

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

La permanencia indefinida de los subsidios a hidrocarburos en las políticas
latinoamericanas

¿Por qué ha fallado la eliminación de subsidios a hidrocarburos en América Latina y el
Caribe?: Análisis del caso de Ecuador

Gabriella Nycole Guerrero Sánchez

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Edgar Adrián Moreno Díaz y Jorge Luis Fuentes

Quito, abril de 2023

Dedicatoria

A mis mayores pilares y confidentes; mis padres, quienes se han convertido en mis
compañeros de sueños y aventuras.

A la muestra de amor incondicional; Debra, Dexter y Floffy.

Tabla de contenido

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción.....	10
1. La necesidad de una transición energética	11
2. Problema de la investigación.....	13
Capítulo 1. ¿Para qué estudiar el fallo de una política pública desde el marco analítico de diseño de políticas?.....	19
1.1. Consideraciones en el análisis de las fallas de políticas.....	19
1.2. El mecanismo causal de la falla de la política.....	22
1.3. Lógica de causalidad y explicación causal.....	24
1.3.1. El neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas públicas	26
1.4. El diseño de políticas como marco analítico	28
1.5. La operacionalización del marco analítico	30
1.6. El mecanismo causal mediante el marco de diseño de políticas	31
1.6.1. La teorización del mecanismo causal	32
1.7. Metodología.....	35
1.7.1. Protocolo de investigación	35
1.7.2. Reconstrucción de procesos	36
1.7.3. Formalización bayesiana	37
1.7.4. Test empíricos	38
Capítulo 2. Selección de casos que respalden la hipótesis planteada.....	40
2.1. Operacionalización de los casos.....	40
2.1.1. Análisis de la causa.....	40
2.2. Resolviendo el detonante.....	44
2.3. Resolviendo el resultado.....	47
2.4. Tabla de verdad y tipología	49
3. Análisis de Congruencia.....	50
3.1. Casos típicos: Ecuador, Bolivia, Venezuela.....	52
3.2. Casos desviados: México, Colombia.....	55
Capítulo 3. Process Tracing aplicado al caso ecuatoriano.....	60
3.1. Ecuador como caso de estudio	60

3.2. Evidencias encontradas.....	63
3.2.1. Detonante.....	64
3.2.2. Formulación.....	72
3.2.3. Coordinación	79
3.2.4. Interacción de Políticas.....	87
3.2.5. Resultado	96
3.3. Formalización bayesiana para la evaluación de evidencias.....	102
Bibliografía.....	109
Anexos y evidencias:	120

Índice de ilustraciones

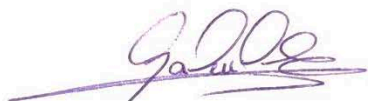
Tabla 1 1. Ontología filosófica y ontología científica.....	22
Tabla 1 2. Metodologías y tipología de ontologías	23
Tabla 1 3. Ontología filosófica y ontología científica.....	25
Tabla 1 4. Modelo de mecanismo causal.....	30
Tabla 1 5. La teorización del mecanismo causal	32
Tabla 1 6. Observaciones empíricas esperadas	34
Tabla 1 7. Análisis de causalidad referente a tipos de test empíricos	38
Tabla 2 1. Selección preliminar de países para la operacionalización del detonante.....	41
Tabla 2 2. Selección de países e índices para la operacionalización del detonante	43
Tabla 2 3. Revisión del detonante	46
Tabla 2 4. Revisión del resultado	48
Tabla 2 5. Tabla de verdad	49
Tabla 2 6. Tabla de tipología.....	49
Tabla 3 1. Gasto Público del Estado – varios años	62
Tabla 3 2. Tabulación de evidencias	63
Tabla 3 3. Título 3 3.1 Evidencia de la entidad “D” en el caso típico.....	64
Tabla 3 4. Transferencias y donaciones corrientes.....	70
Tabla 3 5. Ingresos devengados históricos del PGE y PIB (enero-diciembre 2010-2018....	71
Tabla 3 6. Evidencia de la entidad A en el caso típico.....	72
Tabla 3 7. Grupo de subsidios en Ecuador (2019)	77
Tabla 3 8. Subsidios a hidrocarburos en los últimos dos periodos presidenciales	77
Tabla 3 9. Evidencia de la entidad “B” en el caso típico.....	79
Tabla 3 10. Evidencia de la entidad “C” en el caso típico.....	87
Tabla 3 11. Evidencia de la entidad “R” en el caso típico.....	96
Tabla 3 12. Tipología de test empíricos utilizando el teorema de Bayes	103
Tabla 3 13. Formalización bayesiana sobre tests positivos	103

Declaración de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Gabriella Nycole Guerrero Sánchez, autora de la tesis titulada “La permanencia indefinida de los subsidios a hidrocarburos en las políticas latinoamericana. ¿Por qué ha fallado la eliminación de subsidios a hidrocarburos en América Latina y el Caribe?: Análisis del caso de Ecuador?” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría 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, 26 de abril de 2023



Gabriella Nycole Guerrero Sánchez.

Resumen

La presente investigación responde a la pregunta: ¿Por qué ha fallado la eliminación de subsidios a hidrocarburos en América Latina y el Caribe? tiene por objetivo examinar qué elementos causan este fallo, a través de la identificación de un detonante (D) que permita establecer el resto de los elementos que producen el resultado (R) negativo. Esto conlleva a que el gobierno deba pensar en nuevos mecanismos que se implementen al momento de elaborar el diseño de la política, que al parecer están siendo generados tras las mesas de diálogo con los sectores indígenas, como resultado a las recientes manifestaciones de junio de 2022.

Esta investigación sin embargo, se centra en el periodo presidencial de Lenin Moreno (2019-2021) que permite el estudio de la eliminación de la política de subsidios a hidrocarburos a través de la implementación del Decreto Ejecutivo Nro. 883, que libera los precios de las gasolinas a precio real de mercado y que desencadena consigo una serie de manifestaciones sociales, que perduran por 10 días en un gran paro nacional nunca antes visto - y que se volvería a repetir en mayor prolongación e intensidad en junio de 2022.

Se busca comprobar la hipótesis mediante la utilización de process tracing, que es el diseño metodológico deductivo. La investigación se centra en un mecanismo causal que parte del marco de diseño de políticas públicas institucionales. Con ello, se aplica la técnica de QCA, en función de poder seleccionar un caso de estudio; que en este caso es Ecuador. La comprobación de las evidencias encontradas para dar validez y certeza a la investigación, se realizan a través de observables empíricos que parten de instrumentos nodalidad, autoridad, tesoro y organización (N.A.T.O). El process tracing aumenta su confianza a través de la lógica bayesiana, que permite aumentar el valor de confianza en las evidencias halladas para la investigación. Gracias a ello, la hipótesis logra ser confirmada y dentro de sus hitos más grandes está la carencia de construcción conjunta del diseño de políticas, entre actores estatales y no estatales; que influye sobre todo en la incidencia de manifestación a nivel país.

Agradecimientos

Quiero empezar agradeciendo a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por haberme abierto las puertas a explorar sobre diferentes temáticas, antes de decidirme si quiera a optar por la maestría de investigación en políticas públicas. Aquí tuve la oportunidad de tomar un par de cursos abiertos y conocí a profesores y alumnos que me alentaron a tomar esta decisión. Si bien mi maestría se llevó en la virtualidad a causa de la pandemia por COVID-19, creo que justamente esa experiencia previa de sentirme parte de FLACSO, ayudó a que me mantuviera animada de poder regresar algún momento a las aulas que me había acogido previamente y de las que me llevo los más gratos recuerdos.

Con ello, quisiera agradecer a mi asesor, el Doctor Guillaume Fontaine, no solo por su paciencia en todo este proceso, sino por la pasión impartida en el tema, el cual espero sin duda alguna sea un verdadero factor de cambio en el país a través de políticas pensadas a largo plazo. Cada observación y sugerencia suya me permitió buscar mejores caminos para plantear mis ideas dentro del marco de la investigación; pero, sobre todo, me impulsó a buscar evidencias e información más allá de lo que estaba considerando, por lo que pienso que se convirtió en una investigación amena sobre un tema tan amplio y complejo como han resultado los subsidios a hidrocarburos, desde hace ya varios años.

Gracias a mis compañeras, Geraldine Fuentes y Natalia Rodríguez, con quienes compartimos alegrías, estrés, angustias y extensas horas de diálogo en clases, tratando de ayudarnos y apoyarnos a lo largo de todo el proceso y, sobre todo, al final del mismo. Pese a la distancia por encontrarnos en países diferentes, realmente sentí que estuvimos muy cerca en todo momento. Agradezco su cariño y apoyo en todo momento, pero sobre todo, me siento plenamente feliz de haber compartido esta experiencia junto a ustedes. Me enseñaron sobre persistencia, compañerismo y solidaridad. Gracias infinitas a Carlos Rodríguez, quién siempre fue un apoyo en todo el proceso y cuyos consejos agradeceré siempre.

Por supuesto a mi familia. A mi madre Mercedes, por su apoyo constante e incondicional y completo cariño transformado en té caliente, sobre todo en las largas noches de repensar las ideas aquí plasmadas; por ser la inspiración en mi vida y la clara muestra de una lucha constante y permanente. A mi padre Luis, por estar siempre al pendiente de mis avances y

de mi progreso en esta investigación, enviándome siempre el mejor de los ánimos y recordándome que cada final tiene su recompensa.

A mi abuela y tía, Laura y Verónica, por estar presentes en cada pequeño logro de este proceso y alentarme a seguir adelante. Y, sobre todo, gracias a mis hijos de cuatro patas (Debra y Dexter), aquellos que me acompañaron estos dos años en mis clases en línea, a tomar apuntes, a releer mis notas, a desvelarme en mis lecturas, a repensar mis casos y evidencias, a caminar en el parque para despejarme y volver recargada para seguir adelante y de quienes he recibido el apoyo y cariño más incondicional y valioso.

Introducción

América Latina es una región rica en recursos naturales, que ha sabido desarrollar sus industrias en torno a las necesidades de otros Estados en términos de explotación de recursos naturales. De esta forma, estos países tanto de América Latina como el Caribe (en adelante ALC) han logrado cambiar su situación económica, pero a su vez han desarrollado una serie de dependencias hacia el uso de recursos no renovables (en adelante RNR) para mantener a flote su cartera de Estado. La explotación de diversos tipos de RNR ha permitido que, a lo largo de estos últimos 60 años, el PIB de varios de estos países pueda incrementarse significativamente. Algunos Estados han logrado expandir sus exportaciones a verdaderas industrias que son significativas a nivel mundial.

A fines de la década de 1950, la producción mundial de petróleo superó con creces la demanda. Las empresas privadas controlaron su precio hasta la década de 1970, cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) logró manipular la oferta. La OPEP se lanzó en 1960 con sede en Viena con el propósito de expandir los ingresos en las naciones productoras de petróleo¹. (Gerlach 2003. 34)

El mercado petrolero ha marcado un importante territorio dentro de los países del ALC, así como la explotación generalizada de RNR, debido a los altos y rápidos réditos económicos que estos han proporcionado a la región. Estas oportunidades comerciales pueden mejorar hasta en un 24% la realidad económica de un país (Larrea 2006, 58), pero así mismo, el precio fluctuante del petróleo puede ser un factor que juegue en contra cuando el precio de mercado cae, pues justamente el valor del producto es fijado por el mercado internacional en función a la oferta y demanda. *“Los enormes cambios en los precios son el dominio del modelo de oferta agregada a largo plazo y demanda agregada, en el que una curva de oferta agregada vertical permanece relativamente inmóvil mientras que la curva de demanda agregada se mueve hacia afuera”* (Dornbusch y Rudiger 2011.13). Los precios

¹ Texto original antes de la traducción: *“In the late 1950s worldwide petroleum production far exceeded demand. Private companies controlled its price until 1970s, when the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) succeeded in manipulating supply. OPEC was launched in 1960 with headquarters in Vienna for the purpose of expanding revenue in oil producing nations”* (Gerlach 2003. 34)

² Texto original: *Huge changes in prices are the domain of the long-run aggregate supply–aggregate demand model, in which a vertical aggregate supply curve remains relatively motionless while the aggregate demand curve moves outward* (Dornbusch Dornbusch y Rudiger 2011.13)

de los combustibles no son más que estimaciones en el tiempo que varían dependiendo de la cantidad de oferta que haya en el mercado. Se trata básicamente de precios a futuro a los cuales se los conoce como estimaciones, justamente porque no se puede determinar si más adelante su valor será el mismo o si va a variar debido a un evento que se presente en el mercado (un shock).

1. La necesidad de una transición energética

La llegada de la industria hidrocarburífera a la región ha generado una proliferación en la utilización de subsidios en hidrocarburos, pues como se pudo evidenciar previamente, su valor es fluctuante y los dicta el mercado internacional. El rol de los subsidios es interesante, pues en forma general han sido aplicados para combatir el desequilibrio fiscal en busca de lograr medidas de ajuste estructural en las economías de la región de ALC (Beltrán 2021, 34). Según las estadísticas recopiladas por la Agencia Internacional de la Energía (IEA por sus siglas en inglés), los subsidios al consumo de combustibles fósiles en todo el mundo ascendieron a \$ 390 mil millones en 2009, aumentando a \$493 mil millones en 2014 (Chen 2021, 123). Se ha hecho un fuerte llamado a nivel internacional sobre la necesidad de reducir la magnitud de subsidios e implementar mecanismos de transición energética; incluso desde la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 como compromiso con todos los Estados.

El comercio internacional puede contribuir a la preservación del ambiente mediante la difusión de bienes y servicios con una huella ambiental reducida, así como de tecnologías requeridas para avanzar hacia procesos productivos más verdes. En este contexto, el concepto de bienes y servicios ambientales ha atraído una considerable atención. Según la definición propuesta por la OCDE y Eurostat en 1999, se trata de bienes y servicios que ayudan a medir, prevenir, limitar, minimizar o corregir daños ambientales al agua, al aire y al suelo, así como problemas relacionados con los residuos, el ruido y los ecosistemas. De esta forma, reducen el riesgo ambiental y minimizan la contaminación y el uso de recursos. (OCDE/Eurostat citado en Steenblik, 2005).

Se debe reconocer que el propio mercado energético ha sido el propulsor para sostener el sistema de subsidios energéticos, ya que ha buscado un incentivo para el desarrollo de este mercado de bienes y servicios para que funcione de forma eficiente. De esta manera, los

subsidios han sido utilizados para reducir o levantar estas barreras económicas y permitir un ingreso mucho más factible de la tecnología (OLADE 2021.54). El subsidio termina cubriendo una parte del costo real del bien o servicio y permite la reducción del precio al consumidor “*es decir, gasto público orientado a reducir los precios que los consumidores pagan para acceder bienes y servicios básicos*” (Brist y Post 2014, 78). En varios países se han utilizado entonces, tanto exoneraciones fiscales como subsidios, a fin de promover el consumo de cierto tipo de bienes (OLADE 2021. 54).

De manera simple podemos señalar que un subsidio es el producto de la diferencia entre el precio real de un bien y/o servicio y el precio real cobrado al consumidor de estos bienes y/o servicios. En economía pueden existir varios tipos de subsidios directos y cruzados, cuyo fin teórico es el de buscar una mayor capacidad del Estado para redistribuir el ingreso, estimulando artificialmente el consumo de determinados bienes y/o servicios. (Tobar-Pesántez 2020, 56)

De la misma manera, la discusión sobre subsidios ha ido ganando peso con la necesidad de luchar en contra del cambio climático. Una prueba de ello son los resultados obtenidos dentro de la última Conferencia de las Naciones Unidas por el Cambio Climático (COP26 por sus siglas en inglés)³. Alrededor de 200 países se reunieron para fortalecer su compromiso en reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) para 2030. Aquí se impusieron algunos acuerdos importantes sobre logros y metas en torno al Acuerdo de París. Justamente esta cumbre se torna un hito importante al darle un enfoque de mayor relevancia a los subsidios al carbón y los combustibles fósiles, que en ocasiones pasadas no había sido un tema de discusión de alta relevancia (Vaughan 2021, 109) al dar un vistazo a tratados y decisiones sobre el clima. Pese a que el carbón es uno de los principales impulsores del calentamiento global, ha sido poco el análisis sobre el rol que juegan los subsidios en este caso, sobre todo enfocado en los subsidios al carbón, petróleo y gas.

El carbón, el petróleo y el gas natural recibieron \$5,9 billones en subsidios en 2020, o aproximadamente \$11 millones por minuto, según un nuevo análisis del Fondo Monetario Internacional. Los subsidios explícitos representaron sólo el 8 por ciento del total. El 92 % restante fueron subsidios implícitos, que tomaron la forma de exenciones fiscales o, en un

³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2021, que se llevó a cabo en Glasgow, Escocia.

grado mucho mayor, daños a la salud y al medio ambiente que no se incluyeron en el costo de los combustibles fósiles, según el análisis⁴ (Yale Environment 360, 2021).

Con toda la información que ha arrojado las diversas investigaciones en torno al cambio climático, parecería que todavía el tema de subsidios no se ha convertido en un factor fuerte qué discutir dentro de los planes internacionales. A pesar de esto, el apoyo a los combustibles fósiles cuesta a los gobiernos entre 300 000 y 600 000 millones de USD cada año (según los precios de los combustibles en los mercados mundiales) (Global Subsidies Initiative, 2020), estas sumas siguen siendo invertidas para incentivar el uso de recursos no renovables, cuando estos altos montos en subsidios podrían ser destinados a otros temas de mayor importancia, como la educación o salud. Desde 2017 varios países en ALC han realizado reformas a sus subsidios petroleros, sobre todo países como Ecuador, Brasil, Argentina, México, Costa Rica y República Dominicana (IISD, 2020). Y de aquí surge justamente una pregunta importante, ¿por qué si la lucha contra el cambio climático se ha convertido en un tema tan crucial para el mundo, no se han logrado reducir los subsidios a hidrocarburos, de una forma significativa?, ¿por qué las políticas orientadas a subsidios energéticos en hidrocarburos son tan difíciles de eliminar o reducir en países de ALC?

2. Problema de la investigación

Justamente la pregunta de esta investigación se centra en entender ¿qué ha hecho fallar a la política de eliminación / reducción progresiva de subsidios en los países de Latinoamérica y el Caribe? Y dentro de los factores que se debe considerar es que muy probablemente al momento de haber generado la política, no necesariamente se tenía claro el objetivo de la misma. Por una parte, la política de subsidios puede haber nacido como una medida elegida por el gobierno para ayudar a controlar los altos precios de los combustibles debido a las fluctuaciones del mercado, pero a su vez, esta pudo prevalecer en el tiempo como una medida populista para obtener votos o mantenerse en el poder “*durante la fase de implantación de la política populista, se busca la reactivación de la economía con grandes discursos a las masas y promesas de mejoras en la distribución del ingreso a través de*

⁴ Texto original antes de la traducción: Coal, oil, and natural gas received \$5.9 trillion in subsidies in 2020 — or roughly \$11 million every minute — according to a new analysis from the International Monetary Fund. Explicit subsidies accounted for only 8 percent of the total. The remaining 92 percent were implicit subsidies, which took the form of tax breaks or, to a much larger degree, health and environmental damages that were not priced into the cost of fossil fuels, according to the analysis.

políticas de gasto expansivo, subsidios e incrementos de ingresos de las clases menos favorecidas”. (Abarca 2017, 45)

Ahora, la eliminación directa de un subsidio que se ha prolongado tanto tiempo en el Estado también puede evidenciar grandes rupturas no solo a nivel gubernamental, sino a nivel social. Los sectores beneficiados del subsidio terminan siendo muchos y el costo real del bien sin el subsidio puede tornarse impagable para el ciudadano. Sin duda esto demuestra que la política no ha tenido ningún tipo de control o evaluación en el tiempo y menos aún se ha analizado los mecanismos correctos para lograr reducirlos sin afectar drásticamente a los beneficiarios, así no sean necesariamente beneficiarios directos.

El déficit presupuestario se deteriora drásticamente a causa de una declinación marcada en la recaudación de impuestos y de los crecientes costos de los subsidios. El gobierno trata de estabilizarse reduciendo los subsidios y provocando una depreciación real. Los salarios reales bajan de manera considerable y la política se torna inestable. Está claro que el gobierno ha perdido. (Dornbusch y Edwards 1990, 125)

Para definir mejor la investigación, se plantea como hipótesis que, *“toda vez que los gobiernos que se proponen eliminar los subsidios a los combustibles, estos subestiman la complejidad de los impactos adversos y resistencias potenciales, lo que deriva en una falla de la política”*, ya que el Estado prevé que estos sean más baratos para el consumidor final (Brist y Post 2014, 174). Sobre todo, en los países donde el nivel de ingreso es bajo y los aumentos de precio son repentinos, los subsidios van a resultar beneficiosos. En este caso es interesante entender realmente a qué se refiere el éxito o falla de una política, pues todo dependerá de su proceso (en Lasswell 1956, Lindblom 1959 y Easton 1965) y del propio diseño de la política (Schneider y Ingram 1997); así como la construcción de las mismas tras la identificación que realiza el gobierno al visualizar un problema y buscar resolverlo mediante una toma de decisiones – sean o no consultivas -. Así, las políticas planteadas tendrán éxito o fallarán en el proceso.

Algunas problemáticas identificadas que permiten entender por qué no se ha logrado reducir en mayor número los subsidios a hidrocarburos, inicia en que en su gran mayoría, los subsidios otorgados a hidrocarburos siguen siendo mayores que los otorgados a energías más limpias como energías renovables. *“Según la Agencia Internacional de Energía (IEA en sus siglas en inglés), en 2012 los subsidios a combustibles fósiles ascendieron a*

US\$544.000 millones, mientras que los subsidios a la energía renovable fueron de US\$101.000 millones.” (BBC 2014). Entonces, no se puede aún hablar de una real transición, si su peso sigue siendo un incentivo relevante, sobre todo en el tema de industrias y comercio. Esto lleva a una segunda problemática, donde también se ha tornado difícil determinar quiénes terminan siendo los verdaderos beneficiarios de los subsidios, pues para organismos como el FMI, los subsidios van direccionados a los productores y por ende, terminan siendo una ayuda que permita potencializar el comercio mediante un incentivo en el costo del transporte; pero para otros organismos como la misma IEA, los subsidios recaen en el consumidor final del producto.

Es necesario no dejar por fuera, que desde 2009 los países del G20 realizaron un compromiso de eliminación progresiva de subsidios. Este compromiso fue además reafirmado en 2017 en Baden, Alemania, donde de forma general los países que aún no habían realizado esta eliminación de subsidios ineficientes debían hacerlo de manera inmediata (OCDE 2017, 11). Mediante este estudio realizado, se pudo enfatizar que la fijación de precios en productos energéticos va a encontrarse ligado a las externalidades ambientales que parten de la producción y consumo de los combustibles fósiles “Los precios eficientes de los energéticos, o impuestos correctivos, pueden impulsar a los consumidores hacia un uso de energía más limpia y eficiente” (OCDE 2017, 11). Así que la discusión central se basa en poder definir qué es entonces un subsidio ineficiente – porque no todo subsidio es malo y tampoco todo subsidio va a resultar perjudicial – lo cuál va a permitir entender en qué tanto o de qué forma se debe eliminar el subsidio, ya sea de manera gradual o total. Esto es parte de lo que se vendrá analizando a lo largo de este trabajo de investigación.

(...) la Organización de Países Exportadores de Petróleo y el Banco Mundial (2011), han reconocido que no todos los subsidios a los combustibles fósiles son ineficientes. Se ha subrayado, sin embargo, que para distinguir de manera adecuada entre los subsidios a los combustibles fósiles que fortalecen el bienestar de una economía y aquellos que son ineficientes, se requiere evaluar sus costos y beneficios sociales. (OCDE 2017,11)

3. Ecuador, un caso interesante en la falla de eliminación de la política de subsidios

Ecuador es un caso bastante interesante para analizar el tema de subsidios a hidrocarburos, recayendo de forma específica en los subsidios a combustibles. El eliminar subsidios en Ecuador se ha convertido en un verdadero detonante, donde en varias ocasiones se ha hablado de la posibilidad de eliminar subsidios, pero los gobiernos de turno terminan por retractarse al encontrarse con implicaciones, sobre todo de carácter social, que ponen en riesgo la estabilidad política del Estado. Tan solo en 4 años, dos gobiernos ecuatorianos han tenido que enfrentarse a marchas sociales por un prolongado número de días a causa de la eliminación de subsidios. En primer lugar, el gobierno del expresidente Lenin Moreno (2019), quien sufrió las consecuencias de la promulgación del Decreto Ejecutivo Nro. 883, con el que se eliminaba el subsidio a todos los combustibles y que desencadenó un paro nacional nunca antes visto, por un periodo de 11 días. Sin embargo, pese a que la situación parecía no poder escalar a mayores, el gobierno del actual presidente, Guillermo Lasso (2022), tuvo que enfrentar en el mes de junio una nueva ola de manifestaciones, donde parte de la problemática era justamente el valor del subsidio a la gasolina extra y diésel, que acabaría en alrededor de 20 días de paro nacional y un sinnúmero de pérdidas.

En ocasiones previas, los gobiernos han tenido que enfrentar confrontaciones sociales – de menor magnitud – por reducir o buscar eliminar valores subsidiados a otros hidrocarburos, como el caso del gas. Es por ello que en su gran mayoría de casos, la política ha sido dejado de lado pese a la inviabilidad de su manutención; pero ahorrando un costo político de alta relevancia. Actualmente, el gobierno del presidente Lasso ha optado por apostar a una focalización de subsidios tras haber establecido acuerdos en las mesas de diálogo indígenas, mismas que fueron instauradas tras las manifestaciones de junio (2022) y que buscan llegar a consensos para el manejo del subsidio a los combustibles; sin duda uno de los más complicados de resolver en las mesas de diálogo y uno de los detonantes más importantes en las manifestaciones. Con ello, se empieza a pensar en criterios de exclusión de subsidios, que hasta la fecha, no había podido ser planteado como reforma a la política pública (El Universo 2022).

Justamente las experiencias pasadas de los gobiernos ecuatorianos que no han sabido manejar de manera responsable las políticas de subsidios a hidrocarburos, han devengado en la disconformidad de algunos sectores poblacionales. Es necesario que con su aplicación haya formas de medir temas como la *transparencia*, porque, por un lado, permite que los

ciudadanos tengan un mecanismo de evaluación sobre los tomadores de decisiones y a su vez, que ejerzan una suerte de auditoría ciudadana frente a la gestión de la administración pública (CIPPEC 2007). De esta manera se puede pensar además en cómo evitar futuras confrontaciones sociales, pues la transparencia evidencia cuentas claras en el costo real que representa el subsidio e individualiza a su beneficiario. Con ello se puede elegir el tipo de subsidio a utilizar, si es mejor optar por la aplicación de *subsidios en efectivo* que son evidenciados desde el presupuesto mediante distintos niveles; *subsidios con crédito* que incluyen a sectores preferenciales; *subsidios tributarios* que se reducen de impuestos específicos; *subsidios patrimoniales* mediante la participación del Estado en determinadas empresas; *subsidios en especie* mediante bienes y servicios – este es el tipo de subsidio actual y más típicamente utilizado en los hidrocarburos - ; *subsidios en contrataciones públicas* con precios por encima del precio de valor de mercado; o *subsidios regulatorios* que modifican el precio de acceso al mercado – también otro de los tipos más utilizado en hidrocarburos (Gruenberg et al.2007, 5).

Por esa razón, los subsidios a menudo no son las políticas correctas: dan señales de mercado equivocadas y conducen a un comportamiento insostenible. Los subsidios tienden a desperdiciar recursos; no producen los resultados esperados y terminan en los bolsillos de las personas equivocadas. La primera tarea debe ser deshacerse de esas políticas de subsidios que son perversas y que en realidad nos alejan de la sustentabilidad. Después de eso, podría venir el cambio de los incentivos restantes a la fijación de precios de costo total. (De Moor y Calamai 1964, 50)

Por tanto, vale la pena estudiar a Ecuador como caso de estudio, no solamente por el costo político que ha representado cualquier tipo de modificación o búsqueda de eliminación de la política; sino además, es un buen ejemplo para poder entender los factores de por medio que han afectado la real eliminación de la política, que mucho tienen que ver con la propia comunicación entre gobierno y ciudadanía.

Con base en ello, se ha establecido la presente investigación de la siguiente manera. Dentro del capítulo 1 se explica la necesidad de estudiar la falla en la eliminación de la política, mediante el mecanismo causal utilizado y el diseño metodológico; aquí se abordan los tipos de test que serán utilizados para la comprobación de la hipótesis. Dentro del capítulo 2, mediante el mecanismo causal el cual se basa en el diseño de políticas, se realiza una

selección de casos a través que permita determinar cuál va a ser el caso de estudio. De esta forma, se evalúa a países de ALC con similares características en cuanto a subsidios a hidrocarburos y se realiza un análisis de congruencia que permite finalmente tener la justificación del caso seleccionado para ser el caso de estudio de la presente investigación. Por último, dentro del capítulo 3 se ha una evaluación del caso típico seleccionado, con el que, a través del uso de la lógica bayesiana, que permite la comprobación de evidencias presentadas y que permiten comprobar la certeza y exclusividad de las evidencias presentadas (16 evidencias en total) y por ende, la presencia o no del mecanismo causal. Finalizado este capítulo, se encuentran las conclusiones de la investigación, que incluye algunas recomendaciones que pueden tomarse en cuenta para futuros eventos similares.

Capítulo 1. ¿Para qué estudiar el fallo de una política pública desde el marco analítico de diseño de políticas?

El capítulo 1 permite presentar los fundamentos teóricos y metodológicos en los que se basa la investigación. Desde la parte teórica, se realiza un breve análisis de la alineación ontológica, metodológica y teórica que parten del realismo crítico. Asimismo, se analiza el enfoque neoinstitucionalista (March y Olsen 1983) para el marco explicativo. Se aborda el diseño realista de las políticas como procesamiento operativo, el process tracing y los test empíricos que permiten la confirmación de la hipótesis. A lo largo de la presente investigación se busca responder ¿por qué ha fallado la eliminación de subsidios a hidrocarburos en América Latina y el Caribe?, es decir qué elementos han generado (detonante) este fallo en la implementación (resultado) (Beach y Pedersen 2019).

1.1. Consideraciones en el análisis de las fallas de políticas

Como se ha planteado en la sección previa, mucho influye en el uso de combustibles a hidrocarburos, el tema de la fluctuación de precios en el mercado, sobre todo al hablar de combustibles fósiles como la gasolina. Para 2020 y tras la pandemia por COVID-19, tanto los precios de los combustibles como el uso general de energía, variaron significativamente, a relación del año previo; con un consumo de un 40% menos (IEA, 2022). Sin embargo, para 2021, sobre todo el tema de subsidios volvió a incrementar y ganar un peso significativo en la discusión energética del mundo. Tal fue su recuperación, que los niveles se encontraron casi a la par que en 2018, cuando representaron alrededor de USD 440.000,00 millones de dólares (IEA 2022).

La AIE ha defendido durante mucho tiempo la eliminación o al menos la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles porque distorsionan los mercados, envían señales de precios equivocadas a los usuarios, aumentan los déficits fiscales en las economías en desarrollo y desalientan la adopción de energías renovables más limpias. Su expansión es particularmente preocupante en un momento en que deberíamos redoblar los esfuerzos para reducir el consumo innecesario y acelerar las transiciones de energía limpia⁵ (IEA 2022)

⁵ Texto antes de la traducción: *The IEA has long advocated removing or at least reducing fossil fuel subsidies because they distort markets, send the wrong price signals to users, widen fiscal deficits in developing economies, and discourage the adoption of cleaner renewable energies. Their expansion is particularly worrying at a time when we should be redoubling efforts to cut wasteful consumption and accelerate clean energy transitions.*

Pese a estos datos, la propia IEA ha trabajado conjuntamente desde 2009 en el apoyo a los países del G20 en buscar la reducción de subsidios que no sean indispensables y de esta manera, lograr a su vez reducir el impacto que pueden crear los combustibles fósiles en la lucha contra el cambio climático. En general, como se ha podido evidenciar previamente, la reducción y eliminación de subsidios es un tema que quizá no se ha debatido de lleno en muchos Estados y esta puede ser una variable importante de por qué no se ha logrado constituir una industria mucho más sólida en energías limpias. A la par, varios factores impulsan aún el mercado hidrocarburífero, pero la finalidad en este caso no es que esta industria sea reemplazada por completo, sino que se reduzca su uso en algún momento y deje de ser un motor primordial, sobre todo para varios países de ALC.

Volviendo a centrarse en la pregunta de investigación, se busca entender ¿por qué no se ha logrado eliminar o reducir significativamente el uso de subsidios a hidrocarburos en la región de ALC?, y junto a ello ¿por qué las políticas de eliminación de subsidios han fallado? Asimismo, ¿por qué investigar la falla de la política?, ¿las fallas han sido constantes en varios de estos Estados y permiten buscar un patrón común?, ¿esto permitiría a su vez demostrar la existencia de una teoría? Entonces, ¿por qué se torna relevante analizar un fallo de política pública? y es que no siempre la puesta en marcha de una política va a terminar generando el resultado esperado. Pueden ser diversas las razones por las que una política fracasa y muchas veces está ligado a la reorientación del interés principal con el que la política fue creada (Pressman y Wildavsky 1973).

Las políticas públicas finalmente reflejan los valores tanto de una sociedad, como del propio gobierno encargado de generarlas (FitzGerald et al. 2019, 3), por lo que la toma de decisiones va a ir acorde a aquello que se ha determinado como el *problema* que se requiere resolver y al no poder ser resueltos por los propios individuos, requieren de terceros – en este caso el propio gobierno - para que a través de las políticas públicas se consigan soluciones óptimas. De esta forma, los problemas de la política no son necesariamente realidades “objetivas”, sino que en la mayoría de los casos se encuentran por fuera del sistema de la generación de la política o el *policymaking* (FitzGerald et al. 2019, 4). Así que en realidad el que una política termine fallando no es un evento negativo del todo, pues va a estar ligado con las decisiones que se hayan hecho en torno a la política, cuya acumulación de errores finalmente va a demandar un cambio por parte de aquellos actores a los que

afecta la política, dando lugar a que la política se pueda ir corrigiendo (Baumgartner y Jones 2009).

Las fallas de política se van a convertir en algo mucho más evidenciable e interesante de estudiar, que una política que ha sido implementada y que funciona correctamente (Bovens et al. 2002), pues sin duda se querrá entender qué ha sido aquello que ha producido la falla y cómo cambiarlo o corregirlo. *“Una cosa queda clara en la mayoría de los análisis: para que las políticas tengan éxito, deben tener metas claras y alcanzables⁶”* (FitzGerald et al. 2019. 9). De esta forma, la falla de una política no es más que el reflejo de una imagen del éxito de la misma (McConnell 2010. 356). Este proceso de falla de política evidencia los objetivos que no han sido alcanzados por el gobierno y que muchas veces son la consecuencia de la toma de decisiones mediante sesgos producidos por la falta de acuerdos entre gobierno, tomadores de decisiones, beneficiarios e involucrados (Bachrach y Baratz, 1970). Esto es a lo que Braybrooke y Lindblom (1965) denominan como *“políticas defectuosas”* ya que los objetivos no han sido creados para que la política sea realmente viable ni ha sido creada a partir o para sus beneficiarios.

De hecho, esas grandes expectativas y el hecho de que la realidad no coincida con las expectativas de los defensores de las políticas son a menudo la razón del cinismo popular sobre el gobierno y las dudas sobre la capacidad del sector público para mejorar la vida de sus ciudadanos, mediante la aplicación de políticas públicas⁷ (Boswell Corbett, 2015).

El éxito o fallo de una política no es reflejo de qué tan útil termina realmente siendo. Por ejemplo, una política puede haber sido exitosa a lo largo de su proceso si el gobierno consiguió con ella su objetivo propuesto; sin embargo, esto no le va a garantizar el éxito en su puesta en marcha (McConnell 2010, 357). Asimismo, habrá elementos que pudieron incidir para que una política sea exitosa y tras haber cambiado los factores actuales, han

⁶ Texto antes de la traducción: One thing is clear from most analyses: for policies to be successful, they should have clear and achievable goals (FitzGerald et al. 2019, 9).

