

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015 – 2017

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

Institucionalizando la responsabilidad y el control social: la participación indígena en la política pública de hidrocarburos en el Perú

Robert Alejandro Mejía Tarazona

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Guillaume Fontaine y Daniel Jurado

Quito, marzo de 2018

Dedicatoria

A mi madre, por su inagotable amor en la distancia y sus enseñanzas diarias formándome
como hombre, ciudadano y profesional.

Y a las jóvenes generaciones de mi país que, en tiempos oscuros y convulsos a causa del
flagelo de la corrupción, la esperanza reside en su capacidad de incidir en los asuntos públicos
como expresión de cambio en el devenir de la patria.

Epígrafe

“No podemos mantener un pie en el pasado si queremos caminar hacia el futuro”

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimiento	X
Introducción	1
El control social como problema de política pública.....	1
Capítulo 1	8
Teoría y Metodología	8
1. Marco Analítico.....	8
1.1. El realismo crítico como posición ontológica.....	8
1.2. El enfoque del neoinstitucionalismo para el análisis de políticas públicas.....	10
1.3. El marco del diseño de políticas públicas.....	13
2. Metodología.....	18
2.1. Los instrumentos de políticas como herramientas metodológicas.....	18
2.2. Los mecanismos causales en la política pública: el método del Process Tracing.....	22
2.3. Formalización bayesiana de process tracing.....	26
Capítulo 2	29
La participación indígena en la política pública de hidrocarburos en el Perú	29
1. El control social en el sector hidrocarburos: el caso del Perú.....	30
2. Hidrocarburos y participación indígena: una mirada histórica.....	35
2.1. Petróleo: un recurso estratégico (1930 – 1969).....	35
2.2. “Más Estado, menos mercado”: el fracaso de la nacionalización (1969 – 1989).....	37
3. Una nueva política pública de hidrocarburos.....	40
3.1. Nuevos objetivos de política: liberalización y apertura al mercado.....	40
3.2. El diseño de la nueva política de hidrocarburos.....	42
3.3. Incorporando la participación indígena en la política pública.....	44
4. “Nuevos actores, nuevas ideas”: La institucionalización de la participación indígena (2001 – 2015).....	50
4.1. Ideas, actores e instituciones: promoviendo la participación indígena.....	49
4.2. El efecto “Bagua”: el diseño de una nueva política.....	55
4.3. La consulta previa como mecanismo de control social.....	60
Capítulo 3	63
Un mecanismo causal del fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos	63

1. Operacionalización del mecanismo causal.....	63
1.1. Detonante.....	63
1.2. Parte uno.....	64
1.3. Parte dos.....	65
1.4. Parte tres.....	65
1.5. Resultado de política.....	66
2. Definiendo las hipótesis para el mecanismo causal.....	66
3. Diseño de test empíricos.....	68
4. Probabilidades y confianza previa para los tests empíricos.....	71
5. Formalización bayesiana para el estudio de caso.....	72
5.1. Adopción de nuevos objetivos de política.....	72
5.2. Reforma institucional en el área de política.....	76
5.3. Actores no estatales promueven institucionalización de la participación indígena....	81
5.4. Nuevo diseño de política favorece el control social.....	87
5.5. Fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos.....	92
6. Interpretación de resultados.....	97
Conclusiones.....	100
Anexos.....	103
Anexo 1. Resultado de la formalización bayesiana para las evidencias empíricas.....	103
Anexo 2. Evidencias empíricas.....	104
Lista de referencias.....	106

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Calificación por países en el NRGI.....	33
Figura 3.1. Resultados de los tests empíricos para el mecanismo causal.....	97

Tablas

Tabla 1.1. Componentes del marco del diseño de políticas.....	16
Tabla 1.2. Taxonomía de clasificación de los instrumentos de política.....	20
Tabla 2.1. Composición de la Comisión EITI – Perú.....	32
Tabla 2.2. Estado actual de la rendición de cuentas en el sector energético.....	34
Tabla 3.1. Operacionalización del mecanismo causal que explica el fortalecimiento.....	63
del accountability social en el sector hidrocarburos.....	63
Tabla 3.2. Hipótesis propuestas para cada una de las partes del mecanismo causal.....	67
Tabla 3.3. Tests empíricos para el mecanismo causal.....	68
Tabla 3.4. Valores de confianza asignados para cada test empírico.....	72
Tabla 3.5. Lotes sujetos a Consulta Previa en el sector hidrocarburos (2013-2015).....	94
Tabla 3.6. Organizaciones indígenas en los procesos de consulta previa.....	96

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Robert Alejandro Mejía Tarazona, autor de la tesis titulada “Institucionalizando la responsabilidad y el control social: la participación indígena en la política pública de hidrocarburos en el Perú” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2018



Robert Alejandro Mejía Tarazona

Resumen

La presente investigación se posiciona dentro de la agenda de investigación del análisis de políticas públicas y del control social como un problema de política pública. Esto, abordado desde la teoría neoinstitucional y el marco explicativo del diseño de políticas desde la cual se deduce un mecanismo causal donde la liberalización de un área de política y la adopción de nuevos objetivos de política se configura como detonante de una serie de cambios institucionales, que devienen en el fortalecimiento del control social en un área de política.

Para ello, a partir de lo señalado, se plantea la pregunta de por qué el interés de los gobiernos por incorporar la participación indígena como mecanismo de control social en la política de hidrocarburos. Así, se sostiene que la adopción de nuevos objetivos y medios en la política pública generó un proceso de interacción entre actores e instituciones con respecto a la idea de la participación indígena, lo que devino en el fortalecimiento del control social en el área de política. Para ello, la investigación tiene una orientación deductiva en torno a la selección de un caso de estudio como el de la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) en la política de hidrocarburos en el Perú.

