

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017 – 2019

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

Petróleo y democracia: El vínculo causal que une la liberalización de la industria petrolera y el aumento de los controles democráticos en Colombia (2002-2018)

Iván Bolívar Ruiz González

Asesor: Iván Narváez Quiñónez

Lectores: Luis Carlos Erazo y Pedro Galindo León

Quito, marzo de 2020

Dedicatoria

A mi familia, por su amor infinito y apoyo constante. Los amo.

A mi colegio, Instituto Nacional Mejía, en cuyas aulas aprendí a perseverar por más áspero que sea el camino, bajo los principios de libertad, igualdad y fraternidad.

PER ASPERA AD ASTRA

Séneca

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos	X
Introducción	1
Capítulo 1	7
Diseño de política y metodología.....	7
1 Marco analítico	7
1.1. Enfoque neoinstitucional en el análisis y diseño de políticas públicas	8
1.2. El diseño de políticas	11
1.3. Instrumentos de políticas	14
2 Ontología, metodología y método	16
2.1. Naturaleza de la causalidad: realismo, determinismo y asimetría	19
2.2. Método de seguimiento de procesos	24
3 Epistemología bayesiana.....	27
Capítulo 2	32
Selección de casos y diseño de pruebas empíricas	32
4 Selección de casos	32
4.1. Aplicación de QCA: álgebra booleana, <i>fuzzy sets</i> y <i>crisp sets</i>	32
4.2. Delimitación del universo de casos.....	33
4.3. Nacionalismo y liberalización del petróleo: dos caras de la misma moneda	36
4.4. Operacionalización de liberalización petrolera (T).....	40
4.5. Operacionalización de controles democráticos (O)	40
4.6. Tabla de verdad y tipología de casos	42
5 Diseño de test empíricos	46
5.1. Detonante.....	47
5.2. Entidad A.....	49
5.3. Entidad B	53
5.4. Entidad C	57
5.5. Resultado	59
Capítulo 3	63

Contexto, resultados y evaluación bayesiana	63
6 Colombia: contexto histórico y temporalidad.....	63
6.1. Conflicto y liberalización en la era republicana.....	63
6.2. La industria petrolera colombiana	65
6.3. Estadística sectorial.....	66
7 Evidencias halladas	73
7.1. Detonante.....	73
7.2. Entidad A.....	76
7.3. Entidad B	79
7.4. Entidad C	83
7.5. Resultado	87
8 Evaluación de evidencias con fórmula bayesiana	90
Conclusiones	92
Anexos	97
Lista de referencias	124

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Taxonomía de los componentes en el diseño de la política	13
Tabla 2. Instrumentos NATO	15
Tabla 3. Metodologías	18
Tabla 4. Mecanismo causal	23
Tabla 5. Tipos de rastreo de procesos.....	26
Tabla 6. QCA de conjuntos nítidos y difusos.....	42
Tabla 7. Tipología de casos	43
Tabla 8. Hipótesis para el detonante	48
Tabla 9. Test empírico del detonante	48
Tabla 10. Hipótesis para la entidad A.....	53
Tabla 11. Test empírico entidad A.....	53
Tabla 12: Resultados de políticas según estilo y problemas de políticas públicas	54
Tabla 13. Hipótesis para la entidad B	56
Tabla 14. Test empírico entidad B	57
Tabla 15. Hipótesis para la entidad C	59
Tabla 16 Test empírico entidad C	59
Tabla 17. Hipótesis para el resultado	62
Tabla 18. Test empírico del resultado.....	62
Tabla 19. Confianza posterior de pruebas empíricas de entidad T a entidad C	90
Tabla 20. Confianza posterior de prueba empírica de entidad O.....	91

Gráficos

Gráfico 1. Producción de petróleo en Latinoamérica	35
Gráfico 2. Total de reservas de petróleo en Latinoamérica.....	36

Gráfico 3. Evolución de IED por sector de recursos naturales en países productores	37
de petróleo (según universo de casos)	38
Gráfico 4. El petróleo como porcentaje del PIB y su participación en los ingresos	67
corrientes de la nación	67
Gráfico 5. Evolución del consumo y la producción petrolera en Colombia	68
Gráfico 6. Evolución de las reservas probadas de petróleo en Colombia	69
Gráfico 7. Exportaciones de hidrocarburos y derivados.....	70
Gráfico 8. Importaciones de hidrocarburos y derivados.....	71
Gráfico 9. Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero colombiano.....	72
Gráfico 10. IED consolidada 1995-2017.....	72

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Iván Bolívar Ruiz González, autor de la tesis titulada “Petróleo y democracia: El vínculo causal que une la liberalización de la industria petrolera y el aumento de los controles democráticos en Colombia (2002-2018)” 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, marzo de 2020



Iván Bolívar Ruiz González

Resumen

En el primer capítulo se aborda el marco analítico del diseño de políticas públicas, bajo un enfoque neoinstitucional sociológico, que permite concebir a las políticas públicas como el resultado de las instituciones presentes en una sociedad. De igual forma, se desarrolla la ontología y metodología de la que parte la investigación, acogiendo un análisis realista, determinista y asimétrico de la causalidad. Se explica el seguimiento de procesos como método para determinar la existencia de una relación hipotética a través de la identificación del mecanismo causal intermedio. Al final, se desarrollan brevemente los principales fundamentos de la epistemología bayesiana.

En el segundo capítulo se delimita el universo de casos, y se procede a la selección de casos típicos mediante la aplicación de QCA y álgebra booleana. Para ello, se operacionalizan los atributos teóricos de liberalización y controles democráticos dentro de una tabla de verdad. Posteriormente, se diseñan las pruebas empíricas mediante *test* del aro, utilizando los instrumentos NATO como empíricos observables para cada entidad del mecanismo causal. El *test* posibilita responder a la pregunta ¿qué es lo que se espera encontrar en caso de que la hipótesis planteada sea cierta?

En el tercer capítulo se realiza un análisis de datos sobre las evidencias halladas en cada entidad del mecanismo causal. Se presentan los hallazgos de la investigación por cada instrumento NATO de la política petrolera colombiana y se define la confianza posterior de las pruebas empíricas. Al final, se exponen las conclusiones obtenidas referentes a la teoría, metodología y caso de estudio. Las conclusiones contienen las implicaciones de política pública a raíz de la comprobación del mecanismo causal entre liberalización petrolera y controles democráticos.

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera visto la luz sin el asesoramiento acertado de Daniel Jurado, a quien agradezco por permanecer junto al grupo del taller de tesis de Políticas Públicas Comparadas, apoyando infatigablemente desde la definición de temas hasta el proceso de investigación en sí; siempre dispuesto a colaborar con recomendaciones y observaciones para mejorar los trabajos académicos.

Los arduos días de estudio, las noches sin dormir, las participaciones en clases y el ambiente agotador en general, no podría haberlos sobrellevado sin el apoyo anímico de mis compañeras y compañeros de la maestría, con quienes forjé una amistad imperecedera, energía vital que impulsó al grupo 2017-2019, de Políticas Públicas, a alcanzar satisfactoriamente las metas que FLACSO demanda por su excelencia académica. Esto es por ustedes queridos compañeros.

Agradezco el apoyo de los estudiantes de doctorado de la convocatoria 2018-2021, principalmente a Carlos Rodríguez de Caires, Taymi Milán Paradela y Diana Paz Gómez, por sus recomendaciones a los planes de tesis, asesoramiento constante en caso de duda o confusión, y por proveer bibliografía necesaria para avanzar satisfactoriamente en la teoría y la metodología; gracias hermanos mayores.

Mi agradecimiento y, sobre todo, admiración, al profesor Guillaume Fontaine, su labor académica y pasión por las políticas públicas es ejemplo a emular para las futuras generaciones. Especial gratitud y sentimientos de estima y respeto a mi asesor Iván Narváez, quien desde un principio me orientó a trabajar sobre política petrolera como su asistente de investigación. Nuestras conversaciones y sus experimentados consejos nutrieron mi vocación por encontrar soluciones a los problemas del mundo social. Gracias querido maestro, su preocupación y guía se reflejan en el esfuerzo colocado en esta tesis.

Introducción

La pregunta de investigación que aborda el presente trabajo es ¿por qué la liberalización aplicada al sector petrolero fortalece los controles democráticos en la política sectorial? La hipótesis que pretende responder a la pregunta de investigación se basa en que el gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización para orientar el desarrollo a través del mercado, esto conlleva a una reforma en la industria petrolera y permite al gobierno desconcentrar las agencias estatales de petróleo, orientándolas hacia reglas del mercado y dotándolas de mayor autonomía. El gobierno facilita un estilo de implementación participativo y descentralizado, lo que fortalece la transparencia, el control social y fomenta la rendición de cuentas. La pregunta encuentra solución al diseminar las características teóricas de liberalización petrolera y controles democráticos, de los que se presume una relación causal, desde un enfoque institucional en la región latinoamericana.

En Latinoamérica existe una persistente debilidad institucional, los mecanismos que reproducen esta debilidad están determinados por la desigualdad socioeconómica, la permanencia de una débil capacidad estatal y por una alta volatilidad económica y política (Brinks, Levitsky y Murillo 2019, 50-52). En este contexto, varios países latinoamericanos, en su objetivo de llevar a cabo ambiciosas reformas institucionales, optaron por la liberalización de sus economías desde la década de los 90. Esta tendencia se redujo con la efervescencia de la “nueva izquierda” (Arnson et al 2009), pero aún subsisten gobiernos que apostaron por el mercado como agente de desarrollo social.

El liberalismo, en su acepción clásica, propone reducir la intervención estatal en la economía, dejando la regulación a las fuerzas del mercado que logran, por sí mismas, mejorar la eficiencia económica y, consecuentemente, promover el crecimiento (Smith 1958; Ganuza, Paes de Barros y Vos 2001, 79). El eje de la eficiencia se basa en la competencia, en donde los ofertantes se ven obligados a mejorar la calidad de sus productos o servicios para ser una opción atractiva para los demandantes. Por este motivo la participación de capital privado entra en juego, porque al buscar una tasa de ganancia, surge la necesidad de invertir o innovar para aumentar la competitividad.

El neoliberalismo en Latinoamérica buscó reposicionar al mercado como eje del desarrollo, manteniendo el objetivo explícito de promover el crecimiento económico mediante la reducción del aparato estatal, fomentando una mayor actividad del sector privado (Todaro y Smith 2011, 556-557) en los países que dieron un giro liberal. El paradigma de desarrollo fue asociado con el mercado como clave de la superación económica, anclado con la “privatización de empresas estatales” (Green 1995, 46) como una opción atrayente de gobiernos liberales, siendo la marca distintiva de la “marquetización” de las economías (Meseguer 2004, 32).

En algunos países, la liberalización se decidió por otras formas menos controversiales de participación privada antes que la privatización integral de servicios públicos. Lo que abrió el camino a que empresas estatales se transformen en sociedades por acciones, constituyéndose en empresas de capital mixto, orientadas por la lógica de mercado. La liberalización, como objetivo transversal de política, permeó diversos sectores de política pública, como la petrolera, que se caracterizó por reformas a las empresas nacionales de petróleo y reducción del control estatal en esta área (Balza y Espinasa 2015). Esto permitió que los paquetes accionarios contemplen participación del sector privado, convirtiéndose en empresas mixtas. Por ejemplo, en el área petrolera, compañías como ECOPETROL en Colombia o PETROBRAS en Brasil se convirtieron en empresas mixtas al abrirse hacia la captación de capital privado nacional e internacional, llegando incluso a cotizar en bolsas de valores internacionales.

La liberalización en este sector se implementa de acuerdo a un estilo de gobierno acorde a los supuestos ideológicos del liberalismo económico. Es decir, la reducción de la intervención del Estado y la búsqueda de eficiencia mantienen una alineación política con un modo de gobierno similar al de la administración privada (managerialismo). Al contemplar un control estatal reducido, la liberalización asume un tipo específico de descentramiento del Estado, desplazándolo hacia afuera (Pierre y Peters 2000, 77).

El contexto descrito da luces sobre un tipo de gobernanza que ha experimentado un “cambio ideológico de la política hacia el mercado” (Pierre y Peters 2000, 55). De ahí que el objetivo de política de liberalizar el sector petrolero se implemente de manera coherente con principios políticos determinados. Según los atributos teóricos y el tipo de descentramiento hacia afuera, el

estilo de implementación de la política se ubica bajo la filosofía administrativa de la Nueva Gestión Pública, cuya reforma privilegió el redimensionamiento del Estado¹ (Pierre y Peters 2000; Ramió y Salvador 2005; Larbi 1999; Aguilar Villanueva 2006). La definición del problema y el estilo de política se asemejan a los atributos teóricos de liberalización, lo que permite afirmar que existe coherencia entre el objetivo de política y el tipo de implementación propuestos.

El estilo de implementación descrito corresponde a un modo de gobernanza por el mercado. Coincide con los principios de la Nueva Gestión Pública, la consolidación de alianzas público-privadas y la autonomía de organismos públicos (Fontaine 2015, 72). La provisión de servicios públicos está determinada por la demanda que realizan los ciudadanos, concebidos como clientes, en el mercado. En esta lógica de oferta y demanda, se espera dotar de autonomía a las agencias estatales. Esto tiene efecto bajo el supuesto de que, mediante la autonomía, alcanzarán mayor éxito al poner énfasis en las “E” (economía, eficacia, eficiencia) que al estar vinculadas con la gestión política² (Pierre y Peters 2000, 206; Aguilar Villanueva 2006, 150).

La región afronta actualmente una problemática de corrupción, entre otros factores, por la debilidad de las instituciones latinoamericanas; en este escenario, el (neo)liberalismo se ha presentado para los gobiernos como una alternativa plausible de transformación del Estado. Opera como un paradigma,³ con instituciones propias, para orientar el comportamiento político hacia lo que se considera correcto bajo su paraguas. La necesidad de hacer económicamente eficiente al sector petrolero, obliga a los operadores políticos y económicos a actuar bajo reglas prescriptivas de acción sobre lo adecuado para lograr el fin propuesto. La política petrolera, orientada bajo las normas de liberalización, crea reglas y rutinas que perfilan el comportamiento de los actores. Los predispone a buscar eficiencia y eficacia en la administración del sector petrolero mediante el aperturismo.

¹ Este redimensionamiento del Estado, previamente caracterizado por ser obeso, hipertrofiado, interventor, sobrerregulador, etc., consistió en “la reducción draconiana de su crecido aparato administrativo, de sus empresas y sus territorios de intervención” (Aguilar Villanueva 2006, 142). Para más información, ver Aguilar Villanueva 2006, 137-236.

² Uno de los distintivos de la NGP es abrir la posibilidad a sectores privados o sociales a participar “en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*)” (Aguilar Villanueva 2006, 150-151).

³ Paradigma en el sentido kuhniano al que se le reconoce la posibilidad de éxito de resolver ciertos problemas agudos frente a otros competidores (Kuhn 1971, 51-52).

Las acciones liberales se estabilizan, dentro del paradigma escogido por la voluntad política, para permear en el diseño institucional. El nuevo objetivo de política impacta en la coordinación institucional y se sobrepone a otras áreas de política porque forma parte de un plan de gobierno más amplio que los objetivos contenidos en programas sectoriales. El gobierno pretende reformar el diseño institucional, redefinir las instituciones y cambiar el comportamiento de los actores en función de una nueva lógica de lo adecuado. Lo “correcto” son aquellas acciones y comportamientos que permitan a la industria petrolera superar sus trabas en cuanto a corrupción o bajos niveles de producción, para que, a través de la apertura al mercado internacional, se consolide una administración de la política sectorial transparente y eficiente.

Algunos países con régimen aperturista asumieron la liberalización como objetivo de política. En estos existe una percepción de menor corrupción con respecto a países que han asumido objetivos nacionalistas de recursos (Transparencia Internacional 2017). En el afán de ser más competitivos, buscan cumplir estándares internacionales que involucran mayor fiscalización entre instituciones del Estado y transparencia de gobierno. Estos indicios permiten pensar la existencia de una relación causal entre liberalización petrolera y un fortalecimiento en los controles democráticos. Precisamente aquí radica el carácter transfactual⁴ de la investigación, pues se busca confirmar con evidencias *a posteriori*, lo que se sospecha *a priori*.

En este caso, se esperaría encontrar evidencias que demuestren cómo la orientación al mercado en la industria petrolera desemboca en el control del poder político y mejora la rendición de cuentas. La relación positiva entre liberalización y controles democráticos es, en última instancia, el resultado de un análisis de políticas públicas que puede guiar a académicos y tomadores de decisiones hacia una teoría que involucre, por un lado, mayor autonomía de las agencias estatales dedicadas al petróleo con el fin de lograr mejores resultados operativos, y, por otro lado, la obligatoriedad de rendir cuentas. Esta posibilidad implica formular una política petrolera que combata la corrupción del sector como problemática que afecta actualmente a la región.

⁴ Con este término, Patrick Jackson (2016, 40), siguiendo el lenguaje introducido por Roy Bhaskar, se refiere a la posibilidad de conocer cosas que son, en principio, inobservables, pero que se tiene alguna impresión o indicio de su existencia, lo que ofrece la posibilidad de ir más allá de los hechos para comprender los procesos profundos que generan esos hechos.

Con respecto a los controles democráticos, estos pueden subdividirse en tres tipos: vertical, horizontal y social. El control vertical o electoral es un “mecanismo de control ciudadano sobre los gobernantes y de intermediación —al menos, en alguna medida—entre el Estado, sus corporaciones y burocracias” (Isunza y Gurza 2015, 6). Los ciudadanos retiran el poder o lo adjudican a un representante de modo que lo castiguen o recompensen mediante el voto, unido a esto, se suman indicadores de responsabilidad vertical que toman en cuenta aspectos relacionados con la competitividad política, la participación política y electoral, y la cultura política de los ciudadanos (O’Donnell 1997, 144; Relly 2012, 336).

El control horizontal se realiza por determinadas instituciones estatales a otras con el objetivo de fiscalizar los actos de poder. Comprende actos que van “desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado” (O’Donnell 1997, 155). En cambio, el control social o vertical no electoral abarca movilizaciones sociales, grupos de protesta y denuncias frente a medios de comunicación (Ríos et al. 2014, 281). Los medios adquieren relevancia porque permiten crear visibilidad de los problemas sociales y de quienes los atienden y rinden cuentas;⁵ a través del control social, los ciudadanos ejercen influencia sobre el sistema político y las burocracias de un Estado (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 10-25).

El control democrático también implica la generación de transparencia, cuya relación con la liberalización se manifiesta a través de la competencia, es decir, en una economía global, la competencia proporciona un incentivo fuerte para que los gobiernos muestren apertura en cuanto al acceso a la información como distintivo de mercados eficientes (Relly y Sabharwal 2009, 148). Este incentivo hace que gobiernos apunten a organizaciones internacionales, quienes pueden otorgar beneficios al Estado si cumplen con estándares de gobernanza y transparencia. Los beneficios de esta competitividad pueden hacer económicamente más eficientes las instituciones de la política sectorial, mejorando a la par la transparencia en el sector.

⁵ Si los medios tienen la función de visibilizar, también pueden invisibilizar los reclamos sociales según determinados intereses. La concentración de los medios en las manos de un reducido grupo de propietarios, los convierte también en una potencial fuerza antidemocrática (Alcántara 2012, 199).

En muchas ocasiones, lograr mayor transparencia o mejorar la fiscalización por parte de los organismos de control no es un objetivo de política planteado *a priori* al momento de liberalizar la industria del petróleo. Sin embargo, parece ser un efecto colateral que se lo obtiene mientras la política es implementada, junto a la necesidad de crear una industria más eficiente, está el requisito de mejorar el control democrático en el área de política, lo que se logra, en última instancia, por conveniencia económica. La adscripción a iniciativas internacionales de transparencia o buena gobernanza en industrias extractivas hacen más competitivos a los países petroleros mientras cumplen con estándares u objetivos que les obligan a transparentar su información sobre las rentas del petróleo.

La investigación adopta una metodología realista que permite conocer la realidad como un encadenamiento de fuerzas causales o mecanismo causal. Esta metodología facilita el cumplimiento del objetivo general que es analizar la relación causal entre liberalización petrolera y controles democráticos. También coadyuva a solventar los objetivos específicos, que son: 1) identificar los factores causales del mecanismo hipotético que explican que la liberalización petrolera, como adopción de objetivo de política, desemboca en un fortalecimiento de los controles democráticos; 2) hallar evidencia empírica por cada instrumento del esquema NATO para validar formalmente la hipótesis propuesta.

Si bien la hipótesis integra el mecanismo causal, es menester distinguir la teorización y operacionalización que guían el mecanismo. La teorización integra cinco etapa o entidades correspondientes a 1. adopción de objetivos de política, 2. formulación de la política, 3. coordinación interinstitucional, 4. interacciones políticas y 5. resultado de la política. En operacionalización conciernen cinco entidades aterrizadas al tema de estudio por cada una de la teorización, estas son 1. objetivos de política basados en el mercado, desregulación y la apertura, 2. reforma petrolera hacia la liberalización, 3. políticas sectoriales orientadas hacia la mercantilización, emprendimiento y eficiencia, 4. interacciones con actores no estatales gestionados por acuerdos y responsabilidades compartidas y 5. área de política mejora la transparencia y controles democráticos.

Capítulo 1

Diseño de política y metodología

1 Marco analítico

Un marco de análisis “proporciona la lista más general de variables que deben usarse para analizar diferentes tipos de fenómenos de interés” (Ostrom 2014, 270). La inserción y convergencia de teorías dentro de un marco de análisis permite “especificar qué elementos del marco son particularmente importantes para ciertas clases de asuntos” (Ostrom 2010, 28). En virtud de este aserto, es conveniente señalar, en primer lugar, la justificación que guía el trabajo, y, en segundo lugar, definir el marco de análisis y su utilidad dentro de la investigación.

Dos aspectos justifican el trabajo académico: el valor teórico que implica y la utilidad de los resultados en el campo práctico. En el primer aspecto, la identificación del mecanismo causal que liga la liberalización petrolera con el fortalecimiento de controles democráticos dará lugar a la construcción de una teoría y a posteriores comprobaciones teóricas. Esto puede orientar nuevos estudios que analicen los instrumentos e instituciones en el sector petrolero y su relación con diferentes ámbitos de la rendición de cuentas, así como la incidencia en los modos de gobernanza.

En el segundo aspecto, los datos que se obtengan de la presente investigación son de utilidad práctica. Su ventaja radica en guiar a funcionarios y gobernantes sobre los instrumentos de Estado que son necesarios y efectivos para fortalecer la rendición de cuentas en un momento de reforma institucional. Los resultados pueden conllevar a funcionarios estratégicos a tomar mejores decisiones para garantizar el éxito de la política que se pretenda implementar. De esta manera puede evitarse la degeneración del poder político, que llega a tornarse autócrata, especialmente cuando se trata del aprovechamiento de los recursos naturales.

El marco analítico que orienta la investigación es el diseño de políticas, el cual se concibe como marco porque los instrumentos de política conforman sus elementos centrales para analizar una política pública en particular. Los instrumentos permiten analizar un fenómeno manifestado en la política sectorial como observables empíricos. Este procedimiento corrobora una teoría propuesta

mediante la relación hipotetizada entre una causa y un efecto, a raíz del hallazgo de evidencias correspondientes a cada instrumento.

El diseño se ocupa de contemplar las opciones de política preexistentes, y articularlas para cumplir con los objetivos del gobierno; se lo concibe como una actividad que busca mejorar la implementación y resultados de políticas mediante la anticipación de consecuencia de las acciones de gobierno (Peters et al. 2018, 1; Howlett 2011, 3). El diseño se configura en relación a las reglas y normas de una sociedad. Por ello, el siguiente apartado describe el neoinstitucionalismo sociológico y su correspondencia en el análisis de las políticas, el marco de diseño de políticas desde la corriente neoinstitucionalista y los instrumentos de políticas como valor sustantivo del diseño (Howlett, Ramesh y Pearl 2009).

1.1. Enfoque neoinstitucional en el análisis y diseño de políticas públicas

La noción de institución no se limita a las estructuras formales. A las instituciones políticas se las entiende como “colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen 1989, 160). La formulación de políticas es un proceso institucional (Peters 2018) porque las instituciones, en el sentido planteado, influyen en el diseño de las políticas públicas. Las estructuras institucionales determinan a los individuos en la toma de decisiones, configuran el poder y dan paso a nuevas instituciones. Las reglas y las rutinas han sido construidas por la acción de los hombres en sociedad. En la búsqueda de determinados fines, individuales o colectivos, se asumen comportamientos que tienden a estandarizarse a la posteridad.

Al igual que los comportamientos, las acciones de los ciudadanos pueden perdurar en el tiempo gracias a la aceptación generalizada de la sociedad que, a largo tiempo, las legitima y normaliza. La legitimidad de las acciones es una muestra de apoyo cultural y normativo que entrega la sociedad siempre que estén en consonancia con reglas y leyes que le son relevantes (Scott 2010, 199). A través de la legitimidad, las instituciones crean orden y estructuran códigos de comportamiento, generan reglas y prácticas para especificar “qué es normal, qué se debe esperar, en qué se puede confiar y qué tiene sentido en la comunidad” (March y Olsen 2008a, 8). Cuando los comportamientos dejan de ser predecibles, el orden constituido se deslegitima, por tanto, entra

en riesgo. La deslegitimación pone en duda la efectividad institucional, por ello, aparte de otorgar guías de acción, las instituciones ejecutan sanciones a quienes no se ajustan a sus expectativas (Peters 2016, 58).

El análisis institucional puede entenderse a partir de dos momentos: el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo. Esta distinción es útil en la medida que admite comprender la corriente institucionalista que permite el estudio de la política pública a través de su diseño. El análisis en el viejo institucionalismo, en general, se caracteriza por el rol central de la ley en el gobierno, el carácter determinante de las estructuras de los sistemas gubernamentales, la comparación holística de sistemas institucionales, la importancia de la fundamentación histórica y el carácter normativo preocupado por el buen gobierno (Peters 2003, 20-26). Hasta ese momento, en la ciencia política predominaban dos enfoques: uno economicista fundamentado en la elección pública y otro en la psicología basado en el conductismo.

El neoinstitucionalismo irrumpe en la ciencia política como reacción a estos enfoques dominantes, que consideran a las instituciones como la “simple agregación de acciones individuales” (Lowndes 1996, 183). El nuevo institucionalismo está ligado al avance de la sociología de las organizaciones, por ello se lo denomina normativo o sociológico. Considera que los actores políticos reflejan los valores de las instituciones a las que pertenecen (Peters 2003, 46), abarcando elementos informales presentes en una determinada cultura como “identidades, intereses, valores y visiones del mundo individual y colectivo” (March y Olsen 2010, 119). Estos elementos empoderan o restringen a los actores para que sean “capaces de actuar de acuerdo con las reglas prescriptivas de adecuación” (March y Olsen 2008a, 3).

Las reglas y rutinas institucionalizan la acción de los individuos según las cuales es posible moldear el comportamiento (March y Olsen 2010, 135-136; Lowndes y Roberts 2013, 179). Los dos institucionalismos asumen que la institucionalización es “un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir” (DiMaggio y Powell 1999, 46). La institucionalización de la acción, a través de incentivos y restricciones, hace plausible predecir la conducta de los actores involucrados. La previsibilidad funciona como un aspecto de efectividad institucional, es decir, los

comportamientos y resultados de los actores son predecibles si las instituciones funcionan bien. (Peters 2016, 62).

Las unidades básicas de análisis de las instituciones son las reglas y rutinas (March y Olsen 2008a, 16), estas operan restrictivamente junto a prácticas y narrativas (Lowndes y Roberts 2013). Las reglas restringen los comportamientos mediante normas formalmente construidas y escritas como una constitución, leyes, protocolos, etc. Las prácticas constituyen restricciones informales que se transmiten entre actores mediante la demostración de lo que es posible y correcto hacer. Por último, las narrativas restringen las acciones mediante procesos de explicación que dilucidan lo que es permitido hacer, persuadiendo a los actores a actuar conforme las reglas establecidas (Lowndes y Roberts 2013, 53-63).

En la corriente institucional existen dos lógicas de acción: de las consecuencias y de lo adecuado. La primera comprende a los individuos como agentes económicos cuyos “comportamientos son impulsados por las preferencias y expectativas sobre las consecuencias” (March y Olsen 1989, 160). La lógica de lo adecuado asume que las instituciones se definen por reglas y normas que hacen que los individuos actúen según lo que es considerado correcto. El diseño de la política, al asumir el neoinstitucionalismo sociológico, comprende una lógica de lo adecuado que, por un lado, guía la mayor parte del comportamiento en la política, y, por el otro, concibe las prácticas colectivas según entendimientos mutuos sobre lo que es razonable, verdadero y bueno (March y Olsen 1989, 161; March y Olsen 2008b, 690).

El análisis neoinstitucional de las políticas públicas hace factible tratar a la política pública como variable dependiente, para entender a las políticas como el resultado de la arquitectura institucional de una sociedad (Méndez 2015; Eslava 2010, 112). Los valores de las instituciones permean en el diseño de la política, definiendo las preferencias por unos tipos de instrumentos y su posible combinación. El diseño de políticas, bajo el neoinstitucionalismo, toma en cuenta elementos de la cultura o contexto de donde procede la política, e incluso del paradigma de política que “provee medios para entender el problema” (Peters 2018, 24).

Las políticas públicas son formulaciones o reformulaciones del gobierno apegadas a las normas vigentes en una sociedad. El diseño de políticas públicas, por fuera de estas normas, corre el riesgo de ser ineficiente en la atención de los problemas públicos, motivo por el cual los criterios de selección de instrumentos consideran los valores, percepciones y tradiciones de las dinámicas sociales que enfrenta la política pública en su implementación (Eslava 2010, 99). Es decir, las instituciones determinan el diseño, pero también el diseño de política se adecúa hacia lo que es considerado correcto o normativo en la sociedad. Una política que fracasa puede motivar el cambio institucional, más aún si tiene relación con valores institucionales, sus resultados negativos ponen en evidencia que la institución debe modificar su comportamiento (Peters 2016, 66).

1.2. El diseño de políticas

En el diseño de políticas se busca seleccionar formas de intervención de un problema público, a través de instrumentos, para crear representaciones que se conviertan en realidades (Peters 2018, 5; Bobrow 2006, 76). El diseño es una tarea profundamente política, con una influencia importante de la ideología y los valores (Durose y Richardson 2016, 23). Es político porque las decisiones de política parten de la autoridad que ostenta el poder popularmente legitimado. Es ideológico porque la preferencia por unos tipos de instrumentos refleja la forma de ver el mundo por parte del tomador de decisiones. Los valores corresponden a las decisiones de un gobernante sobre un asunto público, en ocasiones polémico, que demuestran una postura concreta; y está determinado por el contexto o las instituciones.

El diseño de política persigue como objetivo convertir las decisiones en acciones (Peters 2015, 37). Posee unas dimensiones simbólicas e interpretativas que permiten tomar en cuenta elementos como los valores, el contexto y la creación de formas (Schneider e Ingram 1997, 2; Bobrow y Dryzek 1987, 201). Los valores y el contexto determinan la forma en que se entiende la causa del problema, la selección de instrumentos y el estilo de implementación de la política. La creación de formas, a partir del diseño de la política, busca resolver problemas de acción pública al adecuar los medios a los fines de una política a través de la combinación de instrumentos (Romero y Fontaine 2017, 62).

El diseño de políticas busca, además, la intervención efectiva del gobierno. Este suceso demanda previamente comprender los procesos de causalidad de problemas públicos que derivan en la selección de instrumentos para abordarlos (Linder y Peters 1989, 39). Además de la causalidad y la selección de instrumentos, el diseño de políticas se concentra en entender valores para evaluar resultados de la política, así como la intervención concreta del gobierno que utiliza los instrumentos disponibles y se asegura de implementarlos (Peters 2018, 20-23; Peters et al. 2018, 7). Empíricamente, el diseño contempla elementos observables como poblaciones objetivo, problemas a resolver, reglas que guían o limitan la acción y fundamentos de legitimación de la política (Schneider e Ingram 1997, 2).

Los instrumentos de políticas son la sustancia del diseño de políticas mediante los cuales es posible comprender la acción pública (Howlett, Ramesh y Pearl 2009, 114; Salamon 2002, Lascoumes y Simard 2011). Considerados de una manera mecanicista, los instrumentos componen soluciones de políticas cuya adopción desemboca en un resultado (Capano y Howlett 2019, 2). Los instrumentos también se analizan a través del enfoque neoinstitucional porque son un tipo de institución social que influyen y predicen el comportamiento de los actores, portan valores, interpretan el medio y estabilizan la acción colectiva (Bruijn y Hufen 1998, 17; Lascoumes y Le Gales 2007, 4-9).

Los instrumentos de política pública tienen menor alcance para cumplir con el objetivo de política si actúan de manera aislada o individual. Son efectivos en solventar un problema de política y cumplir con los objetivos propuestos cuando se combinan entre sí. Cuando los instrumentos se componen en *mixes*, tienen mayor alcance al combinar sus capacidades intrínsecas, lo que permite intervenir un problema con mayor precisión. Estos *mixes* incluyen objetivos y medios de políticas que pueden analizarse en varios niveles (Peters et al. 2018; Howlett y Cashore 2009). En el diseño incurren elementos de políticas relacionados con objetivos y medios, selección de herramientas y calibración de las mismas (Peters et al. 2018, 27). De lo expuesto, se infiere que los elementos del diseño de políticas públicas concurren coherentemente para crear soluciones de políticas.

Tabla 1. Taxonomía de los componentes en el diseño de la política

		<i>Contenido de la política</i>		
<i>Niveles de abstracción</i>		Alto	Medio	Bajo
<i>Enfoque de la política</i>	Objetivos de política	<p><i>Metas:</i></p> <p>Son ideas y planteamientos generales del gobierno que se esbozan para un área de política.</p>	<p><i>Objetivos:</i></p> <p>Operacionalización de programas mediante los cuales se busca alcanzar objetivos de la política.</p>	<p><i>Ajustes:</i></p> <p>Referente a los requisitos específicos que son necesarios en el terreno para cumplir con los objetivos de la política.</p>
	Medios de política	<p><i>Lógica instrumental:</i></p> <p>Los instrumentos de organización que son preferidos por el gobierno a largo plazo para alcanzar las metas.</p>	<p><i>Mecanismos:</i></p> <p>Elección de tipos de instrumentos específicos que se utilizan para lograr los objetivos planteados en los programas.</p>	<p><i>Calibraciones de instrumentos:</i></p> <p>Las formas específicas de ajuste instrumental para alcanzar los objetivos de la política.</p>

Fuente: Howlett y Cashore 2009, 35.

La taxonomía de los componentes de la política (tabla 2) permite determinar la coherencia entre objetivos y medios de política; en el presente análisis facilita la comprensión del diseño de la política petrolera, a través de la selección y combinación de instrumentos, que derivó en un fortalecimiento de los controles democráticos de la política sectorial en cuestión. El objetivo de política de hacer más eficiente el sector, conllevó a adoptar medios de política que se adecúen con la meta del gobierno. La elección y combinación específica de instrumentos de política, con sus consecuentes calibraciones, aplicado a través de la implementación, derivó en el efecto, deseado o no, de fortalecer la rendición de cuentas. Este efecto no excluye al objetivo de política, al contrario, lo complementa.

1.3. Instrumentos de políticas

Los instrumentos constituyen la parte medular del diseño. Con el tiempo, el público objetivo y los encargados de formular la política aprenden a eludirlos (In 't Veld 1998, 154) por conveniencia, surgimiento de nuevos problemas, rotación del poder político, entre otros. Junto a esto, los diferentes niveles de cambio de las políticas y el surgimiento de nuevos problemas exigen la calibración constante de instrumentos. Estos son recursos de disponibilidad estatal utilizados como “objetos de transformación” (Fontaine 2015, 86) para corregir un problema de un grupo objetivo que ha captado la agenda de gobierno. El énfasis instrumental en el diseño de política es esencial, pero también constituye una parte de sus críticas. Por eso es importante resaltar que los instrumentos no actúan independientemente, sino que su elección está supeditada al contexto y los valores que le son asociados (Peters 2018, 29), de lo cual puede comprenderse la causalidad del problema y la implementación de la política.

La acción pública se entiende a partir de cuestionamientos a los factores institucionales o políticos que conllevaron a la adopción de un instrumento y a su capacidad para impactar en el público objetivo. Por ello, la acción pública coloca a los instrumentos como variable dependiente (Lascoumes y Simard 2011, 11) del conjunto de instituciones, normas, contexto o preferencias. La influencia institucional determinará la elección y la combinación de instrumentos. En consecuencia, a través de este *mix* de instrumentos, se espera alcanzar objetivos de política específicos, con mayor eficiencia y efectividad que la aplicación de un solo instrumento (Peters et al. 2018, 26). Debido a la mezcla de distintos instrumentos para crear distintos resultados, la acción pública puede resolver problemas con una combinación de técnicas⁶ potencialmente infinita.

