

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016 – 2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

De la transparencia a los controles democráticos: análisis de la política de transparencia
energética mexicana (2014-2018) con aplicación de rastreo de procesos

Liz Alexandra López Gomezcoello

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Iván Narváez Q. y Daniel Jurado

Quito, noviembre de 2019

Dedicatoria

A mi padre

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
1. El vínculo entre transparencia y rendición de cuentas	1
2. Conceptos de rendición de cuentas y accountability conforme al vínculo causal.....	3
3. Mecanismo causal	5
Capítulo 1	7
Marco Analítico.....	7
1.1. Discusión epistemológica, ontológica y teórica	7
1.2. El Neo institucionalismo para el análisis de políticas	10
1.3. El marco explicativo del diseño de políticas	13
2. Marco Metodológico	17
2.1 El mix de instrumentos para el análisis de políticas públicas: la taxonomía NATO	17
2.2. Rastreo de procesos	21
Capítulo 2	29
La causalidad.....	29
1.1. Mecanismo causal y sus características	31
1.2 Planteamiento de hipótesis de investigación.....	32
1.3. Definir los atributos de los conceptos causales.....	33
1.4. Definir manifestaciones observables de conceptos	34
2. Mecanismo que vincula transparencia con controles democráticos.....	35
2.1. Detonante: Puesta en agenda- adopción de nuevos objetivos de política	35
2.2. Entidad A.....	38
2.3. Entidad B.....	40
2.4. Entidad C.....	41
2.5. Resultado de política: Controles Democráticos	45
3. Selección de caso.....	46
Capítulo 3	48
Contexto del mecanismo causal	48
1.1. La transparencia como problema de política pública.....	48
1.2. Política de transparencia en México.....	49
1.3. La transparencia en el sector extractivo mexicano.....	50
1.4. La Reforma Energética en México 2013.....	51

2. Temporalidad	52
3. Evidencias encontradas a cada observación empírica esperada.....	53
3.1 Entidad Detonante: adopción de objetivos de política	53
3.2. Entidad A: Formulación de nueva política pública.....	61
3.3. Entidad B: Cambio en la coordinación intersectorial.....	67
3.4 Entidad C: Interacciones políticas.....	77
3.5. Entidad Resultado: Control Horizontal y Social	83
4. Formalización Bayesiana	89
Conclusiones	91
Anexos.....	94
Lista de referencias	99

Tablas

Tabla 1. Mecanismo Causal conforme al marco de Diseño de Políticas	5
Tabla 1.1. Grados de abstracción entre selección de instrumentos y objetivos de política.....	16
Tabla 1.2. Dimensión sustantiva y procesal de los Instrumentos NATO.....	20
Tabla 1.3. Tipos de uso de mecanismos causales en la investigación.....	23
Tabla 1.4. Tipos de Test empíricos	25
Tabla 2.1. Mecanismo causal de controles democráticos del sector petrolero.....	31
Tabla 2.2. Mecanismo causal e hipótesis de controles democráticos del sector petrolero.....	32
Tabla 2.3. Formulación de hipótesis por cada parte del mecanismo causal.....	33
Tabla 2.4 Selección de caso	46
Tabla 3.1. Valor probatorio de HD.....	60
Tabla 3.2. Valor probatorio de HA.....	67
Tabla 3.3. Valor probatorio de HB	77
Tabla 3.4. Valor probatorio de HC.....	82
Tabla 3.5. Valor probatorio de HR.....	90

Figuras

Figura 3.1. Rendimiento Neto de Pemex (2005-2014)	51
Figura 3.2. Estructura Nuevo Régimen Fiscal	64
Figura 3.3. Estructura organizacional antes de la reforma energética 2013.....	75
Figura 3.4. Estructura organizacional después de la reforma energética 2013-2014.....	76

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Liz Alexandra López Gomezcoello, autor de la tesis titulada “De la transparencia a los controles democráticos: análisis de la política de transparencia energética mexicana (2014-2018) con aplicación de rastreo de procesos” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, noviembre de 2019



Liz Alexandra López Gomezcoello

Resumen

El objetivo de la presente investigación es el de explicar el vínculo causal entre la adopción de política de transparencia [energética] con el incremento de controles democráticos a partir del método de rastreo de procesos. La corroboración teórica de la hipótesis causal se fundamenta en una postura del realismo crítico y encuentra fundamentos en el marco analítico del neoinstitucionalismo. Se selecciona la política de transparencia energética de México en el periodo 2014-2018 como prueba empírica a la validez de la hipótesis causal. Se confirma el valor probatorio de la hipótesis a través de la formalización bayesiana y en base a resultados positivos a todos los test empíricos se afirma la existencia de la hipótesis que establece que: la adopción de la política de transparencia energética generó un incremento de controles democráticos, en la medida que las instancias intermedias de formulación de una nueva política petrolera conforme a la reforma de transparencia, cambio institucional y apertura de interacciones del Estado con la sociedad civil se gestaron a favor del resultado positivo de política.

Abstract:

The objective of the following investigation is to explain the causal link among the adoption of a transparency policy and the increase of accountability through on the process tracing method. The theory testing process of the causal hypothesis responds to a critical realism position and finds its basis in the analytical framework of neo-institutionalism. The energetic transparency policy of Mexico during the period 2014-2018 is selected as empirical evidence to validate the causal hypothesis. The hypothesis' degree of belief, through the positive results for all the empirical tests confirm the existence of the hypothesis according the Bayes' theorem, claiming that: the adoption of the energy transparency policy generated an increase in public accountability, to the extent that the intermediate instances of formulating a new oil policy coherent with the reform of transparency, institutional change and open interactions among State and civil society were gestated in favour of positive public policy results.

Agradecimientos

A mi asesor de tesis Guillaume Fontaine por su calidad académica y sobretodo, por su calidad humana. A mi hermana por ser mi fuerza. A ti Orula, si estoy aquí es gracias a ti.

Introducción

1. El vínculo entre transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la transparencia van ganando palestra en la gobernanza contemporánea. Evocadas como la solución maestra para la buena gobernanza, tanto la rendición de cuentas como la transparencia desafían las políticas públicas y las administraciones corporativas. Los retos en la aplicación de ambas recetas democráticas, ya sea en la praxis de la política o en la investigación de las ciencias sociales, inician en la labor de diferenciar ambas nociones. Este desafío se ve acentuado a la hora de relacionar la transparencia con la rendición de cuentas, sin recaer en el conflicto de homologación.

En la investigación académica, el principal reto parte de la separación conceptual de ambas nociones, debido a que la rendición de cuentas ha sido erradamente equiparada con transparencia. Este desafío conceptual está dado en parte por la complejidad de traducción semántica al español del término en inglés *accountability* que ha generado dificultades en la separación de entendimiento del concepto con nociones de administración, responsabilidad, control, fiscalización, entre otros incluyendo la transparencia (Schedler, 1999).

Aquí cabe señalar que, si bien el concepto rendición de cuentas comprende varios de los elementos enunciados de responsabilidad, administración, control, etc.; este no se sintetiza a ellos. Tal es la situación de la transparencia al ser un componente o incluso una dimensión, pero nunca una definición de rendición de cuentas. Por ejemplo, quien rinde cuentas en su ejercicio desempeña transparencia de sus actos, mas alguien enteramente transparente por sus actos no necesariamente rinde cuentas (Hill 2009, 283). Aquí se evidencia la significativa diferencia del concepto transparencia como una dimensión y modalidad de acción de la noción de rendición de cuentas como una cuestión más compleja de ordenamiento político y organizativo que no pueden ser asimiladas como conceptos sinónimos.

Anotada la diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas, para esta investigación compete el estudio de ambos conceptos independientes de manera vinculada. Si bien, tanto la transparencia como la rendición de cuentas han sido ampliamente estudiados de manera individual. El vínculo entre transparencia y rendición de cuentas conforma, aun en la actualidad, una temática mayormente publicitada que estudiada. El presente estudio aborda

esta relación poco investigada desde un análisis causal que vincula la adopción de objetivos de política de transparencia con la mejora de rendición de cuentas.

Aun cuando los análisis académicos del vínculo de transparencia y rendición de cuentas sean escasos, Hood y Heald (2006) identifican tres tipos de enfoques en las que se puede abordar la relación. El primero, llamado "gemelos siameses" comprende aquella relación que identifica ambos conceptos como una sola condición necesaria para la buena gobernanza. En este enfoque la transparencia y la rendición de cuentas se usan indistintamente, o a su vez trata la transparencia como una dimensión intrínseca de la rendición de cuentas (véase Bovens, 2007; Koppell, 2005). Una segunda manera de abordar la relación es llamada "partes coincidentes" y comprende aquella relación en la que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen entidades diferentes y separables que en conjunto conforman la buena gobernanza (Fox, 2007; Meijer, 2014; Ackerman, 2008). Por último, se identifica un enfoque que aborda la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas como "partes reñidas" en donde la combinación genera efectos adversos a la buena gobernanza o a su vez generan una relación inversa entre sí, en la que el aumento de transparencia reduce el ejercicio y necesidad de políticas de rendición de cuentas (véase O'Neill, 2006).

De aquí cabe señalar que al presente estudio le concierne el vínculo de transparencia y rendición de cuentas desde el enfoque de "partes coincidentes" de Hood y Heald (2006), donde la transparencia y la rendición de cuentas son concebidas como entidades separables. Con ello enfatizar que la presente tesis rechaza la homologación de los conceptos transparencia y rendición de cuenta y los trata como nociones independientes.

Además de la independencia de las variables el presente trabajo de investigación comprende el estudio causal por el que la transparencia favorece a la rendición de cuentas. La razón de establecer dicho vínculo positivo se basa en la comprensión causal entre transparencia y rendición de cuentas desde la observación instrumental. Para Meijer (2014) la transparencia representa en sí un valor instrumental que actúa como un prerrequisito necesario en la fase de información para la generación de cualquier proceso de rendición de cuentas. En esta lógica, las medidas de revelación de información y apertura del gobierno incrementan las facultades de los observadores de políticas para generar mecanismos de rendición de cuentas desde las instituciones formales y desde actores no estatales incluyendo organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía (Meijer 2014, 14).

Aun cuando la presente investigación trata un caso de relación positiva entre política de transparencia y rendición de cuentas, el análisis rechaza el supuesto expreso, ya sea implícita o explícitamente, de que la transparencia necesariamente genere rendición de cuentas (Ackerman, 2007). Esto en base a postulados de varios autores (Auld and Gulbrandsen, 2010; Bovens, 2007; Hood, 2010; Meijer, 2014) que confirman que la correlación de que una mayor transparencia genere una mayor rendición de cuentas es difícilmente demostrable sin tomar en cuenta otros factores. Siguiendo dicha lógica el presente análisis se enlista al postulado de que la transparencia y la rendición de cuentas comprenden una relación ambivalente en la que no es posible postular una asociación positiva para todos los casos (Hood y Heald, 2006).

Conforme la relación ambivalente esta tesis de investigación comprende la relación causal entre transparencia (como causa) y rendición de cuentas (como resultado) a manera de una condición INUS donde la transparencia conforma una variable insuficiente pero no redundante, que en sí misma es innecesaria pero suficiente para la ocurrencia de la rendición de cuentas (Bovens, 2007). De tal manera la relación causal entre ambos conceptos puede estar determinada por el contexto y las herramientas institucionales.

En este contexto, surgen cuestionamientos sobre el vínculo entre transparencia y rendición de cuentas. De manera general la pregunta de investigación expresa: ¿cuáles son los factores que permiten que la transparencia genere rendición de cuentas? Para otorgar una respuesta a esta incógnita es oportuno observarla en la praxis, lo cual a su vez exige un desglose y operativización de la misma.

2. Conceptos de rendición de cuentas y accountability conforme al vínculo causal

Para comprender el vínculo causal de ambos conceptos y evitar la homologación cabe delimitar brevemente las definiciones para cada concepto que guiarán las reflexiones de la presente investigación:

Cabe señalar brevemente que a pesar de que “rendición de cuentas” sea la traducción mayormente acertada; el término no logra abarcar el significado global del concepto al carecer ciertas dimensiones que el concepto anglosajón logra insertar. Accountability comprende un sentido de obligación, mientras rendición de cuentas sugiere la idea de un acto voluntario. Así mismo, accountability conlleva la exigencia de cuentas por razón de derecho, por su parte rendición de cuentas está mayormente explicada en términos de obligación (Schelder 1999,

11). No obstante, siendo “rendición de cuentas” la traducción más precisa y abarcadora en la RAE será el término usado para esta investigación.

Por concepto de rendición de cuentas este estudio se acoge a la definición elaborada por Andreas Schedler (1999) que manifiesta que la rendición de cuentas es un concepto radial que establece un proceso dado en la medida en que “A es responsable ante B, en donde A está obligado a informar sobre las acciones y decisiones de A (pasadas o futuras), para justificarlas y sufrir castigo en caso de una mala conducta” (1999, 15).

Esta última conceptualización otorgada por Schedler debe ser entendida en sus dos dimensiones: answerability y enforcement, dos subconceptos que al igual que accountability presentan dificultades en su traspaso a la lengua castellana y que por lo tanto conserva su lengua origen. Answerability conforma la dimensión de la rendición de cuentas de la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Enforcement, por su parte corresponde a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (1999, 11). Cuando se pretende comprender la accountability solamente desde una dimensión como es el caso de la conceptualización de Hickock (1995) que expone por accountability "la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones" (9), existe una formulación inconclusa pues la accountability sin la dimensión de enforcement, acorde a Schedler, en la praxis sería tan solo un ejercicio inocuo en la restricción real del poder (1999, 12).

Por su parte por definición de transparencia— contextual a la rendición de cuentas y a la gestión de políticas públicas— el presente estudio se remitirá al significado otorgado por el diccionario de Accounting de Oxford (1997) que establece que la transparencia es clarificar públicamente quien toma las decisiones de las políticas públicas, que medidas son, que mecanismos operan y cómo operan, quien se beneficia y quien las financia. La transparencia es concebida de tal manera como “una acción deliberada de los gobiernos por hacer públicas sus decisiones, determinaciones, políticas públicas y programas de acción” (Black 1997, 16).

Relacionar la idea transparencia de la gestión pública con la acción de clarificar puede asimilarse de mejor manera al asociarlo con un ejercicio de las actividades del gobierno a manera de caja de cristal. De tal forma la transparencia comprende la “práctica de colocar la información en la vitrina pública” (Ugalde 2002, 16). De allí que otra definición prestada a la

transparencia es la de un ejercicio que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante procesos de sistematización, clasificación y difusión (Ugalde 2002, 17).

3. Mecanismo causal

En lo que atañe a la relación causal entre la adopción de un objetivo de política de transparencia y un resultado de aumento de rendición de cuentas ésta se sostiene en un marco de análisis de diseño de políticas públicas. El marco analítico del diseño de políticas comprende el estudio del proceso causal implícito de las políticas que parte de la puesta en agenda de un nuevo objetivo de política, como detonante, que a través de procesos intermedios institucionales genera un resultado de política (Fontaine, Narváez y Paz, 2017).

Cabe señalar la importancia de las instancias institucionales intermedias de cada caso que manifiestan que la adopción del objetivo de política por sí sola no es condición suficiente para que suceda el resultado de política expreso en la relación causal, pero si es una condición necesaria para iniciarse el proceso causal (Beach y Pedersen, 2013). Expreso dicha importancia del proceso causal en su conjunto, resulta oportuno recalcar que este trabajo de investigación no limita un testeo de presencia o ausencia de detonante y resultado, sino que, se agrega a un análisis del conjunto de piezas que conduce a la fuerza causal a generar un determinado resultado.

El proceso causal de la presente investigación presenta la siguiente secuencia: la adopción de un nuevo objetivo de política conlleva a la formulación de una política y un cambio en la política sectorial, esto conduce a un cambio institucional en torno al cambio de coordinación intersectorial, lo que a su vez se traduce en nuevas interacciones políticas debido a la incidencia de determinados actores en un estilo de implementación determinado; finalmente, ello conduce a un resultado de política (Fontaine, 2018).

Tabla 1. Mecanismo Causal conforme al marco de Diseño de Políticas

Mecanismo Causal	Puesta en agenda (D)	Formulación de política (A)	Cambio institucional (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de política (O)
	Nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación intersectorial	Actores influyen en el estilo de implementación	Control horizontal y social

Hipótesis	Gobierno adopta objetivos de transparencia energética (HD).	Gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (HA)	Gobierno asegura la nueva política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (HB).	Gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado o que favorece la participación (HC)	Los controles democráticos (horizontal y social) incrementa en el área de la política sectorial (HR)
-----------	---	--	--	---	--

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Adaptado al vínculo causal entre la adopción de política de transparencia y mejora de rendición de cuentas, el mecanismo propuesto se formula de la siguiente manera: la adopción de objetivos de transparencia energética (HD) conducen a la formulación de una política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (HA), ello genera que el gobierno asegura la política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (HB), lo cual conlleva a la adopción de un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (HC), finalmente todo ello produce que los controles democráticos incrementen en la política sectorial (HR).

Concierne indicar al lector que el vínculo causal y la hipótesis causal descrita previamente comprenden el ejercicio central del presente trabajo de investigación. De allí que, el objetivo general del estudio sea el de analizar el proceso causal mediante el cual la adopción de un objetivo de política de transparencia genere un incremento en los controles democráticos del sector petrolero. Por su parte, los objetivos específicos comprenden: 1) plantear un mecanismo causal teórico que vincule la adopción de política de transparencia con el incremento de rendición de cuentas, y 2) establecer el valor probatorio del mecanismo causal a través de la formalización bayesiana

Capítulo 1

Marco Analítico

1.1. Discusión epistemológica, ontológica y teórica

En la investigación del *policy science* atañen tres aristas para la formulación o comprobación de teorías: una de índole ontológica, otra epistemológica y finalmente una teórica-metodológica. En el campo ontológico interesa las indagaciones sobre la teoría del ser (esencia), en torno a la postura epistemológica concierne la visión de que puede el investigador saber del mundo y como estudia el objeto de estudio, literalmente la epistemología es una teoría del conocimiento (Furlong y Marsh, 2010) y finalmente, cuestiones teóricas en donde entra a un amplio mapeo de paradigmas de investigación a selección del investigador acorde afinidad cognitivista, racionalista o neoinstitucionalista (Fontaine, 2015). Estos tres elementos de la investigación están estrechamente relacionados entre ellos, pero es importante su distinción en la aplicación.

A partir de la combinación de estos componentes de orden filosófico y de método desglosan los marcos analíticos a través de los cuales se explican los fenómenos de las políticas desde posturas particulares. Iniciando en década de los 50s explicaciones desde el conductismo, al pluralismo, de las teorías de las elites a las de la elección pública, y las nuevas corrientes del institucionalismo (Parsons, 2007) han enmarcado la resolución de problemas teóricos en el *policy science* que ha evolucionado de acuerdo a la discusión epistemológica dominante en la academia, la cual configuró los diseños metodológicos de los estudios académicos a tratar en la disciplina.

Partiendo por el orden ontológico, en esta postura filosófica se alberga la pregunta sobre la existencia o no del mundo real. Dos aproximaciones ontológicas son posibles frente a esta indagación en las ciencias sociales (Furlong y Marsh, 2010): una esencialista, por la que se asume que el mundo real existe de manera independiente del investigador y que por ende, existen verdades explicables en la ciencia. Y, por otra parte, una postura ontológica antiesencialista que comprende al investigador y a su objeto de investigación desde una relación monista, donde el objeto no se separa del observador y constituye en sí misma una construcción; en el antiesencialismo no competen las explicaciones de un mundo que no existe fuera del observador. De aquí, surge la disyuntiva epistemológica sobre qué es

explicable y qué no lo es; dilema que provoca dos posturas contrapuestas y un nuevo debate filosófico en la palestra académica:

1. El positivismo, como primera postura filosófica cobra raíces en los postulados de Auguste Comte, donde los problemas teóricos a tratar en las ciencias sociales son estudiados como los fenómenos naturales en las ciencias exactas. En el positivismo figura a su vez los supuestos de la escuela popperiana, en la que se establece que aun cuando el mundo existe de manera dualista al investigador y puede ser explicada como un objeto independiente, no todo es explicable, y existen cuestiones que únicamente pueden ser interpretables. De acuerdo a Karl Popper (1978, 115-116), una teoría debe remitirse mayormente a ser falseable que hacer énfasis en verificabilidad.

2. El constructivismo, postura filosófica que se instaura desde los planteamientos de Émile Durkheim (1997) donde los sistemas sociales son resultados de culturas locales. El punto de partida de estudio son los hechos sociales los cuales deben ser tratados como “cosas” (una base constitutiva del método). Dicha “coseidad” alude a que “cosa” es un objeto de conocimiento que carga en sí mismo una determinada actitud mental; lo que lo constituye son las creencias, las tendencias y el poder de coerción externa.

La marcada contraposición de ambas posturas ha generado críticas tanto anti-positivistas como anti-constructivistas ya sea en defensa de su posición o como señalamiento de la inconmensurabilidad del debate. En contra del positivismo, Furlong y Marsh (2010) plantean que el postulado de la existencia de explicaciones desde la visión de Comte es inconsistente pues las mismas no están exentas de la interpretación al ser traducciones de conceptos preestablecidos. Por otra parte, las críticas al constructivismo establecen que los discursos reflexivistas están cargados de juicios y opiniones, pero carecen de sustento científico, a través del constructivismo los hechos sociales son analizados desde puntos de vista particulares y netamente discursivos, los cuales carecen de la facultad de entablar generalizaciones y por ende manifiestan una carencia de científicidad.

Por un lado, el razonamiento empírico del positivismo privilegia el estudio en torno a relaciones de causa y resultado que produzcan explicaciones generalizables con predicciones de fenómenos. De aquí que en el positivismo se prime el uso de métodos cuantitativos y la observación directa, además de formalización matemática, medición de fenómenos y

generalización (Popper, 1978). En su contraparte, el constructivismo en torno a su razonamiento interpretativista privilegia el entendimiento del mundo y la comprensión del sentido de la acción, y rechaza explicaciones causales al considerar a estas como relaciones altamente temporales y localizadas. De allí que, el constructivismo privilegie el uso de metodología cualitativa y el análisis discursivo.

Frente a esta separación de métodos opuestos en torno a la existencia o no del mundo real, el investigador debe dar una apuesta de fe a una postura irreductible frente a su contraria. La representación del mundo que el investigador privilegie en esta lógica condenaría la naturaleza de las aproximaciones teóricas de manera irreversible, o bien este opta por la comprensión del objeto como un complejo de fenómenos explicables o entiende al mundo como algo intrínseco producto de una construcción social. Fontaine (2015, 17) establece que el dilema positivismo versus constructivismo de las políticas públicas es una disyuntiva altamente reduccionista que hace caso omiso a la complejidad de los problemas metodológicos. El autor argumenta que la contraposición entre positivismo y constructivismo responde a un *falso dilema* puesto a que no existe una relación mecánica entre ontología y epistemología en la que se determinen mutuamente. Si bien la postura en la que se ubique el investigador privilegia un enfoque epistemológico, una explicación sobre un hecho social privilegia la formulación de teorías antes que métodos. De esta manera, Fontaine indica que no es la postura epistemológica la que direcciona al investigador a particulares métodos, sino la teoría a testear (2015, 20).

Si bien en el análisis del problema de política pública planteado no conviene hablar positivismo o constructivismo, la postura del investigador en torno al presente objeto de estudio encuentra correspondencia en las tipologías ontológicas propuestas por Jackson.¹ Puesto a que las ontologías elaborada por Jackson (2016) actúan como *apuestas filosóficas* que, desde una visión pluralista de la ciencia, superan las cuestiones irreductibles del debate epistemológico positivista y constructivista.

De las tipologías de Jackson, esta investigación se posiciona en la ontología filosófica del denominado *realismo crítico*. Fundado desde los postulados de Roy Bhaskar (1998), el

¹ Véase Jackson (2016) sobre las 4 tipologías que desarrolla entre dos apuestas filosóficas cruzadas 1. la relación entre el conocedor y el conocido (dualismo/monismo) frente a 2. la relación entre la observación y el conocimiento (fenomenalismo/transfactualismo), obteniendo las cuatro ontologías: 1. neopositivismo, 2. realismo crítico, 3. analiticismo, 4. reflexivismo.

realismo crítico tiende a un razonamiento de inferencias abductivas que genera conjeturas en la investigación para acceder al entendimiento de inobservables. Esta lógica abductiva se ve inmersa en las dos apuestas filosóficas de esta ontología, el dualismo mente-mundo y el transfactualismo (postura que le diferencia del neopositivismo). Desde el presupuesto dualista mente-mundo es posible concebir la separación entre ontología y epistemología, en la medida que la ciencia es aquello que permite indagar sobre lo que hay en el mundo y la epistemología es aquella que permite comprender como está el observador conociendo lo que hay. Por su parte, la apuesta filosófica denominada transfactualismo implica la validación de las conjeturas a partir de mecanismos causales (Jackson, 2016), donde se afirma o se retracta una hipótesis a partir de investigación a manera de laboratorio en un sistema abierto. De esta metodología de investigación deriva la principal distinción con el neo-positivismo, puesto a que los neo-positivistas usan como mecanismo de validación las correlaciones, mecanismo que para el realista crítico resulta irrelevante.

Siguiendo la apuesta ontológica del realismo crítico, la presente investigación accede al uso de poderes causales para comprender una realidad estratificada y para ello parte de una pregunta constitutiva de tipo causal (Bhaskar en Jackson, 2016) que vincula un detonante de objetivos políticos de transparencia con un resultado de mejora de controles democráticos en el sector extractivo. Además, cabe señalar que el realismo crítico a diferencia del neopositivismo no omite posibles causales, sino que opera bajo condiciones mackienanas INUS donde las variables son insuficientes, pero no redundante, en razón a que en sí misma es innecesaria pero suficiente para la ocurrencia del efecto (Jackson, 2016), metodología que se verá explícita en el capítulo dos.

Como conclusión de la discusión de la postura del investigador ante el objeto de estudio desarrollada se puede afirmar que al analizar las políticas públicas no apremia desarrollar la postura empiricista o antiempiricista del investigador; sino que, interesa el paradigma en el que se ubica el observador desde un determinado enfoque teórico. De aquí que el próximo apartado se disponga a justificar el enfoque del neoinstitucionalismo como el más adecuado para el problema de investigación planteado en el presente estudio.

