún interés o valor general como el ecologismo, pacifismo, feminismo, pero no tienen legitimidad legal ni legitimidad política (ej. ONG ecologistas, movimientos feministas)
Expertos	Actúan opinando y su opinión tiene un alto valor porque se nutre de su conocimiento necesario para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo (ej. Columnistas de los periódicos, científicos)

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Tipos de actores según la escala o nivel en que operan

Escala de operación	Tipos de actores				
	Políticos	Burócratas	Expertos	Intereses especiales	Intereses generales
Internacional					
Nacional					
Regional					
Local					

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Modalidades de interacción de los actores

Modalidades	Interacción	Valores	Estrategia sancionadora
Confrontación	Cuando los recursos se usan en un juego tendencialmente de suma cero, en el que gana quien dispone de más recursos	Apela a los intereses de los grupos dominantes	Coerción
Negociación	Cuando los recursos se intercambian entre los actores respondiendo al interés general de los participantes	Apela a los intereses individuales de todos los participantes	Incentivos
Colaboración	Cuando los recursos se ponen en común para alcanzar un objetivo compartido por todos los actores	Apela a la existencia de problemas comunes	Ostracismo

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Clasificación de las arenas decisoriales

Tipo de arenas	Características
Técnicas	Espacios donde actúan sobre todo expertos y profesionales y el discurso se centra en aspectos sustantivos y técnicos de la solución
Políticas	Espacios donde los participantes son principalmente actores políticos que utilizan como recursos el consenso que cada uno puede movilizar
Sociales	Espacios donde la interacción involucra a grupos sociales y económicos y donde desarrollan un rol crucial los medios de comunicación y la opinión pública
Institucionales	Espacios donde actúan especialmente las burocracias públicas para interactuar entre ellas teniendo en consideración la distribución de las competencias legales que las habilita para intervenir en el asunto

Fuente: Dente y Subirats (2014).

Anexo 2

Recaudación neta de impuestos del sector minas y canteras

(En millones de dólares)

Código subgrupo	Descripción subgrupo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
B051	Extracción de carbón de piedra	198	159	194	205	241	141	150	148	156	154	202	281	146	117	100	323
B052	Extracción de lignito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
B061	Extracción de petróleo crudo	79 656	68 770	139 826	340 637	409 412	315 121	290 548	356 164	368 132	274 413	214 114	335 920	418 225	372 844	215 940	278 505
B062	Extracción de gas natural	2	1	1	1	1	1	90	262	627	1 001	3 806	14 023	33 413	62 753	55 212	80 517
B071	Extracción de minerales de hierro	19	26	36	20	24	23	77	77	324	284	303	592	1 110	660	628	730
B072	Extracción de minerales metalíferos no ferrosos	704	927	1 421	1 516	2 608	3 326	5 317	7 856	13 249	17 290	69 406	29 284	54 716	32 852	71 805	85 261
B081	Extracción de piedra, arena y arcilla	3 582	2 562	2 721	2 070	2 900	2 077	2 812	4 313	6 286	6 184	10 974	21 112	29 726	31 486	31 874	42 529
B089	Explotación de minas y canteras N.C.P.	140	72	131	120	113	164	145	247	221	1 494	543	644	629	691	445	713
B091	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y gas natural	46 884	54 991	48 709	65 361	108 006	94 602	99 895	131 791	173 435	183 572	246 263	254 024	231 507	179 694	103 507	161 887
B099	Actividades de apoyo para la explotación de otras minas y canteras	166	174	137	177	327	222	328	265	445	377	984	323	634	352	702	4 446
	Minas y canteras	131 350	127 681	193 175	410 107	523 632	415 677	399 363	501 122	562 875	484 769	546 594	656 203	770 106	681 450	480 213	654 912
	Porcentaje de participación minas y canteras	4,8%	4,4%	5,9%	10,4%	11,6%	8,1%	6,5%	7,5%	7,2%	5,6%	4,9%	5,3%	5,8%	5,4%	3,8%	5,1%
	Porcentaje del PIB	0,0005%	0,0004%	0,0005%	0,0010%	0,0011%	0,81%	0,65%	0,80%	0,81%	0,61%	0,62%	0,69%	0,76%	0,69%	0,49%	0,64%
	Total	2 709 549	2 932 137	3 264 660	3 929 001	4 521 675	5 135 708	6 183 381	6 664 820	7 839 289	8 700 267	11 058 649	12 473 551	13 268 606	12 672 240	12 564 832	12 725 042

Fuente: Elaboración propia con base en información del SRI a mayo 2018.