Existen varias escuelas del pensamiento sobre estudios instrumentales y propuestas de clasificación (ver Landry y Varone 2005; Linder y Peters 1998). Si los instrumentos disponibles obedecen a intereses de los formuladores de la política, estos están determinados por la elección

⁶ Lascoumes y Le Gales (2007, 4) diferencian entre instrumento, técnica y herramienta. El instrumento, en un entendimiento macro, es concebido como un tipo de institución social. La técnica es un dispositivo concreto que permite operacionalizar el instrumento. En tanto que la herramienta es un dispositivo a pequeña escala que forma parte de una técnica. Por esta razón, el *mix* de instrumentos permite la combinación de varias técnicas como método de operación de los instrumentos. Al existir una cantidad grande de dispositivos que forman parte de un instrumento, sus distintas combinaciones son virtualmente infinitas.

pública (Kraan 1998, 106-107). Si propenden a la comprobación de inferencias causales, se ubican en la corriente neoinstitucionalista (Fontaine 2015, 167), particularmente desde la lógica de lo adecuado. Según si son incentivos económicos, medios de regulación o fuentes de información, se los ha definido como “zanahorias, garrotes y sermones” (Bemelmans-Videc, Rist y Vedung 2007) respectivamente.

Christopher Hood planteó una taxonomía de los instrumentos del gobierno, a la que concibe como una caja de herramientas, sintetizada en el esquema NATO. Estas herramientas funcionan como detectores y efectores. Los primeros son instrumentos que usa el gobierno para captar información; los segundos son instrumentos de gobierno que se usan para impactar en el mundo exterior. Según su función y utilidad, la taxonomía distingue cuatro tipos de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Nodalidad es la habilidad del gobierno de manejar información. Autoridad es la capacidad del gobierno de determinar la ley. Tesoro refiere a la capacidad estatal de intercambio usando recursos económicos. Organización es la habilidad del Estado de actuar a través de tratos e instituciones (Hood 1986, 5-6).

Tabla 2. Instrumentos NATO

<i>Tipo de instrumento</i>	Representación	Actividad	Límite	Recurso o moneda
<i>Nodalidad</i>	Información	Comunicar	Credibilidad	Mensajes
<i>Autoridad</i>	Constitución, leyes, acuerdos, contratos	Determinar	Durabilidad	Muestras de autoridad
<i>Tesoro</i>	Presupuesto, asignaciones, recursos económicos	Intercambiar	Fungibilidad	Dinero
<i>Organización</i>	Agencias	Actuar directamente	Capacidad	Tratos

Fuente: Hood 1986, 5.

La taxonomía de Hood es útil porque las cuatro categorías sirven para ordenar los observables empíricos según las entidades del mecanismo causal; coadyuva a clasificar las evidencias que se pretende encontrar si la relación causal que se plantea es cierta. Esta clasificación se optimiza de acuerdo a la explicación del propósito o dimensión de las herramientas. Los instrumentos NATO

poseen una dimensión sustantiva y una dimensión procedimental. La primera tiene un propósito económico y social en el que se busca afectar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios en la sociedad. La segunda dimensión tiene un propósito relacionado al proceso mismo de construcción de la política pública, en el que se busca alterar un comportamiento político que posiblemente dificulta el proceso de implementación (Howlett 2011, 24).

Los instrumentos de dimensión sustantiva tienen la capacidad de afectar la producción y entrega de bienes y servicios de manera independiente a su base institucional, alterando el tipo, precio o cantidad en que son producidos o distribuidos (Peters et al. 2018, 31; Howlett, Ramesh y Pearl 2009, 116). La elección de instrumentos sustantivos está determinada por la capacidad de recursos del Estado y por la complejidad del área de política que se expresa en la intensidad de las relaciones entre los actores involucrados (Romero y Fontaine 2017, 67). La aplicación de los instrumentos sustantivos tiene como finalidad afectar los bienes y servicios para modificar un comportamiento social y económico.

Los instrumentos procedimentales tienen que ver con la relación existente entre los actores estatales y no estatales. En el medio de esta relación está la capacidad estatal para “afectar o alterar aspectos de procesos de políticas” (Howlett, Ramesh y Pearl 2009, 116), en los que confluye una relación entre el poder político y la organización social. Los instrumentos procedimentales están dirigidos a alterar el comportamiento de los actores involucrados en la implementación de políticas, flexibilizando la relación entre el gobierno y los ciudadanos, por lo que su adopción está constreñida al grado de legitimidad que ostenta un gobierno (Peters et al. 2018, 32; Romero y Fontaine 2017, 67). Estas herramientas se concentran en afectar un proceso de políticas públicas antes que modificar un comportamiento relativo a lo económico.

2 Ontología, metodología y método

Los investigadores sociales parten de orientaciones específicas acerca del modo que perciben el mundo y de la forma en que lo conocen. La primera orientación es la ontología, asumida como una teoría del ser; la segunda es la epistemología, que en otras palabras es una teoría del conocimiento (Marsh y Furlong 2002, 18-19). La ontología posiciona al investigador en una forma particular de ver el mundo, ya sea que entienda la realidad por fuera de su mente o que la

entienda como parte indisociable de ella. La epistemología intenta responder la cuestión acerca de cómo conocer esa realidad. De la distinción ontológica se han derivado dos posturas, una fundacionalista con epistemologías positivista y realista; y otra anti fundacionalista con epistemología interpretativista (Furlong y Marsh 2010, 185-186).

Patrick Jackson (2016) esboza una propuesta más exhaustiva sobre ontologías fundamentada en la filosofía de la ciencia. En un primer momento, la postura del investigador sobre su concepción del mundo se denomina ontología filosófica y contempla una manera monista de entender el mundo, de modo que la realidad es parte continua del sujeto. La unión mente-mundo permite crear interpretaciones empíricas de lo que nos rodea. En contraste, la ontología dualista entiende la realidad separada de la mente, por lo que el conocimiento del mundo pasa por explicar las causas de los fenómenos sociales. El conocimiento del mundo o epistemología es denominado ontología científica. Su fundamento radica en la manera de conocer las cosas, ya sea experimental y empíricamente -fenomenalismo- o mediante aspectos que en principio son inobservables -transfactualismo- (Jackson 2016, 40).

Las metodologías son resultado de la unión entre ontología filosófica y ontología científica. De esta manera, el dualismo y fenomenalismo crean el positivismo. Del dualismo y el transfactualismo surge el realismo. El monismo y el fenomenalismo abren paso al analiticismo. Y la combinación de monismo y transfactualismo crea el reflexivismo (Jackson 2016). La investigación en Ciencias Sociales obtiene validez al cumplir con el principio de alineación entre ontología y metodología (Hall 2003). La alineación es importante porque la idoneidad de un conjunto de métodos para solventar un problema determinado se basa en “suposiciones sobre la naturaleza de las relaciones causales que deben descubrir” (Hall 2003, 374). Por ejemplo, un método cuantitativo es poco útil para analizar problemas de investigación cuya naturaleza causal está determinada por una ontología dualista y transfactual, en la que el conocimiento de una realidad no observable está dado por indicios y no por fenómenos cognoscibles sensorialmente.

Tabla 3. Metodologías

		Ontología científica	
		<i>Fenomenalista</i>	<i>Transfactual</i>
Ontología filosófica	<i>Dualismo</i>	Neo positivismo	Realismo crítico
	<i>Monismo</i>	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson 2016. Fontaine, Narváez y Medrano 2019, 20.

La metodología neopositivista establece teorías tipo-ley, susceptibles de falsación al aceptar “enunciados básicos que las contradigan” (Popper 1980, 83). La forma de comprobar las hipótesis obedece a un planteamiento fenomenalista (Jackson 2016, 42). Al desagregar el hecho social se descubren patrones repetitivos que son observables empíricamente. La causalidad es de naturaleza probabilística y permite establecer regularidades por la covarianza de variables independiente y dependiente. La investigación neopositivista privilegia métodos cuantitativos que permiten “identificar patrones y relaciones generales, comprobar las teorías y realizar predicciones” (Ragin 2007, 216) formalmente representadas en modelos matemáticos. El “cálculo de eventos no realizados en el futuro” (Breuning y Ahlquist 2014, 123) es posible mediante la recolección de un cúmulo de evidencias empíricas significativas que representen una posible realidad.

En el analiticismo, los datos observados a través de la experiencia sensible se someten a un análisis contrafáctico que orienta la interpretación de la causalidad. El elemento central en el analiticismo es la construcción de tipos ideales weberianos, mediante los cuales se busca interpretar la realidad a través de la orientación de variables. Esta metodología concibe el conocimiento como un orden útil de experiencia, razón por la cual es absurdo formular y probar hipótesis en un mundo externo a la mente del investigador (Jackson 2016, 56). El conocimiento de la realidad para el analiticismo deriva en tipologías que simplifican un hecho observable. Esto aporta poco a mejorar o aumentar el conocimiento, ya que los tipos ideales son generales, pero la experiencia real está compuesta de situaciones concretas (Jackson 2016, 159).

El transfactualismo en la metodología realista se basa en el conocimiento de una realidad inobservable empíricamente, pero que se sabe de su existencia a través de evidencias que nos ayudan a detectarla. La aproximación hacia entidades y propiedades indetectables sucede gracias a técnicas como la inferencia abductiva (Jackson 2016, 94). La investigación de la realidad

contempla un modelo en el que los objetos y las relaciones sociales tienen poderes causales, por lo que corresponde desentrañar esas relaciones sobre las que dependen mecanismos causales (Sayer 2010, 2-3). Conforme a este autor, la causalidad se explica a través de casos que admiten la generación de teorías de rango medio. Al final se crean patrones contingentes.

El reflexivismo se concentra en el estudio de la sociedad y la cultura a través de una crítica a la realidad imperante. Busca evaluar las relaciones humanas, a través de la crítica, para reflexionar sobre las condiciones sociales existentes. La ontología monista se manifiesta a partir de la reflexión del investigador sobre su condición en el medio, por lo que “las herramientas de producción de conocimiento se vuelven hacia la situación del propio científico” (Jackson 2016, 172). El reflexivismo admite el análisis de datos inobservables empíricamente cuyo resultado final se basa en la construcción de narrativas. Interpreta una causalidad dialéctica basada en estructuras sociales mediante la hermenéutica. Desde esta perspectiva, la lógica causal está encaminada a la interpretación a través del estudio de casos. Los trabajos científicos buscan detonar procesos de transformación social.

2.1. Naturaleza de la causalidad: realismo, determinismo y asimetría

En los siguientes párrafos se dilucidan las razones por las cuales la investigación parte de una metodología realista. El realismo proporciona elementos para entender y explicar la causalidad de una manera mecanicista, en la cual las fuerzas causales y sus efectos parten de una relación contingente (Sayer 2010, 107). En otras palabras, estas fuerzas o mecanismos causales están presentes en los objetos, sin que esto implique automáticamente su activación (pueden activarse o no). Asimismo, se describe y explica la naturaleza de la causalidad, la cual pasa por una comprensión determinística y asimétrica. Al final, se trata la relación causal entre liberalización petrolera y controles democráticos a partir de estas nociones.

La ontología filosófica que asume este análisis es dualista, en la cual el entendimiento de la realidad está por fuera del sujeto investigador. Se acepta la existencia de una brecha entre mente y mundo que debe ser unida a través de comprobaciones empíricas de la realidad. Se asume una postura ontológica científica transfactualista, en la que el conocimiento no está limitado a la observación directa, sino que se reconoce la presencia de hechos que, *a priori*, no están al alcance

de la percepción sensible. Acorde al principio de alineación, la metodología subyacente de las ontologías asumidas es el realismo, porque los métodos para explicar la realidad permiten captar la causalidad mecanicista de la relación propuesta entre liberalización petrolera y controles democráticos.

Su orientación explicativa hace del análisis un proceso que ahonda en la particularidad del caso; por lo que el estudio se orienta en comparación de casos de n pequeña. Este tipo de estudios permiten al investigador acercarse con profundidad a la naturaleza del problema, identificando las relaciones causales existentes a través de “una comprensión mecanicista de la causalidad” (Beach y Pedersen 2013, 25). Desde el realismo se reconoce que existen mecanismos que operan subrepticamente en los problemas del mundo real, pero que presentan indicios de su existencia sin que su manifestación sea directamente observable. Esta actividad transaccional obliga a la ciencia a “descubrir qué mecanismos hipotéticos o imaginarios no son imaginarios sino reales” (Bhaskar 1998, 50). La explicación debe desentrañar las fuerzas causales que explican la liberalización petrolera y el fortalecimiento de los controles democráticos como fenómeno del cual se tiene la impresión de su existencia.

Además, el realismo admite métodos dedicados a generar explicaciones causales mecanicistas, como el rastreo de procesos en combinación con el análisis cualitativo comparado (Schneider y Rohlfing 2013; Beach y Pedersen 2018) o mediante la identificación histórica de “eventos causalmente unidos” en el tiempo (Mahoney 2001, 114) a través de un “*systematic process tracing*” (Palier 2016, 431). Estos métodos permiten que el análisis profundice en los aspectos particulares de una relación causal antes que identificar patrones generales para un conjunto grande de casos como sucede con métodos positivistas.

La causalidad en el realismo implica analizar los poderes causales que están contenidos en objetos dada su propia naturaleza. Por ello, el realismo no trata la causalidad como una mera relación entre causa y efecto, sino que la concibe como la activación de esos poderes causales, tanto de objetos como de relaciones, mediante mecanismos (Sayer 2010, 104-105). Esto conlleva a concebir la relación causal de una manera determinística. Es decir, se tiene indicios de la existencia de una relación entre causa (*Cause*) y resultado (*Outcome*), por lo tanto, es necesario

que se hayan activado fuerzas causales de por medio que vinculen a C y O. La causalidad determinística postula la activación de un mecanismo intermedio en la relación causal que es determinante para esa relación. Este tipo de relaciones causales tienen lugar en casos individuales como punto de partida de análisis (Beach y Pedersen 2016, 22).

En el análisis causal se puede encontrar una multicausalidad, es decir, un efecto puede ser ocasionado por varias causas. Así también una causa puede ocasionar varios efectos. Concebir la naturaleza de la causalidad de una forma determinística significa detectar una relación entre C y O (pese a que C pudo causar otros efectos) y aislar aquella relación para explicar el mecanismo intermedio que los vincula. El realismo permite explicar los eventos (C y O) mediante la identificación de mecanismos que tienen la capacidad de producirlos (Sayer 2010, 107).⁷ Gracias a la naturaleza determinística de la causalidad, la relación causal de los eventos aislados puede explicarse de manera parsimoniosa. Por lo que el alcance de la explicación causal no es generalizable para un número grande de eventos, creándose teorías de rango medio.

Junto a la causalidad determinística se encuentra una condición asimétrica de la causalidad; debido a que el determinismo aísla dos eventos para explicar el mecanismo subyacente que los vincula, el análisis se concentra solo en la relación entre C y O, sin explicar la ausencia de C o la ausencia de O. Esto significa limitar el análisis solo a la causa y al resultado que interesan, detectando el mecanismo únicamente en el caso de estudio, sin realizar “suposiciones sobre los mecanismos en los casos en que la causa y el resultado no están presentes” (Beach y Pedersen 2016, 24). La teorización sobre una causa y un resultado impiden hacer reclamos o afirmaciones causales sobre los efectos de -C o las causas de -O. La asimetría implica asumir implícitamente que las causas de un resultado (O) son distintas a las causas de su negación (-O) (Beach y Pedersen 2016, 25).

Frente a lo expuesto, la corrupción y el déficit de controles democráticos son problemas que existen por fuera del sujeto investigador, no son fenómenos que están en la subjetividad de la persona, sino que viven por fuera de ella. La comprobación de su existencia es posible a través de

⁷ Este modo de inferencia, mediante el cual los eventos se explican por la postulación de mecanismos que los producen, se denomina “retroducción” (Sayer 2010).

explicaciones causales sobre el porqué subsisten, por ejemplo, en países con economías petroleras. La adopción de objetivos de política que buscan liberalizar el sector petrolero, ocasionando colateralmente un fortalecimiento en los controles democráticos, es un hecho inobservable, intangible e imperceptible a los sentidos. Sin embargo, hay indicios de la existencia de su relación a través de huellas que deja el movimiento de actores e instituciones dentro del sistema de gobernanza. Acuerdos, reformas legales, arreglos institucionales, modificaciones presupuestarias, entre otros, pueden clarificar la existencia de la relación hipotética.

Fortalecer los controles democráticos no es un objetivo del gobierno al momento de buscar eficiencia económica en la gestión petrolera. Sin embargo, *a priori*, parece que el fortalecimiento hace que las empresas públicas dedicadas al petróleo sean más confiables en el mercado internacional, aumenten su capacidad competitiva y atraigan mayores capitales. En función de este interés económico, supeditado al paradigma neoliberal, el gobierno promueve acciones tendientes a cumplir con estándares internacionales de transparencia y gobernanza. El acceso a organizaciones internacionales tiene como pre requisitos mejorar los procesos internos de transparencia de información, rendición de cuentas e inversión social efectiva en las comunidades. Su cumplimiento fortalece los controles democráticos, a la par que se abren caminos para hacer más eficiente la gestión petrolera.

Entre liberalizar el sector petrolero y fortalecer los controles democráticos, subsisten entidades y acciones inobservables pero perceptibles. Esta revelación transfactual se manifiesta en la voluntad explícita del gobernante por liberalizar la economía, en el impacto sobre el diseño institucional derivado de la adopción del objetivo de política sectorial, en la calibración de instrumentos, y en la relación Estado-sociedad. Pese a la imposibilidad de comprobar directamente estas manifestaciones, es posible rastrear sus procesos a través de empíricos observables o instrumentos de política pública (tipología NATO). Por esta razón, se plantea que la naturaleza causal de la relación entre liberalizar el sector petrolero y fortalecer los controles democráticos es realista. Lo que presupone una condición causal mecanicista (Bhaskar 1998, Beach y Pedersen 2013), que se explica a través del siguiente mecanismo causal hipotético:

Tabla 4. Mecanismo causal

Teorización	Adopción de objetivos de política (T)	Formulación de la política (A)	Coordinación interinstitucional (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Operacionalización	Objetivos de política basados en el mercado, la desregulación y la apertura	Reforma petrolera hacia la liberalización	Políticas sectoriales orientadas hacia la mercantilización, emprendimiento y eficiencia	Interacciones con actores no estatales gestionados por acuerdos y responsabilidades compartidas	Área de política mejora la transparencia y controles democráticos
Hipótesis	Gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización	Gobierno reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización	Gobierno adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera	Gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado	Fortalecimiento de controles democráticos
Hipótesis alternativa	Gobierno no acoge explícitamente objetivos de liberalización	Gobierno no reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización	Gobierno no adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera	Gobierno no ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado	Debilitamiento de controles democráticos

Fuente: Basado en el mecanismo causal teórico desarrollado por Fontaine, Narváez y Fuentes 2018.

La causalidad determinística está presente en cuanto se aísla la relación entre liberalización petrolera y controles democráticos. En principio, el fortalecimiento de controles democráticos puede estar precedido de otras causas, así como la liberalización petrolera pudo desembocar en varios efectos, quizás cumpliéndose el objetivo de hacer más eficiente la industria. Sin embargo, interesa desentrañar el mecanismo activado a raíz de liberalizar el sector petrolero como objetivo de política, lo que derivó específicamente en un fortalecimiento de la rendición de cuentas como efecto. La dimensión asimétrica se manifiesta en el sentido de que esta investigación no se concentra en aquellos casos en que existe liberalización petrolera, pero ausencia de controles democráticos; o viceversa, no hay liberalización petrolera, pero existe fortalecimiento de la rendición de cuentas pública.

2.2. Método de seguimiento de procesos

El seguimiento de procesos es un método que permite identificar parsimoniosamente el encadenamiento de fuerzas causales que existen entre una causa y un resultado. Acorde a la metodología realista, este método trata la causalidad igual que mecanismos causales. Entre el detonante y el resultado existen actividades intermedias que transmiten fuerzas causales de manera mecanicista. Es un método de enfoque único que estudia el desarrollo de un mecanismo causal dentro de un caso, realizando inferencias sin proveer generalizaciones. Existen varias concepciones de seguimiento de procesos entre los investigadores. Algunos lo conciben como eventos, aunque esta apreciación no implica la trazabilidad de procesos; otros académicos lo entienden como variables intervinientes entre X e Y (King, Keohane y Verba 1994).

Otras concepciones del rastreo de procesos lo entienden desde un enfoque histórico, como caminos o *pathways* (Mahoney 2001, Palier 2016). Sin embargo, la concepción de rastreo de procesos que se adopta tiene que ver con la identificación de entidades vinculadas entre sí. Se conoce una causa y un efecto, por lo que corresponde detectar las entidades y actividades intermedias que se transfieren fuerzas causales de una manera contingente y procesal. La tipología NATO es útil al respecto, ya que los instrumentos se asumen como un tipo de evidencia (Lascoumes y Le Gales 2007, 2). La condición mecanicista del método facilita captar las propiedades causales que dan lugar a las experiencias que no son detectables a primera vista

(Jackson 2011, 74). Es decir, se adapta a la ontología científica transaccional en la que cabe la naturaleza de la causalidad.

Es factible trabajar el seguimiento de procesos en el diseño de política porque posibilita la utilización de los instrumentos como “unidades empíricamente observables” (Romero y Fontaine 2017, 66). Tanto la causalidad determinística como el rastreo de procesos pueden complementarse con una epistemología “probabilística de inspiración bayesiana” (Beach y Pedersen 2016, 47). Esta permite evaluar el nivel de confianza de las evidencias halladas una vez que el seguimiento de procesos ha identificado el mecanismo causal. El mecanismo es “una serie de partes entrelazadas que transmiten fuerzas causales desde C ‘cause’ a O ‘outcome’” (Beach y Pedersen 2016, 34-35). Su composición es mecanicista porque una fuerza le precede a otra en un proceso de interdependencia mutua. Un proceso o entidad transfiere energía causal a otro para que entre en funcionamiento de modo sucesivo, hasta desembocar en el resultado.

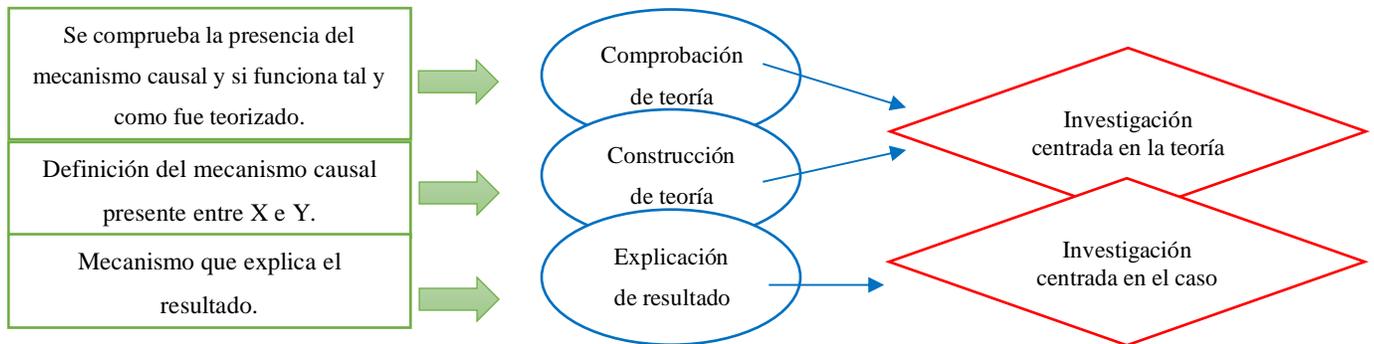
La mejor forma de identificar las partes causales es rastrearlas a partir de la identificación de evidencias procesales, lo que admite, por ejemplo, actualizar el grado de confianza que se tiene en la validez de un mecanismo causal teorizado (Beach y Pedersen 2013, 2). El rastreo de procesos identifica el mecanismo causal mediante un “examen sistemático de la evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas por el investigador” (Collier 2011, 823). Se diferencia de otros métodos de estudio cualitativo de *n* pequeña principalmente por los tipos de inferencia que realiza (Beach y Pedersen 2013, 4). Su concentración en el rastreo del mecanismo causal obliga a realizar inferencias dentro del caso. Los mecanismos son difíciles de observar, pero generalmente “indican precisamente cómo X produce realmente Y en condiciones específicas” (Capano y Howlett 2019, 5).

Los tipos de inferencia del rastreo de procesos se distinguen principalmente por su valor inductivo y deductivo. Pero a pesar de sus distinciones, propuestas más recientes identifican aspectos homogéneos: “todo *process tracing* se compone de elementos fundamentales que son la entrada y los posteriores distintos momentos” (Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017, 664). Los tipos de inferencia generan tres variantes en el rastreo de procesos: *theory testing*, *theory building* y *explaining outcome*. El primero, comprobación de teoría, es un tipo de inferencia que parte de

un mecanismo causal teorizado cuyo propósito es “evaluar si la evidencia muestra que el mecanismo causal hipotético que une X e Y estaba presente y que funcionaba como teorizado” (Beach y Pedersen 2013, 11).

El segundo, construcción de teoría, busca construir un mecanismo causal a partir de X e Y. Esta teoría se edifica a partir del estudio del caso y puede generalizarse a una población de un fenómeno dado (Beach y Pedersen 2013, 11). El último tipo es la explicación de resultados, se enfoca en un caso particular cuyo resultado sea desconcertante. Los tipos de rastreo de procesos de comprobación y construcción de teoría, son tipos de inferencia centradas en la teoría con entradas deductivas. En cambio, el rastreo de procesos de explicación de resultados, es un tipo de inferencia centrado en el caso con entrada inductiva. Sin perjuicio de las distinciones según la inferencia, los tipos de rastreo de procesos se ejecutan en casos específicos por ser “un método interno de análisis” (Bennett y Checkel 2015, 13).

Tabla 5. Tipos de rastreo de procesos



Fuente: Beach y Pedersen 2013, 12.

El mecanismo causal opera a través del rastreo de actividades o cosas que se mueven y que dejan rastros o huellas. Con base en el planteamiento hipotético de este mecanismo, se espera encontrar un conjunto de observaciones del proceso causal (*causal process observations*, CPO) que son piezas de datos que proporcionan información sobre el contexto o mecanismo, y conforman el tipo de material empírico en rastreo de procesos (Collier, Brady, y Seawright 2010, 184; Beach y Pedersen 2018, 73). En este trabajo, a través de observaciones al proceso causal, se hallan

evidencias que detallan información acerca del contexto particular y del sistema de gobernanza petrolero en que opera el mecanismo, con sus respectivas entidades y actividades.

El mecanismo causal planteado se fundamenta en la propuesta teórica de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) que contemplan cinco entidades del mecanismo a nivel de teorización y operacionalización: 1. *Agenda setting*, tiene que ver con la adopción de un objetivo de política en la agenda de gobierno. 2. Formulación de la política, trata sobre cambios o calibraciones en la política sectorial. 3. Coordinación inter sectorial, entidad en la cual el gobierno ajusta su política a políticas anteriores o a las suyas mismas, generando un cambio en el sistema institucional. 4. Interacciones políticas, tiene que ver con el estilo de implementación en la relación del Estado con actores no estatales (interacción entre lo que hace el gobierno y lo que hace la sociedad); al existir reacciones externas, se explica cómo el gobierno procesó el conflicto. 5. Resultado de la política.

3. Epistemología bayesiana

El rastreo de procesos se complementa con la aplicación de una epistemología probabilística fundamentada en la lógica bayesiana. El argumento fundamental es que la ciencia se esfuerza por encontrar y utilizar pruebas o evidencias que permitan actualizar la confianza que, *a priori*, se tiene en las teorías causales propuestas. La lógica bayesiana funciona en sincronía con el rastreo de procesos porque al proponer un mecanismo causal que liga C con O, las entidades y sus respectivas actividades son desagregadas para someterse a evaluaciones empíricas. Al encontrarse evidencias que sustenten las partes desagregadas, es posible inferir que aquel mecanismo causal en efecto está presente en el caso de estudio (Beach y Pedersen 2016, 169, 176).

La inferencia bayesiana emplea probabilidades cuya utilidad es considerar como cierta, en determinada medida, la hipótesis propuesta. Por lo tanto, la inferencia permite calibrar el grado de confianza sobre la hipótesis en la medida que se descubre evidencia empírica que la valida. Existen dos formas de interpretación de las probabilidades, por un lado, la interpretación frecuentista, la cual considera que las probabilidades son fruto de una proporción en una secuencia de experimentos aleatorios. Esta forma de interpretación de las probabilidades está

arraigada a los métodos cuantitativos tradicionales. Por otro lado, la interpretación bayesiana contiene una carga subjetiva al postular que las probabilidades son creencias sobre una hipótesis lógicamente propuesta de acuerdo a la evidencia dada (Mesa, Rivera y Romero 2011; Fairfield y Charman 2016).

El tipo apropiado de interpretación probabilística en el rastreo de procesos es de corte bayesiano pues existen ventajas que la adecúan para los fines investigativos. Entre las ventajas destacan su cercanía a la incertidumbre de la vida cotidiana, la asignación de probabilidades a eventos únicos que no sería posible para un conjunto aleatorio de pruebas repetidas, la posibilidad de trabajar con un número de casos pequeños, con tipos de evidencias variables, y la facilidad de aprendizaje al mostrar el cúmulo de conocimientos relevantes obtenido al someter las probabilidades a actualizaciones según la obtención de nuevas evidencias (Fairfield y Charman 2016, 2, 3). Si bien esta interpretación es cualitativa para argumentar las probabilidades establecidas, se complementa con una sistematización matemática para evaluar el grado de confianza posterior expresado en valores numéricos.

La lógica bayesiana apunta a evaluar el grado de probabilidad de una afirmación, por ello es que el hallazgo de evidencias hace factible “aumentar el grado de confianza para cada relación causal única, basada en información imperfecta” (Paz y Fontaine 2018, 6). Precisamente, por la presencia de información imperfecta, la epistemología probabilística bayesiana es imposibilitada de confirmar o desestimar teorías de manera absoluta. Las limitaciones de información y el determinismo ontológico impiden obtener una total seguridad sobre el conocimiento que adquirimos como explicación de la ocurrencia de las cosas. El conocimiento de la realidad no es absoluto porque el mundo empírico está determinado por la incertidumbre (Beach y Pedersen 2016, 170). De ahí que la utilidad probabilística del bayesianismo sea evaluar el grado de confianza que tenemos sobre una teoría según el material empírico que confirma o desestima una relación causal hipotética.

La manera de operar de la inferencia bayesiana no solo radica en la utilización de observaciones y evidencias para corroborar la existencia de una realidad teorizada, sino que también opera con base en el cálculo de valores estimados que son atribuibles a las evidencias halladas. La

atribución de valores estimados se adjudica en virtud del grado de creencia planteado en la hipótesis, lo que implica que, a mayor cantidad de datos disponibles, más satisfactorios serán los resultados (Mesa, Rivera y Romero 2011, 9). El esfuerzo de Bayes fue concentrarse “en la cuestión de cómo debemos actualizar nuestra confianza en una explicación a la luz de la nueva evidencia” (Bennett 2015, 278). El ajuste o calibración del grado de confianza a partir de las evidencias y los valores estimados se denomina probabilidad posterior y está condicionada a las evidencias propuestas.

La hipótesis parte con un grado de confianza inicial que refleja la probabilidad de su existencia si la relación causal es cierta. A medida que la inferencia bayesiana avanza y las evidencias respaldan la hipótesis, es posible incrementar la confianza inicial sobre la hipótesis causal, entonces se puede afirmar que esta es verdadera porque la probabilidad posterior es mayor que la anterior. Por el contrario, según las evidencias o con base en su inexistencia, puede suceder que la probabilidad posterior sea menor que la anterior, en ese caso, se desestima, hasta cierto punto, la hipótesis causal. Puede suceder que la probabilidad posterior es igual a la probabilidad anterior, en ese caso, la investigación no ha aportado nada significativo (Beach y Pedersen 2016, 174).

Conforme lo expuesto, la inferencia bayesiana requiere de tres componentes, además de las evidencias, para establecer el grado de probabilidad posterior. En primer lugar, es necesario contar con una probabilidad previa que refleje un grado de confianza inicial sobre la existencia de la teoría. Este paso es previo al análisis de las evidencias disponibles. En segundo lugar, se recoge información sobre la probabilidad de hallar determinadas evidencias que respalden la teoría propuesta para determinado caso. En tercer lugar, es necesario conocer la probabilidad de hallar la misma evidencia en el caso de que la hipótesis sea falsa. Esta tasa de falsos positivos manifiesta la probabilidad de que la evidencia se muestre positiva a pesar de que la teoría no sea cierta (Bennett 2015, 278).

En la epistemología bayesiana, la probabilidad es la medida de creencia de una hipótesis, al respecto, el teorema bayesiano cumple la función de modificar las probabilidades subjetivas al obtener información adicional sobre el experimento. El teorema propicia la “concordancia entre probabilidades de que algún suceso ocurra partiendo de un suceso producido” (Mesa, Rivera y

Romero 2011, 2-7). Mediante este teorema, es factible actualizar las probabilidades de acuerdo a las nuevas evidencias, lo que resulta en un cúmulo de conocimiento relevante. La actualización de probabilidades está determinada según las evidencias, por lo que las probabilidades que se establezcan están necesariamente condicionadas. En otras palabras, el nivel de confianza está constreñido a la información conocida hasta el momento, es susceptible de modificaciones cuando nuevas evidencias u observaciones salen a flote (Fairfield y Charman 2016, 3).

El teorema de Bayes expone que el grado de confianza en la validez de una teoría después del análisis de las evidencias recopiladas (o lo que es lo mismo, la probabilidad posterior 'Pr') es igual al grado de confianza que se tiene *a priori* (probabilidad previa 'pr') sobre la veracidad de la teoría, por la certeza y singularidad teórica, y por la exactitud de la evidencia o la probabilidad de que sea precisa (Beach y Pedersen 2016, 174):

$$\text{Pr} = \text{pr} * \text{peso teórico} * \text{evidencia precisa}$$

De acuerdo al grado de confianza inicial y posterior, y a los elementos centrales de la inferencia bayesiana, el teorema de Bayes se compone de probabilidad actualizada (Pr), probabilidad previa (pr), proposición (P) y evidencia (k) (Bennett 2015). En el presente trabajo, el teorema de Bayes se representará de la siguiente manera: probabilidad actualizada (P), probabilidad previa (p), hipótesis (h) y evidencia (e):

$$P(h/e) = \frac{p(h) p(e/h)}{p(h)p(e/h) + p(\neg h) p(e/\neg h)}$$

Teorema en el cual:
<p>P(h/e) es la probabilidad posterior de la hipótesis (h) condicionada por la evidencia (e); p(h) es la probabilidad previa de que la hipótesis sea verdadera; p(e/h) es la probabilidad de la evidencia (e) si la hipótesis (h) es verdadera; p(¬h) es la probabilidad previa de que la hipótesis (h) sea falsa; y p(e/¬h) es la probabilidad de la evidencia (e) si la hipótesis (h) es falsa.</p>

Fuente: Bennett 2015, 281-282.

En conclusión, la probabilidad posterior debe ser mayor a la probabilidad inicial para confirmar que existe la relación causal hipotética. Para este cometido resulta fundamental el hallazgo de evidencias como resultado de la combinación de observaciones empíricas y de información o factores contextuales (Befani y Mayne 2014, 22). La revisión de evidencia empírica permite evaluar el grado de confianza que se tiene sobre la hipótesis.

Capítulo 2

Selección de casos y diseño de pruebas empíricas

3 Selección de casos

3.1. Aplicación de QCA: álgebra booleana, *fuzzy sets* y *crisp sets*

A diferencia de estudios cuantitativos de muestra grande, en los cuales la selección de casos generalmente se realiza bajo alguna forma de aleatorización (Gerring 2007, 86), los estudios cualitativos comprenden datos de bajo nivel de estandarización, basándose en la construcción de muestreos teóricos (Rosati y Chazarreta 2017) para seleccionar casos. Esta investigación, al estar orientada por la teoría, permite la selección de casos mediante la identificación de atributos teóricos, tanto del detonante (T) como del resultado (O). Al operacionalizarse, facilitan la selección de casos a través de la comprobación de países que cumplen con los atributos propuestos.

Para la selección de casos se acudió al método del Análisis Comparado Cualitativo, QCA. Este método contempla la utilización de álgebra booleana⁸ (Schneider y Rohlfing 2013, 561) a través de la aplicación de teoría de probabilidades. La teoría postula que la probabilidad se basa en una expectativa fundada en el conocimiento parcial, y contempla una medida numérica de las circunstancias sobre las cuales se basa la expectativa (Boole 1854, 244). Entre los conceptos básicos de la aproximación booleana a la comparación cualitativa, se destacan el uso de datos binarios, construcción de tabla de verdad y determinación de causas necesarias y suficientes.