⁷ Texto antes de la traducción: Indeed, those great expectations, and the failure of reality to match the expectations of policy advocates, are often the source of popular cynicism about government and doubts about the capacity of the public sector actually to make the lives of its citizens any better through its public policies (Boswell y Corbett 2015).

generado que la política falle. Por ello, el análisis caso a caso no depende solamente de la efectividad de la política en su implementación, sino a lo largo de su ciclo de política⁸.

1.2. El mecanismo causal de la falla de la política

El presente capítulo se centra en proveer una guía clara a la investigación, a través de la utilización del diseño de políticas como mecanismo causal. El mecanismo causal teorizado se sostiene ontológicamente en el realismo crítico⁹, tras una combinación de la ontología filosófica y científica (Fontaine 2015a). De forma general, el realismo permite identificar las fuerzas causales, es decir, las causas productivas no observables que quizá a simple vista no se habían considerado como posibles causas que permiten un resultado determinado, siendo estas fuerzas causales las encargadas de producir dichos resultados. Jackson (2016, 84) plantea una tipología que combina la ontología filosófica con la ontología científica, que permite a su vez obtener cuatro metodologías: neopositivista, analiticista, realismo crítico y reflexivista (2016, 41).

Tabla 1 1. Ontología filosófica y ontología científica

	La relación producida entre el investigador y el espacio que le rodea (el mundo).	
	Dualismo	Monismo
Ontología filosófica	<p>El investigador y el mundo son dos entes separados, que genera dos ramas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posiciones empíricas y teóricas. • Mente – mundo, independientes. 	<p>Tanto el investigador como el mundo son uno solo. El mundo es uno solo y lo que afecta al uno, también al otro. Forman parte de un solo conjunto (relación mente-mundo no privilegia las ideas sobre el mundo).</p>
	<p>Se trata del conocimiento que tiene el investigador sobre aquello que observa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento por aquello que puede experimentarse y observarse empíricamente. • Conocimiento de aquello que no es observable. 	

⁸ En función al tiempo de duración para el que está pensada.

⁹ El realismo crítico se deriva de las posturas: ontológica, transaccional y dualista.

Ontología científica	Transfactual	Fenomenalista
	Trasciende lo observable para poder comprender los procesos que generan los acontecimientos	No puede trascender lo experimentado.

Fuente: Elaborado por la autora con base en Jackson (2016; 40-84).

A partir de esta información, surgen cuatro metodologías que permite la generación de preguntas teóricas e índole ontológico, epistemológico y teórico (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). Aquí se encuentra el realismo crítico, cuya combinación de la ontología filosófica y científica permite generar una teoría de alcance medio para su validación o perfeccionamiento.

Tabla 1 2. Metodologías y tipología de ontologías

ONTOLOGÍA CIENTÍFICA			
ONTOLOGÍA FILOSÓFICA		Transfactual	Fenomenalista
	Monista	Reflexivista: La teoría crítica se pone a prueba.	Analiticista: Comprobación de estudios empíricos a través de teorías de tipos ideales.
	Dualista	Realismo crítico: Validación o perfeccionamiento de teorías de alcance medio.	Neopositivista: Teorías de tipo leyes, procedimiento de falsación.

Fuente: Elaborado por la autora con base en Jackson (2016, 41).

A diferencia de otros mecanismos de investigación, el realismo crítico en este caso busca encontrar relaciones causales mediante un análisis transfactual. Por ello, mediante esta metodología se da paso a la obtención de datos empíricos que no son observables pero que permiten explicar la existencia de la relación causal (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). Para encontrar estos datos, se hace uso de un estudio de casos de N pequeña y casos típicos de estudios profundos. Desde el transfactualismo se puede explicar la creación de conocimiento a través de las experiencias "*las propiedades causales generativas más profundas que dan lugar a esas experiencias (...) es lo que permite ir más allá de las correlaciones y empezar a hablar de poderes causales*" (Jackson 2016, 86); de esta manera,

dentro de la investigación se abarcan casos reales en términos de políticas de subsidios a hidrocarburos, orientados a países exportadores de petróleo en ALC, que permitan identificar que existe justamente una serie de factores que determinan el fracaso de la política de eliminación de subsidios, o a su vez, si se puede identificar el mecanismo causal que determina dicho fracaso.

Como se mencionó, el transfactualismo es una buena herramienta para identificar aquellas fuerzas causales que no necesariamente son visibles. Esto quiere decir que pueden ser temas no evidenciables con facilidad porque recaen en elementos de la propia política que no van a ser necesariamente estudiados si no se desglosan ciertos elementos. Los elementos que no son necesariamente observables, al ser carentes de análisis directo, llegan a producir falsificaciones, por lo que Jackson (2016), identifica el transfactualismo, señalando que esta es una manera de llegar a tener un análisis más profundo del tema. Jackson trata a este tipo de situaciones como "*detectables e indetectables*¹⁰", teniendo como contraposición del mismo al fenomenalismo, donde se apega más al súper empirismo. Así que básicamente la operatividad de esta lógica se encuentra por un lado en la obtención de observaciones empíricas, la observación de situaciones similares que ayuden a comprender o sustentar dichas observaciones empíricas (Jackson 2016, 76). En conclusión, los elementos no observables ayudan a la generación de patrones contingentes que no necesariamente van a poder ser determinables; sin embargo, el realismo crítico, a través de la selección de casos, permitirá generar una teoría de rango medio mediante un previo análisis de elementos que son observables y constituyen huellas de la acción de fuerzas no observables y de esta manera, producen modelos predictivos (Fontaine 2020b).

1.3. Lógica de causalidad y explicación causal

Del realismo surge la necesidad de entender la lógica de causalidad para darle sentido al hecho de buscar casos y/o analizarlos a partir de condiciones necesarias y/o suficientes que se transformen en afirmaciones necesarias y/o suficientes. La lógica de la causalidad vista desde el realismo trabaja a través de la explicación orientada a casos; por tanto, la metodología adoptada, va a tener por un lado una causa en términos de buscar una relación

¹⁰ Jackson determina que los detectables no observables son objetos que pueden ser percibidos indirectamente utilizando un equipo determinado, que permite despejar la perceptibilidad. (2016, 97).

existente entre dos entidades o eventos y una causalidad, que parte desde una hipótesis o teoría sobre una relación de causa-efecto (Peters y Fontaine 2020, 11). Por tanto, el análisis del fallo de una política implica a su vez indagar en las causas que generaron los problemas causantes del fallo. En resumen, conociendo mejor la causalidad, se entiende mejor el problema.

Tabla 1 3. Ontología filosófica y ontología científica

Tipo de modelo	Descripción
Causalidad desde la regularidad	Se construye desde la metodología del neo-positivismo, desde un enfoque dualista y una ontología fenomenalista. Generalmente utiliza variables orientadas en comparaciones grandes (N).
Causalidad desde la necesidad	<p>Se construye desde el realismo crítico (este va a ser el tipo de modelo usado en la presente investigación), que combina al dualismo con el transfactualismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Busca explicar las fuerzas causales que se despliegan de partes insuficientes pero necesarias de aquellas condiciones innecesarias pero suficientes, para producir teorías de rango medio. • Estudio del diseño institucional (explananda) y su estatus (explanans) en el diseño de políticas. • Comparación de N pequeña y <i>process traicing</i> para comprender el efecto del diseño de políticas.
Causalidad como contingencia histórica	<p>Se basa en la construcción de la metodología a través de combinaciones de variables donde se compara a un “n” medio y se utiliza métodos como QCA para su comprobación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realiza un examen contrafactual de casos • Estadística descriptiva y análisis de congruencia • Realiza interpretaciones de tipos ideales de cómo es el mundo
Causalidad como motivación	<p>Busca explicar que la causalidad surge de la propia motivación de los actores, por lo tanto son interpretaciones subjetivas que se basan en construcciones sociales y relaciones de poder.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de caso a profundidad • Comparación de “N” pequeña para explicar los resultados encontrados • Técnicas de etnografía, estadística descriptiva

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine et al. (2019)

La lógica de causalidad permite conocer el tipo de resultado que se busca, donde los datos hallados permiten generar probabilidades fundamentadas en las causas contrafactuales, en

las que básicamente se explica que un determinado elemento “X” permite obtener evidencia de casos analizados de forma cruzada para saber si existen similitudes entre sí. Con ello se obtiene un resultado “O” y se procede a evaluar qué tipo de resultado representa (Beach y Pedersen 2016, 24). Pero ¿qué importancia tiene esto en la investigación? Pues esto permite probar la existencia de una teoría y entender si hay elementos comunes que están produciendo resultados similares en diversos casos, donde tanto sus características como resultados van generando o no, una relación causal. Asimismo, permitirá entender si el tipo de resultado ha sido distinto al esperado, pese a que las causas eran similares entre los casos. Este tipo de aspectos son profundizados dentro del capítulo 2, donde además del análisis de congruencia, se hace un análisis a fondo los casos presentados.

1.3.1. El neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas públicas

El neoinstitucionalismo permite entender de una mejor forma la funcionalidad de las instituciones, ya que las mira como variables independientes (Fontaine 2015a). De esta forma, las instituciones pasan a tener un rol trascendental en la sociedad y permiten al investigador el identificar cómo estas aportan dentro de la conformación y análisis de las políticas públicas. Peters (2016) señala por ejemplo que uno de los roles fundamentales que tienen las instituciones en este sentido es permitir la existencia de la previsibilidad, entonces de esta manera, es mucho más sencillo para el investigador realizar análisis inductivos que más o menos le guíen hacia el posible resultado que puede generar una política determinada, y tratar de ver así si esta va a ser exitosa. El neo-institucionalismo, además jugará un rol importante en términos de política comparada, pues nuevamente, donde ya se han tenido casos con condiciones institucionales similares, probablemente se pueda esperar un resultado con similares características.

Córdova (2017) mira a este nuevo institucionalismo como la manera de introducir a instituciones informales – ya no solo instituciones tradicionales como las de gobierno – donde existen elementos en su estructura que se enfoca en otras cosas, como, por ejemplo, la manera de comportamiento de los actores. Al ser instituciones cambiantes, estas pueden adaptarse a las condiciones requeridas por los actores y pueden responder rápidamente a sus necesidades. De esta manera, se puede visualizar que las instituciones tienen una relación directa con la sociedad, donde los resultados que se proyectan tienen una razón de

ser, por lo que permiten explicar las decisiones provenientes de la política (March y Olsen, 1983).

Hall y Taylor (1996) dividen en tres grandes ramas al neo-institucionalismo: *i) histórico, ii) elección racional, iii) sociológico*. El primer tipo abre un nuevo camino hacia cómo entender el rol del Estado desde los procesos sociales (Fontaine 2015a), puesto que las instituciones son vistas como normas formales o informales que se desarrollan a través de una organización estructurada, es decir, a través de la política. Lo interesante de esto es que las instituciones son de tal importancia, que se asegura que las instituciones se desarrollan en procesos históricos que condicionan las políticas del presente. Pondrá un gran interés sobre todo en los resultados que se produzcan gracias a esta interacción entre las instituciones y actores (nivel micro) (Fontaine 2015a). Este tipo de estudios requiere una metodología donde se pueda realizar un estudio de casos pequeño (comparación de N pequeña) y *process tracing* (Pierson y Skocpol, 2008); pero no se puede dejar de lado que dentro de sus observaciones no pone mucha atención a las cadenas causales que permiten comprender la conducta de los actores individuales.

Por otra parte, el neo-institucionalismo visto desde la elección racional se basa en explicar que los actores son agentes racionales que buscan maximizar sus preferencias. Estas preferencias muchas veces se encuentran fuera de las instituciones y parte de la racionalidad, en donde quien termina siendo el beneficiario de la política, busca simplemente maximizar sus beneficios (Hall y Taylor 1996). Las instituciones van a producir un resultado determinado según los intereses y el beneficio que produzcan a los actores, entonces cualquier cambio que se produzca en la política se puede entender en referencia a las necesidades de los actores, que apuntan hacia un determinado lugar. Aquí hay un enfoque de problemas de acción colectiva, el uso de datos cuantitativos y experimentos en laboratorio; pero se dejan por fuera factores como temas culturales que terminan generalizando muchísimo a los resultados y se torna difícil el explicar su relación con las instituciones.

Finalmente, el neo-institucionalismo sociológico ayuda a compensar aquellas falencias que deja justamente la elección racional, pues aquí analiza tanto las creencias como los valores de los actores desde el ámbito cultural (Fontaine 2015a). En pocas palabras, lo que

se explica desde este enfoque es que las políticas públicas son el resultado de estos procesos institucionales, de las interacciones y de los efectos del cambio. El sociológico, por ejemplo, asume que la conducta de los actores se explica por una lógica de lo apropiado, orientada al cumplimiento de normas y expectativas. Entonces, se puede entender que mientras más se cambie el diseño institucional de una política, va a darse un resultado distinto.

1.4. El diseño de políticas como marco analítico

Desde el diseño de la política se puede realizar un estudio completo del proceso de una política pública. El presente documento busca, por ejemplo, determinar cómo las políticas de eliminación de subsidios tienden a fallar tras su aplicación por factores determinados que serán desarrollados a lo largo de la investigación y que, a su vez, dichos elementos pueden servir a futuro para la construcción de mejores políticas que garanticen el cumplir con sus objetivos (Howlett y Mukherjee 2018. 3). Ligado a ello, es importante mencionar algunos límites están presentes en la construcción de una política y que afectan su resultado, como el acceso a la información o el conocimiento con el que se cuenta desde la formulación de la política (Schön 1988). Por todo lo mencionado, las políticas no deben ser vistas como algo sistemático o secuencial, sino por el contrario, como un sistema abierto que permite corregir cualquier tipo de falla en el transcurso de su ciclo.

Para Peters y Fontaine (2020), el diseño de políticas involucra a los humanos como una parte central de sus valores y dentro de sus componentes se encuentran: la causalidad, los instrumentos, los valores y las estructuras de implementación. Este es un mecanismo innovador que explica objetivamente el papel de las políticas a través del diseño - aunque pueda sonar redundante - de una manera en la que el investigador pueda delimitar si existe una relación real entre las posibles causas y el problema que ha sido identificado. A través de este tipo de mecanismos, se puede utilizar un sistema de instrumentos para dar veracidad a la investigación y finalmente determinar si se alcanza o no el resultado¹¹. *“La intención detrás de concebir el diseño de políticas como un marco analítico es proporcionar a los*

¹¹ Esto hace referencia a responder si la hipótesis fue suficiente para convertirse en una teoría.

académicos y profesionales alguna orientación para comprender los problemas de política que se deben tratar e idear las soluciones precisas de los mismos”¹²(Peters 2018, 48).

Una ventaja del uso de este mecanismo es que se vuelve muy completo, ya que integra en una lógica no secuencial: agenda, formulación, implementación y evaluación. De esta manera, es uno de los mecanismos más precisos para tener una visión global y conjunta de todo el proceso y luego poder determinar si todas las actividades han llegado a ser cumplidas con éxito o no. Para lograr este resultado en la investigación, se utiliza un análisis comparado de políticas locales e internacionales mediante el *Comparative Policy Analysis (CPA)* que da justamente aquella visión a profundidad sobre el funcionamiento de la política y cómo ha resultado en otros Estados. La metodología de casos comparados es de naturaleza multimetódica, ya que combina tanto temas de análisis cuantitativo como cualitativo, para otorgar peso a la investigación planteada (Peters y Fontaine 2020).

El marco analítico del diseño de la política toma a las instituciones como una arista fundamental para potencializar a las políticas públicas en función a las decisiones que se toman en torno a ellas. Peters (2019) habla de la toma de decisiones que vuelve más eficientes a las políticas tras la identificación de las necesidades de los actores y que permitan la generación de políticas que sí funcionen. Por tanto, que una política llegue a ser exitosa nace desde antes de su implementación.

De esta forma, se puede decir que la política se forma a través de este conjunto de entornos, procesos, objetivos, etc., (Linder y Peters 1987) que puede pueden afectar su éxito debido a factores propios del lugar, como en el caso temas de problemáticas intrínsecas tales como brechas de desigualdad o la pobreza, que repercuten muchas veces en resultado esperado (Peter 2019). Como ya se abordó previamente, el diseño de la política recae en un mecanismo que examina la *causalidad* (causas que se encuentran vinculadas al problema que se ha evidenciado y el que se busca resolver a través de la generación de la política), *instrumentos* (las posibles soluciones que pueden identificarse), *evaluación* (permite analizar lo realizado) y la *intervención* (es decir, la implementación en sí de la política) (Peters 2018b).

¹² Consideremos que un marco estudiado por Peters y Fontaine (2020) es un modelo no formal y no una teoría explicativa.

1.5.La operacionalización del marco analítico

Peters (2018b) prevé que a través de la operacionaliza marco analítico del diseño políticas, el gobierno puede tener objetivos claros frente a qué es lo que quiere hacer. Para ello, Christopher Hood (1983) establece una taxonomía de recursos gubernamentales básicos al que denomina N.A.T.O, en el que examina: i) *la nodalidad*, ii) *autoridad*, iii) *tesoro* y, iv) *organización*. El análisis de instrumentos sirve para poder obtener la mayor cantidad de información posible sobre la política y tener un escenario claro de cómo se encuentra estructurada, pero a su vez poder conocer su posible éxito o falla. Para Fontaine, Caviedes y Narváez (2020) los instrumentos tendrán que formar la condición INUS para que pueda validarse la existencia de la política. Todo esto se retomará más adelante al momento de analizar el diseño del test de la política.

Por otro lado, es necesario definir cómo se realizará el estudio del mecanismo causal. Esto se consigue a través del uso de *process tracing* o rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2013), cuya finalidad es justamente probar la hipótesis planteada que se basa en los supuestos teóricos para el análisis de la política. Desde la presente investigación se busca conocer el rol que juegan los subsidios a los hidrocarburos; por lo que se analiza de por medio los factores exógenos, la capacidad del gobierno, las instituciones y actores que permiten o no este cambio. De esta forma, se define el mecanismo causal de la siguiente forma:

Tabla 1 4. Modelo de mecanismo causal

Entidad	Descripción
Detonante (D)	Permite el establecimiento de la agenda
Adopción de nuevos medios de política (A)	Formulación
Adaptación de reglas existentes (B)	Cambios institucionales que han surgido desde la implementación
Interacciones políticas (C)	Conflictos visualizados a partir de la implementación
Resultado (O)	Resultado como problema

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine et al. (2017)

1.6.El mecanismo causal mediante el marco de diseño de políticas

Para el desarrollo de la investigación se realiza el uso tanto de *process tracing* como QCA, donde se puede evidenciar una serie de métodos orientados a casos. Justamente la aplicación del QCA va a permitir que se encuentren patrones de causalidad en los casos presentados y de esta forma, permitiendo que se entienda el mecanismo causal. El desarrollo de la investigación se ha centrado en el protocolo propuesto por Fontaine (2020a) que consta de los siguientes puntos:

1. ***Teorización del mecanismo causal:*** permite encontrar tanto al detonante como al resultado y entender qué tipo de entidades o de actividades forman parte del mecanismo causal. Se quiere formular una teoría consistente de la relación causal que se plasma en un mecanismo causal. Para que esto pueda ser posible, la teorización solamente debe incluir aquella información que resulte causalmente relevante y que cualquier tipo de concepto que surja pueda ser expuesto en función a la causa de necesidad y/o suficiencia.

Asimismo, al conocer las entidades hay una lógica de concatenación entre ellas, que deja entender cómo una es causal de la otra y a través de la transmisión de fuerza causal. La teorización debe mostrarse necesaria y/o suficiente para conocer si esta condición requiere su presencia o ausencia. Aquí el detonante también debe ser seleccionado como un factor que sea causalmente relevante para que entonces el resultado pueda visualizarse como un producto de que se cumplan estas condiciones para que se produzca su existencia. Dado este caso, las entidades deben ser claras para que no resulten contradictorias, pues caso contrario, no podría siquiera llegar a tenerse el resultado.

2. ***Diseño de las pruebas:*** una vez que se haya realizado la teorización, el diseño de test empírico permitirá obtener las observaciones empíricas esperadas y poder generar predicciones. Estas observaciones se producen a través de la hipótesis y el detonante. Se realiza por ende un análisis desde los instrumentos de Hood (1983). Es necesario que en este punto se elijan los atributos relevantes para proporcionar una mejor idea de qué es aquello que se debe considerar como causalmente relevante.

3. **Selección de casos:** Aquí es el momento para realizar el análisis de QCA para conocer la necesidad de conocer la presencia de detonante y resultado en cada caso de la población y suficiencia en cada caso. De esta forma, se busca identificar patrones en los casos comparados, que no solamente ayuden a reforzar la investigación, sino que evidencien si se tiene el mismo mecanismo causal. De aquí pueden resultar casos típicos, que serán el tipo de caso que se utilice para probar la causalidad de la hipótesis planteada.
4. **Análisis de congruencia:** Este análisis va a ser la base para confirmar si realmente hay un proceso causal entre la necesidad de eliminar la política de subsidios a hidrocarburos y el fallo de esta política (el análisis de congruencia provee una prueba de plausibilidad de la relación causal entre detonante (puesta en agenda de la eliminación) y resultado (falla en la eliminación)).
5. **Estudio de casos a profundidad:** Finalmente las observaciones empíricas esperadas van a ser transformadas en reales evidencias desde las que se puede probar la hipótesis.

1.6.1. La teorización del mecanismo causal

Los procesos políticos pueden darse en varios niveles de cambio de política pública, un cambio de segundo orden se observa en la hipótesis propuesta en el mecanismo causal (Hall 1993). Desde la puesta en agenda, el gobierno busca sentar el hecho de la eliminación de subsidios (**D**) teniendo en cuenta el valor político y económico que representa esta decisión en el país, aunque no necesariamente entendiendo su magnitud. De esta forma, el gobierno formula una política para la eliminación de subsidios (**A**) y la adapta al sistema a través de la coordinación de los entes gubernamentales (**B**). Entonces, el gobierno tendrá que afrontar la reacción de los actores sociales que han sido excluidos de la formulación para la eliminación de la política, donde se evidencia que esta ha sido una decisión tomada de forma vertical (**C**), lo que finalmente conducirá a la falla en la eliminación de los subsidios y el restablecimiento de las condiciones previas a su eliminación (**R**).

Tabla 1 5. La teorización del mecanismo causal

	Agenda (T)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (O)
--	------------	-------------	-------------	-------------	---------------

Teorización		(Formulación)	(Coordinación intersectorial)	(Interacciones políticas)	
Operacionalización	Se adoptan nuevos objetivos de la política	Se utilizan nuevos medios de la política (Formulación)	Se adaptan a las reglas que existan (implementación)	Se calibran los instrumentos de la política (manejo del conflicto)	Resultado de la política (se produce un cambio)
Hipótesis principal	El gobierno adopta el objetivo de eliminar los subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (HT)	El gobierno formula una política para la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos, como la gasolina (HA)	El gobierno adapta la coordinación interinstitucional a la nueva política de eliminación de subsidios a los combustibles (HB)	El gobierno enfrenta verticalmente la oposición de los actores sociales a la eliminación de los subsidios a los combustibles (HC)	Se produce una falla en la eliminación de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (HO)
Hipótesis alternativa	El gobierno no adopta el objetivo de eliminar los subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (¬HT)	El gobierno no formula una política para la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos, como la gasolina (¬HA)	El gobierno no adapta la coordinación interinstitucional a la nueva política de eliminación de subsidios a los combustibles (¬HB)	El gobierno no enfrenta verticalmente la oposición de los actores sociales a la eliminación de los subsidios a los combustibles (¬HC)	No se produce una falla en la eliminación de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (¬HO)

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine et al. 2020.

Los instrumentos permiten entender a la política en el marco del tiempo y realizar observaciones empíricas esperadas que expliquen el mecanismo causal (Fontaine 2017). Como ya se había mencionado previamente, se utiliza el modelo propuesto por Christopher Hood (1983), es decir el modelo de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO). La nodalidad permite conocer la información palpable que se tiene hasta entonces, es decir, la recopilación de información sobre la política, que se tenga hasta el momento o aquella información que se conozca y que ayude a entender lo que se ha venido haciendo. En pocas palabras, es una suerte de poner datos. Por otra parte, desde la autoridad se busca todo tipo

de regulación que haga posible o haya hecho posible la implementación de la información, como por ejemplo que esto se torne en ley a través de la generación de normativa, decretos, entre otros. El tesoro, por su parte, no es más que la destinación de recursos que vienen por parte del gobierno, donde se ha destinado los mismos a la gestión de la política. Finalmente, la organización refleja el comportamiento que han tenido las diversas instituciones estatales frente a la aplicación de la política; es decir, como han interactuado entre sí.

Fontaine (2017) señala que en este aspecto lo importante es la existencia de una condición necesaria para garantizar la eficiencia de la política, más allá de los insumos que esta presenta. Los instrumentos pueden entonces ser utilizados para la generación de pruebas de aro (Collier 2011), así como ayudar a generar un criterio referente a la aceptación o no de la hipótesis, aunque, por supuesto, por sí solas no van a ser suficientes para demostrar su efectividad. No se descarta por lo tanto la existencia de una alta probabilidad de tener evidencia que permita aceptar la hipótesis principal, pero esto no descarta que también el instrumento muestre información que recoja los elementos que comprueben la hipótesis alternativa.

Tabla 1 6. Observaciones empíricas esperadas

Teorización	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
Hipótesis principal	El gobierno adopta el objetivo de eliminar los subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (HT)	El gobierno formula una política para la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos, como la gasolina (HA)	El gobierno adapta la coordinación interinstitucional a la nueva política de eliminación de subsidios a los combustibles (HB)	El gobierno enfrenta verticalmente la oposición de los actores sociales a la eliminación de los subsidios a los combustibles (HC)	Se produce una falla en la eliminación de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina (HO)
Nodalidad	El gobierno incorpora la eliminación de subsidios a los combustibles en su planificación nacional y difunde los altos costos que representan los subsidios a hidrocarburos	El gobierno establece el objetivo de eliminar los subsidios en su planificación sectorial y establece un mecanismo de reporte de subsidios para evidenciar la transparencia energética.	El gobierno transparenta coordina la eliminación de políticas de subsidios a través de medidas para combatir el cambio climático.	El gobierno atribuye intenciones políticas a las críticas contra la política, ignorando el impacto social de la política. Uso de la deslegitimación de actores que protestan, como respuesta	El gobierno comunica la decisión de reestablecer el régimen de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina.
	El gobierno reconoce legalmente la conveniencia de	El gobierno establece jurídicamente la eliminación de los	El gobierno legitima la decisión de la eliminación de	El gobierno amenaza con procedimientos	El gobierno deroga los decretos de

Autoridad	eliminar los subsidios (exposición de motivos; considerandos normativos) y enfatiza la necesidad de regularizar la materia energética	subsidios, sin mecanismos progresivos.	subsidios para reducir o racionalizar el gasto público.	judiciales contra manifestantes y declara emergencia para repeler las protestas.	eliminación de subsidios.
Tesoro	El gobierno proclama la necesidad de asignar los fondos destinados a subsidios a otras áreas del Estado.	El gobierno reduce el gasto público en subsidio a hidrocarburos, como la gasolina.	El gobierno busca mecanismos de ajuste en gasto público que justifiquen la eliminación de los subsidios.	El gobierno no proyecta correctamente las medidas compensatorias de gasto público.	El gobierno mantiene recursos públicos para cubrir el costo de los subsidios y evalúa el costo de dicho restablecimiento
Organización	El gobierno proclama la necesidad de reformar los entes reguladores del ejecutivo.	El gobierno aplica una reestructuración organizacional desde el Ejecutivo	El gobierno genera un fortalecimiento en el sector energético desde la coordinación interinstitucional, justificando la eliminación de los subsidios y fomentando cambios a la matriz productiva.	El gobierno excluye a actores sociales en la eliminación de la política de subsidios.	El gobierno genera un mecanismo para solventar la crisis.

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine et al. (2020)

1.7. Metodología

Con la información anterior, se pudo comprender que mediante lo propuestos por Peters (2018b) y en función al marco analítico de diseño de políticas realista propuesto por Fontaine et al. (2020), se utiliza un mecanismo causal que permite comprender los elementos que inciden en la falla de la eliminación de la política de subsidios a hidrocarburos. Para ello, dentro del capítulo 3 se abordará el uso de la lógica bayesiana como método de evaluación de las evidencias presentadas en el caso seleccionado para el estudio.

1.7.1. Protocolo de investigación

Fontaine (2020b) propone un protocolo de investigación que parte del enfoque realista de diseño de políticas, que se divide de la siguiente forma: a) *teorización*, b) *diseño del test empírico*, c) *selección de casos*, d) *análisis de congruencia*, e) *estudio de caso a profundidad*. Partiendo de la teorización se genera una construcción de teoría o reformulación de la misma, aquí se analiza el detonante (D), resultado (R) y el mecanismo

causal, así como la hipótesis principal y alterna. En segundo lugar, se realizan pruebas de aro a través de los diseños de test empíricos, donde se utilizan los instrumentos de política y la formalización bayesiana. En tercer lugar se da paso a la selección de casos para determinar cuál de ellos son típicos, desviados, irrelevantes o inconsistentes. Mediante el QCA se busca la homogeneidad causal de los casos presentados y a su vez para determinar su consistencia. Como cuarto paso se realiza un análisis de congruencia donde se realiza un análisis cruzado de los casos, con el que se confirma o se rechaza el propósito de los casos que han quedado como típicos o desviados. Con ello se hace una revisión e interpretación de los casos según los resultados obtenidos. Finalmente, como quinto paso, está el estudio de caso a profundidad, donde se implementa el process tracing, aquí se analiza si el resultado de las evidencias encontradas para el estudio de caso ha terminado siendo positivas o negativas. Con esta información se procede a las respectivas interpretaciones, discusiones y conclusiones.

1.7.2. Reconstrucción de procesos

El estudio concreto del mecanismo causal en la investigación de un caso puntal va a ser posible mediante el uso del process tracing. Básicamente lo que busca lograr el process tracing es determinar si existen causales que sean conexas entre sí y cuyo resultado derive en que X causa Y. El process tracing es un método que permite la evaluación de la hipótesis en función a aquellas causas que han generado un resultado específico dentro de un caso particular. Justamente los tests asociados a este método ayudan a establecer qué elementos son aquellos que se produjeron un evento específico (Mahoney 2012. 2).

La importancia de tener un detonante es poder visibilizar aquella actividad o hecho puntal que, al ser activado, produce que las partes del mecanismo causal – también conocido como entidad – produzcan un resultado. Se podrá observar más adelante que autores como Beach y Pedersen (2013) hablan sobre estas entidades que conforman el mecanismo causal y las definen como compuestas. De esta manera, si una de estas entidades falla o no actúa en conjunto con el resto de las entidades, el mecanismo va a ser insuficiente para producir un resultado. También se concibe a estas entidades como deterministas, ya que se requiere causas no solamente necesarias, sino suficientes. Entonces, se entiende que una condición se torna necesaria cuando a falta de esta, no se puede producir Y, así persistan otras

condiciones que sean explicativas. En cambio, si el resultado se produce solo con la presencia de la condición X, entonces esta condición es suficiente.

Asimismo, el process tracing permite al investigador optar ya sea por el testeo de una teoría ya existente (*Theory Testing*), que se basa en probar una teoría que ya ha sido probada en otros casos y ahora se busca demostrar cómo esta también se vuelve aplicable para la hipótesis planteada. La siguiente es una construcción de una teoría (*Theory Building*), en cuyo caso no se ha planteado previamente esta teoría pero el investigador basado en su hipótesis, busca demostrar que con base en la consistencia de varios casos donde se han producido hechos similares con resultados similares ha conducido a generar una nueva teoría. Y finalmente la explicación de un resultado (*Explaining Outcome*), que esencialmente demuestra un resultado único. Para los fines de esta investigación se parte de una teoría, es decir Theory Testing, que en este caso es el propio diseño de políticas.

1.7.3. Formalización bayesiana

La lógica bayesiana va a permitir validar o no la confianza en torno a la información que se ha recolectado (Fontaine et al 2020. 56). Esta lógica se apoya en una serie de procedimientos estadísticos y matemáticos que permiten estandarizar a la narrativa hallada. Esta lógica bayesiana versa en diferentes probabilidades y estima la frecuencia con la que se puede producir un suceso determinado, mientras que desde la parte estadística se asegura el grado de confianza en función a la hipótesis expuesta. En resumen, el valor probatorio puede ser calculado a través del teorema de Bayes y con ello, calcular a su vez, el nivel de confianza que representa la evidencia identificada. Todos estos elementos permiten dar certeza a la investigación.

El primer paso para esto es identificar con qué tipo de predicciones se cuenta para tratar de corroborar si estas son o no son ciertas. Con esto se puede conocer las limitaciones propias con las que cuenta la investigación y sus recursos disponibles. Posterior a esto, será necesario realizar una evaluación del contenido de las observaciones con las que se cuenta o investigadas. Es necesario identificar a lo largo de todo el proceso, si las pruebas utilizadas son las adecuadas para lograr el objetivo y caso contrario, es la oportunidad de cambiarlas, descartarlas o corregirlas. A lo largo del proceso, se trabaja con la hipótesis (*h*),

la evidencia (e), la hipótesis alternativa ($\neg h$) y la ausencia de evidencia ($\neg e$). La fórmula de la confianza es calculada de la siguiente manera:

Tras prueba positiva: $p(h/e) = p(h) p(e/h) / p(h) p(e/h) + p(\neg h) p(e/\neg h)$

Tras prueba negativa: $p(h/\neg e) = p(h) p(\neg e/h) / p(h) p(\neg e/h) + p(\neg h) p(\neg e/\neg h)$

1.7.4. Test empíricos

El process tracing va a llevar consigo elementos sustanciales como la necesidad de contar con una explicación analítica que permite justamente que la información hallada pueda transformarse en una explicación causal basada en la teoría. Asimismo, el process tracing utiliza la hipótesis causal que no necesariamente tiene variables teóricas, sino que se basa en el determinismo. Será fundamental el uso detallado de la narrativa que no parte desde lo teórico, será el primer paso para poder establecer aquellas causas del estudio. El process tracing evidenciará la necesidad de aplicar una serie de pruebas que permitan comprobar la causalidad y a su vez aumentar el nivel de confianza (Bennett 2006. 341).

La importancia de tener una amplia cantidad de pruebas no es en sí la cantidad de hallazgos logrados, sino su pertinencia dentro de la investigación y la probabilidad de su existencia, para lograr la comprobación de la teoría; por lo que se evalúa la existencia o no del mecanismo causal. Es por ello, que las observaciones encontradas requieren ser evaluadas en función en determinar su validez a través del análisis empírico de los tests. Entonces, se puede identificar dos de tests que van a permitir la comprobación de las evidencias encontradas, en función de su 1) certeza y 2) exclusividad (Beach y Pedersen 2013. 102). Con ello también se debe tener presente que al realizarse un estudio de fenómenos sociales a lo largo de la presente investigación, no se va a poder contar con el 100% de certeza o exclusividad.

Los tipos ideales con los que cuenta la certeza y exclusividad son los determinados a continuación:

Tabla 1 7. Análisis de causalidad referente a tipos de test empíricos

Necesario Permite establecer una causalidad	Suficiente para que exista una causalidad	
	SI	NO

SI	DOBLEMENTE DECISIVO	ARO DE FUEGO
	Si se pasa la prueba, se confirma la hipótesis. Falla: la hipótesis queda eliminada si se falla.	La hipótesis es relevante si pasa la prueba, pero esto no significa que queda confirmada Falla: La hipótesis queda eliminada si esta falla
NO	PISTOLA HUMEANTE	PAJA EN EL VIENTO
	Si logra pasar la prueba, se confirma la hipótesis Falla: No se elimina la hipótesis en caso de que esta falle.	La hipótesis es relevante pero no es suficiente para que pueda ser confirmada. Falla: no se elimina a la hipótesis, pero se evidencia que puede no ser tan relevante

Fuente: Elaborado por la autora con base en Benett, 2006.

El test de aro en este caso, permite tener una evidencia certera, aunque no única. Si la prueba falla se descalifica la explicación. La hipótesis no quedará comprobada con el solo paso de la prueba de aro, pero si permitirá tener un criterio necesario en la comprobación de la misma, pese a no ser suficiente. Autores como Beach y Pedersen (2013) señalan los aspectos positivos de este tipo de pruebas, ya que permiten aumentar la resistencia de la prueba e implementarla de forma grupal. En la presente investigación, los instrumentos son tratados como pruebas de aro debido a los efectos positivos que permite su combinación en cuanto a la mejora de confianza. Dentro de este proceso se trabajó de manera mayoritaria con fuentes primarias en cuanto a normativa, prensa, entre otros., y fuentes secundarias como archivos académicos como *papers* e investigaciones. Para ello se contó con un levantamiento de la información, procesamiento e interpretación de lo hallado, para trasladarlo a las evidencias que permitan la comprobación de la hipótesis, según lo dispuesto en la teorización.