Anexo 3

Número de contribuyentes sector minas y canteras a mayo de 2018

Código subgrupo	Descripción subgrupo	Número de contribuyentes	Composición
B0510	Extracción de carbón de piedra	53	0,9%
B0512	Actividades de extracción de hulla, carbones bituminosos	7	0,1%
B0513	Actividades de extracción de otros tipos de carbón mineral	57	1,0%
B0520	Extracción de lignito	3	0,1%
B0610	Extracción de petróleo crudo	119	2,0%
B0620	Extracción de gas natural	25	0,4%
B0710	Extracción de minerales de hierro	116	1,9%
B0721	Extracción de minerales de uranio y torio	62	1,0%
B0722	Extracción de metal de uranio a partir de la peblenda u otros minerales que contienen uranio	3	0,1%
B0729	Extracción de otros minerales metalíferos no ferrosos	3 521	58,9%
B0810	Extracción de piedra, arena y arcilla	1 039	17,4%
B0891	Extracción de minerales para la fabricación de abonos y productos químicos	67	1,1%
B0893	Extracción de sal	48	0,8%
B0899	Explotación de otras minas y canteras N.C.P.	63	1,1%
B0910	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y gas natural	402	6,7%
B0990	Actividades de apoyo para la explotación de otras minas y canteras	390	6,5%
	Total de contribuyentes	5 975	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en información del SRI a mayo 2018.

Anexo 4

Ingresos receptados participación minera estatal

(En millones de dólares)

Año	Regalías	Patentes mineras	Der. tram. admin.	Der. preferente	Productos y servicios	Utilidad minera	Contraprestación	Otros	Total
1991	194	9 506							9 699
1992	109 765	194 523							304 288
1993	338 313	284 657							622 970
1994	448 518	971 345							1 419 863
1995	453 361	1 008 484							1 461 845
1996	690 874	1 127 794							1 818 669
1997	733 232	1 408 549							2 141 781
1998	385 222	758 271							1 143 493
1999	239 499	504 114							743 612
2000	267 204	732 391							999 595
2001	225 407	530 463	141 800		3 197				900 866
2002	6 172	825 306	96 800	79 501	37 729				1 045 507
2003		871 567	70 900	38 090	23 259		238 609	6 124	1 248 548
2004		1 189 874	88 100		25 216		259 136	400	1 562 725
2005		1 667 913	82 500		38 647		296 560		2 085 620
2006		2 423 512	184 300		56 839		310 119		2 974 770
2007		3 868 864	117 200		42 056		365 378	35 689	4 429 187
2008		4 112 745	19 800		33 305		356 117	18 809	4 540 776
2009	2 157 267	3 560 998			22 650			636	5 741 550
2010	6 390 342	6 072 182			361 910	770 792		193 847	13 789 072
2011	8 824 579	5 763 736			803 065	627 578			16 018 958
2012	53 673 527	6 177 585			2 070 506	4 030 616			65 952 234
2013	18 811 034	6 757 903			2 411 498	3 292 341			31 272 776
2014	47 488 159	6 840 675			1 244 205	4 712 484			60 285 524
2015	17 974 498	7 483 045			4 747 324	4 720 522			34 925 389
2016	41 517 486	8 490 970			1 821 526	3 831 951			55 661 933
2017	33 232 643	13 695 397			1 839 555	3 414 209			52 181 804
2018	6 547 853	17 414 641			719 382	2 272 188			26 954 064
Total	240 515 147	104 747 010	801 400	117 591	16 301 867	27 672 681	1 825 919	255 506	365 283 057

Fuente: ARCOM (2018).