1.2. El Neo institucionalismo para el análisis de políticas

Desde una visión kuhniana de la *ciencia normal*, los marcos analíticos neo-institucionalistas se enlistan en la comunidad científica como un paradigma; en la medida que comprenden

hallazgos universalmente reconocidos que han posicionado al neo institucionalismo como principal forma de análisis de las políticas públicas y superpuesto al paradigma racionalista que dominó la literatura de las ciencias políticas hasta mediados de la década de los ochenta.

La trayectoria de este paradigma en diversos campos académicos ha generado diversas tipologías de los enfoques neo institucionalistas. Hall y Taylor (1996) expresan que el nuevo institucionalismo no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, sino que presenta una tipología tripartita por las siguientes escuelas de pensamiento: enfoque histórico, sociológico y de elección racional. Cabe señalar que existen otras tipologías por enfoques temáticos que no se anotarán a esta discusión.

Los tres enfoques del nuevo institucionalismo comprenden como objeto de análisis el rol de las instituciones en los procesos de las políticas, de aquí que la definan como variables independientes a las conductas colectivas e individuales. Lowndes (2010, 63) revisa la noción de instituciones y brinda una definición operativa, útil para el uso de las mismas como variables independientes, conceptualizándolas como: *procedimientos operativos estándares*. March y Olsen (1984), por su parte, suman a la noción de instituciones formales una dimensión informal- cultural. Esta dimensión informal de las instituciones sugiere dos aristas: 1. regularidad de las prácticas y dinámicas relacionales, y 2. regularidad de las dinámicas de poder y normas. Es así que, en base a esta incorporación, March y Olsen, en una publicación posterior (1989, 21-22) otorgan una nueva definición a las instituciones describiendo como “conjunto de reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de relaciones entre roles y contextos”. En este sentido, las instituciones no pueden ser entendidas únicamente como entidades objetivas, sino también comprenden construcciones simbólicas.

Los postulados neo-institucionalistas encuentran marcadas discrepancias con las aproximaciones de los conductistas y cognitivistas hacia las instituciones. Por una parte, en la escuela conductista, el debate instituciones versus intereses se establece en la contraposición que los conductistas establecen que las instituciones son producto de la agregación de preferencias individuales; mientras que el neo institucionalismo (histórico) defienden que las instituciones no pueden sintetizarse a sumatoria de partes puesto a que los intereses están condicionados por la trayectoria histórica vinculados a los sistemas institucionales (Hall 1993, 277). Con ello, el neo institucionalismo defiende la importancia de las instituciones en la

medida que las mismas estructuran las elecciones racionales tanto individuales como colectivas.

En torno a esta discusión de instituciones e intereses atañe privilegiar un enfoque neo institucionalista de la elección racional en el análisis de políticas públicas para estudios de gestión de bienes comunes y resolución de conflictos (Fontaine 2015, 106) así también el neo institucionalismo histórico para decisiones que marquen rupturas coyunturales en el proceso de políticas. Si bien el objeto de estudio del presente trabajo no comprende temáticas de resolución de conflictos o rupturas coyunturales, apremia un enfoque neoinstitucionalista en la medida que la adopción de objetivos de política de transparencia se vincula a procesos de difusión de políticas en una trayectoria de transferencia a lo largo de América Latina (véase capítulo 3).

Por otra parte, existe un debate en la escuela cognitivista sobre la preeminencia de instituciones versus ideas. Las líneas de pensamiento cognitivo postulan que son las ideas las que generan el cambio de las instituciones, y por serie inciden en el resultado de las políticas (Berman 2001, 233). Sin embargo, el autor en la misma publicación señala próximos aparcados que el concepto de ideas en sí mismo difuso y difícil de medirlo empíricamente. Esta limitación se resuelve desde el neo institucionalismo dado a que las instituciones se prestan como marcos de interpretación del mundo a nivel meso (Hall 1993, 281) mucho más concretos y aptos a medición.

De aquí, que el presente estudio descarte el uso de un enfoque de redes, puesto a que si bien el enfoque de redes permite al investigador comprender la incidencia de la participación de actores no estatales sobre la adopción de una política pública de transparencia a partir de un estudio de las *ideas programáticas*.² Este enfoque se encuentra limitado -- a criterio propio-- de explicar una vinculación entre los objetivos de transparencia con un resultado de mejora de la rendición de cuentas. Aun cuando Sanz defiende la facultad del ARS (análisis de redes sociales) de “comprender, y por tanto predecir e incluso gestionar mejor los resultados de la acción humana” (Sanz 2003, 22-23), la metodología no contiene las herramientas explicativas necesarias para comprender la relación dialéctica de red y resultado de política. El ARS tiene la capacidad de analizar “como la estructura social de relaciones en torno a las personas,

² Noción elaborada por Kisby en el modelo ideacional. Véase Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks. Towards an ideational approach”. *Policy Studies* 1 (20):71-90.

grupos, u organizaciones afecta las creencias y a la conducta de los mismos” e incluso como configura procesos de aprendizaje, lo cual indirectamente conlleva a un análisis descriptivo de los resultados de política. Sin embargo, este método no presenta una capacidad explicativa que esboce fuerzas causales [teóricas] que permitan conectar una variable explicativa a un resultado. Finalidad que se satisface con un análisis de neo institucionalista de diseño de políticas en correspondencia con el rastreo de procesos.

1.3. El marco explicativo del diseño de políticas

A inicios de la década de los ochenta al margen de los nuevos institucionalismos, el diseño de las políticas se enlista como un nuevo marco de análisis de las políticas públicas. Este marco es una síntesis superadora de las limitaciones del análisis por etapas del proceso de las políticas (Sabatier 1987, 651; Howlett y Ramesh, 1993) y representa un lente alternativo para explicar el proceso político como una imagen completa de la política pública no limitada a la heurística de las fases.

Si bien el enfoque de etapas de análisis de políticas públicas o ciclo de políticas --desarrollado inicialmente por Laswell (1951) y luego por Jones (1970)--, es el marco más utilizado para organizar y sistematizar la investigación sobre las políticas, los estudios de políticas raramente usan todo el ciclo como modelo analítico de una política, pues la gran mayoría de estudios utilizan el ciclo de las políticas como un dispositivo para justificar la atención en las características de una etapa en particular. De allí que, el ciclo de las políticas sea criticado en términos de construcción teórica y analítica.

El ciclo de las políticas públicas fluctúa desde la identificación del problema, la formulación y puesta en agenda, la toma de decisiones, la implementación y finalmente la evaluación de la política. Esta diferenciación de etapas, que ubica cada fase como instancia separada para el análisis, es un mecanismo irreal a la praxis por su sobre simplificación del proceso de políticas públicas en una secuencia discreta (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 3). Además, la heurística del proceso de las políticas carece valor conceptual al no definir las fases en clave teórica y no otorgar una explicación causal válida para las transiciones de las diferentes etapas (Werner y Wegrich 2007, 59-61).

Esta visión simplificada y poco realista del mundo promovió el pensar en una alternativa más sistemática del análisis de políticas. Frente a esta demanda académica, el diseño de políticas

emerge como alternativa metódica; y se enmarca en la ruptura con el ciclo de las políticas al fundarse como un marco explicativo que permite analizar las políticas públicas desde la agregación de los actores, las instituciones, las ideas y los intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas (Howlett, 2007).

Revisando la evolución del diseño de políticas en la academia, sus primeros antecedentes paradójicamente, están señalados por el mismo formulador del ciclo de las políticas Harold Laswell (1951). El autor plantea la integración de los aspectos de la formulación e implementación, conjuntamente con el análisis de los instrumentos empleados para comprender porque se toma unas decisiones y no otras. No obstante, los primeros estudios formalmente trabajados en torno al diseño de políticas estuvieron más relacionados con evaluación de impacto tales como Woodside (1986) y Sterner (2003) en investigaciones de políticas tributarias (Roth, 2002).

Los próximos estudios del diseño de políticas se desarrollaron con un enfoque más instrumental; empezando por Salamon (1981), el marco promovía hacer énfasis en las herramientas genéricas de acción del gobierno. Esta visión instrumental cobra fuerza con los estudios de Howlett (2014), autor que aporta a la academia una perspectiva parsimoniosa para el análisis de políticas con su enfoque centrado en los instrumentos de políticas. Enfoque que apremia ser revisado en la presente investigación.

Como indica su nombre, el enfoque instrumental se concentra en la importancia de los instrumentos al analizar las políticas. De aquí la pertinencia de responder la pregunta de partida: ¿qué es un instrumento de política? Hoogerwerf (1989) lo define como “todo lo que un actor usa o puede usar para la consecución de uno o más objetivos” (citado en De Bruijn y Hufen 1998, 13-14). En la misma línea, Woodside (1998, 163) describe a los instrumentos de política como *técnicas de gobernanza* que se utilizan para implementar políticas públicas (citado en Howlett et. al. 2006, 129).

No obstante, el enfoque instrumental no se limita a una definición de dimensión funcionalista del instrumento de política como un medio para lograr un objetivo en particular, sino que comprende también al instrumento como un tipo específico de institución técnica y social capaz de configurar las relaciones sociales entre Estado y sociedad (Lascoumes 2007, 11-12). De esta concepción neo institucionalista sociológica, el diseño de políticas centrado en los

instrumentos conforma mucho más que un ejercicio de elección de dispositivos y constituye un método de análisis que incluye articulación de objetivos y metas, medios de políticas e instrumentos y sus calibraciones (Howlett y Cashore 2009).

Los instrumentos inciden en los resultados de políticas como variables determinantes sobre la efectividad y la eficiencia del diseño de política. Dicha incidencia está dada en la medida que los instrumentos representan la caja de herramientas usada por los gobiernos para la construcción de las políticas públicas (Howlett, 2014; Peters, 2015). De este acervo de herramientas, Howlett y Rayner (2007) anotan que el resultado de la política no está determinado por una aplicación aislada instrumental, sino de la mezcla y calibración de diversos instrumentos. De aquí que, Howlett y Rayner establezcan que para la elaboración de políticas exitosas se amerite asignar a cada objetivo de política una selección adecuada de instrumentos y viceversa. Puesto a que se aduce que una política falla cuando se crean objetivos sin los instrumentos ajustados y/o se crean medios sin una discusión sobre los objetivos.

Howlett y Cashore (2009, 12) establecen tres grados o niveles de abstracción de la coherencia del diseño de políticas dada entre la selección de los instrumentos y los objetivos de una política. Los niveles se desarrollan desde un nivel más general a un nivel más operacional y son:

1. El primer nivel corresponde a un grado paradigmático donde intervienen los objetivos macros o generales del gobierno que configuran el diseño institucional y el modo de gobernanza. A este nivel competen las preferencias generales de implementación.
2. El nivel intermedio refiere a un nivel estratégico en el cual se expresan los objetivos a mediano plazo. Los principios específicos de las formas de gobierno establecen los límites para los objetivos y los instrumentos de política, lo cual conduce a combinar instrumentos específicos en una política. A este nivel conciernen los estilos de implementación en función a la capacidad del gobierno.
3. El nivel micro alude al diseño de los instrumentos técnicos, en donde las preferencias definidas por la administración permiten ajustar o calibrar estos instrumentos de política a variaciones a corto plazo.

Tabla 1.1. Grados de abstracción entre selección de instrumentos y objetivos de política

	Sistemas de gobernanza (Nivel Macro)	Régimen de política (Nivel Meso)	Diseño técnico de las herramientas (Nivel Micro)
Grado de abstracción	+	+/-	-
Objetivos	Metas finales: planteamientos generales de gobierno en un área de política.	Objetivos intermedios: programas a realizar para conseguir los objetivos de una política	Objetivos inmediatos: requisitos prácticos para conseguir los objetivos de una política
Medios	Lógica de los instrumentos: instrumentos organizativos preferidos [por largos periodos] para conseguir las metas de un gobierno	Mecanismos: instrumentos específicos seleccionados para lograr los objetivos de un programa	Calibración: ajustes específicos de los instrumentos para conseguir los objetivos de una política

Fuente: Adaptado de Howlett y Cashore (2009, 72).

En la presente investigación compete realizar un análisis de coherencia entre objetivos y medios, en la medida que el estudio de instrumentación constituye el camino para evaluar el proceso “satisfactorio” mediante el cual la coherencia de los objetivos de transparencia adoptados y la selección de mezcla de instrumentos favorecen a un resultado de política de mejora de controles democráticos. Es decir, la instrumentación permite desarmar el resultado de política para a partir de sus partes comprender su construcción.

Nótese que la relación entre objetivos y medios se desarrolla en contextos de inter temporalidad, donde la definición de los objetivos de la política se da en un momento A y la puesta en marcha de los instrumentos en un momento B. De aquí que los grados de abstracción del diseño sean útiles no únicamente para evaluar el éxito de un diseño de política sino también para realizar seguimientos sobre cambio de las políticas en el tiempo (Howlett y Cashore 2009, 38).

En este sentido, cabe señalar la vinculación entre los tres niveles de abstracción de Howlett y Cashore con la teoría de los tres órdenes de cambio de Peter Hall (1993). Los cambios de “primer orden de Hall”, consisten en el ajuste de instrumentos de políticas existentes y se relacionan al cambio incremental operativo del nivel micro de Howlett; de igual forma, los cambios de “segundo orden” de la teoría del cambio de políticas continúan con una modificación incremental en la revisión de instrumentos sin alterar los objetivos de una política, a partir del aprendizaje social. Este segundo orden de cambio se relaciona con el nivel intermedio de estilos de implementación de Howlett. Por último, el nivel macro de

alteración de modos de gobernanza se relaciona con los postulados de Hall, Jobert y Muller (1987) sobre los cambios de paradigma (Fontaine 2015, 167).

Los diseños importan. La importancia no está dada fundamentalmente en el estudio del proceso de las políticas ni mucho menos en el análisis específico de alguna de las fases del mismo, sino que se fundamenta en el análisis de los instrumentos, mecanismos, medidas, calibraciones y sus combinaciones que configuran la arquitectura de las políticas públicas tanto en sus dimensiones sustantivas y procedimentales. Al respecto, Howlett en su compendio del diseño de políticas (2011) manifiesta:

... el diseño de políticas comprende el esfuerzo más o menos sistemático de desarrollar políticas eficientes y eficaces mediante la aplicación de conocimiento sobre los medios, obtenido gracias a la experiencia y la razón, hacia la adopción y desarrollo de cursos de acción que buscan el éxito en la atención a los fines perseguidos al interior de contextos políticos específicos (Howlett 2011, 22).

Esta afirmación de Howlett nos permite concluir en que estudiar diseños políticos es una actividad que abarca tanto los esfuerzos del análisis de la formulación como el estudio de la implementación y la evaluación de la política. De esta capacidad sistemática del diseño de políticas se justifica su uso desde sus últimos postulados del mix de instrumentos que atañe explicarlos como sustento metodológico de la presente investigación.

2. Marco Metodológico

2.1 El mix de instrumentos para el análisis de políticas públicas: la taxonomía NATO

A medida que nuevos aportes académicos se han incorporado al análisis de diseño políticas públicas, su subconjunto de estudio de instrumentación de políticas ha vislumbrado también constantes avances. La evolución de los estudios de instrumentación de políticas se la puede recorrer por tres principales momentos (Howlett 2007, 131- 133). La primera generación de estudios de instrumentos de política que se caracterizó por el estudio de instrumentos individuales, en la medida que el instrumento de política es concebido como una técnica funcional y sustituible. Precisamente en estas cualidades, esta generación temprana de estudios encuentra sus limitaciones: primero, por enfrascar sus investigaciones a un ámbito puramente técnico y segundo porque el estudio limitado a instrumentos individuales distorsiona de la praxis administrativa, pues las decisiones en la arena política exigen el uso de múltiples

herramientas para dar marcha a las políticas públicas. Esta contradicción dio cabida a una nueva generación de estudios que considera estas falencias.

La segunda generación de estudios de instrumentos surge al abandonar el cuestionamiento de los estudios de primera generación del por qué los hacedores de política optan por un instrumento en particular; y traslada sus preocupaciones a la importancia de considerar la multiplicidad de instrumentos de política en sus teorías de diseño de políticas. La importancia de diseñar un mix de instrumentos permite a esta generación escapar de elecciones dadas por regulación y mercados. Por último, se presenta un momento de configuraciones y adecuaciones propuestas por autores del diseño de políticas a tipologías emblemáticas logradas en la segunda generación.

La segunda generación de instrumentación de políticas se desarrolló alrededor de varias propuestas de tipologías de instrumentos, tales como la tipología por siete instrumentos de Stephen Linder y Guy Peters (1998)³ o la clasificación elaborada por Lester Salamon (2000).⁴ No obstante, una mejor alternativa es la tipología elaborada por Christopher Hood, la cual se configura a partir de los recursos disponibles del Estado. Si bien esta taxonomía presenta un número reducido a cuatro categorías, la tipología de Hood se perfila como la categorización más sistemática y ha sido reconocida por varios académicos del diseño de políticas como la mejor clasificación de instrumentos de políticas (véase Howlett, 2005; De Brujin y Hufen, 1998; Lascoumes, 2007) por su capacidad de agrupar todos los aspectos instrumentales. De aquí la pertinencia de utilizar esta taxonomía para la presente investigación.

La taxonomía de Hood, mejor conocida como NATO por sus siglas (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), indaga sobre los componentes analíticos de la política a partir de la desagregación de los recursos que un gobierno posee para accionar sus objetivos de políticas públicas. En el modelo de Hood sus partes refieren por nodalidad a la capacidad del gobierno para operar como nodo de concentración y distribución de información con el fin de configurar el comportamiento de los receptores; la autoridad hace alusión al poder legal u oficial como

³ Las siete clases de instrumentos conforman: de provisión directa, transferencias, impuestos, contratación, autoridad, regulación y exhortación. Esta tipología contempla a los instrumentos como elementos para dar seguimiento a un proceso evaluado acorde objetivos y actores beneficiarios de la política.

⁴ La tipología de Salomon comprende los siguientes instrumentos: gobierno directo, regulación social y económica, contratación, financiamiento por donaciones y préstamos, garantía de préstamos, el seguro, impuestos, la ley, empresas públicas y bonos.

fuentes de legitimidad del gobierno. El tesoro constituye a los activos fiscales y otras formas de recursos públicos que hacen viables u obstaculizan el proceso de la política; y por último la categoría de organización conforma el aparataje estatal e instituciones formales responsables de una política (Hood 2007, 128- 130).

Aun cuando el acierto de la categorización de instrumentos NATO es ampliamente reconocido, varias críticas —incluyendo la del propio autor — argumentan que la neutralidad y simplicidad analítica de la taxonomía a la hora de catalogar al modelo pueden producir limitaciones al mismo (Howlett, 2005; Hans y Hufen, 1998; Hood, 2007). Entre dichas dificultades están la figuración de gobierno como un actor único indiferenciado, la rigidez de análisis en la interfaz gobierno-ciudadano y las restricciones a los componentes estándares de sistemas de control (Hood, 2007). Estas desventajas analíticas desencadenarán nuevas indagaciones y configuraciones a la tipología con el fin de subsanar los vacíos ya anunciados, estas adecuaciones al modelo configuran la tercera ola de aportes académicos en la teoría instrumental. Entre las nuevas modificaciones instrumentales cabe resaltar dos principales: la modificación propuesta por Howlett (2007) de la incorporación de la dimensión procesal al modelo; y la configuración elaborada por Lascoumes (2007) que en base a la taxonomía NATO incorpora los tipos de relaciones políticas organizadas por los instrumentos y los tipos de legitimidad que tales relaciones presuponen.

Howlett establece que el análisis de los instrumentos puede ser desarrollado en virtud de las categorías sustantiva y procesal. Si bien, el modelo NATO comprende la investigación de instrumentos de naturaleza sustantiva, entendiéndose por instrumentos sustantivos a aquellos dispositivos que sirven a un gobierno para ejercer control o generar cambios en la conducta social a partir de la incidencia directa en la producción de bienes y servicios de una sociedad (Howlett 2007, 133). El modelo excluye en su totalidad la dimensión procesal de los instrumentos al cerrar indagaciones en la interfaz gobierno-ciudadanos y no vislumbrar instrumentos procedimentales que inciden entre las relaciones de los actores estatales y no estatales y que inciden indirectamente los resultados de política en medida que promueven o limitan interacciones sociales (Howlett 2007, 133- 134). De aquí, la incorporación del autor de la dimensión procesal al NATO dada a las cuatro categorías generando un resultado de un conjunto de ocho tipos básicos de instrumentos (véase tabla N 1.2), que permite un ejercicio de reconocimiento de las dinámicas descentralizadas e intermediarias, además de identificar las dinámicas con actores no estatales y cómo se efectúan los procesos de toma de decisión.

Tabla 1.2. Dimensión sustantiva y procesal de los Instrumentos NATO

	Nodalidad [Información]	Autoridad [Poder gubernamental]	Tesoro [Recurso utilizado]	Organización [Capital humano, equipos, posesiones]
Sustantivo [Propósito general de uso del instrumento]	Asesoramiento Entrenamiento Informes Registro	Regulación Autorregulación Licencias Levantamiento de censos	Donaciones Tasas de usuarios Préstamos Créditos fiscales Votación	Administración Empresas Públicas Vigilancia Consultores Mantenimiento de registros
Procesal	Información (provisión/ retiro)	Tratados Comités de asesoramiento/ comisiones	Grupos de interés (financiamiento/ creación)	Conferencias Comisiones de investigaciones Gobierno (re-organizaciones)
Las celdas proveen ejemplos de instrumentos en cada categoría.				

Fuente: Hood 1986 en Howlett et al (2007, 134).

Una segunda modificación por anotar a la taxonomía NATO es la propuesta de Lascoumes, quien desde una visión sociológica de la instrumentación reconoce la importancia de incorporar procesos organizacionales y de legitimación a la tipología; es por ello que amplía la categoría de instrumentos legislativos a funciones axiológicas y pragmáticas, a la categoría de tesoro incorpora análisis en términos de eficiencia, a nodalidad implementa instrumentos de acuerdo basados en la representación y audiencias democráticas, y a organización incorpora bases de legitimidad y ajustes con la sociedad civil (Lascoumes 2007, 11-12). El aporte de Lascoumes permite a la taxonomía diferenciar tipos y grados de legitimidad lo cual favorece a la identificación de los instrumentos más incidentes de la política.

Hood en defensa de las limitaciones de su modelo y de las incorporaciones por otros autores, argumenta que su análisis deliberado de instrumentos responde a una lógica de análisis marshaliana, en donde el estudio sólo puede consolidarse cuando sus elementos no presenten variaciones a la vez. Además de enfatizar que al análisis no le compete el control dentro del gobierno como parte de sus revisiones en sistema de control (Hood 2007, 137). La contra respuesta de Hood concluye que aun con las limitaciones del modelo NATO, éste demuestra resistir la prueba de tiempo y durante dos décadas prevalece como la taxonomía que agrupa de mejor manera las categorías de instrumentos de una política.

Tanto la evolución de la teoría instrumental como la identificación de tipologías emblemáticas en la academia denotan las ventajas de la perspectiva instrumental de estudio. El enfoque

instrumental ha demostrado ser coherente a la práctica política, puesto a que si en la praxis administrativa se piensa en términos de instrumentos en la academia es totalmente equiparable un estudio desde dicho enfoque. No obstante, las teorías también presentan limitaciones con el enfoque instrumental al no poderlo diferenciar con la política misma. Si bien se entiende por instrumento a las actividades que ponen en marcha acciones ante un problema público, este concepto no difiere en mucho de la política pública en sí. De aquí destacar la importancia del acercamiento sociológico al concepto de instrumento de Lascoumes que se aleja de la asimilación de los instrumentos como objetos o actividades y en contraste, los comprende como instituciones; concepto más acaparador de las competencias de los instrumentos de políticas en términos de su capacidad de estructurar la manera de formular un problema.

2.2. Rastreo de procesos

Desde una breve comprensión de asociaciones empíricas a las que se les atribuye causalidad, el rastreo de procesos en las ciencias sociales --al igual que Sherlock Homes elucida el crimen-- persigue el interés de rastrear los procesos causales de un suceso (George and Bennett 2005, Bennett y Checkel 2015).

Si bien, en la metodología cualitativa el interés por las inferencias causales no representa una novedad, y hasta tiempos recientes el método de semejanza y diferencia de Mill delimitaba los aportes científicos; en la actualidad el método de reconstitución de proceso entra en la academia cualitativa como herramienta de análisis que se impone en torno a las inferencias causales. Este giro en la metodología cualitativa se debe en esencia a la solución académica que brinda el rastreo de procesos de ir más allá de la identificación de correlaciones entre variables independientes y resultados, y profundizar el análisis de los mecanismos causales que las vinculan (Beach y Pedersen 2013, 1-2). En otros términos, el rastreo de procesos representa para los académicos una herramienta que permite desentrañar la «caja negra» de la causalidad en torno a mecanismos (causales) y pruebas empíricas en el estudio de caso (George y Bennett, 2005).

El rastreo de procesos es una herramienta que permite al observador desarrollar inferencias causales al poner a prueba la capacidad explicativa del proceso causal. En este ejercicio media la definición teórica del mecanismo causal y la prueba empírica del mismo. La formulación estaría dada como: $X \rightarrow M \rightarrow Y$. En términos sintéticos y en acotación a la definición consolidada de George y Bennett, el rastreo de procesos está dado en los "intentos de

identificar el proceso causal intermedio -la cadena causal y el mecanismo causal- entre una variable (o variables) independiente y el resultado de la variable dependiente" (2005, 206-7).

En torno a esta lógica, el rastreo de procesos conduce al investigador al trazo de evidencias «diagnósticas» observables de M a partir del estudio de sus partes constitutivas en el marco de un estudio de caso; lo cual a su vez permite corroborar sobre la sostenibilidad de una hipótesis explicativa o sobre su refutación (George y Bennett, 2005). No obstante, el ejercicio del rastreo de procesos no está simplificado en un mero ejercicio interpretativo de recolección de índices que validen o invaliden hipótesis; sino, el rastreo de procesos se fortalece en la capacidad de relacionar observaciones de proceso-causal (*causal-process observations*) con generalizaciones teóricas.

Para comprender el ejercicio de las observaciones de proceso-causal compete entender de la propia naturaleza de las relaciones causales. De aquí, la importancia de anotar las dos posiciones ontológicas desde las cuales el observador puede ubicarse ante la causalidad. La primera, corresponde a la perspectiva del escepticismo en torno a la cual la causalidad es vista como un nexo de fuerza en la correlación de la variable explicativa y el resultado. En esta postura no compete indagar sobre las conexiones que vinculan causas y efectos puesto a que en términos de David Hume (1975) la causalidad ya viene dada por la asociación entre variables. La segunda, al contrario, hace mención a una comprensión mecanicista de la causalidad, la cual opuesta a la asociación regular entre variables dadas por hecho, establece una secuencia causal en torno a factores interconectados. Esta última ontología es la que compete a la hora de tratar reconstitución de proceso (Beach y Pedersen 2013, 38-40).