El primero es útil para indicar la *presencia* de una condición causal representada a través del número uno (1), o, la *ausencia* de una condición causal representada mediante el cero (0). El segundo concepto básico se refiere al uso de tablas de verdad para ordenar los datos obtenidos de la representación binaria (1 y 0) en sus diferentes combinaciones de valores. Las combinaciones

⁸ El álgebra booleana, también denominada álgebra de lógica o álgebra de conjuntos (Ragin 1987), fue desarrollada por George Boole en 1847, principalmente en su obra *An investigation of the laws of thought on which are founded the mathematical theories of logic and probabilities* (1854). Se distingue del álgebra aritmética al crear un producto lógico a partir de condiciones causales, mas no de valores que reproduzcan una operación matemática para obtener un resultado aritmético. Por ejemplo, una suma aritmética postula que 1+1 es igual a 2. En cambio, el álgebra booleana, postula que 1+1 es igual a 1 (Ragin 1987, 89), es decir, si existe la presencia de dos condiciones causales, el producto será la presencia del resultado que se planteó *a priori* si la probabilidad de que existan esas condiciones causales es cierta.

lógicas se realizan entre valores de entrada o elementos causales y valores de salida o resultado (Ragin 1987, 86-87). El objetivo de construir la tabla de verdad es ordenar y sintetizar los datos, clarificar la relación entre variables y obtener los casos que se ajustan a la hipótesis propuesta. El tercero tiene que ver con las causas mediante las cuales se produce el resultado, al respecto, es significativo señalar lo siguiente:

Una causa se define como necesaria si debe estar presente para que ocurra un determinado resultado. Una causa se define como suficiente si por sí misma puede producir un cierto resultado (...) Una causa es necesaria y suficiente si es la única causa que produce un resultado y es singular (es decir, no es una combinación de causas). Una causa es suficiente pero no es necesaria si es capaz de producir el resultado, pero no es la única causa con esta capacidad. Una causa es necesaria pero no suficiente si es capaz de producir un resultado en combinación con otras causas y aparece en todas estas combinaciones. Finalmente, una causa no es necesaria ni suficiente si aparece solo en un subconjunto de las combinaciones de condiciones que producen un resultado (Ragin 1987, 99-100).

Al emplear álgebra booleana, el QCA admite la congregación de casos en conjuntos específicos representados en la tabla de verdad. Estos conjuntos se agrupan en función de la membresía a la que se adscriben, sea del detonante o del resultado. Para evaluar la membresía de los conjuntos, se emplean variables dicotómicas o pluricotómicas. En el primer caso, las variables dicotómicas indican conjuntos nítidos *-crisp sets-* que se evalúan a través de la asignación binaria de “0” o “1” para connotar ausencia o presencia (Rosati y Chazarreta 2017, 4). En el segundo caso, las variables pluricotómicas definen conjuntos difusos *-fuzzy sets-* que expresan diferencias de grado o un *continuum* de grados de membresía que varía entre “0” y “1” (Schneider y Rohlfing 2013, 578; Zadeh 1965, 338-339).

3.2. Delimitación del universo de casos

Varios organismos multilaterales y organizaciones supranacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional o la Organización de las Naciones Unidas consideran a Latinoamérica una región a la cual destinan agencias específicas, créditos y recursos dedicados a proyectos de desarrollo o infraestructura. El Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo identifica veintiséis países que conforman América Latina.⁹ De estos países, corresponde identificar aquellos en los cuales la actividad hidrocarburífera representa una parte significativa de la industria petrolera a nivel latinoamericano.

El universo de casos se delimita considerando los países productores de petróleo y sus reservas a través de una perspectiva comparada; esto con el fin de corroborar el mantenimiento del mismo estatus a lo largo de los años. Para este cometido, es importante señalar parámetros que definen aquellos países cuya producción y reservas sean significativas en el contexto regional. No todos los países productores son países petroleros porque su explotación es insuficiente, incluso, para abastecer la demanda del mercado interno.¹⁰ Con el fin de evitar la subjetividad en la delimitación del universo de casos, se adoptan las consideraciones expuestas en varios reportes anuales de la *Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum*.¹¹ En este reporte, en la sección correspondiente a petróleo, se exponen la producción en miles de barriles diarios, así como las reservas probadas de petróleo en mil millones de barriles, por región del mundo.

La delimitación temporal respecto a los países con producción petrolera significativa cubre datos entre 1997 a 2017, confirmando su continuidad en la lista de BP sin desaparecer. Aquellos países que carecen de una producción considerable, según las estimaciones de BP, se aglomeran en un solo grupo, sin desagregarse. Estos países, solo en conjunto, se igualan, más o menos, con el nivel de producción de algunos países que figuran de manera individual, por lo que se considera ausencia de producción significativa en el contexto regional.

Con respecto a los países con reservas probadas de petróleo, se considera como reservas significativas aquellas que igualan o superan el 0.2 mil millones de barriles a final de año en un rango de tiempo entre 1997 y 2017. Otros países con reservas inferiores a la cifra de BP se congregan en un solo grupo. Solo en conjunto, se comparan, más o menos, con algunos países que figuran de manera individual. Por este motivo, se considera como ausencia de reservas probadas de petróleo significativas a aquellos países que representan una parte exigua en comparación individual con otros países de la región.

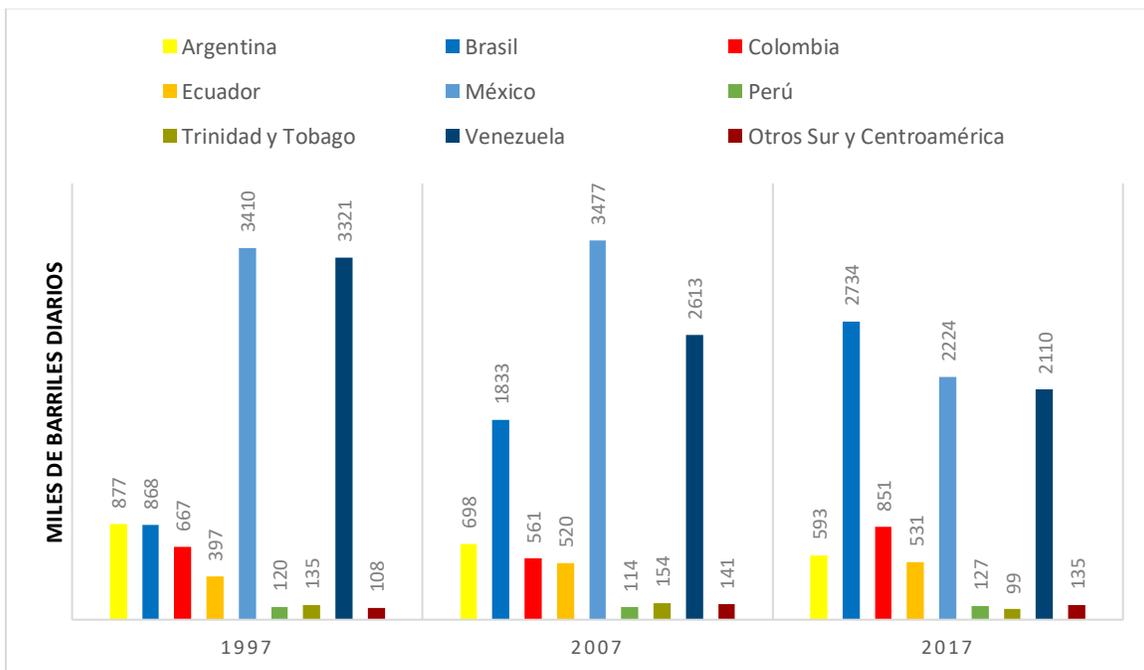
⁹ Información disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/regioninfo.html>

¹⁰ Varios países de Centroamérica son un claro ejemplo de esta realidad.

¹¹ Disponible en https://www.bp.com/es_es/spain/conozca-bp/informes-y-publicaciones/bp-statistical-review.html

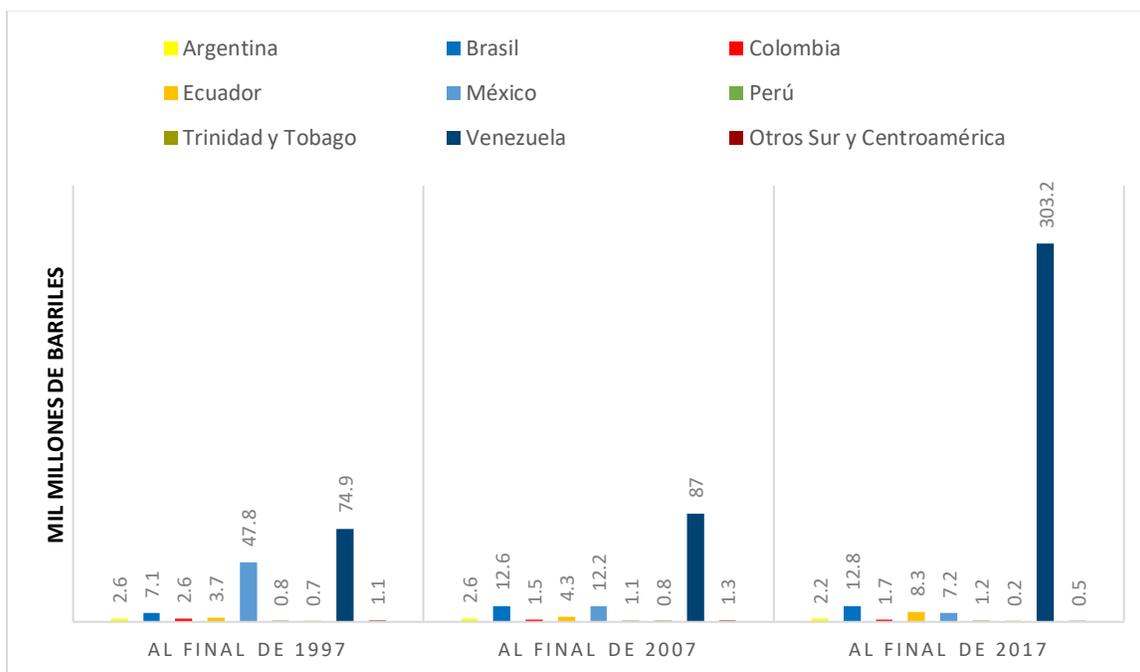
Una vez realizada la delimitación del universo de casos dentro de los 26 países de Latinoamérica, utilizando álgebra booleana y tabla de verdad (ver anexo 1), de acuerdo a los parámetros definidos en los reportes de BP (2008, 2018), el universo de casos se conforma por Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Los gráficos a continuación ilustran el hecho de que estos países mantienen en el tiempo una producción (gráfico 1) y reservas significativas (gráfico 2) frente a otros que están contenidos en un solo indicador. Estos últimos, únicamente en conjunto, equiparan el nivel de Perú o Trinidad y Tobago, que poseen los niveles más bajos de producción y reservas comprobadas dentro del universo de casos, pero son representativos individualmente:

Gráfico 1. Producción de petróleo en Latinoamérica



Fuente: Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum 2008 y 2018.

Gráfico 2: Total de reservas de petróleo en Latinoamérica



Fuente: Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum 2018.

3.3. Nacionalismo y liberalización del petróleo: dos caras de la misma moneda

En la población de casos constan países productores de petróleo que han erigido reformas nacionalistas y liberales de los recursos naturales. En términos generales, el nacionalismo y la liberalización se caracterizan por la orientación de las políticas energéticas frente a la aparente preferencia de un país por el control de la actividad económica basado en el gobierno - *government-based*- o en el mercado -*market-based*-, respectivamente (Michot, Ferrell y Volkov 2007). Si la tendencia en un país es orientar soluciones de energía basadas en el gobierno, la política se guiará hacia la planificación central, considerando la energía como un asunto de relevancia estratégica que debe manejar el gobierno en vez del mercado. Por otro lado, las soluciones basadas en el mercado conciben a la energía como un *commodity* que los inversores privados proveen de mejor manera bajo reglas mercantiles (Michot, Ferrell y Volkov 2007, 445-446).

La política petrolera bajo la lupa del nacionalismo de recursos en la región se caracteriza por buscar el desarrollo a través del Estado (Weintraub, Hester y Prado 2007; Haslam y Heidrich 2016a). Los recursos no renovables como el petróleo son de propiedad exclusiva de la nación,

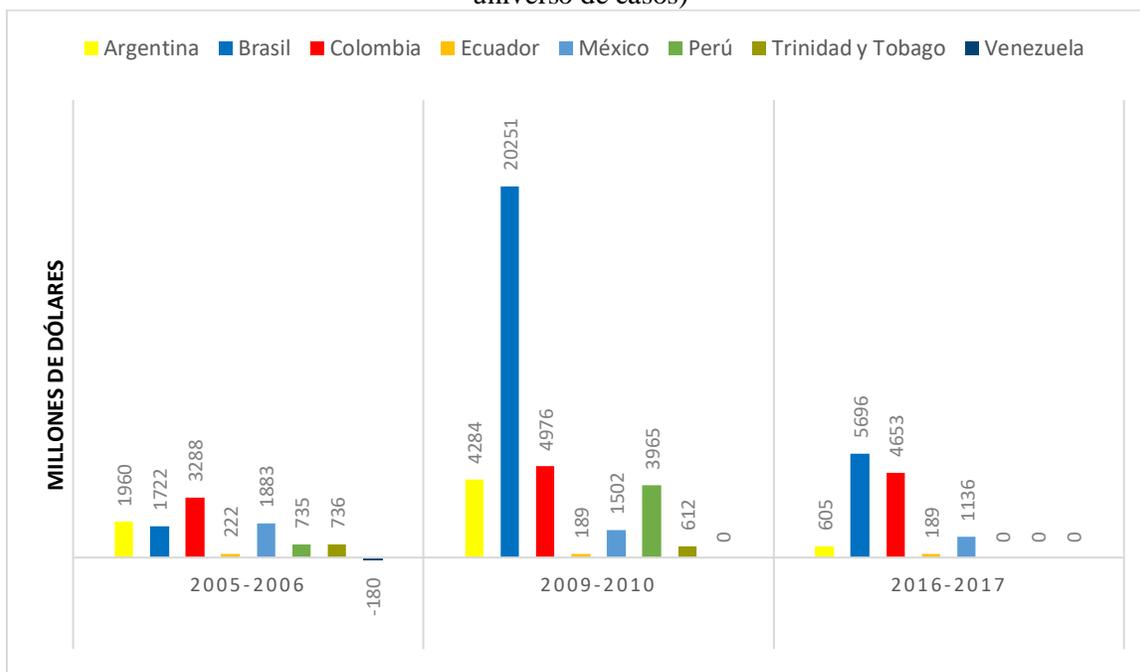
como un patrimonio nacional, a través del cual el Estado obtiene beneficios ejerciendo el monopolio de la producción y de la propiedad de la Compañía Petrolera Estatal, SOC¹² (Mares 2010, 6; Balza y Espinasa 2015, 34). En términos concretos, el nacionalismo de recursos se caracteriza por maximizar los ingresos públicos al incrementar la habilidad del Estado para captar rentas de la actividad extractiva, tener el control estratégico del sector y mejorar los efectos secundarios del desarrollo (Haslam y Heidrich 2016b, 224-225).

La política sectorial, en un régimen que privilegia el nacionalismo de recursos, se implementa bajo un modo de gobernanza jerárquico. El gobierno apuesta por la soberanía nacional buscando incrementar su legitimidad mediante el apoyo popular (Fontaine, Medrano y Narvárez 2019, 9). El monopolio del gobierno sobre los recursos naturales le otorga cierta discrecionalidad al Ejecutivo, que, en ocasiones, se ve desbordada por las presiones y premuras que ejercen las pretensiones políticas. Esta amplia discrecionalidad tienta al gobierno a optar por una gestión coercitiva de los conflictos sociopolíticos. Además, la SOC puede verse abocada a asumir el costo de programas sociales (Balza y Espinasa 2015, 17) para mantener el clientelismo de Estado, o, a rescindir de la obligación legal de rendir cuentas y transparentar sus reportes operativos y financieros.

Por otra parte, la liberalización de la industria petrolera y de otros recursos naturales, persigue el desarrollo a través del mercado (Michot, Ferrell y Volkov 2007; Fontaine, Medrano y Narvárez 2019). La industria extractiva apuesta por la atracción de inversiones en su afán de encontrar rendimientos económicos significativos para la economía nacional, lograr una mayor recaudación de impuestos y obtener mayores regalías (Walter 2016, 2). Las cifras de Inversión Extranjera Directa, IED, en los recursos naturales, que incluye industrias extractivas (CEPAL 2010, 2018), es un indicador de inversión en la política sectorial. El gráfico 3 ilustra el desempeño de IED por recursos naturales en los países del universo de casos:

¹² *State Oil Company*, denominada también *National Oil Company*, NOC.

Gráfico 3: Evolución de IED por sector de recursos naturales en países productores de petróleo (según universo de casos)



Fuente: CEPAL. Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010 y 2018.

Los valores y años se desagregan así: Argentina años 2005, 2010, 2016. Brasil, Colombia, Ecuador y México años 2005, 2010, 2017. Perú y Trinidad y Tobago años 2006, 2009. Venezuela año 2005. En estos tres últimos países no existe información en el reporte estadístico de Cepal sobre IED de recursos naturales hasta el año 2017.

En el gráfico puede apreciarse que la IED se incrementó considerablemente entre 2005 a 2011 gracias al aumento de las inversiones en minería e hidrocarburos, así como por el efecto de estos sectores en la demanda interna (CEPAL 2008, 2010, 2018). No obstante, desde 2013 decayó la entrada de IED en la industria extractiva, con fuerte énfasis en países como Colombia, Trinidad y Tobago, Perú y Venezuela, aunque en estos dos países no se dispone de información oficial sobre IED en el sector primario. Esta caída corresponde al nivel máximo que alcanzó el ciclo de los precios de productos básicos en ese año (CEPAL 2018, 35).

En la misma línea, la inversión privada en la SOC es ilustrativa acerca de la orientación liberal que ha adoptado un país, pues acoge una función meramente operativa, y, busca la captación de inversión privada para competir en igualdad de condiciones con otras empresas de la industria. Según Balza y Espinasa (2015, 23-25), el comportamiento de la SOC, cuando permite el ingreso de inversión directa privada, puede ser evaluado a través de:

- (i) **Distribución de los ingresos del petróleo:** Los ingresos se definen, en el sistema abierto o de competencia, a través de impuestos establecidos en la ley y los contratos. La estabilidad de estas tarifas permite la credibilidad y facilitan la atracción y concreción de inversiones.
- (ii) **Gestión de las empresas petroleras:** En un régimen de competencia, la administración de las empresas buscará alcanzar las mejores prácticas de la industria, maximizar la producción y contratar a los mejores expertos petroleros y comerciales. En los países en que existe una agencia reguladora, el Estado compite con las compañías petroleras, busca los mejores profesionales para la empresa estatal de petróleo y persigue el aseguramiento de mayores ingresos para el país derivados de la explotación, así como la mejor recuperación de las reservas.
- (iii) **Comportamiento comercial, competencia y rendición de cuentas:** El comportamiento comercial está determinado por la competencia entre las empresas petroleras, incluida la empresa estatal, que buscan maximizar sus ingresos. La competencia se fundamenta en la captación de nuevas inversiones o recursos financieros, por lo que las empresas petroleras, incluida la SOC, se ven obligadas a revelar sus reportes operativos y financieros como una expresión de su óptimo desempeño. La transparencia y el libre acceso a la información son señales de las compañías petroleras de que pueden cumplir con las expectativas del mercado y también con sus deudas.

Finalmente, cabe mencionar que la liberalización de los recursos naturales no es una *praxis* antagónica del nacionalismo de recursos, ambos pueden coexistir en un mismo Estado. Algunos países de la población de casos han realizado reformas a la industria petrolera con objetivos de liberalización, sin ir en detrimento de la propiedad estatal sobre los recursos naturales. Todo dependerá de las necesidades y realidades de cada país con respecto a los recursos con fines de explotación como el petróleo. Incluso, los gobiernos que han adoptado objetivos nacionalistas se muestran optimistas por el aperturismo,¹³ en alguna medida, hacia la captación de inversión privada según los problemas de la política (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 83).

¹³ En Fontaine, Medrano y Narváez (2019) se define este fenómeno como nacionalismo abierto.

3.4. Operacionalización de liberalización petrolera (T)

La liberalización es un proceso transversal que permea en todas las áreas de política cuando un gobierno orienta el timón del Estado hacia una economía de mercado. Para aterrizarla en la política sectorial, se consideran elementos propios de la actividad en la industria petrolera como, por ejemplo, el régimen de contratación o la regulación de la compañía petrolera estatal. La liberalización petrolera se operacionaliza con la presencia de tres aspectos: inversión privada, apertura en el marco jurídico y autonomía (Balza y Espinasa 2015). La evaluación de estos aspectos busca evidenciar las condiciones necesarias y suficientes de causalidad para que el área de política haya sufrido un proceso de apertura.

El primer aspecto se evalúa considerando la propiedad de la SOC; si esta tiende a la inversión privada, la empresa estatal contendrá acciones de propiedad de compañías privadas, caso contrario, el Estado mantendrá el monopolio de la propiedad. Segundo, en el marco jurídico se permite la apertura hacia el mercado, la forma de evaluar este atributo es por intermedio del régimen contractual petrolero y la forma de regulación de la SOC. El régimen contractual evidencia la apertura mediante los contratos de concesión que privilegian la atracción de IED frente a los contratos de servicios. Asimismo, la forma de regulación de la SOC es por el derecho privado en vez del derecho público. Por último, la autonomía se evalúa por la libre competencia de la SOC al mantener únicamente su función operativa, pasando la función reguladora a una agencia especializada del Estado.

3.5. Operacionalización de controles democráticos (O)

La traducción de *public accountability* implica que varios conceptos claves de este término tengan distintos significados, para diferentes actores, en distintos contextos e idiomas (Fox 2018, 65). Eventualmente, el concepto en español para designar la rendición de cuentas, la participación social, la fiscalización y la transparencia, es el de controles democráticos. Los atributos teóricos que dan cuenta de una membresía de clase al resultado de la relación causal son el control horizontal, el control vertical electoral, no electoral o social y la transparencia (O'Donnell 1997, Peruzzotti y Smulovitz 2002, Fox 2007). El primero se refiere a la fiscalización entre instituciones del Estado para controlar el poder político. El segundo tiene que ver con la presión de grupos sociales para visibilizar determinados problemas y lograr incluirlos en la agenda de

gobierno. El último se refiere, entre otros aspectos, a la disposición pública de información oficial para libre acceso de los ciudadanos.

La evaluación de los atributos propuestos es viable gracias a iniciativas e indicadores de gobernanza global cuyos datos reflejan las percepciones de actores no estatales, así como la voluntad de los gobiernos por mejorar los procesos de gobernanza internos. Tiene implicaciones en las relaciones de poder entre países ricos y pobres, y entre gobierno y sociedad civil (Merry 2011). Particularmente, los Indicadores de Gobernanza Mundial, WGI,¹⁴ del Banco Mundial miden seis dimensiones¹⁵ relacionadas con la buena gobernanza. Varios países, generalmente con bajos resultados, han reclamado que esta multilateral no debería adjudicarse este rol, controversia que devela la politización de estos indicadores (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2009; Erkkilä y Piironen 2014, 345; Erkkilä 2015).

Los índices de buena gobernanza se consideran como un instrumento de política de la gobernanza transnacional, lo que ha generado un conflicto frente al uso de estadísticas oficiales que con frecuencia se las estima, sin cuidado alguno, como estándares reales (Erkkilä 2015, 1; Hammergren 2011, 306). Varios indicadores enfrentan críticas por construirse a partir de interpretaciones subjetivas, como los índices que componen el WGI, cuyas objeciones señalan que no miden conceptos distintos, sino que, en apariencia, miden esencialmente el mismo concepto en modo amplio, sin distinguir aspectos de la calidad de la gobernanza (Langbein y Knack 2010, 350).

El contra argumento a estas observaciones aclara que todos los indicadores implican alguna forma de evaluación subjetiva, cuya validez puede ser superior a la información oficial que se reviste de “objetiva” pero no es creíble, o, incluso, frente a la falta de información (Erkkilä, Peters y Piironen 2016, 325). A veces es más confiable la percepción ciudadana o la evaluación de expertos, que en el fondo esconden la verdadera naturaleza de los datos, que la información del gobierno, en ocasiones sesgada o parcializada a conveniencia para corresponder a intereses políticos. En definitiva, fuentes de información como el WGI permiten comparaciones

¹⁴ *Worldwide Governance Indicators*.

¹⁵ 1. Voz y Responsabilidad. 2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo. 3. Efectividad del Gobierno. 4. Calidad Regulatoria. 5. Estado de Derecho. 6. Control de la Corrupción.

significativas de indicadores entre países y en el tiempo, incluso considerando márgenes de error en las estimaciones por cada país (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2011, 220).

La evaluación de los atributos propuestos se realizará a través de índices e iniciativas sobre gobernanza global hasta 2017. Del WGI se adoptan los indicadores del Control de la Corrupción para ilustrar el control horizontal. El Índice de Gobernanza de Recursos Naturales, NRGI,¹⁶ representa el control social a través de la gobernanza de los recursos para identificar el grado de beneficio y participación de los ciudadanos con respecto a las rentas de los recursos extractivos. La transparencia se evalúa mediante la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, EITI,¹⁷ cuya ratificación simboliza la voluntad del gobierno para promover la transparencia en los ingresos, monitorear el cumplimiento de contratos, asegurar que las empresas publiquen lo que pagan y que los gobiernos divulguen lo que reciben de la extracción de recursos naturales (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 76; Mejía 2013, 92).

3.6. Tabla de verdad y tipología de casos

Los atributos de T y O han sido operacionalizados y evaluados mediante una tabla de verdad en la cual los valores graduales e índices se colocaron a través de conjuntos nítidos y difusos:

Tabla 6. QCA de conjuntos nítidos y difusos

Población de casos	Liberalización petrolera (X)					Controles democráticos (Y)				X*Y
	X1	X2	X3	X4	X1+X2+X3+X4/4	Y1	Y2	Y3	Y1+Y2+Y3/3	
Argentina	1	0	0	0	0.25	0	0	0	0.00	0.00
Brasil	1	1	1	1	1.00	0	1	0	0.33	0.33
Colombia	1	1	1	1	1.00	0	1	1	0.67	0.67
Ecuador	0	0	0	0	0.00	0	0	0	0.00	0.00
México	0	0	0	0	0.00	0	1	1	0.67	0.00
Perú	1	1	0.5	1	0.88	0	1	1	0.67	0.58
Trinidad y Tobago	1	1	1	0	0.75	0	1	1	0.67	0.50
Venezuela	0	0	0	0	0.00	0	0	0	0.00	0.00
X1: Inversión privada directa=1; Monopolio estatal=0						Y1 Promedio control de la corrupción: -2.5 a 0=0; 0.01 a 2.5=1				
X2: Derecho privado=1; Derecho público=0										
X3: Contrato de concesión=1; Concesión para el <i>midstream</i>=0.5; Contrato de servicios=0						Y2: Mayor a 60=1; Menor a 60=0				
X4: Creación agencia reguladora=1; No existe agencia reguladora=0						Y3: Miembro=1; No miembro=0				
Valores en la conjugación de detonante y resultado (X*Y): Entre 0 a 0.49 representan “ausencia”. Entre 0.50 a 1 simbolizan “presencia”.										

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 78.

¹⁶ Natural Resource Governance Index.

¹⁷ Extractive Industries Transparency Initiative.

La información de X1 se obtuvo de leyes de hidrocarburos, estatutos de SOC y bolsas de valores vigentes al 2018. Los datos representados en X2, X3 y X4 constan en la investigación sobre desempeño de instituciones en el sector petrolero latinoamericano de Balza y Espinasa hasta el 2015, así como en leyes de hidrocarburos y estados financieros al 2018. Los valores de Y1 representan un promedio por país, desde 1996 a 2017, en el cual el rango varía de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte) según WGI. Las cifras de Y2 constan en el Índice de Gobernanza de Recursos Energéticos hasta 2017; si la estimación es mayor a 60, el país tiene una gobernanza buena y satisfactoria, si es menor a 60, la gobernanza es débil, deficiente o mala. La condición de miembro de EITI en Y3 consta en el estándar de la Iniciativa al 2018. Finalmente, los valores de X e Y se obtuvieron mediante un promedio de sus atributos.

La combinación de causa y resultado mediante una multiplicación de X e Y, siguiendo la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2019), arroja los tipos de casos según la consistencia que mantienen con la hipótesis de investigación. Los países que cumplen con la causa y el resultado son Colombia, Perú y Trinidad y Tobago, por lo tanto, típicos. El caso que cumple con la causa, pero no con el resultado, es Brasil; es un caso desviado. Los casos individualmente irrelevantes que no cumplen con la causa ni con el resultado son Argentina, Ecuador y Venezuela. Y el país que no cumple con la causa, pero sí con el resultado, es México, siendo un caso inconsistente.

Tabla 7. Tipología de casos

		Liberalización petrolera	
		+	-
Fortalecimiento de controles democráticos	+	<u>TÍPICOS</u> Colombia Perú Trinidad y Tobago	<u>INCONSISTENTE</u> México
	-	<u>DESVIANTE</u> Brasil	<u>INDIVIDUALMENTE IRRELEVANTES</u> Argentina Ecuador Venezuela

Fuente: Schneider y Rohlfing 2013.

Gobiernos de Argentina, Ecuador y Venezuela adoptaron políticas nacionalistas en sus constituciones o leyes de hidrocarburos para asegurar la soberanía nacional y su legitimidad política. En el primer caso se dictó en 2012 la Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera para expropiar el 51 % de acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF. Pese a ello, mantuvo la inversión extranjera como sociedad anónima abierta (Bonney 2016, 45-46). Ecuador declaró en 2010 a PETROECUADOR como empresa pública mediante Decreto Ejecutivo 315, sometiéndola al derecho público y encargando su administración a la Marina. El régimen contractual que dispone la Ley de Hidrocarburos¹⁸ es de licencia y servicios. Venezuela mantiene el monopolio estatal de Petróleos de Venezuela SA, PDVSA por disposición constitucional¹⁹ y se rige por derecho público según Decreto 2.184.²⁰ En ambos casos, los gobiernos ejercen alta discrecionalidad en la industria petrolera, mantienen el monopolio de la producción y de la propiedad de la empresa estatal de petróleo (Balza y Espinasa 2015, 34).

Brasil, Colombia y Perú apostaron por liberalizar su industria al colocar a sus empresas nacionales de petróleo en situación de libre competencia frente a otras empresas del ramo. Brasil liberó a Petróleo Brasileiro SA, PETROBRÁS, eliminando el monopolio de Estado, y creó la Agencia Nacional de Petróleo, ANP, asimismo definió el régimen contractual a través de concesiones en la Ley 9478.²¹ Sin embargo, la percepción interna sobre corrupción es alta debido al escándalo de *Lava Jato* y las coimas de Odebrecht. Colombia hizo de la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, una sociedad pública por acciones y creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, mediante Decreto 1760 de 2003.²² Perú apostó por similar camino frente a una escasez y déficit en este sector; colocó a Petróleos del Perú, PETROPERÚ, bajo el derecho privado mediante Ley 26221 y creó la agencia reguladora PERUPETRO (Landau 2007, 246; Balza y Espinasa 2015, 42; McLean 2007, 206; Wise 2007, 302).

¹⁸ Artículo 12.

¹⁹ Artículos 302 y 303.

²⁰ En Venezuela, el petróleo tiene una influencia histórica importante en el diseño del sistema político y en el desempeño de las instituciones, en contraste de Ecuador, cuyo rol es comparativamente menos protagónico en la realidad política nacional (Ulloa 2017, 174).

²¹ Artículo 23.

²² Artículo 2.

Alrededor de 1990 en Trinidad y Tobago empezó una transición hacia una economía liberal a través de reformas a la compañía petrolera del país, PETROTRIN, lo que continuaron varios gobiernos. Esto conllevó a que, desde el año 2000, el sector petrolero y gasífero lideren la economía del país (Romero-Márquez y Moreno-Brid 2015). Estas reformas mantuvieron la orientación al mercado de la industria petrolera que fue direccionado desde la vigencia de la *Petroleum Act* de 1969 (Bryan 2007, 366; Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 73). En la actualidad, Trinidad Petroleum Holdings Limited administra el petróleo y los activos del país a través de cuatro subsidiarias: Heritage Petroleum Company Limited, Paria Fuel Trading Company Limited, Refinería Guaracara Limited y Compañía Petrolera de Trinidad y Tobago, Petrotrin.²³

La inconsistencia de México con la hipótesis de la investigación puede deberse al nacionalismo arraigado histórica y socialmente en el país. Petróleos Mexicanos, PEMEX, atravesó una etapa de deterioro en su industria, lo que conllevó a una polémica transformación institucional en el sector (Balza y Espinasa 2015, 38). El 20 de diciembre de 2013 se realizó una reforma constitucional²⁴ para abrir el área de *upstream*,²⁵ sin embargo, se conservó el contrato de servicios en la Ley de Hidrocarburos²⁶ y aún se mantiene un fuerte nacionalismo en el resto de la cadena petrolera. A pesar de ello, los esfuerzos de PEMEX por ser más competitiva se evidencian en indicadores de gobernanza por sus buenas prácticas y en la inscripción a compromisos internacionales de transparencia.

Por último, corresponde escoger, entre los casos típicos, el país de estudio. Para este cometido resulta útil considerar el trayecto histórico de sus repúblicas, la estabilidad política de los gobernantes y la factibilidad de acceso a la información. Desde la década de los 90, etapa en que se acogieron reformas neoliberales en sintonía con el Consenso de Washington, Colombia ha mantenido estabilidad política (antes y después) de sus presidentes, a diferencia de Perú, en donde se llevó a cabo un autogolpe en 1992, caracterizando a la posteridad un gobierno

²³ Disponible en <http://trinidadpetroleum.co.tt/>

²⁴ En la Constitución, se adiciona el párrafo 8 en el artículo 27. Este artículo permite la exploración y extracción de petróleo mediante asignaciones con empresas del Estado o con particulares.

²⁵ La industria hidrocarburífera se divide en tres sectores: *upstream* (exploración y producción), *midstream* (transporte y almacenamiento) y *downstream* (refinamiento y comercialización).

²⁶ Artículo 9.

autoritario destituido en el 2000, con influencia populista y clientelar en la industria petrolera. Asimismo, Colombia data de una historia republicana de más de 200 años, en cambio Trinidad y Tobago es una república relativamente joven, alcanzando este estatuto recién en 1976 a raíz de su independencia de la corona británica, lo que dificulta un análisis histórico bajo las mismas circunstancias democráticas y republicanas.

Aunque Perú y Trinidad y Tobago mantienen una liberalización de sus industrias durante un periodo anterior que el colombiano, no son parte de una transformación paradigmática aunado por la sociedad civil como sucedió en Colombia en 1991. En Perú hubo un cambio de constitución en 1993 contando como antesala la disolución del Congreso por parte del presidente Fujimori y la composición de una Constituyente con mayoría fujimorista, escenario que indica un arreglo político en favor del presidente. Esto dificulta el análisis en un escenario de verdadera transformación institucional por necesidad histórica antes que por conveniencia política. Finalmente, resulta más viable encontrar la información necesaria de Colombia que de Trinidad y Tobago, tanto por idioma como por la distancia geográfica. Por los motivos expuestos, Colombia se posiciona como caso de estudio, al reflejar el valor más alto en la tabla de verdad dentro de los casos típicos, y porque brinda las condiciones históricas, de estabilidad política y verdadera transformación institucional.

4 Diseño de test empíricos

Según los grados de certeza y exclusividad, existen cuatro tipos de pruebas empíricas que difieren según su fortaleza o debilidad: *hoop test*, *smoking gun test*, *doubly decisive test* y *straw in the wind test* (Van Evera 1997, 31-32). El test que se utilizará es el *hoop test* o prueba del aro, es útil al proporcionar “un criterio necesario, pero no suficiente para aceptar la explicación” (Bennett 2010, 210) siendo una prueba fuerte para evaluar evidencias. Los otros test se excluyen por lo siguiente: *doubly decisive* tiene alta certeza y alta exclusividad, lo que hace de la investigación casi exacta, incompatible en Ciencias Sociales, más aún por la dificultad de encontrar evidencia inequívoca. *Straw in the wind* tiene baja certeza y baja exclusividad, lo que hace deficiente la calidad de la investigación. *Smoking gun* tiene alta exclusividad, pero baja certeza, siendo una prueba débil para evaluar las evidencias.

4.1. Detonante

El detonante trata sobre un evento que desencadena el cambio en la política pública, el cual puede estar motivado, de manera general, por la coyuntura política o el calendario electoral (Fontaine 2015, 48). Por ejemplo, el ascenso al poder de un nuevo presidente, movimientos sociales endógenos, acontecimientos internacionales, entre otros. En esta entidad, la administración adopta objetivos de política que se expresan en la agenda de gobierno y en documentos que explicitan las intenciones del gobernante por dar una nueva orientación a la política pública. En esta etapa la política se expresa con mayor claridad como variable dependiente porque su cambio está antecedido por acontecimientos sociales, políticos y económicos (Fontaine 2015, 28).