Esta investigación ha generado aportes valiosos para tomar en consideración. Desde el aspecto teórico, el neoinstitucionalismo sociológico y el marco del diseño de políticas aportan un debate sustancial para comprender la interacción entre ideas e instituciones, en un contexto de aprendizaje institucional en el área de política, lo que define el resultado positivo en lo que respecta al control social en las políticas públicas. Del mismo modo, desde lo metodológico, la selección de instrumentos y la comprobación teórica de *process tracing* son piezas fundamentales para abordar el estudio de caso; asimismo, con la aplicación de la formalización bayesiana y el diseño de test empíricos, contribuyen a transparentar la investigación e incrementar los niveles de confianza a la luz de las evidencias.

Finalmente, a la luz de los resultados, la investigación concluyó que el mecanismo teórico planteado con origen en la liberalización del área de política y la adopción de nuevos objetivos de política está presente y explica el proceso de aprendizaje institucional en distintos niveles de gobernanza y que devino en el fortalecimiento del control social en el área de la política de hidrocarburos en el Perú. Se puso en evidencia que el aprendizaje institucional es parte de un proceso gradual de cambios en el diseño de políticas, bajo un

contexto de constante interacción entre actores no estatales e instituciones, donde la participación es un recurso necesario para fortalecer los controles democráticos en políticas sectoriales estratégicas para el Estado peruano.

Agradecimientos

Después de dos largos años, esta investigación puede resultar un nuevo aporte a las problemáticas de mi país; sin embargo, ha sido un reto personal y descubrir todo un nuevo mundo, donde espero haber realizado el suficiente esfuerzo que pueda dar cuenta de lo aprendido gracias a la dirección y apoyo de una serie de mentores. Este período significó todo un proceso de conocimiento interno, de plantear desafíos y obtención de gratos logros académicos. Agradezco a FLACSO Ecuador y la República del Ecuador por confiar en la capacidad de jóvenes investigadores extranjeros y entre tanta dificultad económica, habernos apoyado durante todo este período. A todo el personal administrativo en todo nivel, por siempre apoyar nuestras iniciativas y hacerme sentir como en casa, resolviendo inquietudes y promoviendo la excelencia académica.

Agradezco a Iván Narváez, mi asesor de Tesis, por los incontables consejos como académico y enseñanzas como padre. Gracias a su persona, pude insertarme en agendas de investigación que no creía posible antes estudiar y que ahora, continuaré explorando en los años que están por venir. Así como un padre, supo ser paciente con esos momentos de terquedad tan típicos de mi persona, pero que con una conversación recordando la ciudad de Lima, lo hacía olvidar por completo. De su calidad de ser humano, de su profesionalismo y dedicación a la investigación, tomo como ejemplo para el porvenir académico que me aguarda. Dios quiera que nuestros caminos se crucen de nuevo, ya sea en Lima o en la Amazonía.

Agradezco a la plana docente de la Maestría en Políticas Públicas, por guiarme hacía nuevas formas de explorar el conocimiento, siempre con su disposición para guiarnos. Con alta estimada una consideración especial a Marco Córdova y Margarita Manosalvas, por su comprensión y guía en los momentos más complicados de la redacción de Tesis. Asimismo, a Ivette Vallejo que, desde la Maestría en Estudios Socioambientales, contribuyó notablemente en mi formación durante mi última etapa, como amiga y maestra, permitiéndome entender fenómenos tan complejos en nuestra Amazonía.

Asimismo, con una alta consideración, agradecer a Rolando Ames y Farid Kahhat, profesores del pregrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), que contribuyeron con su apoyo desinteresado al momento de premiarme con sus cartas de recomendación cuando decidí aplicar a FLACSO – Ecuador. El esfuerzo ha sido grande y espero que esta

investigación, les permita saber que supe estar a la altura del reto y recompensar la confianza depositada en mi persona.

No puedo dejar de agradecer a mis compañeros de Maestría, que pese a las discrepancias que pudieron surgir en el camino, hicieron posible una bonita convivencia en las aulas y fuera de ellas. A los nuevos amigos que conocí en los retornos esporádicos que tenía a Lima, por ser un gran apoyo y haber hecho de mis cortas vacaciones en mi país, la mejor de las experiencias. A las personas que me brindaron las facilidades para poder entrevistarlos durante el trabajo de campo, así como a Amelia Alva que, desde algún lugar lejano en Europa, me brindó su tiempo y paciencia, para lograr dejar las dudas atrás y obtener mayores certezas.

Dejar tu país en busca de tus sueños no es algo fácil y la nostalgia termina capturándote a diario. En ese sentido, agradezco a María Cristina Quispe que, con su cariño, comprensión y paciencia, supo mantenerme siempre cerca de mi país y de su corazón, en una decisión desinteresada de compartir sus días conmigo. Si bien ahora nuestros destinos no están entrelazados, omitirla en estas líneas sería un acto egoísta, ya que considero que una persona aparece en el momento y tiempo exactos, pero no siempre logra quedarse en tu vida. Si alguna vez logras leer estas líneas, esto también te pertenece de alguna forma.

He guardado para el final el mejor de los agradecimientos. A mis padres, en especial consideración a mi madre que, sin su labor sacrificada como mujer y profesional, no estaría escribiendo estas líneas. Solo pedirle a Dios que te permita compartir conmigo más años de vida y que pueda verme en la cumbre de mi profesión, siguiendo tus enseñanzas de humildad, honestidad y respeto.