Capítulo 2. Selección de casos que respalden la hipótesis planteada

El capítulo previo permitió tener claridad en cuanto a la alineación ontológica, metodológica y teórica; permitiendo tener una línea más clara y definida de a dónde se busca llevar la investigación. Tras haber realizado una evaluación del mecanismo causal teorizado, en este capítulo se busca comprender la causa que ha generado como resultado una falla en la política de eliminación de subsidios, para lo cuál se ha realizado una selección de casos donde se pueda identificar estos factores como causalmente operativos (Beach y Pedersen 2019, 23). Se ha seleccionado una serie de casos similares, que al ser parte del diseño de investigación, permite la comparación de casos cruzados para la reconstrucción de procesos (*process tracing*).

El realizar una selección de casos permite que la investigación adquiera mayor peso y credibilidad, pues busca en primer lugar la aplicación de casos similares en donde se puedan identificar factores comunes que incluyan variables estructurales y contextuales. Esto permite además una selección reducida de casos para analizar y evitar que el caso de estudio seleccionado más adelante sea una suerte de selección al azar sin una justa justificación (Fontaine et al. 2020). Esta selección del caso de estudio se puede realizar a través de la aplicación de un previo análisis cualitativo comparado (QCA) y a su vez, el análisis de *process tracing* antes citado. El QCA por su parte, dotará la explicación pertinente que permite llegar a un resultado que se determina como suficiente, sabiendo que la ausencia de “X” no implica una ausencia de “Y”, en el que a este resultado “Y” es posible alcanzarlo a través de varios mecanismos (Rihoux 2016, 338). Por tanto, las secciones venideras presentan la construcción de una tabla QCA y una tipología de casos (Schneider y Rohlfing, 2013) para la selección del caso de estudio. El grupo de casos seleccionados para la evaluación de los mismos se explica a partir de la sección 2.1., en la que se desarrollan los criterios de selección y su delimitación.

2.1. Operacionalización de los casos

2.1.1. Análisis de la causa

Esta sección va a permitir comprender las razones que han llevado a la política de eliminación de subsidios, a fallar. Autores como Brady (2008) mencionan que puede resultar complejo el que se logre establecer justamente una causalidad cuando no se posee

la capacidad de manipular las causas; por ende, es necesario establecer de manera minuciosa los indicadores que permitan una selección correcta de casos y puedan servir de apoyo en la comprobación de la hipótesis planteada. Este proceso de selección es prioritario en la parte investigativa justamente por su permisibilidad en la comprobación de la teoría. Como se ha mencionado con antelación, el presente análisis muestra si la ocurrencia de un determinado factor está ligado a un determinado resultado y comprobar que, a ausencia de ese factor, no se podría dar el resultado; infiriendo que el factor es la causa de que exista el resultado (Beach y Pedersen 2016, 29). De tal manera, la investigación basada en casos va a ayudar a determinar la relación entre la causa y el resultado en función al análisis individual de casos que doten evidencia de relaciones causales.

La búsqueda de casos se basa en aquellos que tengan de por medio causas suficientes y necesarias que permitan probar la existencia una causalidad (en Mahoney 2008; Beach y Pedersen 2016), ya que de no encontrarse ninguna, no habrá una relación de relevancia de los casos estudiados y tampoco una base para la generación de una teoría. La correcta selección de casos tendrá mucho que ver con el propio análisis del estudio de las fallas que se producen en las teorías (Andersen, 2012). El primer factor a considerar para la selección de casos, teniendo en cuenta la pregunta de hipótesis que se pretende resolver, es enfocarse en aquellos países de ALC que son exportadores de petróleo; siendo esta una primera condición de homogeneidad causal de la población de casos. Posterior a ello, de los países seleccionados como exportadores, se hará una segunda selección donde solamente se elegirán a aquellos que hayan mantenido sus subsidios a hidrocarburos hasta al menos el año 2015. Este segundo criterio va a permitir conocer a su vez si alguno de estos países logró en un futuro la eliminación de subsidios.

Tabla 2 1. Selección preliminar de países para la operacionalización del detonante

País de ALC	País exportador de hidrocarburos (gas / petróleo) (Fuente: IOGPS 2018)	País que subsidia sus hidrocarburos (Fuente: OLADE 2015)	País de ALC	País exportador de hidrocarburos (gas / petróleo) (Fuente IOGPS 2018)	País que subsidia sus hidrocarburos (Fuente: OLADE 2015)
-------------	---	---	-------------	--	---

Antigua y Barbuda			Haiti		
Argentina	X	X	Honduras		
Barbados			Jamaica		
Bahamas			México	X	X
Belice			Nicaragua		
Bolivia		X	Panamá		
Brasil	X		Paraguay		
Colombia	X	X	Perú	X	
Costa Rica			República Dominicana		
Cuba	X		San Cristóbal y Nieves		
Chile	X		San Vicente y las Granadinas		
Dominica			Santa Lucía		
Ecuador	X	X	Surinam		
El Salvador		X	Trinidad y Tobago	X	X
Granada			Uruguay		
Guatemala	X		Venezuela	X	X
Guyana	X				

Fuente: Tabla elaborada por la autora

Partiendo de la operacionalización del detonante, se han seleccionado 4 criterios que van a permitir comprender la puesta en agenda por parte del gobierno en torno a la eliminación de subsidios energéticos.

- a) En primer lugar, *los subsidios energéticos enfocados en hidrocarburos como porcentaje del PIB*. Esto ayudará a entender la incidencia que tiene realmente el subsidio en el marco específico de la economía de dicho país. En pocas palabras, cuánto representa un subsidio en los datos macro de la cartera del Estado, para

entender si tiene una amplia o reducida magnitud en la económica fiscal del Estado.

- b) En segundo lugar, *los subsidios energéticos como porcentaje del presupuesto público*, para saber el nivel de gasto público que le representa gobierno el mantener este subsidio y comprender qué tan sostenible ha sido esto en el tiempo – o si sigue siendo algo rentable actualmente.
- c) En tercer lugar, *la variación de los subsidios energéticos como porcentaje del PIB*, lo que permite ver es si los subsidios siguen teniendo un alta / baja representación en las finanzas del estado a lo largo de los años e identificar qué países han logrado reducir los subsidios en el tiempo y a qué puede estar relacionado. Esto último permitirá analizar la existencia o no de una razón para este incremento o reducción en el Estado (por ejemplo, la firma de tratados internacionales, crisis económica, etc.).
- d) Finalmente, *los compromisos de política en materia de subsidios*, analizado desde la implementación de acuerdos internacionales – en este caso el Acuerdo de París en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Esto permite saber qué países realmente han aplicado este acuerdo a sus políticas de Estado y si esto se puede ver reflejado en sus políticas locales de gobierno.

Tabla 2 2. Selección de países e índices para la operacionalización del detonante

País	Subsidios energéticos como porcentaje del PIB	Subsidios energéticos como porcentaje del presupuesto público	Variación de subsidios energéticos como porcentaje del PIB	Compromisos de políticas en materia de subsidios (Acuerdo de París)
Argentina	-	-	-	-
Bolivia	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-
Colombia	-	-	-	-
Ecuador	-	-	-	-
México	-	-	-	-

Trinidad y Tobago	-	-	-	-
Venezuela	-	-	-	-

Fuente: Tabla elaborada por la autora

Las fuentes con las que se ha trabajado principalmente para la obtención certera de los datos que permitan la comprobación de la hipótesis, se basa en lo siguiente: la Agencia internacional de Energía (IEA), la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe y el Banco Mundial.

2.2. Resolviendo el detonante

El detonante con el que se da inicio a la investigación es “*El gobierno adopta el objetivo de eliminar los subsidios a los hidrocarburos como la gasolina*”. Justamente como se explicó en un inicio, el mantener un subsidio representa un alto costo para un gobierno, pues resta la posibilidad de depositar ese porcentaje de gasto en otras arras del Estado que requieran de dicha inversión. Más aún si no ha existido una evaluación constante a la política pública o un carente objetivo de por qué mantener la política a largo plazo; el subsidio puede representar si bien no un porcentaje plenamente representativo en el *Producto Interno Bruto* (PIB) de un Estado; sí un valor que puede ser mejor utilizado. Con base en lo dicho, lo primero a entender es que el valor del PIB varía en cada Estado y por ello el valor que representa el subsidio en el PIB de cada Estado deberá ser proporcional al mismo para saber si se trata de una cantidad de alta o poca representatividad.

Se estableció como punto de partida que el subsidio tenga una representación de al menos o mayor al 0,50% del PIB para que tenga significancia en la investigación. Se ha optado por este valor, la que dentro de los datos investigados, la amplia mayoría de Estados exportadores de petróleo y que manejan el tema de subsidios a hidrocarburos, han invertido al menos un valor similar en la distribución de sus recursos para lograr mantener los subsidios, lo que ha llamado la atención en la investigación y permite generar un patrón interesante que ha dado paso a que estos perduren en el tiempo. A su vez, puede ayudar a comprender que al menos este valor debería ser el utilizado por gobiernos que decidan

aplicar un sistema de subsidios similar, no con una finalidad de política pública, sino en torno a una medida mucho más apagada al populismo.

De esta misma base, podría surgir dudas adicionales; por ejemplo, si aquellos países que destinan menor cantidad del porcentaje de su PIB a subsidios han logrado controlarlos de mejor forma o no necesariamente son un problema en sus Estados. También podría preguntarse si lograr una reducción significativa a números menores al citado es señal de que se está acabando con el problema. En fin, son varias las preguntas que podrían surgir a partir de ello; sin embargo, esta investigación se centra en el porcentaje señalado en función al número de datos encontrados y cuya repetición de valores o valores similares en esta índole, puedan ayudar a determinar una tendencia. Con lo mencionado, los datos observados arrojan que solamente Colombia, Brasil y México no tienen un subsidio representativo que abarque una cantidad importante de su PIB, lo que de momento podría permitir evidenciar que el tema de los subsidios en estos Estados no representa necesariamente una problemática que afecte en gran magnitud a la cartera de Estado, a diferencia de lo que puede pasar en el resto de los países.

El siguiente paso es analizar la variación de los subsidios a hidrocarburos entre 2010 y 2020 y cómo estos han fluctuado en cuanto al valor que representan en el PIB de cada Estado. Como punto de referencia se seleccionó el año en el que los países listados firmaron el Acuerdo de París (2015) ya que esta firma ha sido el punto de partida para generar un compromiso con el *“objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible (...)”* (Acuerdo de París; Art. 2). La firma Acuerdo de París tiene como finalidad el poder reducir el impacto ambiental en el planeta y justamente es un paso trascendental para obligar a los países signatarios a dar este cambio importante del uso de energías tradicionales a renovables; eliminando, por ejemplo, el uso de materiales fósiles como los hidrocarburos – y por ende, reduciendo la cantidad de subsidios que se requieren para mantenerlos en la economía.

De esta forma, tomando como referencia la fecha en la que se firma el Acuerdo, se selecciona a aquellos países que sí lograron reducir el porcentaje de subsidios a lo largo de este periodo y que por tanto, se puede asociar la firma del Acuerdo con el cumplimiento del mismo. Dentro de este análisis, se puede observar que solamente Argentina y Brasil son los

únicos casos que no consiguen este objetivo y que por tal, no han hecho efectivo el compromiso pactado. La observación de los datos obtenidos también permite ver que en efecto se logró una reducción en el PIB de los Estados en función los valores destinados a subsidios, y que esta reducción puede estar asociada con la implementación de este Acuerdo y la propia Agenda 2030.

Como siguiente paso a seguir, se requiere que al menos se cumplan con los dos primeros indicadores para otorgar el valor de “1” en la codificación binaria; es decir, que el Estado refleje una variación en la cantidad de recursos destinados a subsidios a hidrocarburos en referencia a su PIB y que tras la firma del Acuerdo de Paris como fecha de partida, se haya identificado un alto porcentaje de subsidios representados en el PIB del Estado para entender si hubo o no hubo un cambio en la política de subsidios. De darse el caso, se puede pensar que esta reducción de la cantidad de subsidios representados en parte del valor del PIB, que podría pensarse más adelante si guarda relación con haber dado prioridad al uso de energías quizá alternativas, que han permitido reducir estos valores porcentuales en el PIB.

Tabla 2 3. Revisión del detonante

“El gobierno pone en agenda la formulación de la política”

PAÍSES	Subsidios energéticos como porcentaje del PIB (2020)		Variación de subsidios energéticos como porcentaje del PIB (2010-2020)		Subsidios energéticos como porcentaje del presupuesto público		Acuerdo de Paris (desde 2016)		Pertinencia T
	Valor (%)	CB	Valor (%)	CB	Valor (%)	CB	Año de implementación	CB	
Argentina	1,0%	1	1,3%	0	63,8%	1	2016	1	1
Bolivia	0,69%	1	-1,2%	1	-	0	2016	1	1
Brasil	-	0	-	0	57,0%	1	2016	1	0
Colombia	0,13%	0	-3,4%	1	58,1%	1	2018	1	0
Ecuador	0,70%	1	-17,2%	1	-	0	2017	1	1
México	0,20%	0	-87,3%	1	64,3%	1	2016	1	0
Trinidad y Tobago	1,49%	1	-3,9%	1	33,4%	1	2018	1	1

Venezuela	6,79%	1	-25,5%	1	-	0	2017	1	1
Fuente: AIEA		Fuente: AIEA		Fuente: Banco Mundial		Fuente: CEPAL			
*Que represente más del 0,5%		*Desde la aplicación del Acuerdo de París		* Más de un 30%		*A partir de 2016			

Fuente: Tabla elaborada por la autora

2.3.Resolviendo el resultado

A partir de lo visto en el detonante, se puede abordar el análisis de los detalles que empujan al resultado, que en este caso viene a ser justamente la falla de la política. En función a ello, se ha propuesto el análisis de cuánto representa el tamaño del subsidio para el PIB. La existencia per se dé un valor dentro del PIB que sea destinado a subvencionar un subsidio ya lo torna en objeto de análisis y dependerá mucho del tamaño del Estado como el tamaño de su PIB en general, para tornarlo a su vez en significativo para la investigación. En este mismo sentido, los datos arrojan que en cada país se sobrepasa al menos el 1% de tamaño de subsidio y por ende, se vuelve interesante entender por qué son valores amplios al compararlos. Por tanto, para fines de esta investigación y tener un rango más amplio de análisis de los datos encontrados, se toma como válidos aquellos casos que sean iguales o sobrepasen el 3% del tamaño del PIB.

Con ello lo que se busca principalmente entender es si pese a que se ha tratado de reducir la cantidad de subsidios, ha sido suficiente para incrementar el uso de energías limpias y reducir el uso de hidrocarburos y por tanto, que estos valores se vean reflejados en cuánto los Estados siguen destinando a los subsidios a hidrocarburos; básicamente si hay relación entre la implementación de mecanismos que induzcan a la reducción y un verdadero reflejo en el tamaño de estos subsidios. A breves rasgos, por lo que puede visualizarse en los datos presentados, la respuesta apunta a que no necesariamente se ha cambiado el modelo energético dado a la implementación de mecanismos que emplean a una posible reducción, ya que hay de por medio factores de alto peso que generan una dependencia en el mercado de energías tradicionales. Específicamente retomando la importante implementación del Acuerdo de Paris, se puede señalar que el tamaño del subsidio sigue siendo significativo para el PIB y a su vez, el porcentaje de energía limpia no es lo suficientemente alto para competir con la producción de energía proveniente de hidrocarburos. En resumidas cuentas,

el camino hacia las energías limpias en remplazo de las tradicionales está aún en proceso y requiere de cambios estructurales en la base productiva de sus Estados dependientes.

Tabla 2 4. Revisión del resultado

“Se produce la falla de la política

PAÍSES	Tamaño del subsidio (porcentaje del PIB)		(%) del uso de energía renovable del total de energía		(%) de energía utilizada, proveniente de hidrocarburos		Pertinencia O
	Valor (%)	CB	Valor (%)	CB	Valor (%)	CB	
Argentina	19,0%	1	28,1%	0	66,9%	0	0
Bolivia	11,0%	1	31,4%	1	68,6%	0	1
Brasil	-	0	74,0%	1	23,4%	1	0
Colombia	3,0%	1	68,2%	1	31,8%	1	1
Ecuador	11,0%	1	52,8%	1	47,2%	1	1
México	3,0%	1	35,0%	1	65,0%	0	1
Trinidad y Tobago	33,0%	1	0%	0	100%	0	0
Venezuela	54,0%	1	63,7%	1	36,3%	1	1
Fuente: AIEA		Fuente: Banco Mundial		Fuente: Banco Mundial			
*Que represente más del 1,0%		*Más de un 30%		* Menos del 50%			

Fuente: Tabla elaborada por la autora

De esta manera, para los fines pertinentes de esta investigación se requiere que al menos se cumpla con el tamaño del subsidio y con el porcentaje de energía renovable que se utilice del total energético en el Estado, que ayuden a demostrar que la reducción de los subsidios no se ha conseguido a través de la implementación de la política, en busca de la eliminación de los mismos, dejando ver que los esfuerzos han sido insuficientes para lograr la cometida. Esta falla en la política es un primer gran bloqueo para permitir una transición energética y por ende un cambio la dirección del mercado. En pocas palabras, la reducción lograda actualmente, no ha logrado ser significativa.

2.4. Tabla de verdad y tipología

Para la comprobación de resultados y poder seleccionar los casos pertinentes, se realiza una tabla de verdad conforme a la información que ha dado como consecuencia tanto en el detonante como en el resultado. Esta tabla será la que al momento de analizar la tipología, permita entender si el Estado seleccionado refleja un tipo de caso típico, desviado, irrelevante o inconsistente.

Tabla 2 5. Tabla de verdad

	Pertenencia T	Pertenencia O
PAÍSES		
Argentina	1	0
Bolivia	1	1
Brasil	0	0
Colombia	0	1
Ecuador	1	1
México	0	1
Trinidad y Tobago	1	0
Venezuela	1	1

Fuente: Tabla elaborada por la autora en adaptación de Beach (247) en Peters y Fontaine, 2020

Como se puede visualizar dentro de la tabla de verdad, se evidencia un total de ocho casos, en los que tres son típicos, dos casos son desviados, tres casos son inconsistentes y un caso es irrelevante. Esto es posible de confirmarse mediante la tabla de tipología.

Tabla 2 6. Tabla de tipología

		O	
		1	0
T	1	Bolivia, Ecuador, Venezuela	México, Trinidad y Tobago

	0	Argentina, Colombia	Brasil

Tipo de caso	Países
Típicos (1-1)	Bolivia, Ecuador, Venezuela
Desviado (0-1)	México, Colombia
Inconsistente (1-0)	Argentina, Trinidad y Tobago
Irrelevante (0-0)	Brasil

Fuente: Adaptación de Beach (247) en Peters y Fontaine, 2020

La aplicación de la reconstrucción de procesos permite entonces la comprobación de la teoría para identificar la existencia de un mecanismo causal en función a la hipótesis presentada en base al análisis de la evidencia que se ha podido localizar. El hallazgo de un caso típico permite acercarse lo más posible a existencia de un mecanismo causal que permita esta comprobación, ya que muchas veces este mecanismo no es observable a simple vista. La selección del caso típico permite realizar un examen a profundidad de los procesos, aunque no permita una garantía que induzca a generalizaciones (Fontaine et al.2020). Asimismo, la sección venidera sobre el análisis de congruencia permite un aumento de confianza en los hallazgos realizados ya que se detallan los elementos logrados a través de la investigación y por ende, resalta los detalles relevantes de la misma; justificando de esta forma, la toma de decisiones y elección del caso de estudio.

3. Análisis de Congruencia

Como se ha podido evidenciar en la operacionalización, justamente el mecanismo causal necesita como medida ex ante, la selección de casos para la comprobación de la hipótesis permite dar validez interna a la investigación y se limita a analizar aquellos vínculos de proceso que son cruciales para una explicación y para discriminar entre explicaciones alternativas (Bennett y Checkel 2015, 101). El resultado de los cuatro tipos de casos obtenidos mediante el análisis propuesto por Beach (2020 en Peters y Fontaine), permite

tener un mapeo de los mismos a través de un cruce de niveles de casos que permite evidenciar su homogeneidad. El análisis propio de los casos tiene como finalidad permitir la justificación de por qué se decidió realizar la investigación al caso seleccionado y la relevancia de su selección; proveyendo, por ejemplo, datos interesantes a ser evaluados que permitan la comprobación de la hipótesis planteada y que permitan dotar de sustancia empírica al mecanismo causal teórico donde se visualiza justamente esta relación entre un detonante y un resultado (Fontaine 2020).

Del cruce de niveles de casos se obtiene: a) *caso típico*, que hace alusión a que tanto el detonante como el resultado son positivos y se les otorga el valor de 1; b) *caso desviado*, donde se esperaba que ocurra el resultado, pero por finalmente no se logró; c) *caso inconsistente*, donde son otras las causas que producen el resultado, y ; d) *caso irrelevante*, donde no se consigue ni el resultado ni la causa, por lo que sus valores son negativos, equivalente a 0. El vínculo entre el nivel teórico, es decir el mecanismo causal, y las observaciones empíricas reales tiene dos pasos: uno teórico, el otro más empírico (Beach y Pedersen 2019, 155–222); así que se puede iniciar teorizando en función a las observaciones encontradas – siguiendo la lógica bayesiana – y de esta manera, en función a lo que muestra la propia operacionalización, encontrar una certeza teórica (Peters y Fontaine 2020, 247).

Como se ha mencionado, el análisis de congruencia busca en primer lugar determinar el valor del factor causal o detonante en el caso seleccionado y luego preguntarse qué predicción o expectativa sobre resultado debería seguir la teoría. Si el resultado del caso es consistente con la predicción de la teoría, el análisis puede contemplar la posibilidad de la existencia de una relación causal (George y Bennett 2005. 81). Hay que tener en cuenta, además, que el análisis causal entre la causa y el resultado no se da de forma autónoma, sino que requiere de una investigación empírica en cuanto a el funcionamiento del proceso causal (Beach y Pedersen, 270). Entonces, actualmente queda claro que con el análisis de congruencia la explicación que se ha sacado sobre la relación entre la causa y el resultado sigue siendo una explicación mínima o minimalista, como la llaman Beach y Pedersen (prueba de plausibilidad de la hipótesis); por ende, la necesidad de realizar un análisis mucho más profundo.

Dentro de esta investigación, los casos típicos hallados son tres: Ecuador, Bolivia y Venezuela. Lo que se espera es que el primer caso típico – en este caso Ecuador – arroje la mayor cantidad de información conforme a la relación de causalidad entre el detonante y el resultado. Bolivia y Venezuela serán cruciales para confirmar el patrón localizado en el primer caso. Se presentan dos casos desviados: México y Colombia, donde el estudio del segundo caso puede ser de amplia ayuda, teniendo en cuenta que se ha logrado una política importante en términos de reducción de subsidios. Como casos inconsistentes se cuenta con dos casos: Argentina y Trinidad y Tobago, donde se torna interesante en el segundo caso el hecho de que la aplicación de energías alternativas parece no ser un tema de interés dentro del Estado, por ende, podría considerarse el hecho de que salir de la dependencia de los hidrocarburos no es necesariamente un objetivo en la política de gobierno. Finalmente, como caso irrelevante se tiene a Brasil, donde la información en términos de subsidios y de producción energética es además escasa, aún en las bases de datos de amplia relevancia, como la propia Agencia Internacional de Energía. Esto puede ser el resultado de que Brasil opte por la implementación de sustitutos como gas natural y etanol.

3.1.Casos típicos: Ecuador, Bolivia, Venezuela

El análisis de congruencia permitirá profundizar las razones por las que estos casos han sido electos como típicos, con lo que se cree que el detonante es el que conlleva a la clara incidencia del resultado. Existe, por ejemplo, una alta evidencia de acción gubernamental en cuanto la parte jurídica que plantea las bases de la erradicación, modificación o una eliminación casi completa de los subsidios, ya sea todo tipo de subsidios o específicamente a hidrocarburos, como la gasolina.

El bagaje político histórico de Ecuador, Venezuela y Bolivia, permiten evidenciar que más allá de las características regionales que comparten, cuentan con Constituciones sumamente similares, impulsadas principalmente mediante la aplicación del socialismo del siglo XXI en la región y que parten de una visión neo constitucional. Este tipo de constituciones recogen instituciones de tradiciones diferentes a las tradicionales que distinguen las Constituciones de varios países de la región desde la década de los 80s, abarcando a Estados como Brasil (1988), Costa Rica (1989), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Colombia (1991), hasta Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009)

(Salazar, 2012. 349). Partiendo de esta premisa y mirando nuevamente los casos típicos seleccionados, se puede observar que los textos constitucionales y los procesos constituyentes de Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Venezuela (1999) traen consigo cargas similares en su promoción y gestión (Salazar 2012. 350) y cómo estas visualizan el manejo y explotación de recursos no renovables; considerados como sectores estratégicos.

La investigación se ha delimitado a la falla de las políticas de subsidios, en la que algunas de las posibles causas identificadas recaen, por ejemplo, en una falta de control y evaluación progresivo y permanente de la puesta en marcha de la política y su implementación. Otra causa probable es el manejo brindado al sector estratégico, que evidencia que aún mantiene mejores oportunidades en la industria y que impulsan al consumidor a optar por hidrocarburos como gasolina o gas, que tienen mejores precios que trasladarse a energías limpias, pues estas últimas aún son impagables para muchos. En pocas palabras, los subsidios tienen todavía un amplio terreno en el mercado latinoamericano en función al alto apoyo político-económico que se les otorga y esto se traduce a la amplia dependencia de estos tres países petroleros, que buscan sostener sus economías a través del extractivismo. Por tal motivo, se torna más complejo el migrar la industria hacia las energías limpias, considerando que para hablar de transición energética es necesario palpar una reducción progresiva de actividades extractivistas.

La alta dependencia a hidrocarburos se ve de manera más concreta en el caso ecuatoriano, donde si bien se trata de introducir al mercado la potencialidad de la minería y diversificar justamente el sector estratégico; juega en contra factores esenciales como la protección al medio ambiente, así que aún no se podría hablar de un proceso de reducción de dependencia al extractivismo por nuevas opciones. Hoy en día el petróleo sigue siendo la fuente principal ingresos del Estado ecuatoriano, pese al desarrollo de megaproyectos emblemáticos como la construcción de hidroeléctricas (Coca Codo Sinclair) u otro tipo de proyectos eléctricos (El Aromo, Villanaco, Conolophus). La creación o implementación de los mismos no revela necesariamente una reducción en la producción petrolera a causa de un incremento de energías limpias y por el contrario, algunas acciones gubernamentales permiten visualizar la necesidad estatal de incrementar la producción petrolera en el país,

como la convocatoria a una nueva Ronda Intracampos¹³ para el aprovechamiento de estos recursos no renovables. En pocas palabras, no se podría hablar de un plan de transición en este momento, sino que lectura a las graves crisis económicas previas y la necesidad de obtener recursos para el propio gobierno de turno; simplemente se ha ampliado el espectro de ingresos mediante la diversificación en la explotación de recursos renovables y no renovables.

Si se compara Ecuador o Venezuela con la producción diaria de miles de barriles que generan los Estados, muy probablemente Bolivia no llega a producir una cantidad comparable de crudo, pero lo importante en este caso es cuánto representa esta producción en su PIB local. Por ejemplo, Ecuador tiene actualmente una producción de 499,350.83 barriles diarios (ARCERNNR 2022), mientras que Venezuela produce alrededor de 755,000.00 barriles diarios (EFE 2022). Si se traslada estos datos a nivel mundial, según los datos de la OPEP (2022), el mundo requiere alrededor de 99,4 millones de barriles diarios para mantener a flote sus operaciones energéticas, donde Venezuela ocupa uno de los puestos más altos en términos de reservas petroleras, con un porcentaje del 18% (equivalente a 304 miles de millones de barriles), compitiendo con grandes de la industria como Arabia Saudita (17%), Canadá (10%) o Rusia (6%), entre otros. Entonces, en un primer vistazo, la industria petrolera no va a querer cambiar su *modus operandi* por darle paso a otro tipo de energías y menos en países que viven de *commodities*, como es la región del ALC. Esto implica costos, nueva tecnología, inversiones extranjeras y otros temas similares, que van a tomar un tiempo en desarrollarse y que hasta que suceda, el petróleo va a seguir ocupando el primer lugar en cuanto a ser el recurso económico de mayor relevancia.

De esta forma, haciendo referencia a lo visto dentro del análisis de operacionalización, lo primero que se puede observar es la importancia que tienen los subsidios en el PIB de los casos seleccionados. Por ejemplo, en Venezuela el porcentaje de subsidios como porcentaje

¹³ Se han identificado seis (6) bloques para la futura “Ronda Intracampos II”, que corresponden a áreas principalmente de tipo exploratorio y que se encuentran en la zona nororiental del país donde se concentra la producción nacional y se localizan los grandes campos en producción, operados por la Empresa Pública “EP PETROECUADOR” y empresas multinacionales privadas. Las áreas cuentan con información de subsuelo como sísmica 2D y 3D, en dos (2) de los bloques, en donde existen pozos perforados. Se espera obtener compromisos en firme de actividades de exploración para el descubrimiento de nuevas reservas que incrementarían el patrimonio petrolero del país. (MPCEIP 2022).

del PIB es del 6,79%, que es el valor más elevado de la tabla en comparación del resto de Estados. Esto deja ver que si bien el tema de subsidios es latente en países como Ecuador (0,70%) o Bolivia (0,69%) que tienen valores casi similares, no es comparable con el porcentaje que representa para Venezuela. Este es un claro ejemplo que permite ver la dependencia que tiene Venezuela en el uso del petróleo como ingreso principal de sus cuentas nacionales y que recae directamente en el apoyo a los subsidios a hidrocarburos.

Otro punto interesante es el rol que representa el Acuerdo de París al momento de hablar de subsidios. Como se mencionaba, el cambio climático se ha convertido en un tema latente para todos los Estados del mundo, quienes han hecho una serie de compromisos que permitan principalmente limitar el calentamiento global, tratando de alcanzar niveles preindustriales (Acuerdo de París 2022). Si bien cada Estado ha hecho compromisos particulares, a su vez se realizan reportes para evidenciar la generación de políticas enfocadas en cumplimiento del Acuerdo. Por ejemplo, dentro del segundo acuerdo nacional de Bolivia presentado en ratificación a de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Estado reconoce que *“En ese contexto, los países desarrollados necesitan controlar sus patrones consumistas —de lujo y derroche—, especialmente el consumo excesivo de combustibles fósiles. Es fundamental desarrollar energías alternativas como la energía solar, la geotérmica, la energía eólica y la hidroeléctrica en pequeña y mediana escala”* (SCN-EPB-NNUU). Ahora, la propia dificultad de cumplimiento de estos compromisos se refleja en la alta dependencia que ya ha sido tratada; pero además en la manera en cómo se ve la industria. Al menos en ALC, la implementación de energías limpias no es la finalidad, sino una rama de diversificación de las fuentes de ingresos. Por tanto, es una oportunidad de incrementar las ganancias de la balanza de Estado; más no un fin el optar por el cambio de matriz.

3.2.Casos desviados: México, Colombia

Por otra parte, dentro de los casos desviados se busca justamente el entender qué elementos son aquellos que explican algún tipo de efectividad en el objetivo de reducir los subsidios y que finalmente inciden en la operatividad general del mecanismo causal. En este sentido, es primordial para lograrlo, que se conozca la suficiencia de los elementos empleados en cada entidad del mecanismo y que permita la generación de una hipótesis alternativa. Los casos

de México y Colombia fueron elegidos como desviados, ya que, dentro del análisis de tipología, su resultado no fue positivo y, por ende, se explica que hubo un cierto factor que pese a haber tenido una misma causa que en los casos típicos, no llegó a cumplirse el resultado. Los casos desviados aquí planteados, siguen modelos de economía abierta, y eso implica reducir las distorsiones a los mercados, dotadas por los subsidios estatales.

En el caso de México, los precios de los combustibles se vieron afectados en 2022 tras la llegada de la guerra entre Ucrania y Rusia, por lo que parte de la actuación del gobierno central ha sido más bien incrementar el tema de subsidios petroleros, que permitan mejorar los precios locales en cuanto al valor final del precio de la gasolina. Para esto, el gobierno ha propuesto una serie de reformas fiscales para contener los precios normales de la gasolina y no incurrir en lo que ellos denominan como “el gasolinazo” (El País, 2022). Así, el Código Fiscal de la Ciudad de México (CFCDMX) fue reformado el 31 de diciembre de 2021 y su aplicación entró en vigor el 01 de enero de 2022, que ya había reformado los subsidios por tenencia de vehículos (Art. 161 BIS 2; CFCDMX, 2021). Ahora, con los subsidios implementados a la gasolina, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) estaría frenando la inflación a través de 400 mil millones de pesos mexicanos (Palacio Nacional 2022). De esta forma, el gobierno busca garantizar que el efecto macroeconómico no será visible, pues se subsidia la gasolina a través de Petróleos Mexicanos debido a los altos precios del crudo. Esta ha sido la manera en cómo el gobierno ha buscado compensar el bajo valor del barril de petróleo.

¿Cómo va esto a afectar en el tema de subsidios estudio?, pues cabe recalcar que México, al igual que el resto de países que han firmado el Acuerdo de París, se encuentran comprometidos a realizar una serie de actuaciones en función de reducir el cambio climático en el mundo, pero que a la evaluación de resultados de los casos de estudio, se deben sumar shocks al mercado que no estaban previstos; por una parte el arribo de la pandemia por COVID-19 y por otro, la guerra entre Rusia y Ucrania. Ambos eventos afectan directamente a los compromisos en cuanto a la reducción de la producción petrolera y la migración a nuevas energías limpias, justamente por los altos precios y el desabastecimiento en el mercado. Esto sin duda crea nuevas oportunidades a su vez para los países productores de petróleo e incentiva la producción para cubrir ese desabastecimiento.

Entre los impactos negativos de la crisis actual, debe citarse la potencial ralentización del proceso de transición energética. El incremento en el precio de la electricidad, por ejemplo, podría frenar el avance en el proceso de electrificación de la economía, necesario para alcanzar los objetivos de descarbonización a muy largo plazo. Además, un cambio en los precios de los combustibles fósiles (por incremento en los precios del gas natural) puede detener el gradual declive en el uso del carbón y retrasar su sustitución en las matrices energéticas en muchos países y regiones (The Conversation 2022).

Por ejemplo, en la actualización enviada por México a Naciones Unidas frente al cambio climático (NDC Registry) en referencia al Acuerdo de París, no se topa si quiera el tema de subsidios como un punto importante a considerar en este acuerdo. Esto demuestra el enfoque de la discusión, que no recae del todo en la importancia de los subsidios y la manipulación desmedida en 2022, en busca de aliviar la inflación en los precios del combustible. Cabe recalcar que no se habla particularmente del tema de subsidios en el documento, pero sí se hace referencia a la mitigación de petróleo y gas, aunque se reducen únicamente a la parte de emisiones de gas metano.

Las emisiones en este sector incluyen las actividades de producción, transporte, distribución, procesamiento y refinación de hidrocarburos en el país. A partir de procesos de consulta y de transversalización de la NDC, se han identificado acciones que fomentarán la optimización de los procesos de los sistemas de refinación y procesamiento, así como la implementación de la Política de Reducción de Emisiones de Metano (NDC 2020. 27)

De esta manera, lo que se puede ver en México es el intento de plantear una reducción al uso de subsidios, la propia tendencia global genera un impulso a que las decisiones de gobierno sean a favor del uso de subsidios en combustibles para mitigar los altos valores de los mismos – política en la que sería importante entender por ejemplo, si cuenta con un tiempo indeterminado en cuanto a su aplicación – y a su vez, dentro de los compromisos frente al cambio climático, los subsidios se establecen como un acápice para el cumplimiento de los deberes emanados del Acuerdo de París. Aquí es donde el resultado puede verse afectado en función a la búsqueda de una eliminación de subsidios, pues no hay una instancia concreta en sentar un interés real para frenar el incentivo a la política de subsidios.