El cambio en la política sucede también como un proceso de aprendizaje social en el cual los operadores políticos ejercen un intento deliberado de ajuste a las metas de política como respuesta a experiencias pasadas y a nueva información (Hall 1993). Las políticas se sujetan a tres niveles de cambio. Un cambio de primer nivel se refiere a calibraciones marginales o incrementales de la política en cuestión. El cambio de segundo orden trata acerca de una alteración en las técnicas empleadas o el desarrollo de nuevos instrumentos de políticas. El último nivel de cambio, el de tercer orden, remite a una transformación más radical, referente a un cambio total de las ideas imperantes en una realidad concreta, denominado cambio de paradigma. Los cambios de primer y segundo orden no conducen a un tercer nivel de cambio, en contraste, un cambio de paradigma afecta a los cambios de segundo y primer nivel (Hall 1993, 278-280).

Cuando el gobierno acoge objetivos liberales como norte del desarrollo nacional, se detona un cambio en las políticas públicas que empiezan a orientarse hacia el mercado como agente de solución de problemas. La génesis de la liberalización tiene sus raíces en el argumento a favor de la libertad natural en el cual el ser humano está guiado por su propio interés para satisfacer sus necesidades, al hacerlo, involuntariamente satisface las necesidades ajenas (Franco 1958, XXV). El mercado es la institución en cuyo espacio se desarrolla el emprendimiento individual como alternativa a la atención de necesidades que ofrece el Estado. Por esta razón, un atributo teórico presente en la teoría liberal es la incidencia de la iniciativa privada para asumir la oferta de varios bienes y servicios tradicionalmente entregados por el sector público.

El fundamento de la libertad como pináculo de la economía política liberal promueve la desregulación del Estado conduciéndolo a las actividades comerciales desarrolladas por empresas y corporaciones. Bajo este esquema, la libre competencia es un atributo característico que permite a los agentes del mercado tejer sus operaciones según la oferta y la demanda como medio de auto regulación. Para incrementar la eficiencia en las operaciones mercantiles se aboga por la acumulación de capital como característica necesaria para permitir el progreso en la capacidad productiva del trabajo (Smith 1958, 251). Mediante la acumulación es factible realizar inversiones, crear empleo y garantizar la sostenibilidad económica de una organización.

La entidad T alberga las siguientes hipótesis (h) e hipótesis alternativa (-h):

Tabla 8. Hipótesis para el detonante

PUESTA EN AGENDA (ENTIDAD T)	HT	- HT
	Gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización.	Gobierno no acoge explícitamente objetivos de liberalización.

Fuente: Datos a partir de las características teóricas de liberalización en Smith (1958) y Balza y Espinasa (2015).

La prueba empírica del detonante se diseña con base en la pregunta: si el gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización, ¿qué se espera encontrar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización? Las evidencias empíricas esperadas se exponen a continuación:

Tabla 9. Test empírico del detonante

HT	Instrumento	Evidencia empírica esperada
Gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización.	Nodalidad	Intenciones declaradas del gobierno en programas político administrativos.
	Autoridad	Intenciones explícitas del gobierno en el marco normativo.
	Tesoro	Intenciones del gobierno reflejadas en el desarrollo orientado al mercado.
	Organización	Intenciones del gobierno manifestadas en el nuevo diseño de las agencias estatales.

Fuente: Datos a partir de las características teóricas de liberalización en Smith (1958) y Balza y Espinasa (2015).

4.2. Entidad A

Esta entidad se refiere a la formulación de la política pública que, mayoritariamente, consiste en reformas a una política existente. De acuerdo al mecanismo causal, la hipótesis que prima en esta entidad es que el gobierno encabeza una reforma en el área de política para acentuar la liberalización petrolera como objetivo de política sectorial. Previo al análisis de los atributos de la liberalización petrolera, es oportuno comprender que la propiedad estatal-nacional de las reservas de hidrocarburos es un elemento central que explica la forma en que un Estado administra la explotación de estas reservas. En América Latina, este derecho de propiedad se ejecuta bajo dos modalidades: 1) La empresa estatal ejerce el monopolio de la producción de las reservas, y, 2) La administración de las reservas es ejercida por un organismo estatal con facultad regulatoria, pero sin potestad operativa, que permite la licitación de la explotación petrolera a empresas públicas o privadas (Espinasa 2012, 26).

La primera modalidad conforma un modelo cerrado que, básicamente, es el manejo monopólico del Estado sobre los hidrocarburos. La segunda modalidad se conoce como modelo abierto, el cual conforma un marco jurídico que abre la industria petrolera a la inversión privada y a la competencia con la empresa pública (Espinasa, Medina y Tarre 2016, 3-4). Es precisamente en este modelo en donde el marco jurídico de la política petrolera se adapta para que la SOC compita en igualdad de condiciones con otras empresas petroleras, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Partiendo del derecho de propiedad del petróleo y su forma de administración en un modelo abierto, se puede comprender la liberalización petrolera mediante cuatro atributos que la caracterizan: 1. SOC se rige por el derecho privado a partir del Código de Comercio. 2. Régimen contractual basado en contratos de concesión. 3. Creación de una Agencia Nacional de Petróleo, NPA. 4. SOC con inversión privada (Balza y Espinasa 2015). La liberalización petrolera se entiende bajo estos términos, pero de manera general, disponer a la apertura en esta área de política significa una mínima interferencia directa del gobierno en el funcionamiento de la industria petrolera, lo que a su vez repercute en un desempeño positivo de la actividad frente a los precios (Balza y Espinasa 2015, 4-41).

Con respecto al primer atributo de liberalización petrolera, la SOC deja de ser una empresa con doble funcionalidad, por una parte, reguladora de la política petrolera, y por otra, operadora de *upstream* y *downstream* en la industria. Para que la empresa nacional se abra al mercado, su función de regulación es retirada, atribuyéndose únicamente su rol operativo. Esta particularidad la convierte en una empresa comercial que se rige por las leyes de oferta y demanda, y permite su libre competencia con otras empresas para participar en licitaciones de exploración y explotación. Por lo tanto, la naturaleza de su regulación deja de ser el derecho público y pasa a ser el derecho privado, concretamente el código de comercio del Estado, debido a que su naturaleza y operaciones comerciales deben ser normadas dentro del territorio.

El régimen contractual que opera en la industria petrolera de un país es una guía para conocer si el Estado ha optado por un modelo cerrado o por uno abierto. Existen varios tipos de contratos petroleros, entre los que destacan los contratos de participación, prestación de servicios, de licencia, asociación y concesión (Bustamante y Zapata 2007, Espinasa, Medina y Tarre 2016). Para definir el régimen contractual que está más en sintonía con un modelo abierto o cerrado, nos remitimos al *Government Take*²⁷ como indicador para medir la participación del Estado en flujos de caja de los proyectos petroleros.

La definición de un contrato petrolero dependerá de varios factores en torno al proyecto, como por ejemplo la calidad del crudo, el campo o bloque a desarrollar, los riesgos, la productividad del pozo, entre otros (Espinasa, Medina y Tarre 2016, 46). Sin embargo, el tipo o tipos de contratos que un Estado defina en su legislación petrolera, refleja la forma en que se calcula el *Government Take*. Por lo general, el contrato de servicios contempla un *Government Take* alto en los proyectos petroleros que de alguna manera tienden a garantizar la soberanía nacional de los recursos (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 73). En cambio, en el contrato de concesión,²⁸ la compañía que aporta con capital de riesgo asume la propiedad del hidrocarburo,²⁹ relegando al

²⁷ El *Government Take* es la participación del Estado o el porcentaje que obtiene el gobierno en la renta generada por los proyectos de extracción petrolera. Su utilidad como indicador radica en que permite “evaluar la competitividad de un país y hacer comparación entre los diferentes regímenes contractuales y fiscales” (Asociación Colombiana de Petróleo).

²⁸ También denominado sistemas de regalías e impuestos (Medinaceli 2010).

²⁹ Por propiedad del hidrocarburo se entiende a la “capacidad de definir los precios, volúmenes y mercados para la producción, por ello en varias ocasiones la propiedad del hidrocarburo está directamente relacionada con la comercialización de este” (Medinaceli 2010, 13).

Estado al cobro de regalías o impuestos (Medinaceli 2010, 13). Por lo que el régimen contractual que sintoniza de mejor forma con el modelo abierto es el contrato de concesión.

La industria petrolera, en un régimen que apunta a su aperturismo, debe aliviar a la empresa nacional de petróleos de las responsabilidades regulatorias de la política sectorial. La voluntad política apunta a convertir a la empresa nacional en una empresa administrada con criterios de eficiencia, eficacia y economía, convirtiéndola en un símil de una petrolera privada. La empresa nacional, a rasgos generales, se ocupa íntegramente de la operación en la extracción y exploración del petróleo, cuyo modelo organizativo se caracteriza por ser financieramente autónoma, con participación privada y orientada a la internacionalización de sus actividades, gobernada con criterios de una Compañía Petrolera Internacional, CPI (Palotas y Vanegas 2013, 109).

La empresa petrolera nacional asume la condición de una empresa comercial, en tal virtud, la intervención del Estado debe minimizarse para evitar que la SOC se encargue de otras actividades ajenas a la industria, por ejemplo, asumir la sostenibilidad financiera de programas sociales o vender petróleo por debajo del precio de mercado (Balsa y Espinasa 2015, 17) por razones políticas, de compromisos financieros previos o simplemente ajenos a la actividad comercial. Al ganar el estatus de empresa comercial, por definición, tiene la obligación de reinvertir para aumentar las reservas, transparentar sus reportes financieros y operativos, y, con esto, aumentar su competitividad en el mercado mundial. Además, accede a oportunidades derivadas de su funcionamiento en el mercado, como el acceso a financiamiento internacional, inversión, y prestación de experiencia de otras empresas para el desarrollo de tecnología.

Debido a la escisión de funciones de la SOC, es prioritario encargar las responsabilidades regulatorias de la política sectorial a una entidad del Estado. De ahí que la experiencia demuestra que los países que han llevado a cabo esta división de funciones, por lo general, disponen la creación de una Agencia Nacional de Petróleos, ANP. Esta agencia es una entidad del Estado, aunque adquiere las características y funciones que el gobierno le otorga en función de la realidad nacional, posee elementos comunes como la regulación del área sectorial mediante la definición de la política petrolera, administrar los recursos de propiedad de la Nación, estar adscrita al

Ministerio de Energía, Minas o Hidrocarburos del Estado, y la definición del monto de regalía aprovechable por el gobierno (Palotas y Vanegas 2013, Balsa y Espinasa 2015, Espinasa, Medina y Tarre 2016).

La ANP debe cumplir con algunos requisitos y desarrollarse bajo determinadas condiciones para que su viabilidad esté garantizada. Balsa y Espinasa (2015, 21-22) mencionan tres circunstancias en las cuales la ANP tiene posibilidad de éxito y de sostenibilidad en el tiempo. Primero, esta agencia regulatoria debe contar con personal altamente especializado, entre geólogos, ingenieros, abogados, financistas y evaluadores de proyectos, todos con experiencia específica en la industria petrolera; con el objetivo de dirigir la contraparte nacional de poderosas compañías privadas. Segundo, debe garantizarse la continuidad de este personal especializado pese a la ocurrencia de cambios políticos, con el fin de gestionar contratos de larga duración. Tercero, debe existir independencia en la ANP, por lo que se recomienda que la junta directiva se escoja por representantes de más de una rama de gobierno, con el fin de aminorar el riesgo de intervención gubernamental.

La funcionalidad de la ANP es distinguible por su rol de intermediario entre el gobierno y las operadoras privadas. Las discrepancias que inherentemente se suscitan entre las partes pueden ser zanjadas mediante el rol amortiguador de la ANP:

El ANP contribuiría a la estabilidad de la relación generalmente tensa entre el gobierno que representa al Estado como dueño de las reservas y las compañías operativas que desarrollan dichas reservas bajo contratos concesionales. La agencia daría flexibilidad a una relación inherentemente inflexible que se caracteriza por la desconfianza y el prejuicio mutuos (Balsa y Espinasa 2015, 23).

El último atributo se refiere a la forma de captación de capital privado que admite la SOC. La liberalización de la industria petrolera crea la posibilidad para que varios jugadores ingresen a este mercado (Owino 2000, 3), y muchos de ellos participan a través de la inversión de su capital. La empresa nacional de petróleo capta recursos privados, por ejemplo, mediante inversión privada directa o por medio de la capitalización de la empresa a través de acciones. Al admitir la participación de la inversión privada, se crean posibilidades para aumentar la producción o la

exploración con el fin de acrecentar las reservas de petróleo (Espinasa, Medina y Tarre 2016, 3). Los incentivos para atraer inversión privada están definidos por la seguridad jurídica de las tarifas a pagar, el ejercicio de las mejores prácticas en la industria y la garantía de transparencia de información (Balza y Espinasa 2015).

La entidad A contiene las siguientes hipótesis (h) e hipótesis alternativa (-h):

Tabla 10. Hipótesis para la entidad A

	HA	- HA
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA (ENTIDAD A)	Gobierno reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización.	Gobierno no reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización.

Fuente: Datos a partir de Balza y Espinasa (2015).

La prueba empírica de la entidad A se diseña con base en la pregunta: si el gobierno reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización, ¿qué se espera encontrar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización? Las huellas o evidencias empíricas esperadas se ilustran en el siguiente cuadro:

Tabla 11. Test empírico entidad A

HA	Instrumento	Evidencia empírica esperada
Gobierno reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización.	Nodalidad	Planes y documentos administrativos de la política sectorial orientados a la apertura.
	Autoridad	Reformas en el marco normativo concerniente al área de política.
	Tesoro	Apertura a la inversión privada mediante capitalización por acciones en la política sectorial.
	Organización	Modificación institucional de las agencias del Estado dedicadas al petróleo.

Fuente: Datos a partir de Balza y Espinasa (2015).

4.3. Entidad B

La entidad B se refiere a la forma en que el gobierno ajusta su política a políticas de gobiernos anteriores o a las suyas mismas, es decir, la manera en que se articula la política pública, y esto se logra mediante la coordinación interinstitucional. Esta articulación puede ser ejercida de manera supraordinada, cuando la política se posiciona en la agenda de gobierno por encima de otras

políticas, o puede ser ejercida de forma subordinada, en donde la política en cuestión se subyuga a otras áreas de política.

Para operacionalizar esta entidad, es útil la propuesta de estilo de políticas de Pierre y Peters (2000). Los autores parten del análisis de la gobernanza mediante el cual se han identificado histórica y teóricamente tres estilos para desarrollarla: 1) de una manera jerárquica concerniente a la burocracia estatal, 2) a través del mercado y sus operadores como asignadores eficientes de recursos, y 3) mediante redes de relaciones entre grupos e individuos como alternativa al Estado y al mercado. A la par, indagan en la definición de los problemas de políticas como un proceso de gobierno y proponen tres alternativas para definir estos problemas: 1) a través de la función o actividad del gobierno, 2) definición por medio de factores sociales, y 3) mediante objetivos políticos que expliciten la razón para invertir recursos y capital político en una posible solución (Pierre y Peters 2000, 201-203).

La interacción entre los estilos de gobernanza y las definiciones de los problemas de política dan paso a nueve resultados de políticas públicas. Están determinados por tres estilos de política: 1) Dirigido por el Estado, 2) Descentrado hacia abajo, 3) Descentrado hacia afuera:

Tabla 12: Resultados de políticas según estilo y problemas de políticas públicas

Estilo de política	Definición del problema de política pública			Resultados de política
	<i>Por función o actividad del gobierno</i>	<i>Por factores sociales</i>	<i>Por objetivos políticos</i>	
Dirección estatal	Dirección o <i>steering</i>	Redistribución	Intervención	
Descentramiento hacia abajo	Movilización	Diversificación	Participación	
Descentramiento hacia afuera	Mercantilización	Emprendimiento	Eficiencia	

Fuente: Pierre y Peters 2000, 204.

El estilo dirigista coloca al Estado como el centro del ejercicio de gobierno. Aunque el rol estatal se ha visto menoscabado por posturas ideológicas y demostraciones empíricas, existen corrientes teóricas que abogaron por traer al Estado de regreso (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985). El Estado dirige todo el proceso en torno a las políticas públicas, lidera la redistribución de los ingresos e interviene en la sociedad, en ocasiones, intrusivamente. El estilo descentrado hacia

abajo tiene que ver con la creciente participación ciudadana, la movilización social y el rol de los gobiernos subnacionales para que ejerzan mayor protagonismo en la formulación de las políticas públicas. Se trata de un tipo de gobernanza en red (Pierre y Peters 2000, 201; Rhodes 2005, 108) orientado a gestionar sociedades dinámicas, complejas y diversas (Kooiman 1993).

El estilo descentrado hacia afuera, el cual sirve de lineamiento teórico para diseñar la prueba empírica en la entidad B, admite al mercado como un agente protagónico en la formulación de las políticas públicas. Para ello, el Estado cede espacios en beneficio del mercado, es decir, agencias públicas operan a distancia del centro político (Pierre y Peters 2000, 206) bajo reglas de oferta y demanda, costo-beneficio, eficiencia, competencia, entre otros. Por ejemplo, la apertura al mercado de la SOC al otorgarle la calidad de empresa comercial.

Si la definición del problema es una crisis financiera de la empresa estatal petrolera, o, la tenencia de bajas reservas de petróleo, el gobierno puede optar por la mercantilización de la actividad para hacer eficiente la administración operativa y financiera, explorar y hallar mayores reservas de hidrocarburo o aumentar la producción. La mercantilización encamina la entrega de servicios públicos según la demanda del cliente en el mercado (Pierre y Peters 2000, 206), aunque esta noción pierde de vista la dimensión real del ciudadano como sujeto de derechos y lo concibe como mero portador de riqueza o mercancía.

La definición de problemas por factores sociales busca reducir la intervención del Estado en programas asistencialistas o distributivos, que, además, generan dependencia a la prestación de este tipo de servicios (Pierre y Peters 2000, 206). Para enfrentar problemas sociales, la autoridad estatal se descentra en función de las características del mercado que permite y potencia el emprendimiento como medio de auto superación social. Mediante el emprendimiento, la empresa privada puede crecer, solventando las necesidades del emprendedor y abriendo camino a la generación de empleo, contrarrestando el gasto social del Estado y reduciendo sus responsabilidades.

Los problemas definidos en función de objetivos políticos se orientan a la desconcentración del poder central por sobre las instituciones y demás organizaciones del sector público. Esto con el

objetivo de aumentar la eficiencia en el Estado bajo una lógica abstencionista que pregona mayor autonomía de las agencias estatales. La relación entre autonomía y eficiencia se fundamenta en el criterio de que las organizaciones públicas funcionan ineficientemente debido a que están atadas a los vaivenes políticos, como tal, obedecen a ese tipo de intereses antes que a los de su propia naturaleza. Si las organizaciones públicas dejan de estar constreñidas por la gestión política, es factible que sean más eficientes (Pierre y Peters 2000, 2006) al ser administradas en función de los objetivos de desarrollo institucional.

Pese a que la autoridad estatal se descentre hacia afuera, abriéndose al mercado, el Estado mantiene un rol importante. Es impensable que las políticas públicas puedan aplicarse sin una autoridad investida legal y legítimamente para aquello, dotando de validez a los arreglos institucionales en los que participan agentes del mercado y de la sociedad civil; aunque ciertamente una interrelación jerárquica perdió sentido (Pierre y Peters 2000; Aguilar Villanueva 2006, 2008). La coordinación intersectorial, a través del descentramiento hacia afuera, involucra un análisis de otras áreas de política en las cuales exista evidencia de mercantilización, emprendimiento y eficiencia mediante autonomía. La apertura al mercado, como signo distintivo de la liberalización, se corresponde con el estilo de política propuesto, y se espera hallar huellas empíricas en políticas relacionadas con el sector petrolero.

La entidad B expone las siguientes hipótesis (h) e hipótesis alternativa (-h):

Tabla 13. Hipótesis para la entidad B

	HB	- HB
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL (ENTIDAD B)	Gobierno adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera.	Gobierno no adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera.

Fuente: Datos a partir de la propuesta de Pierre y Peters (2000) sobre descentramiento del Estado.

La prueba empírica de la entidad B se diseña con base en la pregunta: si el gobierno adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera, ¿qué se espera encontrar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización? Las huellas o evidencias empíricas esperadas se ilustran en el siguiente cuadro:

Tabla 14. Test empírico entidad B

HB	Instrumento	Evidencia empírica esperada
Gobierno adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera	Nodalidad	Planificación intersectorial con incidencia del mercado.
	Autoridad	Marco normativo facilita la inversión privada en bienes y servicios públicos.
	Tesoro	Orientación al libre comercio e impulso multisectorial a la inversión privada.
	Organización	Cambios en instituciones de la administración pública para dotarlas de autonomía y favorecer la participación privada.

Fuente: Datos a partir de la propuesta de Pierre y Peters (2000) sobre descentramiento del Estado.

4.4. Entidad C

La fase de implementación de la política genera interacciones entre agencias del Estado, y también entre estas agencias y ciudadanos que, comúnmente, se agrupan en organizaciones para promover sus intereses. Los implementadores de la política no solo generan coordinaciones con otros actores estatales, sino que también deben hacerlo con la sociedad civil en la medida que las decisiones adoptadas impacten en su sistema de creencias, su modo de vida o en las ideas que defienden. Aunque pueden existir interacciones políticas consensuadas, en ocasiones, las interrelaciones con la sociedad civil o con sub gobiernos se tornan conflictivas. En la política petrolera, estas relaciones Estado-sociedad se expresan en un modo de gobernanza coercitivo o colaborativo, así como en el rol social empresarial de la SOC en las localidades donde opera (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 147).

Los estilos de implementación son orientativos con respecto al tipo de regulaciones que ejerce un gobierno en las interacciones políticas. Los estilos se componen, generalmente, por una combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales (Howlett y Rayner 2007; Howlett 2009), guían el tipo de regulación de las interacciones de acuerdo a los instrumentos que el gobierno elige y a las restricciones a las que está sometido. Si las restricciones son pocas y el gobierno opera con elevada capacidad administrativa, puede utilizar instrumentos que afecten a destinatarios con actitudes recalcitrantes, por el contrario, si las restricciones aumentan, el gobierno tiende a preferir instrumentos menos coercitivos y más alentadores como la propaganda o los incentivos (Howlett y Ramesh 2009; Howlett 2004, 9).

La elección de instrumentos de políticas posiciona al tomador de decisiones frente a una amplia gama de posibles herramientas. No obstante, los estudios de instrumentos de segunda generación entregaron una importante contribución al descubrir que los gobiernos eligen repetidamente un conjunto de instrumentos de entre ese gran abanico de posibilidades. Esta elección está delimitada por las preferencias técnicas o ideológicas de los gobiernos, lo que determina su estilo de implementación (Howlett y Rayner 2007, 6). Los estilos permanecen con cierta durabilidad en el tiempo, cambian con poca frecuencia, debido a que las capacidades estatales y la naturaleza de los objetivos sociales son relativamente duraderos (Howlett 2004, 9).

De acuerdo a Howlett (2004, 2005) las combinaciones de instrumentos sustantivos y procedimentales según restricciones del Estado (recursos y legitimidad), y a la naturaleza de los destinatarios de las políticas, generan cuatro estilos de implementación típicos ideales: 1. Voluntarismo institucionalizado, contiene altas restricciones para un grupo grande en donde se institucionalizan redes de políticas. 2. Corporativismo regulatorio, tiene altas restricciones estatales pero los destinatarios son un grupo pequeño, busca regular actores del mercado, se distingue por ser el más coercitivo. 3. Subsidio dirigido, cuando las restricciones son bajas pero el grupo objetivo es grande, utiliza instrumentos financieros y de autoridad para influir en los actores de mercado. 4. Provisión pública bajo supervisión, cuando las restricciones son bajas y el grupo destinatario es pequeño, se distingue por el uso de recursos de organizaciones de gobierno para entregar bienes y servicios.

Al abordar el diseño de política junto a los estilos de implementación, se distinguen dos conjuntos de decisiones caracterizados por la sustancia y por el procedimiento de la política. El primero referente a los medios que conducen al objetivo de política, y, el segundo, con respecto a la agencia y nivel de gobierno responsable para implementar la política. El procedimiento de la política también alude al margen de maniobra que tienen los operadores de política pública para implementarla en condiciones de nivel local. Según un margen de maniobra reducido, la implementación será centralizada, con mínimas desviaciones de la formulación original. Si el margen de maniobra es amplio, se espera un tipo de implementación descentralizada con discrecionalidad de los implementadores para adaptar la política a las condiciones locales (Tosun y Treib 2018, 316-323).

Con base en lo expuesto, los atributos teóricos que dan cuenta de interacciones políticas se fundamentan en el tipo de regulación coercitiva o colaborativa de acuerdo al estilo de implementación, así como una estructura de implementación centralizada o descentralizada. La entidad C asume un estilo que propicia la participación y una mayor autonomía de los gobiernos locales, por esta razón la hipótesis (h) e hipótesis alternativa (-h) se conforman de la siguiente manera:

Tabla 15. Hipótesis para la entidad C

	HC	- HC
INTERACCIONES POLÍTICAS (ENTIDAD C)	Gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado (HC)	Gobierno no ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado (HC)

Fuente: Datos a partir de Howlett (2004) y Tosun y Treib (2018) sobre estilo y estructura de implementación.

La prueba empírica de la entidad C se diseña con base en la pregunta: si el gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado, ¿qué se espera encontrar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización? Las evidencias empíricas esperadas se ilustran en el siguiente cuadro:

Tabla 16 Test empírico entidad C

HC	Instrumento	Evidencia empírica esperada
Gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado.	Nodalidad	Modalidades de acceso a la información para actores no estatales por parte de la empresa estatal de petróleo.
	Autoridad	Normativa fomenta acuerdos mutuos y consultas previas.
	Tesoro	Mayor participación y aprovechamiento de las rentas petroleras por las localidades.
	Organización	Fortalecimiento institucional de entes territoriales que reciben regalías.

Fuente: Datos a partir de Howlett (2004) y Tosun y Treib (2018) sobre estilo y estructura de implementación

4.5. Resultado

La implementación de la política pública genera como resultado un aumento del control democrático en el área de política, lo que implica mejoras en la rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Este cúmulo de resultados crea bien público al hacer más eficiente al gobierno, a la vez que mejora la democracia de un país entendida como forma de gobierno

normativamente preferible (Levine 2011, 299; O'Donnell 2006, 167). Se trata de un diálogo bidireccional en el que participan actores que exigen y que rinden cuentas, dentro de un marco de obligaciones basadas en mecanismos de exigibilidad y cumplimiento como garantía de derechos (Schedler 2008, 24; Abramovich y Pautassi 2006, 17). El fortalecimiento de los controles democráticos se evidencia en los tipos vertical, horizontal y en la transparencia.

El control vertical electoral es un mecanismo de control sobre los gobernantes, en donde los ciudadanos recompensan o castigan a sus representantes con su voto a favor o en contra de ellos (Isunza y Gurza 2015, 6; O'Donnell 1997, 144). En este tipo de control, el voto puede condicionarse por fenómenos políticos que subsisten subrepticamente en la arena electoral, por ejemplo, el populismo o la mercantilización de votos, incluso si las elecciones son libres y transparentes. En la misma línea, se contempla el control vertical no electoral o social, abarca varias acciones como “movilizaciones sociales de protesta y denuncia ante los medios de comunicación— que tienen lugar en la sociedad civil en cualquier momento, y no necesariamente en períodos electorales” (Ríos et al. 2014, 281).

El control horizontal implica la acción que ejercen las instituciones estatales legalmente habilitadas, autorizadas, dispuestas y capacitadas para ejercer acciones de fiscalización rutinaria, determinar sanciones penales o dictaminar destitución de cargos públicos frente a acciones u omisiones, presuntamente ilícitas, del Estado (O'Donnell 1997, 156). También constan oficinas o instituciones de defensa de los derechos ciudadanos, conocidas como *ombudsman* o defensorías del pueblo, imparciales e independientes del ejecutivo, que defienden casos de ciudadanos agraviados (Ugla 2004, 423; Koslofsky 1974, 401; Miewald y Comer 1984, 22). Aunque la naturaleza de estas oficinas o instituciones no es coercitiva, ejercen la defensa ciudadana frente a abusos de derechos humanos de organismos estatales y promueven una mejor administración pública (Cheng 1968, 23).

Con respecto a la transparencia, esta se ejerce desde la rendición de cuentas, la cual busca responder las demandas ciudadanas a través de medios de información sobre la gestión que realizan gobiernos o autoridades públicas dentro de sus funciones inherentes al interés común. Para garantizar la rendición de cuentas, los ciudadanos deben exigir mayor responsabilidad a los

tomadores de decisiones con el fin de que posean un incentivo de respuesta al cuestionamiento de los gobernados -*answerability*- (Lupia 2011, 85; Schedler 2008, 8). Pueden hacer uso de mecanismos de rendición de cuentas de corte judicial como revisión judicial de actos u omisiones de autoridades públicas; cuasi judicial como instituciones de defensa ciudadana o tratados internacionales de derechos humanos; administrativo como evaluaciones de impacto en los derechos humanos; o político relativo a procesos parlamentarios (United Nations 2002, 57).

La transparencia también contempla la libre disposición de información pública para fácil acceso de los ciudadanos. Aunque el acceso a la información no es condición suficiente, se necesita, además, que los ciudadanos tengan la facilidad y garantías necesarias para que esa información obtenida pueda ser utilizada como un instrumento de acción (Cotlear et al 2015, 179), bien para fiscalizar el poder o bien para crear nuevas demandas. El acceso a la información se divide en proactivo, cuando el gobierno hace pública la información; y, basado en la demanda, cuando hay compromisos institucionales para atender solicitudes específicas de información que de otra manera no serían accesibles, como leyes de libre información y/u *ombudsman* (Fox 2007, 665).

La transparencia no es un fin en sí misma, alude al grado de disponibilidad de información que permita a los ciudadanos tener una voz informada en las decisiones (Cameron y Stanley 2017, 222). Contrario a lo que intuitivamente puede creerse, no siempre la transparencia desemboca en un fortalecimiento de los controles democráticos (Fox 2007; Hood 2010). Para dirimir en esta discusión, Fox (2007) distingue entre transparencia clara y opaca, así como en control democrático suave o duro. Si bien el déficit de control democrático representa la ausencia de control político, la intención de mejorar los controles democráticos puede conllevar a una sobrecarga que ponga al gobierno frente a costos adicionales, así como a interferencias en la acción de gobierno que afecte sus funciones (Mulgan 2014, Halachmi 2014, 560).

Conforme lo expuesto, la entidad B se conforma con las siguientes hipótesis (h) e hipótesis alternativa (-h):

Tabla 17. Hipótesis para el resultado

RESULTADO DE POLÍTICA (ENTIDAD O)	HO	- HO
	Fortalecimiento de controles democráticos en la política petrolera (HO)	Debilitamiento de controles democráticos en la política petrolera (HO)

Fuente: Datos a partir de O'Donnell (1997), Ríos et al. (2014) y Fox (2007).

La prueba empírica del resultado se diseña con base en la pregunta: si se fortalecen los controles democráticos en la política petrolera (HO), ¿qué se espera encontrar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización? Las evidencias empíricas esperadas son las siguientes (tabla 18):

Tabla 18. Test empírico del resultado

HC	Instrumento	Evidencia empírica esperada
Fortalecimiento de controles democráticos en la política petrolera.	Nodalidad	Libre acceso a información pública sobre la actividad petrolera.
	Autoridad	Respeto al debido proceso.
	Tesoro	Reportes financieros oportunos y transparentes.
	Organización	Independencia de las agencias de evaluación y control.

Fuente: Datos a partir de O'Donnell (1997), Ríos et al. (2014) y Fox (2007).

Capítulo 3

Contexto, resultados y evaluación bayesiana

5 Colombia: contexto histórico y temporalidad

5.1. Conflicto y liberalización en la era republicana

La historia colombiana está atravesada por el conflicto interno. Desde su fundación, las guerras intestinas entre federalistas y centralistas tuvieron lugar a lo largo de cien años, de ahí surgieron los partidos políticos tradicionales en el país: conservadores y liberales (Hernández de Alba 2004). Más tarde, el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 desencadenó el “Bogotazo”, una serie de disturbios, violencia y protestas generadas en la capital de Colombia por el asesinato del líder presidencial liberal. A raíz del “Bogotazo”, empezó una década denominada como “La Violencia”, etapa histórica convulsionada por cientos de miles de asesinatos y persecuciones entre militantes del Partido Conservador y el Partido Liberal (Sánchez y Meertens 1985). “La Violencia” tuvo fin con la firma del Pacto o Frente Nacional, en el cual ambos partidos acordaron alternar el poder y las cuotas políticas (Paredes y Díaz 2007, 185-186).

El Pacto Nacional fue un acuerdo bipartidista que excluyó el pluralismo político, principalmente a sectores marxistas. Esto motivó el surgimiento de grupos guerrilleros campesinos, entre los 60 y 70, como las FARC, ELN o M19 que iniciaron una guerra de guerrillas contra el Estado, dando inicio al largo conflicto armado colombiano (Giraldo 2005). A este conflicto se sumaron, entre los 70 y 80, organizaciones del narcotráfico como los carteles de Medellín y Cali, y, a finales de siglo, organizaciones paramilitares de extrema derecha como las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. La guerrilla y el narcotráfico se juntaron en función de beneficios mutuos, lo que motivó el rechazo de actores políticos y sociales, llevando al gobierno a firmar el Plan Colombia para combatir el narcotráfico y las guerrillas, reforzando colateralmente las relaciones de Colombia con Estados Unidos (Rosen y Zepeda 2016, 67; International Crisis Group 2004).

Con respecto a la liberalización colombiana, tiene sus inicios a finales de los 80 y principios de los 90. El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI, adoptado en 1966 fue insuficiente para afrontar la crisis de la deuda externa que, junto a la bonanza cafetera y a las reformas aperturistas, conforman las fases de ingreso a la globalización de la economía

colombiana (Gómez 2016; García Isaza 2002, 191). En 1991 se llevó a cabo la transformación del Estado a través de una Asamblea Constituyente³⁰ que promulgó una nueva constitución en reemplazo de la de 1886. Esta nueva carta política sustituyó el tipo de Estado Unitario por el Estado Social de Derecho, creó la Corte Constitucional, fomentó la descentralización y permitió la participación política a otras organizaciones. En este contexto de transformación, el presidente César Gaviria emprendió una reforma denominada la Apertura Económica, de orientación neoliberal.³¹

En el periodo de Apertura Económica, el Conpes aprobó el *Programa de modernización de la economía colombiana* que supuso una significativa liberalización comercial en el país. Además, se plantearon acuerdos de integración comercial, procesos privatizadores de servicios y empresas públicas, se facilitó el acceso de inversión extranjera directa y se iniciaron reformas al mercado de trabajo y de capitales (López Restrepo 1995, 20; Gómez 2016, 50). Se apuntó a reducir el tamaño del Estado mediante el gasto público que, en el 2000, representó el 46.5 % del PIB descendiendo a 34 % en el 2001 (Cardona 2011, 7). Las leyes 142 y 143 en 1994³² facilitaron el proceso de privatizaciones realizadas especialmente en los sectores energético -con la venta de Carbocol en el 2000- de telecomunicaciones y de transporte (Herz 1995; Banco Interamericano de Desarrollo 2018, 35).

³⁰ El anhelo de una nueva constitución fue truncado en varias oportunidades por la Corte, que echó abajo la propuesta en gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala. Sin embargo, los ideales reformistas encontraron asidero en la descentralización administrativa y la elección de alcaldes por sufragio directo en las elecciones municipales de 1988 (Fontaine 2003, 131). Este evento sirvió como antesala para retomar la propuesta de nueva constitución abanderada por el presidente Virgilio Barco, y aunque el mismo mandatario abandonó la idea por discrepancias con un grupo de parlamentarios, consecuentemente los sectores universitarios, especialmente los estudiantes, reivindicaron la propuesta desde la sociedad civil a través de la “Séptima Papeleta”, maniobra que juntaba a las elecciones de 1990 un plebiscito de opinión con respecto a la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La victoria a favor fue contundente, y el gobierno de César Gaviria, consecuente al pronunciamiento popular, siguió con los procesos pertinentes para conformar la Constituyente. El proceso reivindicado por los estudiantes universitarios rindió frutos el 4 de julio de 1991, con la aprobación simbólica de la nueva constitución.

³¹ “Historia de Colombia. Época Contemporánea. Colombia 1960-2005”. *Colombia.com*, consultado el 15 de agosto de 2019, <https://www.colombia.com/colombia-info/historia-de-colombia/epoca-contemporanea/1960-2005/>. La Apertura Económica contempló cuatro criterios: gradualidad, sostenibilidad, selectividad e integralidad, sin embargo, sus aparentes beneficios se vieron opacados por magros resultados como el incremento acelerado del desempleo, desastres agrarios, quiebra de pequeñas, medianas y grandes empresas afectadas por el contrabando, y mayor concentración de la riqueza en grandes monopolios como consecuencia de las privatizaciones (Londoño Rendón 1998, 46, 49).

³² “Historia de la privatización en Colombia”. *Mis Finanzas para Invertir*, 5 de octubre de 2018, <https://www.misfinanzasparainvertir.com/noticias-de-finanzas-economia/breve-historia-de-la-privatizacion-en-colombia/>.