No sé lo que pueda venir más adelante, pero ya con una Licenciatura y una Maestría a cuestas, el mundo aún sigue siendo muy grande y ganas de explorarlo no faltan. Queda seguir aprendiendo, tal vez un par de años dedicados a la docencia y la investigación sea la mejor receta y así optar por un Doctorado en el exterior. Aguardo lo más sencillo: que la vida me sorprenda

Introducción

El control social como problema de política pública

La protección hacia los pueblos indígenas en el contexto de profundización del extractivismo en la Región Andina, ha sido abordado en la literatura desde diversas disciplinas afines a las Ciencias Sociales. Sin embargo, estos análisis han sido limitados en aproximarse a este fenómeno desde enfoques de los conflictos socioambientales hasta la gobernanza ambiental; por ello, en este estudio se propone entender esta problemática, desde la participación y el control social, donde el análisis de políticas, propone estudiar la incidencia de actores no estatales en la acción pública, así como en el diseño de las políticas públicas (Fontaine 2015, 79), con el objetivo de ahondar en la interacción entre actores e instituciones, en un contexto de aprendizaje institucional, con respecto a hacer efectiva la participación indígena en el sector hidrocarburos en el Perú.

El surgimiento de regímenes democráticos en América Latina hacia inicios de los 90's, significó también una discusión en la literatura académica, sobre las nuevas formas de participación y control político, como recurso para lograr una mayor vinculación entre representantes y representados, así como entre actores estatales y no estatales. Así, el debate sobre formas de ejercer un mayor control sobre el poder público y las acciones de los funcionarios público sobre las políticas, se posiciona en torno a la existencia de una precarización de estos mecanismos de control efectivo, donde instituciones estatales y ciudadanía, podían exigir rendir cuentas a las autoridades sobre el impacto de sus decisiones en la acción pública (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014)

El impacto de las reformas neoliberales en América Latina trajo consigo cambios sustanciales en sectores estratégicos donde el Estado había tenido un rol trascendental en el manejo de las actividades económicas. Uno de estos sectores, en la cual no solo cambiarían las reglas de juego a favor de nuevas formas de gobernanza, sería el sector hidrocarburos, en la cual se estableció un nuevo diseño de política, con dispositivos legales que respondían a nuevos objetivos de política. A la par del retorno de los regímenes democráticos, los gobiernos se alinearon con políticas económicas establecidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, bajo el "Consenso de Washington", determinando la liberalización económica de sectores históricamente bajo control estatal.

Durante las últimas décadas, la explotación de recursos no renovables (petróleo y gas) ha significado la fuente principal de cuantiosos ingresos para el presupuesto público en varios países de la región andino – amazónica. El desarrollo de los megaproyectos extractivos tuvo que lidiar con un nuevo actor: los pueblos indígenas en la Amazonía. Esto trajo consigo problemas en la gobernanza de los recursos naturales, en la cual existían limitaciones desde el Estado para establecer mecanismos adecuados para precautelar derechos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas. Aquí surge la problemática de que aun contando con planes y dispositivos legales para hacer efectivos sus derechos, la implementación y cumplimiento de las políticas, ha sido limitado en varios aspectos.

Así, luego de casi dos décadas, la consulta previa en el Perú persiste como problemática en la agenda pública (Blanco, 2016, Balbuena, 2016; Flemmer, 2015; Zambrano, 2015; Soria, 2015), no solo en el campo académico, sino también entre los actores de la sociedad civil (Oliveira y Thenadey, 2016; Loayza, 2016). El incremento de las actividades extractivas vinculadas a la exploración y explotación de gas y petróleo, ha generado una mayor incidencia de actores no estatales e internacionales en la gobernanza, así como para la protección y garantías para los derechos de los pueblos indígenas (Scurrah y Chaparro, 2015). Si bien la institucionalidad con respecto a la consulta previa ha tenido avances y retrocesos, con la promulgación de la Ley de Consulta Previa por el gobierno de Ollanta Humala en 2011, se logra la implementación del Convenio 169 a nivel intersectorial, entre ellas, para el sub-sector hidrocarburos (Alva, 2012), superando los problemas institucionales y sectoriales que no permitían adoptar este instrumento internacional en la normativa interna.

Abordar la problemática de la consulta previa y su cumplimiento efectivo en el sector hidrocarburos desde la rendición de cuentas (*accountability*), se configura como un problema de política pública (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016). O'Donnell (2004) precisa que el problema del déficit de *accountability* involucra a las democracias con debilidad en sus instituciones y la ausencia de mecanismos intraestatales de control. Frente a esto, el Perú se posiciona como un caso en el cual, pese a la precariedad institucional, ha habido un proceso innovador con respecto al fortalecimiento del *accountability* social en el sector hidrocarburos, considerando el derecho a la consulta previa como un mecanismo de control social.

En el contexto de la tercera ola de la democratización, durante la década de los 90's, el advenimiento de los regímenes democráticos, o también las llamadas poliarquías, han abierto el debate en Latinoamérica sobre si ciertas características son suficientes para catalogar a un régimen de democrático. En este proceso de cambio, el surgimiento de nuevas formas de participación y de control político frente a viejas prácticas heredadas como la corrupción y el clientelismo, fueron recursos que se posicionaron como respuestas para hacer efectiva la vinculación entre funcionarios públicos y ciudadanía, con el objetivo de garantizar la representación.