Anexo 5

Ingresos receptados participación minera estatal

(En millones de dólares)

Años	Explotación de minerales metálicos	Explotación de minerales no metálicos y actividades de apoyo a las minas y canteras	Explotación de minas y canteras
2007	0,17	0,12	0,29
2008	0,2	0,13	0,33
2009	0,18	0,13	0,31
2010	0,19	0,13	0,32
2011	0,18	0,14	0,32
2012	0,21	0,14	0,36
2013	0,22	0,15	0,38
2014	0,26	0,16	0,41
2015	0,26	0,17	0,42
2016 (sd)	0,28	0,18	0,45
2017 (p)	0,32	0,17	0,49

Fuente: (BCE, 2018).

Anexo 6

Mapeo de actores y modalidades de interacción, 1990 a 2006

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
CONAM	Redefinir y reducir el papel del Estado Pro mercado y atracción de inversiones (Objetivo de contenido)	Promotor	Económicos Cognitivos Humanos	Negociación	Institucional
Ministerio de Energía y Minas	Regular el sector minero (Objetivo de contenido)	Director	Humanos	Confrontación	Institucional
CODIGEM	Invertir en actividades mineras a través de empresas públicas Promover la inversión nacional y extranjera (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos Cognitivo	Colaboración	Institucional
Unidad Ambiental Minera/ Subsecretaría de Protección Ambiental	Minimizar el impacto social y ambiental de las actividades mineras (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos	Confrontación	Institucional
Dirección Nacional de Geología	Investigación geo científica (Objetivo de contenido)	Aliado	Humano	Colaboración	Técnica
Dirección Nacional de Minería (DINAMI)	Gestión de los derechos mineros y el catastro minero (Objetivo de contenido)	Aliado	Humano	Confrontación	Institucional
Ministerio de Ambiente (MAE)	Regular y controlar los impactos ambientales de la minería como autoridad ambiental Superposición de funciones con la UAM (Objetivo de contenido)	Director	Humano	Confrontación	Institucional
Gobiernos subnacionales	Incrementar su participación en las rentas mineras (Objetivos de proceso)	Opositor	Recurso de mayoría	Confrontación	Política
Policía nacional	Seguridad en las minas. Participan de las rentas mineras (5%) (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso de la fuerza	Confrontación	Institucional
Universidades estatales	Buscan participar de las rentas mineras (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso interactivo Cognitivo	Confrontación	Institucional
Congreso	Incrementar las rentas para los territorios a los cuales representa (Objetivos de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso de mayoría	Confrontación	Política
Empresas mineras "Majors"	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliados	Económico Infraestructura social	Confrontación Negociación	Técnica/ política
Empresas mineras "Juniors"	Encontrar yacimientos rentables Crear condiciones con la comunidad para que no se opongan a la minería Obtener rentabilidad al vender sus acciones a empresas <i>Majors</i> (Objetivos de proceso)	Aliados	Económico Infraestructura social	Confrontación Negociación	Técnica/ política

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Pequeños mineros y artesanos	Generar ingresos mínimos (Objetivos de proceso)	Aliado/ opositor	Recurso interactivo	Colaboración	Sociales
Mineros informales	Generar ingresos de supervivencia (Objetivos de proceso)	Opositor	Recurso interactivo	Colaboración	Sociales
Comunidades de zonas afectadas	Conservar sus territorios Evitar el impacto ambiental y social Participar de los beneficios de las rentas mineras (Objetivos de contenido)	Opositor	Recurso jurídico (Convenio 169) Recurso de la violencia	Colaboración	Política/ sociales
Banco Mundial (PRODEMINCA y PATRA)	Crear condiciones y generar información para que se incremente la inversión en minería Asistencia técnica en gestión ambiental (Objetivo de contenido)	Promotor	Económico Cognitivo	Colaboración	Técnica
Comité Consultivo de Gestión Ambiental	Coordinar a los diferentes actores del sector minero para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente (Objetivo de contenido)	Aliado	Recurso confianza	Colaboración	Sociales
Movimientos ecologistas (Ej. Acción Ecológica, CEDENMA, DECOIN, entre otros)	Buscan velar por la naturaleza y que no existan impactos sociales y ambientales en las comunidades (Objetivo de contenido)	Opositor	Recurso jurídico (Convenio 169) Recurso de la violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Política/ sociales