Pese a la Apertura Económica, varios gobiernos desde la década de los 90 ejecutaron medidas proteccionistas. Con el ascenso de Uribe al poder, se introdujeron reformas sectoriales para profundizar el liberalismo, pero también se mantuvieron medidas proteccionistas en la política comercial. En esta administración, a la par que se firmaron acuerdos comerciales, el gobierno buscó proteger sectores específicos de estos acuerdos, de la revaluación y de la competencia externa; en algunos casos, con el aumento de aranceles (García et al 2014, 47). Sin embargo, Uribe completó la orientación liberal en el sector petrolero desde su llegada al poder en 2002, al realizar una reforma que significó el detonante de cambios estructurales en la política sectorial. Este año es el punto de partida de la temporalidad del mecanismo causal, que se extiende hasta el final del mandato de Juan Manuel Santos en 2018.

5.2. La industria petrolera colombiana

El petróleo en Colombia inició en 1536 con el avistamiento de petróleo de uso indígena por parte del expedicionista Gonzalo Jiménez de Quesada (Agencia Nacional de Hidrocarburos) quien bautizó el lugar como “Las Infantas”, y, en 1541, las crónicas de Fernández de Oviedo relataron este avistamiento, posicionándolo como hito histórico en materia petrolera de la época colonial. En el siglo XX, el gobierno de Rafael Reyes expidió las primeras reglamentaciones petroleras, lo que permitió que, en 1905, Roberto De Mares obtuviera una concesión del Estado para explotar las fuentes de petróleo. En 1919 la concesión de Mares se traspasó a la Tropical Oil Company (Vásquez 2012) que fue fundada por el mismo De Mares, George Crawford, Joseph Trees y Michael Benedum años antes³³ y que, en 1921, puso en producción el Campo La Cira-Infantas, iniciando la actividad petrolera en el país (Ecopetrol).

En 1948, mediante Ley 165, el Estado creó la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que asumió la concesión revertida a la Tropical Oil Company en 1951 (Vásquez 2012, 105-106; Departamento Administrativo de la Función Pública 2006, 213). En 1974 el gobierno de López Michelsen emitió el Decreto 2310 que obligó a las empresas nacionales o extranjeras a asociarse con Ecopetrol para llevar a cabo actividades de exploración y explotación. Frente a una crisis financiera y petrolera, en 1983 se descubrió el yacimiento de Caño Limón, en 1991 se halló

³³ “Así nació la industria petrolera en Colombia”. *Semana*, 14 de noviembre de 2018, <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hidrocarburos-son-el-futuro/articulo/asi-nacio-la-industria-petrolera-en-colombia/590049>.

Cusiana y en 1993 Cupiagua, que supusieron un alivio económico para Colombia.³⁴ En 2003 se reformó la industria petrolera para liberalizar sus operaciones, creando la Agencia Nacional de Hidrocarburos con función reguladora, estructura que se mantiene hasta la actualidad (Agencia Nacional de Hidrocarburos; Ecopetrol).

Históricamente el régimen contractual petrolero colombiano se divide en tres etapas: 1) 1905-1969, régimen de concesiones; 2) 1970-2003, contratos de asociación; 3) 2004-actualidad, régimen de concesión moderna (López et al 2012, 22). Por otro lado, el conflicto derivado de la actividad petrolera tiene como base principal la resistencia de las comunidades locales y la acción sindical para defender su medio social, ambiental y cultural (Trujillo, Losada y Rodríguez 2017; Sandoval, Marín y Almanza 2017). Se destacan las huelgas de la Tronco en Barrancabermeja en 1924 y 1927; la lucha de la Unión Sindical Obrera, USO, en los 40 contra la Tropical Oil Company o, posteriormente, contra Ecopetrol (Agencia Nacional de Hidrocarburos); la resistencia del pueblo *u'wa* para evitar consultas previas de explotación en sus territorios al considerar el petróleo como “sangre de la tierra”; o los atentados perpetrados por fuerzas irregulares al oleoducto Caño Limón-Coveñas (Ecopetrol),³⁵ sumando más de 1400 ataques desde que inició el oleoducto hace más de 30 años (Orduz 2014).

5.3. Estadística sectorial

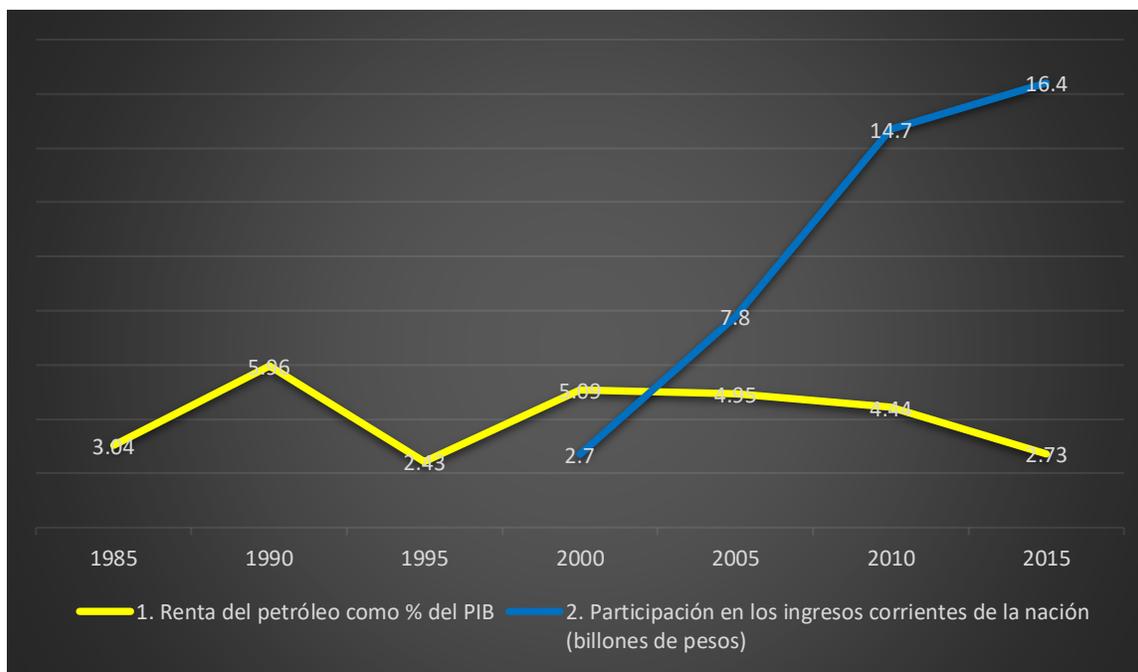
Colombia dista de ser un país petrolero (McLean 2007), sin embargo, es productor de gas y petróleo con importante incidencia en el presupuesto nacional. Después de Cusiana y Cupiagua, en 1994 se esperaba que Colombia mantenga unas reservas probadas de petróleo para 25 años (Fontaine 2003). El estado colombiano se enfrentó a una crisis en el sector que avizoraba un descenso en la producción de petróleo, se advirtió que dejaría de ser un país exportador y empezaría a importar crudo. El gráfico 4 indica que la renta del petróleo como porcentaje del PIB mantuvo una tendencia al descenso en la década de los 90 en periodo de “ajuste petrolero”

³⁴ “Caño Limón, Cusiana y Cupiagua, los pozos que rescataron a Colombia”. *Semana*, 14 de noviembre de 2018, <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hidrocarburos-son-el-futuro/articulo/cano-limon-cusiana-y-cupiagua-los-pozos-que-rescataron-a-colombia/590050>.

³⁵ “Los ataques a oleoductos en Colombia: 167 muertes en 17 años”. *El Tiempo*, 5 de septiembre de 2017, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ataques-guerrilleros-a-oleoductos-en-colombia-127136>.

(Campodónico 1996), mientras que su participación en los ingresos corrientes de Colombia fue en aumento desde principios de siglo.

Gráfico 4. El petróleo como porcentaje del PIB y su participación en los ingresos corrientes de la nación

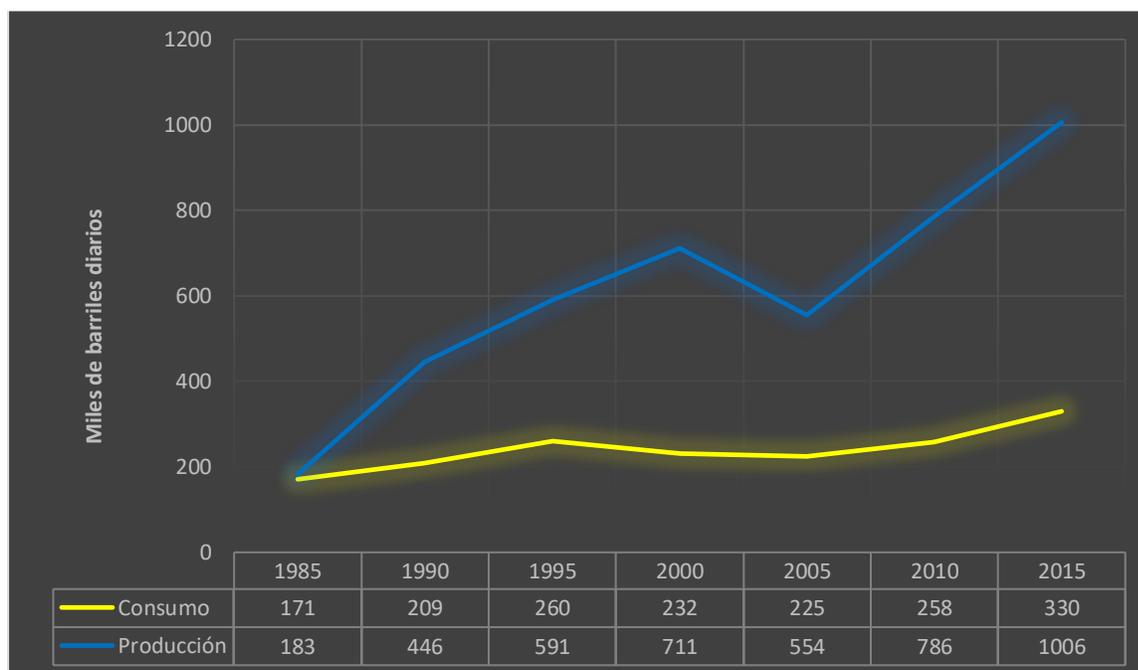


Fuente: 1. Banco Mundial.³⁶ 2. IEP-ACP 2019.

El consumo de petróleo interno, que incluye la demanda interior, aviación internacional y bunkers marinos, combustible y pérdida de refinería, consumo de biogasolina, biodiesel y otros derivados (British Petroleum 2018, 15) se ha mantenido relativamente estable. A diferencia de la producción petrolera que, si bien mantiene una tendencia positiva, en el primer lustro del siglo XXI cayó a niveles similares a los del ajuste petrolero. En el medio de ese lustro 2000-2005 se realizó la reforma petrolera cuyo objetivo fue aumentar la producción mediante la competencia y la administración eficiente. A partir de 2005 la reforma obtuvo resultados beneficiosos para la producción, pues se incrementó el nivel de producción hasta casi duplicarse en una década.

³⁶ De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial, la renta del petróleo es la diferencia entre el valor de la producción de petróleo crudo a precios mundiales y los costos totales de producción. Para ver el gráfico interactivo, visitar:
https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PETR.RT.ZS?end=2015&locations=CO&name_desc=false&start=1985&view=chart

Gráfico 5. Evolución del consumo y la producción petrolera en Colombia

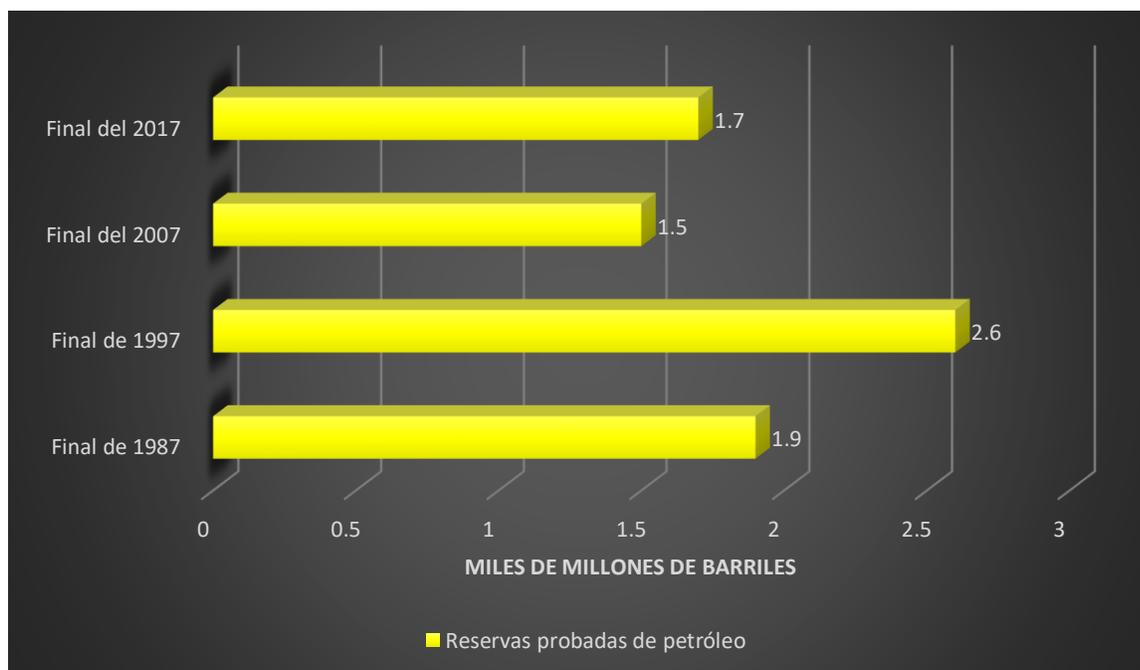


Fuente: Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum 2002, 2008 y 2018.

Al igual que en la producción, el panorama para las reservas probadas en Colombia es positivo en relación al escenario predicho a mediados de los 90. Según este cálculo, Colombia tendría escasez de reservas para el 2019, sin embargo, hasta 2017 las reservas probadas de petróleo se conservaron a niveles similares a los mantenidos hace 40 años. Esto puede deberse a la internacionalización de las operaciones de Ecopetrol que ha permitido la inversión en exploración para hallar nuevas reservas no solo en Colombia, sino también en otros países como México o Brasil. La internacionalización es parte de la estrategia de crecimiento de la empresa para operar en otros países, diversificar el riesgo y ampliar el portafolio de oportunidades (Ecopetrol 2007, 92). Esto buscó, entre otros aspectos, suplir en alguna medida la necesidad de importar hidrocarburos y asegurar petróleo de otros países para las refinerías de la nación, lo que apuntó, en última instancia, a lograr autosuficiencia energética.³⁷

³⁷ "Ecopetrol se internacionaliza". *Dinero*, 14 de enero de 2005, <https://www.dinero.com/edicion-impres/negocios/articulo/ecopetrol-internacionaliza/26970>

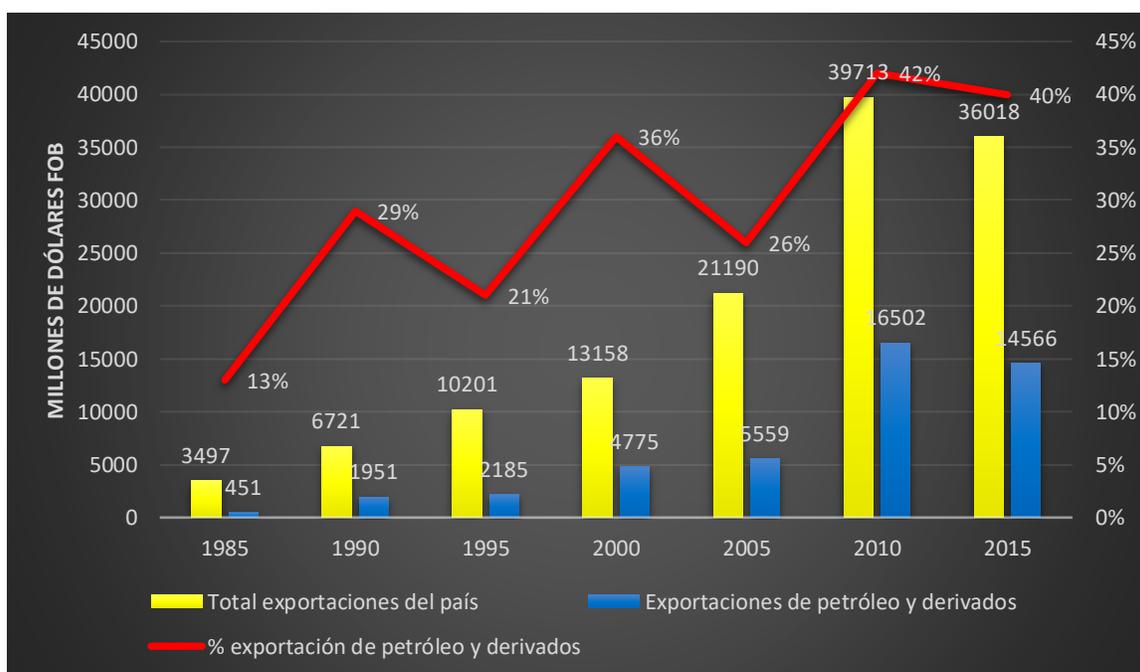
Gráfico 6. Evolución de las reservas probadas de petróleo en Colombia



Fuente: Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum 2008 y 2018.

En cuanto a la balanza comercial, la exportación de hidrocarburos y derivados en Colombia registra un ascenso en cuanto a su porcentaje de participación en la totalidad de exportaciones del país. Mientras que en 1990 este rubro representó el 29 % del total de exportaciones de ese año, en 2015 la exportación de hidrocarburos representó el 40 % de la totalidad de exportaciones. Esto evidencia que las exportaciones colombianas son altamente dependientes de la industria petrolera, y, con el paso del tiempo, esta dependencia se ha fortalecido.

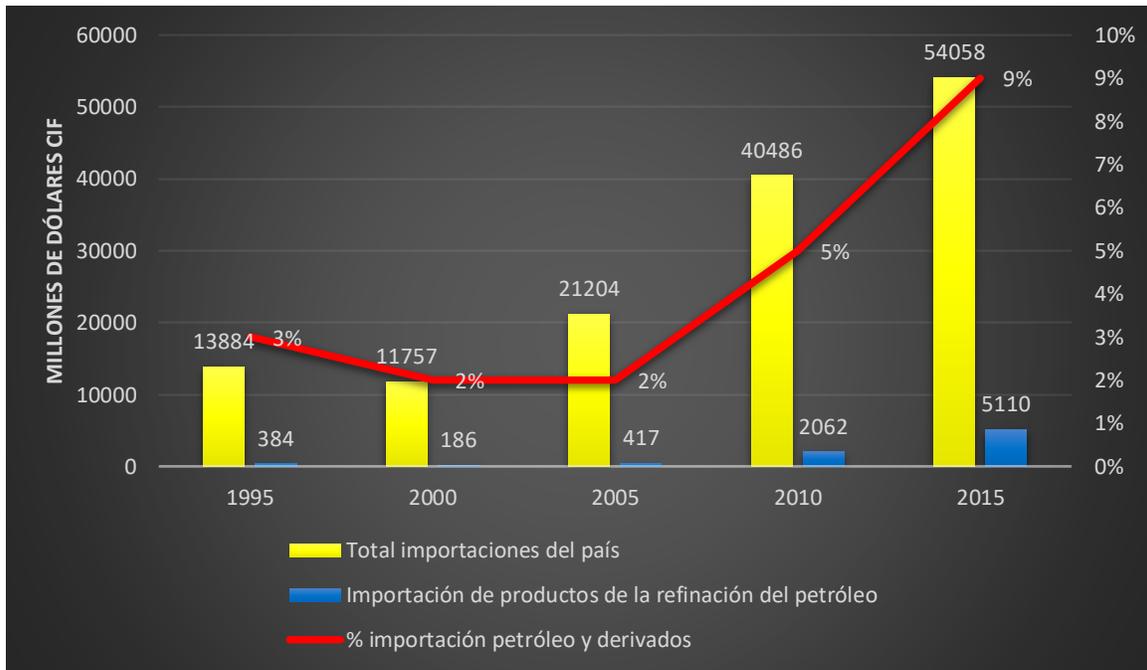
Gráfico 7. Exportaciones de hidrocarburos y derivados



Fuente: IEP-ACP 2019.

En contraste, las importaciones de hidrocarburos y derivados en Colombia representan un porcentaje mínimo de la totalidad de importaciones. En 1995 las importaciones en este rubro representaron 3 % del total de importaciones, 20 años después, en 2015, el nivel de importaciones hidrocarburíferas subió, pero se mantuvo un porcentaje bajo en relación a la totalidad de importaciones de ese año, cerrando en 9 %. La balanza comercial en materia petrolera mantiene un superávit según los datos expuestos, a diferencia de la balanza comercial general, que registra déficit en varios años.

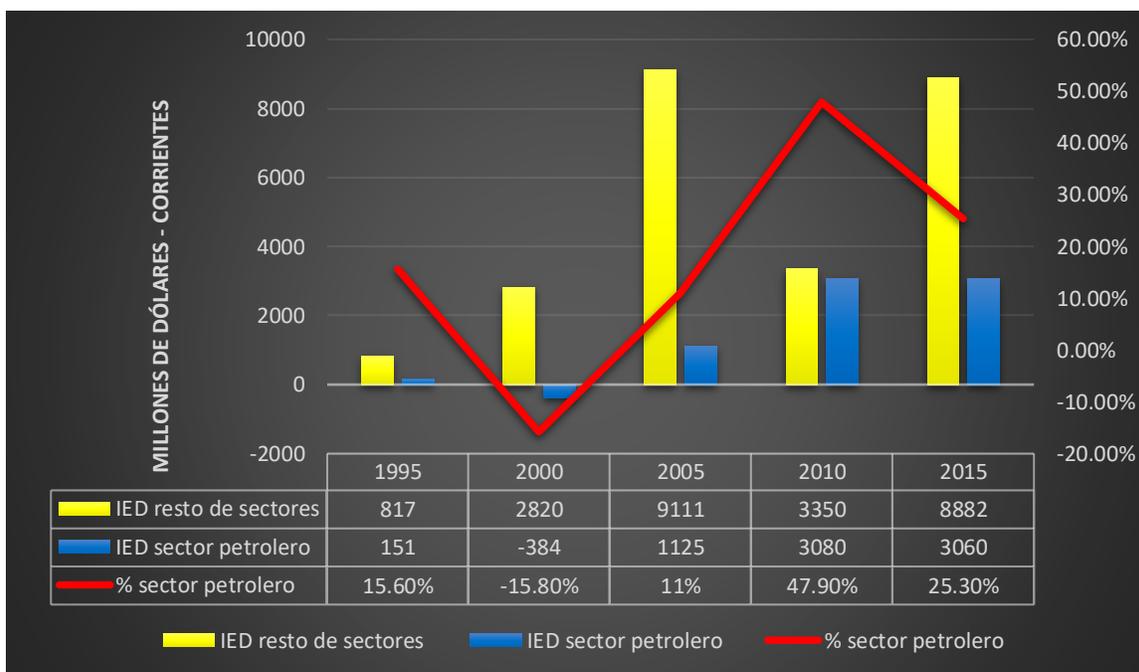
Gráfico 8. Importaciones de hidrocarburos y derivados



Fuente: IEP-ACP 2019.

La Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero sufrió una abrupta caída a inicios de siglo, arrojando cifras negativas de -15.8 % pese a que la IED se triplicó para el resto de sectores en relación al lustro anterior. No obstante, la reforma estructural de 2003 apuntó al mercado mediante la desregulación estatal, fomentando la atracción de capitales internacionales. La recuperación a nivel de inversión es evidente, en el 2015 la IED por petróleo llegó a tener una relación del 25.3 % frente a la IED del resto de sectores.

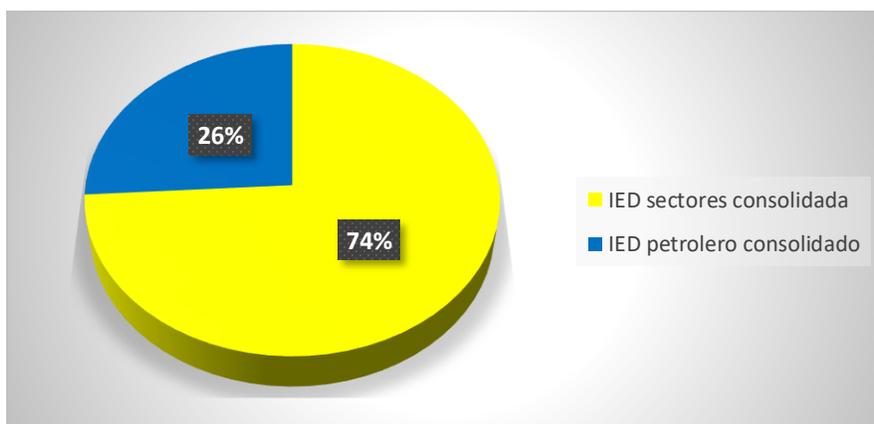
Gráfico 9. Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero colombiano



Fuente: IEP-ACP 2019.

En 22 años el petróleo representó un cuarto de IED frente a las inversiones directas extrajeras en otros sectores, esto demuestra que la industria petrolera es atractiva para los capitales internacionales, además, aporta significativamente a la generación de empleo y riqueza nacional.

Gráfico 10. IED consolidada 1995-2017



Fuente: IEP-ACP 2019.

6 Evidencias halladas

6.1. Detonante

La liberalización es un proceso transversal de la economía política que permea en todas las áreas de política pública según la orientación del gobierno para dirigir el desarrollo. Como se explicó, este proceso en Colombia tiene una connotada trayectoria desde principios de la década de los 90, pero con la llegada al poder de Álvaro Uribe en 2003, se pueden apreciar cambios de segundo orden en cuanto a herramientas de política. Estos cambios apuntan a profundizar el proceso de liberalización colombiana (HT) al adoptar objetivos de política y administración pública caracterizados por la autonomía de las agencias estatales, la restricción del gasto público, la reducción del Estado y el incentivo a la inversión privada.

- Nodalidad

En instrumento de nodalidad, se espera encontrar intenciones declaradas del gobierno en programas político administrativos que contengan los atributos definatorios del proceso de liberalización. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, PND, en Colombia se denominó *Hacia un Estado comunitario*, contiene los objetivos de la administración pública y de las políticas sectoriales que adoptó el gobierno conforme su visión de desarrollo. Desde un inicio, el gobierno dejó en claro que los objetivos hacia el Estado comunitario involucran la concreción de un Estado participativo con la ciudadanía; un Estado gerencial, eficiente y austero en los recursos públicos; y un Estado descentralizado que propicie la autonomía regional (Departamento Nacional de Planeación 2003, 19).

Estas orientaciones se especificaron en el objetivo fundamental del PND sobre impulsar el crecimiento económico sostenible, además, se alistan procesos de concesiones en los servicios públicos domiciliarios. Por otro lado, para conseguir los objetivos propuestos, y con el fin de superar el deterioro de los indicadores sociales, el presidente Uribe propuso el "Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario - PRAP", contenido en la Directiva Presidencial 10 de 2002. Este instrumento estuvo dirigido a altos funcionarios de entidades centralizadas y descentralizadas del orden nacional.³⁸

³⁸ PRAP 2002, numeral 1.1.

- **Autoridad**

En instrumento de autoridad se espera encontrar intenciones explícitas del gobierno en el marco normativo que indiquen la orientación liberal del Estado. La ley 812-2003 aprobatoria del PND destacó los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal con respecto al crecimiento de la economía y la generación de empleo a través de un adecuado acceso de la economía nacional a los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales, consolidando de esta manera la apertura de la economía nacional.³⁹ Entre los programas de inversión a ejecutarse en la primera administración uribista, constan aquellos destinados a impulsar la exploración y explotación de hidrocarburos mediante la promoción gubernamental de inversión privada nacional y extranjera en exploración y perforación.⁴⁰

En lo concerniente al ámbito jurídico, con el fin de incrementar las reservas nacionales de petróleo, dado el panorama sombrío para el escenario petrolero colombiano, el gobierno previó desarrollar diez mil kilómetros de exploración sísmica, explorar alrededor de 150 pozos y suscribir, en promedio anual, 20 contratos de asociación. Bajo este mismo fin, la intención política fue estudiar nuevos esquemas contractuales en el sector de hidrocarburos y avanzar en la implementación del “Plan maestro para la refinería de Cartagena”, utilizando para ello la mayor inversión privada posible y financiamiento parcial de la enajenación de inversiones no estratégicas de Ecopetrol.⁴¹

- **Tesoro**

Se planteó evidenciar en tesoro las intenciones del gobierno reflejadas en el desarrollo orientado al mercado. Las disposiciones en la reforma de la administración pública en 2002 apostaron por la austeridad como norte en la administración de las arcas nacionales. Para este cometido, el gobierno previó reducir el costo del aparato estatal, de la burocracia y de los privilegios. Este ahorro apuntó a invertirse en proyectos sociales y productivos de la Nación. Las directrices de austeridad exigieron que los jefes de entidades del orden nacional racionalicen el personal de

³⁹ Ley 812 de 2003, artículo 1.

⁴⁰ Ley 812 de 2003, artículo 8, literal B, numeral 2.

⁴¹ Ley 812 de 2003, artículo 8, literal B, numeral 2.

libre nombramiento y remoción, eliminen vacantes que no posean apropiación presupuestal hasta el último mes, restrinjan horas extras, pago de celulares y uso vehículos oficiales.⁴²

En el PND los subsidios a los combustibles fueron señalados por el gobierno como restrictivos para el desarrollo de un mercado competitivo en el sector petrolero, para ello, se propuso adoptar un sistema general de precios acorde a la realidad de los mercados internacionales como una señal de estabilidad para los inversionistas. Las restricciones en el gasto público se fijaron legalmente en la Ley 790-2002, en la cual el incremento anual del costo de planta de personal y gastos de funcionamiento no debían exceder la inflación del año inmediato anterior. Para racionalizar el uso de recursos públicos, esta ley facultó al gobierno para poner límites a gastos de funcionamiento de Corporaciones Autónomas Regionales y de Corporaciones de Desarrollo Sostenible.⁴³

- **Organización**

En instrumento de organización se indaga por las intenciones del gobierno manifestadas en el nuevo diseño de las agencias estatales. El PND persiguió la reestructuración de empresas de servicios públicos cuya viabilidad económica sea incierta. La planificación contempla alternativas de reestructuración como fusiones, escisiones, liquidaciones o, incluso, contratos de concesión para unidades operativas de negocio. La Ley 812-2003 apuntó a incrementar la eficiencia del Estado mediante el rediseño de las entidades nacionales y el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial.⁴⁴ Consecuentemente, el PRAP contempló, entre las acciones dirigidas a reducir el gasto público, la fusión, supresión y reestructuración de entidades administrativas nacionales con el objetivo de impactar inmediatamente en el gasto.⁴⁵

Para liderar el proceso de reforma administrativa en las agencias estatales, el Congreso de Colombia confirió facultades extraordinarias al presidente de la República a través de la Ley 790-2002, por el término de seis meses. Esta ampliación del margen de poder tuvo como propósito racionalizar la organización de la administración pública; asegurando al presidente la libre

⁴² PRAP, numeral 1.1.2.

⁴³ Artículo 19 y párrafo.

⁴⁴ Artículo 1.

⁴⁵ Numeral 1.2.

disposición para suprimir y fusionar departamentos administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia, determinar objetivos y estructura orgánica de ministerios, escindir entidades administrativas, crear organismos que sean necesarios para asumir las funciones de aquellos que fueron desaparecidos, reestructurados o fusionados; entre otros.⁴⁶

6.2. Entidad A

Una vez que el gobierno expresó sus intenciones para radicalizar la liberalización en Colombia, es factible analizar cómo la adopción de este objetivo da paso a la formulación de la política pública petrolera. En el caso de estudio, la formulación de la política se representó por una reforma en el sector que apuntó hacia la apertura, el mercado y la desregulación (HA). Las evidencias halladas exponen reformas en el marco jurídico e institucional, principalmente, de la empresa nacional de petróleos Ecopetrol. La reforma petrolera acogió al mercado como agente de desarrollo comercial y superación de la crisis sectorial que, a través de la libre competencia, vigorizó la calidad de los procesos, fomentó la eficiencia económica, mejoró la producción y amplió las reservas nacionales.

- Nodalidad

Con este instrumento se busca evidenciar planes y documentos administrativos de la política sectorial orientados a la apertura. La reforma petrolera potenció una mayor competencia entre empresas petroleras, muestra de ello es que compañías con presencia histórica en Colombia fortalecieron su posición, como son Occidental, Chevron, BP, Total, Petrobras, Repsol YPF, Hocol, Perenco, entre otras. Además, nuevas compañías entraron o regresaron al país como ExxonMobil, que regresó después de 10 años, BHP Billiton, Burlington, Lukoil, ONGC, Sinopec, Petrolatina, Pacific Stratus, Talisman, Gran Tierra, entre otras. Con respecto a Ecopetrol, el presidente (e) de la empresa expuso el plan de inversiones que contempló la estrategia de crecimiento de la empresa a través de cinco ejes, de los cuales el eje dos tuvo como objetivo la internacionalización de Ecopetrol para diversificar el riesgo y ampliar el portafolio de oportunidades.⁴⁷

⁴⁶ Artículo 16, literales “a” a la “g”, y párrafo 1.

⁴⁷ Diapositivas 5 y 11 de la presentación sobre *El futuro de Ecopetrol* a cargo de Mauricio Salgar, presidente (e), diciembre de 2006.

Dentro de este objetivo de internacionalización, el *Prospecto de información constitutivo del programa de emisión y colocación de acciones* de la empresa planteó convertir a Ecopetrol en una empresa internacional de petróleo y gas para evitar que la explotación se realice solo en Colombia mediante contratos de asociación, sino que se ejecute en forma directa. La ampliación exploratoria se realizó a través de la compra de reservas, la adquisición de activos exploratorios, la exploración de bloques en otros países, y se dirigió hacia Latinoamérica y el Golfo de México.⁴⁸ Con el fin de cumplir a satisfacción el eje de internacionalización, se dispuso que los recursos provenientes de la colocación de acciones se destinen en su totalidad a potencializar los negocios de Ecopetrol no solo en el ámbito nacional, sino también internacional.⁴⁹

- **Autoridad**

En este instrumento se espera hallar reformas en el marco normativo concerniente al área de política. Un indicador de la orientación de la política petrolera hacia el mercado es el régimen contractual al que se adhiere. El PND 2006-2010 informó que en el año 2003 (año en el cual sucedieron gran parte de las reformas petroleras) tuvo lugar la transición de un contrato de asociación para la exploración y producción a uno de concesión moderna, donde Ecopetrol participaba como un agente de mercado.⁵⁰ Este tipo de contrato permitió que la empresa compita en igualdad de condiciones con otras operadoras petroleras del mercado para ser adjudicataria de proyectos de exploración y explotación.

A través de la reforma petrolera, las funciones de Ecopetrol fueron revisadas y reformuladas para adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento basadas en las reglas de oferta y demanda. El Decreto 1760-2003 dispuso que las funciones de Ecopetrol deberían ejercerse según lo previsto en el Código de Comercio, pero directamente se le facultó a celebrar toda clase de negocios en el exterior. Asimismo, tuvo la posibilidad de constituir con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado, en Colombia o en el exterior,

⁴⁸ Numeral 4.3.1.2.

⁴⁹ Reglamento del programa de emisión y colocación de acciones de Ecopetrol SA. Numeral 3.1.3.

⁵⁰ Numeral 4.2.3.

sociedades, asociaciones, corporaciones o fundaciones.⁵¹ Posteriormente, en la Ley 1118 se definió como régimen aplicable a Ecopetrol, exclusivamente, el derecho privado.⁵²

- **Tesoro**

Con el cambio de la naturaleza jurídica de Ecopetrol a través de la Ley 1118-2006, también se autorizó a la empresa a emitir acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan adquirirse por personas naturales o jurídicas. Una vez realizado esto, la compañía quedó organizada como una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial.⁵³ A raíz de este cambio en la naturaleza jurídica, y, en concordancia con la ley referida, los Estatutos Sociales de Ecopetrol, contenidos en la Escritura Pública No. 5314 del 14 de diciembre de 2007, escogieron, entre las distintas formas de capitalización, la emisión de acciones de la empresa de acuerdo al capital autorizado y con las limitaciones que la normativa señale para el efecto.⁵⁴

Concomitantemente, Ecopetrol emprendió un programa para capitalizar la empresa con la colocación de al menos el 10% más una acción del capital de la compañía. Este programa tuvo el objetivo de alcanzar la mayor participación posible de inversionistas privados y acceder a los beneficios de un régimen de sociedad de economía mixta. El programa contempló tres rondas de emisión de acciones ordinarias, las dos primeras dirigidas a destinatarios preferenciales y la última al público en general. En las Rondas 1 y 2, la forma de pago fue de contado y por cuotas, en la tercera únicamente de contado. La adquisición mínima de acciones en la Ronda 1 fue de 1000 acciones, en la Ronda 2 fue de 2000 acciones y en la Ronda 3 fue de 5000 acciones. La primera oferta de la Ronda 1 fue de 4.087.723.771 acciones, equivalentes a \$5.722.813.279.400 de acuerdo a un precio de suscripción de \$1.400 por acción.⁵⁵

- **Organización**

Al existir una reforma petrolera, se espera encontrar en organización una modificación en las agencias del Estado dedicadas al petróleo. La primera modificación relevante resultó de la

⁵¹ Artículo 35: 35.1 y 35.7.