Colombia es otro país líder en términos petroleros, que también subsidia el precio de sus combustibles; sin embargo, la manera en cómo afronta la fluctuación de precios en el mercado es interesante, pues se realiza a través de la creación de un Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (“FEPC”) que fue creado en 2015 con el fin de evitar esta volatilidad de precios que surge por los shocks en el mercado.

Artículo 1.1.6.1.- Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles- FEPC. Es un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales (Art. 2 Decreto 1880 de 2014). (Decreto 1068, 2015).

De esta forma, el eliminar subsidios en Colombia se puede dar de forma diferente, pues no necesariamente debe tratarse de un subsidio prolongado, sino en función a las necesidades evaluadas por el FEPC. De esta forma se destina netamente los recursos requeridos que van a recaer en el beneficiario final. Los recursos existentes en el FEPC no forman parte de las reservas internacionales del país y a su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (“MHCP”) puede otorgar recursos extraordinarios a esta cuenta solamente cuando el Ministerio de Minas y Energías haya expedido una resolución con previa autorización de la dirección de Tesoro, donde conste que los recursos depositados en dicho fondo son insuficientes para atender las obligaciones a su cargo (Artículo 2.3.4.1.13; Decreto 1068, 2015). Así también, los recursos otorgados tienen ciertas condiciones y entre estos, es que solamente pueden servir para los pagos a cargo de FEPC y cuyo plazo crediticio no puede ser mayor a un año (cualquier prórroga deberá ser previamente aceptada por el MHCP).

Colombia, por ejemplo, realiza un proceso de liberación de precios a finales de los años 90s, mediante la paridad de precios a través del Ministerio de Minas y Energías y de esta manera se realiza una estructura de fijación de precios en torno a la gasolina. La política de subsidios en Colombia entra con la finalidad de estabilizar el precio interno del petróleo, *“En opinión de algunos analistas generó que el subsidio de precios en el mercado interno sea cada vez mayor”* (OLADE 2012. 41). En la Ley 488 de 1998, el Art.130 señalaba la creación de un Fondo Nacional de Subsidios referente a la sobretasa de gasolina, donde se financiaba el 5% de los recursos recaudados en los diversos departamentos. Pero para 2010

la norma queda derogada con la Ley 1530 mediante su Art. 51 (Resolución Nro. 001496 2011).

Asimismo, la derogatoria de dicha ley impulsa una consulta en los departamentos de Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina; que permita la concreción de la cuál sería la manera más idónea para la distribución de los recursos de dicho fondo. Finalmente, este fondo especial es administrado por el Ministerio de Transporte, mediante un financiamiento del 5% de los recursos recaudados por los departamentos previamente mencionados.

Para el 2012 la propia OLADE identificó un proyecto de desmonte de subsidios en Colombia, donde se buscó una reducción gradual de este subsidio y de esta manera lograr igualar el precio de la gasolina. Sin embargo, con la llegada de la pandemia en 2020, la Ley 2128 de 04 de agosto de 2021 tuvo que garantizar la existencia de abastecimiento de suministro de gasolina en el territorio *“Se faculta al Gobierno para desarrollar un plan y establecer subsidios de un porcentaje del costo del consumo básico que no pueda superar el 50% para estrato 1 y 40% para estrato 2 con el propósito de incentivar el Consumo de Gas Licuado de Petróleo (GLP) distribuido por Cilindros”* (Ley 2128, 2021). De esta manera, se tuvo que repensar la política y ampliar el sistema de subsidios, sobre todo en términos de GLP, de cara a la situación de crisis global.

Capítulo 3. *Process Tracing* aplicado al caso ecuatoriano

Partiendo de los casos típicos seleccionados, mediante el análisis de congruencia se selecciona al Ecuador como caso de estudio a profundidad para comprobar la hipótesis causal de la investigación en la aplicación del process tracing. En la primera parte de este capítulo se analiza los diversos acercamientos que ha tenido el Ecuador en cuanto a la eliminación de su política de subsidios, siendo la clave el periodo presidencial de Lenin Moreno (2019-2021), dado que llega a eliminarse por completo la política y debe ser posteriormente reinstaurada. Asimismo, se presentan las evidencias que forman parte del mecanismo causal, mediante el uso del instrumento de N.A.T.O, que permite un total de 80 evidencias que permiten robustecer el valor probatorio del mecanismo causal.

3.1. Ecuador como caso de estudio

Los subsidios en el Ecuador han sido un tema detonante social para los gobiernos que han intentado modificar o eliminar la política. En su gran mayoría el alza de precios de los combustibles fósiles ha decantado en manifestaciones sociales de alto impacto, que ha dificultado la implementación de mecanismos de ejecución que promuevan su cambio. La falta de seguimiento a la política que permita comprobar su efectividad, junto con las prácticas populistas que se han apalancado en el uso de esta política para incrementar la popularidad y apoyo al gobierno de turno, han perjudicado la real finalidad del subsidio que es la de proveer un alivio económico al beneficiario que encuentra los precios de mercado inaccesibles.

Desde 1974 los subsidios a los hidrocarburos han jugado un rol importante al tratar de equilibrar los precios de mercado y permitir el incremento de usuarios que buscan acceder a la compra de gasolina. Tanto el precio de la gasolina como del gas lograron ser mantenidos por más de una década mediante la implementación de subsidios, aunque en varias ocasiones sí se intentó su reducción progresiva. *“La bonanza petrolera se utilizó para reforzar al régimen sin que los subsidios fueran reducidos de manera significativa cuando la situación económica cambió, puesto que los gobiernos posteriores fueron conscientes de la impopularidad de retirarlos”* (Escribano 2019. 5). Pese a ello y como era de esperarse, la impopularidad de estos acontecimientos haría que durante los años 90s, afectar la política

de subsidios se convertiría en un detonante más en el derrocamiento de algunos líderes de gobierno.

La eliminación o reducción de subsidios ha dejado una enseñanza política, anotada por gobiernos venideros y con mayor visibilidad a partir del derrocamiento del entonces presidente Jamil Mahuad en el año 2000. La carta de los subsidios es sin duda una de las más peligrosas, que puede hacer tambalear un gobierno y cuya decisión le puede costar la cabeza del Ejecutivo. Ahora bien, por otro lado, se ha visto a lo largo de esta investigación que una de las razones para buscar reducir el monto del subsidio es la insostenibilidad de este en el tiempo, más aún cuando el gasto público ha superado las reservas nacionales y la administración pública se ve en un grave aprieto.

Como detonante de la falla de política en la eliminación de subsidios, se ha tomado justamente el periodo de gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés (2017-2021). Es crucial, pues se aprecia no solamente la importancia del subsidio en el eje social, sino las implicaciones directas e indirectas que esta decisión causa en el Estado. Pero para entender el detonante, es necesario comprender cómo las cosas se tradujeron hasta el momento en que el gobierno optó por la decisión de eliminar los subsidios en el país, generando entonces una movilización social a gran escala nacional, que terminó sin duda de evidenciar los problemas históricos y culturales que se han venido arrastrando a lo largo de las épocas, sin que los gobiernos hayan sido capaces de resolver dichas problemáticas.

Para el gobierno previo al del presidente Moreno, es decir, dentro de las tres administraciones continuas del presidente Rafael Correa (2007-2009 / 2009 – 2013 / 2013 – 2017), hubo momentos de muchísima abundancia económica que sin duda jugaron un rol plenamente beneficioso para su administración, teniendo la oportunidad de realizar obras emblemáticas y dotar de un alto gasto público a la cartera de Estado. Sin embargo, así como la abundancia – proveniente en su gran mayoría de los ingresos generados dado el alto valor del petróleo en el mercado en la época – no se supo aprovechar la oportunidad para generar una adecuada reserva de fondos de recursos nacionales, que ayuden a aliviar las arcas del Estado cuando este se encuentre pasando por épocas de escasez. Cuando los niveles de precios de petróleo empezaron a descender, el crecimiento logrado por Ecuador en los mediados de 2010 perdió impulso. Para 2015 la crisis se empezó a reflejar

fuertemente, pues en cada año subsiguiente, la deuda pública aumentaba en un 0,05% en el PIB. Para 2019 Ecuador habría alcanzado una deuda del 47% del porcentaje de su PIB (The Economist Intelligence, 2019).

Tabla 3 1. Gasto Público del Estado – varios años

Año	Gasto Público en millones de dólares	Gasto público (% del PIB)	Gasto público Per Cápita
2007	8.990,4	24,13%	632
2008	14.869,3	35,23%	1.027
2009	14.830,9	32,97%	1.006
2010	18.215,2	34,68%	1.213
2011	22.503,8	39,47%	1.474
2012	27.546,2	40,26%	1.775
2013	31.337,1	43,74%	1.987
2014	33.424,9	43,59%	2.086
2015	35.523,6	39,68%	2.182
2016	34.841,9	38,57%	2.108
2017	33.787,4	36,51%	2.014
2018	34.310,0	37,65%	2.016
2019	35.154,4	36,40%	2.036
2020	31.129,3	35,73%	1.778

Fuente: CEPAL, 2020

En resumen, el gasto público tuvo un aumento del 44% del PIB entre el periodo de 2007 a 2014 que conllevó a su vez a que se produjera un déficit del 7,3% para 2016. Aquel nuevo gobierno que recibiera la administración pública a partir de 2017 se encontraría en graves aprietos en cuanto a las finanzas del Estado y aquella no fue la excepción cuando en busca de alivianar el déficit se empezó a generar un incremento de deuda pública. Para 2017 la deuda habría pasado a representar el 41,3% del PIB, que no solamente enmarcaba al Estado

en un desequilibrio fiscal de alta importancia, sino que era necesaria la pronta reducción de dicha deuda. Después de varias alternativas implementadas para reducir esta deuda ocasionada por la mala administración y derroche de recursos públicos; una de las decisiones más importantes que tomaría el gobierno, era la decisión de acabar con el histórico subsidio a hidrocarburos, que acarrearían aproximadamente un porcentaje aproximado entre el 5% - 7% del PIB del Estado (Tobar 2020. 7) y el cuál se había tornado en insostenible.

3.2.Evidencias encontradas

Dentro de esta sección se presentan las evidencias que permitirán más adelante la comprobación de certeza y exclusividad; partiendo del detonante (D), las entidades A, B, C y el resultado (R). Estas evidencias están únicamente centradas en el periodo de gobierno del expresidente Lenin Moreno (2019-2021) debido a que fue justamente en este periodo en el que a través del Decreto Ejecutivo Nro. 883, se libera por completo los precios de las gasolinas Extra y Diesel – la gasolina Súper ya había sido previamente liberada dentro del mismo periodo de gobierno – y esto marca un hito en la eliminación de la política de subsidios. Justamente la evidencia empírica va a permitir la confirmación o no del mecanismo causal teórico.

En función de sistematizar la información encontrada y a su vez, un mejor entendimiento de las evidencias localizadas se lista dentro del Anexo 2 cada una de ellas con sus fuentes respectivas y la codificación presentada a continuación:

Tabla 3 2. Tabulación de evidencias

	Detonante	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado
Nodalidad	D – N1	A – N1	B – N1	C – N1	R – N1
	D – N2	A – N2	B – N2	C – N2	R – N2
	D – N3	A – N3	B – N3	C – N3	R – N3
	D – N4	A – N4	B – N4	C – N4	R – N4
Autoridad	D – A1	A – A1	B – A1	C – A1	R – A1
	D – A2	A – A2	B – A2	C – A2	R – A2
	D – A3	A – A3	B – A3	C – A3	R – A3
	D – A4	A – A4	B – A4	C – A4	R – A4

Tesoro	D – T1	A – T1	B – T1	C – T1	R – T1
	D – T2	A – T2	B – T2	C – T2	R – T2
	D – T3	A – T3	B – T3	C – T3	R – T3
	D – T4	A – T4	B – T4	C – T4	R – T4
Organización	D – O1	A – O1	B – O1	C – O1	R – O1
	D – O2	A – O2	B – O2	C – O2	R – O2
	D – O3	A – O3	B – O3	C – O3	R – O3
	D – O4	A – O4	B – O4	C – O4	R – O4

Fuente: Elaborado por la autora, para explicar las evidencias encontradas, según la taxonomía de Hood (1983)

3.2.1. Detonante

Tabla 3 3. Título 3 3.1 Evidencia de la entidad “D” en el caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
El gobierno adopta el objetivo de eliminar los subsidios a los hidrocarburos como la gasolina	NODALIDAD	El gobierno incorpora la eliminación de subsidios a los combustibles en su planificación nacional y difunde los altos costos que representan los subsidios a hidrocarburos.
	AUTORIDAD	El gobierno reconoce legalmente la conveniencia de eliminar los subsidios (exposición de motivos; considerandos normativos) y enfatiza la necesidad de regularizar la materia energética.
	TESORO	El gobierno proclama la necesidad de asignar los fondos destinados a subsidios a otras áreas del Estado.
	ORGANIZACIÓN	El gobierno proclama la necesidad de reformar los entes reguladores del ejecutivo.

Fuente: Fontaine (2020a)

Tras los altos niveles de déficit presentados en el Estado, el gobierno empieza a concretar las especulaciones – que se venían dando desde gobiernos pasados – en cuanto a tomar acción en la eliminación de subsidios a la gasolina y que de esta manera este dinero pueda

ser utilizado en otros ámbitos necesarios para el Estado (como, por ejemplo, el pago de las cuentas pendientes). Este objetivo de gobierno inicia con informar a la ciudadanía desde mecanismos oficiales, que dentro de los tres primeros años del periodo de gobierno del presidente Lenin Moreno (2017-2021), se estarían efectuando acciones en torno a liberar precios, primero de la gasolina Super y posterior a ello, de la Extra y Diésel.

3.2.1.1. Nodalidad

El observable empírico es que el gobierno incorpora la eliminación de subsidios a los combustibles en su planificación nacional y difunde los altos costos que representan los subsidios a hidrocarburos. El gobierno inicia una comunicación permanente hacia la ciudadanía mediante canales institucionales y por ende oficiales, así como medios de comunicación local – transformados en noticias – en donde se realizaron declaraciones sobre la eliminación del subsidio a un tipo de gasolina específica (necesidad de eliminación parcial) y un año más tarde, la eliminación completa de toda la política. La manipulación inexistente y/o irresponsable de esta política en años previos pareció no ser una ejemplificación suficiente para alertar al gobierno de turno en cuanto a qué acciones no deberían realizarse, como es el caso de una eliminación abrupta, que podría incurrir en consecuencias graves para el gobierno y que finalmente sería la opción aplicada.

Como evidencia de ello, se encontró que para el año 2018 la alta deuda del país era insostenible y de tal magnitud que subsidiar los costos de la gasolina se había convertido en un reto prácticamente imposible para el país (D-N3)¹⁴, aunque esta alternativa ya habría sido pensada por otros gobiernos que también entendían el alto costo político de por medio, pero que finalmente se traducía en un costo innecesario asumido por el gobierno a lo largo de los años. *“El Gobierno de Ecuador ha anunciado la posibilidad de eliminar algunos subsidios a los combustibles como medida para obtener liquidez, aunque esa opción se ha convertido en una encrucijada por el costo político que puede generar”* (EFE; 2018).

Con base en ello, el presidente Lenin Moreno anuncia una serie de medidas de austeridad que permitirían al país el ahorrar un aproximado de USD\$1.000 millones de dólares (D-N2). Como parte de esta evidencia las declaraciones del presidente se centran en la reducción del tamaño del Estado – ya que en el gobierno anterior el tamaño del Estado se

¹⁴ Referirse al cuadro de evidencias con el código “D-E3”, de conformidad de lo listado en dicha tabla.

había ampliado como en ningún otro gobierno – y entre las medidas se encontraba la eliminación de instituciones públicas y varios ministerios. Dentro de este anuncio, también se pronunció sobre la gasolina Súper, ya que pese a ser la de mayor octanaje, era la menos consumida en el país. *“Los subsidios en combustibles le cuestan al Ecuador más 3 mil millones de dólares que no benefician a los más pobres, por eso, convocaremos a una gran mesa de diálogo nacional para encontrar los mejores mecanismos de focalización de subsidios que beneficien a quienes realmente lo necesitan”*¹⁵ (Gestión, 2019).

Por el otro lado, para inicios del año 2019 las medidas serían concretas con la eliminación del subsidio en la gasolina Súper. Según información de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúrico - ARCH (hoy Agencia de Regulación y Control de Energías y Recursos No Renovables - ARCERNR), para marzo de 2019 se produjo una caída del 41% del consumo de la gasolina Súpera tras la eliminación del subsidio, esto es un equivalente de 16 millones de galones a 9,4 millones entre enero 2018 y enero del 2019 (D-N1).

De la información validada por la ARCH, respecto al 2018, se observa que durante el año 2019 la Refinería Esmeraldas tiene incrementos en la producción de Diésel Premium y preparación de gasolina de 87 octanos con etanol, el incremento en el Diésel Premium se debe a la reducción de la producción de Diésel 2. En las Refinerías La Libertad y Shushufindi se observa una mayor preparación de gasolinas de 87 octanos, en RLL también se visualiza un incremento en la preparación de gasolina de 87 octanos con etanol. En todos los Terminales de preparación de gasolina de 87 octanos con etanol, se observa un incremento significativo, por su parte el Terminal Beaterio también incrementó la preparación de Gasolina extra. (ARCH 2019.19)

A esta necesidad le acompañaba además el alto deterioro de algunos proyectos del gobierno anterior que, al no seguir dando resultados, obligaban al gobierno de Moreno a pensar en alternativas viables para el manejo de su economía. En el informe anual de Petroecuador (2019) se muestra que como efecto de la liberación de precios de la gasolina Súper (diciembre de 2018), se produce un bajo crecimiento en la demanda de esta gasolina (caída del 37,4%) y a su vez, un incremento en las importaciones por el mantenimiento de

¹⁵ Palabras de Lenin Moreno sobre los subsidios en el Ecuador para 2019

refinerías locales (Esmeraldas, Libertad y Shushufindi)¹⁶ (D-N4). Lo que muestra esta evidencia es que las medidas económicas enfocadas en la reducción de subsidios afectan directamente al mercado y a los beneficiarios del subsidio, que con el paso de los años terminaron siendo la totalidad de los ciudadanos del Ecuador. Esto no impidió que el gobierno siga con la puesta en marcha de lo provisto en agenda.

3.2.1.2. Autoridad

En cuanto al instrumento de autoridad, el observable empírico se centra en que el gobierno reconoce legalmente la conveniencia de eliminar los subsidios (exposición de motivos; considerandos normativos) y enfatiza la necesidad de regularizar la materia energética. La reducción del gasto público se propone a través de una modificación normativa que justifica la necesidad de recortar gastos para cubrir déficit fiscal. La primera acción en este sentido es justamente la generación del Decreto Ejecutivo 619 (D-A1) promulgado en 2018, donde se libera de forma oficial el precio de la gasolina Súper. El gobierno decide tomar esta decisión al identificar la insostenibilidad fiscal en los recursos del Estado, que impulsan a tomar este primer paso certero que permita trasladar los fondos destinados a subsidios hacia otras arcas del Estado. La idea del gobierno es poder replicar más adelante el Decreto Ejecutivo Nro. 619, liberando los precios de la gasolina Extra y Diésel. Si bien se puede hablar de un proceso de eliminación parcial, sigue siendo abrupto en el sentido de tratar de generar esta política en un solo periodo de gobierno y dentro de los dos primeros años; dejando un poco de lado el trasfondo social e histórico que ha generado la situación actual a la que se enfrenta el gobierno.

El Decreto Ejecutivo Nro. 619, mediante el cual se reduce el subsidio a los combustibles, entrará en vigencia el próximo 26 de diciembre (...). En el documento se agrega que el precio de las gasolinas extra comercial y extra con etanol comercial será de \$ 1,1689 por cada galón. Esto es que se mantendrá el subsidio total y se beneficiará de ese precio sólo el sector del transporte terrestre público y el de transporte comercial. (SECOM 2018, boletín 673).

¹⁶ Para mayor información, se puede ampliar esta noticia en: Primicias. *La importación de combustibles se dispara 22,7% por mantenimiento en las refinerías*. 03 de junio de 2019. Acceso el 13 de agosto de 2022 en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/importacion-combustibles-crece-mantenimiento-refinerias/>

En concatenación a analizado en el instrumento de nodalidad, dentro de la parte de autoridad se concretiza la necesidad de fusionar instituciones gubernamentales que permitan el ahorro señalado por el gobierno dentro de sus anuncios a la ciudadanía. La primera evidencia en este sentido es la concreción del acto administrativo, mediante la facultad normativa expresa (D-A2) de la reorganización del Estado central, dejando al Ejecutivo redireccionar las finanzas del Estado en función a las necesidades identificadas por el gobierno. A este hito se suma la necesidad de regularizar la materia energética al identificar que la política pública actual en temas de subsidios, no es sostenible en el tiempo y que partiendo de esta premisa, se requiere de la implementación de reformas concretas a la norma (D-A3). Por tanto, el Plan Estratégico Institucional (2017-2021) ya visualiza que ciertos temas presupuestarios generan mejoras en otros sectores, como es el caso de la generación eléctrica, donde incluso antes de las declaraciones del gobierno sobre la eliminación de subsidios, ya se habla de la importancia de un reenfoque en esta área, que se compagina ciertamente con los costos que representan los subsidios para el Estado desde la parte de tesoro.

[Objetivos del Plan] Generar y/o actualizar la normativa de regulación con el objeto de incrementar la eficiencia energética, enfocar de mejor manera los subsidios y atraer la inversión privada. Aprovechar la reestructuración del estado para que la agencia se consolide como en el referente técnico líder de las agencias de regulador y controlador de los sectores estratégicos (...). Fortalecer el procedimiento de planificación operativa y programación presupuestaria. Definir e implementar mecanismos adecuados para el seguimiento de la ejecución presupuestaria y calidad del gasto, estas acciones mitigarán de cierta forma el efecto de la reducción presupuestaria. (ARCONEL 2017.34)

Sumado a esta última evidencia se encuentra la propia planificación nacional de desarrollo, que parte del plan de gobierno de Moreno (Plan Toda Una Vida 2017-2021), en el que si bien el análisis de subsidios no se limita al tema de hidrocarburos, si discute la importancia de implementar subsidios diferenciados, según sectores y áreas poblacionales que permitan identificar con criterios de peso a quienes se elijan como beneficiarios. Uno de los objetivos es buscar la optimización en el ahorro de combustibles mediante la transformación del mercado y enfocarse en impulsar al sector eléctrico (D-A4).

3.2.1.3. Tesoro

En cuanto al instrumento tesoro, el observable empírico se basa en que el gobierno proclama la necesidad de asignar los fondos destinados a subsidios a otras áreas del Estado. La carencia de fondos líquidos por parte del gobierno para cubrir las deudas del Estado, se traduce en la necesidad buscar fondos dentro de su misma cartera y redireccionarlos hacia otras áreas. En este caso, como se ha venido evidenciando, el uso de los fondos destinados a subsidios son los propuestos para ser optados por el gobierno en parte de la cobertura del déficit fiscal. Para ello, la primera muestra de la difícil situación por la que pasan las finanzas del Estado se traduce en el comparativo de gasto público en subsidios frente a otros temas del Estado (D-T3). Esto permite visualizar en qué áreas se tiene mayor inversión por parte del Estado y permite al gobierno tener una idea de dónde reducir el gasto público. Para este estudio de caso es relevante para la investigación el identificar cuánto invierte el gobierno en subsidios, pudiéndose usar estos recursos en otras áreas de mayor relevancia, como lo son la salud o la educación.

En el Presupuesto General del Estado (PGE) de 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) explica dentro de su apartado de transferencias y donaciones corrientes, aquellas subvenciones que han sido otorgadas por el Estado y que incluyen a los subsidios. Hasta diciembre de 2018 se había planificado la ejecución de USD 643,63 millones destinados a subsidios, según lo previsto en el PGE; este valor fue en efecto utilizado en su 100% (MEF, 2018. 58). Los subsidios listados en el que se utilizaron estos recursos fueron: bono de desarrollo humano, pensión de adultos mayores, pensión para personas con discapacidad, Bono Joaquín Gallegos Lara, trasferencias corrientes de seguridad social, donaciones corrientes al sector privado interno y transferencias al sector público. En este último es de interés de la presente investigación, dada la siguiente información:

El subgrupo de Transferencias Corrientes al Sector Público a diciembre del 2018, presentó un monto codificado de USD 223,69 millones frente a un devengado de USD 220,28 millones con una ejecución del 98,47% y una participación frente al devengado de 10,93% , recursos que se asignan a las empresas públicas, entre lo más representativo se encuentran los recursos transferidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a la Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios, de conformidad al convenio sustitutivo interinstitucional, para el manejo del financiamiento de las importaciones de derivados;

cumplir con obligaciones con Petroamazonas EP, Petroecuador EP entre otros. (MEF 2018, 59).

Tabla 3 4. Transferencias y donaciones corrientes

**Cuadro 46: Ejecución Transferencias y Donaciones Corrientes / por Subgrupo
Enero-Diciembre 2018
(Millones de dólares y porcentajes)**

SUBGRUPO	NOMBRE SUBGRUPO	INICIAL	CODIFICADO	DEVENGADO	% EJECUCIÓN	% PARTICIPACIÓN
		a	b	c	d=c/b	DEVENGADO
5801	Transferencias o Donaciones Corrientes al Sector Público	150,37	223,69	220,28	98,47%	10,93%
5802	Transferencias o Donaciones Corrientes al Sector Privado Interno	360,34	318,98	309,82	97,13%	15,37%
5803	Donaciones Corrientes al Exterior	23,12	28,26	26,08	92,27%	1,29%
5804	Aportes y Participaciones al Sector Público	-	-	-	0,00%	0,00%
5805	Subsidios	815,29	643,63	643,63	100,00%	31,93%
5806	Aportes y Participaciones Corrientes a Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales	221,26	124,03	108,70	87,63%	5,39%
5809	Por Participaciones Corrientes de los Entes Públicos y Privados en ingresos Preasignados	100,01	100,01	100,01	100,00%	4,96%
5810	Transferencias Corrientes a la Seguridad Social	838,43	615,47	607,25	98,67%	30,13%
5899	Asignaciones a Distribuir	81,06	107,74	-	0,00%	0,00%
TOTAL		2.589,87	2.161,82	2.015,76	93,24%	100,00%

Fuente: e-SIGEF – Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Subsecretaría de Presupuesto/Dirección Nacional de Egresos Permanentes

Desde la lectura de tesoro, las finanzas del Estado se vieron afectadas en la propia producción petrolera, más aún cuando la aplicabilidad del Decreto 619 se tornó una realidad, tal como se pudo observar en el instrumento de autoridad. Las evidencias D-T2 y D-T4 permiten una lectura más aproximada en cuanto a las cifras institucionales presentadas por Petroecuador y la variación del precio del petróleo, respectivamente. Por una parte, la primera evidencia permite ver la caída de la demanda en la gasolina Súper tras la liberación de precios, donde Petroecuador recalca que esto ha conllevado a que en 2019 exista un incremento en la importación de combustibles derivados de petróleo y apenas un aumento del 0,9% en la demanda interna del producto. Desde este punto se puede analizar las primeras posiciones que genera la eliminación de la política de subsidios, pero a su vez, un breve vistazo al mercado petrolero local.

La segunda evidencia mencionada, permite entender el shock en el mercado petrolero en base a los últimos años, que es finalmente el factor que ha impulsado al gobierno a la toma de decisión. En este sentido, el Banco Central del Ecuador (BCE), presenta sus cifras petroleras entre 2007 a 2019 que para la presente investigación es válida para entender la variación producida entre 2015 a 2019, donde se puede observar la caída de demanda en el mercado y por ende, la reducción de ingresos que percibió el país con la baja de precios en

los barriles petroleros. Esto fue parte de lo que condujo al país a la grave crisis económica, la cual el gobierno de Moreno trató de solventar a través de la eliminación de la política estudiada; en aras de compensar estos valores.

Tabla 3 5. Ingresos devengados históricos del PGE y PIB (enero-diciembre 2010-2018

AÑO	PGE DEVENGADO	PIB	% PIB
2010	20.001.765,6	69.555.367	28,76%
2011	26.117.921,9	79.276.664	32,95%
2012	29.086.129,6	87.924.544	33,08%
2013	33.992.796,1	95.129.659	35,73%
2014	38.361.889,9	101.726.331	37,71%
2015	34.254.990,9	99.290.381	34,50%
2016	34.334.016,2	99.937.696	34,36%
2017	34.144.902,9	104.295.862	32,74%
2018	33.367.064,1	109.454.309	30,48%

*Millones de dólares y porcentaje

Fuente: e-SIGEF – Ministerio de Economía y Finanzas. Banco Central del Ecuador

Elaborado por la Subsecretaría de Presupuesto / Dirección Nacional de Ingresos (PGE 2018. 15)

Con lo dicho, la producción de la gasolina Súper se ve recortada a lo largo de las refinerías del país, pues frente a las declaraciones del Estado más las acciones que empiezan a concretarse desde la parte de autoridad; la producción de Súper empieza a disminuir dentro de la primera mitad de 2018, pasando de 39 mil barriles a 29 mil barriles, según las estadísticas de Petroecuador (D-T1). Por tanto, las evidencias en este marco muestran: 1) la necesidad de poner los valores destinados a subsidios en otras cuentas del Estado, 2) los primeros resultados que empiezan a enmarcarse desde la liberación de precios de la gasolina Súper y su afectación en el mercado local y, 3) cómo antes siquiera de que el gobierno planteara la eliminación del subsidio a la gasolina, los precios del combustibles ya

no representaban un valor llamativo como ingresos por exportaciones petroleras, pues el mercado global se encontraba frente a una baja en el precio del petróleo, que permite entender parte de la crisis económica del país.

3.2.1.4. Organización

En este instrumento, el observable empírico es que el gobierno busca reformar los entes reguladores del ejecutivo, haciendo que esto permita un ahorro en las arcas del Estado y a su vez, permitiéndole destinar estos recursos hacia otros espacios de gasto público. En este sentido el gobierno emite pronunciamientos a través de medios oficiales como la Secretaría General de Comunicación (SECOM) en 2018 y estas se trasladan a medios locales oficiales, que permite al Estado escatimar costos que representarán un ahorro anual de más de USD 60 millones de dólares (D-O1 y D-O2). Frente a esto, el MEF (D-O3) afirma que este ahorro para el Estado también se traduce en el despido alrededor de 1.500 funcionarios.

Desparecerán el Ministerio de Justicia y la Secretaria Nacional de Comunicación, además se fusionará el Ministerio de Comercio Exterior con el de Industrias, el Ministerio de Defensa con la Secretaría de Riesgos, el Ministerio de Ambiente con la Secretaría del Agua y el Servicio de Rentas Internas con el Servicio Nacional de Aduanas (...). Además, el jefe de Estado apuntó que se fusionarán, delegarán y optimizarán empresas como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, la aerolínea Tame y los Correos del Ecuador para alcanzar un ahorro de al menos 350 millones de dólares más. (Gestión 2018).

Asimismo, la última evidencia no solamente habla de un ahorro para el Estado, sino mayores ingresos en función a las ganancias esperadas por dicha fusión (D-O4). Este es el caso de la fusión de las empresas estatales Petroamazonas EP y EP Petroecuador; donde parte de los objetivos de la fusión es una mayor participación en la industria petrolera.

Es importante destacar que este proceso permitirá reorganizar y transparentar al sector hidrocarburífero logrando incrementar la inversión directa, que durante este periodo de Gobierno, alcanza los 2.200 millones de dólares. Además, se trabaja en aumentar la producción de petróleo, con una producción de 540.000 barriles por día, a finales de 2018 (MERNNR 2019).

3.2.2. Formulación

Tabla 3 6. Evidencia de la entidad A en el caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
El gobierno formula una política para la eliminación de los subsidios a los hidrocarburos, como la gasolina	NODALIDAD	El gobierno establece el objetivo de eliminar los subsidios en su planificación sectorial y establece un mecanismo de reporte de subsidios para evidenciar la transparencia energética.
	AUTORIDAD	El gobierno establece jurídicamente la eliminación de los subsidios, sin mecanismos progresivos.
	TESORO	El gobierno reduce el gasto público en subsidio a hidrocarburos, como la gasolina.
	ORGANIZACIÓN	El gobierno aplica una reestructuración organizacional desde el Ejecutivo.

Fuente: Fontaine (2020a)

Las primeras concreciones en el traslado de las acciones hacia la agenda política muestran cómo la eliminación total de los subsidios pasa a ser una realidad nacional. Tras las declaraciones del Estado en primera instancia a lo largo del año 2018, donde se apreció este primer paso en la reformulación de la distribución del Estado en las entidades que conforman el Ejecutivo, así como se pudo entender de dónde surge esta necesidad de eliminar la política de subsidios; para 2019 dichas declaraciones empiezan a tomar acción desde la promulgación de decretos ejecutivos que plasman el actuar del gobierno, como un hecho concreto.

3.2.2.1. Nodalidad

En el instrumento de nodalidad, el observable empírico es que el gobierno establece el objetivo de eliminar los subsidios en su planificación sectorial y establece un mecanismo de reporte de subsidios para evidenciar la transparencia energética. Frente a esto, la primera evidencia es el compromiso que adquiere la autoridad ecuatoriana con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) frente a la solicitud de ayuda económica en cuanto a la situación financiera del país (A-N1). Para ello, se inicia un plan económico a nivel nacional que permita una reforma fiscal que sería propuesta ante la Asamblea Nacional en aras de fortalecer las finanzas del país. Con ello, se buscan cambios

de alta relevancia que induzcan a la atracción de inversiones y modifiquen el sistema tributario para simplificarlo. *“La aprobación de esta reforma será un hito importante para el programa del gobierno apoyado por el FMI y facilitará completar pronto la segunda y tercera revisión combinadas del programa”* (FMI 2019), pero a esto se contraponen la propia opinión pública, como el reclamo propio a las prácticas tildadas como “neoliberales” por parte de algunos grupos sociales; en las que estaría incurriendo el gobierno al realizar acercamientos a organizaciones tales como el FMI.

Con esto, el 11 de marzo de 2018, el FMI y el gobierno ecuatoriano anuncian de forma oficial la aprobación de un acuerdo bilateral por un valor de USD\$ 4.200 millones, cuya evidencia (A-N2 y A-N3) muestra la concreción de estas negociaciones para el cambio económico que parece necesitar el país. El hito que busca este plan gestionado es la promoción de la competitividad y generación de nuevo empleo, la sostenibilidad fiscal y una dolarización más sólida y fortalecida, que se compagina con una lucha anti-corrupción y transparencia. En el tema de subsidios específicamente apela a una optimización de ellos reflejados en los combustibles (FMI, 2019) y las prácticas eliminatorias reciben el respaldo de la organización internacional al ser montos que se han utilizado como prácticas populistas.

El objetivo es reducir la relación deuda / PIB a través de una combinación de un reequilibrio de la masa salarial, una optimización cuidadosa y gradual de los subsidios a los combustibles, una repriorización del gasto de capital y bienes y servicios, y una reforma fiscal. Los ahorros generados por estas medidas permitirán aumentar el gasto en asistencia social a lo largo del programa. (FMI 2019).

Así, en las medidas recomendadas por el FMI se resalta el respaldo al gobierno en la eliminación de los subsidios a hidrocarburos (A-N4), al ser un elemento importante dentro de esta reprogramación fiscal que se determina en el acuerdo y que forma parte de los pasos que debe cumplir el gobierno de conformidad a las obligaciones adquiridas en función a los compromisos emanados del acuerdo firmado. El desembolso de los fondos pactados dependerá del cumplimiento de las recomendaciones gestadas en el acuerdo y por tal, una guianza permanente al Estado para que logre salir de la crisis económica interna. En pocas palabras, el problema principal no es la generación de un acuerdo con el FMI – u otra organización internacional que cumpla un rol similar – o el tipo de requerimiento que

solicite como parte de los habilitantes para el desembolso de valores; sino la manera en cómo se implementó la eliminación propia de la política.