La noción de mecanismo causal está entendida como un sistema de partes interconectadas que transfiere «fuerzas» causales de la variable explicativa al resultado. George y Bennett (2005, 137) establecen que los mecanismos causales son procesos fundamentalmente no observables a través de los cuales los agentes generan cambios y condiciones «fuerzas» que transfieren el proceso de una entidad a otra. Es así que, el mecanismo causal como un compuesto de entidades o «ruedas dentadas», se ve conformada en torno a un movimiento donde las actividades transmiten fuerzas causales desde una variable X a un resultado Y. Además de la comprensión de las partes del mecanismo, cabe anotar el todo del mecanismo donde ninguna entidad es suficiente por sí sola para producir el resultado, pero es necesaria para que la maquinaria causal funcione.

Siguiendo esta lógica, el rastreo de procesos identifica tres variantes en torno a la configuración y usos de mecanismos causales: construcción de teorías (*theory-building*), testeo de teorías (*theory-testing*), y explicación de resultado (*explaining-outcome*). En esta división tripartita se diferencian respecto a la lógica de inferencias, en la que las dos primeras son variantes centradas en la teoría y la tercera corresponde a un diseño centrado en el caso de estudio. En las variaciones orientadas a la teoría, los mecanismos causales se analizan como factores sistemáticos.

Tabla 1.3 Tipos de uso de mecanismos causales en la investigación

Variantes de reconstitución de proceso	Testeo de teorías	Construcción de teorías	Explicación de resultado
Tipo de inferencia	deductiva	inductiva	inductiva/ deductiva
Centro de análisis	Teoría	Teoría	Caso
Ejercicio	Testear caso B en mecanismo dado de caso A	Entender mecanismo dado $X \rightarrow Y$	Explicación contraintuitiva de caso atípico

Fuente: Datos de Beach Derek, Rasmus Brun Pedersen (2013, 10-13) citado en Fontaine (2015).

La construcción de teorías busca generar explicaciones generalizables de orden teórico en base a evidencia empírica. Mientras que la explicación de resultados, totalmente opuesta, tiene como objetivo interpretar un caso en particular más que tener aplicaciones teóricas. Para los propósitos de este trabajo nos enfocaremos mayormente en el testeo de teorías.

El testeo de teorías, variante que más interesa para el presente trabajo, tiene como por objetivo averiguar si un mecanismo causal presente en un caso es observable en otro. En esta variante, se busca establecer si el mecanismo causal hipotético está presente y si las partes del mismo operan de la manera que la teoría sugiere. Es por ello que, se selecciona un caso en el que X e Y existan y en donde sea posible aseverar la presencia del mecanismo teóricamente asociado a un resultado (Beach y Pedersen 2013, 11-16).

Para desarrollar el mecanismo causal en testeo de teorías son necesarias tres gestiones: 1. teorizar el mecanismo causal, 2. operacionalizar el mecanismo causal con el objetivo de obtener observaciones de proceso-causal para cada entidad, y 3. recoger índices de causalidad. Esto presupone la ejecución de un proceso teóricamente definible y empíricamente contrastable.

Adicionalmente, en el testeo de teorías se debe también enfatizar la minuciosa labor de desarrollar como las implicaciones observables. Para Beach y Pedersen (2013, 104) es complejo que una evidencia por sí misma posea un alto grado de certeza, para Bennett (2015) por su parte considera que para cada hipótesis se debe postular evidencias que 1. incurran la búsqueda de evidencia cierta (necesidad) y evidencia única (suficiencia).

Ahora bien, para la validación o exclusión de una inferencia causal se realizan tests de validez en torno a criterios por necesidad y suficiencia. Estas pruebas empíricas para el proceso de rastreo permiten validar e invalidar posibles hipótesis, y también ejercen función en la formulación de teorías; Brady y Collier (2010) presentan las cuatro posibilidades de pruebas empíricas a realizar en las posibles explicaciones: 1. “paja en el viento” (*straw in the wind*), 2. “aro” (*hoop*), 3. “pistola humeante” (*smoking gun*) y 4. “doblemente decisivo” (*doubly decisive*).

El test más débil y más fácil de ejecutar corresponde al de la paja al viento, este tipo de prueba, aunque provee información útil para favorecer o cuestionar una hipótesis. Pero tiene un nivel muy bajo de certeza. Este tipo de prueba se establece cuando no existen criterios claros de necesidad y suficiencia. El test del aro por su parte, permite establecer tests necesarios, pero no suficientes, puesto a que genera predicciones ciertas, pero no únicas. Este tipo de prueba tiene implicaciones más fuertes que la prueba de paja en el viento.

Las pruebas de la pistola humeante son test de suficiencia, pero carecen de criterio de necesidad. Es decir, puede reforzar una hipótesis dada pero la ausencia de aprobación no la rechaza. Por último, el test más complejo refiere al doblemente decisivo, es aquel test que confiere criterio necesario y suficiente por ende tiene la potestad de confirmar una hipótesis y eliminar todas las alternas. Bennett (2010) establece que este tipo de prueba es difícil de hallar en las ciencias sociales, pero un juego continuo de pruebas puede permitir su ejecución (en Brady y Collier, 2010).

Tabla 1.4. Tipos de Test empíricos

		Suficiente para confirmar una inferencia causal	
		No	Si
Necesaria para confirmar una inferencia causal	No	Paja en el viento Positivo: afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma Negativo: sugiere que la hipótesis podría no ser válida pero no la elimina.	Pistola Humeante Positivo: confirma la hipótesis Negativo: no elimina la hipótesis
	Si	Aro Positivo: afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma Negativo: elimina la hipótesis.	Doblemente decisivo Positivo: confirma la hipótesis y descarta las demás Negativo: elimina la hipótesis.

Fuente: Adaptado de Van Evera (1997) en Bennett 2010:210

2.3. Lógica Bayesiana en inferencias causales

El objetivo de el rastreo de procesos en cuanto a las evidencias empíricas, es el de hallar evidencias que en sí mismas sean relevantes para respaldar cada entidad del mecanismo. Este nivel de confianza para las pruebas empíricas es conocido como «valor probatorio», y es este valor el que afianza los argumentos por los cuales se valida o refuta una hipótesis. A este nivel de la ejecución del rastreo de procesos se recurre a la lógica bayesiana (Beach y Pedersen, 2013, Bennett y Checkel, 2015).

La lógica bayesiana en la metodología cualitativa determina en qué medida la evidencia empírica encontrada por entidad aumenta o disminuye el nivel de confianza de la hipótesis causal. Esto se ejerce a manera probabilística en torno a la confirmación o rechazo que adjunta diversos grados que no pueden implicar confirmación o rechazo absoluto (Beach y Pedersen 2016, 174). Los valores de asignación bayesiana están dados en torno a grados racionales de creencia en base a proposiciones lógicas.

La lógica bayesiana es una adaptación desde el teorema de Bayes que formula que: la probabilidad de que una hipótesis sea cierta está dada en la medida de que la evidencia ($Pr(H(E))$) sea igual a la probabilidad de que la evidencia se presente si dicha hipótesis es cierta ($Pr(E(H))$) multiplicada por la división de la probabilidad de manifestar evidencia en el caso de estudio ($Pr(E)$) para la probabilidad de que la hipótesis sea cierta dado nuestro conocimiento previo sobre el caso ($Pr(H)$). O sea: (Bennett y Checkel, 2015).

$$\Pr\left(\frac{H}{E}\right) = \Pr\left(\frac{E}{H}\right) \cdot \frac{\Pr(E)}{\Pr(H)}$$

La evidencia en la formalización bayesiana está caracterizada por grado de certeza y de unicidad (Beach y Pedersen 2013, 101). La evidencia es cierta, si es predicha por H. Es decir, si se parte que la hipótesis está presente. Por otra parte, la evidencia es única, una vez que la evidencia E esté presente, donde es baja la probabilidad de que no se presente esa hipótesis. Como puede evidenciarse, la evidencia cierta equivale a una relación de necesidad, mientras que el de evidencia única a la relación de suficiencia. Aun cuando, exista esa relación con necesidad y suficiencia se debe tener en cuenta que la lógica bayesiana debe ser mayormente entendida en términos probabilísticos.

La formalización bayesiana del rastreo de procesos ha tenido tanto argumentos a favor de su implementación como críticas en su contra. Acorde a Fairfield y Charman (2017, 2), la lógica bayesiana fortalece el método de reconstitución de proceso al probar numéricamente la existencia del mecanismo causal y la veracidad de la investigación cualitativa. No obstante, también hay argumentos de que la formalización matemática dada en probabilidades solo esboza una falsa sensación de precisión, en donde no se explica la traducción de información en información cuantitativa y su defensa que alude a que esta aplicación de procesos sistemáticos incrementa la científicidad de la investigación (Beach y Pedersen 2013, 85).

El análisis bayesiano se emplea como un fundamento inferencial en el que se calcula el grado de confianza que una afirmación logra obtener conforme a las evidencias que rescata a su favor (Fairfield y Charman 2017, 3). Es decir, el análisis bayesiano es en sí mismo un cálculo de probabilidades donde existen tres tipos de posibilidades: la probabilidad inicial, evidencia condicionada a la teoría y porcentaje de resultados falsos positivos (Bennett 2015). La probabilidad inicial como su nombre lo indica es el nivel de confianza sobre la certeza de la hipótesis previo a la recolección de evidencia, la evidencia condicionada refiere a la probabilidad de hallar evidencia que afirme la hipótesis y la probabilidad de resultados falsos positivos indica la probabilidad de encontrar la evidencia aun cuando la hipótesis sea falsa. Para el presente estudio de investigación se trabajan las probabilidades bajo las siguientes disposiciones: la confianza previa con un valor de 0,50; es decir que, la hipótesis de la investigación tiene el 50% de probabilidad de ser cierto y un valor equitativo de ser falso. Por valor probatorio, el cálculo desglosa de la diferencia entre el valor de confianza inicial frente

a la confianza posterior. En cuanto a test de evidencias positivos o negativos, el presente ejercicio adopta la fórmula aplicada de Bennett 2015 en ejercicios previos de rastreos de procesos de control democrático de Fontaine Narváez y Paz (2018, 12-13).

$$P(h) = p(h)p(e|h)$$

$$e p(h) p(e|h) + p(\neg h) p(e|\neg h)$$

Cálculo de probabilidad posterior para test positivo

$$P \frac{h}{e} = \frac{p(h)p\left(\frac{e}{h}\right)}{p(h)p\left(\frac{e}{h}\right) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

Cálculo de probabilidad posterior para test negativo

$$P \frac{h}{e} = \frac{p(h)p\left(\frac{\neg e}{h}\right)}{p(h)p\left(\frac{\neg e}{h}\right) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz 2017, 13

2.4. Aportes del rastreo de procesos al análisis de la política pública

El análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso” refiere al método cualitativo conocido como rastreo de procesos (Bennett y Checkel 2015, 7). Como evidencia esta definición el método asocia tanto una labor inductiva en torno a la generación de hipótesis como una deductiva en testeo de las mismas.

El rastreo de procesos posee varias ventajas para la construcción de teorías como para la comprobación de teorías. Su principal utilidad destaca en ser un método único en generar y analizar data a través de todo el proceso causal. Es así que, el rastreo de procesos es el único medio que va más allá de la covariación en las inferencias causales. Además, el rastreo de procesos permite al investigador establecer inferencias causales en la base de pocos casos e incluso en un solo caso. Por otra parte, el rastreo de procesos en torno a enfoque centrado en caso permite la indagación de casos desviantes y la derivación de nuevas hipótesis en torno a este análisis.

El rastreo de procesos reduce representativamente riesgos del método de Mill, tales como la disociación por variable espuria. Además, en su rastreo minucioso el método llega a variables que en modelos de comparación quedan relegadas.

Aun cuando el rastreo de procesos representa en sí un método sólido, como es de esperar no está exento de críticas. Dos principales críticas se han planteado: 1. el problema de la "regresión infinita" y 2. el problema de los "grados de libertad". La primera dificultad sugiere que el carácter minucioso de detallar el proceso causal puede detonar en una cadena infinita de indagaciones de la caja negra. El segundo problema es de carácter estadístico y establece que en una N pequeña de casos frente a un elevado número de variables se desata un problema de grados de libertad, puesto a que se debe esperar que el número de casos en un conjunto de datos debe ser mucho mayor que el número de variables en un modelo (Brady y Collier, 2010).

Los defensores de la metodología de reconstitución de proceso presentan su contra crítica estableciendo que no todos los datos son creados de igual forma. Con el proceso de rastreo, no toda la información es de igual valor probatorio [lógica bayesiana] en la discriminación entre las explicaciones alternativas, y un investigador no necesita examinar todas las líneas de evidencia con igual detalle. Lo que concierne no es la cantidad de evidencia, sino su contribución a adjudicar entre alternativas de hipótesis (Brady y Collier, 2010).

Capítulo 2

La causalidad

La metodología del rastreo de procesos presupone un ejercicio de pensar en términos de causalidad. A su vez, dicho razonamiento comprende especificidades ontológicas y epistemológicas de la causalidad que confirman el uso metodológico de el rastreo de procesos (Beach y Pedersen 2016, 16). En otros términos, el uso de la metodología del rastreo de procesos está dada en la medida que la postura del investigador en torno a causalidad esté formulada explícitamente en términos de mecanismos causales y expresamente opuestos a la lógica de contra factuales.

La investigación basada en casos se desarrolla en torno a dos supuestos ontológicos fundamentales: el determinismo y la asimetría; y se enmarca en la teoría del conocimiento reconocida como epistemología probabilística (Beach y Pedersen 2016, 19- 24):

El determinismo ontológico se fundamenta en el supuesto de que una relación causal debe expresarse para todos los casos; y en el consentimiento de existir excepciones, estos casos que no manifiesten la relación causal revelarán desajustes a nivel de la teoría, modelo o mediciones planteadas. La asimetría por su parte, genera supuestos sobre las causas de un resultado, pero no le interesa indagar sobre las causas de la ausencia de un resultado. De aquí que el supuesto asimétrico, en contraste al determinismo, identifique la población de casos de estudio en torno a atributos de los conceptos causales. En cuanto a la epistemología, la probabilística sostiene que “el conocimiento de quien observa el mundo nunca será certero. Sin embargo, el investigador puede aumentar el grado de confianza en la validez de una relación causal planteada a partir de la evidencia producida.

Además de los supuestos ontológicos y combinaciones con la postura epistemológica, Beach y Pedersen (2016) refieren a dos tipos causales por su dimensión de aplicación: causal singular y causal de regularidad. La causal singular alude al planteamiento de una relación causal para un caso particular, mientras que la causal de regularidad asume que la construcción de argumentos de causalidad requiere demostrar que la relación causal planteada debe verse manifestada en varios casos o a su vez repetirse en tiempos diferenciados T1 y T2 de un caso. Aun cuando los dos tipos causales aparentan estar contrapuestas en la confirmación de la causalidad de manera general o particular respectivamente, los autores

argumentan que ambas perspectivas dialogan favorablemente en la metodología de rastreo de procesos.

La investigación basada en casos, evidencia entonces que, la atención se centra mayormente en las relaciones causales en el nivel en que opera para el caso, y para corroboración de la maquinaria causal se repite en sus términos a diversos escenarios. De aquí, la importancia de que el investigador que hace uso del mecanismo causal emprenda la labor de desentrañar todas las instancias que contribuyeron para que una causa desenlace en un resultado. Esta desagregación las entidades intermedias entre la causa y el resultado, conocido como reconstitución de proceso, dilucidan la caja negra de las políticas (Fontaine 2015, 138).

Entender la causalidad en términos de los mecanismos causales implica explicar por qué algo ocurre, es analizar el proceso causal real por el cual se produjo un resultado (Beach y Pedersen 2013, 32). Dicho de otro modo, los mecanismos causales conducen al observador a indagar cómo la o las causas contribuyeron a producir un resultado en particular, desagregando todos los eventos entre la causa y el resultado.

El rastreo de procesos, es inequívocamente, un acervo metodológico que inscrito a la investigación centrada en el caso se fundamenta en el análisis de mecanismo causales. Es así que, los estudios de reconstitución de proceso comprenden la causalidad como una máquina que transfiere fuerzas causales desde una causa hasta un resultado (Beach y Pedersen 2016, 305). Esta lógica implementada a estudios de caso permite robustecer debates teóricos desde rastreo un caso individual a una generalización a grupos limitados de casos.

Esta sección contiene la construcción de un caso de estudio en términos de causalidad. A partir de una causa y un efecto creado, la hipótesis de la investigación plantea un recorrido de fuerzas causales que determinarán una afirmación o negación de la relación causal. Esta investigación comprende entonces un análisis de alcance meso centrado a la teoría, de naturaleza explicativa, en la que se prueba teóricamente un mecanismo causal para testear resultados de política de controles democráticos. Por su parte, la corroboración del mecanismo causal operado además del caso expuesto a continuación demanda correr otros estudios adicionales.

1.1. Mecanismo causal y sus características

Las fuerzas causales que determinan que una variable X explique la existencia de un resultado Y, están dadas a manera de una interconexión de entidades que permiten funcionar la maquinaria causal. El presente ejercicio combina la reciente propuesta de mecanismo causal de cambio de política propuesta por Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) y la causación de transparencia como promotor de controles democráticos.

Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) proponen un mecanismo causal (MC) que vincula los objetivos de las políticas con los resultados de políticas. Los autores conectan el detonante con el resultado a partir de tres entidades interconectadas (CM = D: A: B: C: R). La propuesta de los autores establece que: la adopción de objetivos de política (puesta en agenda) (D) desencadena el cambio en la política sectorial (formulación de políticas) (A), que provoca cambio en la coordinación interinstitucional (cambio institucional) (B), que hace que la política se acomode a las relaciones entre el Estado y la sociedad y cambie el estilo de implementación (interacciones políticas-gestión del conflicto) (C), que termina en un resultado de política (esperado o inesperado) (O) (véase tabla N 6).

Tabla 2.1. Mecanismo causal de controles democráticos del sector petrolero

	Detonante	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado
Mecanismo Teórico	Puesta en agenda	Formulación de política	Coordinación institucional	Interacciones políticas	Controles Democráticos
Atributos	Adopción de nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación interinstitucional	Cambio en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y autonomía de las agencias

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Fuentes, 2018.

A partir de la teorización del mecanismo causal propuesto por Fontaine, Narváez y Fuentes (2018), la presente investigación aplica el mecanismo a el estudio de caso de la política petrolera de México (2014-2018) en donde la cadena causal sugiere la siguiente sucesión: la adopción de objetivos de transparencia energética mejora los controles democráticos no electorales, apremiando la siguiente lógica causal: la adopción de objetivos de política de transparencia energética (T) desencadena la formulación de una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (A), a partir de lo cual el gobierno asegura la nueva política petrolera mediante isomorfismo institucional (B), lo cual

permite que se privilegie un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (O) (véase tabla N 7).

Tabla 2.2. Mecanismo causal e hipótesis de controles democráticos del sector petrolero

	Detonante	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado
Mecanismo Teórico	Puesta en agenda	Formulación de política	Coordinación institucional	Interacciones políticas	Controles Democráticos
Atributos	Adopción de nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial	Cambio en la coordinación interinstitucional	Cambio en el estilo de implementación	Cambio en la transparencia y autonomía de las agencias
Hipótesis del estudio de caso	Gobierno adopta objetivos de transparencia energética (H _D).	Gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (H _A).	Gobierno asegura la nueva política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (H _B).	Gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (H _C)	Los controles democráticos horizontal y social incrementan en la política sectorial (H _R).

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018.

1.2 Planteamiento de hipótesis de investigación

El planteamiento de hipótesis en el rastreo de procesos alude a la elaboración de una conjetura o supuesto a cada parte del mecanismo, donde el rastreo de procesos espera obtener la existencia de la hipótesis a cada entidad para afirmar la conjetura causal. De tal manera el investigador en el rastreo de procesos, confirma la validez de su mecanismo al afirmar las hipótesis por cada fuerza causal en una contrastación empírica (Beach y Pedersen 2013, 83).

Siguiendo esta lógica, los desarrollos metodológicos sobre el rastreo de procesos enfatizan la distinción de hipótesis de existencia e hipótesis alternativas (Bennett 2006, 347). La hipótesis que denota la presencia (H) y la hipótesis alternativa (~H) que denota el supuesto de ausencia son mutuamente excluyentes, es decir no pueden estar dadas simultáneamente. Además, cabe precisar que la hipótesis alternativa no constituye una mera negación lógica, sino que abarca varias alternativas posibles.

La definición de hipótesis para el presente estudio de caso se especifica en la tabla N 8. En la muestra se indica que las hipótesis cumplen las condiciones expuestas de tener contenido especificado a cada entidad y ser mutuamente excluyentes. Finalmente, cabe señalar que la

afirmar de una hipótesis alternativa en la corroboración empírica representaría anulación del mecanismo y una afirmación de la hipótesis aplicada al caso confirmaría la teoría causal expresa.

Tabla 2.3. Formulación de hipótesis por cada parte del mecanismo causal

Componente	Hipótesis (H)	Hipótesis alternativa (~H)
Puesta en agenda (D)	Gobierno adopta objetivos de transparencia energética (H _D).	Gobierno no adopta objetivos de transparencia energética (~H _D).
Formulación de política (A)	Gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (H _A).	Gobierno no formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (~H _A).
Coordinación interinstitucional (C)	Gobierno asegura la nueva política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (H _B).	Gobierno no asegura la nueva política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (~H _B).
Interacciones políticas	Gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (H _C).	Gobierno no adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (~H _C).
Control Social (R)	Los controles democráticos incrementan en el área de la política sectorial (H _R).	Los controles democráticos no incrementan en el área de la política sectorial (~H _R).

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

1.3. Definir los atributos de los conceptos causales

La definición de atributos comprende la labor de traducir el concepto teórico desde su abstracción a un concepto claramente definido e inequívoco que pueda medirse empíricamente (Beach y Pedersen 2016, 109). Esta tarea se desarrolla a partir de tres filtros: una primera revisión de las definiciones existentes en la literatura, seguida de una selección de los atributos relevantes para la pregunta de investigación y con una final delimitación de aquellos atributos que son causalmente relevantes para los tipos específicos de afirmaciones causales que plantea el mecanismo (Beach y Pedersen 2016, 110).

Un concepto bien definido capta de manera significativa la esencia de la teoría y la importancia de las relaciones causales. Es así que, al conceptualizar, se toman en cuenta solo aquellos atributos que son causalmente relevantes con relación a la pregunta de investigación, por lo que el investigador indaga ¿qué hay del concepto que puede ser explicativo a mi

mecanismo? Con esto cabe señalar que el ejercicio de operativización en el rastreo de procesos escapa de un proceso estándar de conceptualizar mediante selección de indicadores y se posiciona en la operativización de conceptos teóricos en torno a la esencia de qué significa el concepto teórico como causa o como resultado del mecanismo planteado. Por otra parte, cabe señalar que los atributos de los conceptos causales deben responder también a la estructura misma del mecanismo. Es decir, los atributos de una entidad deben tener conexión con los atributos de la entidad previa y posterior. En esta concatenación de atributos entre entidades, se debe cuidar que los atributos del resultado no empaten a los atributos de la causa.

Además, cabe señalar que la definición atributos en una reconstitución de proceso debe estar delimitada únicamente por aquellos atributos positivos. Si bien, el ejercicio de conceptualizar generalmente comprende en su labor la determinación de tanto un polo positivo como un polo negativo, donde el positivo inserta aquellas características que definen a un elemento como parte del concepto, y el negativo describe aquellas cualidades opuestas al concepto. En el rastreo de procesos, la definición del polo negativo de un concepto es irrelevante por lo que es necesario considerar únicamente aquellos atributos del polo positivo en la delimitación de la membresía.

1.4. Definir manifestaciones observables de conceptos

Para determinar si un atributo de un concepto definido está o no está presente, la metodología de reconstitución de proceso recurre a las manifestaciones observables. Las manifestaciones observables permiten ubicar el estudio de caso en la cadena causal teórica. Estas técnicas requieren ser lo suficientemente claras y precisas para diferenciar las referencias empíricas entre entidades causales. De allí que las manifestaciones observables deben evitar términos complejos tales como conceptos teóricos que requieran explicación, y a su vez deben ser lo más representativos posibles capturando el significado semántico del atributo (King, Keohane y Verba 1994, 151). En otras palabras, las manifestaciones observables deben permitir reconocer la presencia o ausencia de un atributo en un caso expresado en la praxis.

El desarrollo de múltiples manifestaciones observables robustece la comprobación de existencia o no existencia del atributo por caso. Sin embargo, a partir de cierto número de evidencias empíricas rescatadas el aumento de las mismas no contribuye a la comprobación del atributo en el caso. Por ello, lo oportuno de definir un límite de empíricos observables necesarios para obtener una validez satisfactoria. Esta cantidad está definida por el tipo de test

de causalidad que se aplique a la investigación tanto por criterios de necesidad como suficiencia. Por ejemplo, un test de paja al viento requerirá muchas más evidencias empíricas que un test doblemente decisivo.

La presente investigación al emplear test de aro considera correr dos evidencias por instrumento de cada entidad. Un mayor número de evidencias por instrumento no robustecerían la afirmación de la hipótesis de la entidad. Por otra parte, una fuente de evidencia puede contener dos o más aspectos que manifiesten la presencia de la hipótesis. De allí que sea oportuno considerar la amplitud de la fuente expresa como evidencia.

2. Mecanismo que vincula transparencia con controles democráticos

La praxis política exhibe la amplia expectativa de que la adopción de políticas de transparencia se vea reflejada en una mayor rendición de cuentas y un mejor desempeño del Estado democrático. Sin embargo, John Ackerman (2007) sugiere la relación de causalidad no necesariamente sea positiva puesto a que las trincheras que separan cada entidad hacen que el tránsito de adopción de transparencia a Estado de Derecho y controles democráticos no sea obvio (Ackerman 2007, 11-12). De aquí la importancia de presentar un mecanismo causal que evidencia las instancias mediante las cuales pueda expresarse una causalidad positiva en la que la adopción de objetivos de transparencia favorezca la rendición de cuentas.