O'Donnell (1994, 1997) precisa que el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas; sin embargo, esta condición de tener procesos electorales tenía restricciones, a lo que se suma la precariedad de la institucionalización de los mecanismos que permitían que instituciones estatales y ciudadanía, puedan exigir a los funcionarios públicos una rendición de cuentas efectiva (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014). Este es un punto de inicio para aproximarnos a la definición de *accountability*. Precisamente, este término tiene ciertas raíces en la ciencia política, la cual lo concibe como esa necesidad de controlar el poder público, a través de mecanismos que obligan a los funcionarios públicos a informar y justificar sus acciones, haciendo efectivas sanciones contra sus formas de proceder.

La importancia de los mecanismos de *accountability* es que, en un régimen democrático, un rasgo distintivo es que los gobernantes sean sujetos para rendir cuentas a la ciudadanía por sus acciones llevadas a cabo en la esfera de lo público (Schmitter 2009, 28). De igual modo, en torno a la calidad de la democracia, la existencia de déficits institucionales está correlacionado con un mal desempeño de los organismos encargados de la rendición de cuentas (Peruzzoti, 2012).

Si bien estos autores abordan la rendición de cuentas y los mecanismos de *accountability*, estas prácticas también se han llevado a cabo en la región, donde los actores y observadores vinculados a la política, se han adherido a estos mecanismos de *accountability*, donde “la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura confusa” (Schedler 2008, 9).

El concepto de *accountability* aún no tiene una definición precisa y tiene una multiplicidad de interpretaciones (Dubnick, 2011; Morales, 2014), si se identifican dos elementos esenciales. Primero, el *answerability*, entendido como esa dimensión informativa, donde la transparencia y la toma de decisiones son primordiales. Precisamente, es aquella situación en que los funcionarios públicos, son obligados a informar de sus decisiones y, por otro lado, a explicar y brindar justificaciones de por qué deciden la manera en que lo hacen (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).

El otro elemento que complementa el anterior es el del *enforcement*, caracterizado bajo esa necesidad de sancionar, donde los funcionarios llegan a ser sancionados ante un incumplimiento en sus deberes. Si bien la transparencia de la información es un requisito indispensable en la rendición de cuentas, este elemento por sí solo no propicia un mejor *accountability*, por lo que no solo son necesarias políticas de transparencia, sino también la capacidad de llevar a cabo sanciones.

Ahora, si bien existen tipos de *accountability*, un ejercicio necesario es ahondar en la importancia de la rendición de cuentas en las tradiciones liberal, republicana y democrática O'Donnell (1997), lógicas dentro de estas tres tradiciones es que existe una preocupación común por el control del ejercicio del poder, ya que el producto de las tensiones entre las tres tradiciones, son los mecanismos de rendición de cuentas que se manifiestan en las democracias contemporáneas (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).

Existen tipos de *accountability* que se han conceptualizado, frente al surgimiento de las nuevas democracias desde finales del Siglo XX. El *accountability vertical*, o también conocido como electoral, toma la dimensión electoral que caracteriza a las democracias, la cual implica que todas las poliarquías son democráticas (O'Donnell 1997, 13). Para este tipo de *accountability*, las elecciones son un mecanismo de control político, donde la sociedad puede ejercer el control sobre aquellas autoridades que han elegido.

Lo anterior es la rendición de cuentas de tipo vertical, pero también están los mecanismos intraestatales o de control horizontal, también llamado *accountability horizontal*. El interés de O'Donnell en el *accountability horizontal*, parte de esas debilidades que implica a las tres tradiciones (liberal, republicana y democrática), en el contexto de surgimiento de las poliarquías modernas (1997, 19). Por tanto, el *accountability horizontal* sería,

(...) la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas de emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas de ilícitos. (O'Donnell 1997, 26)

Esta definición se encuentra vinculada a lo que se denomina *democracias delegativas*, que son opuestas a las democracias representativas, donde hay un afán por concentrar el poder en el Ejecutivo, desconociendo la división de poderes y toda mediación institucional (O'Donnell, 1997). En este escenario, para que el *accountability* horizontal sea efectiva, la existencia de agencias del Estado autorizadas y con disposición para supervisar, controlar, rectificar y sancionar a otras agencias estatales, se hace indispensable. Una particularidad para su correcto funcionamiento es que no solo posean autoridad legal, sino también una autonomía suficiente (O'Donnell 1997, 29).

Teniendo en cuenta que el debate generado en torno al *accountability* vertical y horizontal, también han surgido otras perspectivas que abordan la problemática de cómo hacer efectiva la rendición de cuentas y las formas alternativas de ejercer el control político. Frente a la debilidad de los mecanismos de *accountability* vertical y horizontal en América Latina, surge otras alternativas como formas de ejercer el control de los representados sobre sus representantes. Así, se debate el concepto de *accountability social* que,

(...) es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos y activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzoti y Smulovitz 2002, 10)

Con el objetivo de hacer efectiva la rendición de cuentas, el *accountability social* busca controlar la política y las acciones mismas que surjan en la arena de la acción pública. En este contexto, el reto de este tipo de *accountability* es que incorpora a nuevos actores como las asociaciones civiles y ONG, que han demostrado capacidad para poder fiscalizar el ejercicio de la función pública. Así, estos mecanismos de control social buscan hacer efectiva la

legitimidad del derecho ciudadano por el cumplimiento de la aplicación de la ley (Peruzzoti y Smulovitz, 2012).