La eliminación de subsidios es parte de un acuerdo suscrito en marzo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que le permitirá al país sudamericano – dependiente del petróleo – contar con créditos por 4.209 millones de dólares a ser desembolsados en tres años. Ecuador debe emprender reformas clave para reforzar su competitividad en los ámbitos tributario, de gestión financiera pública y laboral, según el FMI, que ya ha concedido unos 900 millones de dólares. (SWI 2019)

3.2.2.2. Autoridad

En el instrumento de autoridad, el observable empírico es que el gobierno establece jurídicamente la eliminación de los subsidios, sin mecanismos progresivos. En este caso, no se utilizan mecanismos progresivos de eliminación de la política, por el contrario, la medida es una sola y no contempla un tipo de focalización. Para ello, la primera evidencia que surge en el caso es el Decreto Ejecutivo 490 (2018) donde se realiza una reforma al precio de la gasolina Súper (A-A1). Mediante este instrumento se reforma al Reglamento Sustitutivo de la Regulación de Precios de la Derivados a los Hidrocarburos y se modifica el valor del precio de la venta al público *“el margen de comercialización incluye la tarifa correspondiente al impuesto al valor agregado generado en el proceso de la comercialización”* (Decreto 490 2018).

Asimismo, más adelante la normativa en torno a la eliminación de subsidios sigue en marcha. La evidencia A-A2 muestra la variación de precios en el Diésel a través de la expedición del Decreto Ejecutivo Nro.500; con ello el precio de venta se regulariza para sectores como el pesquero y camaronero. La evidencia A-A3 permite denotar que previamente que se realizó una modificación en el precio de la gasolina Extra mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 619, dentro del periodo de gobierno del presidente Moreno; lo que deja analizar que esta decisión del alza de precios ya se venía implementando desde el mes de enero de 2019 y que puede ser un factor que permita entender la toma de decisión de trasladarse de un alza gradual de precios a una eliminación total de subsidios. Finalmente, la evidencia A-A4 será quizá la más importante, pues es el hito principal que desencadena a las protestas sociales en el país. Sin embargo, para la lectura de cómo esta evidencia es

válida en este instrumento, es importante señalar que gracias el Decreto Ejecutivo 883 se consigue finalmente la eliminación total de subsidios a combustibles.

El precio de venta en terminal para la Gasolina Súper, Extra, Extra con Etanol, Diésel Premium y Diésel 2 para el sector automotriz, será determinado en forma mensual por lo Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, con base al costo promedio ponderado más los costos de transporte, almacenamiento, comercialización de la EP PETROECUADOR y los tributos que fueren aplicables. Los costos de las Gasolinas Extra y Extra con Etanol para el sector automotriz, será el resultado de la ponderación de los costos de EP PETROECUADOR de los dos productos. Los costos de Diésel Premium y Diésel 2 para el sector automotriz, será el resultado de la ponderación de los costos de EP PETROECUADOR de los dos productos. (Decreto 883 2019)

3.2.2.3. Tesoro

En el instrumento de tesoro, se define como observable empírico que el gobierno reduce el gasto público en subsidio a hidrocarburos, como la gasolina. En este caso las evidencias muestran que específicamente en temas de subsidios del año 2019, si se implementó una reducción como parte de las metas fiscales que se plantearon con la concreción del acuerdo con el FMI antes mencionado en nodalidad (A-T1). Por un lado, en términos de variables petroleras, el precio del petróleo seguía en baja, según el reporte del PGE-2019. *“Para el período comprendido entre diciembre 2018 y 2019, el precio promedio del barril de crudo disminuyó de USD/b 60,91 a USD/b 55, 64 respectivamente; es decir -8,65%”* (MEF 2020).

En marzo del 2019, la República del Ecuador, solicitó el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de dar cumplimiento a las políticas públicas plasmadas en el Programa Económico del Gobierno Nacional (...) Dentro de los criterios cuantitativos de desempeño y metas indicativas del programa económico del país, se estiman: i) metas fiscales, ii) metas monetarias y, iii) criterios de rendimiento continuo. Sobre dicha base, dentro de las metas fiscales se evalúan criterios de rendimiento cuantitativo donde, se establece un piso en el balance primario no petrolero del Sector Público No Financiero (SPNF), incluidos los subsidios al petróleo (acompañado de objetivos indicativos como el piso en el balance fiscal global del SPNF) y, un piso de asistencia social del Gobierno Central. (MEF 2020, 9)

Justamente con los cambios que se buscaba en las finanzas públicas y el acuerdo con el FMI; el gobierno envió su proforma presupuestaria de 2019 a la Asamblea Nacional, haciendo énfasis en la recomendación Nro.14 sobre los subsidios a combustibles (A-T4), analizando el hecho de que el barril petrolero estaría por debajo de los USD\$50,05 y que por ello es importante que se optimice el tema de subsidios para evitar tener que incrementar las necesidades de financiamiento y mantener los ingresos petroleros. Un vistazo hacia el gasto público en tema de subsidios permite a su vez comprender los tipos de subsidios que se han establecido en el país (A-T2 y AT-3), que permite la clasificación de 5 grupos que acogen a los 16 tipos de subsidios reflejados en la programación presupuestaria de 2019 (Tobar 2020).

Tabla 3 7. Grupo de subsidios en Ecuador (2019)

Denominación	Valor en millones de dólares	Porcentaje del total
Combustibles	4.176	60%
Seguridad Social	1.995	29%
Desarrollo Social	769	11%
Bono de Vivienda	0	0%
Desarrollo Agrícola	15	1%
TOTAL	6.955	100%

Fuente: Proforma Presupuestaria 2019

*Tabla en función a los datos de Tobar, 2020

Esta evidencia permite visualizar que en 2019 el monto mayoritario destinado a subsidios seguía estando en su gran mayoría dentro del área de hidrocarburos. Aquello permite la posibilidad real de repensar la migración de estos recursos hacia otras áreas de interés social o redireccionar el gasto público hacia una inversión en temas de salud, vivienda, educación u otros. Más adelante, Tobar (2019) vuelve a plantear una tabla comparativa en subsidios que es útil en la presente investigación, ya que muestra los últimos dos periodos presidenciales (Rafael Correa 2012-2017 y Lenin Moreno 2017-2021) y el porcentaje que estos destinaron del presupuesto del Estado para cubrir los subsidios a hidrocarburos.

Tabla 3 8. Subsidios a hidrocarburos en los últimos dos periodos presidenciales

Año	Total de subsidios	Combustibles	Porcentaje
2012	5.120	2.867	56%
2013	6.526	4.539	70%
2014	6.115	3.888	64%
2015	3.377	2.065	61%
2016	3.194	1.888	59%
2017	3.086	1.799	58%
2018	3.193	1.707	53%
2019	6.955	4.176	60%
2020**	5.455	1.956	36%

Fuente: Proforma Presupuestaria, Ministerio de Finanzas varios años.

Valores en millones de dólares

*Tabla en función a los datos de Tobar, 2020

* * Cabe mencionar que el año 2020 fue solamente una proyección, no es un valor real, sino el proyectado con la eliminación de subsidios.

3.2.2.4. Organización

En el instrumento de organización, se define como observable empírico la reestructuración del Ejecutivo enfocado en el sector energético. Dentro de la primera evidencia (A-O1) se establece la fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos; para ello, esta fusión cambia el nombre a Ministerio de Energías y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR). Esta reestructuración del Ejecutivo se torna visible para el objetivo planteado por el gobierno en el marco del ahorro estatal (A-O2). El Decreto Ejecutivo Nro.399 concluye que tras la fusión del ministerio previamente señalado todas las atribuciones y funciones asumidas por las entidades ahora fusionadas, pasan directamente al MERNNR en garantía a mantener la continuidad en los procesos y establece un plazo no mayor a 90 días para realizarlo. Con ello, este cambio se torna visible en las autoridades, la evidencia A-O3 ayuda a sustentar los reajustes realizados por el Ejecutivo tanto en sus

instituciones como la reorganización de sus funcionarios¹⁷. La reestructuración del Ejecutivo es mucho más palpable desde la contratación pública (A-O4). Por ejemplo, en el caso de Petroecuador EP¹⁸, donde el Decreto 135 (evidencia A-O1 previamente presentada) sirve como base para la optimización de recursos devengada de la austeridad en el gasto público del Estado. Aquello refleja que la reforma propuesta por el gobierno para afrontar las deudas estatales, va mucho más allá de reformas institucionales y afectan a toda la red pública.

EP Petroecuador disminuye de 1.838 procesos de contratación pública de bienes y servicios en 2015, a 544 hasta agosto de 2019. Esta medida está relacionada a la aplicación del Decreto Ejecutivo 135, del 1 de septiembre de 2017, que establece las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público y demuestra el compromiso que tiene esta gestión para hacerle frente a la corrupción a través de procesos públicos transparentes con participación equitativa y trato justo. (MEM 2019).

3.2.3. Coordinación

Tabla 3 9. Evidencia de la entidad “B” en el caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
El gobierno adapta la coordinación interinstitucional a la nueva política de eliminación de subsidios a los combustibles	NODALIDAD	El gobierno transparenta coordina la eliminación de políticas de subsidios a través de medidas para combatir el cambio climático.
	AUTORIDAD	El gobierno legitima la decisión de la eliminación de subsidios para reducir o racionalizar el gasto público.
	TESORO	El gobierno busca mecanismos de ajuste en gasto público que justifiquen la eliminación de los subsidios.
	ORGANIZACIÓN	El gobierno genera un fortalecimiento en el sector energético desde la coordinación interinstitucional, justificando la eliminación de los subsidios y fomentando cambios a la matriz productiva.

¹⁷ Véase como referencia el Decreto Ejecutivo 935

¹⁸ EP PETROECUADOR es una empresa líder a escala nacional en la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, industrialización y comercialización nacional e Internacional del petróleo y sus derivados. Actividades Hidrocarburíferas que las realiza acorde con normas de respeto al ambiente y responsabilidad social con sus trabajadores y las comunidades aledañas a las áreas de operación a nivel nacional. (Petroecuador 2022)

Fuente: Fontaine (2020a)

Tras la aplicabilidad de las políticas que eliminan la política de subsidios; como se pudo evidenciar con la implementación de Decretos Ejecutivos y siendo el de mayor relevancia el Decreto 883; se genera un cambio no solo en la aplicabilidad de dicha eliminación en los procesos financieros del Estado, sino a su vez en la réplica y afectación del resto del aparato Estatal. Por tanto, dentro de la entidad “B”, la hipótesis se enfoca en que el gobierno adapta la coordinación interinstitucional a la nueva política de eliminación de subsidios a los combustibles. En este aspecto, la coordinación institucional va a ser un elemento sumamente importante para la medición en la implementación de la política, pues va a permitir visualizar cómo incide – en este caso la reestructuración en la coordinación – en las instituciones que conforman el aparato del Estado y la toma de decisiones que surge a partir de la eliminación de subsidios. Aquello que surge desde esta coordinación interinstitucional va a incidir en la respuesta social frente a la eliminación de la política.

3.2.3.1. Nodalidad

En el instrumento de nodalidad, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno transparenta coordina la eliminación de políticas de subsidios a través de medidas para combatir el cambio climático. En función a esto, las mismas entidades gubernamentales reconocen que si bien la eliminación de los subsidios a hidrocarburos puede representar una medida cuya decisión no es sencilla de tomar, es sin duda una alternativa necesaria para la lucha contra el cambio climático a la que se ha comprometido el Ecuador (B-N1). *“El Gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés impulsa la transición hacia una economía amigable con el ambiente, mediante el uso de tecnologías eficientes. Estas medidas se ven complementadas con los proyectos de movilidad eléctrica y sostenible que ayudan al país a combatir el cambio climático”* (MAATE 2019). Esto permite evidenciar que, si bien se reconoce que puede tratarse de un costo político alto, tiene una alta carga positiva al ser la acción que sienta las bases de una transición energética que impulsa al Estado a tomar otras alternativas a los hidrocarburos, entorno a su encarecimiento y pasado extractivista.

Dichos beneficios de la eliminación de subsidios en el Ecuador (B-N2) son también abordado por otros organismos por fuera del gobierno, como es el caso del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), que sustenta el hecho de que esta eliminación permite la reducción del consumo de combustibles fósiles, uno de los principales factores que afecta actualmente la crisis que representa el cambio climático y Ecuador podría ser un hito importante en la región, de lograr dar el paso hacia una transición ordenada.

Durante la última década, el gobierno de Ecuador gastó hasta el 7% de su presupuesto, o US \$ 2.3 mil millones por año, para subsidiar la gasolina, el diésel, la electricidad y el gas licuado de petróleo (GLP). (...) El FMI estima que, en conjunto, el costo social del calentamiento global, la contaminación del aire, los accidentes y los daños causados por la sobreutilización de la energía subsidiada en Ecuador es tres veces mayor que el costo fiscal de los subsidios energéticos. (BID 2019).

A nivel global esto se compagina con el costo mundial que representan los subsidios (B-N3), en términos de calentamiento global, accidentes y daños causados por la sobreutilización de la energía subsidiada en Ecuador o la contaminación del aire, termina siendo casi tres veces mayor que el costo fiscal de los subsidios energéticos del país hasta mayo de 2019. El FMI realiza un comparativo en este sentido, donde permite analizar el bienestar económico que logran los países con la eliminación de la política y los beneficios en torno a reducción de daños ambientales, o el aumento de los ingresos para los Estados desde energías limpias, sobre todo por fuera de la fluctuación de precios de los hidrocarburos. Básicamente se propone una implementación de impuestos al uso de combustibles fósiles, en función de desincentivar su uso y que se reflejan como ganancias fiscales para el Estado.

La última evidencia (B-N4) confirma el hecho que los subsidios a los combustibles fósiles en Ecuador dentro de la última década han generado una suerte de presión en el presupuesto público (US\$ 2,3 mil millones por año, aproximadamente el 7% del gasto público o dos tercios del déficit público)¹⁹. A su vez, se centra en los beneficios que trae consigo la eliminación de los subsidios, que como explica el BID, por un lado permite la mitigación de la deuda y la regularización de los impuestos que han estado direccionados hacia otras áreas que no necesariamente son las primordiales para el Estado, como podría ser justamente un tema de salud o educación; y por otra parte, esta eliminación permite

¹⁹ Véase en el paper presentado por el BID sobre: *Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable? Un estudio de caso sobre Ecuador*. P.5

reducir el uso ineficiente de combustibles fósiles, que es parte de la lucha contra el cambio climático.

Finalmente, la reforma de los subsidios sería un primer paso para la fijación de los precios de la energía y las emisiones de carbono a un nivel consistente con los objetivos climáticos internacionales establecidos en el Acuerdo de París, del que Ecuador forma parte (Stiglitz y Stern 2017; Jakob 2017) (BID 2019.5)

3.2.3.2. Autoridad

En el instrumento de autoridad, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno legitima la decisión de la eliminación de subsidios para reducir o racionalizar el gasto público. Es decir, que a través de documentos legales busca concretizar o dar legitimidad al mensaje positivo de la eliminación que ha sido respaldado previamente desde la nodalidad por el mismo discurso de gobierno y por el análisis en referencia al cambio climático desde organismos internacionales. Como primera evidencia, el B-A1 señala como una de las justificaciones de los considerandos del Decreto Ejecutivo Nro.883 permita por una parte mejorar la situación económica por la que atravesaba el país y a su vez garantizar con ello – como otro beneficio o punto positivo de la eliminación – el hecho de impedir la mala práctica de contrabando de combustibles mediante la regularización de precios.

De la mano con el mensaje de austeridad se compagina la evidencia B-A3 que apela a la justificación de la eliminación de subsidios en términos de lograr un ahorro nacional y a su vez, una implementación de austeridad en el Estado que permita la reducción del déficit fiscal y el uso de dichos recursos para el pago de la deuda pública (un tema que va bastante ligado con la investigación presentada por el BID dentro de la evidencia B-N4). Para ello, el Decreto Ejecutivo Nro.135 cita al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas que permite la generación de normas o políticas orientadas a gastos del Estado y Presupuesto General del Estado (PGE). Esta planificación en finanzas va de la mano con la reforma realizada el 06 de mayo de 2019 al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas (B-A2) en referencia al Plan Nacional de Desarrollo²⁰.

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación,

²⁰ Véase Art.34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas

aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno. (COPFP 2019. Art.34)

Finalmente, se había abordado en las entidades anteriores algunos compromisos que debía cumplir el gobierno para recibir el financiamiento por parte del FMI y por tal, aplicar reformas en la administración pública y gobernanza. Parte de ello, no solo cambiar sino buscar que estos se conviertan en incentivos de gobierno, donde si bien la eliminación de subsidios a combustibles se puede tornar un punto focal tanto político como social, se modifican a su vez otras aristas en la norma que permiten sustentar o mantener este mensaje positivo que trata de implementar el gobierno en función a las medidas adoptadas para impedir que el déficit siga creciendo (B-A4). Ya desde el 21 de agosto de 2018 se genera la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo, con la que se busca mayor recaudación tributaria y permite la exoneración del pago al impuesto a la renta.

3.2.3.3. Tesoro

En el instrumento de tesoro, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno busca mecanismos de ajuste en gasto público que justifiquen la eliminación de los subsidios. Prácticamente el gobierno apunta a reflejar que gracias a la eliminación de la política, aquel gasto destinado a cubrir el subsidio a combustibles es trasladado de forma exitosa hacia otras áreas financieras que permitan cubrir el déficit fiscal. Lastimosamente en este sentido no necesariamente llegó a ser palpable esta reprogramación de recursos, pues más adelante se evidenciará que, por el contrario, el resultado de haber eliminado la política incurrió en un gasto mayor a causa de la conmoción social generada por la implementación del Decreto 883 que generó grandes pérdidas para varios sectores del país. Aquello que pudo recuperarse en la eliminación de la política, debió destinarse a recuperar las pérdidas producidas en varios sectores industriales.

En este sentido, la evidencia B-T1 permite visualizar que mediante el resultado financiero del 2019 si se logró una mejora en la inflación anual presentada; a través de la liberación de

precios de la gasolina Súper y con ello, una permanencia parcial de la política. Quizá entonces se habría tenido un control más progresivo en el término de una eliminación parcial; se pudieron haber propuesto alternativas interesantes para un desarrollo progresivo de la política de eliminación de subsidios. No se debe dejar de lado el hecho de que la migración de la demanda de mercado hacia la gasolina Extra debido al encarecimiento de la gasolina Súper tampoco es la solución. Esto además porque el propio octanaje de las gasolinas permite ver el tipo de tratamiento que se le otorga y que incurrirá a ser más beneficioso o no para el vehículo del beneficiario. Esto es importante, pues el octanaje de una gasolina permite conocer la calidad de la misma y a su vez, evidenciar si se trata de un combustible que termina generando más gases contaminantes al ambiente. En resumidas cuentas, el trasladar la demanda de mercado hacia la gasolina Extra, cuyo octanaje es menor al de la gasolina Súper incrementa el número de usuarios que adquieren un tipo de gasolina más contaminante para el ambiente. Por tal, si se requiere aún la modificación de la política que posiblemente llegue a equiparar valores y que permita al ciudadano optar por la menos contaminante, pero que a su vez, repiense el cambio hacia la transición energética.

En el año 2019, la inflación anual no superó el 1%; el promedio fue de 0,27. La dinámica de la variable estuvo influenciada por el aumento del precio de las gasolinas (súper, extra y eco) debido a la política de reducción y/o eliminación de subsidios en agosto y diciembre de 2018. Si se elimina el efecto directo del subsidio, las tasas de inflación anual en 2019 habrían sido cercanas a cero o incluso negativas. Para el año 2020, dada la contracción de la demanda, se esperaría tener similares niveles de inflación anual (*ceteris paribus*) (MEF 2018, 5)

Junto a ello se analizan los beneficios fiscales en torno a la eliminación de los subsidios a los combustibles. En este sentido, se deben tener en cuenta algunos factores que permiten entender el efecto de la eliminación del subsidio en la economía (BT-2); por una parte, la eliminación sin compensación social, que puede devengar en una futura crisis social – ya que la población cuenta con ese incentivo y puede ser delicado sobre todo en regiones donde existen desigualdades socioeconómicas importantes, como es el caso del Ecuador. A su vez, como esta eliminación puede afectar el precio de bienes y servicios (costo indirecto) *“los subsidios energéticos son un medio muy costoso de proporcionar ingresos reales a los hogares pobres y vulnerables”* (BID 2019.5). Para ello se propone una suerte de

re inversión en los hogares más vulnerables o de menor cantidad de recursos, donde se pueda otorgar una parte de dichos ingresos para programas de protección social.

El análisis realizado en la evidencia B-T2 permite conocer el costo de transferencia de parte de la recaudación de los subsidios, a quintiles sumamente pobres, como es el caso del quintil 1. La evidencia B-T2 permite entender que, en el caso de realizar compensaciones sociales al momento de eliminar subsidios, las mismas deben reflejarse en otros ámbitos que no sean educación o renta, pues los beneficiarios de dichos quintiles ya poseen estos beneficios, que terminan siendo prácticamente gratuitos para ellos; por lo tanto, se puede optar por otros mecanismos como transferencias monetarias. Básicamente, permite analizar que el monto que representa los subsidios entre gasolina y GLP es lo suficientemente útil para ser utilizados dentro del PGE en otros recursos y que beneficiarían sobre todo a los quintiles más pobres.

El gráfico de líneas que representa el ingreso neto adicional indica que los dos quintiles más ricos serían "perdedores" netos. El segundo quintil se beneficiaría más, ya que recibiría hasta el 4, 7% del ingreso neto adicional. Esto se debe a que la proporción de no beneficiarios del BDH actualmente, que se beneficiaría de la expansión del BDH, es mayor (en un tercio) en comparación con el quintil inferior. (BID 2019, 25).

El diálogo económico es otra herramienta fundamental (B-T3) a través de la Ley de Fomento Productivo reflejada en el Plan de Prosperidad planteado por el gobierno. Desde el Ministerio de Economía y Finanzas se quiere lograr el retorno a los fondos de estabilización y reducción del gasto público. Se calcula entonces que anualmente el ahorro de gasto público en términos de subsidios a combustibles es de alrededor de USD120 millones de dólares. En este mismo sentido, a través de la ley previamente señalada (B-T4), el gobierno legitima su plan de finanzas públicas en proyecciones anuales *“Para el período 2018 - 2021 y hasta alcanzar el límite de endeudamiento establecido en las reglas macro fiscales definidas en esta Ley, no regirá el límite de endeudamiento público del 40 % del PIB”* (LOFPAI 2018. Disposición XVII). Se realiza un planteamiento de un plan de sostenibilidad fiscal que permita la reducción anual del déficit fiscal e incurra en alcanzar un equilibrio fiscal.

3.2.3.4. Organización

En el instrumento de organización, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno genera un fortalecimiento del sector energético desde la coordinación interinstitucional, justificando la eliminación de los subsidios y fomentando cambios a la matriz productiva. Se inicia con la generación de una respuesta por parte de las mismas entidades gubernamentales en apoyo a la eliminación de los subsidios a combustibles, estableciendo estrategias provenientes desde la centralidad, que se enfocan en la lucha contra el cambio climático, tales como la trazabilidad hacia el incremento de proyectos en energías más limpias y centrando sus esfuerzos en la búsqueda del crecimiento energético. Ahora, la comunicación gubernamental frente a estos hechos no necesariamente llega a ser notorias para la ciudadanía; lo que explicaría cómo esta desconexión ciudadana ayudaría, por el contrario, a la incidencia en las revueltas sociales.

La primera evidencia (B-O1) denota que esta eliminación es una oportunidad para las inversiones del Estado enfocadas desde energías más limpias, cuyas políticas deben acomodarse desde el propio gobierno central. Esto se concretiza a través de declaraciones ministeriales, como lo hace el Ministerio de Ambiente. Esta información identifica en primer lugar que mediante la eliminación de los subsidios el gobierno puede reestructurar su modelo productivo hacia uno más sostenible y, en segundo lugar, que este es el impulso que permite la transformación de la matriz productiva en general; idea, que por supuesto, no llega a ser percibida o entendida por la ciudadanía, ya que su comunicación no fue prioridad en agenda.

Por otra parte, el propio Plan Maestro de Electricidad (2018-2027) (B-O4) presentado por el Ministerio de Energías y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR)²¹ plantea en la presentación de sus objetivos que se han realizado varias obras a nivel nacional cuya finalidad se basa en la disminución sustancial de los recursos fósiles y en este sentido, se ha hecho énfasis en la modernización e innovación de los sistemas para incrementar la productividad eléctrica (2019,16). De la mano con esto, el análisis económico de la eliminación de subsidios abrió la puerta al gobierno para discutir si al prescindir de los subsidios se puede reinvertir dichos valores en cubrir los costos progresivos para la transformación energética. Con esto, el MERNNR también realiza la respectiva

²¹ Actualmente Ministerio de Energías y Minas (MEM)

prospección para conocer el costo directo e indirecto que representa para el consumidor el dejar de recibir subsidios (B-O2).

Finalmente esto se concreta con una mirada hacia el crecimiento energético nacional a través de la reducción en la importación energética gracias a la expansión nacional de esta área (B-O3), lo cual permite canalizar la planificación a nivel país con las acciones realizadas a través de la coordinación institucional para la concreción de proyectos, que en este caso apuntan a la expansión energética y apuestan por el cambio de matriz energética como se ha podido visualizar a su vez en las evidencias previas.

Los combustibles fósiles han sido los energéticos de mayor requerimiento en el país, con una participación promedio de 81% entre 2009 y 2019. El diésel y la gasolina son las fuentes de mayor demanda, mostrando un incremento entre 2009 y 2019 de 33,5% y 58,4% respectivamente. Por su parte, la demanda de energía eléctrica durante el período de estudio tuvo un crecimiento de 71,8%, mientras que el gas licuado de petróleo (GLP), principal energético consumido en la cocción, tuvo un crecimiento durante el mismo período de 29,5%. (MERNNR 2019, 27).

3.2.4. Interacción de Políticas

Tabla 3 10. Evidencia de la entidad “C” en el caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
El gobierno enfrenta verticalmente la oposición de los actores sociales a la eliminación de los subsidios a los combustibles	NODALIDAD	El gobierno atribuye intenciones políticas a las críticas contra la política pública, ignorando su impacto social y haciendo uso de la deslegitimación de actores que protestan como respuesta.
	AUTORIDAD	El gobierno amenaza con procedimientos judiciales contra manifestantes y declara emergencia para repeler las protestas.
	TESORO	El gobierno no proyecta correctamente las medidas compensatorias de gasto público.
	ORGANIZACIÓN	El gobierno excluye a actores sociales en la eliminación de la política de subsidios.

Fuente: Fontaine (2020a)

Dentro de la entidad B se tuvo previsto que la eliminación de los subsidios energéticos permita que a través de la coordinación institucional se genere un apoyo al plan de acción gubernamental, donde dicha eliminación se torne en una oportunidad para un posible cambio en la matriz energética, aunque sus efectos positivos no terminaron siendo correctamente comunicados a la ciudadanía. Por tanto, pese al análisis positivo de varias organizaciones e instrumentos internacionales, al no existir un mensaje claro a nivel nacional, se perdió esta oportunidad de cambio, impulsado con el aprovechamiento de la eliminación de la política. Por el contrario, la falta de sociabilización de la eliminación de la política, así como los escenarios de focalización o reducción progresiva, parecen no haber sido suficientemente profundizados por el gobierno de turno, devengando en malestares sociales que trajeron graves crisis consigo y nuevas pérdidas para las finanzas públicas. La toma de decisión desde la verticalidad en cuanto a la eliminación, denota factores más palpables que son explicarán más adelante el resultado de falla.

Con base en esto, el malestar general de varios sectores poblaciones frente a las medidas político-económicas optadas por el gobierno, incurren en manifestaciones nacionales desde el 02 al 13 de octubre de 2019. Dentro de las organizaciones más representativas que se sumaron a la protesta, se encontraron: Frente Unitario de Trabajadores (FUT), Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), Frente Popular (FP), Federación de Cooperativas de Transporte Público de Pasajeros (FENACOTIP), entre otras. Se tornaron en fervientes opositores a las reformas económicas propuestas por el gobierno, donde uno de los temas de mayor relevancia fue la liberalización del precio del Diésel, gasolina Extra y Ecopaís.

3.2.4.1. Nodalidad

En el recurso de nodalidad, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno atribuye intenciones políticas a las críticas contra la política pública, ignorando su impacto social y haciendo uso de la deslegitimación de actores que protestan como respuesta. Tras el escalamiento del conflicto por la eliminación de la política, el gobierno empieza a tomar posturas de no reversión a la política en búsqueda de no generar retrocesos en las decisiones ya concretadas con el Decreto 883. El primer paso es optar por el diálogo (C-N1) con los actores que lideran las marchas sociales, dejando en claro que debido a la

grave crisis económica por la que pasa el Ecuador, sería perjudicial para el Estado el volver a implementar la política de subsidios que además se ha tornado insostenible en el tiempo. El bagaje económico-social que implica la eliminación de la política permite entender el malestar de los protestantes frente a estas declaraciones del gobierno. *“Los manifestantes, encabezados por los transportistas, están molestos con Moreno, quien promueve una política promercado tras años de un gobierno de izquierda y está alineando sus medidas económicas a las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) tras un préstamo por unos US\$4.200 millones”* (America Economía 2019). Esta evidencia muestra que el gobierno no rechaza las posibilidades de centrarse en un diálogo con los manifestantes, pero a su vez, dentro de sus opciones no se encuentra el dar marcha atrás. Más adelante se pudo observar que este hito generará una prolongación en la duración de las manifestaciones sociales. Lo más óptimo en este caso, es que a sabiendas de las posibles reacciones que la eliminación de la política podría generar en función a lo que la propia historia ha denotado en gobiernos anteriores; se pudo prever qué tipo de resultados arrojaría la eliminación y por tal, realizar los acercamientos al diálogo social previamente a su puesta en marcha, difuminando a su vez la verticalidad en la aplicación de la eliminación. De esta forma, no esperar a que suceda el malestar social para recién tomar la decisión de entrar en diálogo y explicar los factores negativos de la irreversibilidad.

El rol de la policía (C-N2) para el control de la situación se vuelve transcendental, pues más allá de lograr llegarse a un diálogo, empiezan enfrentamientos violentos entre manifestantes y policía *“La Ministra de Gobierno afirmó que las protestas tuvieron un escenario difícil para los miembros policiales, pero aun así demostraron su fortaleza”* (Ministerio de Gobierno, 2019). Aparecen tanto actores legítimos de la protesta, que solicitan el retorno a la situación previa (esto debido a los altos costos económicos que representan para ellos la eliminación de la política de subsidios, ya que la eliminación ha sido directa y no focalizada ni progresiva); como grupos con intereses de desestabilización, quienes dentro de la protesta cumplen una finalidad política. Esto podría explicar parte del actuar del gobierno frente a la deslegitimación de la protesta social, donde no cuenta necesariamente con un factor diferenciador que le permita saber a qué grupo pertenecen los actores sociales, por lo que la represión social y actos de violencia se incrementan en el afán de controlar la situación y controlar las manifestaciones que han dejado de ser pacíficas.

Estas manifestaciones sociales prolongadas generan un alto resultado de personas detenidas, heridas y una elevada represión policial que combate la violencia con violencia. Tanto manifestantes como de la policía comenten actos por fuera de la ley (C-N3) que se devengan a lo largo de los 10 días que duró la protesta. La carencia de diálogo entre manifestantes y gobierno tiene como constante detonante el uso de noticias falsas que profundiza cada vez más la brecha. Es interesante porque esta evidencia permite entender la visión desde gobierno, donde la deslegitimación de las manifestaciones sociales no es en sí para todos los manifestantes, sino para aquellos grupos que usan la protesta como un fin, al que el gobierno resalta como “desestabilizador” y que otros medios llamarán “infiltrados”. El gobierno justifica el uso legítimo de la fuerza en torno a quienes han utilizado la protesta social, no como un derecho, sino como un mecanismo para crear odio y violencia entre los ciudadanos para crear caos y descontrol, desvirtuando la real necesidad por la que se elimina la política, que puede finalmente tener aspectos más positivos que negativos a largo plazo.

Pero pese a estas justificaciones, el gobierno sí ignoró el impacto social de eliminar la política, pues no solo no pudo controlar las manifestaciones - que como bien se evidenció se prolongaron por más de 10 días - sino que, además, en un inicio le brindó poca importancia, factor que pudo ser crucial para prever el verdadero impacto socio-político de la eliminación y poder mitigar las protestas antes de que estas llegaran a desencadenarse. Justamente esta falta de construcción conjunta en la base de la eliminación o generación de una política alternativa, se traduce en un desinterés por parte de los manifestantes en permitir la vigencia del Decreto Ejecutivo 883 (C-N4) “*Ante campaña mediática de desprestigio, circulación de información falsa, malintencionada y descontextualizada ACLARAMOS a nuestras bases y ciudadanía que NO hemos negociado ni llegado a ningún acuerdo con este Gobierno represor y criminal*” (CONAIE 2019). En breve resumen; ¿para qué dialogar ahora?

3.2.4.2. Autoridad

En el instrumento de autoridad se define como observable empírico el hecho en que el gobierno amenaza con procedimientos judiciales contra manifestantes y declara emergencia para repeler las protestas. No se puede dejar de reconocer que las manifestaciones de

octubre de 2019 salieron del control tanto de los manifestantes como del gobierno, generando vulneraciones de derechos por parte de ambos sectores. El gobierno aplica mecanismos provenientes del uso legítimo de la fuerza y futuros enjuiciamientos a aquellos actores que hayan participado dentro de las protestas y hayan generado daños, en aras de frenar las manifestaciones.

La resolución por parte del gobierno en este caso hace que al menos 312 personas sean investigadas por su participación en delitos asociados a las protestas (C-A2). En este sentido, organizaciones como Human Rights Watch abordan el uso de la fuerza por parte de agentes, no solo en aquellos manifestantes que asistían a las protestas de forma violenta. *“Los esfuerzos del Ministerio de Gobierno y la Fiscalía General del Estado para investigar estos abusos y delitos hasta ahora no han reportado resultados concretos.”* (HRW, 2019). Bajo esta misma premisa, la Defensoría del Pueblo registró alrededor de 1.228 detenidos por las protestas entre el 3 y 13 de octubre, que terminó con el 75% de los detenidos liberados; lo cual puede ayudar a entender que parte de estas detenciones se realizaron justamente en función de evitar que las manifestaciones se sigan proliferando.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) informaron que hubo saqueos y actos vandálicos principalmente contra edificios públicos y negocios privados, así como ataques por manifestantes, que también secuestraron a agentes de seguridad contra su voluntad. No obstante, ambas instituciones concluyeron que integrantes de las fuerzas de seguridad habían realizado un uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes e instaron a que se realizaran investigaciones imparciales de los abusos y hechos de violencia ocurridos durante las protestas (HRW 2019).

En varios casos las detenciones realizadas a lo largo de este periodo no fueron necesariamente legítimas, sino más bien persuasivas. Se quería dar un mensaje a los manifestantes para que tuvieran presente el costo de la protesta, coartando su libertad. La propia Fiscalía General del Estado (FGE) justificó la motivación de su actuar en determinados casos (C-A1). Se tuvo que realizar a futuro la conformación de un equipo técnico especializado que permita la investigación contra la delincuencia en respuesta a las denuncias por violaciones a DDHH y seguridad pública en las manifestaciones. La FGE se encargó de realizar investigaciones permanentes de lo sucedido, que permita llevar ante la

justicia aquellos actores que cometieron actos de vandalismo. Dentro de las acciones positivas, se logró requisar las armas utilizadas en la protesta, que poco tuvieron que ver con la finalidad de las manifestaciones.

En base a los acontecimientos de las manifestaciones que podrían devengar en un posible derrocamiento al gobierno; el 07 de octubre de 2019 se promulga el Decreto Ejecutivo Nro. 888 (C-A2) que declara estado de excepción y cambia la sede de gobierno a Guayaquil durante su periodo de vigencia. A su vez, este Decreto Ejecutivo dispone la movilización de Fuerzas Armadas y Policía Nacional en virtud de repeler y aprehender a cualquier persona que sea encontrada realizando infracciones en contra de la ley *“Art.4.- de la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, reafírmese la actuación de las entidades de seguridad ciudadana y sus servidores, ante agresiones actuales e ilegítimas contra los derechos de terceros y propios en autodefensa, respetando los criterios de legítima defensa contenidos en la legislación vigente”* (Decreto Nro. 888 2019).