⁵² Artículo 6.

⁵³ Artículo 1.

⁵⁴ Artículo 8.

⁵⁵ Programa de emisión y colocación de acciones 2007. Diapositivas 52, 53 y 56.

escisión de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, en la cual se separaron sus funciones operativas y reguladoras. La división contempló la desvinculación de Ecopetrol en la administración de las reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación y la administración de los activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en sociedades.⁵⁶ La naturaleza de la compañía estatal tomó forma de sociedad pública por acciones que tuvo como objetivo, entre otros, la exploración y explotación de hidrocarburos en el exterior, directamente o a través de contratos celebrados con terceros.⁵⁷

De igual forma, el decreto 2394-2003 modificó directamente la estructura de Ecopetrol, reconociendo como órgano interno de máxima dirección de la compañía a la Asamblea General de Accionistas,⁵⁸ cuyas funciones se determinaron mayoritariamente por el Código de Comercio. A la par, se creó una entidad administrativa estatal denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos que asumió las funciones regulativas retiradas a Ecopetrol, particularmente en lo que concierne a la administración de las áreas hidrocarburíferas de la Nación, asignarlas para su exploración y explotación, y apoyar al ministerio del ramo en la formulación de la política pública y de los planes sectoriales.⁵⁹

6.3. Entidad B

La reforma petrolera generó cambios institucionales en la política sectorial, pero también conllevó un impacto en el diseño de las políticas adyacentes, las cuales mantuvieron impregnadas el proceso de liberalización como objetivo supremo de la administración pública. La coordinación intersectorial presentó un estilo de política caracterizado por la mercantilización, el emprendimiento y la autonomía. Este cariz permite colegir que el gobierno adoptó un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera (HВ) en donde los valores y agentes del mercado tomaron un papel protagónico en la gestión estatal de bienes y servicios.

⁵⁶ Decreto 1760 de 2003, artículo 1.

⁵⁷ Ibid., artículos 33 y 34, numeral 34.2.

⁵⁸ Artículo 3. También Decreto 1760-2003, artículo 37.

⁵⁹ Ibid., artículos 2 y 5, numerales 5.1. y 5.5.

- **Nodalidad**

En este instrumento se espera hallar evidencias que ilustren cómo el mercado incidió en la planificación intersectorial. A partir de la ampliación de las facultades presidenciales, y posterior a la reforma petrolera, se crearon estrategias que alivien el peso del Estado en algunas materias para descargarlas en la responsabilidad del mercado y mejorar la administración fiscal. En 2004 el gobierno propuso una estrategia de enajenación de activos públicos y participaciones del Estado en general cuyo objetivo fue reducir el déficit fiscal, democratizar la propiedad accionaria para construir un “país de propietarios” y fortalecer el mercado de capitales.⁶⁰

Este cometido requirió del apoyo de las financieras de la Nación, para lo cual el documento Conpes 3281 solicitó a las entidades financieras públicas, específicamente al Banco Agrario de Colombia, Bancafé y a Granahorrar, el respaldo necesario al proceso de enajenación de activos, en particular con canales de distribución para la oferta de acciones al público en general. Para potenciar la demanda ciudadana de las acciones en venta, el documento instó a bancos de redescuentos y entidades financieras a ofrecer líneas de crédito.⁶¹ Para favorecer la participación privada, el documento Conpes 3385 propuso lineamientos de política a nivel sectorial para admitir capital privado en los siguientes sectores: 1. Agua Potable y Saneamiento Básico. 2. Eléctrico. 3. Gas. 4. Telecomunicaciones.⁶²

- **Autoridad**

Aquí se espera hallar evidencias que demuestren que el marco normativo facilitó la inversión privada en bienes y servicios públicos. En efecto, el gobierno, en su afán de atraer inversión, instauró la Ley 963 que contempló el establecimiento de contratos de estabilidad jurídica con el objetivo de promover nuevas inversiones y ampliar las existentes. La estabilidad jurídica radicó en que los inversionistas tuvieron la oportunidad de recibir los beneficios de alguna norma determinante para la inversión mientras duraba el contrato, pese a que después del mismo la

⁶⁰ Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: *Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas*. Literal VI: Recomendaciones, numeral 1. Págs. 1 y 11.

⁶¹ *Ibid.*, numerales 10 y 11.

⁶² Conpes 3385 de 10 de octubre de 2005: *Participación Privada en Servicios Públicos Domiciliarios – Literal III: Lineamientos de Política*. Págs. 4-9.

norma en cuestión se modifique de forma adversa al negocio.⁶³ Formaron parte de estos contratos los inversionistas nacionales y extranjeros que invertían en sectores como turismo, minería, petróleo, telecomunicaciones, construcción, agricultura, infraestructura, entre otros.⁶⁴

De igual manera, la conformación de alianzas entre los sectores públicos y privados fue un empeño del gobierno por vincular capital privado a la provisión de bienes y servicios, y por fomentar el emprendimiento para gestionar necesidades sociales. Años después de la aprobación de la Ley 963 entró en vigencia la Ley 1508 que definió el régimen jurídico de Asociaciones Público Privadas, APP. Este tipo de asociaciones, para la provisión de bienes y servicios públicos, tuvieron lugar en los contratos entre una entidad del Estado y una persona natural o jurídica de derecho privado. En estos contratos la actividad se retribuyó con el derecho a la explotación económica de la infraestructura o servicio, en las condiciones y por el tiempo pactado. Se caracterizaron porque el riesgo se transfirió entre las partes y los mecanismos de pago se definieron de acuerdo al grado de calidad de la infraestructura o servicio provisto.⁶⁵

- **Tesoro**

En instrumento de tesoro se espera encontrar que el gobierno haya adoptado una orientación al libre comercio impulsando la inversión privada de una forma multisectorial. Los gobiernos de Uribe y Santos acogieron con beneplácito varios acuerdos de libre comercio para generar comercio internacional sin restricciones. Los acuerdos firmados y ratificados en el Congreso Nacional tuvieron objetivos comunes como generar un espacio económico para la libre circulación de bienes y servicios en condiciones de libre competencia, formar áreas de libre comercio, impulsar las inversiones, erigir un programa de liberación comercial de mercancías y liberalización de los pagos corrientes y los movimientos de capital relacionados con la inversión directa. Estos acuerdos, suscritos entre el 2005 y 2013, tuvieron como contraparte a EEUU, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Honduras, Canadá y Perú.⁶⁶

⁶³ Ley 963 de 2005, artículo 1.

⁶⁴ Ibid., artículo 2.

⁶⁵ Ley 1508 de 2012, artículos 1 y 3.

⁶⁶ Entre las leyes que promulgó el Congreso Nacional aprobando los acuerdos de libre comercio multipartes constan: Ley 1000 de 2005, Ley 1143 de 2007, Ley 1241 de 2008, Ley 1363 de 2009 y Ley 1669 de 2013.

El gran impulso a la inversión privada tuvo lugar con el *Programa de apoyo al proceso de participación privada y concesiones en infraestructura* puesto en marcha antes del ascenso de Uribe, sin embargo, el presidente le otorgó continuidad con una segunda (PPCI-2) y tercera etapa (PPCI-3). La inversión en el PPCI-2 (2004-2008) fue de US\$ 7 150 000 del cual el BID aportó con 5 millones y el Estado con el resto.⁶⁷ El éxito del programa permitió aplicar el PPCI-3 (2008-2013) donde la inversión aumentó a un total de US\$9 750 000 de los cuales el BID entregó 7 millones (Banco Interamericano de Desarrollo 2018, 98).⁶⁸ Por último, se registró un ascenso significativo en la inversión privada en infraestructura, que incluye los sectores de TIC, Transporte (carreteras, ferrocarril, puertos, aeropuertos, fluvial, sistemas de transporte masivo, Ministerio de Transporte), Minas y Energía (electricidad, hidrocarburos y gas, carbón y minería) y Agua, pasando de 6 127 551 millones de pesos en 2002 a 24 113 887 millones de pesos en 2011 (Departamento Nacional de Planeación).⁶⁹

- Organización

En este instrumento se espera hallar cambios en instituciones de la administración pública para dotarlas de autonomía y favorecer la participación privada. En primer lugar, mediante documento Conpes 3281 se conformó un Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos, CAAP, cuya función fue concertar acuerdos entre inversionistas que participen en la enajenación de activos del Estado. Igualmente, se encargó al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE, la administración de acciones y la ejecución de los procesos de enajenación.⁷⁰ El proceso aterrizó con la enajenación de la propiedad estatal de Ecogás a favor de Transportadora de Gas del Interior S. A. ESP, TGI S. A. ESP, mediante Decreto 1404-2005;⁷¹ y, enajenación del 99.96 % de acciones que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras poseía en Granahorrar Banco Comercial S. A, a través del Decreto 2540-2005.⁷²

⁶⁷ Contrato de préstamo BID no. 1594/OC-CO.

⁶⁸ Contrato de préstamo BID No. 2079/OC-CO.

⁶⁹ Cifras en millones de pesos constantes. Cálculo realizado del reporte de inversión privada “Cifras de inversión en infraestructura 1987-2011”.

⁷⁰ Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: *Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas*, literal V, numerales 1 y 2.

⁷¹ Artículo 2.

⁷² Artículo 1.

En segundo lugar, cabe destacar la reforma a la estructura del Departamento Nacional de Planeación, DNP, a la que se le encargó la coordinación y evaluación nacional de proyectos de inversión privada nacional o extranjera que requieran intervención del Gobierno Nacional.⁷³ Las nuevas funciones y estructura de la DNP apuntaron a coordinar la autonomía de varias agencias públicas, especialmente, en lo concerniente a estructuración, coordinación y ejecución de los procesos de participación privada en infraestructura, transporte, minas, hidrocarburos, energía y en los servicios de telecomunicaciones.⁷⁴ Finalmente, mediante Ley 1508-2012 se asignó a la DNP la administración y reglamentación operativa del Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP,⁷⁵ a la que las entidades territoriales informaron sobre iniciativas a desarrollar en sus territorios.

6.4. Entidad C

La implementación de la política pública adopta un estilo particular frente a las relaciones que existen entre actores estatales y no estatales. El estilo de implementación se define según la combinación de instrumentos de política en la cual el gobierno prefiere una relación de implementación restringida o participativa frente a actores sociales. La implementación también se determina según el grado de discrecionalidad de los sub gobiernos para ejecutar la política pública; en un escenario de mayor margen de maniobra, existe un estilo descentralizado, por el contrario, en un escenario cuyo margen de maniobra es limitado, el estilo se caracteriza por ser centralizado. De acuerdo a estos planteamientos, se propone como sub hipótesis que el gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado (Hc) frente a actores no estatales, tanto de la sociedad civil como de gobiernos descentralizados.

- Nodalidad

En este instrumento se espera hallar evidencias empíricas que demuestren la disposición de la empresa estatal de petróleo para atender consultas públicas de información. Las Resoluciones 08 y 17 de 2005 conforman el primer grupo de evidencias en donde se materializan las reglamentaciones y responsabilidades de Ecopetrol para atender consultas de interés público en

⁷³ Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación, artículo 3, numeral 21.

⁷⁴ Ibid., artículos 30 numeral 16, 31 numeral 4, 32 numeral 9 y 33 numeral 2.

⁷⁵ Artículo 25.

materia petrolera. La empresa estatal se obligó a la atención ciudadana mediante la participación al crear la Oficina de Participación Ciudadana cuyas tareas se dirigieron a atender consultas ciudadanas, servir como centro de información y orientación al ciudadano, formar a los funcionarios de la empresa en temas de participación ciudadana, mejorar la operación de Ecopetrol derivado de la interacción con los ciudadanos, entre otras.⁷⁶

Asimismo, se estableció la obligación de Ecopetrol de resolver peticiones de interés general y particular, solicitudes de información, consultas escritas o verbales, solicitudes de certificación y reclamaciones por mal funcionamiento de servicios otorgados por la empresa.⁷⁷ Estas condiciones, creadas en 2005, rindieron frutos para que, en 2009, la participación y atención de información aumente a varias localidades. No solo con oficinas de participación ciudadana, sino también para cubrir regiones del país donde aún no sea posible la atención directa, lo que se logró colocando sistemas de líneas gratuitas (teleiguanas) y facilitando brigadas móviles para atención a requerimientos sobre las operaciones petroleras (Ecopetrol 2009, 89).

- **Autoridad**

Este instrumento se dispone a encontrar que la normativa fomentó acuerdos mutuos y consultas previas. Las evidencias halladas en los decretos 2893-2011 y 2613-2013 demostraron la voluntad del gobierno por coordinar la realización de consultas previas, modificar las funciones del Ministerio del Interior, y adjudicar la coordinación y ejecución de la política pública en esta materia a través de la dirección del mismo nombre. Las funciones de esta dirección, entre otras, es dirigir procesos de consulta, visitar localidades y certificar presencia de grupos étnicos en áreas con proyectos a realizar.⁷⁸ La participación de las comunidades en las consultas previas se garantizó en los Comité de Seguimiento al proceso de consulta, integrado por actores estatales y por representantes de las comunidades, quienes verifican el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la consulta.⁷⁹

⁷⁶ Resolución 08-2005. Artículos 2, 3 numerales 1, 3, 7, 9.

⁷⁷ Resolución 17 de 2005. Artículo 1.

⁷⁸ Decreto 2893-2011. Artículo 16, numerales 1, 4 y 5.

⁷⁹ Decreto 2613-2013, artículo 12.

Ligado a lo anterior, las evidencias halladas en las sentencias de la Corte Constitucional T-730/16 y SU123/18 son muestra del amparo que la justicia colombiana otorgó a la determinación de los pueblos, concretamente a las comunidades indígenas de Alto Lorenzo y Awá La Cabaña, para acceder a la consulta previa frente a proyectos extractivos, incluso si estaban auspiciados por agencias estatales ligadas al Ejecutivo. Finalmente, los aspectos laborales y económicos de la actividad petrolera se trataron con acuerdos mutuos entre la empresa estatal y las organizaciones sindicales, en especial la Unión Sindical Obrera, USO, que históricamente mantuvieron una relación conflictiva con desplazamiento violento de poblaciones y resultados mortales para dirigentes sindicales. Las condiciones de una co-gobernanza quedaron de manifiesto en las Convenciones Colectivas de Trabajo 2009-2014 y 2014-2018, con acuerdos históricos y pacíficos,⁸⁰ creando nuevas interacciones entre el sector petrolero y la sociedad.

- **Tesoro**

Se espera encontrar evidencias de una mayor participación y aprovechamiento de las rentas petroleras por las localidades donde operan proyectos extractivos. La evolución en las cifras de inversión social de Ecopetrol demuestra que la empresa asignó más recursos para las comunidades donde operan proyectos. La inversión se realizó en proyectos de competitividad regional, ciudadanía, democracia, educación y cultura; además, se aplicó en zonas con presencia de infraestructura petrolera o proyectos de crecimiento. La evidencia consta en una evolución positiva de inversión social, pasando de 34 392 millones de pesos en 2005 a 135 638 millones de pesos en 2009, y a 341 560 millones en 2013 (Ecopetrol 2009, 79; 2014, 313).

La evidencia de mayor participación de las localidades en las rentas petroleras consta en la evolución positiva de la distribución de los impuestos de Ecopetrol a entidades territoriales, que incluye departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas y, eventualmente, regiones y provincias (Ecopetrol 2012, 95). Los impuestos de Ecopetrol (industria y comercio, predial, transporte, vehículos y alumbrado) entregados a entidades territoriales pasaron de 176 933 millones de pesos en 2011 a 298 884 millones de pesos en 2015 (Ecopetrol 2012, 94-95; 2016, 217-218). El mayor aprovechamiento de las localidades consta en el incremento de las regalías

⁸⁰ Convención Colectiva de Trabajo 2014-2018, artículos 5 y 163.

por producción de petróleo pagadas por departamento.⁸¹ Estas cifras no se limitan a la empresa nacional de petróleo, sino a las regalías pagadas por toda la producción petrolera en general, que pasó de 1 393 363 857 millones de pesos en 2004 a 15 472 498 590 millones de pesos en 2014 (Asociación Colombiana del Petróleo).

- **Organización**

En organización se busca evidenciar un reforzamiento de los entes territoriales que reciben regalías. Al respecto, el proyecto de fortalecimiento institucional de los municipios petroleros llevado a cabo entre Ecopetrol y la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial evidenció el compromiso institucional para crear las condiciones de fortalecimiento de los sub gobiernos que participaban en la actividad petrolera. El proyecto piloto benefició los municipios de Acacías (Meta), de Maní y Yopal (Casanare), de Purificación (Tolima) y de Aipe (Huila); y tuvo como eje rector el mejoramiento del ciclo de inversión pública, planes de desarrollo y de inversión anual, presupuesto y sistemas de contratación e interventoría (Ecopetrol 2009, 88).

El Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 prepararon el terreno para favorecer a los entes territoriales a través del Sistema General de Regalías, SGR. El fortalecimiento institucional radicó en que, en el primer instrumento, se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política para que los ingresos del Sistema se destinen a financiar proyectos sociales, económicos y ambientales en entidades territoriales donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.⁸² En el segundo instrumento, se conformó una Comisión Rectora del SGR que lo integraron, entre otros, alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos productores. Esto fortaleció las entidades territoriales y garantizó la recepción de asignaciones directas en virtud de su derecho a participar en regalías y compensaciones.⁸³

⁸¹ Aunque en 10 años las regalías aumentaron por departamento, evaluaciones posteriores a la reforma del SGR (Martínez, 2016; Bonet y Urrego, 2014) evidenciaron también un pobre aprovechamiento por parte de las comunidades e insostenibilidad de los proyectos. Las evidencias en este instrumento confirman la subhipótesis que trata sobre la mayor participación en tesoro, algo que se reconoce en diagnósticos acerca del SGR después de su reforma (Bonet y Urrego, 2014, p. 40), y aunque el aprovechamiento no fue considerado, es relevante dejar esta puerta abierta para investigaciones futuras que clarifiquen la relación entre mayor participación en regalías y mejor aprovechamiento.

⁸² Modificación del Artículo 361 de la Constitución de la República.

⁸³ Artículo 4, numerales 4 y 5. Artículo 39.

6.5. Resultado

Como resultado de la reforma en la política petrolera, se plantea la existencia de un fortalecimiento de los controles democráticos (Ho). La transferencia de fuerzas causales de la entidad C, que pregona un estilo participativo y descentralizado, tiene que activar en la entidad O la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas, la libre disponibilidad de información pública, el fortalecimiento de las instituciones de control, la divulgación de reportes financieros y el cumplimiento de metas relacionados a la Alianza para el Gobierno Abierto y a la Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas. Las evidencias en esta entidad representan logros cumplidos, evaluaciones realizadas, grado de aplicación o desarrollo de estándares, entre otros.

- Nodalidad

Las evidencias a hallar refieren al libre acceso a la información pública. La materialización de la transparencia consta en los avances alcanzados por Colombia en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA. A partir de los planes de acción 2013-2015 y 2015-2017, Colombia creó espacios para la divulgación de información y libre acceso mediante la creación del Portal del Estado Colombiano, la estrategia de Gobierno en Línea, la plataforma Mapa Regalías y la publicación de todos los procesos de contratación del Estado mediante el Sistema Electrónico de Contratación Pública, SECOP, al que pueden acceder todos los ciudadanos de manera libre y gratuita. Un paso fundamental dentro de los avances de AGA fue la aprobación de la Ley 1712 que impulsó la transparencia y el acceso a la información pública, además, sentó las bases de la Política Integral de Lucha contra la Corrupción, contenida en el CONPES 167 (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción).

Dentro de la implementación de la iniciativa EITI, Colombia adquirió el estatus de candidato en 2014, y en 2017 solicitó una validación temprana de sus cumplimientos. El Secretariado Internacional de EITI realizó esta validación, indicando el absoluto cumplimiento de todos los requisitos. En mayo de 2017 se llevó a cabo una validación independiente a cargo de Cowater Sogema para corroborar la primera validación, concluyendo que el país efectivamente cumplió con los requisitos del estándar. De 31 requisitos aplicables y obligatorios, 1 se cumplió con un

progreso significativo, 25 se cumplieron con un progreso satisfactorio, y 4 con progreso sobresaliente.

La evidencia de que la información no solamente está disponible, sino que es utilizada efectivamente por los ciudadanos en la defensa de sus intereses, en la participación en el gobierno o en garantizar la libertad de expresión, consta en la tendencia positiva que refleja Colombia dentro del indicador Voz y Responsabilidad del Worldwide Governance Indicators (ver anexo 3). En 1998 tuvo una estimación de -0.34, en 2008 la estimación se redujo a -0.17, y en 2017, la estimación fue positiva al ubicarse en 0.11; considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte). La tendencia registra que, a partir del 2003, Colombia empieza a mejorar su desempeño de la gobernanza, reduciendo su estimación negativa, hasta que, en 2015, empieza a registrar estimaciones positivas.

- **Autoridad**

En este instrumento se busca evidenciar respeto al debido proceso. Un primer hallazgo demuestra que Colombia ostenta un promedio positivo en el indicador sobre Calidad Regulatoria del WGI (ver anexo 4). Este indicador refleja las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado (World Governance Indicators). Entre 1998 y 2017 Colombia obtiene un promedio de 0.22 en la estimación de gobernanza, considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).

La institucionalización del debido proceso se evidencia en el fortalecimiento de las capacidades de la Fiscalía General de la Nación, cuyas investigaciones y acusaciones en materia de lucha contra la corrupción han tenido mayor efectividad para que la justicia sancione delitos como peculado, prevaricato, cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros (Hernández 2018). Esta institucionalización se evidenció en el incremento de sanciones penales entre 2008 y 2015, pasando de alrededor de 150 a 496 sanciones penales por corrupción (SIRI y Procuraduría General de la Nación, en Hernández 2018, 109). Asimismo, la evaluación de la efectividad práctica de marcos legislativos anti cohecho aplicada a Colombia, dio como resultado un avance

significativo en la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, con un porcentaje de avance de 91 % en 2018 (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción).

- **Tesoro**

Aquí se dispone encontrar reportes financieros oportunos y transparentes. La evidencia consta en el cumplimiento del compromiso 11 del Plan de Acción 2015-2017 de Gobierno Abierto, según el cual Colombia se propone fortalecer la transparencia y el control ciudadano en las regalías. Dicho propósito buscó potenciar herramientas tecnológicas para mejorar la gestión de recursos e integrar la información sobre inversiones, así como fomentar el control social mediante auditorías visibles y ciudadanas. El cumplimiento de este compromiso fue de grado “completo”, a través de la creación del Mapa Inversiones en 2015 hasta 2017 (Gobierno de Colombia), plataforma que reúne información financiera según reportes de las empresas y agencias del ramo. Además, fue posible realizar auditorías visibles y ciudadanas conforme la disponibilidad de información sobre operaciones de inversiones y recursos de regalías.

Entre los hallazgos de la evaluación a los logros alcanzados por la implementación del estándar EITI en Colombia, constaron metas relacionadas a la transparencia financiera y divulgación de información sobre licencias, contratos, impuestos e ingresos. Precisamente, el cumplimiento de los requisitos 4.1. y 4.5. es evidencia que confirma la prueba empírica, pues el Estado colombiano cumplió, con un grado de progreso “satisfactorio”, con la divulgación exhaustiva de impuestos e ingresos relacionados con la industria extractiva, además, Ecopetrol publicó la información necesaria sobre los aspectos exigidos por EITI (Cowater Sogema). De acuerdo al Validador Independiente, después de entregar la información necesaria para cumplir con este requisito, la empresa nacional de petróleo expresó su voluntad de colaborar con el grupo de multipartícipes para ampliar nuevas formas de mejorar la transparencia, la gobernanza y las contribuciones fiscales.

- **Organización**

Por último, en este instrumento se propone evidenciar independencia de las agencias de evaluación y control. Para probar este test, se utilizaron tres indicadores del *World Governance Indicators* 2019, entre 1998 a 2017, considerando un rango en una escala de medición entre -2.5

(débil) a 2.5 (fuerte). La percepción acerca de la calidad del servicio civil y su independencia de las presiones políticas refleja un promedio negativo de -0.12 en la *efectividad del gobierno*. Con respecto al *Estado de derecho* en Colombia, la percepción sobre el acatamiento de las reglas de la sociedad y las instituciones del orden público como la policía y los tribunales, es negativo, reflejando un promedio de -0.47. Por último, el indicador sobre *control de la corrupción*, que mide las percepciones acerca del ejercicio del poder público para beneficio privado y la captura del Estado por las élites, demuestra un promedio negativo de -0.29.

Como es evidente, esta prueba no demuestra la independencia entre las agencias de control o entre los pesos y contrapesos del Estado. Subsiste una desinstitucionalización de varias agencias de control del Estado al ser vulnerables a la intervención del Ejecutivo, especialmente en el periodo de Uribe. Se señalan como ejemplos el Consejo Superior de la Judicatura o la Fiscalía General del Estado. En el primer caso, se cuestionó su actuación en Colombia al tener excesiva influencia en la designación y control disciplinario de jueces y magistrados, dando lugar a censura en sus providencias. En el segundo caso, la Fiscalía, aunque ha progresado al realizar investigaciones penales en delitos contra la corrupción, fue criticable la intervención del Ejecutivo al enviar el presidente de la República una terna a la Corte Suprema de Justicia para nombrar el fiscal general (Suárez 2010, 152).

7 Evaluación de evidencias con fórmula bayesiana

De acuerdo a las evidencias, los *test* empíricos de T a C son positivos, y poseen una confianza posterior de 0.99. Mientras que para O, la prueba empírica en instrumento de organización es negativa, lo que reduce la confianza posterior a 0.79; sin embargo, este valor es suficiente para corroborar la hipótesis del resultado, porque es mayor al valor de la confianza inicial que partió con 0.50.

Tabla 19: Confianza posterior de pruebas empíricas de entidad T a entidad C

	NODALIDAD PRUEBA POSITIVA	AUTORIDAD PRUEBA POSITIVA	TESORO PRUEBA POSITIVA	ORGANIZACIÓN PRUEBA POSITIVA
P (h)	0,5	0,75	0,9	0,96
P (~h)	0,5	0,25	0,1	0,04
P (e h)	0,9	0,9	0,9	0,9
P (~e h)	0,1	0,1	0,1	0,1
P (e ~h)	0,3	0,3	0,3	0,3

$P(\sim e \sim h)$	0,7	0,7	0,7	0,7
$P(h e)$	0,75	0,9	0,96	0,99

Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes 2017.

Tabla 20: Confianza posterior de prueba empírica de entidad O

	NODALIDAD PRUEBA POSITIVA	AUTORIDAD PRUEBA POSITIVA	TESORO PRUEBA POSITIVA	ORGANIZACIÓN PRUEBA NEGATIVA
$P(h)$	0,5	0,75	0,9	0,96
$P(\sim h)$	0,5	0,25	0,1	0,04
$P(e h)$	0,9	0,9	0,9	0,9
$P(\sim e h)$	0,1	0,1	0,1	0,1
$P(e \sim h)$	0,3	0,3	0,3	0,3
$P(\sim e \sim h)$	0,7	0,7	0,7	0,7
$P(h e)$	0,75	0,9	0,96	0,99
$P(h \sim e)$	0,13	0,3	0,56	0,79

Fuente: Fontaine, Narváez y Fuentes 2017.

Conclusiones

- Teóricas y metodológicas

A raíz de la transformación del Estado con la Constitución de 1991 y de la entrada en vigencia de la Apertura Económica, Colombia asumió un nuevo esquema institucional en el cual el mercado se perfiló como agente de desarrollo. Este nuevo esquema es fruto de una transformación paradigmática en Colombia, que orientó los comportamientos de los tomadores de decisiones en función de reglas asociadas al mercado. El nuevo paradigma logró penetrar en las políticas públicas para provocar cambios de primer y segundo orden en sintonía con los valores neoliberales. El diseño de la política petrolera se abocó por corresponder a estas normas, que originaron una lógica de lo adecuado en términos de que es normativo, correcto y preferente todo aquello que asuma un comportamiento apegado a las reglas de mercado. En efecto, logró evidenciarse que la política petrolera, a partir de 2002, pregonó medidas como la libre competencia, la determinación de precios por oferta y demanda, el establecimiento de un régimen contractual de concesiones, entre otros.

El diseño de la política en cuestión alumbró la preferencia por unos instrumentos de cariz mercantilista, privatizador y descentralizado, evidencia de una apuesta ideológica liberal de los gobiernos de Uribe y Santos. Esta apuesta se manifestó en la definición del problema público y del objetivo de política, determinados bajo un enfoque economicista. Lo que permite colegir que el cambio institucional de 1991 creó una cultura en los tomadores de decisiones en la cual expresan preferencias por instrumentos ligados a una gobernanza de mercado, asociada con la Nueva Gestión Pública, la participación de alianzas público/privadas y la autonomía de agencias estatales colombianas; elementos que se pusieron en marcha en la política petrolera como expresión general de su liberalización.

La asunción del realismo como metodología permitió entender la causalidad desde un enfoque determinista y asimétrico. Es decir, fue plausible aislar la relación entre liberalización petrolera y controles democráticos pese a que la liberalización también desembocó en otros efectos, y el fortalecimiento de controles democráticos pudo estar producido por otras causas; sin embargo, el énfasis en esta precisa relación hizo plausible un análisis exhaustivo en los procesos que

generaron dicha relación causal, evitando afirmaciones sobre casos donde hay liberalización y no un fortalecimiento, y fortalecimiento donde no hay liberalización. La atención en esta específica relación causal facultó una comprensión mecánica de elementos anclados en el intermedio.

Estos elementos o entidades fueron desentrañadas a partir del rastreo de procesos, que permitió una comprensión profunda de los instrumentos utilizados por el gobierno, sus combinaciones y preferencias al momento de tomar decisiones. Además, validó la propuesta teórica de Fontaine, Narváez y Fuentes al corroborar que los instrumentos de políticas priorizados por los gobiernos de Uribe y Santos, corresponden a un proceso sistemático que transita desde la adopción de la agenda de gobierno, la formulación de la política, la coordinación institucional, las relaciones Estado-sociedad, hasta el resultado. Aunque también dejó de manifiesto que este mecanismo teórico otorga preponderancia al nivel estatal, y pone menor énfasis en el nivel social, espacio en el cual se expresa la existencia o inexistencia del pluralismo en la política petrolera colombiana.

En definitiva, el diseño de la política petrolera en Colombia es fruto de instituciones con arraigo en valores y normas del mercado. A su vez, transmite estas reglas a los tomadores de decisiones como guía adecuada de su comportamiento, para seleccionar instrumentos, combinarlos e implementarlos. El cambio de tercer nivel que generó la Apertura Económica y la nueva Constitución obligó un cambio de instrumentos en la política petrolera. Al liberalizarse, se adecuó al diseño institucional y generó un sistema de incentivos que hizo posible la transparencia y la rendición de cuentas. Caso contrario, la política hubiera entrado en confrontación con otras políticas, su implementación hubiera incrementado la incertidumbre, y sus resultados se hubieran tornado difusos e inadecuados para las instituciones vigentes.

- **Caso de estudio**

A la luz del análisis de las evidencias empíricas, corresponde resaltar las inferencias a las que se ha llegado en torno a la hipótesis planteada, la relación causal y los elementos que permiten plantear una prospectiva en el caso colombiano. En primer lugar, se puso de manifiesto, acertadamente, que la agenda de gobierno pretendió liberalizar la industria mediante intenciones explícitas en documentos oficiales, reducción del aparato burocrático y restricción del gasto público. Gran parte de estas intenciones tuvieron lugar con el arreglo de normas que propiciaron

un mayor poder al presidente, facultad que ostentó para organizar la reforma conforme los criterios de su base ideológica de orientación neoliberal.

En segundo lugar, la reforma petrolera tomó forma con una evidente orientación hacia la apertura y posicionamiento en el mercado nacional e internacional, dado que la selección de instrumentos se realizó conforme las expectativas de una élite política embadurnada por la lógica de mercado y el abstencionismo de Estado. En esta entidad, la política cumplió con los elementos teóricos provistos para caracterizar la liberalización petrolera: internacionalización de las operaciones, adopción de contratos de concesión moderna, regulación bajo el código de comercio o derecho privado, inversión privada mediante acciones, escisión de la empresa nacional para dejarla en libre competencia, y creación de una agencia estatal que asuma las funciones reguladoras de la política pública. Todo esto confirmó los síntomas de una industria que se reconfiguró en función de las reglas de Apertura Económica propiciadas a principios de los 90, es decir, la política entró en coherencia con el diseño institucional.

En tercer lugar, la política petrolera se adecuó dentro del diseño institucional colombiano, debido a que en este diseño coexisten varias políticas sectoriales que están impregnadas de reglas y comportamientos que propician la acción del sector privado en la provisión de algunos bienes y servicios públicos. La industria petrolera estaba en deuda con esta arquitectura institucional, y su nueva orientación encajó con los cánones economicistas de eficiencia, eficacia y economía. Así, varias políticas aledañas a la petrolera como la de transporte, infraestructura, agua, minas y energías, se allanaron a los términos que regían también para la política hidrocarburífera en relación a admitir procesos de enajenación de activos de bienes públicos, fomentar las alianzas público/privadas, impulsar acuerdos de libre comercio, extender concesiones y fortalecer la participación privada a través de programas millonarios financiados parcialmente por el BID.

En cuarto lugar, esta coherencia de la política con reglas afines al mercado, produjo reacciones adversas debido a una percepción de privatización, al menos parcial, de una industria que representa un peso importante en los ingresos nacionales. Los conflictos entre el Estado y la sociedad civil en el campo petrolero comúnmente han sido caóticos y hasta criminales para líderes sindicales e indígenas. Continuar con esta tendencia resultaba perjudicial para la industria

en términos económicos y competitivos frente a los ojos del mundo al que paulatinamente se estaba abriendo paso. Por ello, los tomadores de decisiones adoptaron una estrategia de descentralización y participación que, según documentan las evidencias halladas, involucró beneficios económicos a partir de una mayor redistribución de la riqueza derivada del petróleo, aunque esto no significó un mejor aprovechamiento de las mismas, el SGR mantiene una deuda al respecto. Las relaciones sociopolíticas en estos términos sucedieron, en última instancia, por conveniencia económica antes que por responsabilidad del poder político con la sociedad.

En quinto lugar, las evidencias de O señalan efectivamente un fortalecimiento en cuanto a la transparencia referida en términos de disponibilidad y uso efectivo de información pública, mayores sanciones penales contra la corrupción y cumplimiento de compromisos referentes a la Alianza de Gobierno Abierto. Pero en instrumento de organización no se halla evidencia de independencia de las agencias de control. Esto abre la inquietud acerca del porqué, al menos en Colombia, las instituciones no avanzan en un proceso de independencia. La política petrolera bajo el análisis expuesto no está exenta de este problema, ya que contiene un matiz personalista derivado de las facultades extraordinarias que obtuvo Uribe y que le imprimió a la reforma de la política una serie de valores que son compartidos por la élite política de turno, imbuidos en un diseño institucional en donde el mercado marca la pauta de desarrollo, y que persistió incluso más allá de fraccionamientos políticos como la división entre Uribe y Santos.

El testeo de la hipótesis permitió confirmarla con una confianza posterior de 0.79. La liberalización petrolera fortaleció los controles democráticos en un proceso intermedio matizado por los intereses de los tomadores de decisiones, que logró, incluso, abrir un novedoso modo de gobernanza en Colombia que permitió la participación de la sociedad civil antes que su exclusión o represión. Esto no significa que la política gozó de una construcción plural, al contrario, fue evidente la preponderancia de políticos y burócratas en su implementación. Si embargo, allana el camino para investigaciones futuras sobre la importancia del rol de la sociedad civil en la construcción de la política petrolera para avanzar en la paz, la independencia de funciones y el progreso económico como una responsabilidad pública.

Por último, quedó de manifiesto la importancia del rol de iniciativas, estándares y alianzas internacionales en función de generar gobierno abierto en la política pública. Esto dejó entrever el posicionamiento de nuevos sujetos políticos que ejercen particular influencia al momento de activar la voluntad de gobiernos por difundir la información, los reportes financieros o ser responsables con sus ciudadanos. Esta influencia sucedió en un escenario en el cual el Estado depende de estas iniciativas para conseguir metas bajo la venia de sujetos políticos supranacionales y de la sociedad civil, que permitieron a la industria petrolera ser más competitiva frente a otros países. Esto puede significar la inauguración de políticas formuladas con mayor participación desde abajo, el involucramiento en los procesos del gobierno que mejoren la calidad de la ciudadanía, su empoderamiento de los asuntos públicos, y un acercamiento hacia una auténtica poliarquía.