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Anexo 7

Mapeo de actores y modalidades de interacción, 2007 a 2012

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Presidente de la República	Mantener el capital político Obtener recursos para financiar obras públicas Presencia en el territorio. Puede realizar petición fundamentada a la Asamblea para la explotación en áreas protegidas (Objetivo de proceso)	Promotor	Apoyo político Recurso cronológico	Confrontación	Política
Ministerio de Energía y Recursos naturales no renovables	Regular y gestionar el sector minero (Objetivos de proceso)	Director	Humanos	Confrontación	Institucional
Ministerio de Minas y Petróleos	Regular y gestionar el sector minero (Objetivos de proceso)	Director	Humanos	Confrontación	Institucional
Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos	Articulación de políticas y acciones sectores estratégicos Coordinación y supervisión de las instituciones relacionadas con sectores estratégicos (Objetivos de proceso)	Director	Humanos	Confrontación	Institucional
Asamblea Nacional Constituyente (2008)	Busca regular la actividad minera y expide el Mandato Minero Puede declarar de interés nacional la explotación minera en áreas protegidas (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i> Tiene la capacidad para vetar o bloquear el proceso decisional	Recurso de mayoría	Confrontación	Política
Asamblea Nacional	Incrementar las rentas para los territorios que representan (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso de mayoría	Confrontación	Política
Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM)	Control de todas las fases de la actividad minera Emite informes previos al otorgamiento de concesiones mineras Autorización plantas de beneficio Registro de concesiones y catastro minero (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos Cognitivo	Colaboración	Institucional
Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minero Metalúrgico (INIGEMM)	Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia geológica, minera y metalúrgica Gestiona la información geológica de todo el país (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos Cognitivo	Colaboración	Institucional
Empresa Nacional Minera (ENAMI EP)	Gestión del sector minero en todas sus fases Asociarse con empresas mineras nacionales y extranjeras Gestionar y promover proyectos de minería artesanal y pequeña minería	Aliado	Humanos Cognitivo	Colaboración	Institucional
Empresa Pública de Desarrollo Estratégico (Ecuador Estratégico EP)	Ejecutar proyectos de inversión social, desarrollo territorial o productivo en zonas de influencia de proyectos mineros Viabiliza la inversión en los territorios sin necesidad de pasar por los gobiernos subnacionales (Objetivos de proceso)	Aliado	Humanos Económicos	Confrontación	Política