2.1. Detonante: Puesta en agenda- adopción de nuevos objetivos de política

La adopción de nuevos objetivos de política en la agenda pública está asociada con la noción de cambio, en donde el incrementalismo es la modalidad más comúnmente adoptada. Sin embargo, existen cambios en la agenda que lejos de incrementales pueden apreciarse como adopciones inmediatas. Cohen, March y Olsen (1972) indican que aun cuando algunos objetivos pueden percibirse como cambios bruscos o repentinos, ningún cambio de política escapa de decisiones anteriores. La reflexión de Cohen, March y Olsen indica que la elección de nuevos objetivos de políticas responde mayormente a un proceso de prueba y error, donde se establece una conformidad de la puesta de la agenda con una exploración a manera de “bote de basura” que plantea la concatenación de nuevos objetivos de política con alternativas de política previamente desechadas en la agenda pública por falta de legitimación o coyuntura en su momento de deliberación (Cohen et al 1972, 21). En conformidad con Cohen, March y Olsen, Lascoumes (1996, 333) se expresa que ningún objetivo de política se condensa sobre un terreno virgen, puesto a que la tematización de un problema público responde a procesos

incrementales. De aquí que ciertas alternativas de política desechadas o levemente discutidas en la palestra política se introduzcan en un momento específico para una política específica.

Desde una aproximación del neoinstitucionalismo sociológico se expresan dos premisas en torno a la adopción de nuevas soluciones a la agenda pública (Fontaine 2015, 108). Primero, siguiendo los postulados de March y Olsen (2006) los objetivos de política no se elaboran *ex nihilo* sino que responden a acumulaciones instrumentales de soluciones previas. Segundo, acorde a la ponencia de (Lascoumes 1996, 334) las decisiones no se ejecutan de manera aislada, sino que las instituciones moldean las estructuras de cambio. De tal manera las instituciones proveen un marco de interpretación que moldean las acciones de los actores de decisión.

El presente mecanismo causal, que se configura en torno a la teoría del cambio, establece como detonante la adopción de objetivos de política, siendo el agente principal el Estado y el sector de política el energético. De tal manera, la hipótesis para el detonante expresa: *el gobierno adopta objetivos de transparencia energética (H_D)*. Los atributos para esta hipótesis se obtienen de la operativización de la puesta en agenda de objetivos de transparencia de Hood y Heald (2007) y de las consideraciones de postulados incrementalistas sobre la adopción de objetivos (Cohen, March y Olsen, 1972, March y Olsen, 2006).

El primer atributo, plantea para el mecanismo la existencia de una condición que será tratada por un formulador de políticas. Hood y Heald (2006, 30) establecen que la puesta en agenda de objetivos de transparencia se genera en la medida de que el gobierno manifieste objetivos explícitos de transparencia en torno a reglas predecibles (a lo publicitado). Dichas reglas predecibles refieren a la manera de proceder del gobierno para abordar un problema público, Hood y Heald lo abordan como estilo de gobernanza de la transparencia. Corroborando esta premisa, March y Olsen (2006) desde el neoinstitucionalismo normativo establecen que las reglas formalizadas y reglas implícitas son determinantes a la hora de agendar las decisiones políticas. El presente mecanismo conforme a la teoría de gobernanza de transparencia y al contexto del caso a estudiar establece como primer atributo a la hipótesis del detonante: *el gobierno manifiesta objetivos explícitos de transparencia energética*.

Además del manifiesto del gobierno de promover la transparencia, Hood y Heald (2006, 31) aluden a la necesidad de a una voluntad política generalizada a la disposición de modificar el

estatus quo de carencia de transparencia, la cual no está únicamente manifiesta por actores gubernamentales. Dicha voluntad también se expresa en la legitimidad del uso instrumental en las políticas. Con esto, se refiere al apoyo político que en general se brinda al set de instrumentos anunciados para la promulgación de objetivos, sobre todo la aceptación por parte del área de política (Howlett 2004, 6). Ante esta cualidad de la adopción de objetivos de política de transparencia se plantea un segundo atributo del detonante en los siguientes términos: *voluntad política expresa de adopción de objetivos de transparencia energética*.

El tercer atributo, expresa que un objetivo de política de transparencia debe estar expreso en torno a capacidades para acceder a la agenda. Dichas capacidades comprender tener factibilidad técnica y presupuestaria, y facultad de prevenir conflicto social (Ackerman 2007, 243). Cabe señalar que al tratarse de elaboración de agenda las capacidades corresponden únicamente a percepciones en la etapa de adopción de objetivos y no infiere al cumplimiento de dichas cualidades en la implementación. Señalado esto, el último atributo a la hipótesis del detonante establece que: *el gobierno manifiesta la viabilidad técnica y organizativa de la adopción de políticas de transparencia*.

Manifestaciones observables del detonante:

La hipótesis del detonante expresada como: *el gobierno adopta objetivos de transparencia energética (H_D)* y operacionalizada en los siguientes atributos: *el gobierno manifiesta oficialmente objetivos explícitos de transparencia energética en conformidad a la reforma energética mercado céntrica, voluntad política expresa de adopción de objetivos de transparencia energética, y el gobierno manifiesta la viabilidad técnica y organizativa de la adopción de políticas de transparencia energética*; establece cuatro tipos de manifestaciones observables conforme a la tipología NATO por:

Nodalidad: El gobierno genera propaganda oficial explícita sobre objetivos de transparencia energética (P_{D1}).

Autoridad: El gobierno genera reformas legales que promuevan objetivos de transparencia (P_{D2}).

Tesoro: El gobierno anuncia reforma económica conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (P_{D3}).

Organización: Los objetivos de transparencia energética son expresados para la organización de la administración pública del sector (P_{D4}).

2.2. Entidad A

En la formulación de políticas al margen de sucesión de la adopción de nuevos objetivos de transparencia energética la hipótesis plantea: *el gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (H_A)*.

Florini (2007) manifiesta que la carencia de un acuerdo sobre la definición de transparencia gubernamental dificulta la operatividad del concepto. Sin embargo, varios académicos (Ackerman, 2007; Bennett, 1997; Islam, 2006; Larbi, 2007; Piotrowski, 2007; Roberts, 2006; Rosendorff, 2004) desde diversos criterios han estudiado empíricamente la influencia de las políticas de transparencia en la gobernanza. Dentro de los estudios con enfoque metodológico de diseño de políticas Neal D. Finkelstein (2000:2) realiza una investigación de diseño comparado de políticas públicas de Estados Unidos y el Reino Unido. El estudio compara sectorialmente los atributos mediante los cuales el diseño de una política pública se transparenta. Finkelstein genera una descripción de las implicaciones necesarias para transparentar una política pública, los mismos que en el presente mecanismo causal son expresados como atributos de la transparencia de política pública (Finkelstein 2000, 3-8):⁵

a) Primer atributo: *diseño institucional que garantice acceso público a la información*

La política de transparencia no se limita a las normas mínimas de acceso a la información, sino que el atributo comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización. Además, este atributo considera que dicho acceso debe tener utilidad social, es decir la información debe ser sistematizada y organizada para comprensión de la ciudadanía (Merino en Ackerman 2007, 242).

b) Segundo atributo: *diseño de una estructura regulatoria de transparencia / control externo*, la implicación de regulación establece el criterio de existencia de un agente o agentes de control externo a la política por transparentar.

⁵ Cabe señalar que Finkelstein otorga una lista de atributos más extensa y desagregada, que para el presente mecanismo han sido sintetizados a criterio propio.

c) Tercer atributo: *diseño institucional que garantice el ejercicio del “presupuesto abierto” o publicación pública del presupuesto* a lo largo de todo el proceso de políticas, en la preparación, ejecución e informes presupuestarios.

d) Cuarto atributo: *diseño institucional que genere acceso a deliberación pública y litigación*: la apertura del sector de la política en la transparencia no está únicamente dada a nivel de acceso a la información, sino que requiere el acceso a la participación de outsiders del sector de la política. De aquí, que la deliberación pública sea considerada como atributo a la hora de transparentar la política. Finalmente, el diseño de la política sectorial no depende del litigio como una característica, pero el público depende de los litigios como una forma de proteger los derechos que pueden ser violados durante el cumplimiento de las políticas públicas. El litigio es un mecanismo que favorece la transparencia en torno a cuestiones públicas, pero implica costos reales e implícitos.

Manifestaciones observables de la Entidad A

La hipótesis de la entidad A expresada como: *el gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (HA)*.

Identifica como atributos de una política petrolera transparente los siguientes aspectos: acceso público a la información, existencia de *una estructura regulatoria de transparencia*, *presencia de presupuesto abierto y acceso a deliberación pública y litigación*; y establece cuatro tipos de manifestaciones observables conforme a la tipología NATO por:

Nodalidad: cambio en la planeación sectorial en materia de acceso libre al a información (P_{A1}).

Autoridad: cambio en la regulación sectorial en materia de transparencia energética (P_{A2}).

Tesoro: cambio del régimen fiscal petrolero conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (P_{A3}).

Organización: cambio a sistema organizacional horizontal (P_{A4})

2.3. Entidad B

En secuencia de la formulación de una política petrolera transparente, el gobierno procura garantizar la política a partir de coordinación institucional. De aquí que la hipótesis de cambio institucional del mecanismo establezca: *el gobierno asegura la nueva política petrolera transparente por isomorfismo institucional (HB)*.

La operativización del concepto isomorfismo institucional se configura en la revisión de los aportes neoinstitucionalistas sobre teorías de cambio de las instituciones formales, en los que figuran Di Maggio y Powell (1983) desde un enfoque institucional sociológico. Di Maggio y Powell generan el concepto de isomorfismo institucional conforme a los postulados de Hawley (1968), los autores definen al isomorfismo como un proceso de cambio institucional que induce a una unidad a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. El isomorfismo puede darse porque la unidad es presionada de forma obligatoria a seleccionar formas óptimas o porque de manera voluntaria e incluso no intencionada ajusta o aprende respuestas adecuadas de otra unidad. Incluso cabe señalar que los teóricos del Nuevo Institucionalismo sostienen que las instituciones tienden a ser semejantes porque los actores de la institución responden inconscientemente al mismo conjunto de fuerzas institucionalizantes en el ambiente social (March y Olsen, 2006).

El presente mecanismo orienta una adopción voluntaria de objetivos como detonante y por lo tanto el cambio institucional isomorfo para esta entidad corresponde a un cambio no coercitivo. De aquí, que como concepto de la entidad B se asigne la tipología de isomorfismo por mimesis (Di Maggio y Powell 1983, 151-153).⁶

La mimesis institucional constituye una tipología de isomorfismo que describe una tendencia de las instituciones a imitarse mutuamente cuando las condiciones son inciertas y los objetivos de la organización son ambiguos. La teoría de isomorfismo por mimesis establece que cuanto más transversal y ambiguo son los objetivos de una política mayor será el grado en que la política se construirá siguiendo modelos externos que le parecen exitosos (Di Maggio y Powell, 1983). El caso de la política de transparencia es una política que posee una

⁶ Cabe señalar que dentro de las tipologías analíticas no coercitivas de isomorfismo Di Maggio y Powell (1983) consideran también los tipos isomorfos normativos que están relacionados con la profesionalización. Este tipo de isomorfismo puede ser darse tanto por mimesis como por coerción, pero su enfoque de estudio es centrado en los actores y análisis de burocracia que no competen a la presente metodología de diseño de políticas y se recomienda para un estudio de redes.

cualidad transversal a todos los sectores de política (Finkelstein, 2000); y que por ende empata al modelo por mimesis.

Di Maggio y Powell (1983) argumentan que el isomorfismo institucional se genera en torno a una mimesis entre instituciones y sectores de políticas. Los autores establecen que cuando aumenta el grado de interacción intersectorial, las políticas/ instituciones entran a un proceso de homogeneización. Dicha configuración mediante la cual un sector de política asemeja en su institucionalidad a otro sector con el que presenta un nivel significativo de interacción se da en torno a las siguientes implicaciones, que para la presente entidad constituyen sus atributos:

- a) Primer atributo: *continuo aumento de coordinación interinstitucional*
- b) Segundo atributo: *emergen nuevas formas y/o nuevos actores de regulación*
- c) Tercer atributo: *aumenta la información interinstitucional e interorganizacional.*
- d) Cuarto atributo: *manifiesto explícito de prácticas comunes con el otro sector de política*

Manifestaciones observables de la Entidad B

Conforme a los atributos se establece cuatro tipos de manifestaciones observables conforme a la tipología NATO por:

Nodalidad: mimesis en la planeación sectorial: manifiesto explícito de estándares de transparencia internacional en la planeación sectorial. (P_{B1}).

Autoridad: cambio en la regulación intersectorial en materia de transparencia energética (P_{B2}).

Tesoro: cambio por isomorfismo a estructura presupuestaria intersectorial desconcentrada (P_{B3}).

Organización: cambio intersectorial: desconcentración con estructuras de dominio y regulación (P_{B4})

2.4. Entidad C

La elección de los instrumentos de política está estipulada por las preferencias de los tomadores de decisiones estatales y por la naturaleza de las restricciones dentro de las cuales operan (Bressers 1998, 9). De tal manera los cálculos de utilidad de los instrumentos son altamente dependientes del contexto. En el análisis de diseño de políticas, una unidad amplia

que considera estos aspectos contextuales de la selección de instrumentos es la categoría de ‘estilos de implementación’, que abarca tanto los objetivos de política, el contexto de la política y los instrumentos de política en los que la política se configura.

La noción de estilos de implementación es elaborada por Howlett (2004, 2005) en sus estudios de instrumentación de políticas de segunda generación y mix de instrumentos. El autor manifiesta que las preferencias de los gobiernos por la selección de mix de instrumentos están vinculadas a aspectos de relativamente largo plazo del contexto de formulación de políticas. El planteamiento dispone que cuando persiste la misma selección de instrumentos— por factores contextuales que modifican los intereses de los tomadores de decisión— se generan estilos de implementación con formas de dominio más o menos coercitivas (Howlett, 2004, 9). En otros términos, la selección de instrumentos de política revela un estilo de ejecución de las acciones que un gobierno quiere realizar.

Los estilos de implementación denotan combinaciones de herramientas sustantivas y procedimentales que se emplean para lograr determinados objetivos de política (Howlett, 2005). No obstante, cabe anotar que dichas combinaciones de instrumentos no se seleccionan estrictamente sobre criterios de preferencias ideológicas o por disposiciones técnicas. Si la disputa entre costos y beneficios de selección de instrumentos estuviese libre de contexto y exenta de la ambigüedad de la naturaleza de las problemáticas sociales, la formulación de una política se establecería en una simple maximización de objetivos y herramientas. Sin embargo, en la praxis la congruencia entre medios y fines no necesariamente coinciden por la complejidad del sistema en que operan. La situación empírica que contiene al área de política es crucial puesto a que la selección de instrumentos se complejiza en la medida que depende significativamente de la naturaleza de las capacidades y limitaciones del régimen político que opera y del grado de incidencia sobre el comportamiento de los grupos meta sociales (Howlett 2004, 5).

En torno a esta lógica, Howlett (2004, 2005) genera una tipología ideal sobre estilos de implementación que ha sido particularmente influyente en los estudios de análisis de diseño políticas. La tipología cruza dos criterios de diferenciación de implementación: un criterio de severidad de las restricciones estatales, el cual alude a los recursos y legitimidad en un alto o bajo grado y un criterio de naturaleza del objetivo de política referente a los destinatarios de políticas según si las interacciones entre los grupos de actores son amplia o delimitada. Los

dos criterios cruzados generan cuatro estilos de implementación ideal-típica (Howlett 2004, 10):

1. Voluntarismo institucionalizado: estilo de implementación no coercitivo donde los actores de política son un grupo amplio y las restricciones del estado son altas. Corresponde a una manipulación basada en la exhortación de los actores del mercado y la institucionalización de las redes de actores.

2. Corporativismo regulatorio: indica al estilo de implementación dado cuando las restricciones del estado son altas, pero los actores de la política que interactúan aluden a un grupo pequeño. Este estilo de implementación regula a los actores del mercado y manipula su sistema de articulación de intereses por medio de incentivos financieros. Corresponde a un modelo de planificación económica de estilo "corporativista" en la formulación de políticas industriales donde coexisten fuertes regulaciones civiles y estatales. De las cuatro tipologías esta tiene el carácter más coercitivo.

3. Subvención dirigida: este estilo se genera cuando los actores gubernamentales enfrentan limitaciones bajas en recursos y legitimidad e interactúan con grandes grupos de política. Subvención dirigida indica el uso extensivo de instrumentos financieros para dirigir el comportamiento de los actores del mercado, junto con el uso de la autoridad para reconocer preferentemente las redes de actores.

4. Provisión pública con supervisión, corresponde a un estilo donde las organizaciones gubernamentales usan los recursos para proporcionar bienes y servicios. Al mismo tiempo, el gobierno busca manipular las redes de actores a través de la información. Este estilo de implementación se ejerce cuando el grupo de destinatarios de las políticas es pequeño y también lo son las restricciones en el estado.

El caso de objetivos de política de transparencia energética en estricto sensu carece del uso de incentivos financieros para impulsar la política tanto de índole intra- gubernamental como de actores externos por ende se suprime un estilo corporativista. Además, cabe citar que si bien las políticas de transparencia se ejecutan por el atractivo de inversión extranjera directa (ver Relly y Sabharwal, 2008) esto constituye uno de los efectos de la política y no un estilo de su implementación. Por lo tanto, un estilo de implementación corporativista no empata a la política de transparencia energética. Por otra parte, las empresas extractivas al verse

abstraídas a un marco de regulación de transparencia no reciben subvenciones como incentivos para ejercer actividades de rendición de cuentas sino más bien son exigidas en cumplirlas como un deber público. De allí que se deseche un estilo de tipo subvención. Por otra parte, un estilo de implementación de provisión pública es contraria al ejercicio extractivista puesto a que, si bien la política de transparencia energética gira en torno a la publicación pública de información, dicho ejercicio no confiere un ejercicio de provisión de bienes públicos sino de responsabilidad y rendición de cuentas sobre un ejercicio de extracción de recursos. De tal manera el estilo de implementación sugerido por Howlett (2004, 10) que compete para la política de transparencia energética es el de voluntarismo institucionalizado que abarca grandes grupos meta sociales y altas restricciones estatales para su ejecución insertas en la naturaleza ambigua de los objetivos de transparencia.

El presente mecanismo causal espera hallar como estilo de implementación de la Entidad C una modalidad de voluntarismo institucionalizado. Este estilo de implementación estaría dado como un resultado del proceso de isomorfismo institucional generado en la Entidad B de la política de transparencia con el sector petrolero. Donde, los cambios en la coordinación entre las instituciones de control de transparencia y las instituciones del sector petrolero generan una mimesis con el interés común de adaptar estándares de transparencia internacional. De esta coordinación se genera un estilo de implementación que contiene los atributos de *favorecer la institucionalización e inclusión de redes de actores de transparencia en la política sectorial* y promover la *participación*.

Manifestaciones observables para Entidad C:

Conforme a los atributos se establece cuatro tipos de manifestaciones observables conforme a la tipología NATO por:

Nodalidad: actores sociales participan en el sistema de información de la política sectorial (P_{C1}).

Autoridad: sociedad civil participa en los procesos legislativos de transparencia del sector petrolero (P_{C2}).

Tesoro: sociedad civil participa en procesos de transparencia presupuestaria (P_{C3}).

Organización: participación de actores no estatales en la administración de la política sectorial (PC4)

2.5. Resultado de política: Controles Democráticos

El control democrático comprende exigencia generalizada de la democracia y del ejercicio de pesos y contrapesos y regulación del poder (Schedler 2004, 9). Así también los controles democráticos constituyen los mecanismos de disuasión y/ represión de excesos para garantía de la democracia (O'Donnell, 2004). El uso del control democrático incluye tres aplicaciones entre la obligación de transparentar, la obligatoriedad de dar razón sobre las decisiones y la disposición de sanciones (Schedler 2004, 12).

La literatura expresa algunas variantes del control democrático, entre las que conciernen para la entidad: el control vertical y el control horizontal (O'Donnell, 1998).

El control vertical comprende dos tipos: el control electoral, que como su nombre lo indica, refiere a la vigilancia de la efectividad de los funcionarios públicos y su sanción o premiación a través del ejercicio del voto electoral. El segundo tipo, que compete para la presente entidad, es el control social que alude al “mecanismo de control de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32). Este tipo de control tiene la facultad de en su ejercicio activar el control horizontal.

El control horizontal implica las acciones paraestatales que tienen el objetivo de prevenir, anular, reparar y castigar acciones o inacciones de otro agente estatal que ejerce acción ilícita sea bajo los supuestos de transgresión o de corrupción (O'Donnell 2004, 13). En otras palabras, comprende la vigilancia entre agencias estatales que se controlan y equilibran mutuamente. Dichas acciones pueden ir desde controles rutinarios hasta sanciones más coercitivas como juicios.

La operacionalización del resultado que argumenta el incremento de control social y horizontal se configura en que dicha mejora implica la apertura a actores sociales al acceso a la información oportuna y a la participación de los procesos políticos como ventaja para aprobar o denunciar el ejercicio público. De ahí que en sus atributos se considere las garantías que preste el Estado al acceso a la información, al cumplimiento del debido proceso normativo, así como la independencia entre los organismos de control y el ejecutivo.

Manifestaciones observables del Resultado:

Conforme a los atributos se establece cuatro tipos de manifestaciones observables conforme a la tipología NATO por:

Nodalidad: sistema de data abierta de la política sectorial. (P_{R1}).

Autoridad: gobierno promueve el cumplimiento del debido proceso de la normativa de transparencia energética (P_{R2}).

Tesoro: publicación oportuna de reportes financieros del sector de política (P_{R3}).

Organización: autonomía de las agencias de balance y control (P_{R4})

3. Selección de caso

La relación causal ambivalente entre transparencia y control democrático en la que no es posible postular una asociación positiva para todos los casos (Hood y Heald, 2006) exige una selección de caso que justifique la elección de caso típico positivo. La selección de caso en un estudio de tipo comprobación de teoría parte de la propia relación teórica entre el detonante y el resultado; y se ensambla desde una identificación básica de existencia de detonante y resultado (Schneider y Rohlfing, 2013). Es decir, a una población que comparta cierto criterio como universo se separan aquellos casos posibles de los no aplicables evaluando la presencia o ausencia de los atributos del detonante y del resultado.

Tabla 2.4. Selección de caso

		Membresía de conjunto nítido en el detonante: Adopción de transparencia energética como objetivo de política^a	
		+	-
Membresía de conjunto nítido en el resultado: Gobernanza de recursos petrolíferos	+	Casos típicos: México, Colombia, Perú, Trinidad y Tobago, Suriname	Casos irrelevantes: Brasil, Chile
	-	Casos desviantes: Guatemala	Casos individualmente irrelevantes: Ecuador, Argentina, Bolivia, Venezuela, Cuba

a X1: membresía a iniciativa de transparencia energética EITI y/o AGA

El estudio de adopción de transparencia energética como política pública vinculada causalmente con el índice de gobernanza de recursos petrolíferos tiene como universo de casos a los países productores de petróleo de América Latina (con reservas comprobadas de petróleo). La membresía en el detonante separa por positivo a los países que cumplen los atributos de membresía a iniciativa de transparencia energética EITI y/o AGA; y negativo a aquellos que no cumplen con todos los tres atributos de X. Por su parte, la membresía en el resultado denota positivo para aquellos países con un resultado mayor a 60 en la calificación del Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI por sus siglas en inglés) del año 2017 y negativo en caso de resultado menor a 60 en la calificación del índice internacional.

Como resultado de la tabla de doble entrada se genera la siguiente selección por suficiencia: casos individualmente irrelevantes al estudio por ausencia del detonante y del resultado son Ecuador, Argentina, Bolivia, Venezuela y Cuba; como casos irrelevantes por ausencia del resultado y la membresía en el detonante son Brasil y Chile: un caso desviante por membresía en el detonante y ausencia de resultado confiere al caso de Guatemala;⁷ y casos típicos por membresía tanto en detonante como resultado de Colombia, Perú, Trinidad y Tobago, Suriname y México.

La tipología de casos confiere fiabilidad de seleccionar México como caso para la corroboración empírica del mecanismo causal por el cual se vislumbrarán respuestas a la pregunta de ¿cuáles son los factores intermedios que determinan que la adopción de objetivos de transparencia desemboque en un incremento de controles democráticos? Para el desarrollo de la pregunta de investigación compete establecer un marco analítico, teórico y metodológico que confluyan a explicar de mejor manera la interrogante.

⁷ El caso desviante de Guatemala corrobora la afirmación de que la adopción de política de transparencia no necesariamente produce incremento de control democrático.

Capítulo 3

Contexto del mecanismo causal

1.1. La transparencia como problema de política pública

Si bien el diseño de la política pública de transparencia se sustenta en el derecho al acceso de la información, es de suma importancia romper con la idea de que acceso a la información y política de transparencia sean lo mismo. La política de transparencia no puede verse sintetizada en acceso a la información en la medida que el derecho a la información supone la existencia de información de libre acceso a la ciudadanía -independientemente del modo en que se haya elaborado-, la política implica el propósito razonado de actuar sobre la gestión de la información para su disposición pública (Merino, 2008). Con ello recalcar que la transparencia no constituye una mera revelación de documentos del gobierno, sino que comprende en si un valor organizacional y un acervo de acciones razonadas que como un recurso estratégico crean y administran la información pública.

Merino (2008, 241) brinda una definición sobre política de transparencia describiendo: “la política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización”.

La presente investigación le interesa la política de transparencia como la doctrina política que gira en torno a tres apuestas: 1. el gobierno opera en torno a reglas predecibles (a lo publicitado) 2. existe un sistema abierto de información del gobierno a los ciudadanos, y 3. presencia de acuerdos institucionales para prevenir secretismo y relaciones opacas entre el gobierno y sus satélites (Hood&Heald 2006, 14). Además, observa la política de transparencia desde su multidireccionalidad, donde puede ejercerse de manera jerárquica hacia abajo cuando el superior observa la conducta y resultados del subordinado. Hacia arriba, cuando los gobernantes pueden ser observados en su conducta y resultados. Hacia fuera, cuando el subordinado puede observar que sucede afuera de la organización. Hacia adentro, cuando agentes externos pueden observar lo que sucede dentro de la organización (Hood y Heald 2006, 12).