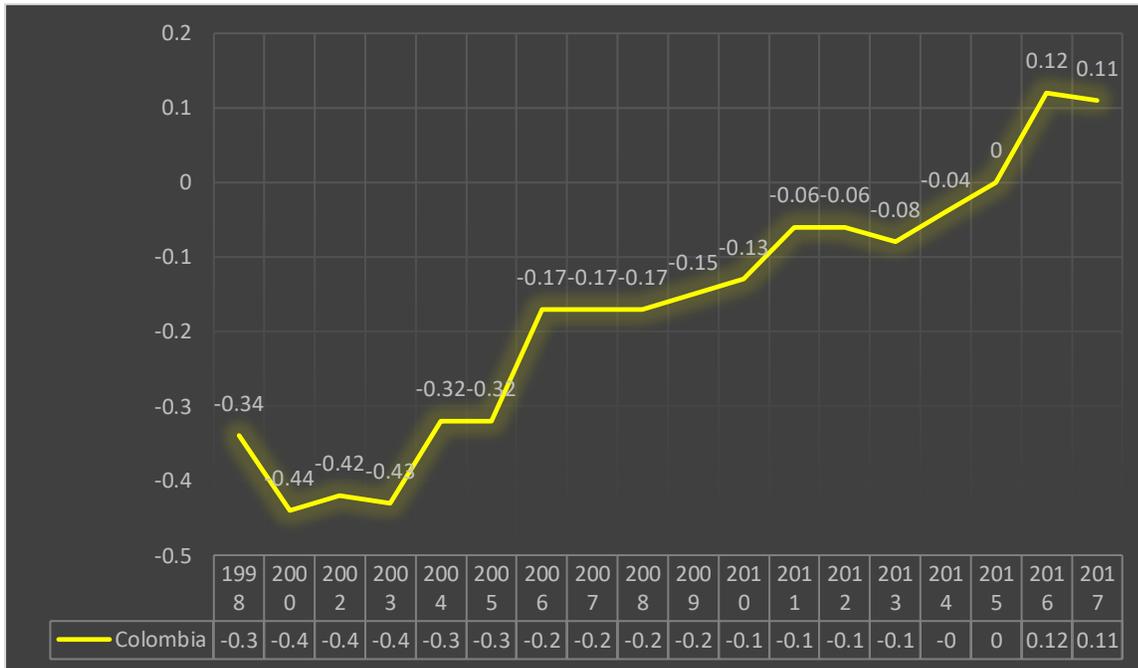
Anexos

Anexo 1. Delimitación del universo de casos

	PAÍS	PRODUCTOR CONSIDERABLE DE PETRÓLEO SEGÚN BP	CONSIDERABLES RESERVAS PROBADAS DE PETRÓLEO SEGÚN BP	RESULTADO
1	Argentina	1	1	1
2	Barbados	0	0	0
3	Belize	0	0	0
4	Bolivia	0	0	0
5	Brasil	1	1	1
6	Chile	0	0	0
7	Colombia	1	1	1
8	Costa Rica	0	0	0
9	Cuba	0	0	0
10	Ecuador	1	1	1
11	El Salvador	0	0	0
12	Guatemala	0	0	0
13	Guyana	0	0	0
14	Haití	0	0	0
15	Honduras	0	0	0
16	Jamaica	0	0	0
17	México	1	1	1
18	Nicaragua	0	0	0
19	Panamá	0	0	0
20	Paraguay	0	0	0
21	Perú	1	1	1
22	República Dominicana	0	0	0
23	Suriname	0	0	0
24	Trinidad y Tobago	1	1	1
25	Uruguay	0	0	0
26	Venezuela	1	1	1

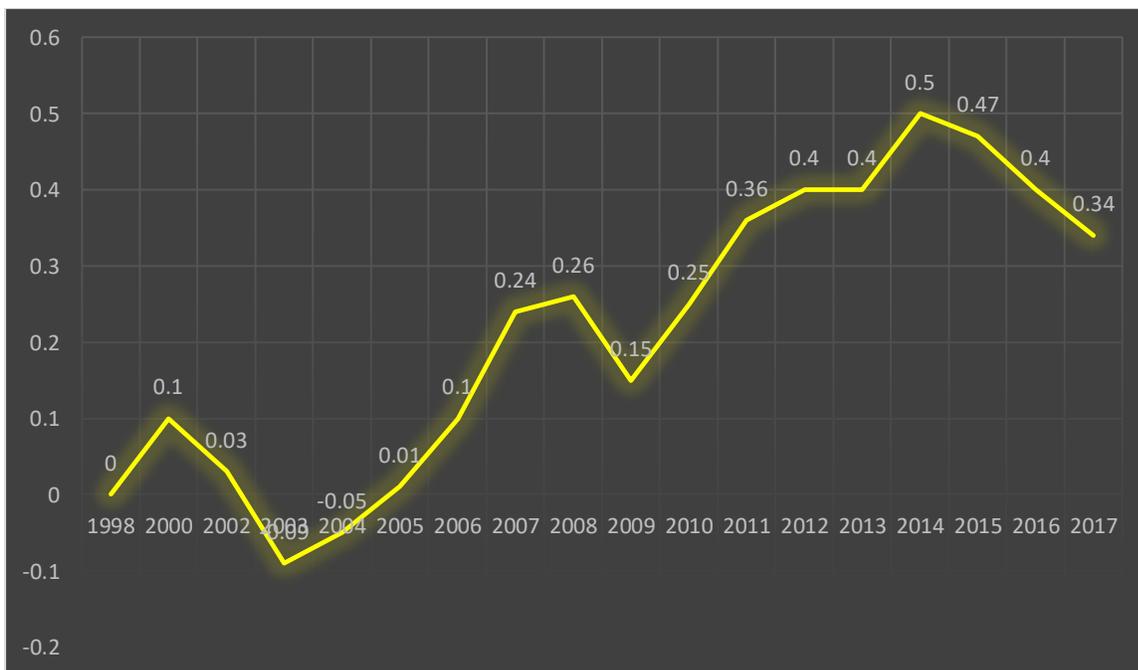
Fuente: Datos a partir de la Revisión Estadística de Energía Mundial de British Petroleum 2008 y 2018.

Anexo 2. Evolución del desempeño de Colombia en el indicador *Voice and Accountability*



Fuente: World Governance Index 2018.

Anexo 3. Evolución del desempeño de Colombia en el indicador *Regulatory Quality*



Fuente: World Governance Index 2018.

Anexo 4. Mecanismo causal operacionalizado

	Detonante (T)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (O)
Teorización	Adopción de objetivos de política	Formulación de la política	Coordinación interinstitucional según estilo de implementación	Interacciones políticas según el procesamiento de conflictos	Resultado de la política
Operacionalización	Inversión privada	SOC se rige por el derecho privado (Código de Comercio)	Funciones orientadas por la mercantilización (mercado)	Estilo de implementación participativo	Control vertical
	Apertura en el marco jurídico	Régimen contractual: <i>contratos de concesión</i>	Factores sociales gestionados por el emprendimiento		Control horizontal
		Creación de una Agencia Nacional de Petróleo (NPA) con función reguladora		Estructura de implementación descentralizada	Control social
	Autonomía	SOC con inversión privada directa	Objetivos políticos apuntan a la eficiencia del sector público (autonomía)	Transparencia	
Fuente de atributos teóricos	(Smith 1958; Balza y Espinasa 2015)	(Balza y Espinasa 2015)	(Pierre y Peters 2000)	(Howlett 2004; Tosun y Treib 2018)	(O'Donnell 1997; Ríos et al. 2014; Fox 2007)

Anexo 5. Evidencias consolidadas

	Hipótesis	Instrumentos	Observables empíricos	Evidencia	Fuente
Agenda-setting (T)	Gobierno acoge explícitamente objetivos de liberalización (HT)	Nodalidad	Intenciones declaradas del gobierno en programas político administrativos	<p>1. ACCIONES DE CORTO PLAZO Estas contemplan dos aspectos: una nueva cultura de lo público y acciones dirigidas a la reducción del gasto público.</p> <p>1.1 Una nueva cultura de lo público La creación y consolidación de un Estado gerencial presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano.</p>	Directiva Presidencial No. 10 de 2002: Programa de Renovación de la Administración Pública, hacia un Estado comunitario (pág. 2).

				<p>4. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</p> <p>(El gobierno) impulsará la consolidación de los marcos regulatorios y el desarrollo de procesos de privatizaciones y concesiones en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, impulsará cambios regulatorios e institucionales para devolver la viabilidad a muchas empresas prestadoras de servicios. Las empresas estatales deberán preservar su viabilidad económica a fin de mantener su estabilidad.</p>	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (pág. 123).
				<p>Artículo 1°. Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal:</p> <p>Numeral 2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.</p>	Ley 812 de 2003 (aprob. PND 2003-2006, pág. 1).
		Autoridad	Intenciones explícitas del gobierno en el marco normativo	<p>Artículo 8°. Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, es la siguiente:</p> <p>Literal B. CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y GENERACIÓN DE EMPLEO</p> <p>Numeral 2. Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería</p> <p>- El Gobierno promoverá la inversión privada nacional y extranjera en las actividades de exploración y perforación, a fin de incorporar cerca de 1.000 millones de barriles de petróleo en reservas durante el período 2002-2006. Para alcanzar esta meta se desarrollarán 10.000 kilómetros de exploración sísmica, se explorarán alrededor de 150 pozos y se suscribirán, en promedio, 20 contratos de asociación cada año.</p> <p>- Se estudiarán nuevos esquemas contractuales en materia de hidrocarburos y se dará mayor importancia y celeridad a los contratos de producción incremental. Se buscará la racionalización y agilización del proceso de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos. Todo ello con estricto cumplimiento de las normas aplicables sobre la materia.</p> <p>- Se avanzará en la implementación del Plan Maestro de Cartagena con la mayor participación privada posible y con financiación parcial proveniente de la enajenación de inversiones no estratégicas de Ecopetrol. Se continuará</p>	Ley 812 de 2003 (aprob. PND 2003-2006, pág. 8).

				<p>con el programa de optimización de la refinería de Barrancabermeja, a fin de lograr estándares internacionales de eficiencia y tener como meta alcanzar el segundo cuartil en los indicadores Solomon de Refinación para el año 2005.</p>	
		Tesoro	<p>Intenciones del gobierno reflejadas en el desarrollo orientado al mercado</p>	<p>Numeral 1.1.2 Austeridad Teniendo en cuenta la difícil situación del fisco y de la economía nacional, la administración pública deberá convertirse en ejemplo de austeridad. Para ello se reducirá el costo del aparato del Estado, de la burocracia y de los privilegios. Los recursos que resulten de este ahorro se invertirán en proyectos social y económicamente productivos para la Nación. Todo jefe de entidad deberá racionalizar el personal de libre nombramiento y remoción, eliminar las vacantes sin apropiación presupuestal no provistas en el último mes, agilizar los tramites para la jubilación y restringir las horas extras, los teléfonos celulares y los vehículos oficiales.</p>	<p>Directiva Presidencial No. 10 de 2002 (PRAP, p. 3).</p>

				<p>Artículo 19. <i>Restricción al gasto público.</i> Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.</p> <p>Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de las funciones propias de dichas Corporaciones.</p>	Ley 790 de 2002 (facult. extraord. presid.).
				<p>El esquema actual de subsidios limita el desarrollo de un mercado competitivo y transparente en el sector. Al respecto, el Gobierno adoptará un sistema general de precios que reconozca la realidad de los mercados internacionales, brinde una señal de estabilidad a los inversionistas e incentive la atención de la demanda interna con energéticos locales o importados.</p>	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (pág. 114).
		Organización	Intenciones del gobierno manifestadas en el nuevo diseño de las agencias estatales	<p>b. REESTRUCTURACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS</p> <p>Para empresas cuya viabilidad sea incierta, se considerarán otras alternativas (fusión, escisión, liquidación o contratos de concesión para la operación de unidades de negocios), con posible participación comunitaria.</p>	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (pág. 127).
				<p>Numeral 1.2 Acciones dirigidas a la reducción del gasto público</p> <p>Puesto que un Estado fiscalmente responsable implica el que se lleven a cabo acciones con un impacto inmediato en el gasto, se ha previsto la fusión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo.</p>	Directiva Presidencial No. 10 de 2002, (PRAP, p. 4).
				<p>Artículo 1°. Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal:</p> <p>Numeral 4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.</p>	Ley 812 de 2003 (aprob. PND 2003-2006).

				<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">Facultades extraordinarias</p> <p>Artículo 16. <i>Facultades extraordinarias.</i> De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:</p> <p>a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia. El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión. El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;</p> <p>b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;</p> <p>c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;</p> <p>d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;</p> <p>e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;</p> <p>f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplan las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;</p> <p>g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.</p> <p>Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.</p>	Ley 790 de 2002 (facult. extraord. presid.).
<p style="text-align: center;">Policy formulation (A)</p>	<p>Gobierno reforma la política petrolera basada en objetivo de liberalización (HA)</p>	<p style="text-align: center;">Nodalidad</p>	<p style="text-align: center;">Planes y documentos administrativos de la política sectorial orientados a la apertura</p>	<p>Diapositiva 5: Competencia. La reforma del sector ha propiciado una mayor competencia. Compañías con presencia histórica en Colombia están fortaleciendo su posición, como son Occidental, Chevron, BP, Total, Petrobras, RepsolYPF, Hocol, Perenco, entre otras. Además, nuevas compañías están entrando o regresando al país, como son ExxonMobil que regresó después de 10 años, BHP Billiton, Burlington, Lukoil, ONGC, Sinopec,</p>	<p>Presentación sobre <i>El futuro de Ecopetrol</i> a cargo de Mauricio Salgar, presidente (e), diciembre de 2006.</p>

				Petrolatina, Pacific Stratus, Talisman, Gran Tierra, entre otras.	
				Diapositiva 11: Plan de inversiones. La estrategia de crecimiento gira alrededor de 5 ejes fundamentales: 1. Exploración en Colombia. 2. Internacionalización . 3. Campos maduros. 4. Crudos pesados. 5. Gas.	Presentación sobre <i>El futuro de Ecopetrol</i> a cargo de Mauricio Salgar, presidente (e), diciembre de 2006.
				Numeral 4.3.1.2.: El nuevo marco estratégico de la Empresa dio un giro importante al incluir la internacionalización como parte de la estrategia . Hasta hace muy poco tiempo, Ecopetrol exploraba solo en Colombia y en la mayoría de los casos a través de contratos de asociación y no en forma directa. Con el nuevo enfoque se busca entonces convertir a Ecopetrol en una empresa internacional de petróleo y gas como lo son la mayoría de las empresas en la industria petrolera mundial incluyendo aquellas estatales o mixtas como Petrobrás. Esta estrategia, que le permitirá a la Empresa diversificar el riesgo exploratorio y ampliar el portafolio de oportunidades exploratorias más allá de las fronteras , se desarrollará a través de la compra de reservas, o la adquisición de activos exploratorios, o la exploración en bloques en otros países, y estará dirigida hacia Latinoamérica y el Golfo de México .	Prospecto de información constitutivo del programa de emisión y colocación de acciones de Ecopetrol. (pág. 92).
				Numeral 3.1.3. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA Los recursos provenientes de la colocación de las Acciones serán destinados en un cien por ciento (100%) a potencializar los negocios de Ecopetrol tanto nacional como internacionalmente .	Reglamento del programa de emisión y colocación de acciones de Ecopetrol SA. (26 de julio de 2007, pág. 13).
		Autoridad	Reformas en el marco normativo concerniente al área de política	Numeral 4.2.3. Capital Físico.- (...) En el sector hidrocarburos se destaca la separación de los papeles del Estado en sus funciones de regulación, prestación y de vigilancia y control, definida mediante la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003. En ese mismo año se realizó la transición de un contrato de asociación para la exploración y producción a uno de concesión moderna, donde Ecopetrol participa como un agente de mercado .	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tomo 1 (pág. 261).

				<p>Artículo 35. Funciones de Ecopetrol S. A. Además de lo previsto en el Código de Comercio así como en la Ley 489 de 1998 y las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen, para el desarrollo de sus objetivos Ecopetrol S. A. ejercerá las siguientes funciones y actividades:</p> <p>35.1 Celebrar en Colombia y en el exterior toda clase de negocios en conexión con cualesquiera actividades comerciales o industriales relacionadas con la exploración, explotación de hidrocarburos, refinación, transporte, distribución y comercialización de los hidrocarburos, derivados y productos, lo mismo que desarrollar operaciones subsidiarias o complementarias de las mismas.</p> <p>35.7 Constituir con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado, en Colombia o en el exterior, sociedades, asociaciones, corporaciones o fundaciones, y adquirir partes o cuotas de interés en tales personas jurídicas, siempre y cuando los objetivos de las sociedades o asociaciones de que se trate sean iguales, conexos o complementarios con el de Ecopetrol S. A., o necesarios o útiles para el mejor desarrollo de su objeto.</p>	Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, págs. 14, 15).
				<p>Artículo 6. Régimen aplicable a ECOPETROL S.A.- Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de ECOPETROLS.A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa.</p>	Ley 1118 de 2006 (cambio, naturaleza jurídica Ecopetrol, pág. 3).
		Tesoro	Apertura a la inversión privada mediante capitalización por acciones en la política sectorial	<p>Artículo 1. Naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A.- Autorizar a ECOPETROL S.A., la emisión de acciones para que sean colocadas en el mercado y puedan ser adquiridas por personas naturales o jurídicas. Una vez emitidas y colocadas total o parcialmente las acciones de que trata la presente Ley, la sociedad quedará organizada como una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía; se denominará ECOPETROL S. A., su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D.C. y podrá establecer subsidiarias, sucursales y agencias en el territorio nacional y en el exterior.</p>	Ley 1118 de 2006 (cambio, naturaleza jurídica Ecopetrol, pág. 1).
				<p>Artículo ocho: EMISIÓN DE ACCIONES.- ECOPETROL S.A. podrá emitir acciones dentro del límite del capital autorizado, de conformidad con las limitaciones establecidas en la Ley 1118 de 2006 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p>	Estatutos Sociales de Ecopetrol S.A. contenidos en la Escritura Pública No. 5314 del 14 de diciembre de 2007, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Bogotá D.C.

				<p>Características del programa: Tres rondas. Ronda 1: Destinatarios preferenciales, acción ordinaria, forma de pago de contado o por cuotas, 1000 acciones como monto mínimo de compra. Ronda 2: Destinatarios preferenciales, acción ordinaria, forma de pago de contado o por cuotas, 2000 acciones como monto mínimo de compra. Ronda 3: Público en general, acción ordinaria, forma de pago de contado, 5000 acciones como monto mínimo de compra. Características de la Primera Ronda: El número de Acciones a ser ofrecidas en la primera oferta de la Primera Ronda es de 4.087.723.771 acciones, equivalentes a \$5.722.813.279.400 a un precio de suscripción de \$1.400 por acción.</p>	<p>Programa de emisión y colocación de acciones 2007. Diapositivas 52, 53 y 56.</p>
				<p>El número de Acciones a ser ofrecidas en la primera oferta de la Primera Ronda es de 4.087.723.771 acciones, equivalentes a \$5.722.813.279.400. Precio de suscripción: \$1.400 por acción.</p>	<p>Programa de emisión y colocación de acciones 2007. Diapositiva 56.</p>
		Organización	Modificación institucional de las agencias del Estado dedicadas al petróleo	<p>Artículo 1°. Escisión.- Escíndese de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y la administración de los activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en sociedades, en los términos que se establecen en el presente decreto.</p>	<p>Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 1).</p>
				<p>Artículo 2°. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH.- Créese la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, sometida al régimen jurídico contenido en el presente decreto y, en lo no previsto en él, al de los establecimientos públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998 y en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.</p>	<p>Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 2).</p>
				<p>Artículo 5°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, las siguientes: 5.1 Administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y asignarlas para su exploración y explotación. 5.5 Apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos y en la elaboración de los planes sectoriales.</p>	<p>Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 2).</p>

				<p>Artículo 33. Naturaleza jurídica, denominación y sede.- La Empresa Colombiana de Petróleos, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional creada por autorización de la Ley 165 de 1948, mediante el Decreto 0030 de 1951, y escindida mediante el presente decreto, quedará organizada como sociedad pública por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, se denominará Ecopetrol S. A., su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C. y podrá establecer subsidiarias, sucursales y agencias en el territorio nacional y en el exterior.</p>	Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 14).
				<p>Artículo 34. Objetivos de Ecopetrol S. A. Serán objetivos de Ecopetrol S. A. los siguientes: 34.2 La exploración y explotación de hidrocarburos en el exterior, directamente o a través de contratos celebrados con terceros.</p>	Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 14).
				<p>Artículo 37. Asamblea General de accionistas. El órgano máximo de dirección de Ecopetrol S. A. será la Asamblea General de Accionistas, constituida por los accionistas reunidos con la periodicidad, el quórum y en las condiciones que prevean sus estatutos. Las funciones de la Asamblea General de Accionistas serán, además de las señaladas en el Código de Comercio, las que fijen sus estatutos.</p>	Decreto 1760 de 2003 (escisión Ecopetrol, creación ANH, pág. 15).
				<p>Dependencias y funciones Artículo 3°. Asamblea General de Accionistas. La Asamblea General de Accionistas de Ecopetrol S. A., estará integrada y cumplirá sus funciones de conformidad con lo establecido en el Decreto ley 1760 de 2003 y en sus estatutos sociales.</p>	Decreto 2394 de 2003 por el cual se modifica la estructura de ECOPETROL S. A. y se determinan las funciones de sus dependencias.
Cross-sectorial coordination (B)	Gobierno adopta un estilo de política de autoridad descentrada hacia afuera (HB)	Nodalidad	Planificación intersectorial con incidencia del mercado	<p>Con la estrategia propuesta se busca: 1. (...) La estrategia de aprovechamiento y enajenación de activos busca reducir la magnitud del pasivo mediante la liquidación o venta de activos del balance con los cuales se corrija de manera efectiva el déficit fiscal, con un efecto permanente en el mediano plazo. 2. Propiciar el programa de democratización de la propiedad accionaria, en el marco de la política de construcción del país de propietarios, en que esta empeñada la actual administración. 3. Fortalecer el mercado de capitales, considerando que actualmente existen recursos disponibles y están dadas las condiciones para ampliar las alternativas a los inversionistas, ya sea institucionales o de otra índole. 4. (...). 5. (...).</p>	Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (pág. 1).

				<p>VI. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:</p> <p>Numeral 1. Adoptar la estrategia propuesta de aprovechamiento y enajenación de activos públicos.</p>	<p>Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (pág. 11).</p>
				<p>Numeral 10. Solicitar a las entidades financieras públicas como el Banco Agrario de Colombia, Bancafé y a Granahorrar respaldar el proceso de enajenación de activos, a través del apoyo de sus oficinas, como canales de distribución de la oferta de acciones al público en general.</p>	<p>Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (pág. 12).</p>
				<p>Numeral 11. Solicitar a los bancos de redescuento y a las entidades financieras públicas de primer piso, ofrecer líneas de crédito para incentivar la participación de los ciudadanos interesados en acceder a las acciones que se ofrecerán.</p>	<p>Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (pág. 12).</p>
				<p>III. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</p> <p>(...) lineamientos a nivel sectorial: 1. Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. 2. Sector Eléctrico. 3. Sector Gas. 4. Sector Telecomunicaciones.</p>	<p>Conpes 3385 de 10 de octubre de 2005: Participación Privada en Servicios Públicos Domiciliarios – Lineamientos de Política (págs. 4-9).</p>
		Autoridad	<p>Marco normativo facilita la inversión privada en bienes y servicios públicos</p>	<p>Artículo 1°. <i>Contratos de estabilidad jurídica.</i> Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que lo suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.</p>	<p>Ley 963 de 2005 por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia.</p>
				<p>Artículo 2°. <i>Inversionistas nacionales y extranjeros.</i> Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros, seas ellos personas naturales o jurídicas, así como los consorcios, que realicen inversiones nuevas o amplíen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a la suma de siete mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (7500 smmlmv), para desarrollar las siguientes actividades: turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación; zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos y toda actividad</p>	<p>Ley 963 de 2005 por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia.</p>

				<p>que apruebe el Comité de que trata el artículo 4° literal b). Se excluyen las inversiones extranjeras de portafolio.</p>	
				<p>Artículo 1. DEFINICIÓN. Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.</p>	<p>Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.</p>
				<p>Artículo 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos. En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera. Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.</p>	<p>Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.</p>

		<p>Tesoro</p>	<p>Orientación al libre comercio e impulso multisectorial a la inversión privada</p>	<p>Artículo 1º Apruébase el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.</p>	<p>Ley 1143 de 2007 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.</p>
				<p>Artículo 1. El presente Acuerdo tiene los siguientes objetivos: – Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia entre las Partes Contratantes; – Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afecten al comercio recíproco; – Promover e impulsar las inversiones entre los agentes económicos de las Partes Signatarias.</p>	<p>Ley 1000 de 2005 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica”, suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina y el “Primer Protocolo Adicional - Régimen de Solución de Controversias”, suscritos en Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).</p>
				<p>Artículo 3. Las Partes Contratantes conformarán una Zona de Libre Comercio a través de un Programa de Liberación Comercial, que se aplicará a los productos originarios y procedentes de los territorios de las Partes Signatarias. Dicho Programa consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas, aplicables sobre los aranceles vigentes para la importación de terceros países en cada Parte Signataria, al momento de la aplicación de las preferencias de conformidad con lo dispuesto en sus legislaciones.</p>	<p>Ley 1000 de 2005 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica”, suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina y el “Primer Protocolo Adicional - Régimen de Solución de Controversias”, suscritos en Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004).</p>

				<p>Artículo 1°. Apruébanse el “Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras”, hecho y firmado en Medellín, República de Colombia, el 9 de agosto de 2007 (...)</p>	<p>Ley 1241 de 2008 por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, hecho y firmado en Medellín, República de Colombia, el 9 de agosto de 2007, y los Canjes de Notas que Corrigen el Anexo 3.4 del Capítulo III relativo al “Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado. Sección Agrícola – Lista de Desgravación de Colombia para El Salvador, Guatemala y Honduras”, del 16 de enero de 2008, 11 de enero de 2008 y 15 de enero de 2008, respectivamente.</p>
				<p>Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”.</p>	<p>Ley 1363 de 2009 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el “Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia” del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”.</p>
				<p>Artículo 3. Establecimiento de una zona de libre comercio. Las Partes establecen una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante, “GATT de 1994”) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en adelante, “AGCS”).</p>	<p>Ley 1669 de 2013 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra”, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012.</p>
				<p>Artículo 4. Objetivos. Los objetivos de este Acuerdo son:</p> <p>(a) la liberalización progresiva y gradual del comercio de mercancías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT de 1994.</p> <p>(c) la liberalización progresiva del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del AGCS;</p> <p>(e) facilitar el comercio y la inversión entre las Partes mediante la liberalización de los pagos corrientes y los movimientos de capital relacionados con la inversión directa;</p> <p>(h) el desarrollo de las actividades económicas, en particular lo relativo a las relaciones entre las Partes, de conformidad con el principio de la libre competencia (...).</p>	<p>Ley 1669 de 2013 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra”, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012.</p>

				<p>El costo total del Programa se estima en el equivalente de siete millones ciento cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 7.150.000). De esta suma, el BID se compromete a otorgar financiamiento por cinco millones de dólares (US\$ 5.000.000) y el monto de los recursos adicionales que se estima en el equivalente de dos millones ciento cincuenta mil dólares (US\$ 2.150.000), el Gobierno Nacional se compromete a aportarlos oportunamente para la completa e ininterrumpida ejecución del Programa. Este último monto podrá incluir recursos provenientes de las Entidades Territoriales y de las entidades del orden nacional participantes como beneficiarios en el Programa.</p>	<p>Programa de apoyo al proceso de participación privada y concesiones en infraestructura, segunda etapa PPCI-2 (2004-2008). Contrato de préstamo BID no. 1594/OC-CO</p>
				<p>El proceso de participación privada y concesión en infraestructura ha mantenido una continuidad y flexibilidad importante. Lo anterior ha permitido apoyar el desarrollo de nuevos proyectos, demandados por el cambio y evolución de la política pública frente a la vinculación de capital privado. Debido al éxito y retos que se establecieron en el PPCI-1 y PPCI-2, se estableció una tercera etapa, contando con el apoyo permanente del BID. La tercera etapa (2019/OC-CO) fue por un valor de US\$9.750.000, de los cuales US\$7.000.000 fueron recursos BID.</p>	<p><i>Libro Participación privada en infraestructura. Su evolución en Colombia y el apoyo del grupo BID</i>, pág. 98: Programa de apoyo al proceso de participación privada y concesión en infraestructura – tercera etapa (PPCI-3) 2008-2013. Contrato de préstamo BID No. 2079/OC-CO</p>
				<p>Inversión privada en infraestructura, que incluye los sectores de TIC, Transporte (carreteras, ferrocarril, puertos, aeropuertos, fluvial, sistemas de transporte masivo, Ministerio de Transporte), Minas y Energía (electricidad, hidrocarburos y gas, carbón y minería) y Agua, tuvo una evolución ascendente, de 6 127 551 millones de pesos en 2002 a 24 113 887 millones de pesos en 2011. Cifras en millones de pesos constantes.</p>	<p>Reporte de inversión privada: <i>Cifras de inversión en infraestructura 1987-2011</i>, disponible en la página web de la Dirección Nacional de Planeación: https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/inversion-privada.aspx</p>

		Organización	Cambios en instituciones de la administración pública para dotarlas de autonomía y favorecer la participación privada	<p>V. PLAN DE ACCION PARA ADELANTAR LOS PROCESOS DE ENAJENACIÓN</p> <p>1. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP y al Departamento Nacional de Planeación - DNP la coordinación de la estrategia mediante la conformación de un Comité de Aprovechamiento de Activos Públicos - CAAP, el cual estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un representante permanente de la Presidencia de la República - Un representante permanente del MHCP - Un representante permanente del DNP - Un representante de los Ministerios o Departamentos Administrativos en los cuales se encuentren incluidos directa o indirectamente los activos sujetos de aprovechamiento y enajenación. <p>El CAAP tendrá entre sus funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concertar con otros accionistas públicos o privados que participen en el patrimonio de las entidades a ser enajenadas, para vincularlos en estos procesos. - Presentar nuevas propuestas de aprovechamiento de recursos públicos, mediante enajenaciones, liquidaciones o descapitalizaciones de entes que tengan comprometidos recursos de la Nación, para consideración del CONPES. 	<p>Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (Págs. 9-10)</p>
				<p>2. Encargar al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE para que sea la entidad ejecutora del proceso (...) se compromete a gestionar las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adelantar los estudios de viabilidad financiera y jurídica que se requieran para iniciar el proceso de enajenación. - Proponer los paquetes de acciones que serán susceptibles de enajenación. - De ser necesario, administrar por encargo de sus propietarios los paquetes de acciones, con el fin de proceder a su enajenación. - Realizar la valoración de las acciones susceptibles de ser enajenadas. - Organizar por sectores y por tipo de inversionista las acciones a ser enajenadas. - Presentar al Gobierno Nacional los resultados del proceso de valoración y las alternativas mas adecuadas para realizar los procesos de enajenación. - Acompañar y apoyar al Gobierno Nacional en el proceso de venta. 	<p>Conpes 3281 de 19 de abril de 2004: Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas (Págs. 10-11)</p>

			<p>Artículo 2°. Aprobación del programa de enajenación. Apruébase el programa de enajenación de la propiedad estatal de Ecogás a través de:</p> <p>(i) La constitución por suscripción sucesiva de la sociedad Transportadora de Gas del Interior S. A. ESP, TGI S. A. ESP, y</p> <p>(ii) La celebración de un contrato cuyo objeto será la enajenación y cesión por parte de Ecogás de los activos, derechos y contratos a Transportadora de Gas del Interior S. A. ESP, TGI S. A. ESP, de conformidad con los términos y condiciones que se establecen en el presente decreto y en el Programa de Fundación.</p>	<p>Decreto 1404-2005 por el cual se aprueba el programa de enajenación de la participación estatal representada en los activos, derechos y contratos de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, relacionados con el transporte de gas natural, su operación y explotación, mediante la constitución por suscripción sucesiva de acciones de la sociedad Transportadora de Gas del Interior S. A. ESP, TGI S. A. ESP. (pág. 4).</p>
			<p>Artículo 1°. Contenido del Programa de Enajenación. El Programa de Enajenación (en adelante el "Programa de Enajenación" o el "Programa"), contenido en los artículos siguientes, contiene las reglas conforme a las cuales se enajenarán las cuarenta y dos billones doscientas doce mil seiscientos veinte millones quinientas sesenta y tres mil doscientas trece (42.212.620.563.213) acciones ordinarias (en adelante y para todos los efectos las "Acciones") que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras posee en Granahorrar Banco Comercial S. A. (en adelante y para todos los efectos el "Banco Granahorrar"), equivalentes al noventa y nueve punto nueve seis uno siete nueve nueve por ciento (99.961799%) del total de las acciones en circulación del citado establecimiento bancario.</p>	<p>Decreto 2540-2005 por el cual se aprueba el Programa de Enajenación de las acciones que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras posee en Granahorrar Banco Comercial S. A.</p>
			<p>Artículo 3. Funciones del Departamento Nacional de Planeación. Numeral 21. Participar en la evaluación de los proyectos de inversión privada nacional o extranjera que requieran intervención del Gobierno Nacional.</p>	<p>Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.</p>
			<p>CAPITULO II. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS Artículo 30. Funciones de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. Son funciones de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, las siguientes: Numeral 16. Apoyar la estructuración, coordinación y ejecución de los procesos de participación privada en infraestructura.</p>	<p>Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.</p>
			<p>CAPITULO II. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS Artículo 31°. Funciones de la Subdirección de Transporte. Son funciones de la Subdirección de Transporte, las siguientes: Numeral 4. Apoyar la estructuración, coordinación y ejecución de los</p>	<p>Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.</p>

				<p>procesos de participación privada en el sector transporte.</p>	
				<p>CAPITULO II. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS Artículo 32°. Funciones de la Subdirección de Minas y Energía. Son funciones de la Subdirección de Minas y Energía, las siguientes: Numeral 9. Apoyar la estructuración, coordinación y ejecución de los procesos de participación privada en los sectores de minas, hidrocarburos y energía.</p>	<p>Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.</p>
				<p>CAPITULO II. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO Y FUNCIONES DE SUS DEPENDENCIAS Artículo 33°. Funciones de la Subdirección de Telecomunicaciones. Son funciones de la Subdirección de Telecomunicaciones, las siguientes: Numeral 2. Apoyar la estructuración, coordinación y ejecución de los procesos de participación privada en los servicios de telecomunicaciones.</p>	<p>Decreto 3517-2009 por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.</p>
				<p>ARTÍCULO 25. REGISTRO ÚNICO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA, RUAPP. El Departamento Nacional de Planeación administrará y reglamentará la operación del Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, el cual será público y en el que se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales considera prioritarios, los proyectos de Asociación Público Privada en trámite tanto a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo, los proyectos de Asociación Público Privada que han sido rechazados. Las entidades territoriales deberán informar al RUAPP las iniciativas que desean desarrollar, las que se encuentren en trámite o en ejecución en su territorio.</p>	<p>Ley 1508 de 2012 por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.</p>
<p>Political interplays (C)</p>	<p>Gobierno ejerce un estilo de implementación participativo y descentralizado (HC)</p>	<p>Nodalidad</p>	<p>Disposición de la empresa estatal de petróleo para atender consultas públicas de información</p>	<p>Artículo 2. Conformar en la Dirección de Responsabilidad Integral el siguiente Grupo Interno de Trabajo, como a continuación se determina. DEPENDENCIA Y DENOMINACIÓN DEL GRUPO 1. PRESIDENCIA 1.1. DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIONES 1.1.1. Dirección de Responsabilidad Integral 1.1.1.1. Oficina de participación ciudadana</p>	<p>Resolución 08 de 2005</p>

				<p>Artículo 1°. Procedencia. Ecopetrol S. A., a través de sus dependencias y/o de la Oficina de Participación Ciudadana, conforme con lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 5° y siguientes del Código Contencioso Administrativo, atenderá y resolverá las siguientes peticiones: 1. Las peticiones en interés general y en interés particular. 2. Las solicitudes de información sobre la acción de Ecopetrol S. A. y, en particular, a que se expida copia de sus documentos en los términos del artículo 74 de la Constitución Política y los artículos 17 y siguientes del Código Contencioso Administrativo. 3. Las consultas escritas o verbales en relación con materias a cargo de Ecopetrol S. A., sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales, según lo previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo. 4. Las solicitudes de certificación que por disposición legal o reglamentaria le correspondan. 5. Las quejas y reclamaciones presentadas por el mal funcionamiento de los servicios propios de Ecopetrol S. A. 6. Todos los demás que sean planteados con fundamento en lo dispuesto en los Capítulos II, III, IV y V del Título I del Código Contencioso Administrativo.</p>	<p>Resolución 17 de 2005 por medio de la cual se establece el trámite interno de las peticiones presentadas ante Ecopetrol S.A.</p>
				<p>Oficinas de Participación Ciudadana (OPC), ubicadas en Bogotá, Barrancabermeja, Yopal, Neiva y Apiay. En 2010 se abrirán dos nuevas oficinas en Cartagena y Cúcuta. Para cubrir las regiones del país donde no hay oficinas de atención directa, Ecopetrol cuenta con el sistema de Teleiguanas (teléfonos con líneas gratuitas) y realiza brigadas móviles a municipios como Orito, Ortega, Tumaco, Monterey, Castilla, Acacias y Guamal.</p>	<p>Reporte de sostenibilidad de 2009 (pág. 89)</p>
		Autoridad	<p>Normativa fomenta acuerdos mutuos y consultas previas</p>	<p>Artículo 1. Objetivo. El Ministerio del Interior tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de (...) consulta previa...</p>	<p>Decreto 2893-2011 por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.</p>
				<p>Artículo 16. Funciones de la Dirección de Consulta Previa. Son funciones de la Dirección de Consulta Previa, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la Ley. 4. Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera. 5. Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se 	<p>Decreto 2893-2011 por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.</p>