Asimismo, el 10 de octubre de 2019 la Corte Constitucional emite un dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 888 (C-A3), emitido con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, donde estipula que *“toda acción militar o policial deberá encontrar fundamento en instrumentos internacionales debidamente suscritos por el Estado ecuatoriano, en la normativa constitucional y legal vigente, así como en las condiciones establecidas en el dictamen N°. 5-19-EE/19 [por parte de la Corte Constitucional]”* (Corte Constitucional 2019). Asimismo, el dictamen N°. 5-19-EE/19 de la Corte Constitucional establece que este no faculta la disolución de las concentraciones o manifestaciones pacíficas, a su vez, requiere la investigación por parte de la fiscalía de todos aquellos actos de violencia y responsables del uso excesivo de la fuerza.

Finalmente, a través del dictamen N°. 5-19-EE/19 (C-T4), la Corte Constitucional permite mantener por un periodo de 30 días, las medidas adoptadas por el estado de excepción y lo establecido en el Decreto Ejecutivo Nro.888, recalando sin embargo que se tiene la obligación de respetar y proteger el derecho al debido proceso de todas las personas que hayan sido aprehendidas. *“e) Ratificar que las garantías jurisdiccionales y las del debido proceso establecidas en la Constitución se encuentran en plena vigencia durante el estado*

de excepción, y que por tanto éste no ampara ninguna suspensión o restricción de las mismas; en particular la garantía del hábeas corpus” (Corte Constitucional 2019)

3.2.4.3. Tesoro

En el instrumento de tesoro se define como observable empírico el hecho en que el gobierno no proyecta correctamente las medidas compensatorias de gasto público. Como se mencionó, de haberse dialogado con los diversos sectores sociales y comunicado no solo los beneficios en torno al cambio climático sino en análisis económico para demostrar la no afectación directa a las familias con la eliminación de la política; podría haberse prevenido las grandes manifestaciones sociales desde sectores poblacionales, que en su gran mayoría provenían de la ruralidad. Ciertamente el gobierno deja de lado la importancia de la compensación económica - que se refleja no solo por medio del Estado en sus finanzas públicas – que se traduce a las finanzas personales de cada ciudadano y permite entender cómo a pesar de la eliminación de la política no tendría por qué repercutir en los precios locales y resultar un perjuicio para el ciudadano común.

El primer vistazo para ello se enfoca en la traducción de las compensaciones sociales, pues el Presupuesto General del Estado (C-T1) el gasto social representa un 10,97% del PIB y un 30,21% del PGE²²; que no varía en amplias cantidades si se compara con el año previo (2018)²³ cuyo valor fue de 10,20% del PIB y 30,85% en cuanto al PGE. Lo que muestra esta evidencia es que el gasto social es casi similar entre ambos años pese a la eliminación de la política de subsidios y que no necesariamente este monto de ahorro por subsidios está siendo trasladado hacia otras arcas del Estado. Lo que sí, dentro del mismo documento de 2019 se plasman los acuerdos llevados a cabo con organismos internacionales, como el propio FMI desde marzo, donde hace énfasis al Acuerdo de Facilidad Financiera Extendida (2019, 9) en el que se establecen las metas fiscales por tres años que se apalancan con los proyectos y políticas del Plan Prosperidad del gobierno de la República; aquí principalmente se busca mostrar el incremento de los beneficios sociales, sobre todo para las personas más vulnerables. Finalmente, en esta primera evidencia, si bien se busca reflejar dichas compensaciones sociales en el marco del PGE y a su vez cómo este se refleja

²² Véase el Presupuesto General del Estado (2019, 63).

²³ Véase el Presupuesto General del Estado (2018, 81).

en el PIB; sigue sin necesariamente ser un instrumento con el cual el gobierno pueda sustentar ante la efectividad de la eliminación de la política ante la ciudadanía.

Dentro del escenario más claro, se busca explicar que si bien la deuda pública a 2018 es de aproximadamente 45,20% en 2018, podría llegar a realizarse una reducción del 2,14% para 2023, es decir un 43,06% (C-T2) mediante la aplicación de las políticas fiscales establecidas conjuntamente con las recomendaciones del FMI, que recogen a su vez la eliminación de la política de subsidios a combustibles *“se debe señalar que se encuentra un crecimiento económico promedio entre 2019 a 2023 de 0,42%, aspecto clave para la reducción del stock considerando la endogeneidad de la variable deuda”* (MEF 2019, 21). Se torna interesante visualizar que al menos en la Programación Presupuestaria Cuatrianual del Estado (2019-2022) (en adelante PPC) elaborada en octubre de 2018, se realiza una proforma de subsidios a combustibles por parte del Estado de al menos USD\$ 4.176,47 millones de dólares, que si tiene una variación importante dentro del PPC del año subsiguiente (2020-2023), ya que apenas representa USD\$ 1.956,78 millones, aunque no necesariamente esto se torne visible en el uso de estos recursos dentro de otros espacios.

Lo que refleja a la par la investigación es que el control de precios de combustibles no busca necesariamente lograr que se consuma menos cantidad de combustibles (C-T4), solamente se quiere reducir el gasto fiscal como se ha podido observar. Este incremento del precio en la gasolina repercute en los hogares y genera menor consumo de combustible debido al elevado costo de la gasolina *“disminuyendo el consumo de la gasolina más cara y menos contaminante, hacia una más barata y mucho más contaminante”* (Sánchez y Sheinbaum, 2015). Sin embargo, se reconoce que la eliminación del subsidio a la gasolina Súper no se va a reflejar como un cambio importante dentro de las finanzas del Estado si no la eliminación definitiva del subsidio no abarca también a las gasolinas diésel y extra, pues *“el mayor valor del subsidio a los combustibles que entrega el Estado está en la gasolina extra y sobre todo en el diésel”* (Espinoza 2019, 9).

Finalmente, esta última parte permite cuestionarse si el monto del subsidio ahorrado se puede realmente utilizar para la compensación de otros impactos adversos en términos de distribución (C-T3). Es decir, la evaluación de la efectividad o no de la eliminación de la política de subsidios en términos reales dentro de la economía, ligado a la afectación que

recae sobre la población. En el caso analizado no existe de por medio una focalización a grupos específicos a cambio de dicha eliminación, ni tampoco un programa de compensación a cambio de la eliminación, como, por ejemplo, alguna reforma fiscal en pro de aquellos sectores identificados como vulnerables al momento de realizar dicha eliminación – que probablemente habría ayudado a evitar una buena parte de las manifestaciones de orden social.

Los subsidios a la gasolina son una medida muy ineficiente para disminuir la desigualdad, ya que cuesta casi US\$ 20 proporcionar al quintil inferior un ingreso adicional de US\$ 1. En términos absolutos, el quintil superior se beneficia más de todos los subsidios energéticos, especialmente de los subsidios a la gasolina, obteniendo el grupo de ingresos más elevados más de la mitad de los mismos. (BID 2019, 22).

3.2.4.4. Organización

En el instrumento de organización, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno excluye a actores sociales en la eliminación de la política de subsidios. Esto va a ser un paso crucial en términos de entender el desencadenamiento de los eventos que surgen dentro de los 10 días de paralizaciones abanderados por movimientos sociales donde parte de sus principales peticiones era justamente la reversión de la política de eliminación de subsidios. Por tanto, desde el marco de instituciones gubernamentales (C-O1) las autoridades realizaron una serie de reformas fiscales en aras de mejorar la competitividad y ayudar al crecimiento económico, a través de lo que denominaron “*el fortalecimiento de la economía*”. Pero, como bien lo menciona el propio FMI, este es un trabajo realizado desde el instrumento organizativo del Estado, enfocado en los programas sociales, que deja por fuera del trabajo del diseño propio de la política, a la sociedad y sus necesidades.

La protección de los segmentos pobres y más vulnerables de la sociedad es un objetivo clave del programa de las autoridades. En este contexto, las autoridades planean ampliar la cobertura y aumentar el nivel nominal de beneficios bajo los programas de protección social existentes. También se está trabajando para mejorar la focalización de los programas sociales. (FMI 2019).

Esta construcción desde la verticalidad que deja por fuera a los actores sociales, genera que dicha redistribución termine siendo ineficaz (C-O2). Al excluir a los actores sociales de la planificación de la política, entes gubernamentales como el propio MEF no llega a

dimensionar que el mecanismo de redistribución realmente transfiere “1 dólar al 20% de hogares más pobres con los subsidios a los combustibles costaría unos 12,5 dólares (...) incluso regresivo, pues el 50% del presupuesto destinado a estos subsidios se concentra en el 10% de hogares de mayores ingresos” (Escribano 2019, 10).

Al ponerse en marcha la eliminación de la política de subsidios y ser adoptada por el resto de entidades gubernamentales (C-O3) las organizaciones sociales como grupo indígenas, protestan. La eliminación de la política deja por fuera a los sectores humildes del país, donde el sector indígena representa aproximadamente el 8% de la población del marco general de representaciones sociales del Estado. Por tanto, mientras las instituciones gubernamentales buscan contar con ingresos que permitan la cobertura del déficit del Estado, la dimensión del aumento de precios en combustibles para los sectores más pobres es de alrededor del 123% (C-04). Finalmente se suman a la protesta actores no solamente del indigenado, sino todos aquellos beneficiarios que terminan sintiéndose identificados con la causa. Ahora, lo interesante del caso es que pese a esta construcción en verticalidad, varios beneficiarios entendían la importancia del “sacrificio” en función a poder cubrir el déficit, pese a que pueda afectar a sus bolsillos. Una vez más, esto permite ver que la comunicación gubernamental llegó hasta cierto espectro social, que de haberse trabajado mejor, pudo haberse ampliado y recibido una mejor acogida en la ciudadanía en general.

3.2.5. Resultado

Tabla 3 11. Evidencia de la entidad “R” en el caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
Se produce una falla en la eliminación de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina	NODALIDAD	El gobierno comunica la decisión de reestablecer el régimen de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina.
	AUTORIDAD	El gobierno deroga los decretos de eliminación de subsidios.
	TESORO	El gobierno mantiene recursos públicos para cubrir el costo de los subsidios y evalúa el costo de dicho restablecimiento.

	ORGANIZACIÓN	El gobierno genera un mecanismo para solventar la crisis.
--	--------------	---

Fuente: Fontaine (2020a)

3.2.5.1. Nodalidad

En el instrumento de nodalidad, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno comunica la decisión de reestablecer el régimen de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina. Las paralizaciones sociales se convierten en un tema crucial y definitivo en cuanto a la eliminación de la política de subsidios a combustibles, pues más allá de los puntos positivos identificados por el gobierno, la situación social se tornó insostenible, obligando al gobierno a tomar una decisión frente al tema. Se apertura dos frentes, la oportunidad de no ceder ante las presiones de los diversos grupos sociales frente a la derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro. 883 y por otro lado, sentarse en mesas de diálogo y construir un nuevo Decreto de manera conjunta. La segunda opción fue adoptada por el gobierno en aras de poder dar fin a las manifestaciones y reactivar tanto el comercio, los servicios públicos y otros elementos básicos que fueron detenidos por los manifestantes.

Desde la Presidencia de la República (R-N1, R-N2 y R-N3) el expresidente Lenin Moreno realizó la firma de la derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro.883 el 14 de octubre de 2019. Este pronunciamiento fue transmitido en cadena nacional por el propio presidente. Sin embargo, se mencionó la importancia de seguir adelante con el proceso de diálogo con las comunidades y sectores interesados – como el transportista – y a su vez, se mencionó directrices generales que permiten al resto de ciudadanos cumplir sobre todo con sus obligaciones tributarias, tras las pérdidas económicas y retrasos que fueron ocasionados a causa de las movilizaciones sociales. Un dato importante en este hecho es que conjuntamente se anunció la entrega del proyecto para la *Reactivación Productiva y Empleo* ante la Asamblea Nacional. “*Enfrentamos un intento de desestabilización del Gobierno y el país. Gracias, muchas gracias a todos quienes en Ecuador y el mundo alzaron sus voces en defensa de la democracia. ¡Aquí estamos para asegurar esos valores superiores: la paz, la seguridad, la democracia!*” (Presidencia de la República 2019).

Si bien tanto la declaración de la derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro.883 como el diálogo entre el gobierno y los movimientos indígenas se terminan las movilizaciones

sociales (R-N4) no resuelve el problema de fondo; es decir, por un lado la necesidad del gobierno de buscar alternativas para cubrir la amplia deuda y el déficit fiscal – donde se había revisto que una parte fuese cubierta a través de los montos destinados a subsidios – y por otro lado, la realidad nacional de aquellos grupos sociales que se sienten afectados en caso de llegarse a eliminar por completo la política de subsidios y que claramente han generado una alta dependencia a lo largo de los años, dado al carente control de la política pública. Pese a ello, los representantes indígenas dejaron en claro que la prioridad de esta reunión con el gobierno era la derogar el decreto.

3.2.5.2. Autoridad

En el instrumento de autoridad, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno deroga los decretos de eliminación de subsidios. La toma de decisión se oficializa a través del Decreto Ejecutivo Nro. 894 que deja sin efecto al Decreto Ejecutivo Nro. 883 (R-A1 y R-A2). Este decreto se torna de suma importancia no solamente porque pone fin a una ola de manifestaciones en el país, sino porque dentro de su artículo 2 dispone *“procédase, de manera inmediata, a la elaboración de un nuevo decreto ejecutivo que permita una política de subsidios de combustibles, con un enfoque integral, con criterios de racionalización, focalización y sectorialización, que precautele que éstos no se destinen al beneficio de personas de mayores recursos económicos, ni a contrabandistas de combustibles”* ; sin embargo, esta política sigue esperándose hasta la fecha.

En virtud a la grave situación por la que pasa el país, el MERNNR envía a la presidencia de la República y al MEF un informe de justificaciones que permita evaluar la necesidad de eliminar el Decreto Ejecutivo 883 (R-A4); esto sienta las bases para la generación del Decreto Ejecutivo Nro.894, que concluye con las manifestaciones pero no señala nada sobre el plan de acción venidero. Tras la promulgación del Decreto Ejecutivo Nro. 894 a finales de 2019, no se volvió a topar el tema por parte del gobierno de Moreno, quien permaneció en el poder hasta el final de su periodo de mandato, es decir el año 2021. La creación de la política ordenada probablemente nunca llegó a la luz al no convertirse en una verdadera prioridad a la que se le dé seguimiento y adicional a ello, se debe considerar que la llegada de la pandemia por COVID-19 (2020) cambió el rumbo de la planificación gubernamental. Por tanto, hasta la fecha de esta investigación y estando dentro de un nuevo

periodo de gobierno; la política de eliminación de subsidios no se ha vuelto a poner en mesa, pero sí que ha vuelto a surgir nuevas revueltas sociales dadas a las alzas de precio en el combustible.

Asimismo, el control realizado por parte del FMI en cuanto al cumplimiento de los criterios establecidos para el desembolso de fondos (diciembre de 2019) permite obtener una visión sobre aquellos elementos que no han sido cumplidos aún por el gobierno central dentro del plazo establecido y los atrasos identificados (R-A3) que pueden representar a su vez un motivo para detener el desembolso de fondos pactados. En este caso, se vuelven a realizar señalamientos que ayuden a subsanar el resultado de la eliminación del Decreto Ejecutivo Nro.883 y, que a su vez, pueden haber causado los retrasos del gobierno en el cumplimiento de los acuerdos adquiridos con el FMI.

3.2.5.3. Tesoro

En el instrumento de tesoro, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno mantiene recursos públicos para cubrir el costo de los subsidios y evalúa el costo de dicho restablecimiento. Como se ha podido evidenciar a su vez desde el instrumento de autoridad, el retornar a la política anterior sobre subsidios a combustibles, genera que el gobierno ya no pueda contar con los recursos esperados mediante la implementación del Decreto Ejecutivo Nro.883, teniendo que reprogramar sus finanzas – al menos hasta cerrar el año – primero al tener que prescindir de los recursos provenientes de los subsidios y después, en función a las pérdidas ocasionadas a causa de las manifestaciones sociales y ciertas compensaciones que debe realizar para ayudar a los afectados por las propias manifestaciones – por ejemplo, al ciudadano común en términos de acciones tributarias y fiscales que exhorta o aplaza el gobierno y que permitan reactivar la economía.

En este sentido el gobierno realiza un reajuste fiscal (R-T2) para el periodo 2019 tras los hechos suscitados en octubre y que a su vez será bastante crucial al momento de planificar las finanzas y proyectos del año 2020 (este reajuste se verá nuevamente con la llegada de la pandemia por COVID-19). Se evidencia entonces que la mayor afectación tras las movilizaciones sociales se da al sector productivo, que según las cifras del propio Banco Mundial (2019), representan una afectación del 56,7%. Otros dos sectores afectados por las movilizaciones sociales fueron el sector de infraestructura (38,0%), comercio (23,9%),

energía e hidrocarburos (22,8%) y turismo (10,0%). “*Se estima que los daños y pérdidas en el sector público ascienden a USD 319.02 millones (38.8%) mientras que en el sector privado, el monto estimado es de USD502.66 millones (61.2%)*” (BCE 2019. 7).

Las movilizaciones sociales dejan como resultado un cambio de la proforma con el FMI tras derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro. 883 (R-T1), generando un impacto negativo en cuanto al crecimiento esperado (0,4 puntos porcentuales del PIB en 2019) debido a las afectaciones en los campos petroleros y también en los sectores productivos, por ejemplo, el agrícola, que obliga a productores y comerciantes a paralizar sus obras. Desencadena además un aumento en el desempleo y un incremento del riesgo país “*el EMBI se ha ampliado en unos 400 puntos básicos desde principios de octubre*” (IMF 2019. 5). Todo este panorama induce a la presentación de nueva propuesta económica ante el FMI tras la derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro. 883 (R-T3), pues el gobierno ecuatoriano esperaba la recaudación de al menos USD 1.400 millones al año. Se esperaba que en su gran mayoría, dichas recaudaciones recayeran en la gasolina extra y diésel y que conjuntamente con otras medidas que vayan en el marco de austeridad, se lograra un ahorro de al menos USD 484 millones por eficiencia en el gasto público.

Finalmente, con la implementación del Decreto Ejecutivo Nro. 894, las finanzas del Estado estimadas para el año 2020 son muy distintas (R-T4). Para ello, tras no poder contar con los ingresos de subsidios a combustibles, el gobierno se enfoca en otras medidas como:

(...) racionalización eficiente del talento humano, reducción de la jornada laboral, optimización de gastos en bienes y servicios, tales como gasto en combustibles, viáticos al interior y exterior, viáticos por residencia, mantenimiento de vehículos, arrendamientos, gastos por difusión, eventos culturales, un manejo austero del gasto en materiales y suministros, estrategias de priorización de pagos al sector salud, entre otros; todo ello precautelando la provisión eficiente y sostenida de bienes y servicios del Estado y procurando una reasignación de recursos eficiente y oportuna (MEF 2020, 11).

3.2.5.4. Organización

En el instrumento de organización, se define como observable empírico el hecho en que el gobierno genera un mecanismo para solventar la crisis. Esto implica que a través de las instituciones estatales y con base en el trabajo conjunto con los actores sociales, genera

estrategias para mitigar la crisis social establecida por la aplicación del Decreto Ejecutivo Nro.883. Previamente el gobierno, tras evidenciar la magnitud de movilizaciones sociales, pensaba en crear una comisión para analizar si es factible o no cambiar el decreto mencionado (R-O3), pero no todas las instituciones gubernamentales coincidían en esto, pues por un lado se encontraban las posiciones por parte de la resistencia en mantener el *statu quo* y por otro lado, el apoyo en que de una vez se elimine el decreto ya que puede afectar el acceso a recursos de primera necesidad para los más necesitados, como sería en el caso de los productos de la canasta básica. Finalmente, tras una revisión conjunta con las entidades estatales (R-O4), el gobierno accede a negociar con los actores sociales, tema que como se mencionó en varias ocasiones, debió hacerse desde la construcción propia de la política.

En este sentido, el paso adoptado por el gobierno es la convocatoria al diálogo el 14 de octubre de 2019, que llega a ser mantenido con los representantes indígenas (R-O1) y que será el que acto que permita culminar con la derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro. 883 y la subsecuente promulgación del Decreto Ejecutivo Nro. 894. En esta mesa de trabajo para el diálogo participan diferentes instituciones del gobierno, como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior, entre otros; en aras de analizar las propuestas, posibilidades y negociaciones que ayuden a terminar con las protestas, pero que no resuelvan sobre acciones futuras en términos de reconstrucción de una sociedad claramente fragmentada.

El gobierno nacional realiza un llamado al diálogo para poner fin a las manifestaciones sociales, en el que solicita a la CONAIE el buscar una solución conjunta (R-O2) “*Con base en el Acuerdo CODENPE N. 817-31, el 11 de octubre de 2019 se señala por parte de la CONAIE, que en función de la cadena nacional se invita al diálogo de manera directa con el movimiento indígena*” (CONAIE; 2019). La CONAIE, reunida en Consejo Ampliado en su sede el día 23 de octubre de 2019, llega a resoluciones de carácter relevante para el país en torno a la mesa de diálogo mantenida con las diversas instituciones que conforman el gobierno del Ecuador; entre ellas: “3. *Sostener el compromiso con la ONU y con el pueblo ecuatoriano en la construcción de una paz verdadera, con justicia social*” (CONAIE 2019). En esta resolución se deja ver enfáticamente el rechazo por las medidas solicitadas por el FMI en cuanto al manejo de la actividad fiscal del país.

11. Rechazar el proyecto de Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización de Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetarios y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas, entregada por el presidente Lenin Moreno a la Asamblea Nacional ya que responden a presiones del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para favorecer a la clase dominante empresarial en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad. (CONAIE 2019).

Esta última parte se torna interesante, ya que dentro del periodo actual del presidente Guillermo Lasso vuelve a producirse una nueva movilización social, donde parte de su detonante es nuevamente el tema de precios a combustibles y subsidios del Estado. Estas movilizaciones se producen en junio de 2022 y realizan un nuevo llamado al diálogo entre las entidades gubernamentales y la población indígena. Aquí se establecen mesas de diálogo tras el fin de las protestas, que siguen tratando de llegar a acuerdos. “[El] 12 de octubre de 2022 se venció el plazo que se había establecido originalmente para el cierre de las mesas de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones indígenas. Así se definió en la firma del acuerdo de paz, tras los 18 días de paro nacional. Sin embargo, aún hay cuatro mesas que no han sellado su pacto”. (Primicias 2022).

3.3. Formalización bayesiana para la evaluación de evidencias

Como se pudo observar, las evidencias fueron presentadas a través del uso de la lógica Bayesiana, que permite identificar si la hipótesis se acepta o no se acepta. Con ello, se puede evaluar la calidad de la evidencia presentada y con ello verificar los niveles de exclusividad y certeza. La exclusividad hace referencia a que se pueda encontrar la evidencia si la teoría no es verdadera $p(e|\neg h)$, mientras que la certeza, la probabilidad de que exista la evidencia si la teoría sí es verdadera $p(e|h)$. Mediante la relación de las dos se puede o no confirmar cada una de las hipótesis. Mientras mayor cantidad de test positivos se tenga, más confianza.

Como se mencionó dentro del capítulo primero, los tests existentes son:

- a) Paja en el viento – evidencias ni certeras ni únicas
- b) Pistola humeante – evidencia única pero no certera
- c) Doble decisivo – evidencias exclusivas y únicas

d) Test de aro – evidencia certera pero no única

Tabla 3 12. Tipología de test empíricos utilizando el teorema de Bayes

Tipos de tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C1=p(h e)-p(h)$	$C2=p(h \neg e)-p(h)$
Paja al viento	0,30	0,70	0,40	0,60	0,30	0,70	0,36	0,27	0,06	-0,03
Aro	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26	-0,24
Pistola humeante	0,30	0,70	0,60	0,60	0,10	0,90	0,63	0,22	0,33	-0,08
Doble decisivo	0,50	0,50	0,10	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Fontaine et al. (2019, 60)

Para esta investigación se ha considerado el test de aro, cuya confianza es $p(h)$ de 0,30 en cada tipo de tests (30% de confianza), en función a la tipología construida por Fontaine (2019). El test de aro permite mejorar la confianza de la hipótesis al tener un efecto aditivo, donde el nivel probatorio se puede incrementar mediante una amplia variedad de evidencias que se van recolectando, tengan o no una hipótesis válida (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020). Las evidencias recolectadas a través de los tests empíricos han resultado positivas. Partiendo de la confianza de 30% ($p(h) = 0,30$), mediante los tests se logró una confianza final del 97% ($p(h/e) = 0,97$). De esta manera, partiendo del 30% de confianza, esta aumenta al 67% mediante la hipótesis del detonante del mecanismo causal (Pd) que permite que el tests sea positivo, dejando como resultado el 97% de confianza. Tanto en la entidad (A), (B), (C) y resultado (R) del mecanismo, se cuenta con un total de 16 evidencias por cada entidad, que logran que el test realizado sea positivo. La hipótesis del mecanismo causal se comprueba en cada uno de los casos. Se logra validar la hipótesis mediante la combinación de resultados, dejando claro que la política de subsidios a hidrocarburos, falla.

Tabla 3 13. Formalización bayesiana sobre tests positivos

Tipos de tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	p	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	p	$p(h \neg e)$	$C1=p$
----------------	--------	-------------	-----	---------------	---------------	--------------------	-----	---------------	--------

			(e h)				(h e)		(h e)- p(h)
Pd1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
Pd2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
Pd3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,31
Pd4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PA1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PA2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PA3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,31
PA4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PB1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PB2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PB3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,31
PB4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PC1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PC2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PC3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,31
PC4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PR1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PR2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PR3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,31
PR4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Fuente: Fontaine (et al. 2019, 62)

Conclusiones

Dentro de la investigación se respondió a la pregunta ¿por qué ha fallado la eliminación de subsidios a hidrocarburos en América Latina y el Caribe? Frente a esto, los resultados teóricos, metodológicos y empíricos, permitieron tener una visión mucho más clara de los elementos que han generado el fallo en la política, pero a su vez, algunos elementos que pueden tomar futuros gobiernos que opten finalmente por acabar con la actual política de subsidios, que sigue vigente para los tipos de gasolina Súper y Diésel. El presente estudio constata la validez del marco analítico de diseño de políticas y el enfoque de causalidad realista. El sentido de la pregunta se ha logrado responder a través de varios factores que tomaron un rol importante tras el detonante de la falla. Como se pudo evidenciar a lo largo del año 2019 en el periodo del expresidente Lenin Moreno (2017-2021), principalmente la decisión poco acertada del gobierno en cuanto a la implementación de la eliminación total de la política termina siendo una de las explicaciones con mayor peso, pues en este sentido se deja por fuera el trabajo con otros actores y la propia posibilidad de optar por una alternativa de focalización.

Como se recalcó varias veces dentro de esta investigación, el petróleo sigue siendo la principal fuente de ingresos para el país y el Estado se ve afectado por su valor fluctuante en el mercado. Esto sigue influyendo en que la eliminación de la política de subsidios sea un tema plenamente sensible para cualquier gobierno que busque repensar o cambiar siquiera la política. Tras 3 años de las paralizaciones sociales, el gobierno del actual presidente, Guillermo Lasso (2021-2025) volvió a enfrentarse a nuevas manifestaciones que exigían bajas en el precio de la gasolina, junto con otros 9 requerimientos en términos económicos y financieros. Si bien hasta ahora no se ha discutido una política de focalización per se en cuanto a subsidios a combustibles, es un tema detonante para cualquier gobierno venidero que debe tratarse a través de una planificación a largo plazo que trascienda de gobierno a gobierno – es decir, pensar finalmente en una “*política de Estado*” que perdure y que permita la concreción de un cambio en la matriz productiva.

Con base en lo señalado, la conclusión principal frente a la hipótesis sobre “*toda vez que se busca eliminar los subsidios a combustibles, se produce una falla en la política de eliminación / reducción significativa en los subsidios a hidrocarburos*” que en efecto, a

través de las evidencias presentadas mediante el análisis de los instrumentos propuestos por Hood, se comprueba el fallo de la política. Si bien el gobierno de Moreno es el primer gobierno que realmente toma acción concreta en cuanto a una verdadera eliminación de la política; la propia historia del Ecuador y sucesos que se siguen repitiendo en la actualidad, permiten entender que el tratamiento que se debe dar a esta política requiere de un amplio análisis, ya que principalmente recae en un componente social de vital importancia y que finalmente será uno de los canales fundamentales para el éxito o fallo de la eliminación de la política.

Lo que pueden realizar futuros gobiernos que quieran evitar nuevas manifestaciones sociales y cuyo objetivo sea el intentar una nueva eliminación de la política de subsidios – o a su vez, implementar finalmente esta política trabajada de manera conjunta con los actores sociales – es tener en mente: 1) que la eliminación debe ser de forma progresiva y que aquellos que se sientan afectados no van a ser solamente los sectores sociales de menores ingresos. El descontento social se va a trasladar a todos los sectores poblacionales, pues actualmente la gran mayoría de la ciudadanía que hace uso de combustibles ha optado por trasladar su consumo a gasolinas como extra o diésel. 2) Que la personas – sobre todo de quintiles más pobres – esperarán a cambio algún tipo de compensación que sea visible, por ende, se puede trabajar en visibilizar mecanismos en términos de políticas en alimentación o empleo, que no es algo común y a lo que ya se puede acceder mediante mecanismos ya existentes, como educación gratuita²⁴. 3) Que el gobierno debe tener muy claro el mensaje que busca transmitir sobre la eliminación de la política en términos de beneficios no solamente sociales, sino ambientales, como por ejemplo la importancia en la lucha contra el cambio climático – este fue uno de los análisis realizados por varios organismos internacionales y que el gobierno no supo explotar a su beneficio. 4) Que si la política de Estado busca a largo plazo la transición a una nueva matriz productiva, esta es la oportunidad de impulsar el cambio a una matriz energética de energías limpias, mediante el desincentivo del uso de combustibles fósiles.

²⁴ Dentro de la investigación los organismos internacionales como BID ya realizaron una obsesión en evitar el reflejo de este ahorro para el gobierno en compensaciones sociales que ya existen, como en el caso de educación gratuita.

Lo que podría intentarse para lograr la cometida antes mencionada es optar por modelos que han realizado países vecinos como Colombia, en aras de reducir la dependencia de subsidios. Puede, por ejemplo, tratar de implementar un sistema mixto en el que parte del valor sea canalizado a través del impuesto al valor agregado (IVA), para aquellos consumidores que no hayan sido identificados como beneficiarios finales, como sí lo sería por ejemplo los transportistas, sector turístico, comercio, entre otros. De esta manera realizar una focalización más ordenada, donde los precios tampoco lleguen a liberarse de manera abrupta y se tornen impagables para el ciudadano común. Esta implementación debería realizarse al menos al inicio, hasta que pueda realizarse una mejora completa al transporte público, tanto a nivel nacional como local.

Justamente la mejora en el transporte público actuaría de forma clave para reducir el uso de vehículos particulares, que además de incidir a la reducción de emisiones de CO₂, permitiría el incremento gradual del precio de la gasolina. De esta forma, el consumidor tendría una percepción menor en término de incremento de precio y el uso de vehículo particular se convertiría en un lujo, como pasa en muchos países del mundo, por ejemplo, los europeos. Entonces, pese al aumento de precios de la gasolina, el consumidor tiene otras opciones por las cuales optar; un transporte público de calidad, seguro y limpio, que le permite ahorrar el alto costo que le representaría utilizar su propio vehículo. La efectividad de esta política requiere entonces de su apalancamiento en acciones conjuntas más allá de la simple eliminación, dándole así una verdadera compensación a todo tipo de usuario, independientemente de su extracto socioeconómico y priorizando una focalización a los beneficiarios que dada su actividad comercial, si deben hacer uso de vehículos particulares

Ya que la eliminación del subsidio va a ser un hito permanente en las problemáticas del Estado ecuatoriano, es necesario mejorar los siguientes factores que pueden ayudar a prevenir futuras manifestaciones y aliviar las tensiones entre gobierno y ciudadanía: 1) trabajar en programas de comunicación con la ciudadanía, en los que se expliquen los beneficios de la eliminación de subsidios a combustibles y sobre todo, cómo estos no afectan directamente a los quintiles más pobres; 2) trabajar conjuntamente con sectores académicos, ancestrales y comunitarios en función de los propios beneficios ambientales que conlleva la eliminación de subsidios, con el objetivo de que se produzca una óptima sociabilización aun cuando la política no haya sido eliminada todavía. Esto permitirá que

los actores se sientan incluidos, pero sobre todo, interesados en aportar y participar, logrando una educación colectiva en el tema que impida a su vez que la proliferación de manifestaciones sociales venga muchas veces desde el desconocimiento o noticias inciertas.

3) No deslegitimar la lucha social de los actores que participan en las movilizaciones o que expresan su disconformidad con la medida implementada; por el contrario, tener mesas permanentes de diálogo para la construcción de políticas conjuntas puede ayudar a evitar que estas sean un fin para acabar con el descontento social y más bien un mecanismo para no llegar a dichos descontentos. La participación ciudadana en este caso es crucial para lograr el éxito de la política.

Bibliografía

- Abarca, Karelys. 2017. *El populismo y la destrucción de la economía*. América Economía. Acceso el 09 de abril de 2022 en: <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/el-populismo-y-la-destruccion-de-la-economia,>.
- Anderson, Richard. 2014. *Los combustibles fósiles reciben más subsidios que la energía renovable*. BBC. Acceso el 11 de abril de 2022 en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140430_economia_combustibles_fosiles_aa
- ARCONEL. 2017. *Plan Estratégico Institucional 2017-2021*. Agencia de Regulación y Control de Electricidad Arconel.
- ARCH. 2019. *Informe de Gestión 2019. Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero*. Acceso el 12 de agosto de 2022 en: <https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/PEND-ARCH-Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019-1.pdf>
- ARCERNNR. 2022. *Producción de petróleo diaria*. Cifras del sector hidrocarburífero. Agencia de Regulación y Control de Energías y Recursos Naturales No Renovables. Acceso el 10 de mayo de 2022 en: <https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/produccion-diaria-de-petroleo/>
- Bachrach, Peter. y Morton Baratz. 1970. *Power and poverty: Theory and practice*. Oxford: University Press. Nueva York.
- Baumgartner, Frank. y Bryan Jones. 2009. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BM. 2019. *Evaluación de daño y pérdidas: Afectaciones por Paro Nacional del 3 al 14 de octubre de 2019*. Grupo del Banco Mundial. Repositorio del Banco Central del Ecuador. Acceso el 12 de agosto de 2022 en: https://www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/PDF/InformeBMImpactoParoNacional.pdf

- Beach, Derek. 2020. *Multi-Method Research in the Social Sciences: A Review of Recent Frameworks and a Way Forward*. Government and Opposition 55.
<https://doi.org/10.1017/gov.2018.53>.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods*. Causal Case Study Methods. <https://doi.org/10.3998/mpub.6576809>.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines.
<https://doi.org/10.1177/0094306115599351g>.
- Beach, Derek. y Ingo Rohlfen. 2018. *Integrating Cross-Case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate*. Sociological Methods and Research. <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>.
- BID. 2019. *La reforma del subsidio energético en Ecuador podría generar beneficios sociales, fiscales y climáticos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/la-reforma-del-subsidio-energetico-en-ecuador-podria-generar-beneficios-sociales-fiscales-y-climaticos/>
- BID. 2019. *¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Cambio Climático. IDB-WP-1026.
- Bovens, Mark. y Paul T Hart. 2016. *Revisiting the Study of Policy Failures*. Journal of European Public Policy. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>.
- Braybrooke, David. y Charles Lindblom. 1970. *A strategy of decision: Policy evaluation as social process*. The Free Press. Nueva York.
- Código Orgánico De Planificación y Finanzas Públicas*. Publicado el 27 de octubre de 2010. Registro Oficial Suplemento 306. Ley 0. Última reforma el 29 de noviembre de 2021. Vigente.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. El débil desempeño de la región en el comercio mundial de bienes ambientales. II. División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL. Santiago de Chile.

Constitución de la República del Ecuador. Publicado el 20 de octubre de 2008. Registro Oficial 449. Última reforma el 25 de enero de 2021. Vigente Decreto Ejecutivo Nro.490. 23 de agosto de 2018. Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Quito.

Córdova, Marco. 2017. *El Neoinstitucionalismo Como Paradigma Científico*. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública 4..<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>.