1.2. Política de transparencia en México

El interés de garantizar el derecho al acceso público de la información data a inicios de la década de los años 2000, a partir de promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la institucionalización del cuerpo regulador del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Posteriormente, en 2006 se llevó a cabo una reforma en materia constitucional sobre el derecho a la información en torno al criterio de máxima publicidad por el que se establece que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública” (López Ayllón, 2009).

Referente al sector de hidrocarburos, las disposiciones legales en temas de transparencia aluden a que toda información de carácter público sobre hidrocarburos debe estar disponible al acceso de la sociedad, en excepción de casos puntuales por razón de seguridad nacional, fiscal y/o industrial (De la Fuente, 2012). Dichas reservas extraordinarias serán avaladas por el criterio del órgano regulador de transparencia; el mismo que, debe velar por la solicitud de acceso a información que no se encuentre disponible en el portal web nacional de Acceso a la Información.

Tanto el derecho constitucional al acceso de información como la existencia de un órgano regulador son figuras de la transparencia en México que permanecen vigentes. No obstante, las evoluciones que las mismas han tenido son significativas, en gran medida debido a la reforma en materia de transparencia que acompañó el plan del reciente gobierno de Peña Nieto en el año 2014.

La reforma en materia de transparencia registra como ejes fundamentales: el fortalecimiento del derecho al acceso a la información pública, la ampliación de sujetos obligados a publicar información, la consolidación de un sistema ampliado a escala nacional de transparencia, el ensanchamiento de atribuciones del órgano garante de transparencia a nivel nacional y, por último, cabe citar la ampliación de sanciones en caso de incumplimiento de la ley (LGTAIP, 2014).

De allí que la reforma constitucional en materia de transparencia abre paso a la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2014 y modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

(LFTAIP) en 2016. Dichas configuraciones legislativas del gobierno de Peña Nieto comprendieron un cambio a nivel nacional en regulación del acceso a la información y a su vez configuraron la percepción internacional de México en materia de transparencia.

1.3. La transparencia en el sector extractivo mexicano

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) configuraron nuevas especificaciones para las actividades extractivas de México. La LGTAIP, en particular, designa un capítulo entero para materia extractiva. Dicha disposición legal establece la obligatoriedad del sector de hidrocarburos de transparentar la información de licitaciones, contratos, asignaciones y conexiones que establezca el Estado con privados, empresas estatales y/o subsidiarios en actividades extractivas. Además, la exigencia de publicar abiertamente las contraprestaciones y procedimientos que se lleven a cabo en la exploración y extracción de petróleo. No obstante, el reglamento no dispone explícitamente solicitud de transparencia a actividades de refinación, transporte y distribución del ingreso.

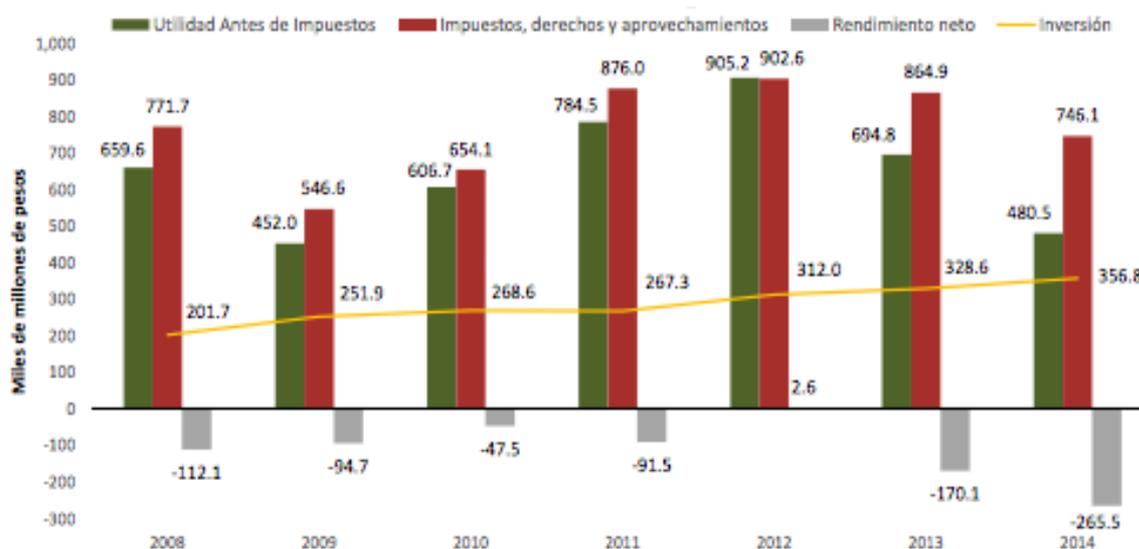
Por su parte, la LFTAIP abarca disposiciones adicionales sobre todo en asignación de zonas de exploración y explotación, pagos por derechos de exploración, explotación y utilidad compartida y pormenores del régimen fiscal de asignaciones y contratos. Además de manifestaciones de impacto ambiental como un requerimiento a publicar. Los reglamentos de la reforma de transparencia enfatizan en la competencia de los organismos de la Comisión Reguladora de la Energía (CRE), la Secretaría de Energía (SENER), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMPED) y la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente (ASEA) en las labores de rendición de cuentas.

Cabe mencionar que la reforma trajo consigo también una amplia crítica al ser considerada regresiva en materia de hidrocarburos puesto a que ciertas obligaciones de transparencia competentes a la gestión pública extractiva pueden verse suprimidas. Esta discusión corre en torno a la disposición legal de discernir cierta información como reservada o excepcional por razones de seguridad empresarial y económica y/o daño al interés público. Este postulado legal ha sido considerado como un limitante a la transparencia; es así que, se registran denuncias de inconstitucional al argumentar que disfraza la opacidad de información pública con criterio de “seguridad” (Milenio, 12 de febrero del 2016).

1.4. La Reforma Energética en México 2013

El régimen fiscal de Pemex la última década previa a la presidencia de Enrique Peña Nieto registra un rendimiento neto deficitario de la empresa, en la medida en que todos los años [con excepción de 2012] la utilidad previa a pagos de derechos e impuestos de hidrocarburos es menor a las cargas fiscales por derechos, impuestos y aprovechamientos. La ilustración N3.1 de los reportes fiscales de Pemex evidencia en rendimiento neto de la empresa pública.

Figura 3.1. Rendimiento Neto de Pemex (2005-2014)



Fuente: Miller y Ortega, 2016. Reforma energética y Nuevo Régimen Fiscal del Sector de Hidrocarburos. Dirección General de Finanzas. Instituto Blesario Domínguez

El gravamen fiscal de Pemex, como único participante de actividad extractiva en México, permitía al Estado extraer la totalidad de las rentas; no obstante, la empresa presentaba quiebre financiero constante. Esta situación de Pemex convertía a la entidad en una empresa poco competitiva al mercado. De allí, que el gobierno de Peña Nieto promulgue la reforma energética como tentativa solución.

Para el año 2014, el gobierno anuncia una reforma estructural de la gobernanza energética. Un cambio paradigmático que arrancó con las modificaciones de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, la creación de nueve leyes en materia de hidrocarburos y la modificación de 12 normas previas. En torno a todas las modificaciones expresadas, los cambios más representativos para el modelo de desarrollo son la eliminación sobre la restricción para que empresas privadas participen en contratos para la extracción de hidrocarburos (Art. 27 constitucional). Esto determina la eliminación de la facultad exclusiva del Estado en

actividades de exploración y explotación del crudo. Si bien la modificación no altera la prohibición de otorgar concesiones al ser estas reconocidas constitucionalmente como propiedad de la Nación; representa un cambio estructural para el modelo de desarrollo al permitir la entrega de contratos a empresas productivas del Estado (Pemex) y a privadas, a cambio de pagos por derechos de uso de los recursos. Adicionalmente, los cambios sobre la supresión de la exclusividad de Pemex en actividades de refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento de recursos abren paso a particulares a participar en dichas actividades bajo la tutela del Estado (Art. 28) y elaboran un nuevo horizonte organizacional para el modelo de desarrollo.

Entre las reformas implementadas en el gobierno de Peña Nieto, la reforma para el sector energético, supuso una de las modificaciones más representativas y paradigmáticas. No obstante, el proceso de negociación, debate y aprobación que la reforma comprendió fue sumamente limitado. La propuesta mercado-céntrica la conformaron los partidos Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y sobre todo el apoyo por el partido en poder Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los partidos mencionados respaldados por el Ejecutivo, levantaron la apuesta por la modificación el 12 de agosto del 2013, la misma fue discutida en el legislativo a puerta cerrada y el 11 de diciembre del mismo año fue aprobada por el Senado, la aprobación por la Cámara de Diputados tomaría un día más y finalmente en un tiempo récord, el 20 de diciembre se promulga oficialmente en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

2. Temporalidad

Las últimas dos décadas conforman un periodo de importantes cambios en materia de transparencia en México. No obstante, la campaña política y establecimiento del gobierno de Peña Nieto supuso la conformación de un paquete de reformas estructurales para México (véase portal Reformas en Acción reformas.gob.mx) que supusieron macro modificaciones para la política de transparencia y la política energética del país.

Del Tronco (2018) en su estudio comparado de la reforma energética y educativa de México establece que las modificaciones políticas de Peña Nieto conforman cambios de tercer orden acorde a la teoría de Peter Hall (1993). Esta sugerencia la argumenta en la medida que se hacen referencia a cambios sustanciales de los objetivos de política pública de la gestión. El

caso de la política energética comprende una reforma estructural de un vuelco de un modelo de gobernanza de recursos centrada en el Estado a un modelo de negocios petrolero centrada en el mercado.

Estas macro configuraciones de la reforma energética y de las nuevas configuraciones de la política de transparencia generadas en el gobierno de Peña Nieto confieren la temporalidad oportuna de estudiar el caso en el rango de gestión gubernamental del 2014 a 2018 en la política mexicana.

3. Evidencias encontradas a cada observación empírica esperada

3.1 Entidad Detonante: adopción de objetivos de política

El detonante establece la hipótesis de que el gobierno adopta objetivos de transparencia energética (H_D), para evidenciarlo en la praxis el rastreo de procesos empleado en este ejercicio plantea observaciones empíricas esperadas para cada uno de los cuatro referentes instrumentales de la NATO. A continuación, se detalla las evidencias encontradas por cada test generado:

Nodalidad:

En cuanto a nodalidad se espera encontrar que el gobierno genere propaganda oficial explícita sobre objetivos de transparencia en el sector energético (P_{DI}). La evidencia encontrada indica dos principales registros del gobierno mexicano en ratificación de compromisos internacionales de transparencia energética. La primera evidencia comprende la adhesión a los compromisos como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde el año 2011; y el segundo registro consiste en la solicitud de membresía a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

1. Membresía en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

México conforma la iniciativa internacional Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde el año 2011 como actividad paralela al compromiso anunciado por el presidente Enrique Peña Nieto en el pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 69, en septiembre del 2014 en la Sede de Nueva York que explícitamente manifestó:

México recibe con gran responsabilidad la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto y reitera su compromiso con la promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción y

el empoderamiento de la ciudadanía (Peña Nieto, 25 de septiembre del 2014, Noticias Excélsior).

Este discurso promulgado por Peña Nieto evidencia una voluntad política explícita y oficial al ser expresada en una asamblea internacional y darse de la mano de una adjudicación a iniciativa y proyecto de índole sistémico. De allí que, se cumpla el requisito de voluntad política en la adopción de objetivos expresados por March y Olsen (2006) en la teoría de diseño neoinstitucional de políticas públicas.

México además de ser miembro de la iniciativa conforma parte del Comité Promotor en las actividades de supervisión de los avances del proyecto conjuntamente con Estados Unidos, Indonesia, Filipinas, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. Los miembros del AGA aceptan participar de compromisos medibles para avanzar en materia de transparencia en sus políticas públicas; además de garantizar participación ciudadana y expresar esfuerzos significativos en la lucha contra la corrupción y robustecimiento de nuevas tecnologías de información pública.

En el caso mexicano la iniciativa se robusteció en su primer año con 36 compromisos en materia de transparencia —para el año actual 2018 México cuenta con 67 compromisos en marcha — los cuales recopilan propuestas de la sociedad civil y de la administración pública y asigna dependencias a cargo de ejecución y fechas límite de cumplimiento (Portal Web Open Government Partnership). Fundar, organización de la sociedad civil partícipe de la iniciativa con el gobierno mexicano reconoció al AGA como una plataforma que permite una nueva configuración de las interacciones sociedad-gobierno a favor de la transparencia (Haydeé Pérez en Fundar 2016, 2).

En materia de hidrocarburos la iniciativa AGA comprende el compromiso número 22 “Petróleo en Beneficio de Todos” el cual prevé la instrumentación de mecanismos de gobierno abierto y publicación de información pública y el compromiso de creación de un grupo de trabajo con representantes de entidades implicadas y sociedad civil. El compromiso número 22 manifiesta la disponibilidad técnica y presupuestaria para asumir el objetivo de política, además de generar especificaciones sobre las entidades responsables. Esta particularidad del compromiso permite evidenciar que los formuladores de política expresan viabilidad organizativa y técnica en la adopción de objetivos de transparencia como

corroboración de los atributos conceptuales atribuidos a la puesta en agenda de objetivos de política (Ackerman, 2007).

Además de la adhesión a compromisos de transparencia en torno a la membresía del AGA, México expresa oficialmente su interés por la responsabilidad pública en el área de hidrocarburos en otras iniciativas internacionales anotado a continuación.

2. La adhesión y ratificación del gobierno mexicano a compromisos internacionales de transparencia energética conforme a la solicitud de membresía a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) el 1 de septiembre del 2017.

Como medida de cumplimiento del compromiso número 26 del AGA México establece su adhesión a la EITI al reconocer la necesidad de transparentar los sectores extractivos desde datos de producción, ingresos, narración de contratos y beneficiarios reales, como otras tantas actividades que el estándar es reconocido por supervisar. El 6 de enero de 2015 en la reunión del Diálogo Económico de Alto Nivel de México con los Estados Unidos, el presidente Enrique Peña Nieto expuso una declaración pública de su intención de ser miembro del EITI. Este manifiesto público se repite el 23 de noviembre del mismo año en el Foro de “Implementación de la Reforma Energética en Hidrocarburos. Nuevo Ecosistema, Seguridad Industrial, Sustentabilidad y Transparencia”.

No obstante, la formalización de compromiso del gobierno mexicano de solicitar membresía a la EITI se manifiesta dos años después de que el presidente lo declare públicamente, debido a que, el estándar EITI exige una amplia serie de medidas y requerimientos para que un país sea candidato a una solicitud de membresía. Los requisitos para ser país solicitante a la EITI comprenden el cumplimiento de los estándares 1.1 al 1.5 del Estándar EITI 2016 (págs. 11; 14-17) los cuales están relacionados con el compromiso del gobierno (1.1), el compromiso de las empresas (1.2), el compromiso de la sociedad civil (1.3), el establecimiento del grupo de multipartícipes (1.4) y la definición del plan de trabajo del EITI (1.5).

El gobierno de México efectúa todos los estándares para aplicación a membresía y el primero de septiembre del 2017 envía el Formulario de Solicitud de Candidatura a EITI; un mes después, EITI recepta exitosamente la solicitud convirtiendo a México en miembro candidato a cumplimiento del estándar internacional. En esta adhesión del país cabe señalar la

Declaración Oficial de Principios EITI celebrada por el gobierno en la que las partes que conforman la iniciativa aceptan y se suscriben a los principios, requisitos, marco de validación, protocolo sobre la participación de la sociedad civil, suscripción a la política de apertura EITI y al código de conducta como también a las directrices de grupos constituyentes de la EITI.

Si bien el manifiesto de objetivos de transparencia energética por parte del gobierno mexicano es inequívocamente explícito en el AGA, la alta demanda de requisitos y formalidades para adhesión a la EITI ratifica la indudable adopción de objetivos de transparencia en el sector extractivo por parte del gobierno de Peña Nieto.

Autoridad

Por autoridad se espera encontrar que el gobierno genere reformas legales que promuevan objetivos de transparencia energética (P_{D2}). Para esta sección de instrumentos legales, el Diario Oficial de Federación registra dos principales modificaciones en la adopción de nuevos objetivos; la primera en materia de transparencia transversal a todas las políticas públicas de México y la segunda como una enmienda puntual a la transparencia del sector energético como se describe a continuación:

1. Reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política Mexicana en materia de transparencia

Si bien, las reformas legales que han abordado la transparencia en México no constituyen un acontecimiento actual y datan a 1977; en esta temporalidad el pronunciamiento de la transparencia se la manejó como una cualidad deseable para lo político (Ackerman 2007, 15). No es hasta la década de los noventa, en un marco de consolidación de un Estado de Derecho, que inicia el reconocimiento de la transparencia como un marco de ejercicio, permitiendo para el inicio de los años 2000 recurrir a la transparencia como una política pública y establecer objetivos de transparencia y acceso a la información en el sistema administrativo y cuerpo legal del Estado (Merino 2008, 246). No obstante, el presente mecanismo adopta una temporalidad más temprana al año 2014 al tomar en cuenta las reformas estructurales para el sector energético y de política de transparencia a mando del presidente Peña Nieto.

La Gaceta Parlamentaria de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, año XVII, expide el 26 de noviembre de 2013 el Decreto 3914-II por el se reforman y adicionan diversas

disposiciones de la Constitución Política en materia de transparencia. Este decreto es implementado a la carta constitucional y publicado oficialmente el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, esta celebración legal constituye uno de los ejes de reformas planteadas por Peña Nieto en su mandato. Las modificaciones legislativas pueden condensarse en tres principales ejes:

El primer eje corresponde a la ampliación del elenco de sujetos obligados en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos. Entre estas modificaciones legislativas cabe mencionar reconfiguraciones a disposiciones del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública del Artículo 6 [se reforman las fracciones I, IV y V y se adiciona una fracción VIII] que establecen que “toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional” (Decreto 3914-II)

El segundo eje de configuraciones concierne a la ampliación de atribuciones a la institución garante de la transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI para 2014). Estas configuraciones modificarán la dinámica federal de seguimiento de obligaciones de transparencia a un sistema unificado nacional.

Por último, el tercer eje de modificaciones a la constitución alude a ampliación de la gama de sanciones sobre el incumplimiento de la ley en materia de transparencia y publicaciones de información pública, así como también incentiva a nivel federal, local y municipal de generar mecanismos y procedimientos de acceso a la información pública.

2. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Energía, revisión de disposiciones en componente de transparencia en hidrocarburos.

La reforma constitucional en materia energética comprendió cambios para diversos ámbitos de la política de extracción de hidrocarburos, en cuanto a transparencia energética— materia

que concierne para el presente mecanismo— la reforma editó el Art. 28 de la Constitución tanto en párrafos integrantes del texto principal del artículo como en transitorios a la ley. Los cambios legales en transparencia energética reforman el párrafo ocho del Art.28 sobre la conformación de órganos reguladores de transparencia y 21 transitorios respecto a disposiciones publicación y transparencia aplicables a contratos de exploración y extracción, asignaciones y distribuciones, contraprestaciones, sujetos de obligación, auditorías, obligaciones de transparencia para fondos de reserva de rentas y fideicomisos, entre otras disposiciones en materia de cumplimiento de transparencia (véase Decreto 3789 DOF: 20/12/2013).

Tesoro

La adopción de nuevos objetivos de política se gesta en torno a la manifestación explícita del gobierno de reglas predecibles; en donde dichas reglas, aluden a la manera en la que el gobierno aborda un problema público (March y Oslen, 2006). De allí la importancia de señalar el modelo de desarrollo económico del caso de estudio para el rastreo de evidencias de tesoro.

Dado a que el modelo de desarrollo configurará el proceso y tipo de selección de instrumentos de tesoro en torno a objetivos de política. El presente estudio de transparencia energética, por instrumentos de tesoro del detonante espera encontrar que el gobierno anuncie una reforma económica conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (PD₃).

La gobernanza energética mexicana de 2014 vislumbró el anuncio de una transformación en torno a una reforma estructural del sector. Respaldado en modificaciones constitucionales, el gobierno deja atrás la nacionalización petrolera que gobernaba desde 1938 e instituye la reforma energética como un vuelco del servicio público a un modelo de negocios petrolero. La transformación radica en la eliminación de restricciones para que empresas privadas participen en contratos para la extracción de hidrocarburos, sumada a un acervo de modificaciones que dan a luz la disposición del gobierno a una gobernanza de recursos orientada al mercado con propósitos de apertura y atracción de inversiones, modernización y gobierno descentralizado de los recursos. Dicha reforma energética evidencia el funcionamiento y rumbo del modelo resultante a partir del siguiente instrumento de tesoro: La Estrategia Nacional de Energía 2014-2028 (ENE): identifica los objetivos en materia energética post reforma y brinda una propuesta de las políticas públicas necesarias para su

cumplimiento. La ENE no representa un documento vinculante ni impositivo, sino un ejercicio incluyente que se alinea a las condiciones sugeridas por la reforma y a las disposiciones de las leyes secundarias energéticas.

El documento oficial de la estrategia energética brinda un diagnóstico de los indicadores estratégicos del sector de hidrocarburos y a partir de una descripción del “campo abierto a cambios” que otorgan las reformas legales, vislumbra un nuevo horizonte energético a partir de un plan piloto de instrumentación de la reforma para elaboración de una política energética abierta al mercado.

Organización

En el detonante, por instrumento de organización se espera encontrar que los objetivos de transparencia energética sean expresados para la organización de la administración pública del sector P_{D4}. Dicha observación esperada se la halla en las atribuciones otorgadas al órgano garante de transparencia de las actividades públicas mexicanas.

La dotación de autonomía a la institución garante de la transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), como órgano independiente de cualquier ente político o privado y la ampliación de sus atribuciones que para el año 2014 transforman al organismo en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Este cambio evidencia el fortalecimiento de la política de transparencia en la administración pública al desvincular al órgano garante IFAI de la administración pública federal y fortalecer los controles.

Así mismo inmuniza al IFAI de estar sujeto a presiones políticas o de índole presupuestario en sus gestiones. Esta resolución permite al órgano establecerse como imparcial ante sus resoluciones, sin vinculación a ningún tipo de consigna directa o indirecta de otras autoridades. Así también, la autonomía constitucional faculta al IFAI denunciar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de cualquier índole sea federal, estatal o incluso internacional (ejemplos tratados internacionales adoptados por México) estrictamente en materia de transparencia. Por último, señalar que la reforma otorga a su vez carácter vinculante, definitivo e inatacable a las resoluciones emitidas por el IFAI.

Formalización bayesiana

Las evidencias encontradas para el detonante del mecanismo causal muestran que para todos los instrumentos de la NATO se obtuvo un test positivo en la medida que:

Por nodalidad la adhesión del gobierno mexicano a las iniciativas de transparencia internacional AGA y a la EITI confirman la existencia de una publicación explícita sobre la promoción del gobierno de objetivos de transparencia en el sector energético. Cuanto a las reformas se evidencia la promoción de objetivos de transparencia energética a través de las reformas constitucionales a diversas disposiciones en materia de transparencia, y en transparencia energética, específicamente. Por el instrumento de tesoro, la Estrategia Nacional de Energía 2014-2028 (ENE) dio marcha a la reforma estructural de la gobernanza energética mexicana hacia un modelo de desarrollo orientado al mercado. Para finalizar, los objetivos de transparencia son expresados para la organización de la administración pública en la ampliación de atribuciones y autonomía otorgada al órgano regulador de transparencia INAI.

Como ejercicio cuantitativo, el análisis bayesiano otorga un porcentaje de probabilidad de que las evidencias encontradas confirmen la hipótesis planteada para cada entidad del mecanismo causal. Para el detonante, la formalización bayesiana otorga un valor probatorio de que el gobierno mexicano ha adoptado objetivos de transparencia energética (H_B). A continuación, la Tabla N 3.1 expresa los valores por cada instrumento:

Tabla 3.1 Valor probatorio de HD

Test	Resultado del test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
Nodalidad	Positivo	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
Autoridad	Positivo	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
Tesoro	Positivo	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
Organización	Positivo	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

La tabla resume que la probabilidad de que la hipótesis sea cierta o falsa inicia con un porcentaje equitativo de 50 para cada opción. Posterior al ejercicio de evidencias probatorias por instrumento el nivel de confianza de la hipótesis del 50% aumenta por cada test positivo hasta alcanzar un nivel de confianza posterior de 99% de probabilidad de que la hipótesis H_D se cumpla.

3.2. Entidad A: Formulación de nueva política pública

La entidad A pertinente a la formulación de políticas establece la hipótesis de que el gobierno formula una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (H_A), para evidenciarlo en la práctica el rastreo de procesos genera observaciones empíricas esperadas para cada uno de los instrumentos de la matriz NATO. A continuación, se pormenoriza las evidencias encontradas:

Nodalidad

Por nodalidad se espera exponer un cambio en la planeación sectorial en materia de transparencia de la política petrolera (P_{A1}). Para esta sección del mecanismo se expresa evidencias en los siguientes instrumentos:

1. Plan Nacional de Desarrollo de México (2012- 2018)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el eje articulador de las políticas públicas que implementa el gobierno federal. El PND se guía en el paradigma de desarrollo coherente a la orientación publicitada— gobernanza de recursos orientada al mercado— para alcanzar objetivos establecidos por la administración pública. El PND comprende cinco metas nacionales para el desarrollo y para cada meta se asignan estrategias transversales.

En materia de transparencia energética compete la meta nacional denominada “Un México Próspero”, que en conformidad con extracción de hidrocarburos establece los objetivos 4.6.1 del programa. El plan implanta la necesidad de ampliar la capacidad del Estado Mexicano en la exploración y producción de crudo, además del fortalecimiento de la capacidad empresarial de ejecución extractiva de Petróleos Mexicanos. El PND indica que el incremento de obtención de crudo y de rentas arranca desde de las modificaciones del marco institucional a las líneas de acción de la reforma energética que promuevan mayores niveles de inversión y competitividad en el sector.

Además, cabe citar la línea de acción 1.13 de fortalecimiento de la autonomía de gestión de Petróleos Mexicanos, bajo prácticas de gobierno corporativo como actividades de un modelo de desarrollo que se inclina a la desregularización y a las cooperaciones público-privado. Por último, anotar que el Sistema Nacional de Planeación Democrática conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exhortan al seguimiento de medidas de

transparencia y rendición de cuentas como líneas de acción requeridas para el fortalecimiento de la producción extractiva.