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Ministerio del Ambiente (MAE)	Minimizar el impacto social y ambiental de las actividades mineras (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos	Confrontación	Institucional
Secretaría del Agua (SENAGUA)	Autorizar el aprovechamiento del agua (Objetivo de contenido)	Aliado	Humanos	Confrontación	Institucional
Ministerio de Finanzas	Disminuir la presión de los gobiernos subnacionales contra la minería a través del ofrecimiento de recursos. subnacionales (Objetivos de proceso)	Aliado	Económicos	Negociación	Político/ institucional
Servicio de Rentas Internas	Recaudar los impuestos al sector minero y las rentas provenientes de regalías y patentes mineras (Objetivo de contenido)	Aliado	Económicos	Confrontación	Político/ institucional
BEDE	Otorgar créditos a los gobiernos subnacionales y canalizar recursos provenientes de regalías mineras a otros niveles de gobierno (Objetivo de proceso)	Aliado	Económicos	Negociación	Político/ institucional
Otras entidades del ejecutivo y sus funcionarios	Buscan contrarrestar las movilizaciones a través de ferias ciudadanas, concentraciones y contramarchas (Objetivo de proceso)	Aliado	Recursos humanos	Confrontación	Política
Minería pequeña y artesanal	Generar ingresos mínimos (Objetivos de proceso)	Aliado/ Opositor	Recurso interactivo	Colaboración	Sociales
Mineros informales	Generar ingresos de supervivencia (Objetivos de proceso)	Opositor	Recurso interactivo	Colaboración	Sociales
Comunidad afectadas por la minería (Intag, Victoria del Portete, Tundayme/EI Pangui)	Conservar sus territorios Evitar el impacto ambiental y social Participar de los beneficios de las rentas mineras (Objetivos de contenido)	Opositor	Recurso jurídico (Convenio 169) Recurso de la violencia	Colaboración	Política Sociales
Empresa minera junior (Iamgold, SolGold, Loma Larga)	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Económico Infraestructura social	Confrontación Negociación	Técnica Política
Empresas mineras chinas (Tongling Non-Ferrous, China Railways, Ecuacorriente (ECSA, Junefield)	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Económico Infraestructura social	Confrontación Negociación	Técnica Política
Cámara de Minería	Defensa de los intereses de sus agremiados (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso interactivo	Colaboración	Política
Representaciones diplomáticas	Precautelar las inversiones de las empresas mineras provenientes de sus países (Objetivos de proceso)	Promotor	Recurso interactivo	Negociación	Política
Consejos consultivos para la participación ciudadana	Fomentar la participación ciudadana (Objetivo de proceso)	Mediador	Recurso de confianza	Colaboración	Política
Gobiernos subnacionales	Incrementar su participación en las rentas mineras Oposición a la explotación minera en sus territorios (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso de mayoría	Confrontación	Política
Movimientos ecologistas anti minería	Buscan velar por la naturaleza y que no existan impactos sociales y ambientales en las comunidades (Objetivo de contenido)	Opositor	Recurso jurídico (Convenio 169) Recurso de la violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Política/ sociales

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Comité Especial para el Control de la Minería Ilegal (CECMI) (2011)	Coordinar y ejecutar actividades para combatir la minería ilegal (Objetivo de proceso)	Mediador	Recurso de confianza	Colaboración	Política/ social
CONAIE	(Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso interactivo	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Política
Corte Constitucional	Viabiliza la consulta pre legislativa con una "constitucionalidad condicionada" (Objetivo de proceso)	Burocráticos	Recurso jurídico	Confrontación	Institucional
Poder judicial local	Instaura procesos penales por terrorismo a varios líderes que se oponían a la minería (Objetivo de proceso)	Burocráticos	Recurso jurídico	Confrontación	Institucional
Fuerza pública	Control del orden público en lugares donde se daban protestas contra la minería (Objetivo de proceso)	Burocráticos	Recurso de la violencia	Confrontación	Institucional