Corte Constitucional. 2019. *Corte Constitucional establece parámetros para la aplicación de las nuevas medidas dispuestas en el marco del estado de excepción*. Boletín Nro. 200. Corte Constitucional del Ecuador. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/277-corte-constitucional-establece-par%C3%A1metros-para-la-aplicaci%C3%B3n-de-las-nuevas-medidas-dispuestas-en-el-marco-del-estado-de-excepci%C3%B3n.html>

Corte Constitucional. 16 de octubre de 2019. Dictamen No. 5-19-EE/19B. CASO No. 5-19-EE. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e39ac0d-77e7-48f8-8a12-117767b8d28d/0005-19-ee-19b_\(0005-19-ee\).pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e39ac0d-77e7-48f8-8a12-117767b8d28d/0005-19-ee-19b_(0005-19-ee).pdf?guest=true).

CONAIE. 2019. *Resoluciones Consejo Ampliado de la CONAIE: en referencia a las manifestaciones de octubre de 2019*. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: <https://drive.google.com/file/d/1pj-Jo4Qtb0tnN9NQ-R7qFUxjnMQjJ2tW/view>.

Decreto 1068. 2015. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015. Bogotá. Acceso el 22 de mayo de 2022 en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62502>

Decreto Ejecutivo Nro.399. 15 de mayo de 2018. *Fusionase por absorción al Ministerio de Hidrocarburos: el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos*. Se modifica la denominación del Ministerio de Hidrocarburos a "Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables". Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin

- Moreno Garcés. Quito. Decreto Ejecutivo Nro.491. (23 de agosto de 2018). Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Quito.
- Decreto Ejecutivo Nro.490. 27 de agosto de 2018. *Reformar el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 02 de agosto de 2005.*Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Quito.
- Decreto Ejecutivo Nro.491.* 23 de agosto de 2018. Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Quito.
- Decreto Ejecutivo Nro.500. 14 de septiembre de 2018. *Se reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 2 de agosto de 2005. (Ajustes en el precio de venta de diésel en terminal sin IVA por galón).* Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Quito.
- Decreto Ejecutivo Nro.883. 02 de octubre de 2019. *Se reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 338, publicado en el Registro Oficial Nro. 73 de 2 de agosto de 2005.* Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés. Registro Oficial Nro.5.Quito.
- Decreto Ejecutivo Nro.888. 08 de octubre de 2019. *Trasládese la Sede del Gobierno Nacional a la ciudad de Guayaquil, durante el período de vigencia del estado de excepción y otras disposiciones.* Palacio Nacional. Presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno Garcés.
- De Moore, André. y Peter Calamai. 1964. *Subsidizing unsustainable development: undermining the earth with public funds.* Commissioned by the Earth Council. Institute for Research on Public Expenditure.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edward. 1990. *La Macroeconomía del Populismo en América Latina.* Fondo de Cultura Económico.

El Universo. 5 de octubre de 2022. *¿Cuál es el cilindraje de su vehículo? ¿Gana más de \$ 3.466? De eso dependerá si usted queda fuera del subsidio a combustibles.* Acceso el 17 de octubre de 2022 en:

<https://www.eluniverso.com/noticias/economia/subsidio-combustibles-ecuador-cilidranje-de-su-vehiculo-gana-mas-de-3466-de-eso-dependera-nota/>.

EP Petroecuador. 2022. *Cadena de Valor EP Petroecuador.* EP Petroecuador. Acceso el 22 de agosto de 2022 en:

<https://www.eppetroecuador.ec/?p=3766#:~:text=EP%20PETROECUADOR%20es%20una%20empresa,del%20petr%C3%B3leo%20y%20sus%20derivados.>

Escribano, Gonzalo. 2019. *Ecuador y los subsidios a los combustibles.* Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 110/2019.

Espinosa, Carlos. 2007. *Izquierda Populista, nacionalismo de recursos y la geopolítica en los Andes. Tema Central.* Comercio Internacional. Revista Del Centro Andino De Estudios Internacionales.. Acceso el 29 de noviembre de 2021 en:

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/135>.

FitzGerald, Cathal. Eoin O'Malley y Deiric Ó Broin. 2019. Policy success/policy failure: A framework for understanding policy choices. *Sciendo.*

FMI. 2019. *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo con Ecuador por USD 4.200 millones en el marco del Servicio Ampliado del FMI.* Comunicado de Prensa N0. 19/72. Acceso el 09 de agosto de 2022 en:

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador>.

FMI. 2019. *Declaración del FMI sobre Ecuador.* Comunicado de Prensa N0. 19/437. Acceso el 09 de agosto de 2022 en:

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/11/26/pr19437-imf-statement-on-ecuador>.

Fontaine, Guillaume. 2015a. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos.* Quito: Anthropos-FLACSO

- Fontaine, Guillaume. 2015b. *Los Aportes Del Neo-Institucionalismo al Análisis de Políticas Públicas*. Quito: Revista Andina de Estudios Políticos
- Fontaine, Guillaume. 2019. *Una Aproximación Realista al Diseño de Políticas Públicas*. Cuadernos Del Cendes.
- Fontaine, Guillaume. 2020a. *Process Tracing for Comparative Policy Analysis: A Realist Approach*. In Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis.
- Fontaine, Guillaume. 2020b. *The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation*. Evaluation.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Caviedes e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability*. Cham: Springer International Publishing.
- Gerlach, Allen. 2003. *Indian, Oils and Politics: A recent history of Ecuador*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Cambridge: Stanford University Press.
- Global Subsidies Initiative. 2020. *53 Ways to Reform Fossil Fuel Consumer Subsidies and Pricing*. Acceso el 11 abril de 2022 en: <http://www.iisd.org/gsi/subsidy-watch-blog/53-ways-reform-fossil-fuel-consumer-subsidies-and-pricing>.
- Gudynas, Eduardo. 2011. *Desarrollo, extractivismo y postextractivismo*. Seminario Andino: Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en los países andinos. Lima: CLACSO.
- Gruenberg, Christina, Victoria Pereyra Iraola, Natalia Torres, Analía Viola. 2007. *Subsidios: entre la sospecha y la transparencia Diagnóstico y recomendaciones para una reforma protransparencia*. CIPPEC: Centro de Implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento. Transparencia.
- Hall, Peter. y Rosemary Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies

- Hedström, Peter y Petri Ylikoski. 2010. *Causal Mechanisms in the Social Sciences*. Annual Review of Sociology.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. The Tools of Government.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz. 2007. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press.
- IISD. 2020. Country that reform fossil fuel consumer subsidies and increased fossil fuel taxation in 2017. *53 Ways to Reform Fossil Fuel Consumer Subsidies and Pricing*. International Institute for Sustainable Development. Acceso el 11 de abril de 2022 en: <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/53-ways-reform-fossil-fuel-consumer-subsidies-and-pricing>.
- IMF. 2019. IMF Executive Board Concludes Second and Third Reviews of the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Ecuador, Approves US\$498.4 Million Disbursement. No. 19/478. Washington D,C: International Monetary Fund. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/1ECUEA2019005.pdf>.
- Instituto Peruano de Economía. 2022. *Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles*. Acceso el 21 de mayo de 2022 en: <https://www.ipe.org.pe/portal/fondo-de-estabilizacion-de-los-precios-de-los-combustibles/#:~:text=El%20Fondo%20de%20Estabilizaci%C3%B3n%20de,precios%20a%20los%20consumidores%20peruanos>.
- IEA. 2022. *Energy subsidies: Tracking the impact of fossil-fuel subsidies*. International Energy Agency. Acceso el 13 de abril de 2022 en <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>.
- Larrea, Carlos. 2006. *Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005*. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*. 3. Las ganancias y pérdidas. Quito: FLACSO.
- LeBillon, Philippe. Ian Thomson, Tony Andrews, Chang Hoon Oh, David Reyes, Bernarda Elizalde. 2017. *The Rise in Conflict Associated with Mining Operations: What Lies Beneath?*. Canadian International Resources and Development Institute.

Ley Nro. 2128. 02 de agosto de 2021. Por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país. Congreso de Colombia.

Machamer, Peter, Lindley Darden y Carl Craver. 2000. *Thinking about Mechanisms*. Philosophy of Science.

MAATE. 09 de octubre de 2019. *Eliminación de subsidios a la gasolina y el diésel es un Aporte para mitigar el cambio climático*. Ministerio del Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica). Acceso el 12 de agosto de 2022 en: <https://www.ambiente.gob.ec/eliminacion-de-subsidios-a-la-gasolina-y-el-diesel-es-un-aporte-para-mitigar-el-cambio-climatico/#:~:text=La%20eliminaci%C3%B3n%20de%20los%20subsidios%20a%20la%20gasolina%20y%20di%C3%A9sel,el%20uso%20de%20tecnolog%C3%ADas%20eficientes.>

MEM. 08 de septiembre de 2019. *EP Petroecuador disminuye de 1.838 procesos de contratación pública de bienes y servicios en 2015, a 544 hasta agosto de 2019*. Ministerio de Energías y Minas. Acceso el 11 de agosto de 2022 en: <https://www.recursoyenergia.gob.ec/ep-petroecuador-disminuye-de-1-838-procesos-de-contratacion-publica-de-bienes-y-servicios-en-2015-a-544-hasta-agosto-de-2019/> .

MEF. 2019. *Informe de Rendición de Cuentas, año 2019*. Ministerio de Economía y Finanzas.. Acceso el 25 de julio de 2022 en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/Informe-narrativo-consolidado-Rendicion-de-Cuentas-2019-vf-2.pdf>.

MPCEIP. 2022. Portafolio de Proyectos (2022). Ecuador, Destino de Inversiones. Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca. Acceso el 28 de julio de 2022 en: <https://sites.google.com/view/inversiones-ec/p%C3%A1gina-principal>.

OCDE. 2017. *Eliminando Progresivamente Subsidios Ineficientes a los Combustibles Fósiles*. México y Alemania en el proceso de revisión por pares de G20. Alianza

- Energética entre México y Alemania. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OLADE. 2021. *Leyes de Eficiencia Energética en Latinoamérica y el Caribe*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía.
- ONU. 2015. *Acuerdo de París*. United Nations Climate Change. Organización de las Naciones Unidas. Recopiado el 29 de marzo de 2022 en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.
- Palacio Nacional de México. 14 de marzo de 2022. *Histórico subsidio al IEPS mantiene estables precios de combustibles*. Conferencia presidente AMLO. Conferencia de Prensa Matutina. Presidente Andrés Manuel López Obrador. Canal de Andrés Manuel López Obrador. México. Ciudad de México. Acceso el 20 de mayo de 2022 en: https://www.youtube.com/watch?v=D_gQ8WO_oTA.
- Pantanali, Carla. y Juan Benavides. 2006. *Subsidios eléctricos en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo y recomendaciones de política*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C: Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Pellegrini, Lorenzo. 2018. *Imagaries of development through extraction: The 'History of Bolivian Petroleum' and the present view of the future*. Amsterdam: Geoforum.
- Peters, Guy. 2016. *Institutionalism and Public Policy*. In *Contemporary Approaches to Public Policy*.
- Peters, Guy. 2018b. *Policy Problems and Policy Design*. *Policy Problems and Policy Design*.
- Peters, Guy. y Guillaume Fontaine. 2020. *Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, edited by B. Guy Peters and Guillaume Fontaine. Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, Jon. y Peters Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*. *Governance, Politics and the State*.

- Pierson, Paul. y Theda Skocpol. 2008. *El Institucionalismo Histórico En La Ciencia Política Contemporánea*. Revista Uruguaya de Ciencia Política.
- Pressman, Jeffrey. y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press..
- Presidencia de la República. 15 de octubre de 2019. *He firmado ya la derogatoria del Decreto 883: presidente Lenín Moreno*. Presidencia de la República del Ecuador. Acceso el 11 de agosto de 2022: <https://www.presidencia.gob.ec/he-firmado-ya-la-derogatoria-del-decreto-883-presidente-lenin-moreno/>
- Resolución Nro. 001496*. 20 de mayo de 2011. Ministerio de Transporte. República de Colombia.
- Reglamento de Regulación de Precios de Derivados de Petróleo*. Publicado el 02 de agosto de 2005. Registro Oficial 73. Decreto Ejecutivo 338. Última reforma 11 de noviembre 2021. Vigente.
- Rihoux, Benoît. 2016. *Configurational comparative methods (QCA and fuzzy sets): complex causation in cross-case analysis*. Acceso de: Handbook of Research Methods and Applications in Political Science. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham.
- Ross, Michael. 2003. *The natural resource curse: How health can make you poor*. In: Natural resources and violent conflict: Options and action. Edited by I. Bannon and P. Collier. Washington, DC: The World Bank.
- Ross, Michael. 2012. *The oil curse: How petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Salazar, Pedro. 2012. El nuevo Constitucionalismo Latinoamericano una perspectiva crítica.
- SECOM. 22 de diciembre de 2018. *Reducción de Subsidio a Combustibles, en Vigencia desde el 26 de diciembre de 2018*. Boletín Oficial 673. Secretaría Nacional de Comunicación.

- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.
- Smart, Sebastian. 2020. *The political economy of Latin American conflicts over mining extractivism*. Londres:University College London.
- SWI. 2019. *Ecuador elimina subsidios a combustibles más utilizados ante déficits*. Swiss Information Channel. Acceso el 14 de agosto de 2022 en: <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-elimina-subsidios-a-combustibles-m%C3%A1s-utilizados-ante-d%C3%A9ficits/45269628>.
- The Economist Intelligence. 2019. *Country Report*. Ecuador. Acceso el 11 de junio de 2022 en: <https://country.eiu.com/ecuador>.
- The Conversation. 2022. *¿Puede el conflicto entre Rusia y Ucrania influir en la descarbonización de Europa?*. Acceso el 05 de agosto de 2022 en: <https://theconversation.com/puede-el-conflicto-entre-rusia-y-ucrania-influir-en-la-descarbonizacion-de-europa-177862>.
- Tobar-Pesántez, Luis. 2020. *Los Subsidios en Ecuador*. Notas de Economía. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana de Cuenca. Acceso el 29 de marzo de 2022 en: <https://orcid.org/0000-0003-4074-323>
- Vaughan, Adam. 2021. Redacción para New Scientist. *COP26: World agrees to phase out fossil fuel subsidies and reduce coal*. New Scientist. Acceso el 03 de abril de 2022 en <https://www.newscientist.com/article/2297452-cop26-world-agrees-to-phase-out-fossil-fuel-subsidies-and-reduce-coal/>.
- Willebald, Henry, Marc Badia-Miró y Vicente Pinilla. 2015. *Natural Resources and Economic Development: Some lessons from history*. Asociación Española de Historia y Economía.
- Yale Environment 360. 2021. *Fossil Fuels Received \$5.9 Trillion In Subsidies in 2020, Report Finds*. E360 Digest. Yale School of the Environment. Acceso el 12 de abril de 2022 en: <https://e360.yale.edu/digest/fossil-fuels-received-5-9-trillion-in-subsidies-in-2020-report->

Anexos y evidencias:

ENTIDAD “D”

“El gobierno incorpora la eliminación de subsidios a los combustibles en su planificación nacional y difunde los altos costos que representan los subsidios a hidrocarburos”

	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
Nodalidad	D-N1	Precios y consumo de la gasolina súper empiezan a decaer en el país (2019)	<p>En los primeros seis meses de 2019 la demanda de gasolina Súper, de 92 octanos, se redujo en 898.282 barriles comparada con el mismo periodo de 2018, cuando se vendieron en el país 2,34 millones de barriles de este combustible.</p> <p>La eliminación del subsidio al precio de la gasolina Súper, decretado en agosto de 2018, hizo colapsar la demanda de este combustible. Entre enero y junio de 2019 la demanda de Súper cayó 38,32%, al pasar de 2,3 millones de barriles en el primer semestre de 2018 a 1,4 millones de barriles, de acuerdo con las últimas cifras de Petroecuador.</p>	<p>ARCH, 2019</p> <p>https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/PEND-ARCH-Informe-de-Gesti%C3%B3n-2019-1.pdf</p>
	D-N2	Pronunciamiento sobre eliminación de ministerios y aumento parcial de gasolina	<p>El presidente Lenín Moreno anunció este martes nuevas medidas de austeridad que permitirán un ahorro anual de al menos 1.000 millones de dólares para el Estado y que incluyen la eliminación de ministerios y el aumento parcial del costo de la gasolina.</p> <p>“Debemos tomar nuevas decisiones que sean responsables, transparentes, justas y ante todo decisiones que no afecten a los más pobres, jamás afectaremos a los más necesitados”, señaló el mandatario en una cadena nacional en la que informó las medidas.</p> <p>En ese sentido, advirtió que las nuevas decisiones apuntan “a devolver la prosperidad a la patria”, por lo que “vamos a dar soluciones a los</p>	<p>https://revistagestion.ec/noticias/presidente-lenin-moreno-anuncia-eliminacion-de-ministerios-y-aumento-parcial-de-la</p>

			<p>problemas que hoy nos preocupan a todos”.</p> <p>Entre las medidas está la reducción del tamaño del Estado, para lo cual se eliminarán 20 instituciones más, entre ellas varios ministerios con el fin de que pasen de 27 a 20.</p>	
Nodalidad	D-N3	Altos costos del petróleo impulsan la retirada de subsidios (2018)	El Gobierno de Ecuador ha anunciado la posibilidad de eliminar algunos subsidios a los combustibles como medida para obtener liquidez, aunque esa opción se ha convertido en una encrucijada por el costo político que puede generar.	https://www.efe.com/efe/america/economia/el-gobierno-de-ecuador-en-encrucijada-entre-eliminar-subsidios-y-costo-politico/20000011-3718137
	D-N4	Necesidad de mantenimiento de plantas en el país	<p>reparación y mantenimiento en las tres plantas de refinación del país.</p> <p>Especialmente en la Refinería Esmeraldas, que es la más importante, con una capacidad de procesamiento de 110,000 barriles diarios, frente a los 45,000 barriles diarios de la Refinería La Libertad y los 20,000 barriles de Shushufindi.</p>	<p>La importación de combustibles se dispara 22,7% por mantenimiento en las refinerías</p> <p>https://www.primicias.ec/noticias/economia/importacion-combustibles-crece-mantenimiento-refinerias/</p>
	“El gobierno proclama la necesidad de asignar los fondos destinados a subsidios a otras áreas del Estado”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	D-T1	Reducción en la cantidad de producción de gasolina en las refinerías del país	La producción de gasolina Súper disminuyó 25,43%, de 39 mil barriles, en la primera mitad de 2018, a 29 mil barriles entre enero y junio de este año.	<p>Petroecuador informe estadístico</p> <p>https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/INFORME-ESTAD%3%8DSTICO-1972-2017-45-A%3%91OS.pdf</p>

Tesoro	D-T2	Cifras institucionales de Petroecuador	La importación de combustibles derivados del petróleo creció 22,7% a 162.600 barriles diarios entre enero y abril de 2019, comparada con el mismo periodo del año anterior, pese a que la demanda interna de estos productos solo aumentó 0,9%, de acuerdo con estadísticas de Petroecuador. Detrás del bajo crecimiento de la demanda interna de combustibles, que ascendió en el primer cuatrimestre a 248,333 barriles diarios, hay una fuerte caída de 37,3% en el consumo de gasolina Súper de 92 octanos. Esa baja ocurre como efecto de la liberación de precios para la gasolina Súper decretada por el gobierno actual en diciembre de 2018, según datos de Petroecuador.	EP Petroecuador https://www.eppetroecuador.ec/?p=3721
	D-T3	Comparativo de gasto público en subsidios vs otros temas del Estado (2018)	El gasto público en subsidios a combustibles frente a la inversión en el desarrollo social, seguridad social y otros a lo largo de 2018	Ministerio de Economía y Finanzas Presupuesto general del Estado https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Informe-de-ejecucion-presupuestaria-anual-2018.pdf
	D-T4	Cifras Petroleras 2007-2019	Costos del petróleo y variación de precios. Reflejo en el PIB del Estado	Banco Central del Ecuador https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/SerieCifrasPetroleras.xlsx
	“El gobierno proclama la necesidad de reformar los entes reguladores del ejecutivo”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente

Organiz.	D-O1	Pronunciamiento sobre eliminación de ministerios y aumento parcial de gasolina	<p>Desparecerán el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Comunicación, además se fusionará el Ministerio de Comercio Exterior con el de Industrias, el Ministerio de Defensa con la Secretaría de Riesgos, el Ministerio de Ambiente con la Secretaría del Agua y el Servicio de Rentas Internas con el Servicio Nacional de Aduanas.</p> <p>Asimismo, se suprimirán las embajadas en Bielorrusia, Angola y Argelia y ocho consulados más.</p> <p>Moreno alertó también que se liquidará el Instituto Espacial Ecuatoriano, la Secretaría de Límites Internos y la de Cualificaciones Profesionales, entre otras dependencias.</p> <p>Todo lo anterior representará un ahorro anual de más de 60 millones de dólares.</p> <p>Además, el jefe de Estado apuntó que se fusionarán, delegarán y optimizarán empresas como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, la aerolínea Tame y los Correos del Ecuador para alcanzar un ahorro de al menos 350 millones de dólares más.</p>	https://revistagestion.ec/noticias/presidente-lenin-moreno-anuncia-eliminacion-de-ministerios-y-aumento-parcial-de-la
	D-O2	Gobierno fusionará cinco ministerios en 2018	Fusión de 5 ministerios, entre ellos, hidrocarburos, electricidad y minería. A su vez, se planifica una sola secretaría de Estado	<p>Diario el Universo</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=MmOZUSEBlgc</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=EwOGslpn_Uw</p>
	D-O3	Cuánto representa para el gobierno la fusión de ministerios en términos de ahorro	<p>Ahorro de 40 millones de dólares</p> <p>Equivale a 900 a 1500 despidos</p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Presupuesto general del Estado</p>

Organiz.				https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Informe-de-ejecucion-presupuestaria-anual-2018.pdf
	D-O4	Fusión de EP Petroecuador y Petroamazonas EP fortalecerá al sector hidrocarburífero ecuatoriano.	<p>Uno de los objetivos de la fusión es contar con una mayor participación de la industria petrolera del país a nivel internacional, para hacerla más competitiva y eficiente en el futuro. Otra de las metas, de la nueva estatal petrolera es que pueda cotizar sus acciones en la bolsa de valores y en mercados del exterior, logrando que otras firmas puedan convertirse en sus potenciales socios.</p> <p>Es importante destacar que este proceso permitirá reorganizar y transparentar al sector hidrocarburífero logrando incrementar la inversión directa, que durante este periodo de Gobierno, alcanza los 2.200 millones de dólares. Además, se trabaja en aumentar la producción de petróleo, con una producción de 540.000 barriles por día, a finales de 2018.</p>	https://www.recursoyenergia.gob.ec/fusion-de-ep-petroecuador-y-petroamazonas-ep-fortalecera-al-sector-hidrocarburifero-ecuatoriano/
“El gobierno reconoce legalmente la conveniencia de eliminar los subsidios (exposición de motivos; considerandos normativos) y enfatiza la necesidad de regularizar la materia energética”				
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	D-A1	Liberación del precio de combustible a la gasolina súper (2018)	El precio de venta en terminal para la gasolina Súper, para el sector automotriz, será determinado en forma mensual por Petroecuador, con base en el costo promedio ponderado más los costos de transporte, almacenamiento, comercialización, un margen que podrá	Decreto Ejecutivo 619 https://drive.google.com/file/d/1JwkjoAe2qeMk2r-

			definir la indicada empresa pública y los tributos que fueren aplicables	SFRrePSnMbOiJm lug/view
Autoridad	D-A2	Mecanismos normativos que permiten la fusión de isnituciones públicas	Permivisibilidad en la fusión de ministerios para conveniencia del gasto público del Estado	Estatuto Del Regimen Juridico Administrativo de la Funcion Ejecutiva https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/ESTATUTO-DEL-REGIMEN-JUR% C3% 8DDIC O-Y- ADMINISTRATIV O-DE-LA-FUNCI% C3% 93N-EJECUTIVA.pdf
Autoridad	D-A3	Necesidad de regularización de la materia energética	<p>Generar y/o actualizar la normativa de regulación con el objeto de incrementar la eficiencia energética, enfocar de mejor manera los subsidios y atraer la inversión privada.</p> <p>Aprovechar la reestructuración del estado para que la agencia se consolide como en el referente técnico líder de las agencias de regulador y controlador de los sectores estratégicos. Se reconoce una “Falta de política clara y adecuada para la focalización de subsidios.”</p> <p>Fortalecer el procedimiento de planificación operativa y programación presupuestaria. Definir e implementar mecanismos adecuados para el seguimiento de la ejecución presupuestaria y calidad del gasto, estas acciones mitigarán de cierta forma el efecto de la reducción presupuestaria.</p>	<p>Plan Estratégico Institucional 2017-2021</p> <p>https://www.regulacioneolica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/Plan-Estrat% C3% A9gic o-Institucional-2018-2021_V05-2018.08.28-final.pdf</p>

			(p.34)	
	D-A4	Base en la propia planificación nacional	<p>Incluso se propone que los servicios básicos y sociales puedan tener una diferenciación entre aquellos que son para familias y aquellos que son para producción, con lo cual se mira críticamente a los subsidios y sus beneficiarios.</p> <p>Incrementar el ahorro de combustible por la optimización en generación eléctrica y eficiencia energética en el sector hidrocarburos de 9,09 a 26,6 millones de Barriles Equivalentes de Petróleo a 2021.</p> <p>(P.83)</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida 2017-2021</p> <p>https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf</p>

ENTIDAD “A”

“El gobierno establece el objetivo de eliminar los subsidios en su planificación sectorial y establece un mecanismo de reporte de subsidios para evidenciar la transparencia energética”.

Código	Evidencia	Descripción	Fuente
A-N1	Declaración del FMI sobre Ecuador	<p>Las autoridades ecuatorianas se mantienen firmes en su compromiso de aplicar políticas destinadas a fortalecer la economía ecuatoriana y proteger a los más vulnerables. El FMI sigue estrechamente comprometido con las autoridades mientras continúan trabajando en la implementación de su plan económico.</p> <p>“La reforma fiscal presentada recientemente a la Asamblea Nacional ayudará a fortalecer las finanzas del gobierno y hará que el sistema tributario sea más simple y más favorable al crecimiento. La aprobación de esta reforma será un hito importante para el programa del gobierno apoyado por el FMI y facilitará completar pronto la segunda y tercera revisión combinadas del program</p>	https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/11/26/pr19437-imf-statement-on-ecuador
A-N2	Solicitud de acuerdo	<p>Declaración oficial del gobierno donde establece una medida solicitando ayuda al FMI</p> <p>El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó hoy un acuerdo a favor de Ecuador en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF) por un monto de USD 4.200 millones (435% de la cuota y DEG 3.035 millones). La decisión del Directorio permite el desembolso inmediato de USD 652 millones (equivalentes a DEG 469,7 millones, o 67,3% de la cuota de Ecuador). El acuerdo brinda apoyo a las</p>	https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador

Nodalidad

			políticas económicas del gobierno ecuatoriano en los próximos tres años.	
Nodalidad	A-N3	Aprobación de acuerdo en el marco de la Cuenta de Recursos Generales en el ejercicio 2019	Acuerdo Stand-By a 14 meses 18 de diciembre de 2018 2.800,0	https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2019-es.pdf
	A-N4	Ecuador elimina subsidios a combustibles más utilizados ante déficits	El Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó al Gobierno ecuatoriano continuar con el plan de revisión de los subsidios a los combustibles y, paralelamente, pidió eliminar las salvaguardias “lo más pronto posible”, pues considera que estarían distorsionando el tema de las importaciones.	https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-elimina-subsidios-a-combustibles-m%C3%A1s-utilizados-ante-d%C3%A9ficits/45269628
Tesoro	“ El gobierno reduce el gasto público en subsidio a hidrocarburos, como la gasolina”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	A-T1	Vistazo del gasto público en subsidios desde inicio de años hasta finales de 2019 (reducción del gasto público)	Sobre dicha base, dentro de las metas fiscales se evalúan criterios de rendimiento cuantitativo donde, se establece un piso en el balance primario no petrolero del Sector Público No Financiero (SPNF), incluidos los subsidios al petróleo (acompañado de objetivos indicativos como el piso en el balance fiscal global del SPNF) y, un piso de asistencia social del Gobierno Central.	Presupuesto general del Estado 2019 https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf
	A-T2	Comparativo con datos 2020 en cuanto a petróleo	Para el año 2020, la producción fiscalizada de petróleo alcanzó 168,22 millones de barriles, monto inferior en 9,68% (18,03 millones de barriles) frente al registrado en el año 2019 (186,25 millones de barriles). Esta reducción se debe principalmente a los daños que se han presentado en la infraestructura petrolera por efecto de la erosión progresiva en los márgenes del río Coca; y, a las restricciones en la producción de	Presupuesto General del Estado 2020 https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf

Tesoro			ciertos pozos ocasionadas por la emergencia sanitaria del covid-19																					
	A-T3	Composición de los subsidios. Proforma del 2019, 2020	<p>Combustibles:</p> <p>2019 – 4.176 (60%)</p> <p>2020 – 1.957 (36%)</p> <p>Del valor total proformado en subsidios en los dos últimos años, sus componentes, han tenido variaciones importantes, tanto en el monto total, como en su composición; en el primer caso se redujeron en un 27% del 2019 al 2020; en el segundo, porcentualmente, el subsidio de los combustibles se redujo prácticamente a la mitad, esto fruto de la eliminación en parte de los subsidios de la gasolina super y ecopaís. En el primer grupo, el subsidio al diésel es el más representativo.</p>	<p>Los subsidios en el Ecuador</p> <p>https://www.researchgate.net/publication/341882835_LOS_SUBSIDIOS_EN_EL_ECUADOR/link/5ed8079092851c9c5e778162/download</p>																				
	A-T4	Porcentaje de subsidios 2019	<table border="1"> <tr> <td>L. Moreno</td> <td>2017</td> <td>3.086</td> <td>1.799</td> <td>58%</td> </tr> <tr> <td>L. Moreno</td> <td>2018</td> <td>3.193</td> <td>1.707</td> <td>53%</td> </tr> <tr> <td>L. Moreno</td> <td>2019</td> <td>6.955</td> <td>4.176</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>L. Moreno</td> <td>2020</td> <td>5.455</td> <td>1.956</td> <td>36%</td> </tr> </table> <p>RECOMENDACIÓN 14. Presentar un plan de contingencia respecto de la previsión establecida en la Pro forma presupuestaria 2019 con relación al precio del petróleo (USD 58,29) donde además se revise los montos asignados para subsidios de combustible, con una nueva estimación.</p> <p>En la Pro forma reenviada se reduce el precio estimado del barril de petróleo de USD 58,29 a USD 50,05 por el comportamiento evidenciado en el mercado internacional de crudo en las últimas semanas. Con el fin de mantener los ingresos petroleros de la Pro forma y no incrementar las necesidades de financiamiento se ha previsto profundizar el análisis de optimización de los subsidios a los combustibles.</p>	L. Moreno	2017	3.086	1.799	58%	L. Moreno	2018	3.193	1.707	53%	L. Moreno	2019	6.955	4.176	60%	L. Moreno	2020	5.455	1.956	36%	<p>Proforma Presupuestaria, Ministerio de Finanzas varios años</p> <p>https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/brochure-compressed.pdf#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%20reenvi%C3%B3%20a,enviadas%20por%20el%20%C3%B3rgano%20legislativo.&text=Disminuye%20el%20d%C3%A9ficit%20fiscal%20a,PIB%20para%20el%20pr%C3%B3ximo%20a%C3%B1o.</p>
L. Moreno	2017	3.086	1.799	58%																				
L. Moreno	2018	3.193	1.707	53%																				
L. Moreno	2019	6.955	4.176	60%																				
L. Moreno	2020	5.455	1.956	36%																				

“El gobierno aplica una reestructuración organizacional desde el Ejecutivo”			
Código	Evidencia	Descripción	Fuente
A-O1	Informe de cumplimiento del Decreto 135	Fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y la Secretaría de Hidrocarburos. Modifíquese a Ministerio de Energías y Recursos Naturales No Renovables (MERNNR)	https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/01/Informe-del-Cumplimiento-del-Decreto-135-Normas-de-Optimizacio%CC%81n-Diciembre-2019.pdf
A-O2	Decreto Ejecutivo Nro. 399	Fusión del MERNNR y otros ministerios, para la reducción del gasto estatal	file:///Users/gabriel laguerrero/Downloads/d_399_nuevo_mandato_20180415174059.pdf
A-O3	Cambio de Ministro	El nuevo Ministro de Energía señaló que continuará trabajando en la hoja de ruta trazada desde el inicio de la gestión del Presidente de la República Lenín Moreno, enfocada en la transparencia, eficiencia, la apertura al diálogo, el trabajo conjunto para promover las alianzas público – privadas y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales del país.	https://www.recursoyenergia.gob.ec/jose-agosto-es-el-nuevo-ministro-de-energia-y-recursos-naturales-no-renovables/
A-O4	Procesos de Contratación	EP Petroecuador disminuye de 1.838 procesos de contratación pública de bienes y servicios en 2015, a 544 hasta agosto de 2019. Decreto Ejecutivo 135, del 1 de septiembre de 2017, que establece las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público y demuestra el compromiso que tiene esta gestión para hacerle frente a la corrupción a través de procesos públicos transparentes con participación equitativa y trato justo.	https://www.recursoyenergia.gob.ec/p-petroecuador-disminuye-de-1-838-procesos-de-contratacion-publica-de-bienes-y-servicios-en-2015-a-544-hasta-agosto-de-2019/

“El gobierno establece jurídicamente la eliminación de los subsidios, sin mecanismos progresivos”			
Código	Evidencia	Descripción	Fuente
A-A1	Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos	Reforma del precio de la gasolina súper	DECRETO 490-2018 https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
A-A2	Reforma al Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los derivados de los Hidrocarburos	Cambio en los precios de Diesel	DECRETO 500-2018 https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
A-A3	Previa alza de precios en la gasolina Súper, Extra y Diésel, en enero de 2019	Art. 1 .- (6) El precio de venta en terminal para la Gasolina super, para el sector automotriz, será determinado en forma mensual por la EP Petroecuador, con base en el costo promedio ponderado más los costos de transporte, un margen que podrá definir la indicada empresa pública (...) Art. 3.- El precio de venta en terminal para la Gasolina extra y Gasolina extra con etanol, para que se comercialice en el mercado nacional, será resultante de la suma del precio por galón de este derivado a nivel de terminal y/o depósitos, más el valor de depósitos, más el margen de comercialización que se aplique a cada galón de derivado mencionado (...)	Decreto 619 file:///Users/gabrielaguerrero/Downloads/Decreto_Ejecutivo_No._619_2018_1122113000_2018_1122113020.pdf
A-A4	Eliminación total de todos los subsidios	Decreto actualmente derogado Precio de mercado	Decreto Nro.883 https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

ENTIDAD “B”

Nodalidad	“El gobierno transparente coordina la eliminación de políticas de subsidios a través de medidas para combatir el cambio climático”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	B-N1	La eliminación del subsidio permite a su vez combatir el cambio climático (Ministerio del Ambiente)	La eliminación de los subsidios a la gasolina y diésel representa una alternativa de inversión que impulsa una real transformación de la matriz productiva. El Gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés impulsa la transición hacia una economía amigable con el ambiente, mediante el uso de tecnologías eficientes. Estas medidas se ven complementadas con los proyectos de movilidad eléctrica y sostenible que ayudan al país a combatir el cambio climático.	MAATE https://www.ambiente.gob.ec/eliminacion-de-subsidios-a-la-gasolina-y-el-diesel-es-un-aporte-para-mitigar-el-cambio-climatico/#:~:text=La%20eliminaci%C3%B3n%20de%20los%20subsidios%20a%20la%20gasolina%20y%20di%C3%A9sel,el%20uso%20de%20tecnolog%C3%ADas%20eficientes.
	B-N2	La reforma del subsidio energético en Ecuador podría generar beneficios sociales, fiscales y climáticos (BID)	Durante la última década, el gobierno de Ecuador gastó hasta el 7% de su presupuesto, o US \$ 2.3 mil millones por año, para subsidiar la gasolina, el diesel, la electricidad y el gas licuado de petróleo (GLP). Eliminar los subsidios también ayudaría a reducir el consumo de combustibles fósiles que contribuyen a la contaminación del aire y representan una gran fuente de emisiones de gases de efecto invernadero. El FMI estima que, en conjunto, el costo social del calentamiento global, la contaminación del aire, los accidentes y los daños causados por la sobreutilización de la energía subsidiada en Ecuador es tres veces mayor que el costo fiscal de los subsidios energéticos.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/la-reforma-del-subsidio-energetico-en-ecuador-podria-generar-beneficios-sociales-fiscales-y-climaticos/
B-N3	Beneficios en la reducción de los subsidios en estimaciones por Estados (IMF)	El FMI estima que, en conjunto, el costo social del calentamiento global, la contaminación del aire, los accidentes y los daños causados por la sobreutilización de la energía subsidiada en Ecuador es tres veces mayor que el costo fiscal de los subsidios energéticos.	file:///Users/gabriellaguerrero/Downloads/WPIEA 2019089.pdf	