2. Programa Sectorial de Energía, DOF 13-12-2013

Persiguiendo los lineamientos del PND, el Programa Sectorial de Energía constituye el documento oficial de estrategias y líneas de acción del sistema nacional de planeación en materia energética. Como instrumento sirve de guía para el cumplimiento de objetivos de política y de lineamientos de acción para la administración pública, además de otorgar a la ciudadanía una herramienta informativa de propuestas del gobierno.

En materia de transparencia energética compete anotar la Estrategia 2.4 del Programa Sectorial de Energía que expresa el objetivo de modificar el marco normativo para el desarrollo eficiente de mecanismos de transparencia. El documento oficial de planeación sectorial también incorpora una sección dedicada al programa de transparencia energética como parte de los “Programas del Plan Nacional de Desarrollo”. Transparencia consiste en un programa de acceso a la información y publicación de documentos, indicadores y reportes presupuestarios a través de la pág. web de Infomex y la SENER.

Autoridad

Por autoridad de la entidad A, se espera hallar un cambio en la regulación sectorial de transparencia en materia energética (PA2). Dicha observación esperada por la entidad es ampliamente identificada en la modificación de la legislación secundaria.

Posterior a las reformas constitucionales del paquete de reformas nacionales de Peña Nieto, entre las cuales se modificaron las disposiciones en materia de transparencia y en materia energética, se introdujeron cambios a nivel sectorial. Dichos cambios internos a la política se evidencian en las configuraciones de la legislación secundaria. En cuanto a la transparencia energética, las modificaciones incluyen a la Ley de Hidrocarburos arreglos de orientación al mercado bajo principios de libre acceso, competencia y transparencia. En materia de transparencia, el capítulo II de la Transparencia y el Combate a la Corrupción incorpora funciones y deberes de los organismos de control, detalle de obligaciones de publicación de información, reglas de procedimientos de licitación y contratación transparente tanto en actividades de exploración como explotación y lineamientos de sanciones frente a

incumplimiento premeditado de la norma (Véase Art. del 85 al 94 de la Ley de Hidrocarburos).

Sumado a este instrumento legal, en garantías de la transparencia energética se establecieron instrumentos normativos para seguimiento de cumplimiento del debido proceso. El caso más clave es la aprobación en 2015 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. El objetivo de este ordenamiento es delimitar los delitos y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, así como establecer medidas necesarias para prevención de comisión de los mismos o suspender sus efectos. Esta nueva normativa endureció las penas por sustracción ilegal de crudo y apropiación ilegal de rentas como medida de disuasión.

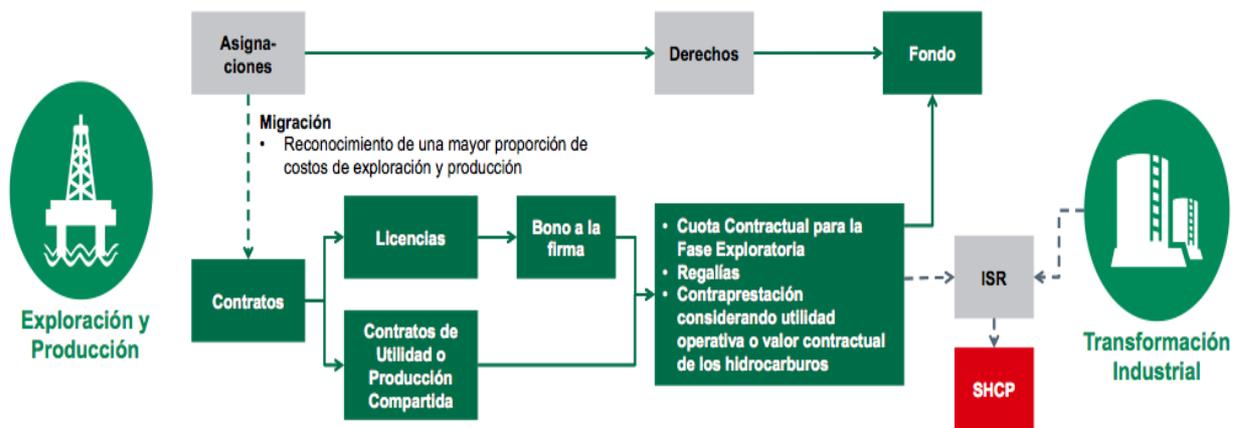
Tesoro

En la formulación de una política transparente por instrumento de tesoro se espera hallar un cambio de régimen fiscal petrolero conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (PA3).

La propuesta ganadora de la coalición mercado céntrica conllevó un cambio profundo en la estructura y operación de actividades extractiva en hidrocarburos de México. La participación de compañías privadas en las actividades petroleras sumada la configuración de Pemex como Empresa Productiva del Estado fueron motores determinantes de un cambio del régimen fiscal del sector de política. Cabe citar que el cambio del régimen fiscal convino no únicamente por el peso de las rentas públicas como contribuciones al erario nacional —el porcentaje de contribución de las rentas petroleras al PIB para el 2013 fue de 6.07% — sino también, como medida administrativa de solución al contexto deficitario de la empresa.

La forma en que se realicen las actividades de exploración y explotación de petróleo definen el tipo de captación de ingresos del Estado. La reforma fiscal de 2014 transformó la modalidad operativa del sector y estableció un régimen fiscal diferenciado en torno a dos figuras de actividad petrolera: asignaciones y contratos. El instrumento de tesoro que evidencia la reforma fiscal es la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, documento legal en el que se detalla los pormenores fiscales por asignación y contrato.

Figura 3.2. Estructura Nuevo Régimen Fiscal



Fuente: Informe de Operación Interna Portal web Pemex, septiembre 2014

Por asignación el Estado recibe los derechos e impuestos detallados por la ley, incluyendo el impuesto a la renta. Este tipo de figura legal solo puede ser otorgada a la Empresa Productiva del Estado, es decir en el caso de hidrocarburos mexicanos es exclusiva para Pemex. Por su parte, en las actividades por concepto de contrato, el Estado percibe contraprestaciones e impuestos establecidos en la ley, sumado el impuesto a la renta. Cabe citar que existen contratos por tipo de licencia, de utilidad compartida, de producción compartida y de servicios (Clavellina y Ortega 2015, 18).

A partir de esta modificación, Pemex deja de tener a su cargo la totalidad de las actividades relativas a la industria petrolera. En su lugar, Pemex ejercerá sus actividades en competencia con empresas privadas en la licitación de contratos y con exclusividad de las zonas petroleras otorgadas por la SENER en el caso de las asignaciones. Esta modalidad de contratación, que otorga apertura a la participación de empresas privadas señala la tendencia a un modelo de desarrollo orientado al mercado.

Concerniente a la transparencia del tesoro, la Ley de Ingresos de Hidrocarburos asigna un capítulo completo, Título cinco, sobre las obligaciones del Fondo Mexicano del Petróleo y la Secretaría de hacer pública las cuentas petroleras mensualmente por medios electrónicos y mantener actualizada la información. Además de especificaciones sobre envío de informes presupuestales y de beneficiarios reales.

Organización

En cuanto al instrumento de organización, en la formulación de una política petrolera transparente se espera encontrar en el área administrativa un cambio a sistema de organización horizontal conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (PA4). Este instrumento se evidencia a cabalidad en la transformación de la empresa petrolera Pemex a Empresa Productiva del Estado (EPE), figura corporativa que le faculta a la empresa, legalmente, la potestad de ejercer autonomía de gestión del consejo administrativo, así como también, autonomía operativa y técnica.

De conformidad con el tercer artículo transitorio de la constitución y con la Ley de Petróleos Mexicanos, Pemex transforma su figura legal a Empresa Productiva del Estado (EPE). Esta configuración le otorga a Pemex una estructura netamente empresarial que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión. Si bien las EPE son entes de propiedad exclusiva del gobierno federal, estas tienen un marco jurídico propio —de derecho civil y mercantil— a diferencia de las entidades paraestatales. Con ello se comprende que Pemex como EPE adquiere una figura legal de persona moral de derecho público, bajo propiedad del gobierno federal.

La modificación de Pemex comprende la reorganización corporativa de la empresa en subdivisiones de dos organismos subsidiarios: una Empresa Subsidiaria de Exploración y Producción y otra Empresa Subsidiaria de Transformación Industrial que ejerce de las actividades de refinación, Pemex-gas, petroquímica básica y Pemex petroquímica.

El tema de gobierno corporativo sugiere una medida de cambios regulatorios a las empresas públicas para mejorar la transparencia. Esta apuesta por la buena gobernanza surge inicialmente en Estados Unidos con la ley Sarbanes Oxley como respuesta a sucesos de fraudes contables. La principal medida comprende la garantía de independencia de los órganos auditores y la publicación de información financiera como obligaciones de los consejos de administración y auditoría. Este modelo de gobierno fue adaptado por el gobierno mexicano a través de la Ley del Mercado de Valores instituida en el año 2005 conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado.

Pemex es administrado y regulado por el Consejo de Administración y un Director General, este órgano conforme a la Ley de Petróleos Mexicanos, art. 15, está integrado diez integrantes: titulares del SENER, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tres

consejeros federales y cinco consejeros independientes ratificados por el senado. Al regular una entidad EPE el Consejo de Administración no está regido por la legislación y normativa aplicable a servidores públicos, por su parte es la Ley de Petróleos Mexicanos la que describe las obligaciones y sanciones de incumplimiento para el Consejo (Véase Art. 13 de la Ley).

Esta condición de autonomía a la normativa de control público de Pemex pudiese suponer un riesgo a la transparencia, puesto a que la empresa desde un control normativo netamente interno podría ejercer un papel de juez y parte a la hora de auditar responsabilidades y fallas de gestión. Fortuitamente, en Pemex como EPE cuenta con otros niveles de supervisión y auditoría por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —órgano independiente del Ejecutivo— para el control fiscal y la Secretaría de la Función Pública como vigilante de conductas irregulares.

En cuanto a la publicación de información, la nueva figura legal de Pemex acorde a la Ley está sujeta a la obligación de publicación de los procesos de licitación y contratación; para procesos posteriores de la actividad petrolera rige la legislación mercantil. Este aspecto puede considerarse una limitación de transparencia puesto a que documentos contractuales fuera del ámbito normativo de transparencia pública y al uso discrecional de reservas de seguridad comercial.

Formalización bayesiana

Un recorrido por los cuatro instrumentos de la NATO para la Entidad A del mecanismo causal expone que para todos los instrumentos se halló la evidencia esperada por test. Esto indica un resultado positivo para todos los tests en la medida que:

Por nodalidad el Plan Nacional de Desarrollo de México conjuntamente con el Programa Sectorial de Energía denotan un cambio en la planeación sectorial hacia una reforma energética con nuevos lineamientos en transparencia. En el marco normativo, las adiciones de disposiciones de transparencia y combate a la corrupción a la Ley de Hidrocarburos y el dictamen de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos evidencian los cambios en la regulación de la política energética en materia de transparencia hacia una instrumentalización legal que a través del detalle de obligaciones de publicación de información y endurecimiento de penas por incumplimiento buscan disuadir la corrupción.

Por el instrumento de tesoro, la Ley de Hidrocarburos establece un régimen fiscal diferenciado que da apertura en las licitaciones petroleras a las contrataciones privadas, este cambio normativo evidencia una reforma del régimen fiscal petrolero conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado. Por último, al nivel del sistema organizacional se evidencia un cambio a estructura horizontal con la nueva naturaleza jurídica de Pemex como Empresa Productiva del Estado en un enfoque de gobierno corporativo.

A partir de los resultados de tests se aplica la formalización bayesiana para argumentar cuantitativamente el porcentaje de probabilidad de que las evidencias encontradas confirmen la hipótesis de que en el estudio de caso el gobierno ha formulado una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (H_A). A continuación, la Tabla N 3.2. expresa los resultados obtenidos:

1. Tabla 3.2. Valor probatorio de H_A

Test	Resultado del test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
Nodalidad	Positivo	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
Autoridad	Positivo	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
Tesoro	Positivo	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
Organización	Positivo	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

La tabla resume que previo a ejercicio de evidencias probatorias por instrumento el nivel de confianza de la hipótesis es del 50% el cual experimenta un fuerte incremento con los cuatro tests positivos a un nivel de confianza posterior de 99% de probabilidad de que la hipótesis H_A se cumpla.

3.3. Entidad B: Cambio en la coordinación intersectorial

La entidad B pertinente al cambio del sistema institucional establece la hipótesis de que el gobierno adapta la nueva política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional (H_B). Para evidenciarlo en la práctica, el rastreo de los instrumentos NATO genera evidencias empíricas en torno a la operacionalización teórica. A continuación, se detalla las evidencias encontradas por cada test generado:

Nodalidad

Por nodalidad se espera encontrar una mimesis en la planeación sectorial petrolera con estándares de transparencia internacional. (P_{B1}). México ha demostrado acciones de homogenización y adaptación de estándares internacionales de transparencia con diversos organismos entre los que podemos nombrar la AGA, EITI, Agencia Internacional de Energía y la Comisión de Valores de los Estados Unidos de América, la Securities and Exchange Commission (SEC).

Si bien el sector de hidrocarburos ha mantenido acuerdos y labores conjuntas con la Agencia Internacional de Energía y la SEC, dichas actividades coordinadas han consistido mayormente acciones de consejería y regulación externa respectivamente. La existencia per sé de una planeación conjunta como serie de compromisos anexadas a la agenda sectorial para el cumplimiento de estándares de transparencia se la evidencia en la participación conjunta del gobierno mexicano con las instituciones EITI y AGA. De ahí que para instrumento de nodalidad se toma en cuenta la planeación interinstitucional con ambos organismos detallada a continuación:

1. Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), México 2013- 2015

En el plan de Acción de la AGA, México formula líneas de acción para promover objetivos de transparencia para diversos sectores de política, entre ellos la gobernanza de recursos naturales. La elaboración del Plan de Acción comprende en sí mismo un espacio de participación puesto a que su negociación se realiza en un proceso abierto entre sociedad civil, funcionarios públicos, empresarios y expertos. Para la formulación del plan de acción 2013-2015, se establecieron dos compromisos puntuales (compromiso 22 y 26) para la política petrolera. Sin embargo, la última planificación AGA 2016-2018 no integra compromisos para el sector de hidrocarburos. Cabe señalar que el portal del AGA no se anuncia en el tema; no obstante, los compromisos y avances del plan previo ameritan ser discutidos.

“Petróleo para todos” del Plan de Acción AGA 2013-2015 incorpora los principios de Gobierno Abierto en el sector de hidrocarburos a través de compromisos que el país signatario califica a cumplirlo en el tiempo establecido por el AGA. Las tareas o acciones para emprender el objetivo de transparentar la política petrolera involucran: la publicación en la web de investigaciones contratadas, la creación de un grupo de control de acceso a la

información de licitación, contratación y ejecución (conformado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, alta dirección de Petróleos Mexicanos, Secretaría de Energía, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de la Función Pública y sociedad civil) y la creación de mecanismos internos de captación de quejas y solicitudes de la ciudadanía.

La institución pública que se responsabilizó del compromiso 22 del AGA fue la SENER, con las asesorías de Fundar, Transparencia Mexicana y Gestión Social y Cooperación, A.C. GESOC como representantes de la sociedad civil. El compromiso fue evaluado para su fecha límite de cumplimiento a finales de octubre del 2015 tanto por parte de los responsables como corresponsables, como por el Secretariado Técnica Tripartista de la AGA.

2. Plan de Trabajo EITI México

La implementación de un Plan de Trabajo EITI conforma uno de los requisitos para que el país solicitante acceda al estatus de candidato EITI. El plan de trabajo se debe regir al cumplimiento del Estándar 1.5 del reglamento Estándar EITI 2016 para países implementadores. Este instrumento de la EITI constituye un cambio en la formulación de la política de hidrocarburos puesto a que exige la adopción de principios del EITI y la inserción de regulaciones en la política para fomentar el cumplimiento exhaustivo de los Informes EITI y la aplicación de estándares elevados de transparencia (primer inciso del Estándar 1.5). Además de descripción del calendario de actividades, formas de financiamiento y organización y descripción de posibles restricciones de capacidades estatales para transparentar la política.

A diferencia de los compromisos de la AGA que comprenden actividades puntuales de propuestas de la sociedad civil y funcionarios públicos, plan EITI constituye un ejercicio macro que involucra todas las facetas y actividades de la política. Este alcance macro de EITI puede sintetizarse al cumplimiento de estándares a los siete sectores: 1 supervisión de cumplimiento por parte del grupo multipartes, 2 marco legal e institucional, 3 exploración y producción, 4 recaudación de ingresos, 5 distribución de ingresos, 6 gasto social y económico y 7 resultados e impacto (debate público).

Autoridad

Por instrumento de autoridad de la entidad B se espera encontrar un cambio en la regulación intersectorial en materia de transparencia energética (P_{B2}), para este nivel se evidencia una coordinación intersectorial entre los instrumentos legales de la política de transparencia y el marco legal de la política energética, específicamente sobre la formulación y aprobación de la Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

La reforma más actual en materia de transparencia y acceso a la información en México fue introducida en el año 2014 en gran medida por la sociedad civil en mutua acción con actores políticos. En materia de transparencia la reforma constitucional se materializó con la creación de la nueva ley la Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las modificaciones a las leyes federales.

Esta nueva ley de transparencia se configura de manera transversal para todas las políticas sectoriales y concerniente al sector energético, la coordinación intersectorial evidencia modificaciones a la legislación de transparencia a lo largo de un apartado específico para sujetos obligados del sector de hidrocarburos. Las obligaciones de los sujetos comprenden la principal responsabilidad garantizar la máxima transparencia de la información sobre contratos, asignaciones, autorizaciones y otras alianzas que se establezcan entre empresas productivas del Estado, particulares, subsidiarias y filiales (Capítulo V y transitorios de la LGTAIP). Dicha información debe garantizarse en medios de difusión accesible a consulta pública. Cabe anotar que la LGTAIP precisa las obligaciones en torno a las actividades de exploración y extracción de petróleo; sin embargo, no señala deberes de transparencia en actividades de refinación, petroquímica o transporte.

Tesoro

La materialización de la reforma energética en el área presupuestaria de la política petrolera se vería dada desde una homogenización fiscal de las estructuras presupuestarias del sector de política con los estándares internacionales de transparencia. El isomorfismo institucional a nivel de instrumento de tesoro se evidenciaría en la contemplación de estructuras institucionales propuestas por las organizaciones internacionales de transparencia en el manejo fiscal de la política sectorial.

Los organismos internacionales de transparencia energética más influyentes AGA, EITI, NRGI y las recomendaciones de Transparencia Internacional conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial exhortan la erradicación del monopolio estatal en las asignaciones petroleras y la desconcentración de contratos de producción para la promoción de transparencia. La ecuación de la disciplina del mercado como mecanismo de mejora de rendición de cuentas establece que las lógicas de competitividad, la desregulación de los procedimientos gubernamentales, las subcontrataciones y la flexibilización normativa de los mercados funcionan como un método eficaz de rendición de cuentas ya que la mercantilización entrega a la sociedad actividades importantes de control y vigilancia que prevalecían en manos exclusivas del Estado⁸ (Mashaw en Ackerman, 142-145). De ahí que, por instrumento de tesoro se espera encontrar un cambio por isomorfismo a una estructura presupuestaria intersectorial desconcentrada (PB₃). Dichas evidencias se las halla en la implementación del régimen fiscal de la reforma con la ejecución de las rondas petroleras y en particular, la Ronda Uno; además de las modificaciones normativas en materia de gestión de recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

1. Ronda Uno

El día cero de la reforma energética inició con la implementación de las nuevas disposiciones de la ley de hidrocarburos sobre la asignación presupuestaria a modalidad diferenciada. El 11 diciembre de 2014, la CNH publicó la convocatoria a Ronda Uno a través del boletín de prensa número 106 en diciembre del 2014. Ronda Uno comprendió las convocatorias a licitaciones públicas de carácter internacional, que tuvo como objeto la adjudicación de contratos privados para actividades de exploración y explotación de crudo. Es así que, Ronda Uno marca el inicio en México para la participación competitiva de empresas privadas y estatales por las zonas de extracción.

Ronda Uno en su diseño consideró la diversificación de distintos campos tanto de áreas relativamente nuevas o poco exploradas, así también yacimientos convencionales y no convencionales con el objeto de incrementar los recursos prospectivos. El proceso incluyó

⁸ Cabe advertir que la subcontratación comprende aumento significativo de los costos de transacción y la mercantilización de servicios públicos no escapa de efectos de inequidad social. Si bien la mercantilización como propuesta neoliberal de protección de los derechos del consumidor retira atributos al Estado y las dirige a la sociedad, un régimen de rendición de cuentas social podría ser una alternativa menos agresiva al Estado. La rendición de cuentas social no minimiza al Estado sino que empodera los derechos de los ciudadanos al involucrar a la sociedad a participar activamente en el Estado exponiendo a consideración una alternativa que a criterio de la autora es de mayor justicia social.

tres convocatorias donde se oferta 169 bloques entre 109 áreas de exploración y 60 de extracción en modalidad contractual. En la primera convocatoria de Ronda Uno destaca la calificación de las empresas licitantes Sierra Oil & gas, en consorcio con Premier Oil y Talos Energy, dichas empresas dan paso a una nueva distribución de producción petrolífera en México con la primera firma de contrato a privados el 4 de septiembre de 2015 con la CNH.

Si bien Ronda Uno es la convocatoria que dio paso a contratos de forma exclusiva para privados, no es la única ronda petrolera generada en la reforma energética. El proceso de licitaciones conformó cuatro rondas y una convocatoria de asociaciones. Las convocatorias iniciaron con Ronda Cero en agosto del 2014, cuando se destinaron las primeras 120 asignaciones de bloques petroleros a la Empresa Productiva del Estado, Pemex. Sumado a ello, Pemex alcanzó un total de 21 contratos adjudicados a su nombre en las rondas petroleras posteriores. Es así que, la EPE obtuvo el 71% de la producción total del petróleo de México siendo la empresa petrolera de producción mayoritaria del país, pero no exclusiva ni totalitaria.

Sumada a las convocatorias mencionadas, México generó una segunda y tercera ronda, además de un proceso de asociaciones. Como resultado final de las rondas petroleras se obtuvo un total de 107 contratos de exploración y extracción adjudicados obtenidos en la siguiente distribución: 38 contratos en Ronda Uno, 50 contratos en Ronda Dos, 16 contratos en Ronda tres y 3 asociaciones. Con estas cifras concluyentes cabe anotar que para instrumento de tesoro se señala como evidencia únicamente Ronda Uno al ser la convocatoria que arranca con la nueva modalidad de distribuciones de la producción petrolera del país.

Ronda Uno da paso a la participación de empresas privadas, cambio que genera una ruptura al modelo previo de distribución de zonas petroleras de exclusividad estatal. Este instrumento de tesoro indica la implementación de nuevo manejo descentralizada de otorgamientos de recursos de exploración y explotación petrolera.

2. Cambios normativos intersectoriales en el manejo de presupuesto

En cuanto a evidencias normativas, legislación secundaria establece un cambio en la coordinación intersectorial entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las empresas extractivas sobre las disposiciones en manejo presupuestario. Dichas disposiciones

modificadas en la reforma energética comprendieron el cambio normativo en materia presupuestaria para el sector de hidrocarburos que se inscribe en la legislación secundaria. La primera modificación consiste en la nueva modalidad para el manejo presupuestal para la política petrolera a partir de la promulgación de autonomía presupuestal para la Empresa Productiva del Estado Pemex. Dicha disposición se encuentra en la legislación secundaria de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como también en la normativa de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Las leyes nombradas modifican las disposiciones para manejo presupuestario del sector de política a un ejercicio presupuestal directo y autónomo. En esta modalidad Pemex en el manejo de presupuesto no requiere autorización de Hacienda y más bien trata un régimen especial en materia de servicios personales y libertades para administración de montos, formas y mercados en los que quiera realizar sus operaciones de financiamiento.

La segunda modificación comprende uno de los cambios más relevantes que generó la reforma energética en la estructura institucional de manejo de ingresos de rentas petroleras: la creación de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMPED). El FOMPED conjuntamente con la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo inciden de sobremanera en los cambios del sistema fiscal ya que configuran un nuevo panorama para el régimen de transferencias, asignaciones y distribución de los recursos públicos en el contexto mexicano de hidrocarburos.

Previo a la reforma fiscal, los ingresos derivados de la exploración y extracción del crudo eran recaudados por la Tesorería de la Federación (TESOFE), como unidad paraestatal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este tipo de manejo de rentas indicaba una administración presupuestaria altamente centralizada; no obstante, para el 2014 y derivado de la reforma el FOMPED pasa a ser la entidad a cargo. Este fondo, da un vuelco a la estructura administrativa del presupuesto ya que es constituido como un fideicomiso que goza de completa autonomía en su gestión administrativa y es dirigido por un Comité Técnico que cuenta con tres miembros representantes del Estado y tres miembros independientes.

El Fondo Mexicano del Petróleo compone una categoría de análisis ya que dentro de los instrumentos de tesoro es este el responsable de recibir, administrar, invertir y distribuir los

ingresos petroleros generados en las asignaciones y contratos petroleros. En términos simples el FOMPED es un mecanismo de asignación y distribución de los recursos públicos. El fondo al ser constituido como un fideicomiso forma parte de la federación sin ser considerado una entidad paraestatal y validar su absoluta autonomía. Este fondo es administrado por el Banco de México como fiduciario y en este sistema la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el Fideicomitente.

Organización

Por instrumento de organización se espera encontrar en el sector de política una administración descentralizada con estructuras de dominio y regulación. El marco organizacional post reforma evidencia dicho cambio intersectorial con el fortalecimiento de los órganos de control preexistentes: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la creación de otros nuevos.

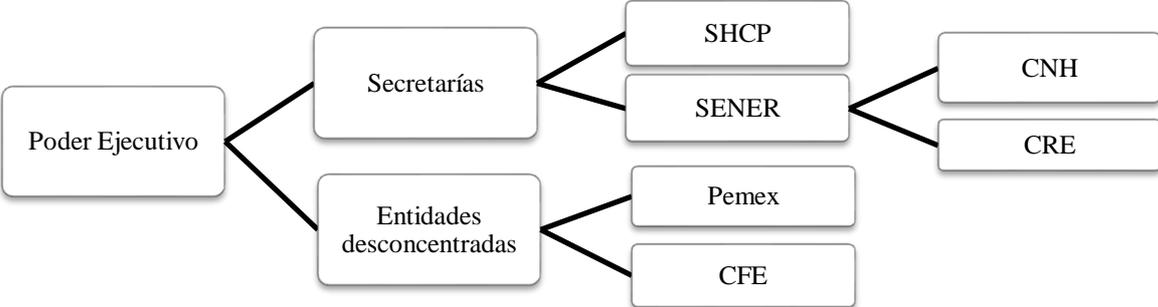
La reforma energética incluyó en la Legislación Secundaria la creación de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Esta nueva normativa elevó al CNH y al CRE al rango de entidades ministeriales. Este cambio dotó de autonomía técnica, operativa y de gestión a las entidades. De esta manera, ambos organismos dejan de ser entes concentrados de la SENER y por ende conforman un nuevo filtro para que la SENER ejerza sus actividades. Por citar, la CNH además de ejercer los procesos de licitación y suscripción de contratos de exploración y extracción; otorga asesoría técnica a la SENER. Todas estas actividades determinan la operatividad del CNH como actor nodo, de similar incidencia que la SENER en el curso de la explotación de crudo.