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Anexo 8

Mapeo de actores y modalidades de interacción, 2013 a mayo 2017

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Presidente de la República	Mantener el capital político. Obtener recursos para financiar obras públicas Presencia en el territorio Puede realizar petición fundamentada a la Asamblea para la explotación en áreas protegidas (Objetivo de proceso)	Promotor	Recurso mayoría y cronológica	Confrontativa	Política
Vicepresidente de la República	Recibe el encargo de coordinar la gestión de los sectores estratégicos	Promotor	Recurso mayoría	Confrontativa	Política/ institucional
Viceministerio de Minas Ministerio de Minería (2015)	Regular y gestionar el sector minero (Objetivo de concepto)	Director	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos (2008)	Articulación de políticas y acciones sectores estratégicos Coordinación y supervisión de las instituciones relacionadas con sectores estratégicos Promoción de la inversión extranjera minera que generará recursos para dar liquidez a la caja fiscal y a la economía en general Busca demostrar que el país no es competitivo por la carga tributaria que tiene el sector minero (contrato Wood Mackensie) (Objetivo de proceso)	Director	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Asamblea Nacional	Incrementar las rentas para los territorios que representan (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso mayoría	Colaborativa	Políticas
Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) (2009)	Control de todas las fases de la actividad minera Emite informes previos al otorgamiento de concesiones mineras Autorización plantas de beneficio Registro de concesiones y catastro minero (Objetivo de contenido)	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minero Metalúrgico (INIGEMM)	Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia geológica, minera y metalúrgica Gestiona la información geológica de todo el país (Objetivo de contenido)	Aliado	Recurso humano Recurso cognitivo	Colaborativa	Técnica
Empresa Nacional Minera (ENAMI EP)	Gestión del sector minero en todas sus fases Asociarse con empresas mineras nacionales y extranjeras	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Empresa Pública de Desarrollo Estratégico (Ecuador Estratégico EP)	Ejecutar proyectos de inversión social, desarrollo territorial o productivo en zonas de influencia de proyectos mineros Viabiliza la inversión en los territorios sin necesidad de pasar por los gobiernos subnacionales	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Ministerio del Ambiente (MAE)	Controlar los impactos ambientales del sector minero (Objetivo de contenido)	Aliado <i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Secretaría del Agua (SENAGUA)	Autorizar el aprovechamiento del agua (Objetivo de contenido)	Aliado <i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Ministerio de Finanzas y autoridades económicas	Búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento de la caja fiscal ante la caída del precio del petróleo Con el objetivo de atraer liquidez a la economía propician y apoyan la reducción de la carga tributaria para el sector minero (Objetivo de proceso)	Promotor	Recurso económico	Confrontativa	Institucional
Servicio de Rentas Internas	Recaudar los impuestos al sector minero y las rentas provenientes de regalías y patentes mineras Ve mermada su base tributaria ante modificación de cálculo de regalías y exenciones tributarias para el sector minero (Objetivo de contenido)	Aliado Opositor	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
BEDE	Otorgar créditos a los gobiernos subnacionales y canalizar recursos provenientes de utilidades y regalías mineras a otros niveles de gobierno (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Otras entidades del ejecutivo y sus funcionarios	Buscan contrarrestar las movilizaciones a través de ferias ciudadanas, concentraciones y contramarchas (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Consejo Nacional de Competencias	Descentraliza a los gobiernos subnacionales las competencias de gestión de los derechos mineros de materiales áridos y pétreos Determina que los gobiernos subnacionales deben apoyar al Gobierno central en el control y regulación de la minería ilegal	Aliado	Recurso humano	Colaborativa	Políticas
Minería pequeña y artesanal	Realizan su trabajo minero de manera individual, familiar o asociativo, se caracterizan por su baja tecnificación y los ingresos que obtienen les permiten cubrir las necesidades básicas	Opositor	Recurso interactivo Recurso de violencia	Colaborativa Confrontativa	Sociales
Comunidades afectadas por la minería (Intag, Victoria del Portete, Tundayme/ El Pangui, Nankints)	Se niegan a vender sus propiedades. Se oponen a la minería por los impactos sociales y ambientales en sus territorios (Objetivo de concepto)	Opositor	Recurso interactivo Recurso de violencia	Colaborativa Confrontativa	Sociales Políticas
Otras empresas mineras (Kinross, Iamgold, SolGold, Loma Larga, CODELCO, Lundin Gold, Newcrest Mining, Maxit)	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso económico Recurso patrimonial	Confrontativa	Técnicas Política
Empresas mineras chinas (Tongling Non-Ferrous, China Railways, Ecuacorriente (ECSA, Junefield))	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso económico Recurso patrimonial	Confrontativa	Técnica Política

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Cámara de Minería	Precautelar las inversiones de sus agremiados frente al mandato minero (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso interactivo	Colaborativa	Política
Embajadas	Precautelar las inversiones de las empresas mineras provenientes de sus países	Aliado	Recurso interactivo	Colaborativa	Política
Consulados	Buscar atraer inversión extranjera al Ecuador Se relacionan con banca de financiamiento y con empresas de los países	Aliados	Recurso interactivo	Colaborativa	Política
Consejo Ciudadano Sectorial	Fomentar la participación ciudadana (Objetivo de proceso)	Filtro	Recurso interactivo	Colaborativa	Sociales
Gobiernos subnacionales	Incrementar su participación en las rentas mineras Oposición a la explotación minera en sus territorios (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso mayoría Recurso de violencia	Confrontativa	Políticas
Movimientos ecologistas anti minería	Posición de abandono total de las actividades mineras (Objetivo de contenido)	Opositor	Recurso interactivo Recurso de violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Políticas
Comité Especial para el Control de la Minería Ilegal (CECMI) (2011)	Coordinar y ejecutar actividades para combatir la minería ilegal (Objetivo de proceso)	Aliado		Confrontativa	Institucional
CONAIE	Apoyo a movilizaciones locales y reposicionamiento político (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso interactivo Recurso de violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Políticas
Poder judicial local	Instaura procesos penales por terrorismo a varios líderes que se oponían a la minería (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso jurídico	Confrontativa	Institucional
Tribunales de justicia internacionales	Determinan violación al Tratado Bilateral de Protección de Inversiones (TBI) con Canadá por el Mandato Minero y establece que el estado debía pagar USD 19 millones (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso jurídico	Colaborativa	Institucional
Fuerza pública	Control del orden público en lugares donde se daban protestas contra la minería (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso de la violencia	Confrontativa	Institucional