				<p>pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos.</p>	
				<p>Artículo 12. Comité de seguimiento. Con la protocolización de la consulta previa se dispondrá la creación de un Comité de Seguimiento que estará integrado, entre otros, por la Dirección de Consulta Previa, el ejecutor del proyecto, los organismos de control, autoridades ambientales y los representantes de las comunidades. El comité tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la consulta. Para estos efectos deberá reunirse periódicamente con la comunidad étnica consultada. Una vez el Comité de Seguimiento verifique el cumplimiento de los compromisos de la consulta, solicitará a la Dirección de Consulta Previa que convoque a las partes a la Reunión de Cierre de Consulta Previa.</p>	<p>Decreto 2613-2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa.</p>
				<p>Resolución dentro de la sentencia T-730/16 Segundo. REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia del 28 de julio de 2015, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, que negó la acción de tutela de la referencia. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa y al territorio colectivo de las comunidades indígenas del Resguardo Indígena Alto Lorenzo (Resguardo Nasa Kiwnas Cxhab Alto Lorenzo), ubicado en el corregimiento la Carmelita, municipio de Puerto Asís, en el departamento de Putumayo y los del Pueblo Nasa del Putumayo-Kwe'sx Ksxa'W, Cabildo Nasa Fxi'W Ksxa'W Wala (vereda La Libertad, corregimiento Alto Cohembi), Cabildo Nasa Kiwe Nx Saxa (vereda Las Delicias, corregimiento la Caremelita), Cabildo Nasa SA'TTAMA (vereda Caucacia, corregimiento Teteyé). Tercero. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, convoque a la comunidad indígena referida en el ordinal anterior, para adelantar el proceso de consulta</p>	<p>Corte Constitucional de Colombia: Sentencia T-730/16 de 19 de diciembre de 2016. Demandante: El Resguardo Indígena Alto Lorenzo, (Resguardo Nasa Kiwnas Cxhab Alto Lorenzo de Puerto Asís) y la Asociación del Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo-Kwe'sx Ksxa'W Demandados: El Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol y otros.</p>

			<p>previa, el cual deberá completarse en un periodo máximo de (4) meses, contado a partir de la convocatoria que formalmente inicie el trámite. Una vez se cumpla el término mencionado, la entidad deberá allegar un informe detallado al Tribunal Superior del Distrito judicial de Mocoa, quien queda encargado del seguimiento sobre las reuniones realizadas, los temas debatidos, las fechas acordadas y las medidas de restauración ambiental que se hayan concertado en favor de la comunidad indígena Nasa afectada.</p>	
			<p>Resolución dentro de la sentencia SU123/18 Segundo.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del 16 abril de 2015, proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, la cual confirmó la sentencia del 17 de febrero de 2015 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, Sala Única de Decisión, que negó la acción de tutela de la referencia. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa y al ambiente sano de la comunidad indígena Awá La Cabaña, localizada en el Municipio de Puerto Asís, Departamento del Putumayo, dentro de la acción de tutela incoada por el Gobernador del Cabildo Indígena Awá La Cabaña, Juvencio Nastacuas Pai contra el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, y el Consorcio Colombia Energy, integrado por las empresas VETRA E&P Colombia S.A.S, Petrotesting Colombia S.A y Southeast Investment Corporation, con operación petrolera en los campos Quinde, Cohembí y Quillacinga, cuya titularidad corresponde a ECOPETROL S.A.</p> <p>Tercero.- ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONÍA –, o quien haga</p>	<p>Corte Constitucional de Colombia: Sentencia SU123/18 de 15 de noviembre de 2018. Demandante: Juvencio Nastacuas Pai, en representación de la Gobernación del Cabildo Indígena AWÁ LA CABAÑA. Demandados: Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, y el Consorcio Colombia Energy, conformado por VETRA E&P Colombia S.A.S, Petrotesting Colombia S.A y Southeast Investment Corporation.</p>

				<p>sus veces, para que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, convoque a la comunidad indígena Awá La Cabaña, para adelantar un proceso de consulta, el cual tendrá dos objetivos generales y transversales. El primero consistirá en identificar los impactos ambientales, espirituales, culturales y sociales que la explotación petrolera en los Campos Quinde, Cohembí y Quillacinga haya generado sobre la comunidad indígena Awá “La Cabaña”. El segundo consistirá en proponer e implementar las medidas requeridas para prevenir, mitigar, corregir, recuperar o restaurar los efectos de esa actividad extractiva. (...)</p>	
				<p>Artículo 5.- Para efectos de esta Convención queda prohibida toda clase de persecución, coacción o discriminación por razones sindicales, políticas, religiosas, raciales, regionales, de nacionalidad, profesión, de género, de orientación sexual, cargo o lugar de trabajo, así como cualquier otro acto contra el derecho de sindicalización o el ejercicio sindical. Toda persona que ejercite persecuciones o discriminaciones de esta índole, así como cualquier actuación que perturbe el ejercicio de los derechos de asociación sindical o del sindicato incurrirá en las sanciones previstas en la ley.</p>	<p>Convención Colectiva de Trabajo 2014-2018 entre Ecopetrol y USO.</p>
				<p>Artículo 163.- Queda en estos términos acordada la nueva Convención Colectiva de Trabajo entre ECOPETROL S.A. y la UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO, U.S.O., producto de las negociaciones entre las partes. (...)</p>	<p>Convención Colectiva de Trabajo 2014-2018 entre Ecopetrol y USO.</p>

				<p>Evolución positiva de la inversión social de Ecopetrol. Pasó de 34 392 millones de pesos en 2005 a 135 638 millones de pesos en 2009, y a 341 560 en 2013.</p> <p>La inversión social directa de Ecopetrol se aplica en zonas donde existe presencia de infraestructura petrolera o de proyectos de crecimiento (Ecopetrol 2013, 314) y contempla líneas de inversión que, para 2013, se unificaron en tres líneas referentes a: 1. Competitividad regional. 2. Ciudadanía y democracia. 3. Educación y cultura.</p>	Reporte de sostenibilidad de 2009 (pág. 79) y Reporte integrado de gestión sostenible de 2013 (pág. 313).
		Tesoro	Mayor participación y aprovechamiento de las rentas petroleras por las localidades	<p>Evolución positiva en la distribución de los impuestos de Ecopetrol a entidades territoriales. Pasó de 176 933 millones de pesos en 2011 a 298 884 millones de pesos en 2015.</p> <p>Los impuestos pagados al Estado por Ecopetrol tienen como destino la Nación y los entes territoriales como son departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas y, eventualmente, regiones y provincias (Ecopetrol 2011, 95). Los impuestos tributados a los entes territoriales son: 1. Impuesto de Industria y Comercio. 2. Impuesto Predial. 3. Impuesto de Transporte. 4. Impuesto de Vehículos. 5. Impuesto de Alumbrado (Ecopetrol 2011, 94-95; 2015, 217-218).</p>	Cálculos realizados con base en las cifras de <i>Impuestos y Transferencias a la Nación</i> del Reporte Integrado de Gestión Sostenible de Ecopetrol, 2011 y 2015.
				<p>Incremento de las regalías por producción de petróleo pagadas por departamento, pasando de 1 393 363 857,00 millones de pesos en 2004 a 15 472 498 590,00 millones de pesos en 2014.</p>	Informe Estadístico Petrolero 2019 de la Asociación Colombiana del Petróleo. Disponible en https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero/271-informe-estadistico-petrolero-actualizado-marzo
		Organización	Fortalecimiento institucional de entes territoriales que reciben regalías	<p>Proyecto piloto que benefició los municipios de Acacías (Meta), de Maní y Yopal (Casanare), de Purificación (Tolima) y de Aipe (Huila). El proyecto consistió en trabajar con las autoridades de estos municipios en el mejoramiento del ciclo de inversión pública, lo relacionado con los planes de desarrollo, la formulación de planes de inversión anual, el presupuesto y los sistemas de contratación y de interventoría.</p> <p>(Modificación del Artículo 361 de la Constitución de la República) Artículo 361.- Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales (...) Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde</p>	Reporte de sostenibilidad de 2009 (pág. 88)
					Acto Legislativo 05 de 18 de julio de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

				<p>se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.</p>	
				<p>Artículo 4. Comisión Rectora. La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, es el órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema. La Comisión Rectora está integrada por:</p> <p>4. Dos (2) Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de un (1) año.</p> <p>5. Dos (2) Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un periodo de un (1) año.</p>	<p>Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.</p>
				<p>Artículo 39. Destinatarios de asignaciones directas. Las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política recibirán asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones previsto en dicha norma, sin perjuicio de su derecho a participar de los recursos de los fondos del sistema. Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de La Ley 141 de 1994.</p>	<p>Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.</p>
<p>Policy outcome (O)</p>	<p>Fortalecimiento de controles democráticos (HO)</p>	<p>Nodalidad</p>	<p>Libre acceso a información pública</p>	<p>Avances en materia de Gobierno Abierto a partir de la ejecución de los planes de acción 2013-2015 y 2015-2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación y puesta en marcha del Portal del Estado Colombiano. • Desarrollo de la estrategia de Gobierno en Línea. • Aprobación de la Ley 1712 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Política Integral de Lucha contra la Corrupción (CONPES 167). • Publicación de todos los procesos de contratación del Estado a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) al que pueden acceder todos los ciudadanos libre y gratuitamente. 	<p>Indicador de avance en la implementación de los compromisos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Fuente: Secretaría de Transparencia</p>

				<p>Colombia ha cumplido con los requisitos del Estándar EITI. De la evaluación por parte del Validador Independiente, se demuestra que de 31 requisitos aplicables al país y obligatorios, Colombia cumplió 1 requisito con nivel de progreso significativo (el país ha progresado en el cumplimiento del requisito. Se han implementado los elementos significativos del requisito. Se está cumpliendo el objetivo general del requisito), 25 requisitos con un nivel de progreso satisfactorio (el país cumple con el requisito del EITI), y 4 requisitos con nivel de progreso sobresaliente (la implementación del país supera el requisito estándar).</p>	<p>Validación de Colombia Informe final de Validación Validador Independiente de Cowater Sogema 21 de junio de 2018</p>
				<p>Colombia evidencia una tendencia a fortalecer la participación de los ciudadanos en la selección de su gobierno, así como en la libertad de expresión, asociación y prensa, reflejado en el indicador Voz y Responsabilidad del Worldwide Governance Indicators, WGI. En 1998 tiene una estimación de -0.34, en 2008 la estimación es de -0.17, y en 2017, la estimación es positiva al ubicarse en 0.11; considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).</p>	<p>Worldwide Governance Indicators 2019</p>
				<p>Colombia evidencia un incremento en el indicador <i>Calidad Regulatoria</i> del Worldwide Governance Indicators, WGI. Entre 1998 y 2017 obtiene un promedio de 0.22 en la estimación de gobernanza, considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).</p>	<p>Worldwide Governance Indicators 2019</p>
		Autoridad	Respeto al debido proceso	<p>Incremento de sanciones penales por corrupción: de alrededor de 150 en 2008 a 496 en 2015.</p>	<p>Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad y Procuraduría General de la Nación (2016), en Hernández 2018, 109.</p>
				<p>91 % de avance en Colombia en la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).</p>	<p>Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (Fuente: Secretaría de Transparencia).</p>
		Tesoro	Reportes financieros oportunos y transparentes	<p>Cumplimiento del compromiso 11 del Plan de Acción 2015-2017: Transparencia y control ciudadano en regalías: creación de mapainversiones, realización de auditorías visibles y ciudadanas como metodología de control social.</p>	<p>Informe de Autoevaluación Final II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2015-2017: para la inclusión social y territorial.</p>
				<p>Colombia cumplió con la categoría "Recaudación de ingresos", entre los requisitos a cumplir incluye el número 4.1. sobre "Divulgación exhaustiva de impuestos e ingresos", y el 4.5. sobre "Transacciones de empresas estatales", los cuales fueron cumplidos con un nivel de progreso satisfactorio.</p>	<p>Validación de Colombia Informe final de Validación Validador Independiente de Cowater Sogema 21 de junio de 2018</p>

				El indicador <i>Efectividad del gobierno</i> del WGI, en cuanto a la percepción de la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, desde 1998 hasta 2017, registra un promedio negativo en Colombia: -0.12 ; considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).	Worldwide Governance Indicators 2019
		Organización	Independencia de las agencias de evaluación y control	El indicador <i>Estado de Derecho</i> del WGI, referente a las percepciones de hasta qué punto los agentes confían y acatan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución del contrato, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales; desde 1998 hasta 2017, registra un promedio negativo en Colombia: -0.47 ; considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).	Worldwide Governance Indicators 2019
				El indicador <i>Control de la corrupción</i> del WGI, sobre las percepciones de la medida en que se ejerce el poder público para beneficio privado, incluidas las formas menores y grandes de corrupción, así como la "captura" del estado por parte de las élites y los intereses privados; desde 1998 hasta 2017, registra un promedio negativo en Colombia: -0.29 ; considerando que el rango transita de -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte).	Worldwide Governance Indicators 2019

Fuente : Datos tomados del proceso investigativo.

Lista de referencias

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi. 2006. “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Documento presentado en el seminario *Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para enfrentar la Pobreza y la Desigualdad*, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 12-13 de diciembre.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos, “Historia del petróleo en Colombia”, infografía, <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/Historia-del-petroleo-en-Colombia.aspx>
- Aguilar Villanueva, Luis. 2008. “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”. *Cuadernos de Liderazgo* (17): 1-56.
- . 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Aranson, Cynthia, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti con Giselle Cohen, comps. 2009. *La “Nueva Izquierda” en América Latina: Derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella y Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS.
- Asociación Colombiana del Petróleo. 2017. “Government Take”, infografía, https://acp.com.co/web2017/images/pdf/publicaciones_e_informes/otras_publicaciones/infografias/Info_Government.pdf.
- . “Informe Estadístico Petrolero 2019”, base de datos, <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/informe-estadistico-petrolero/271-informe-estadistico-petrolero-actualizado-marzo>.
- Balza, Lenin y Ramón Espinasa. 2015. *Oil sector performance and institutions. The case of Latin America*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. *Participación privada en infraestructura. Su evolución en Colombia y el apoyo del grupo BID*. (s.l.): BID y BID Invest.

- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2016. "Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: Strategies and parameters of debate". Documento de trabajo previa publicación en *Sociological Methods & Research*.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2018. *Process-Tracing Methods. Foundations and guidelines*. United States of America: University of Michigan Press.
- , 2016. *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- , 2013. *Process-Tracing methods. Foundations and guidelines*. United States of America: University of Michigan Press.
- Befani, Barbara y John Mayne. 2014. "Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation". *IDS Bulletin* 45 (6): 17-36. Doi: 10.1111/1759-5436.12110
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung. 2007. *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick; Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: Disciplining our conjectures Systematizing process tracing with Bayesian". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-298. Reino Unido: Cambridge University Press.
- , 2010. "Process tracing and causal inference". En *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 207-219. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. "Process tracing: from philosophical roots to best practices". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-40. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bhaskar, Roy. 1998. "The logic of scientific discovery". En *Critical Realism. Essential readings*, editado por Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson y Alan Norrie, 48-103. Londres; Nueva York: Routledge.
- Bobrow, Davis. 2006. "Policy design: ubiquitous, necessary and difficult". En *Handbook of public policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 75-96. Londres: SAGE Publications.
- Bobrow, Davis y John Dryzek. 1987. *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Bonet, Jaime y Joaquín Urrego. 2014. “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?” *Documentos de trabajo sobre economía regional* 198: 1-44.
- Bonnefoy, Pascale. 2016. “Argentina: la expropiación de Repsol-YPF”. *Estudios Internacionales* 184: 39-73.
- Boole, George. 1854. *An investigation of the laws of thought on which are founded the mathematical theories of logic and probabilities*. Londres: Walton and Maberly; Cambridge: Macmillan and Co.
- Breuning, Christian y John S. Ahlquist. 2014. “Quantitative methodologies in public policy”. En *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr Allison, 109-130. New York: Palgrave Macmillan.
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María Victoria Murillo. 2019. *Understanding institutional weakness. Power and design in Latin American institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108772211.
- British Petroleum. 2018. *Statistical review of world energy. June 2018*. Londres: BP.
- . 2008. *Statistical review of world energy. June 2008*. Londres: BP.
- . 2002. *Statistical review of world energy. June 2002*. Londres: BP.
- Bruijn, Hans y Hans Hufen. 1998. “The traditional approach to policy instruments”. En *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, editado por B. Guy Peters y Frans K.M. Van Nispen, 153-161. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bryan, Anthony. 2007. “Trinidad and Tobago”. En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, editado por Sidney Weintraub, Annette Hester y Verónica Prado, 366-404. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Cameron, Peter y Michael Stanley. 2017. “Transparency and Accountability”. En *Oil, Gas, and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries*, editado por Peter D. Cameron y Michael C. Stanley, 219–238. Washington DC: Banco Mundial.
- Campodónico, Humberto. 1996. *El ajuste petrolero: políticas empresariales en América Latina de cara al 2000*. Lima: DESCO.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. *Public Policy and Administration*: 1-22. Doi: 10.1177/0952076719827068

- Cardona, Alberto. 2011. “Gasto Público Social. Colombia 2000-2010 (Informe Final)”. Documento de trabajo, Dirección Nacional de Planeación.
- CEPAL. 2018. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Naciones Unidas.
- , 2010. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Naciones Unidas.
- , 2008. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cheng, Hing Yong. 1968. "The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 377: 20-30.
- Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *PS: Political Science & Politics* 44 (4): 823–830. Doi:10.1017/S1049096511001429.
- Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright. 2010. “Sources of leverage in causal inference: Toward an alternative view of methodology”. En *Rethinking social inquiry*, editado por Henry Brady y David Collier, 161-199. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Cotlear, Daniel, Somil Nagpal, Owen Smith, Ajay Tandon y Rafael Cortez. 2015. "Strengthening Accountability". En *Going Universal: How 24 Developing Countries are Implementing Universal Health Coverage from the Bottom Up*, editado por Daniel Cotlear, Somil Nagpal, Owen Smith, Ajay Tandon y Rafael Cortez, 161–185. Washington DC: Banco Mundial.
- Cowater Sogema, “Validación de Colombia. Informe final de Validación, 21 de junio de 2018”, https://eiti.org/sites/default/files/documents/es_final_validation_report_country_columbia.pdf.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2006. *Estructura del Estado Colombiano*. Bogotá: Publicaciones SENA.
- Departamento Nacional de Planeación. 2003. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- , “Cifras de inversión en infraestructura 1987-2011”, reporte de inversión privada, <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/inversion-privada.aspx>.

- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell. 1999. "Introducción". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 33-75. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ecopetrol. 2016. *Reporte integrado de gestión sostenible 2015*. Bogotá: Ecopetrol S.A.
- , 2014. *Reporte integrado de gestión sostenible 2013*. Bogotá: Ecopetrol S.A.
- , 2012. *Reporte integrado de gestión sostenible 2011*. Bogotá: Ecopetrol S.A.
- , 2009. *Reporte de sostenibilidad 2009*. (s.l.): Ecopetrol.
- , 2007. *Prospecto de información constitutivo del programa de emisión y colocación de acciones de Ecopetrol*. Bogotá: Ecopetrol.
- , "Nuestra historia", <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/nuestra-historia>.
- , "El Oleoducto Caño Limón-Coveñas cumplió 30 años", <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/Boletines%202015/Boletines%202015/Oleoducto-Cano-Limon-Covenas-cumplio-30-anos>.
- EITI. 2019. *El estándar EITI. El estándar global para la buena gobernanza del petróleo, gas y recursos minerales*. Oslo: El Secretariado Internacional EITI.
- Erkkilä, Tero. 2015. "Global Governance Indices as Policy Instruments: Actionability, Transparency and Comparative Policy Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 1-21. Doi: 10.1080/13876988.2015.1023052
- Erkkilä, Tero y Ossi Piironen. 2014. "(De)politicizing good governance: The World Bank Institute, the OECD and the politics of governance indicators". *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 27 (4): 344-360. Doi: 10.1080/13511610.2013.850020
- Eslava Gómez, Adolfo. 2010. "Análisis neoinstitucional de políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth Deubel, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.
- Espinasa, Ramón, Ramón Medina y Gustavo Tarre. 2016. *La ley y los hidrocarburos: comparación de marcos legales de América Latina y el Caribe*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Espinasa, Ramón. 2012. “Los dos mundos petroleros de América Latina”. *Debates IESA* 17 (2): 26-27.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the states back in*. [s.l.]: Cambridge University.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. “Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. Documento de trabajo, The London School of Economics and Political Science.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas*. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2003. *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Quito: Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2018. “Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador’s energy transition”. Documento de trabajo, FLACSO Ecuador.
- . 2017. “Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador”. Documento de trabajo, FLACSO Ecuador.
- Fox, Jonathan. 2018. “The political construction of accountability keywords”. *IDS Bulletin* 49 (2): 65-80.
- . 2007. “The uncertain relationship between transparency and accountability”. *Development in Practice* 17 (4-5): 663-671. Doi: 10.1080/09614520701469955
- Franco, Gabriel. 1958. “Estudio Preliminar”. En *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones” de Adam Smith*, editado por Edwin Cannan, VII-XXXII. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Furlong, Paul y David Marsh. 2010. “A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science”. En *Theory and methods in political science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 184-211. New York: Palgrave Macmillan.
- Ganuzá, Enrique, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos. 2001. “Efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad”. En *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el*

- Caribe en los 90*, editado por Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos, 77-116. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- García, Jorge, David López, Enrique Montes y Pilar Esguerra. 2014. “Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012”. *Borradores de Economía* (817): 1-68.
- García Isaza, José. 2002. “Liberalización, cambio estructural y crecimiento económico en Colombia”. *Cuadernos de Economía* 21 (36): 189-244.
- Gerring, John. 2007. *Case study research. Principles and practices*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- Giraldo, Juan Fernando. 2005. “Colombia in armed conflict? 1946-1985”. *Papel Político* 18: 43-78.
- Gobierno de Colombia, “Informe de Autoevaluación Final. II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2015-2017: para la inclusión social y territorial”, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/12/Colombia_End-of-Term_Self-Assessment_2015-2017.pdf.
- Gómez, Ana Cristina. 2016. “Globalización y desarrollo económico, Colombia como caso de estudio”. *Journal of International Law* 7 (2): 33-67.
- Green, Duncan. 1995. *Silent Revolution. The Rise of Market Economics in Latin America*. Londres: Cassell y Latin America Bureau.
- Halachmi, Arie. 2014. “Accountability overloads”. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans, 560-573. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter. 2003. “Aligning ontology and methodology in comparative research”. En *Comparative historical analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404. Cambridge: Cambridge University.
- , 1993. “Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hammergren, Linn. 2011. “Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls”. *Hague Journal on the Rule of Law* 3: 305-316. Doi: 10.1017/S1876404511200083
- Haslam, Paul y Pablo Heidrich. 2016a. *The political economy of natural resources and development. From neoliberalism to resource nationalism*. Nueva York: Routledge.

- , 2016b. "Towards a theory of resource nationalisms". En *The political economy of natural resources and development. From neoliberalism to resource nationalism*, editado por Paul Haslam y Pablo Heidrich, 223-235. Nueva York: Routledge.
- Hernández, José. 2018. "La anticorrupción en Colombia, el agente encubierto y la función de inteligencia". *Revista Prolegómenos Derechos y Valores* 21 (41): 99-114. Doi: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3332>.
- Hernández de Alba, Guillermo. 2004. *Cómo nació la República de Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia.
- Herz, Rafael. 1995. "Privatización en Colombia: una historia particular". *Coyuntura Económica* 25 (4): 121-123.
- Hood, Christopher. 2010. "Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?". *West European Politics* 33 (5): 989-1009. Doi: 10.1080/01402382.2010.486122
- , 1986. *The tools of Government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Nueva York: Routledge.
- , 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42: 73-89. Doi: 10.1007/s11077-009-9079-1
- , 2005. "What is a policy instrument? policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles". En *Designing government: from instruments to governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett, 31-50. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- , 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. Doi: 10.1016/S1449-4035(04)70030-2
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 29-42.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Toronto; Oxford; New York: Oxford University Press.

- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2013. "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design". *Politics and Governance* 1 (2): 170-182. Doi: 10.12924/pag2013.01020170
- , 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'". *Policy and Society* 26 (4): 1-18. Doi: 10.1016/S1449-4035(07)70118-2
- International Crisis Group. 2004. "Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿una meta viable?". *Informe sobre América Latina* 8: 1-27.
- In 't Veld, Roeland. 1998. "The dynamics of policy instruments". En *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, editado por B. Guy Peters y Frans K.M. Van Nispen, 153-161. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2015. "El control democrático del Estado en Latinoamérica". *Desacatos* 49: 6-7. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1607-050X2015000300006&script=sci_arttext.
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2016. *The conduct of inquiry in international relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2011. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". *Hague Journal on the Rule of Law* 3: 220-246. Doi:10.1017/S1876404511200046
- , 2009. "Governance matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4978, Banco Mundial.
- King, Keohane y Verba. 1994. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kooiman, Jan. 1993. "Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity". En *Modern governance. New government-society interactions*, editado por Jan Kooiman, 35-48. Londres: SAGE.
- Koslofsky, Norman. 1974. "The Critical Role of the Ombudsman". *The Clearing House* 48 (7): 399-401.
- Kraan, Dirk Jan. 1998. "A public choice approach to the selection of policy instruments". En *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, editado por B.

- Guy Peters y Frans K.M. Van Nispen, 106-119. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Landau, Georges. 2007. "Brazil". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, editado por Sidney Weintraub, Annette Hester y Verónica Prado, 245-279. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Landry, Réjean y Frédéric Varone. 2005. "Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches". En *Designing government. From instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett, 106-131. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Langbein, Laura y Stephen Knack. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?". *The Journal of Development Studies* 46 (2): 350-370. Doi: 10.1080/00220380902952399.
- Larbi, George. 1999. "The New Public Management Approach and Crisis States". Documento de discusión No. 112, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD.
- Lascoumes, Pierre y Louis Simard. 2011. "L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction". *Revue française de science politique* 61 (1): 5-22. Doi: 10.3917/rfsp.611.0005.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1-21.
- Levine, Peter. 2011. "'Social Accountability' as Public Work". En *Accountability through Public Opinion*, editado por Sina Odugbemi y Taeku Lee, 291-306. Washington DC: Banco Mundial.
- Linder, Stephen H., y B. Guy Peters. 1998. "The study of policy instruments: four schools of thought". En *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*, editado por B. Guy Peters y Frans K.M. Van Nispen, 33-45. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.

- , 1989. "Instruments of government: perceptions and contexts". *Journal of Public Policy* 9 (1): 35-58. <http://www.jstor.org/stable/4007218>
- Londoño Rendón, Carlos. 1998. "La apertura económica en Colombia". *Pensamiento Humanista* 4: 39-51.
- López, Enrique, Enrique Montes, Aarón Gavito y María Mercedes Collazos. 2012. "La economía petrolera en Colombia". *Borradores de Economía* 692: 1-101.
- López Restrepo, Andrés. 1995. *Las etapas de liberalización de la economía colombiana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". *Public Administration* 74: 181-197.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lupia, Arthur. 2011. "Necessary Conditions for Increasing Accountability". En *Accountability through Public Opinion*, editado por Sina Odugbemi y Taeku Lee, 85–93. Washington DC: Banco Mundial.
- Mahoney, James. 2001. "Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-141.
- March, James y Johan Olsen. 2010. "Reglas e institucionalización de la acción". En *Organización e instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara, 115-141. México: Siglo XXI Editores.
- , 2008a. "Elaborating the 'New Institutionalism'". En *The Oxford handbook of political institutions*, editado por R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 3-20. Nueva York: Oxford University Press.
- , 2008b. "The logic of appropriateness". En *The Oxford handbook of public policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- , 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Nueva York: The Free Press.

- Mares, David. 2010. "Resource nationalism and energy security in Latin America: Implications for global oil supplies". Documento de trabajo, James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2002. "A skin, not a sweater: ontology and epistemology in political science". En *Theory and methods in political science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 17-44. New York: Palgrave Macmillan.
- Martínez, Luis. 2016. "Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia". Documento de trabajo, London School of Economics and Political Science.
- Mascarenhas, Tomas-Bril, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process Tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 659-684.
- McLean, Phillip. 2007. "Colombia". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, editado por Sidney Weintraub, Annette Hester y Verónica Prado, 191-211. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Medinaceli, Mauricio. 2010. *Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América Latina – 2010*. Quito: OLADE.
- Mejía Acosta, Andrés. 2013 "The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources". *Development Policy Review* 31 (S1): S89-S105.
- Méndez, José Luis. 2015. *Análisis de políticas públicas: Teorías y casos*. México: El Colegio de México.
- Merry, Sally Engle. 2011. "Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance". *Current Anthropology* 52 (S3): S83-S95. Doi: 10.1086/657241
- Mesa, Lesley, Miller Rivera y Jesús Andrés Romero. 2011. "Descripción general de la Inferencia Bayesiana y sus aplicaciones en los procesos de gestión". *Laboratorio de modelamiento y simulación* 2: 1-28.
- Meseguer, Covadonga. 2004. *La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América Latina: ¿Un proceso de aprendizaje?* Barcelona: CIDOB.
- Michot Foss, Michelle, Miranda Farrell Wainberg y Dmitry Volkov. 2007. "Hydrocarbon sector organization and regulation". En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, editado por Sidney Weintraub, Annette Hester y Verónica Prado, 444-475. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

- Miewald, Robert y John Comer. 1984. "The complaint function of Government and the Ombudsman". *State & Local Government Review* 16 (1): 22-26.
- Mulgan, Richard. 2014. "Accountability deficits". En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans, 545-559. Oxford: Oxford University Press.
- Natural Resource Governance Institute. 2017. *2017 Resource Governance Index*. [s.l.]: Natural Resource Governance Institute.
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, "Indicador de avance en la implementación de la convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)", <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-avance-implementacion-convencion-naciones-unidas-contra-corrupcion.aspx>.
- , "Indicador de avance en la implementación de los compromisos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)", ficha técnica, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-avance-implementacion-compromisos-alianza-gobierno-abierto.aspx>.
- O'Donnell, Guillermo. 2006. "Teoría democrática y política comparada". En *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*, editado por Víctor Alarcón Olguín, 163-236. México DF: Plaza y Valdés y Universidad Autónoma Metropolitana.
- , 1997. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Nueva Sociedad* 152, noviembre-diciembre: 143-167.
- Orduz, Natalia. 2014. "La consulta previa en Colombia". Documento de trabajo ICSO – N° 3 / 2014, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Ostrom, Elinor. 2014. "An assessment of the Institutional Analysis and Development framework and introduction of the Social-Ecological Systems framework". En *Theory of the policy process*, editado por Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible, 267-306. Filadelfia: Westview Press.
- , 2010. "La elección racional institucional. Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 23-67. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.

- Owino, Kwame. 2000. "Petroleum industry since liberalization". *The Point. Bulletin of the Institute of Economic Affairs* 41: 1-4.
- Palier, Bruno. 2016. "Path Dependence (Dependencia de la trayectoria recorrida)". En *Diccionario de políticas públicas*, editado y adaptado por Jorge Iván Cuervo, Jean-François Jolly y David Soto Uribe, 424-432. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palotas Kelen, Laszlo y Oscar Vanegas Angarita. 2013. "Colombia-Venezuela: Comparación de las petroleras nacionales". *Reflexión Política* 15: 108-123.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11029045009>> ISSN 0124-0781
- Paredes, Zioly y Nordelia Díaz. 2007. "Los orígenes del Frente Nacional en Colombia". *Presente y Pasado. Revista de Historia* 23: 179-190.
- Paz, Bayron y Guillaume Fontaine. 2018. "A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System". *Revista de Estudios Sociales* 63: 2-19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. "Accountability social: La otra cara del control". En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 1-39. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy problems and policy design*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- , 2016. "Institutionalism and Public Policy". En *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Londres: Palgrave Macmillan.
- , 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou y Pauline Ravinet. 2018. *Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Popper, Karl. 1980. *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: SAGE.

- , 1987. *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. California, Londres: University of California Press.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Relly, Jeannine. 2012. "Examining a model of vertical accountability: A cross-national study of the influence of information access on the control of corruption". *Government Information Quarterly* 29: 335-345.
- Relly, Jeannine y Meghna Sabharwal. 2009. "Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study". *Government Information Quarterly* 26: 148-157.
- Rhodes, R. A. W. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez, 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ríos, Alejandra, Alejandro Cortés, María Suárez y Laura Vélez. 2014. "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política". *Colombia Internacional* 82, septiembre-diciembre: 261-288.
- Romero-Márquez, Indira y Juan Carlos Moreno Brid. 2015. "Competitividad exportadora de una economía petrolera-gasera: el caso de Trinidad y Tobago, 1985-2010". *Revista Cepal* 117: 43-67.
- Romero Tarín, Adela y Guillaume Fontaine. 2017. "Globalización, gobernanza y diseño de políticas públicas". En *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados. La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización*, editado por José Manuel Canales Aliende, Guillaume Fontaine y Adela Romero Tarín, 59-73. Barcelona; Santa Fe: Anthropos Editorial; Universidad Nacional del Litoral.
- Rosati, Germán y Adriana Chazarreta. 2017. "El Qualitative Comparative Analysis (QCA) como herramienta analítica. Dos aplicaciones para el análisis de entrevistas". *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales* 7 (1): 1-19. Doi.org/10.24215/18537863e018.
- Rosen, Jonathan y Roberto Zepeda Martínez. 2016. "La Guerra contra las Drogas y la cooperación internacional: el caso de Colombia". *Revista CS* 18: 63-84. Doi: 10.18046/recs.i18.1848.

- Salamon, Lester M. 2002. "The new governance and the tools of public action: an introduction". En *The tools of government: a guide to the new governance*, editado por Lester M. Salamon, 1-47. New York: Oxford University Press.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens. 1985. *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de La Violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora.
- Sandoval, Luis Eduardo, Margarita Marín y Ana María Almanza. 2017. "Explotación de recursos naturales y conflicto en Colombia". *Revista de Economía Institucional* 19 (37): 201-225.
- Sayer, Andrew. 2010. *Method in social science. A realist approach*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, Carsten e Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559-597. Doi: 10.1177/0049124113481341
- Scott, Richard. 2010. "Teoría Contemporánea Institucional". En *Organización e instituciones*, compilado por Rodolfo Vergara, 186-222. México: Siglo XXI Editores.
- Suárez, Óscar Lorenzo. 2010. "Sobre la separación de poderes en Colombia". *Derecho y Realidad* 16: 145-158.
- Smith, Adam. 1958. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Todaro, Michael y Stephen Smith. 2011. *Economics development*. New York: Addison Wesley Longman.
- Tosun, Jale y Oliver Treib. 2018. "Linking policy design and implementation styles". En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee, 316-330. Nueva York: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción 2017", base de datos, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

- Trujillo, Hernán, Jhon Jairo Losada y Hernando Rodríguez. “Amazonía colombiana, petróleo y conflictos socio-ambientales”. *Revista Científica General José María Córdova* 15 (20): 209-223. Doi: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.181>.
- Uggla, Fredrik. 2004. "The Ombudsman in Latin America". *Journal of Latin American Studies* 36 (3): 423-450.
- Ulloa, César. 2017. *El populismo en escena. ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* Quito: FLACSO, Ecuador.
- United Nations. 2002. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca; Londres: Cornell University Press.
- Vásquez, Hernán. 2012. “La historia del petróleo en Colombia”. *Revista Universidad EAFIT* 30 (93): 99-109.
- Walter, Martin. 2016. “Extractives in Latin America and the Caribbean: the basics”. *Technical Note IDB-TN-907*: 1-20.
- Weintraub, Sidney, Annette Hester y Verónica Prado. 2007. *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Wise, Carol. 2007. “Perú”. En *Energy Cooperation in the Western Hemisphere: Benefits and Impediments*, editado por Sidney Weintraub, Annette Hester y Verónica Prado, 302-335. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- World Governance Indicators. 2019. Bases de datos disponibles en <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- Zadeh, Lofti Asker. 1965. “Fuzzy Sets”. *Information and Control* 8: 338-353.