Los distintos abordajes al problema de la rendición de cuentas en las democracias representativas de América Latina hacen que el término rendición de cuentas (*accountability*) pareciera estar de moda (Morales, 2014). La comprensión del ejercicio y control del poder a través del diseño institucional, también nos propone una revalorización del rol de la ciudadanía y su incidencia en las políticas públicas. En ese sentido,

(...) la idea de replantear el debate sobre la rendición de cuentas, incorporando a la ciudadanía como un actor relevante en el proceso y fortaleciendo la necesidad de avanzar hacia nuevas modalidades de interacción entre autoridades y ciudadanos, encaminadas a controlar el poder público y llamarlo a cuentas, más allá del proceso electoral (...) (Ocejo, Isunza y Estrella 2014, 96)

Por tanto, la forma en que se ejercería el control social también conlleva a la exigencia de mecanismos de rendición de cuentas, así como de mayor participación en la toma de decisiones públicas por parte de la ciudadanía, con lo cual se retoma lo que se entiende como el ejercicio del control democrático. Es así que, el fortalecimiento de estos mecanismos puede lograrse si se lleva a cabo un avance progresivo de la participación en el diseño de las políticas públicas, con lo cual se lograría incorporar demandas de ciertos actores dentro y fuera de la institucionalidad en torno a un problema de política pública.

Habiendo determinado la problemática que se configura en torno al control social, el problema de política conlleva el plantear interrogantes como ¿qué es lo que determinó el estado actual del *accountability* social en un área de política? Para ello, el asumir la política pública como variable dependiente tiene importantes consecuencias al momento de definir nuestro objeto de estudio, formular problemáticas y elegir el método de análisis correcto (Fontaine 2014; 2015). El hecho de asumir la política de participación indígena como variable dependiente, permite desagregar la política para así comprender cual es el estado actual del control social en el sector hidrocarburos, siendo medido a través de una serie de datos empíricos.

El rastrear el proceso que devino en el fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos, implica también entender el cambio de políticas como un problema complejo en el análisis de políticas públicas (Fontaine 2015, 12). Desde la literatura académica, el cambio institucional ha sido entendido como un proceso de dependencia de la trayectoria, donde las instituciones siguen una trayectoria regular, que puede verse alterada ante coyunturas críticas u otras variables exógenas (Fontaine 2015, 83), así como desde una perspectiva del proceso institucional, se ha abordado desde la historia, la economía y la sociología (Peters, 2003; Lowndes, 2010)

Precisamente, entender el cambio de política, también es concebir la idea del aprendizaje institucional a través del tiempo, donde se posicionan tanto instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas (Fontaine 2015, 13). Del mismo modo, este cambio en la política puede resultar producto del establecimiento de un nuevo paradigma en un área de política, determinando la formulación de nuevas problemáticas, así como la definición de objetivos, que se materialicen mediante el uso de una serie de instrumentos operacionales (Fontaine 2015, 94).

Esta investigación se inserta en ese debate contemporáneo en torno a la rendición de cuentas y los mecanismos de control social, partiendo de la pregunta de investigación: ¿por qué el interés de los gobiernos por incorporar la participación indígena como mecanismo de control social en la política pública de hidrocarburos? Para ello, se sostiene la hipótesis que la adopción de nuevos objetivos y medios en la política pública generó una interacción entre actores e instituciones con respecto a la idea de la participación indígena, lo que devino en el fortalecimiento del control social en el área de política. Con el objetivo de responder a la interrogante y comprobar la validez de la hipótesis, se abordará desde el marco analítico y las herramientas metodológicas del análisis de políticas públicas. Asimismo, el caso de estudio es el derecho a la consulta previa en la política hidrocarburífera en el Perú.

Capítulo 1

Teoría y Metodología

La discusión del presente capítulo se desarrolla mediante tres ejes: en primer lugar, el marco teórico; en segundo lugar, las herramientas metodológicas para abordar la política pública; y, finalmente, en tercer lugar, las técnicas operativas con las que se abordará el caso de estudio.

El capítulo trata como primer aspecto el debate teórico en torno al neoinstitucionalismo sociológico y el marco del diseño de políticas y, una segunda parte, con respecto a las herramientas metodológicas de la tipología NATO, los instrumentos de políticas y el process tracing como técnica cualitativa para comprender los mecanismos causales. Asimismo, esta investigación se posiciona en torno a la ontología filosófica del realismo crítico, eje desde el cual se concibe lo metodológico y operacional, concerniente al análisis de políticas públicas.

1. Marco Analítico

1.1. El realismo crítico como posición ontológica

El análisis de políticas públicas es un campo importante en el estudio de las políticas. Su aporte es a la comprensión y desenvolvimiento de los cambios sistémicos, más allá de una observación experimental o abstracta de determinados fenómenos (Fontaine, 2015). Por ello, el asumir una posición crítica, parte desde la ontología, entendida como el estudio de la existencia y la realidad, donde el objetivo es comprender una serie de abstracciones en torno a la existencia o no de determinadas entidades.

Se parte de una dimensión filosófica contextual estudiada en el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales. Jackson desarrolla una tipología en particular, donde el realismo crítico se posiciona como la segunda ontología filosófica, para entender el dualismo mente – mundo, y propone el concepto de *transfactualismo*, con la intención de asumir una posición alterna a lo que propone el neopositivismo (2016, 72).

El posicionamiento del realismo clásico en el debate filosófico tuvo lugar a partir de las contribuciones de Alexander Wendt, cuyo objetivo era guiar el debate lejos de cuestiones epistemológicas, hacia una preocupación con respecto a las problemáticas existentes en la política mundial. Como precisa Jackson (2016), lo que Wendt pretendía era distinguir entre lo ontológico, entendido como aquellos objetos materiales y factores ideacionales que existían

en el ámbito internacional respecto de lo epistemológico, cuya influencia del naturalismo, pueden ser aplicables a la realidad social.