Si bien, la dotación de autonomía a los órganos de regulación genera mayores filtros en las asignaciones y contrataciones petroleras, México enfrenta otras dificultades como resultado de la descentralización de la administración petrolera. Por nombrar, al margen de la Ley de Hidrocarburos, la CNH y la CRE como órganos autónomos no participan de asignación de presupuesto por parte del Estado; sino que el financiamiento de estas entidades depende del ingreso que reciben por las autorizaciones de exploración y explotación.

Dicho financiamiento de la CNH basado en los ingresos por autorizaciones y permisos representa indudablemente un potencial riesgo para la transparencia ya que la entidad puede priorizar su presupuesto interno sobre la responsabilidad pública frente al contrato extractivo

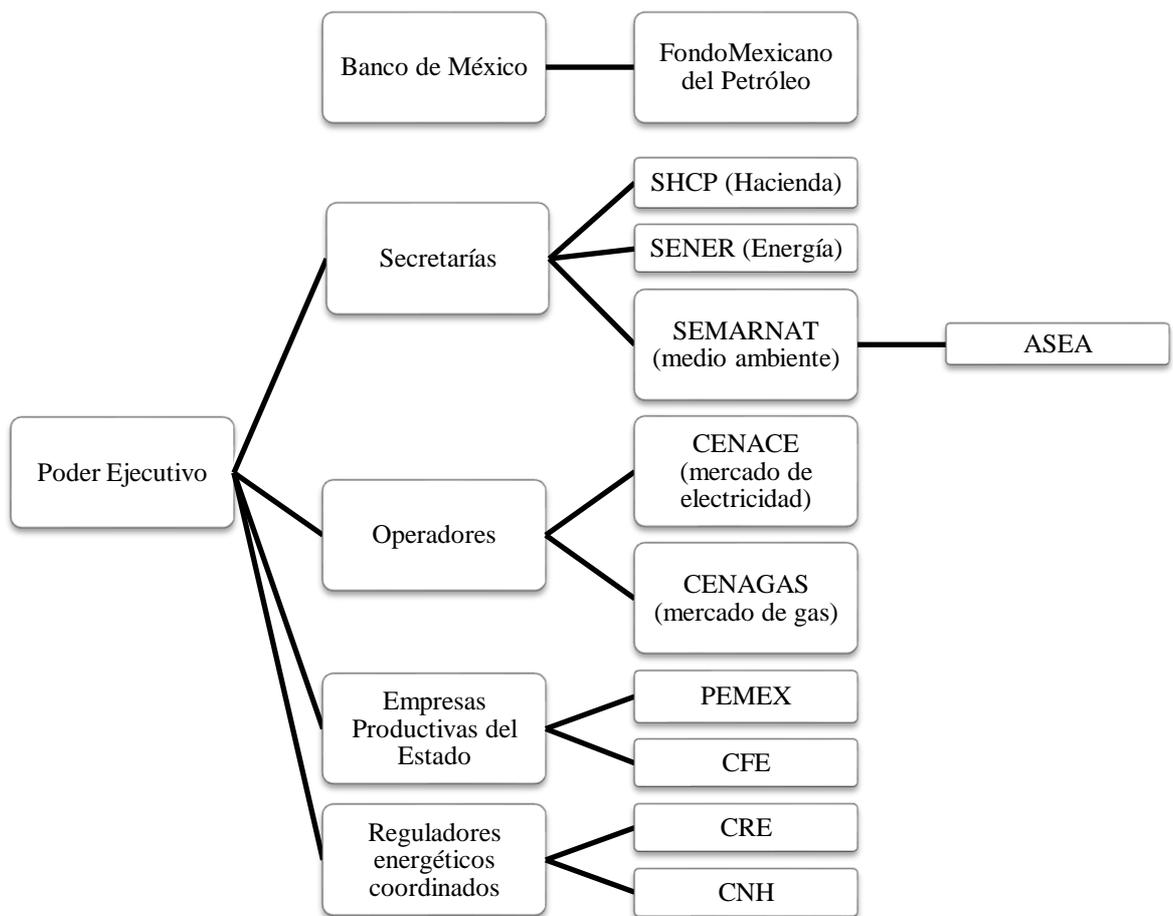
(De la Fuente 2016, 29). De aquí que organismos de la Sociedad Civil han exigido financiamiento por parte del presupuesto nacional para los órganos de control. Sumado a lo anotado, la reforma descentraliza el sector con la creación de un nuevo organismo regulador multidisciplinario: la Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente (ASEA). Instituida en 2015, la ASEA es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que supervisa la seguridad industrial y la protección ambiental en el curso de las actividades de los hidrocarburos. Esta entidad comprende una evidencia del descentramiento de la administración del sector petrolero.

Figura 3.3. Estructura organizacional antes de la reforma energética 2013



Fuente: Adaptado de la OCDE, 2016.

Figura 3.4. Estructura organizacional después de la reforma energética 2013-2014



Fuente: Adaptado de la OCDE, 2016.

Formalización bayesiana

Las evidencias encontradas para la entidad B del mecanismo causal muestran que para todos los instrumentos de la NATO se obtuvo un test positivo en la medida que:

Por nodalidad, las planeaciones conjuntas que México ha desarrollado con la AGA y la EITI indican una mimesis de la planeación sectorial con estándares de transparencia. En el marco normativo, la creación de una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información con disposiciones específicas de regulación al sector de hidrocarburos indican nuevas formas de coordinación intersectorial en la regulación de transparencia energética. Por su parte, el tesoro indica una estructura presupuestaria descentralizada en la materialización de la reforma energética con la implementación de las rondas petroleras, en particular, Ronda Uno que dio paso a la contratación privada en las actividades de exploración y explotación petrolera. Además, el manejo presupuestal directo u autónomo de Pemex y gestión de recursos por parte

del Fondo Mexicano del Petróleo como fideicomiso autónomo sin autorización de Hacienda. Por último, la organización evidencia una administración desconcentrada frente a la dotación de autonomía de la CNH y la CRE como órganos reguladores de la política sectorial. En adición la autonomía del órgano regulador de gestiones ambientales ASEA.

El análisis bayesiano como un ejercicio cuantitativo otorga porcentajes de probabilidad de que las evidencias encontradas confirmen la hipótesis planteada para cada entidad del mecanismo causal. A continuación, la Tabla N 3.3 expresa los valores probatorios por cada instrumento para la entidad B.

Tabla 3.3. Valor probatorio de HB

Test	Resultado del test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
Nodalidad	Positivo	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
Autoridad	Positivo	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
Tesoro	Positivo	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
Organización	Positivo	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018.

La tabla expone que el análisis bayesiano inicia con un valor probatorio de la hipótesis se confirme del 50%. Posterior al ejercicio de evidencias probatorias por las cuatro NATO el nivel de confianza de la hipótesis aumenta por cada test positivo a un nivel de confianza posterior de 99% de probabilidad de que la hipótesis H_B se cumpla. Con ello se confirma la hipótesis de que el gobierno mexicano adapta la política petrolera transparente mediante isomorfismo institucional a los estándares internacionales.

3.4 Entidad C: Interacciones políticas

La entidad C que alude a que los actores influyen en el estilo de implementación establece la hipótesis de que el gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación de actores no estatales (H_C), para evidenciarlo en la práctica el rastreo de procesos genera observaciones empíricas esperadas para cada uno de los instrumentos de la tipología de Hood. A continuación, se pormenoriza las evidencias encontradas:

Nodalidad

Por nodalidad se espera encontrar que los actores sociales participen en el sistema de información de la política sectorial (P_{C1}).

EITI establece 3 organizaciones de la sociedad civil como representantes en el Grupo Multipartes que gestiona el cumplimiento del estándar EITI. No obstante, la participación de la sociedad civil no se remite a las tres organizaciones representantes sino que la EITI ha integrado el Grupo Amplio de Sociedad Civil en el cual participan actualmente 23 organizaciones de la sociedad civil que mantienen comunicación y reuniones presenciales con el grupo multipartes; adicionalmente el Grupo Amplio realiza cambios rotativos de representantes en la EITI y elecciones para integrantes entrantes y salientes del Grupo de Representantes y Suplentes de la Sociedad Civil.

El Grupo Amplio de la EITI acorde a sus reglas de operación realiza asambleas ordinarias sobre el papel de la sociedad civil en gestión de hidrocarburos, hasta la actualidad se han realizado dos encuentros en marzo y octubre del 2018. En estas asambleas se discute sobre el desenvolvimiento del grupo multipartes en el cumplimiento del informe EITI y los requisitos del estándar.

Por otra parte, citar las mesas de diálogo generadas por cada gobierno local sobre los compromisos de la AGA en temática de petróleo y los planes anuales de acción. La AGA procede las mesas de dialogo con postulación libre, enlistando en membresía diversos organismos de la sociedad civil y ciudadanos independientes.

Autoridad

Por instrumento de autoridad, la entidad C espera encontrar que la sociedad civil participe de los procesos legislativos del sector (P_{C2}). Esta disposición esperada por la entidad se ve manifiesta en los siguientes empíricos:

En el marco normativo de transparencia y en particular en la reforma constitucional de 2014 es posible evidenciar el rol protagónico que desarrollaron las organizaciones de la sociedad civil en México. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) ingresó tras un amplio debate público por la urgencia de reducir la secrecía de manejo patrimonial por regímenes de partido único hacia un modelo de alternancia partidista.

A través del Colectivo por la Transparencia se aglutinaron once organizaciones de la sociedad civil que incidieron en la elaboración del marco legal de las reformas. De acuerdo con el Índice Global del Derecho a la Información, la ley LGTAIP de México es una de las legislaciones en materia de transparencia mejor logradas del mundo tanto por las disposiciones normativas de los artículos como por la metodología de elaboración de la ley con apertura de actores no estatales, mesas de diálogo y consideraciones de resultados de debate público en la redacción de la ley (Access Info Europe, 2016).

En el sector público, los espacios de participación en los procesos legales se evidencian en las mesas de discusión sobre procesos de licitación y tipificación de cláusulas de contratos petroleros que son generados por la SENER y la CNH como entes gestores de información. Las solicitudes de información petrolera para debate público se realizan en el portal Infomex, con vigilancia de la INAI, donde cualquier persona puede exigir información y espacio en las mesas de discusión; no obstante, se especifica en la página que ciertas solicitudes pueden incurrir costos por trámites.

Tesoro

Si bien la publicación de información presupuestaria comprende uno de los requisitos para una rendición de cuentas efectiva, por sí sola es insuficiente para mejorar la gobernanza. La participación de actores no estatales en el ciclo presupuestario de la política pública es parte esencial para alcanzar resultados positivos de incremento de transparencia presupuestaria. Es por ello que, en la Entidad C del mecanismo causal, referente a las interacciones políticas y estilo de implementación se espera encontrar por evidencia de tesoro que la sociedad civil participe en los procesos de transparencia presupuestaria (PC3).

En cumplimiento del Requisito 4 de la EITI, México se comprometió a generar una reconciliación exhaustiva de los pagos de las empresas y de los ingresos del gobierno provenientes de las industrias extractivas. Dicha divulgación de los flujos recibidos es promovida para que el debate público y la participación sobre el manejo de recursos de la actividad extractiva sea más informada. El 21 de diciembre del 2018 el GMN conjuntamente con la labor de un Administrador Independiente, la organización no gubernamental EY México, se publica el Informe Final EITI 2018 a revisión internacional en el *Portal de Transparencia de las Industrias Extractivas EITI MX*; esta entrega cumple el requisito cuarto

de recaudación de ingresos del Estándar al generar un recopilación y conciliación de los ingresos correspondientes al ejercicio fiscal petrolero.

Para efectos del informe, la recopilación se la ejerce del año fiscal 2016 y PEMEX resulta la única entidad declarante, debido que la empresa contiene los ingresos por derechos petroleros del 99% del registro fiscal de la fecha. Condición mayoritaria que cambiará para los informes de años posteriores por la nueva modalidad de contrataciones privadas de la reforma energética. El Administrador Independiente y el GMN otorgan un resumen de informe fiscal 2016 de los flujos de ingreso derivados del sector de hidrocarburos de: impuesto sobre la renta, impuesto sobre la actividad de exploración y extracción, derecho por la utilidad compartida, derecho de extracción y exploración de hidrocarburos. Para los informes de los siguientes años se añadirá los flujos de cuotas contractuales, contraprestaciones y regalías adicionales por la nueva modalidad diferenciada de contratación privada.

Organización

En torno al estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado de la política petrolera transparente se espera encontrar por instrumento de organización que actores no estatales participen de manera institucionalizada en la administración de la política sectorial (PC4). Si bien en los instrumentos de nodalidad, autoridad y tesoro se ha rastreado la incidencia de los actores no estatales en la política sectorial, esta sección indaga sobre la participación en la administración pública como institución formal. Tal evidencia la encontramos en la conformación del Grupo Multi partícipes Nacional (GMn).

El Grupo Multipartícipes es el principal órgano de toma de decisiones para la implementación de la iniciativa EITI en la política sectorial. Esta facultad determina que la conformación del GMn sea parte de los cumplimientos mínimos en la candidatura a la iniciativa de transparencia. El GMn es una integración equitativa de tres grupos de actores de la política petrolera: las organizaciones de la sociedad civil, las empresas de industrias extractivas y el gobierno. En el grupo tripartita la participación de los actores es autónoma y tiene como propósito la supervisión de la implementación de la iniciativa bajo el estándar de la misma.

En México, el GMn está integrado por nueve miembros: tres representantes del gobierno federal, tres representantes de las industrias extractivas y tres representantes de la Sociedad Civil. Las organizaciones Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., Proyecto sobre

Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) y Transparencia Mexicana A.C. conforman las principales promotoras de la EITI desde la sociedad civil. El sector empresarial por su parte lo integran Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos (AMEXHI) y a la Cámara Minera de México (CAMIMEX). En cuanto a la representación del gobierno se encuentra el Grupo Intersecretarial, el mismo está integrado por los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Ingresos; la Secretaría de Energía, a través de la Subsecretaría de Hidrocarburos; y la Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría de Minería.

El folleto acordado por el gobierno mexicano que contiene el Decreto de Creación del Grupo Multipartícipe Nacional y las Reglas de Operación del GMn EITI México establece a manera de acuerdo entre la EITI y el gobierno federal los detalles de conformación como disposiciones generales, funciones del GMn, mecanismo para proceder a convocatorias de sesiones, obligaciones y derechos del grupo multipartícipe.

Formalización bayesiana

La revisión de los cuatro instrumentos de la NATO para la Entidad C del mecanismo causal expone resultados positivos para nodalidad, autoridad, tesoro y organización en la medida que:

Por nodalidad, se evidencia que los actores sociales participan en el sistema de información de la política sectorial tanto en la integración del Grupo Amplio de la Sociedad Civil de la EITI conformado por 23 organizaciones que participan en los procesos de transparencia de la política petrolera; como en las mesas de diálogo para planeación de compromisos de la AGA en temática de petróleo. En el marco normativo, se demuestra que la sociedad civil participa de los procesos legislativos del sector por el espacio de mesas de diálogo brinda la SENER en la revisión y seguimiento de compromisos contractuales. Adicionalmente, el informe del Access Info Europe galardona a México por ser una de las mejores gestiones gubernamentales de acceso a la información y apertura al debate público en materia de política de transparencia federal. Por instrumento de tesoro, la generación de un informe de flujos de ingresos petroleros de PEMEX --año fiscal 2016-- recopilado y auditado el GMN y un organismo no gubernamental EY México expresan la apertura de la empresa extractiva declarante a la participación de la sociedad civil en las rentas petroleras y el acceso a divulgación de información presupuestaria para un debate público más informado. A nivel del sistema

organizacional, la creación del Grupo Multipartes de la EITI evidencia la participación de actores no estatales altamente institucionalizada en el sector petrolero.

Cabe anotar, que esta entidad pretende señalar una participación de actores no estatales favorecida en los procesos de publicación de información y garantías de política de transparencia del sector petrolero. Esta anotación se la realiza con el objeto de recalcar que el presente trabajo no trata la protesta pública o la participación de intereses actores no estatales en la actividad petrolera. Esta investigación es consciente de que, si bien México ha logrado avances significativos en la publicación de información petrolera, la protesta social sobre irregularidades de la actividad extractiva es altamente restringida y México es uno de los países latinoamericanos con mayor índice de violencia y criminalización de la protesta en Latinoamérica (Lachenal y Ruiz en Fundar, 2016).

A partir de los resultados de tests expuestos se aplica la formalización bayesiana para debatir cuantitativamente el porcentaje de probabilidad de que las evidencias encontradas confirmen la hipótesis de que en el gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación de actores no estatales en la política de transparencia del sector energético (H_C). A continuación, la Tabla N 3.4 expresa los resultados obtenidos:

Tabla 3.4 Valor probatorio de H_C

Test	Resultado del test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
Nodalidad	Positivo	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
Autoridad	Positivo	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
Tesoro	Positivo	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
Organización	Positivo	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

La tabla resume que previo al ejercicio de evidencias probatorias por instrumento el nivel de confianza de la hipótesis es del 50% el cual experimenta incremento con los cuatro tests positivos a un nivel de confianza posterior de 99% de probabilidad de que la hipótesis H_A se cumpla.

3.5. Entidad Resultado: Control Horizontal y Social

El resultado del mecanismo causal planteado establece que la hipótesis de que el control horizontal y social incrementa en el área de la política sectorial (H_R). Para evidenciarlo en estudio de caso, el rastreo de los cuatro instrumentos de Hood genera evidencias empíricas en torno a la operacionalización teórica. A continuación, se detalla las evidencias encontradas por cada test generado:

Nodalidad

Por instrumento de nodalidad se espera encontrar un sistema de data abierta a la información de la política sectorial (P_{R1}). Por data abierta se comprende que la información del sector de política es de factible alcance a la ciudadanía y que dicha información tiene utilidad social, es decir que es ordenada y sistematizada para comprensión de la población general (Merino en Ackerman 2007, 242).

La AGA como parte de las evaluaciones de la implementación de su Plan de Acción en México genera a cada compromiso ejecutado un tablero de evaluación de objetivos específicos. La presente evidencia consulta el tablero de evaluación del Plan de Acción 2013-2015 al ser la versión más actualizada con agenda en materia de hidrocarburos (Véase tablero.gobabiertomx.org). Entre los compromisos del plan AGA señalado compete citar el número 22 llamado “Petróleo en beneficio de todos” debido a sus objetivos específicos en temas de 1) asegurar que las agencias regulatorias y ministerios publiquen informes oportunos y completos sobre sus operaciones y proyectos, y (2) aplicar normas de transparencia y rendición de cuentas a las empresas propiedad del Estado y a los fondos de recursos naturales.

Las acciones clave que emprendió el compromiso núm. 22 y que atañen como evidencias para el instrumento de nodalidad fueron: mejorar y hacer accesible la información sobre procesos de licitación, contratación y ejecución de Pemex, generar diagnóstico sobre necesidad de información socialmente útil, difundir información sobre mecanismos de captación de quejas y atención ciudadana y generar un listado de los estudios e investigaciones contratados por Pemex.

Entre las cuatro categorías de evaluación de compromisos del AGA de no iniciado, limitado, sustantivo y completo. El compromiso “Petróleo en beneficio de todos” obtuvo la calificación global de avance sustantivo, dado en la medida que la publicación anual de donativos que

otorga Pemex fue presentada hasta 2014 con un atraso al informe del año 2015⁹ [dicha subcategoría importa como evidencia de tesoro]. No obstante, las subcategorías de acciones que importan para evidenciar el instrumento de nodalidad que son: la publicación de investigaciones para captación de quejas y atención ciudadana, la publicación de información de la EPE y actualización de los portales de obligaciones de transparencia, y la revisión de información socialmente útil para la sociedad civil fueron completados. Lo cual indica un cumplimiento altamente satisfactorio del objetivo de mejora del sistema de data abierta del sector de política (Véase tablero de evaluación de Plan de Acción 2013-2015 de la AGA, disponible en el portal web).

Además de la evaluación prestada por la AGA, una búsqueda vía internet evidencia fácilmente el acceso a data de la SENER y CNH en sus competencias del sector de hidrocarburos. La página web oficial de la CNH lleva un registro de la producción de hidrocarburos por localización geográfica tanto de información exploratoria como de reservas. El espacio virtual desglosa información sobre los procesos de licitación, así como también propuestas económicas recibidas.

Referente a materia de contratación, el principal avance en publicación pública de la información del sector extractivo es el registro de la Bóveda Digital de Contratos de la CNH,¹⁰ portal que contiene copias digitales de los documentos oficiales firmados de contratos y asignaciones petroleras por rondas petroleras. Otros portales importantes de registro de contratos son el portal CompraNet e Infomex que operan a nivel de régimen federal como un sistema electrónico de información pública gubernamental y la página oficial de Pemex como régimen especial de la empresa. Así también para la información de las asignaciones de Pemex, a través de una búsqueda en el portal de la CNH un enlace redirecciona al sitio de la Secretaría de Energía SENER que tiene la información por cada título de asignación.

Otro espacio que brinda el acceso a documentos oficiales del ciclo de producción de crudo es el portal web Rondas México. El objetivo de este portal es abrir al público los procesos de licitación en materia de hidrocarburos; tanto de licitaciones, asociaciones, como de adjudicación de contratos para la exploración y/o explotación de petróleo. Asimismo, consta información relacionada con la administración técnica y supervisión de cada uno de los

⁹ Para la actualidad es posible encontrar la información completada en <http://bit.ly/1RqDGtf>

¹⁰ <https://www.gob.mx/cnh/articulos/boveda-digital>

procesos de contratación en sus distintas fases y contiene, por cada área, un tablero de seguimiento y cumplimiento de compromisos contractuales. El NREGI en su reporte de Monitoreo de Mecanismos de Transparencia 2018 expuso que el portal web de divulgación de contratos podía ser comparado con el Factpages de Noruega por su avance satisfactorio; aun así, exigió revisión en cierta data.

Así también, el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH) contiene una base de datos sobre información de petroquímica, petrofísica e información sobre el subsuelo mexicano de exploraciones. Para garantizar el efecto de los documentos publicados en el portal web existe la figura de un fedatario público que verifica la originalidad de los documentos a publicar. Además, el sitio web cuenta con mecanismos de seguridad electrónicos para evadir modificaciones no autorizadas.

Por último, a través del INAI cualquier persona u organización puede solicitar información a PEMEX, empresas contratadas y subsidiarias, en caso de negativa o falta de respuesta, existe un recurso para apelar a través del instituto. El pleno del INAI tiene la facultad de revisar la normativa y exigir su cumplimiento.

Autoridad

Por instrumento de autoridad del resultado se espera hallar que el gobierno promueva el cumplimiento del debido proceso de la normativa de transparencia energética (P_{R2}).

La INAI, como institución a mando del seguimiento de la normativa de transparencia en México, genera un reporte anual de las labores de vigilancia tanto en intervención de solicitudes de información como en reportes de demandas e impugnaciones generadas. El último informe publicado es el de las labores del año 2017. A manera de ejemplificación cabe citar el caso notable de impugnación y demanda de inconstitucionalidad del Art. 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos generada por la INAI en febrero de 2016 (La Redacción, 3 febrero 2016). La demanda de inconstitucionalidad se emitió por las facultades que brinda el artículo a los sujetos obligados de abstenerse de publicación de cierta información bajo el concepto de “seguridad nacional”. Establece específicamente que datos sobre operaciones, instalaciones, actividades, movimiento o permisionarios son Seguridad Nacional. Esta normativa conlleva acciones refutadas por la INAI, tal y como la negativa de Pemex de publicar datos abiertos de los

polígonos de las asignaciones de Ronda 0, que provocó la intervención de la INAI en el seguimiento de publicación de la información. La mediación de la INAI obtuvo la información de la Ronda petrolera en años posteriores a la solicitud (OCP, 2017).

Tesoro

Para evidenciar el incremento de rendición de cuentas la entidad de tesoro del resultado espera hallar acceso público a reportes financieros del sector de política (PR₃). Una gestión de recursos financieros abierta puede evidenciarse tanto en los informes presupuestales de las instituciones del sector de la política como en las evaluaciones de transparencia presupuestaria realizada por organismos externos y auditorías internas realizadas por entidades paraestatales.

Sobre los informes de ingresos del Estado por actividades exploración y extracción la entidad encargada de su publicación es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) en ejercicio conjunto con el Banco de México. La publicación la cuelgan en el portal web del Fondo,¹¹ el cual integra enlaces de búsqueda de reportes trimestrales y anuales. Los informes de ingresos petroleros son detallados por tipo de asignaciones o contratación, por comercialización; además genera información presupuestal por transferencias ordinarias, registro de costos y honorarios fiduciarios. Esta es en esencia la principal actividad de publicación presupuestal del sector de hidrocarburos, ya que comprende la rendición de cuentas de uno de los principales ingresos del erario nacional mexicano.

Referente a la publicitación financiera de los procesos de licitación, el portal Rondas México comprende por área contractual un enlace de administración de contrato en donde se pueden obtener detalles de cada empresa o consorcio contratista, como por ejemplo la información de país de origen y descripción de socios y/o accionistas. No obstante, el Reporte 2018 de Monitoreo de Mecanismos de Transparencia de la NRGÍ para el cumplimiento del Estándar EITI indica que la información puntual de los “beneficiarios reales” falta por precisar puesto a que solo se encuentre disponible información a nivel empresarial y no al detalle de propietarios efectivos licitantes. Aun así, existe avance satisfactorio de la hoja de ruta de cumplimiento de divulgación de beneficiarios reales en la evaluación de cumplimiento del

¹¹ <http://www.fmped.org.mx/transparencia.html>

requisito 2.5 del Estándar EITI que tiene previsto finalizar la sistematización de la información para enero del año 2020.