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

Anexo 9


Mapeo de actores y modalidades de interacción, junio 2017 a marzo 2019

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Presidente de la República	Convoca a consulta popular para la prohibición de la minería metálica en áreas protegidas y centros urbanos (Objetivo de proceso)	Promotor	Electoral	Colaborativa	Política
Ministerio de Minería	Regular y gestionar el sector minero (Objetivo de concepto)	Director	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Ministerio de Hidrocarburos	Asume la rectoría del sector minero	Director	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales	Articulación de políticas y acciones de sectores estratégicos Coordinación y supervisión de las instituciones relacionadas con sectores estratégicos Promoción de la inversión extranjera minera que generará recursos para dar liquidez a la caja fiscal y a la economía en general Busca demostrar que el país no es competitivo por la carga tributaria que tiene el sector minero (contrato Wood Mackensie) (Objetivo de proceso)	Promotor	Recurso interactivo	Colaborativa	Institucional
Asamblea Nacional	Incrementar las rentas para los territorios que representan (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso mayoría	Colaborativa	Políticas
Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) (2009)	Control de todas las fases de la actividad minera Emite informes previos al otorgamiento de concesiones mineras Autorización plantas de beneficio Registro de concesiones y catastro minero (Objetivo de contenido)	Aliado y <i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minero Metalúrgico (INIGEMM)	Investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia geológica, minera y metalúrgica Gestiona la información geológica de todo el país (Objetivo de contenido)	Aliado	Recurso humano Recurso cognitivo	Colaborativa	Técnicas Institucional
Empresa Nacional Minera (ENAMI EP)	Gestión del sector minero en todas sus fases Asociarse con empresas mineras nacionales y extranjeras	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Ministerio del Ambiente (MAE)	Controlar los impactos ambientales del sector minero (Objetivo de contenido)	Aliado y <i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Secretaría del Agua (SENAGUA)	Autorizar el aprovechamiento del agua (Objetivo de contenido)	Aliado y <i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Ministerio de Economía y Finanzas	Buscan reducir el gasto corriente del Gobierno Central por lo cual propician la eliminación y/o fusión de varios ministerios, incluyendo el de Minería Con el objetivo de atraer liquidez a la economía propician y apoyan la reducción de la carga tributaria para el sector minero (Objetivo de contenido)	Promotor	Recurso económico	Confrontativa	Institucional