La propuesta de Wendt de separar *ontología* y *epistemología*, busca entender la ontología, desde una perspectiva científica, antes que filosófica, permitiendo una mayor distinción entre los conceptos que forman parte de la propuesta de Jackson, así como mayores márgenes de movimiento dentro de la concepción dualista *mente – mundo*. Retomando los compromisos del realismo crítico, el *transfactualismo* surge como un rechazo frente al fenomenalismo. Por tanto, el transfactualismo implica el acceso a un conocimiento válido, más allá de las experiencias, con el objetivo de acceder los mecanismos causales, yendo más allá de las correlaciones y la existencia de *poderes causales* (Jackson 2016, 74).

El transfactualismo es una realidad estratificada, donde si bien el realismo crítico comparte con el neopositivismo esa presunción de *mente – mundo*, los realistas consideran que el conocimiento sobrepasa el dominio empírico. Esto, se sintetiza en un razonamiento abductivo, que parte de fenómenos observados, hacia los principios y factores que subyacen en ellos. Así, el realismo crítico se posiciona como una filosofía científica, donde su objetivo es resolver un problema en particular: el problema de los no observables. En ese sentido, las implicaciones metodológicas del realismo crítico hacen que se defina a los objetos indetectables como entidades con un poder explicativo, que buscan comprobar si existen realmente (Jackson 2016, 76).

Jackson menciona esa discrepancia que tienen George y Bennett con respecto al enfoque neopositivista, puesto que una generalización no contribuye entre una relación causal y una actividad no causal, y frente a esto proponen los *mecanismos causales* (2016). En ese sentido, el realismo crítico busca comparar casos, con el objetivo de lograr individualizar los casos y realizar narrativas; del mismo modo, el aporte de la ciencia al realismo crítico es evitar caer en la predicción y, por tanto, explicar porque sucedió un determinado fenómeno.

Por ello, el conocimiento se entiende a raíz de las aproximaciones que se tenga para conocer mejor el mundo que, en resumidas cuentas, es una inferencia hacia una mejor explicación del fenómeno a estudiar. Por ello, la problemática que interesa al realismo crítico es el de los “inobservables” puesto que, durante el proceso de la investigación científica, se trata con entidades que no son percibidas directamente por el investigador.

1.2. El enfoque del neoinstitucionalismo para el análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas ha sido abordado desde diversos enfoques teóricos en distintos campos afines a las ciencias sociales. Como sugiere Fontaine, los orígenes del análisis de políticas se remontan hacia los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, constituyéndose en la actualidad como una disciplina en auge, donde su estudio está relacionado con la evolución del Estado y las transformaciones de la economía y de la sociedad (2015, 4-5). Precisamente, el ejercicio en esta investigación es comprender el cambio, a partir de aspectos asociados a esta problemática: las ideas, intereses e instituciones.

El institucionalismo, que retorna y se renueva en lo que se conoce como el *neoinstitucionalismo*, es producto de una reacción al predominio de enfoques subsocializados en la ciencia política (Lowndes en Fontaine, 2015). Sin embargo, esta revalorización de las instituciones como objeto de estudio, es producto de un proceso en el cual el institucionalismo pasa por diversos cambios, donde el viejo institucionalismo concebía que la naturaleza de las instituciones gubernamentales podía estructurar el comportamiento individual (Peters, 2003).

La revolución conductista marcó un hito en la forma de concebir el institucionalismo desde los 50's, ante la insuficiencia teórica y metodológica de la ciencia política bajo el viejo institucionalismo. Concretamente, el conductismo centró su mirada en los individuos, los procesos de elección y la toma de decisiones. Dejando de lado esas limitaciones en la comprensión de las estructuras políticas, el conductivismo retoma la teoría en conjunto con la incorporación de la rigurosidad de la metodología, con el fin de entender el papel de los actores y sus respectivas interacciones, objeto de interés en el análisis de políticas públicas.

Con la contrarreforma de los 80's, donde hay un renovado interés por el rol que desempeñan las instituciones, no solo formales, sino también informales (Peter 2003, 13). Asimismo, da lugar un cambio respecto a la comprensión de las instituciones como una agregación de las preferencias intelectuales, ya que el neoinstitucionalismo no solo lo concibe como una sumatoria de componentes, sino como procedimientos más estándares (Hall en Lowndes, 2010). Es así, que el trasfondo del nuevo institucionalismo de March y Olsen es el conductismo y la elección racional.

Para March y Olsen (1984), las instituciones tienen un rol fundamental y el marco en el cual se desarrolla está determinado por el comportamiento de los individuos, las políticas públicas

y la acción colectiva. Así, una institución es entendida como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas (March y Olsen 1989, 21-26). También, se concibe como una ley, costumbre, prácticas o formas concretas de organización social, así como procedimientos y prácticas especiales (Lowndes, 1996) Sin embargo, Peters sostiene que una institución puede ser ese conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto a cómo influyen en los miembros institucionales, así como en sus rutinas donde se ejecutan o llegan a imponer esos valores (Peters 2003, 51).

Lowndes y Roberts precisan que el nuevo institucionalismo va a reinsertar principios que eran fundamentales para el viejo institucionalismo, siendo el objetivo alterar ese dominio existente de los relatos económicos y sociales y políticos de carácter menos sub – socializados y reduccionistas (2013, 27). El neoinstitucionalismo, con esa preocupación en las convenciones informales y coaliciones que configuran la conducta política, su posición crítica ante la forma de entender los valores y las relaciones de poder, así como su rechazo al determinismo que primaba en los enfoques tradicionales, se distancia de los preceptos del viejo institucionalismo y enfoca su análisis en las reglas y prácticas como objeto de estudio.