Nodalidad			En el gráfico 9 se resumen los beneficios netos en materia de bienestar económico derivados de la eliminación de las subvenciones después de impuestos, calculado como los beneficios de la reducción del daño ambiental y el aumento de los ingresos menos el pérdidas de los consumidores que enfrentan precios más altos de la energía. A nivel global, hay un bienestar anual ganancia de más de \$ 1.3 billones, o 1.7 por ciento del PIB mundial, en 2015. De nuevo, las distribuciones por los productos regionales y de combustible son similares a los de los subsidios y ganancias fiscales después de impuestos.	
	B-N4	¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador (IBD)	Si se eliminan los subsidios a los combustibles fósiles, se puede esperar que los precios de venta internos sean iguales a los precios de importación. La incidencia de los diferentes programas de compensación (como las reformas fiscales, transferencias monetarias o en especie) depende de la capacidad de que sean focalizados efectivamente hacia el grupo de ingresos deseado (Adeoti et al., 2016) . Por ejemplo, reducir el impuesto distorsionante sobre la renta u ofrecer educación gratuita sería poco efectivo,	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pueden_las_transferencias_del_gobierno_hacer_que_la_reforma_de_los_subsidios_energ%C3%A9ticos_sea_socialmente_aceptable_Un_estudio_de_caso_sobre_Ecuador.pdf
Tesoro	“El gobierno busca mecanismos de ajuste en gasto público que justifiquen la eliminación de los subsidios”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	B-T1	Economía tras la eliminación de subsidios	En el año 2019, la inflación anual no superó el 1%; el promedio fue de 0,27. La dinámica de la variable estuvo influenciada por el aumento del precio de las gasolinas (súper, extra y eco) debido a la política de reducción y /o eliminación de subsidios en agosto y diciembre de 2018. Si se elimina el efecto directo del subsidio, las tasas de	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/Informe-narrativo-consolidado-Rendicion-de-

Tesoro			inflación anual en 2019 habrían sido cercanas a cero o incluso negativas. Para el año 2020, dada la contracción de la demanda, se esperaría tener similares niveles de inflación anual (ceteris paribus).	Cuentas-2019-vf-2.pdf
	B-T2	Beneficios fiscales de la eliminación de subsidios	Por la eliminación de los subsidios a los combustibles.	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pueden_las_transferencias_del_gobierno_hacer_que_la_reforma_de_los_subsidios_energ%C3%A9ticos_sea_socialmente_aceptable_Un_estudio_de_caso_sobre_Ecuador.pdf
	B-T3	Necesidad de retorno a los fondos de estabilización	Cerca de USD 120 millones anuales se ahorran con el manejo de los subsidios a la gasolina súper y el diésel industrial. Enfatizó que el subsidio al gas llega principalmente a quienes más lo necesitan, aunque existen distorsiones, y no hay decisión alguna sobre una posible modificación. Con respecto al Fondo Monetario Internacional, indicó que este es sólo un medio, no un fin. Para lograr objetivos mayores hay que buscar puntos mínimos de coincidencia en aspectos como reformas a la institucionalidad económica, más apertura comercial, Alianza del Pacífico, aliviar el peso a la ciudadanía y reducir el gasto corriente. “El país debe transitar a un modelo de desarrollo sostenible, donde los jóvenes aspiren a un futuro con inversión privada, libertad individual, emprendimiento, innovación y apertura al mundo”,	https://www.finanzas.gob.ec/el-ministro-richard-martinez-destaco-la-gestion-gubernamental-en-dialogo-economico/
	B-T4	Ley Para el Fomento Productivo, Atracción de las Inversiones	DECIMA SEPTIMA.- Para el período 2018 - 2021 y hasta alcanzar el límite de endeudamiento establecido en las reglas	https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/

Tesoro		Generación de Empleo	macrofiscales definidas en esta Ley, no registrará el límite de endeudamiento público del 40 % del PIB. Para el periodo 2018 - 2021, el ente rector de las finanzas públicas aplicará un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, que considerará: (a) Disminuir el déficit primario de cada año, hasta alcanzar el equilibrio fiscal primario hasta el año 2021, incluyendo un proceso integral y sostenido de optimización del gasto público. En caso de que en este período se incorporen gastos no contemplados en la programación presupuestaria cuatrienal 2018 - 2021, vigente a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, ya sea por efectos de fallos, pronunciamientos, laudos, sentencias, Leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, o cualquier acto legal o administrativo de obligatorio cumplimiento, y que dichos gastos pongan en riesgo el cumplimiento de la meta establecida para 2021 conforme a lo establecido en el Reglamento a esta Ley, el ente rector de finanzas públicas presentará a la Asamblea Nacional, Junto con su respectiva proforma presupuestaria, un alcance al plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal aplicado, que permita lograr la meta en un plazo adicional	2018-09/Documento_Ley-Org% C3%A1nica-Fomento-Productivo-Atracci% C3%B3n-Inversiones.pdf
Organiz.	“El gobierno genera un fortalecimiento en el sector energético desde la coordinación interinstitucional, justificando la eliminación de los subsidios y fomentando cambios a la matriz productiva”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	B-O1	La respuesta de las entidades gubernamentales como un paso para el control del cambio climático	La implementación de estrategias para promover el uso de energías limpias, mejorar la eficiencia energética y disminuir la importación de derivados del petróleo permitirá la introducción y desarrollo de nuevas formas de energía renovable. Con la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles, el Gobierno Nacional responde al objetivo de consolidar un modelo de desarrollo	https://www.ambiente.gob.ec/eliminacion-de-subsidios-a-la-gasolina-y-el-diesel-es-un-aporte-para-mitigar-el-

			<p>sostenible, equitativo y justo para el beneficio de todos los ecuatorianos y las futuras generaciones.</p> <p>La eliminación de los subsidios a la gasolina y diésel representa una alternativa de inversión que impulsa una real transformación de la matriz productiva. El Gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés impulsa la transición hacia una economía amigable con el ambiente, mediante el uso de tecnologías eficientes. Estas medidas se ven complementadas con los proyectos de movilidad eléctrica y sostenible que ayudan al país a combatir el cambio climático.</p>	cambio-climatico/
Organiz.	B-O2	Declaraciones del Ministro de Energías frente a la eliminación de subsidios	<p>“Los modelos económicos muestran con claridad cómo, en este momento, no habría ningún sacrificio para el consumidor”, explicó el funcionario. Pero también adelantó que una vez con los precios liberados, podría entrar un régimen de bandas que se activará cuando el precio suba. Pasado de un cierto límite se activará el subsidio a los sectores que lo necesitarían.</p>	https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/20/nota/7818045/ministro-ortiz-confirma-que-es-momento-eliminar-subsidio/
	B-O3	Balance energético nacional sobre el crecimiento energético	<p>El índice de autarquía energética identifica el peso de las importaciones en la matriz energética de un país, lo que permite estimar su grado de auto sustentabilidad energética. Entre 2009 y 2019 este indicador tuvo una reducción del 5,7%, señal de que las importaciones de energía requeridas para abastecer la demanda del país, durante este período, se han incrementado. El aumento en las importaciones energéticas durante el período de análisis fue del 63,9%, las cuales estuvieron constituidas principalmente por derivados de petróleo, en especial gasolina y diésel. La robustez frente a cambios externos permite cuantificar la vulnerabilidad de la economía del país ante la dependencia en</p>	https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/Balance-Energetico-Nacional-2019-1.pdf

Organiz.			exportaciones energéticas, por lo que es un indicador de relevancia para países exportadores netos de energía como Ecuador. Entre 2009 y 2019 la robustez se incrementó 2,4% lo cual apunta a que la economía del país se ha vuelto menos dependiente de las exportaciones energéticas durante este período.	
	B-O4	Transformación y situación actual del Sector Eléctrico	<p>Durante los últimos 10 años (período 2008 - 2018) se ha logrado invertir más de doce mil millones de dólares en el sector eléctrico ecuatoriano, con lo cual se ha logrado la reducción de pérdidas de energía, la mejora en la calidad del servicio y la modernización de los sistemas técnicos y comerciales, generando las condiciones para que florezca la innovación, creando productividad en Ecuador, pasando de ser importadores a exportadores de electricidad.</p> <p>Durante los últimos años se han ejecutado importantes obras en el sector eléctrico ecuatoriano, encaminadas a garantizar el abastecimiento eléctrico, a través del desarrollo de recursos energéticos locales y priorizando la participación de las energías renovables, especialmente la hidroeléctrica, con el fin de coadyuvar a la diversificación de la matriz energética y disminuir sustancialmente el consumo de combustibles fósiles.</p>	https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/1.-RESUMEN-EJECUTIVO.pdf
“ El gobierno legitima la decisión de la eliminación de subsidios para reducir o racionalizar el gasto público”				
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	B-A1	Optimización de recursos (Decreto 883)	Que es necesario reformar el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de Hidrocarburos, conforme a las decisiones económicas adoptadas por el Gobierno Nacional encaminadas a establecer nuevos precios	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Autoridad			de los combustibles acorde a la realidad económica del país, a fin de salvaguardar los intereses del Estado y de esta manera precautelar el buen uso de los mismos a efectos de evitar el contrabando de combustibles.	
	B-A2	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas (Reforma del 06 de mayo de 2019, comparada con la reforma del 31 de diciembre de 2019)	<p>Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo.- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.</p> <p>Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.</p>	<p>http://www.espol.edu.ec/sites/default/files/archivos_transparencia/CODIGO%20ORGANICO%20DE%20PLANIFICACION%20Y%20FINANZAS%20PUBLICAS.pdf</p> <p>(https://www-fielweb-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/Index.aspx?157Rabf6ik65998)</p>
	B-A3	Justificación entorno al ahorro y la austeridad en la toma de decisión (Decreto 135)	“ Que, los artículos 71 y 74 numerales 6 y 11 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas establecen que la rectoría nacional de finanzas públicas; determinando como unas de las	file:///Users/gabriellaguerrero/Downloads/decreto_135_nuevo_Ma

Autoridad			<p>atribuciones del Ministerio el dictar las normas, manuales, instructivos, directrices (...) y dictar de manera privativa las políticas, normas y directrices respecto a los gastos permanentes y su gestión del Presupuesto General del Estado;</p> <p>Que, es necesario establecer las normas y disposiciones necesarias en relación al ahorro y austeridad en el gasto de la administración pública para una correcta y eficiente ejecución del recurso público (...)</p>	<p>ndato_20170806 172130.pdf</p>
	B-A4	<p>Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal tiene la finalidad de sustituir la caída de la inversión pública con inversión privada</p>	<p>Por el lado de los impuestos, el gobierno de Moreno tomó dos medidas que redujeron los ingresos del Estado: 1) la remisión de intereses, multas y recargosa los morosos con el Estado y 2) la exoneración de impuestos a la renta y a la salida de divisas a las nuevas inversiones. Dos medidas cuyo objetivo es crear incentivos para la inversión privada. Se buscó aliviar la situación de los sectores productivos, reduciendo el monto de sus obligaciones con el Estado, y, a la vez, liberando en algunos casos, una parte de sus recursos para que éstos sean invertidos en actividades productivas.</p> <p>En agosto de 2018, con la Ley de Fomento Productivo, se anunció la remisión para deudores de 12 entidades públicas, entre ellas, el Servicio de Rentas Internas y Aduanas, con el objetivo de aumentar la recaudación tributaria. La reforma también estableció beneficios para nuevas inversiones como la exoneración del pago del Impuesto a la Renta por inversiones en industrias básicas durante 15 años y durante 20 en cantones fronterizos. Otro beneficio es la exoneración del impuesto a la salida de divisas para nuevas inversiones productivas en la importación de insumos y bienes de capital, y un IVA de 0% para los constructores de vivienda social. Sin embargo, el cambio más importante de la ley fue quitar el techo de endeudamiento de 40% con respecto al PIB durante tres</p>	<p>https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57966.pdf</p> <p>https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Documento_Ley-Org%C3%A1nica-Fomento-Productivo-Atracci%C3%B3n-Inversiones.pdf</p>

<p>Autoridad</p>			<p>años, es decir, hasta 2021. Paralelamente el gobierno continuó introduciendo medidas de austeridad fiscal, como reducción de ministerios, secretarías, embajadas, fusión de empresas públicas y eliminación de privilegios para altos funcionarios. Además, anunció el incremento en el precio de la gasolina Súper a USD 2,98, constituyendo el primer incremento de forma generalizada desde 2005. En este sentido el gobierno de Moreno ha seguido eliminando paulatinamente los subsidios a los combustibles, y en diciembre de 2018, anunció también el incremento en el precio del galón de las gasolinas Extra y Ecopaís y el retiro definitivo al subsidio de la gasolina Súper, cuyo precio flota mes a mes</p> <p>(P.28-29)</p>	
------------------	--	--	--	--

ENTIDAD “C”

“ El gobierno atribuye intenciones políticas a las críticas contra la política, ignorando el impacto social de la política. Uso de la deslegitimación de actores que protestan, como respuesta”

Código	Evidencia	Descripción	Fuente
C-N1	Presidente de Ecuador ratifica fin de subsidios pese a protestas que paralizan varias ciudades	<p>El presidente de Ecuador, Lenín Moreno, ratificó este viernes su decisión de poner fin al subsidio a los combustibles y dijo que está abierto al diálogo con los líderes de una protesta que paralizaba por segundo día seguido el transporte en algunas ciudades de la nación sudamericana.</p> <p>Los manifestantes, encabezados por los transportistas, están molestos con Moreno, quien promueve una política promercado tras años de un gobierno de izquierda y está alineando sus medidas económicas a las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) tras un préstamo por unos US\$4.200 millones.</p>	https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/presidente-de-ecuador-ratifica-fin-de-subsidios-pese-a-protestas-que-paralizan-varias-ciudades
C-N2	Rol de la policía durante las protestas	<p>La Ministra de Gobierno afirmó que las protestas tuvieron un escenario difícil para los miembros policiales, pero aun así demostraron su fortaleza. “Aquí están quienes fueron secuestrados y heridos, defendiendo con valentía la democracia y la institucionalidad del Estado. Nunca dudaron en salvaguardar la vida de todos los ciudadanos”, manifestó, a la vez que recalcó su agradecimiento por su incondicional compromiso con el país.</p>	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/autoridades-de-estado-reconocieron-el-trabajo-de-la-policia-nacional-durante-las-manifestaciones/
C-N3	1330 detenidos y 1507 heridos fue el resultado de las paralizaciones en el Ecuador	<p>La Defensoría del Pueblo ha ofrecido una cifra de fallecidos y nosotros la hemos verificado los datos y lo que tenemos son 6 muertes por accidentes de tránsito o precipitación (caídas). Existe un nombre que aún no se encuentra en ninguna institución y que tal vez pudo habersido</p>	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/1330-detenidos-y-1507-heridos-fue-el-resultado-de-las-

Nodalidad

Nodalidad			<p>repetido en alguna lista, me refiero a José Rodrigo Chaluisa.</p> <p>En cuanto a la cifra total de personas atendidas en el sistema de salud pública, se confirmó que fueron 1507, siendo Pichincha la provincia que tuvo la mayor cantidad de afectados, con 1076</p>	<p>paralizaciones-en-el-ecuador/</p>
	C-N4	<p>Crisis en Ecuador: el controvertido anuncio de Lenín Moreno sobre el inicio de un diálogo que el movimiento indígena rechaza</p>	<p>La Confederación -el mayor organismo indígena en el país- también denunció estar siendo víctimas de una "violencia desmedida" por parte de las fuerzas policiales de Moreno, mientras éste asegura que "las marchas se desarrollan con normalidad".</p> <p>Por su parte, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) de Ecuador negó que hubiera un proceso de diálogo con el gobierno, y advirtió que las protestas continuarán mientras el Ejecutivo de Moreno no dé marcha atrás en sus medidas.</p>	<p>https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49995547</p>
Tesoro	<p>“ El gobierno no proyecta correctamente las medidas compensatorias de gasto público”</p>			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	C-T1	<p>La compensación social sigue sin ser significativa</p>	<p>El gasto social devengado, con relación al devengado del monto total del PGE representa el 30,21% y con respecto al PIB el 10,97%.</p>	<p>https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf</p>
	C-T2	<p>Programación presupuestal cuatriacual (2019-2022).</p>	<p>La ejecución presupuestaria de egresos, en comparación al 2018 se ha mantenido en 99.0%, la tendencia de la ejecución presupuestaria en los últimos años ha sido creciente.</p>	<p>https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/PPC-2019-2022.pdf</p>
C-T3	<p>Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de las</p>	<p>Si se eliminan los subsidios a los combustibles fósiles, se puede esperar que los precios de venta internos sean iguales a los precios de importación. En los últimos</p>	<p>https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Puede</p>	

Tesoro		<p>subsidios energeticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador</p>	<p>diez años, la diferencia entre los precios de importación y los precios de venta internos ha variado sustancialmente, principalmente debido a la fluctuación de los precios de importación (Tabla S14).</p> <p>En los tres escenarios, los precios del GLP experimentan el mayor aumento de precios, ya que los precios de importación han sido hasta 6 veces más altos que los precios de venta internos. Para poner los escenarios en el contexto actual, en abril de 2018, los precios del diesel habrían aumentado en casi el 100%, los precios de la gasolina en dos tercios, y el GLP en aproximadamente el 230% (BCE, 2018a).</p> <p>La incidencia de los diferentes programas de compensación (como las reformas fiscales, transferencias monetarias o en especie) depende de la capacidad de que sean focalizados efectivamente hacia el grupo de ingresos deseado (Adeoti et al., 2016). Por ejemplo, reducir el impuesto distorsionante sobre la renta u ofrecer educación gratuita sería poco efectivo, ya que los dos quintiles de ingresos más bajos en Ecuador casi no pagan impuestos sobre la renta y tienen gastos educativos muy bajos</p>	<p>n_las_transferencias_del_gobierno_hacer_que_la_reforma_de_los_subsidios_energ%C3%A9ticos_sea_socialmente_aceptable_Un_estudio_de_caso_sobre_Ecuador.pdf</p>
	C-T4	<p>Análisis económico de la eliminación del subsidio de la gasolina súper en el Ecuador</p>	<p>Es necesario mencionar que el Fondo Monetario Internacional ha dedicado un importante espacio en su informe sobre las perspectivas económicas, donde se menciona que los subsidios muchas veces se convierten en responsables de los déficits fiscales que experimentan los países (Coady, Parry, Sears, y Shang, 2015).</p> <p>Por ahora, la política de control de precios de los combustibles se ha concentrado en la eliminación de la carga fiscal, en otras palabras, lo que el Estado espera es disminuir su gasto fiscal, no</p>	<p>http://www.revisitaespacios.com/a19v40n24/a19v40n24p08.pdf</p>

			necesariamente busca una disminución en el consumo del combustible. (p.9).	
Organiz.	“El gobierno excluye a actores sociales en la eliminación de la política de subsidios”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	C-O1	Acuerdo marco con el FMI	La protección de los segmentos pobres y más vulnerables de la sociedad es un objetivo clave del programa de las autoridades. En este contexto, las autoridades planean ampliar la cobertura y aumentar el nivel nominal de beneficios bajo los programas de protección social existentes. También se está trabajando para mejorar la focalización de los programas sociales”.	https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador
	C-O2	El verdadero costo de la redistribución entre el Estado y los actores sociales.	Además, como mecanismo de redistribución no sólo resulta muy ineficaz (transferir 1 dólar al 20% de hogares más pobres con los subsidios a los combustibles costaría unos 12,5 dólares), sino incluso regresivo, pues el 50% del presupuesto destinado a estos subsidios se concentra en el 10% de hogares de mayores ingresos y detrae recursos para subsidios directos mucho más eficaces y enfocados como el BDH. De hecho, el presupuesto empleado en los subsidios supera al destinado al BDH.	https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ecuador-y-los-subsidios-a-los-combustibles/
C-O3	La histórica resistencia indígena que ha puesto en jaque al poder en Ecuador	Con respecto a los subsidios energéticos, la mayoría de los entrevistados afirmaron que la eliminación de los subsidios a la gasolina es la opción políticamente más factible en el corto plazo. Esto se debe a que son principalmente los grupos de ingresos más altos, cuyos miembros generalmente poseen un automóvil privado, los que se benefician de los subsidios a la gasolina. Un experto también mencionó que este grupo no está bien organizado y sólo "vota, pero no paraliza" al país. Además, se afirmó que un aumento del precio de la gasolina de alta calidad en 2016, introducido para financiar	https://www.france24.com/es/20191014-crisis-indigenas-ecuador-lenin-moreno	

			la reconstrucción de las regiones afectadas por terremotos, no generó protestas 12.	
	C-O4	El levantamiento de octubre en Ecuador el más reciente disturbio fmi	En primer lugar, hay que detenerse a pensar en la dimensión de un aumento del 123% en el más infacionario de los combustibles, el diésel. La rebelión de los “chalecos amarillos” en Francia fue una protesta inmensa y sostenida por un alza promedio entre el 15 y el 23% en las gasolinas. La enorme revuelta popular en los barrios de Quito en 1978 conocida como “la guerra de los cuatro reales” ocurrió por un alza del 40% en los pasajes; y la más gigantesca huelga nacional de la historia ecuatoriana en octubre de 1982 ocurrió por un alza del precio de los combustibles del 100%. Hoy, en 2019, luego de varios años de baja infación, pero con una economía que ha convertido al Ecuador en un país caro, amenazado con la recesión por una dolarización que destroza la competitividad externa e interna, semejante alza se vuelve intolerable, especialmente para los más pobres. (p277)	https://www.uasb.edu.ec/wp-content/uploads/2021/04/Paper-Pablo-Ospina.pdf
Autoridad	“ El gobierno amenaza con procedimientos judiciales contra manifestantes y declara emergencia para repeler las protestas”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	C-A1	Conformación de fiscales especializados	Para ello, se tuvo que realizar a futuro la conformación de un equipo técnico especializado que permita la investigación contra la delincuencia en respuesta a las denuncias por violaciones a DDHH y seguridad pública a lo largo de las manifestaciones.	https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019 https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2019/noviembre/a3/RESOLUCION-055-FGE-2019.pdf

Autoridad	C-A2	Decreto Ejecutivo 888 sobre el cambio de sede del gobierno y el uso de la fuerza	Art. 3 .- De la movilización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, reafírmese que toda actuación de las entidades de seguridad ciudadana y sus servidores, en cumplimiento al ordenamiento jureidico vigente, se realizará en estricto apego a los derechos humanos, garantías constitucionales e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Ecuador (...).	file:///Users/gabriellaguerrero/Downloads/Decreto_Ejecutivo_No_888_20190908162306_20190908162337.pdf
	C-A3	Resumen de la resolución del pleno de la Corte Constitucional sobre Decreto Nro. 888	<p>a) Declarar la constitucionalidad del Decreto N°. 888 de 8 de octubre de 2019 emitido en el marco del estado de excepción, de acuerdo con los siguientes términos: (i) las medidas de limitación y suspensión aplicarán por el plazo establecido en el dictamen N°. 5-19-EE/19; [...] (iii) toda acción militar o policial deberá encontrar fundamento en instrumentos internacionales debidamente suscritos por el Estado ecuatoriano, en la normativa constitucional y legal vigente, así como en las condiciones establecidas en el dictamen N°. 5-19-EE/19; [...] y, (v) la medida de limitación de libre tránsito y movilidad será constitucional y necesaria, siempre que las mencionadas áreas aledañas sean claramente delimitadas y permitan brindar certeza a la ciudadanía. [...].</p> <p>e) Declarar que el dictamen N°. 5-19-EE/19 no autoriza la disolución de concentraciones y manifestaciones de protesta pacífica.</p> <p>f) Declarar que las garantías jurisdiccionales y las del debido proceso establecidas en la Constitución se encuentran en plena vigencia durante el estado de excepción, y que por tanto éste no ampara ninguna suspensión o restricción de las mismas; en particular la garantía del hábeas corpus.</p>	https://www.cortecconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/277-corte-constitucional-establece-par%C3%A1metros-para-la-aplicaci%C3%B3n-de-las-nuevas-medidas-dispuestas-en-el-marco-del-estado-de-excepci%C3%B3n.html

Autoridad	C-A4	Corte Constitucional, legitimación a través de dictamen No. 5-19-EE/19A	La eliminación del último inciso del artículo 5 del Decreto N°. siguiente: el cual establecía lo " <i>(l)a Policía Nacional y Fuerzas Armadas serán los responsables del cumplimiento de esta restricción, para lo cual quedan autorizados para, en el marco de sus funciones, apliquen los procedimientos correspondientes en ejercicio de sus facultades legales y garantías constitucionales</i> ". En relación con estos cambios al artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°. 888, la medida se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, prescritas en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución. Por lo tanto, las medidas dispuestas en la declaratoria de estado de excepción.	http://doc.cortecconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e39ac0d-77e7-48f8-8a12-117767b8d28d/0005-19-ee-19b_(0005-19-ee).pdf?guest=true
-----------	------	---	--	---

ENTIDAD “R”

“ El gobierno comunica la decisión de reestablecer el régimen de subsidios a los hidrocarburos como la gasolina”

Nodalidad

Código	Evidencia	Descripción	Fuente
R-N1	Declaraciones de la presidencia sobre la derogatoria del Decreto 883	El presidente de la República, Lenín Moreno, anunció que, tal como se acordó con las organizaciones indígenas en el diálogo mantenido el día de ayer, ha firmado la derogatoria del Decreto Ejecutivo 883, y que se iniciará el debate de un decreto nuevo y mejorado. El pronunciamiento se efectuó mediante cadena nacional este lunes 14 de octubre.	https://www.presidencia.gob.ec/he-firmado-ya-la-derogatoria-del-decreto-883-presidente-lenin-moreno/
R-N2	Ya no se eliminan los subsidios al combustible	Secretaría de Comunicación difundió el Decreto Ejecutivo 894 que deja sin efecto el Decreto Ejecutivo número 883 de 1 de octubre del 2019, publicado en el Suplemento al Registro Oficial número 52 de 2 de octubre del 2019. Se vuelve a los precios establecidos antes de la vigencia del Decreto 883 del 1 de octubre del 2019. "Los precios en las estaciones de servicio se implementarán desde el día martes 15 de octubre del 2019, a las 00:00".	https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lenin-moreno-deroga-decreto-883.html
R-N3	Comunicación a nivel nacional desde la Secretaría de Comunicación, en función a la derogatoria del Decreto 883	El Primer Mandatario anunció que en esta semana se entregará a la Asamblea Nacional el Proyecto para la Reactivación Productiva y el Empleo, y el veto al Código Orgánico Integral Penal. Respecto a este cuerpo legal indicó que “contiene muchos temas importantes y los equipos trabajan sin descanso, con énfasis en los asuntos de seguridad y lucha contra la corrupción”.	https://www.comunicacion.gob.ec/he-firmado-ya-la-derogatoria-del-decreto-883-presidente-lenin-moreno/?fbclid=IwAR1eMiG0u9JsJyoNdwUUdHrTxsl0akn9PQA OyewvW-aClFwPWdzqdl nOtVk

Nodalidad	R-N4	Crisis en Ecuador: el gobierno de Lenín Moreno deroga el decreto que eliminaba el subsidio a los combustibles y se anuncia el fin de las protestas	<p>El mandatario propuso a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) la conformación de una comisión que trabajará en la elaboración de una nueva norma para sustituir el texto derogado. Por su parte, Moreno se mostró dispuesto a flexibilizar la medida y a corregir lo que hiciera falta pero haciendo hincapié en la importancia de lograr que los recursos del país estuvieran destinados a quienes realmente los necesitan y no a las clases más favorecidas.</p> <p>Los participantes en la reunión se tomaron una pausa que se extendió durante unas dos horas para analizar la situación, tras lo cual se anunció el acuerdo que deroga el decreto 883 y pone fin a las protestas.</p>	https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50037781
Tesoro	“ El gobierno mantiene recursos públicos para cubrir el costo de los subsidios y evalúa el costo de dicho restablecimiento”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	R-T1	Cambio de la proforma con el FMI tras derogatoria del Decreto 883	Las protestas tuvieron un impacto negativo adicional estimado en el crecimiento de 0,4 puntos porcentuales del PIB en 2019, ya que los campos petroleros y las operaciones agrícolas fueron saboteados, mientras que las tiendas en muchos lugares cerraron temporalmente. El desempleo aumentó en septiembre a 4.9 por ciento desde 4.4 por ciento en junio. Las protestas contra la reforma de los subsidios y el rechazo al paquete económico del gobierno en noviembre resultaron en un aumento del riesgo país, y el EMBI se ha ampliado en unos 400 puntos básicos desde principios de octubre. Alcanzó un máximo de unos 1.400 puntos básicos en los días posteriores a la votación, un nivel visto por última vez en abril de 2016 poco después del terremoto de Manabí (los diferenciales han disminuido desde entonces a 972 el 11 de diciembre).	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/1ECUEA2019005.pdf

Tesoro	R-T2	Medidas de reajuste fiscal en el periodo 2019 tras octubre 2020	<p>Daños: Los daños son las afectaciones expresadas en términos monetarios que sufren los acervos de cada uno de los sectores durante el evento. Los activos del sector pueden incluir edificios, maquinaria, medios de transporte, mobiliarios, caminos, puertos, existencias finales y semi-acabadas, entre otros. d) Pérdidas: bienes que se dejan de producir y servicios que se dejan de prestar durante un lapso que inicia tan pronto ocurre el desastre y se prolonga hasta que se alcanza la recuperación y la reconstrucción total. Se incluyen las erogaciones requeridas para la producción de bienes y la prestación de servicios a causa del desastre. Reflejan una respuesta tanto del sector público como del sector privado, que podría tomar la forma de un gasto adicional o de una recomposición del gasto. (p4)</p> <p>Al realizar un análisis por sectores, se observa la mayor afectación en el sector productivo con 56.7% del sector habiendo sido afectado, el sector infraestructura con 38.0%, y gastos de emergencia con 4.9%. En el análisis por subsectores, la mayor afectación fue en el comercio con 23.9% del sector habiendo sido afectado, energía e hidrocarburos con 22.8%, el turismo con 10.0%, la industria con 9.5% y el transporte con 9.3%, entre los más relevantes. Se estima que los daños y pérdidas en el sector público ascienden a USD 319.02 millones (38.8%) mientras que en el sector privado, el monto estimado es de USD502.66 millones (61.2%). (p7)</p>	https://www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/PDF/InformeBMImpactoParoNacional.pdf
	R-T3	Necesidad de presentación de nueva propuesta económica ante el FMI tras la derogatoria del Decreto 883	<p>Los precios de la gasolina extra y Ecopaís y del diésel volvieron a tener subsidio a partir del 15 de octubre. Es una medida que cambia el escenario de acuerdo de crédito con el organismo internacional.</p>	https://www.primicias.ec/noticias/economia/acuerdo-indigenas-cambia-panorama-fmi/

			Ecuador esperaba que la eliminación de los subsidios a los combustibles le permitiría ahorrar unos USD 1.400 millones al año. De estos, USD 370 millones iban a ser ahorrados al levantar el subsidio a la gasolina extra y otros USD 1.300 millones gracias a la eliminación del subsidio al diésel. Junto con otras medidas de austeridad, el impacto fiscal del paquete económico iba a permitir al Estado conseguir ingresos por USD 2.502 millones en 2020. Y ahorrar USD 484 millones por eficiencia en el gasto público.	
	R-T4	Finanzas 2020 con la implementación del Decreto 894	Las estrategias implementadas incluyen una racionalización eficiente del talento humano, reducción de la jornada laboral, optimización de gastos en bienes y servicios, tales como gasto en combustibles, viáticos al interior y exterior, viáticos por residencia, mantenimiento de vehículos, arrendamientos, gastos por difusión, eventos culturales, un manejo austero del gasto en materiales y suministros, estrategias de priorización de pagos al sector salud, entre otros; todo ello precautelando la provisión eficiente y sostenida de bienes y servicios del Estado y procurando una reasignación de recursos eficiente y oportuna	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Informe-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf
Organiz.	“El gobierno genera un mecanismo para solventar la crisis”			
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	R-O1	Se sientan los actores sociales	Conformación de resoluciones del consejo ampliado sobre las acciones de octubre frente al paro nacional	https://drive.google.com/file/d/1pj-Jo4Qtb0tnN9NQ-R7qFUxjnMQjJ2tW/view
R-O2	Negociación con actores sociales	Con base en el Acuerdo CODENPE N. 817-31, el 11 de octubre de 2019 se señala por parte de la CONAIE	https://twitter.com/CONAIE_Ecuador/status/118	

Organiz.			Que en función de la cadena nacional se invita al diálogo de manera directa con el movimiento indígena	3069083757109 250/photo/1
	R-O3	Líderes indígenas y presidente de la república en el debate sobre el decreto 883	El 3 de octubre en que se puso la implementación de este decreto 883 que tan cuestionado ha sido hasta el momento fundamentalmente se ha dicho por parte del gobierno que pensarían en crear una comisión para analizar si es factible o no cambiar este decreto pero hay posiciones por parte de la resistencia dicen que lo necesario es ya de una vez y por todas eliminar ese decreto que ha afectado fundamentalmente decían las condiciones del pueblo de los que menos tienen y también la posibilidad de acceder a recursos de primera necesidad como lo son la canasta básica entre muchos otros tópicos porque hay un incremento también del gasto de los ciudadanos que menos tienen y así lo han puntualizado.	https://www.youtube.com/watch?v=6XMDbe5D5RM
	R-O4	El gobierno acepta revisar el Decreto 883	...Segundo analizaremos y revisaremos conforme al pedido que han hecho organizaciones indígenas y sectores sociales el decreto 883 para estudiar sus efectos para asegurar que los recursos lleguen al campo para que las comunidades y los beneficiarios manejen sus propios recursos.	https://www.youtube.com/watch?v=ejoo-XkUzdo
“ El gobierno deroga los decretos de eliminación de subsidios”				
	Código	Evidencia	Descripción	Fuente
	R-A1	Derogatoria del Decreto 883	Déjese sin efecto el Decreto Ejecutivo Nro. 883 del 01 de octubre de 2019, publicado en el Suplemento al Registro Oficial Nro. 52 del 02 de octubre de 2019	file:///Users/gabriellaguerrero/Downloads/Decreto_Ejecutivo_894.docx_20190914181053_20190914181059.pdf
	R-A2	Implementación del Decreto 894	Procedencia a la elaboración inmediata de un nuevo decreto ejecutivo que permita una política de subsidio al combustible,	file:///Users/gabriellaguerrero/Downloads/Decreto

Autoridad			con un enfoque integral, con criterios de racionalización	_Ejecutivo_894.docx_20190914181053_20190914181059.pdf
	R-A3	Generación de políticas públicas	Las autoridades avanzado en la determinación del número de atrasos del gobierno central, pero se necesita trabajo adicional para identificar los atrasos extrapresupuestarios no verificados en el gobierno central. También se realizan más esfuerzos. necesario para compilar el saldo de atrasos a nivel del SPNF y abordar las causas subyacentes de la acumulación de atrasos, incluso mejorando la formulación del presupuesto y fortaleciendo el sistema interno mecanismos de control y supervisión, y mejora de la gestión de la liquidez y la presentación de informes fiscales. La reforma de la COPLAFYP podría fortalecer significativamente el marco para la supervisión y la presentación de informes sobre los atrasos mediante la introducción de una definición jurídica de los atrasos que requerirá la actualización del sistema de información; y exigiendo que i) los atrasos se comuniquen de conformidad con las normas técnicas que emita el MEF; y (ii) que el MEF emita la metodología para estimar el saldo de atrasos, y normas técnicas para que las entidades públicas validen las cuentas por pagar de años anteriores.	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/1ECUEA2019005.pdf
	R-A4	Razones técnicas para dejar sin efecto al 883	Oficio Nro.MERNNR-MERNNR-2019-0961-OF en el que se debaten las justificaciones técnicas para dejar sin efecto al decreto 883	https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/12.-Ley-de-Hidrocarburos.pdf