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Contraloría General del Estado	Inicia procesos de control y auditorías a proyectos mineros ante la presión de las comunidades (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
Servicio de Rentas Internas	Recaudar los impuestos al sector minero y las rentas provenientes de regalías y patentes mineras Ve mermada su base tributaria ante modificación de cálculo de regalías y exenciones tributarias para el sector minero (Objetivo de contenido)	Aliado	Recurso humano	Confrontativa	Institucional
BEDE	Otorgar créditos a los gobiernos subnacionales y canalizar recursos provenientes de utilidades y regalías mineras a otros niveles de gobierno (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso económico	Confrontativa	Institucional
Minería pequeña y artesanal	Generar ingresos mínimos (Objetivos de proceso)	Opositor	Recurso interactivo Recurso violencia	Colaborativa Confrontativa	Sociales Políticas
Comunidad afectada por la minería (Intag, Victoria del Portete, Tundayme/El Pangui, Nankints, Molleturo)	Se niegan a vender sus propiedades Se oponen a la minería por los impactos sociales y ambientales en sus territorios (Objetivo de concepto)	Opositor	Recurso interactivo Recurso violencia	Colaborativa Confrontativa	Sociales Políticas
Otras empresas mineras (LamGold, SolGold, Loma Larga, CODELCO, Lundin Gold, Newcrest Mining, Maxit)	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso económico Recurso patrimonial	Colaborativa	Técnicas Políticas
Empresas mineras chinas (Tongling Non-Ferrous, China Railways, Ecuacorriente (ECSA, Junefield)	Rentabilidad de su inversión (Objetivos de proceso)	Aliado	Recurso económico Recurso patrimonial	Confrontativa	Técnicas Políticas
Cámara de Minería	Precautelar las inversiones de sus agremiados frente al mandato minero (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso interactivo	Colaborativa	Políticas
Embajadas	Precautelar las inversiones de las empresas mineras provenientes de sus países	Aliado	Recurso interactivo	Negociadora	Políticas
Consejo Ciudadano Sectorial	Fomentar la participación ciudadana (Objetivo de proceso)	Filtro	Recurso interactivo	Colaborativa	Sociales
Gobiernos subnacionales	Incrementar su participación en las rentas mineras Oposición a la explotación minera en sus territorios (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso mayoría	Confrontativa	Políticas
Movimientos ecologistas anti-minería	Posición de abandono total de las actividades mineras Piden la salida del Ministro de Minería (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso interactivo Recurso violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Sociales Políticas
Comité de gestión interinstitucional para combatir la minería ilegal	Coordinar y ejecutar actividades para combatir la minería ilegal (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso interactivo	Confrontativa	Institucional
CONAIE	Condiciona su apoyo a la consulta popular a cambio de la salida de varios ministros (Objetivo de proceso)	Opositor	Recurso interactivo Recurso de la violencia	Confrontación con el gobierno Colaboración con las comunidades	Políticas

Actores	Objetivo	Roles	Recurso	Modalidad de interacción	Arena decisional
Poder judicial	Niega la apelación del Estado ecuatoriano en el caso Molleturo y determina con base en la respuesta de la comunidad en la zona del proyecto Río Blanco que ellos se han pronunciado en contra de la explotación minera En el caso del proyecto Río Magdalena falla en contra del GAD de Cotacachi que quería que se suspenda las actividades mineras (Objetivo de proceso)	<i>Gatekeeper</i>	Recurso judicial	Confrontativa	Institucionales
Consejo Nacional Electoral Transitorio	Da paso a que se realice consulta popular para prohibir la minería en localidades específicas	<i>Gatekeeper</i>	Recurso administrativo	Negociación	Política
Fuerza pública	Control del orden público en lugares donde se daban protestas contra la minería (Objetivo de proceso)	Aliado	Recurso de la violencia	Confrontativa	Institucionales

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.



Mediante la aplicación de un modelo analítico de estudios de caso cualitativos de la gobernanza de los recursos mineros —formulado por la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, este documento analiza la gobernanza del sector minero en el Ecuador y busca discernir los problemas colectivos que han formado parte de la agenda política, el contexto en que se tomaron las decisiones de política pública y las reformas de las reglas institucionales resultantes de los procesos de interacción entre los diversos actores públicos y privados.

El estudio analiza la gobernanza del sector minero en el Ecuador entre 1990 y marzo de 2019. Esta ha pasado de un modo de mercado durante 1990-2006, que se orientó a reducir la presencia y apropiación de las rentas por parte del Estado, a un modo jerárquico entre 2007 y 2012, en el que el Estado fortaleció su rol rector e incrementó la apropiación de la renta (incluso en desmedro de la participación de los gobiernos subnacionales), y nuevamente a un modo de mercado a partir de 2013, con el que se busca incrementar la participación del sector privado para atraer inversión extranjera directa y flujos de divisas a la economía.