Es el neoinstitucionalismo que da a las instituciones un papel central, pero también a las reglas, procedimientos y prácticas que se establecen en un determinado sistema político. Precisamente, el neoinstitucionalismo influye en las dinámicas sociales, lo cual permite que el Estado logre interactuar con los demás actores involucrados en el contexto (Roth, 2008; 2014). En base a lo anterior, las políticas públicas se constituirían como “soluciones óptimas a problemas, elaboradas a partir de los arreglos entre actores” (Fontaine 2015, 88).

Del neoinstitucionalismo van a surgir tres vertientes que se consideran importantes: económico, histórico y sociológico. El neoinstitucionalismo económico, o también llamado *neoinstitucionalismo de la elección racional*, entiende que una institución se puede considerar como una variable exógena al proceso e interacciones sociales, puesto que las reglas se imponen desde el exterior a los actores (North, 1993). En resumidas cuentas, las instituciones, para esta vertiente del neoinstitucionalismo, son modelos de equilibrio negociado con el objetivo de facilitar la acción, entendidas a partir del uso de técnicas y métodos económicos (Fontaine 2015, 114).

Del mismo modo, la preocupación del neoinstitucionalismo histórico radica en la generalidad que le da a la relación existente entre las instituciones y las conductas individuales; asimismo hace énfasis en las asimetrías existentes entre el funcionamiento y desarrollo de las instituciones, así como su comprensión del cambio institucional como un proceso de *path dependence* (Fontaine 2015, 105). Si bien las dos vertientes ya explicadas tienen una concepción insuficiente sobre el rol de las instituciones en el proceso de la política pública, la concepción de March y Olsen sobre el institucionalismo tiene su origen en esa concepción sociológica de entender las instituciones (Peters, 2003); por tanto, el neoinstitucionalismo revaloriza las instituciones, otorgando mayor importancia al rol de los actores y sus interacciones.

Peters sostiene que, desde ya buen tiempo, en la sociología, las organizaciones e instituciones son un foco de atención (2003, 147). Es así como, el neoinstitucionalismo sociológico se nutre de esa influencia de la teoría organizacional en el viejo institucionalismo, donde las organizaciones se institucionalizan a través del tiempo. Concretamente, se asume que hay una dimensión institucional en las conductas de actores individuales y colectivos. Frente a esto, como precisan March y Olsen (1984), se provee a los analistas una explicación de por qué y para qué existen las instituciones y de que forman se dan las restricciones y oportunidades a los individuos.

Es así como, el neoinstitucionalismo sociológico propone que los actores se encuentran limitados por convenciones culturales, normas y marcos de referencia cognitivos, que privilegian una manera particular de pensar sobre un problema público (Lowndes y Roberts 2013, 30). Del mismo modo, dentro de una organización, hay todo un proceso de creación de valores y marcos cognoscitivos, por lo que surgen organizaciones que sirven para predecir el comportamiento de esas instituciones y el de los individuos que interactúan dentro de ellas (Peters, 2013). Así, los individuos se definen por sus preferencias en base a valores y creencias culturales (Fontaine 2015, 88).

Las instituciones, por tanto, ofrecen oportunidades a los actores dentro de un contexto organizacional, así como también regulan el comportamiento social, por lo que el cambio dentro de este entorno también requiere de cambios institucionales. Si bien los contextos pueden ser fuertemente institucionalizados, las instituciones formales presentan patrones de transformación que contribuyen a entender cómo se diseñan las organizaciones (DiMaggio y

Powell, 1999). Del mismo modo, ambos autores, reafirman que las instituciones se transforman por imitación espontánea, replicando experiencias exitosas en otros contextos, cuando están en competencia y de lugar la imposición de una sobre otra, debido a factores como la influencia de redes y grupos de actores que determinan el rumbo de las instituciones (DiMaggio y Powell 1999, 104 – 176).

Por consiguiente, las instituciones son el centro del análisis de las políticas (Lowndes y Roberts, 2013), así como hay un interés por estudiar las interacciones entre instituciones y actores, así como la intervención de actores no estatales en el proceso de cambio de las políticas (Fontaine 2015, 83) De modo que, en la actualidad hay todo un proceso de transformación de las instituciones, donde el neoinstitucionalismo se está reformando frente a este proceso. Las nuevas instituciones que van surgiendo, son producto de la acción pública, inmersas en el proceso de la política pública, donde también puede intervenir instituciones informales para modificar la conducta de los individuos (Fontaine 2015, 109).

1.3. El marco del diseño de políticas públicas

El diseño de las políticas públicas se ha posicionado como una propuesta dentro del análisis de políticas públicas desde los 80's, acompañando el proceso de reformulación del institucionalismo. Precisamente, este marco explicativo (Fontaine, 2015), permite comprender la configuración de las políticas públicas, incorporando actores, ideas e intereses que están involucrados en los procesos de formulación e implementación de las políticas (Howlett, 2011)

Si bien existen una serie de enfoques desde la ciencia política para entender cómo se hacen o implementan las políticas (Peter 2015, 1), la marco del diseño de políticas se configura como una alternativa concreta para entender cómo da lugar la implementación de una política. Ante esto, el diseño es entender el problema que se está abordando, los instrumentos que están involucrados en esa situación, así como un entendimiento claro sobre lo que sería un resultado óptimo o deseable (Peters 2015, 2).