Además, la plataforma Rondas México integra un enlace nombrado los Ingresos del Estado que comprende las publicaciones de ingresos por montos de cuotas contractuales. En este apartado se puede encontrar estadísticas y datos pormenorizados de pagos de bono a la firma y pagos por regalías. La consulta se la puede realizar por concepto de pago o por temporalidad a nivel mensual.

Los flujos ingresos divulgados tanto por el FMP como los registros del CNH o de la SENER se hallan comprimidos en un ejercicio resumen de ingresos petroleros realizado por la EITI México y publicado el 21 de diciembre del 2018. El Informe Final EITI México contiene los flujos recibidos por el Estado derivado de la industria extractiva del año fiscal 2016 y es la conciliación más completa y parsimoniosa de divulgación de data presupuestal en materia de hidrocarburos. Este documento se encuentra en el portal web de EITI MX.

Por otra parte, anualmente la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) es sometida a procesos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) [órgano estatal técnico de la Cámara de Diputados]. Las auditorías los controles: 34-GB sobre la fiscalización de los ingresos derivados de las licitaciones y el 50-GB sobre la fiscalización de las recaudaciones, administración, inversión y transferencias del FOMPED por la ejecución de contratos y asignaciones de exploración y explotación de petróleo. Los resultados de las auditorías realizadas por la ASF son publicitados en el portal web de la CNH y en el sitio web Rondas México. Dichas auditorías tienen como finalidad comprobar que la adjudicación de contratos, la recaudación y aplicación de los ingresos recibidos, así como su debido registro en la contabilidad y reporte en la Cuenta Pública, y seguimiento de cumplimiento en conformidad con la Ley de Fiscalización y demás disposiciones normativas.

Por último, señalar los estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI) respecto a la transparencia de las gestiones del Fondo Mexicano de Petróleos. Para el año 2018 el estudio se realizó desde el primero hasta el 16 de febrero, en el proceso participo el Comité Técnico del Fondo. Además de las últimas actualizaciones del organismo internacional EITI sobre el ingreso total que percibe el Estado mexicano por concepto de transferencias recibidas del

Fondo Mexicano de Petróleo, así como también detalle de las transferencias del fondo a entidades federativas.¹²

Organización

El resultado de incremento de control horizontal y social en el sector de hidrocarburos espera encontrar por instrumento de organización evidencia de autonomía de las agencias de balance y control (P_{R4}). Si bien la autonomía normativa establecida para los órganos reguladores Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA, Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH, y Comisión Reguladora de Energía, CRE) como órganos desconcentrados que ha sido anotado como evidencia para entidades previas; sin lugar a dudas también forma parte de la evidencia del test empírico del resultado de política. No obstante, como una evidencia posterior para el resultado compete anotar que México impulsó el desempeño y autonomía de los órganos reguladores a través de la creación de un sistema integrado de reguladores en materia energética llamado Grupo de Reguladores en materia Energética (GRE).

La GRE, como cuerpo unificador de órganos reguladores, busca establecer un sistema integrado de control del sector de política; para ello emprende las siguientes acciones: establecer comunicación interinstitucional de los mecanismos de ejecución de funciones, generar una inter vigilancia de seguimiento de planes quinquenales y ejecutar informes de cumplimiento con indicadores comunes de desempeño (ICD). Esta última labor del GRE de evaluación de funciones de la política pública es asignada a un actor externo de vigilancia: la Red de Reguladores Económicos (NER) por sus siglas en inglés, como órgano subsidiario de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Como puede visualizarse la NER comprende un filtro más al proceso de control de autonomía de gestión de los órganos reguladores. La NER como órgano regulador de clase mundial opera bajo estándares internacionales de transparencia y rendición de cuentas, los Best Practice Principles on Stakeholder Engagement, y busca potenciar la sinergia y

¹² Descargas de reports fiscales EITI en www.pef2017.hacienda.gob.mx/swb/eiti/datos_documentos#participacion

fortalecimiento de los órganos reguladores de políticas públicas, además de generar vigilancia softpower¹³ sobre la autonomía de sus gestiones.

La NER de la OECD comprende un ejercicio de fortalecimiento de independencia de los órganos reguladores de la política energética. La red busca integrar las decisiones de los reguladores de manera técnica y objetiva evitando la influencia de los ciclos políticos, de los agentes regulados y de factores externos. Como tal, esta evidencia comprende el necesario respaldo para considerar positivo el hallazgo para el instrumento.

4. Formalización Bayesiana

Las evidencias encontradas para el resultado del mecanismo causal muestran que para todos los instrumentos de la NATO se obtuvo un test positivo en la medida que:

Por nodalidad, se evidencia un sistema de información abierto del sector de política en los portales web de los órganos reguladores CNH y CRE, así como el portal de la SENER. Adicionalmente los portales de información pública gubernamental Infomex, CompraNet y Rondas México brindan una base de datos de las actividades a lo largo del proceso de exploración y extracción del crudo. Con ello que, el AGA ha valorado el progreso del sistema de open data de México con la categoría de “avance satisfactorio”. Por autoridad se confirma que el gobierno promueve el cumplimiento del debido proceso a través del Informe anual de labores de la INAI en donde se registran intervenciones de la INAI por demandar cumplimiento de la LFTAIP en el sector petrolero.

En conformidad con el tesoro, se expone un acceso público a reportes financieros tanto desde el portal del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) de todos los ingresos y transferencias por asignaciones y contratos, como en el portal Rondas México donde se especifica las cuotas contractuales por ronda petrolera; así como también, los reportes anuales de la Auditoría Superior de la Federación de la fiscalización de las recaudaciones, administración, inversión y transferencias del FOMPED. Por organización, se evidencia la autonomía de los órganos reguladores en la creación del sistema integrado de reguladores en materia energética llamado Grupo de Reguladores en materia Energética

¹³ Tipo de ejercicio de poder no coercitivo de las relaciones internacionales que configura el comportamiento de los actores al tener medidas de disuasión a través de la persuasión, reciprocidad institucional y aceptación por mimesis institucional.

vigilado por la Red de Reguladores Económicos (NER) desde una organización internacional independiente que busca la sinergia de los reguladores y su autonomía.

La formalización bayesiana aplicada cuantitativamente a los tests expresados arroja el porcentaje de probabilidad de que las evidencias encontradas realmente confirmen la hipótesis de que en el estudio de caso los controles democráticos horizontales y verticales han aumentado (H_R). A continuación, la Tabla N 3.5 expresa los resultados obtenidos:

Tabla 3.5. Valor probatorio de HR

Test	Resultado del test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(- E/H)	P(E/- H)	P(-E/- H)	P(H/E)	P(H/- E)
Nodalidad	Positivo	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
Autoridad	Positivo	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
Tesoro	Positivo	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
Organización	Positivo	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

La tabla N 3.5 expone el panorama previo a la corrida de evidencias probatorias por instrumentos correspondiente a un nivel de confianza inicial de 50%. Este porcentaje se ve favorecido por el ejercicio de evidencias NATO al obtener cuatro tests aumentando a un nivel de confianza posterior de 99% de probabilidad de que la hipótesis H_A se cumpla.

Conclusiones

El enfoque neoinstitucional permite obtener factores explicativos sobre el cambio de la política de transparencia a partir del análisis de las instituciones. Las dinámicas interinstitucionales del sector de política y su complejidad son desarticuladas en instancias causales a través de los procedimientos operativos estándares que Lowndes (2013) inserta en el paradigma neoinstitucional.

En el diseño de políticas, el estudio del vínculo positivo entre la política de transparencia y el control democrático se aborda desde el análisis de las instituciones, las ideas y los intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas. La comprobación de la existencia de un vínculo positivo entre la política de transparencia y el aumento de controles democráticos parte de la generación de un mecanismo causal teórico que comprende las instancias, los procesos institucionales y los instrumentos de política necesarios para que el detonante culmine en el resultado específico; que una vez establecido dicho mecanismo pone a prueba su validez en un caso de estudio seleccionado.

Desde una visión instrumental, y en particular a través uso metodológico de la NATO, el análisis de diseño de políticas provee al neoinstitucionalismo la facultad de emplear métodos de investigación para comprobar teorías en base a evidencia empírica (Peters 1999, 13). Tal protocolo de corroboración teórica en la praxis expresa una cadena causal con la siguiente sucesión: la adopción de objetivos de transparencia energética mejora los controles democráticos no electorales, apremiando la siguiente lógica causal: la adopción de objetivos de política de transparencia energética (T) desencadena la formulación de una nueva política petrolera transparente basada en la reforma energética orientada al mercado (A), a partir de lo cual el gobierno asegura la nueva política petrolera mediante isomorfismo institucional (B), lo cual permite que se privilegie un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación (O).

La corroboración empírica de la hipótesis se la genera en el sector petrolero de México, al ser México un caso ejemplar de adopción de política de transparencia y un caso actual de interés por su anexión a la iniciativa EITI de transparencia extractiva. En función a la valoración de los 20 tests empíricos generados para el mecanismo causal y su valoración bayesiana con un resultado de confianza posterior del 0.99 se concluye que para el estudio de caso mexicano del

periodo 2014- 2018, el vínculo causal entre la adopción de política de transparencia y mejora de rendición de cuentas se cumple.

Ahora bien, cabe señalar que aun cuando el caso mexicano indique una verificación del vínculo entre adopción de política de transparencia y aumento de rendición de cuentas; el caso es positivo gracias a una serie de sucesos intermedios que favorecieron al detonante a producirse en un resultado positivo para controles democráticos. En otras palabras, el aumento de los controles democráticos en México no está dado por el simple hecho de adopción de objetivos de transparencia sino por una secuencia de instancias que favorecieron su trayecto.

La sugerencia de una amplia brecha entre el detonante y el resultado se basa en una marcada separación entre la adopción de políticas de transparencia y la consecución de un Estado de Derecho y controles democráticos que manifiesta que la adopción de un objetivo, no garantiza su ejecución satisfactoria ni incluso su mera ejecución inicial. Una puesta en agenda de objetivos de política responde mayormente a retórica, mientras que la implementación requiere de esfuerzos superiores por parte de los ejecutores de políticas.

Es por ello que, el marco de diseño de políticas apuesta por un estudio de los instrumentos de políticas para el análisis de resultados; ya que como lo argumentan (De Brujin y Hufen 1998, 13-14) el análisis instrumental permite estudiar la consecución de los objetivos de políticas, ya que este constituye en sí un método que articula objetivos, medios de políticas y calibración de instrumentos (Howlett y Cashore 2009) para el estudio de la política pública.

En la presente investigación se pudo afirmar la hipótesis para el mecanismo causal a partir de la corroboración empírica en un caso típico. No obstante, el estudio solo llega a la aplicación del protocolo en un caso ejemplar. Es por ello que, se recomienda generar un estudio de caso desviante en una futura investigación para ejecutar una corroboración del mecanismo causal teórico. No obstante, como ejercicio ejecutado en el caso ejemplar mexicano podemos argüir las siguientes respuestas a la pregunta núcleo de ¿cómo la transparencia favorece la rendición de cuentas horizontal, vertical y de control social?

- La transparencia refuerza la rendición de cuentas horizontal en la medida que favorece la “horizontalización” del gobierno a partir de la publicación de la información y del

comportamiento de las administraciones (Meijer, 2014). A su vez, May (2007) indica que la transparencia genera efectos indirectos sobre la rendición de cuentas vertical a partir de la metáfora de la “alarma de incendios” en la medida que la revelación de la información otorga la capacidad a los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación de vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Hood y Heald, 2006). De tal manera la sociedad se configura como potencial denunciante que activa la cadena vertical de controles democráticos. Esta activación del promueve al equilibrio de poderes entre las organizaciones, los representantes electos y el gobierno.

- Además, anotando los postulados de Fox (2007) la transparencia favorece al control democrático no electoral o control social en la medida que se genere un control institucional (institutional answerability) por la interacción de información que promueve la vigilancia interconectada de entidades paraestatales. Así también, Fox (2007) anuncia que la transparencia favorece al control democrático no electoral o control social en la medida que se genere un control institucional (institutional answerability) por la interacción de información que promueve la vigilancia interconectada de entidades paraestatales.

Anexos

Tabulaciones de recolección de evidencias para el mecanismo causal

Anexo 1. Tabulación evidencias para entidad detonante

Hipótesis		Observación esperada	Evidencia encontrada	Fuente	Test
El gobierno adopta la transparencia energética como objetivo de política (H _D)	N	El gobierno genera propaganda oficial explícita sobre objetivos de transparencia en el sector energético (P _{D1}).	Adhesión y ratificación a los compromisos como miembro a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	AGA Plan de Acción Mexico, 2011	+
			La adhesión a compromisos internacionales de transparencia energética conforme a la solicitud de membresía a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	Formulario de Solicitud de Candidatura EITI México 1 de septiembre del 2017	
	A	El gobierno genera reformas al reglamento constitutivo que promuevan objetivos de transparencia energética (P _{D2}).	Reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política Mexicana 2013 en materia de transparencia	Gaceta Parlamentaria de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, año XVII, número 3914-II	+
			Reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de Energía, Art 28 transparencia energética.	Decreto LXII-17, número 3789	
T	El objetivo de transparencia energética forma parte del modelo de desarrollo orientado al mercado (P _{D3}).	Estrategia Nacional de Energía 2014-2018	SEGOB Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales 2013-2018	+	
O	Objetivo de transparencia energética expresado en la organización de la administración pública del sector (P _{D4}).	Creación INAI, ampliación de atributos y gestión autónoma otorgada a la INAI	Creación INAI 2014. Artículo 6° de la Constitución Fracción VIII CPEUM	+	

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Anexo 2. Tabulación evidencias para Entidad A

Hipótesis		Observación esperada	Evidencia encontrada	Fuente	Test
Gobierno formula una nueva política petrolera conforme a la reforma de transparencia orientada al mercado (H _A)	N	Cambio en la planeación sectorial de la política petrolera en materia de transparencia (P _{A1})	Plan Nacional de Desarrollo de México (2012- 2018)	PND, 2012-2018	+
			Programa Sectorial de Energía	Quinta Sección DOF 13-12-2013	
	A	Cambio en la regulación sectorial en materia de transparencia energética (P _{A2}).	Legislación secundaria: nueva Ley de hidrocarburos y reformas de la Ley de Asociaciones Público Privadas y Ley de Inversión Extranjera.	Ley de Hidrocarburos, Art. 85 al 94	+
			Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, DOF 01-06-2018	
	T	Cambio del régimen fiscal petrolero conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (P _{A3}).	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (2014) establece un régimen fiscal diferenciado por: asignaciones, contratos por licencia, contratos de producción compartida, contratos por servicios.	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, 11 de agosto 2014	+
	O	Cambio del sistema organizacional del sector de política conforme al modelo de desarrollo orientado al mercado (P _{A4}).	Ley de Petróleos Mexicanos otorga nueva figura legal corporativa a Pemex como Empresa Productiva del Estado (EPE)	Ley de Petróleos Mexicanos, DOF 11-08-2014	+
			Ley de Mercado de Valores sobre la adopción de gobierno corporativo en Pemex	Ley de Mercado de Valores, DOF 30-12-2005	

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Anexo 3. Tabulación evidencias para Entidad B

Hipótesis		Observación esperada	Evidencia encontrada	Fuente	Test
Gobierno adapta la nueva política de transparencia energética mediante isomorfismo institucional (H _B).	N	Mimesis de la planeación sectorial con estándares de transparencia externa (P _{B1})	Plan de Acción 2013 - 2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	Plan de Acción AGA, 2013-2015	+
			Plan de Trabajo EITI México	Plan de Trabajo EITI México, 9-11-2017	
	A	Cambio en la regulación intersectorial en materia de transparencia energética (P _{B2})	Nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015	LGTAIP Aprobación de ley por el Congreso de la Unión 5 de mayo de 2015	+
	T	Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial (P _{B3})	Creación de Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FOMPED)	Arredondo, Óscar y Garduño Javier, 2016. Fundar	+
			Ronda Uno	Domínguez y Sánchez, 2017.	
	O	Cambio en la administración intersectorial (P _{B4})	Figura legal de autonomía otorgada a la CNH y a la CRE como órganos desconcentrados de la SENER.	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, DOF 11-08-2014	+
Creación de la ASEA					

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Anexo 4. Tabulación evidencias para Entidad C

Hipótesis		Observación esperada	Evidencia encontrada	Fuente	Test
Gobierno adopta un estilo de implementación de voluntarismo institucionalizado que favorece la participación de actores no estatales (H _C).	N	Actores sociales participan en el sistema de información de la política sectorial (P _{C1}).	Grupo Amplio de la EITI Asamblea Ordinaria del Grupo Amplio (GA) sobre el papel de la sociedad civil en gestión de hidrocarburos.	DOF: Organizaciones de la sociedad civil, comunidades y otros actores que participan en el Grupo Amplio	+
	A	Sociedad civil participa en los procesos legislativos del sector (P _{C2}).	Creación del Colectivo por la Transparencia por parte del gobierno.	Portal Web Colectivo por la Transparencia en la LGTAIP	+
	T	Actores no estatales inciden en los procesos de transparentación presupuestaria (P _{C3}).	Informe Final EITI 2018 sobre Requisito 4 del EITI de Divulgación de los flujos recibidos de las industrias extractivas hidrocarburos generado por un Administrador Independiente	EY Mexico y EITI, Informe Fiscal de Hidrocarburos	+
	O	Participación institucionalizada de actores no estatales en la política sectorial (P _{C4}).	Creación del Grupo Multipartes Nacional Reglas de Operación del GMN	Acta de la Reunión de Instalación del GMN 3 de noviembre 2017 Reglas de Operación del GMN e Informe de Actividades del GMN 3 noviembre 2017	+

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Anexo 5. Tabulación evidencias para Entidad Resultado

Hipótesis		Observación esperada	Evidencia encontrada	Fuente	Test
El control horizontal y social incrementa en el área de la política sectorial (H _R).	N	Sistema de data abierta en materia de hidrocarburos (P _{R1}).	Registro digital de contratos y licitaciones de exploración y explotación de petróleo	Bóveda Digital de Contratos: registro de asignaciones y contratos petroleros	+
			Documentos oficiales del ciclo de producción de crudo en digital	Rondas Mexico portal online	
	A	Gobierno promueve el cumplimiento del debido proceso de la normativa de transparencia energética (P _{R2}).	Informe de Labores INAI: vigilancia e intervención de solicitudes de información, reportes de demandas e impugnaciones generadas	Informe de Labores INAI 2017	+
	T	Acceso público a reportes financieros del sector de política (P _{R3}).	Reporte Financiero año fiscal 2016 sobre ingresos petroleros realizado por la EITI	Informe final 2017 y tabulación de ingresos totales que percibe el gobierno por concepto de pago de hidrocarburos reporte 2017 DOF21-12-2018	+
			Auditorías fiscales de la ASF	Auditoría 34-GB sobre la fiscalización de los ingresos derivados de las licitaciones. Auditoría 50-GB sobre la fiscalización de las recaudaciones, administración, inversión y transferencias del FOMPED	
O	Autonomía de las agencias de balance y control (P _{R4}).	Grupo de Vinculación Regulatoria	OCDE, 2016	+	

Fuente: Datos de la propuesta de método de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018

Lista de referencias

- Ackerman, John Mill (ed.) 2007. Más allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, México, DF: Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI)-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
[353.13274/M37m/ registro biblioteca Flacso]
- Access Info Europe, Centre for Law and Democracy, 2016. “Índice Global del Derecho a la Información.” Disponible en www.rti-rating.org/
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. Process-tracing methods: foundations and guidelines. Unites States of America: University of Michigan.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2006. Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes. *Political Analysis*, 14(3), 339-344.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berman, S. (2001) 'Ideas, norms and culture in political analysis', *Comparative Politics*, vol. 33, no. 2, pp. 231 -50.
- Bressers, Hans Th.A. 1998. ‘The Choice of Policy Instruments in Policy Networks.’ *Public Policy Instruments : Evaluating the Tools of Public Administration*, eds., B. G.
- Black, J. (1997) “Transparency Policy Measures”. In *Oxford Dictionary of Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Clavellina Miller y Ortega Olvera, 2015. *Reforma Energética y Nuevo Régimen Fiscal del Sector de Hidrocarburos*. Senado de La República e Instituto Belisario Domínguez. Cuauhtémoc 06020 México, D. F
- Cohen, Michael J., James March. and Johan Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17:1-25.
- De Bruijn Hans A., Hans A. M. Hufen 1998. “The Traditional Approach to Policy Instruments”. In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 11-32.
- De la Fuente. 2012 *Normativa de Transparencia y el Acceso a la Información, PEMEX*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, pp.7-35

2016. El sector de hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México.
- Del Tronco, Jose y Mara Estrada. 2018. Los cambios de la política de tercer orden. Recursos, ideas y veto en las reformas energética y educativa. México 2013-2014. publicación en: <https://www.researchgate.net/publication/324329178>
- Douglass C. North 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance Cambridge Univ. Press, 1990 *Trad.* Instituciones, cambio institucional y desempeño económico FCE, 1993.
- Durkheim 1997. E. Las reglas del método sociológico, Alianza Editorial en particular la introducción, prefacios y cap. I y II.
- Excelsior, “México regresa a los cascos azules; Peña anuncia integración a misiones de la ONU” 25/09/2014 06:18 Enrique Sánchez. Extraído en 2 de Agosto del 2018. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/25/983450>
- Fontaine., G. 2015. Análisis de políticas públicas. España, Antropos:. Cap 3: Praxis pp 61-88.
- Fontaine, Narváez y Fuentes, 2018. Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador. Energy Research and Social Science.
- Fontaine Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. Environmental conflicts management in Ecuador: A causal mechanism of public accountability deficit. The Extractive Industries and Society.
- Florini, A. M. 2007. The battle over transparency. In A. Florini (Ed.), The right to know: Transparency for an open world (pp. 1–16). New York: Columbia University Press.
- Furlong, Paul, David Marsh 2010. «A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science», en G. Stoker, D. Marsh (Ed.), Theory and Methods in Political Science. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 184-211.
- Fox, Jonathan 2007. The uncertain relationship between transparency and accountability, Development in Practice, 17:4-5, 663-671, DOI: 10.1080/09614520701469955
- Hall Peter 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. Comparative Politics, 25 (3): 275-296.
- Haydeé Pérez Garrido. 2016. “La Alianza para el Gobierno Abierto: compromiso y oportunidad para el Estado mexicano” Fundar Centro de Análisis e Investigación. 2
- Hill, M. 2009. The policy process. Cap.14: “Evaluation and accountability”. Págs. 278-327.

- Hood Christopher 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance*, 20 (1): 127–144.
- Hood&Heald. 2006. *Transparency: the key to better Governance*. Oxford University Press, Oxford. Cap 1-2 pp 9-91.
- Howlett, M. 2004. Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*, 23(2), 1–17.
2005. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing Government: From Instruments to Governance*, 31–50.
2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett Michael, M. Ramesh. 1993. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy Studies Review*, 12(1), 3–24.
- Jackson, Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Second edition. London: Routledge.
- King Gary, Robert Keohane, Sidney Verba 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 300 pp.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas. Alternatives. and Public Policies*. Boston: Little, Brown. -- y 1988. "Ideas, Politics, and Public Policies." Paper delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Lachenal Cécile, Ruiz Ana. 2016. *Derecho de Acceso a la Información, la visión de los usuarios*. Fundar, Gedisa. México. ISBN: 9786077631118. 492 pp.
- Lascoumes Pierre, Patrick Le Galès 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 20 (1): 1-21.
- Lascoumes. 1996. 334 p. en Subirats Joan Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel: Planeta. 2012. 285 p.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation." In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, edited by Daniel Lerner and Harold Dwight Lasswell. Palo Alto, CA: Stanford University Press. 3-15.
- Ley de Hidrocarburos. 2014. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014. Camara de Diputados del Congreso de la Union. Última Reforma DOF 15-11-2016

- López, Ayllón. 2016 Estado de la Transparencia y el Acceso a la Información en las contrataciones de PEMEX. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, pp.223-231
- March y Olsen. 2006. Elaborating the new institutionalism en Rhodes, Binder y Rockman. Handbook of Political Institutions Cap1 pp. 3-21
- Merino, Mauricio 2008. “La transparencia como política pública”. John M. Ackerman (coord.). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. México: Siglo XXI.
- Meijer A 2014. Transparency. In: Bovens M, Goodin RE and Schillemans T (eds) The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: Oxford University Press, pp. 507–524.
- Milenio, 2018. “Presenta INAI propuestas para ley de protección de datos”. Ciudad de México / 12.03.2016 15:12:53. Extraído en 4 de Agosto del 2018. Link: <http://www.milenio.com/politica/recomienda-el-inai-precaucion-con-datos>
- Neal D. Finkelstein. 2000- Transparency in Public Policy_ Great Britain and the United States, Palgrave Macmillan UK.
- OCDE, 2016. Gobernanza de reguladores: Impulsando al desempeño de los órganos reguladores en materia energética en México. Red de Reguladores Económicos www.oecd.org/gov/regulatory-policy
- Parsons, Wayne 2007. Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México - Buenos Aires - Madrid: FLACSO México
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky. 1998. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.. 411p.
- Peruzzotti, E., Smulovitz, C., 2002. Accountability social: la otra cara del control. En: Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (Eds.), Controlando La Política. Ciudadanos Y Medios En Las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Temas, Buenos Aires, pp. 23–52.
- Popper K. 1978. *La lógica de las ciencias sociales* Editorial Grijalbo
- Rosenblum, P. y Maples, S. (2009). Contractas confidential: ending secrets deals in the Extractive Industries. Nueva York: Revenue Watch Institute
- Roth André-Noël. 2002. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Sánz, L. 2003. “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes” En Unidad de Políticas Comparadas CSIC.

- Sabatier, Paul. 1987. "Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change: An advocacy coalition framework". *Science Communication* 8: 649-692.
- (1993). "The study of public policy processes", "Policy change over a decade or more", "The dynamics of policy-oriented learning", "The advocacy coalition framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners" en *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, editado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, Boulder: Westview Press.
- Schedler Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability" Boulder and London *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*
Available at: http://works.bepress.com/andreas_schedler/22/
- Torres, Luis. 2016. Relatoría de Transparencia Fiscal y Regulatoria del Sector de Hidrocarburos, EITI, IMCO. México, noviembre 23
- Ugalde, L. C. 2002. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. DF, México: Instituto Federal Electoral.
- Werner, Jann y Kai Wegrich 2007. "Theories of the Policy Cycle". In: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, 43-62.