De esta forma, el diseño busca comprender la intervención o implementación de una política desde una visión más holística, donde el sector público cumple un rol fundamental: por tanto, el diseño puede entenderse desde distintas concepciones. Desde el positivismo, se tiene en claro el problema a resolver, por lo que solo es necesario recurrir a evidencia y al análisis para

producir una solución, lo que puede considerarse una ciencia normal, con la existencia de un análisis previo al establecimiento del paradigma.

Por otro lado, desde una posición más científica, el constructivismo entiende que los problemas de política que se pretende resolver son construcciones sociales y no científicas, desde un sentido positivista (Peters 2015, 3). Por tanto, bajo esta perspectiva constructivista, contrario a tener una sola respuesta a un problema de política, un conjunto de ideas se asocia con diferentes diseños y traen consigo diferentes tipos de intervención. Es así como, definir el problema resulta el aspecto más importante, pues se puede considerar como un dato y ser objeto de interpretación.

En el marco del diseño de políticas, se abordan tres componentes: un modelo de causación, uno de intervención y otro de evaluación. Con respecto al modelo de causación, este implica que no se pueden esperar intervenciones o políticas efectivas si no se tiene en claro las dinámicas que han producido un problema en específico. Por otro lado, en un modelo de intervención, tener conocimiento de los procesos causales contribuye a entender los aspectos que se pueden cambiar en una determinada política.

Entender la lógica desde la intervención no se puede limitar a los enfoques de la gobernanza, sino en un elemento central como es la selección adecuada de los instrumentos de política. En esa línea, los gobiernos cuentan con una caja de herramientas sustancial con el cual pueden generar cambios durante el proceso de implementación (Peters 2015,6). Un tercer componente es el modelo de evaluación, donde se recurre a modelos como factores explicativos para entender como se ha implementado una determinada política.

En los últimos años, la lógica de entender las herramientas de implementación con las que cuenta un gobierno en el diseño de políticas hace énfasis en la combinación y aplicación de instrumentos y políticas en distintas áreas de gobierno. Ante ello, el marco del diseño utiliza la tipología propuesta por Christopher Hood, con la innovación realizada por Michael Howlett. Será en esta perspectiva donde las políticas no actúan solas, puesto que instrumentos y políticas confluyen para llegar a actuar sobre los mismos objetivos.

La interacción entre distintos actores también llega a darse en el diseño de las políticas. En efecto, los procesos de las políticas son complejos, en el cual hay una interacción de actores,

dentro de parámetros de una serie de instituciones políticas y económicas, así como una serie de normas gubernamentales (Howlett 2011, 145). El diseño de políticas, por tanto, es un proceso complejo y es desde los estudios de implementación, así como el manejo de los instrumentos sustanciales y procedimentales, donde se configuran una serie de técnicas para entender la interacción en un determinado contexto.

El marco del diseño de políticas abarca distintas fases de la política, desde el establecimiento de la agenda y la formulación, hasta la implementación, en una etapa inicial (Howlett, 2011). Este marco nos aproxima a las razones involucradas en la toma de decisiones o la continuidad de una política, dentro de las complejidades del subsistema, con el fin de producir una intervención con respecto al problema por resolver.

Precisamente, la selección adecuada de una serie de instrumentos de política va a definir un buen diseño de políticas, sea de una forma externa (objetivos y medios) o interna (entre los mismos instrumentos) (Howlett y Rayner, 2007). Estos instrumentos forman parte de una caja de herramientas con las que cuenta todo Estado, siendo la clave dentro del diseño de políticas, llegando a afectar el contenido o el mismo proceso de implementación de una política, alterando la forma mediante el cual los bienes y servicios se entregan al público (Howlett 2011, 24).

En el diseño de políticas, las políticas públicas son vistas como el resultado de los esfuerzos realizados por un determinado gobierno para alterar su comportamiento social con el fin de llevar a cabo un determinado propósito (Howlett 2011, 19-20). Por tanto, el marco del diseño permite analizar la coherencia entre objetivos y medios existentes en distintos grados y niveles de abstracción con respecto al modo de gobernanza (Howlett y Cashore, 2009).

Los objetivos son las metas que se buscan lograr a través de la intervención y la toma de decisiones de un gobierno sobre su decisión de llevar a cabo una acción o no; por otro lado, los medios son esas técnicas empleadas para alcanzar determinados objetivos planteados. Estos dos elementos se centran en una serie de fenómenos, desde los principios asociados a los modos de gobernanza hasta especificaciones de corte más administrativo.

Objetivos y medios, se desarrollan en niveles diferenciados, partiendo de un nivel paradigmático de un determinado modo de gobernanza, hacia un nivel más operativo, donde

da lugar una calibración de los instrumentos, teniendo un nivel intermedio o estratégico, donde se definen los estilos de implementación de una política, en función de la capacidad estatal (Howlett y Cashore, 2009; Fontaine, 2015).

Tabla 1.1. Componentes del marco del diseño de políticas

		Niveles de Política		
		Paradigmático	Estratégico	Operativo
Componentes de políticas	Objetivos	Objetivos de gobierno, a largo plazo, en un área específica.	Preferencias políticas. Objetivos a mediano plazo (correcciones de falla)	Preferencias de técnicas. Objetivos a corto plazo
	Medios	Recursos gubernamentales usados para cumplir los objetivos de la política.	Selección de Instrumentos	Calibración de Instrumentos

Fuente: Adaptado de Howlett y Cashore (2009)

De acuerdo con la propuesta de Howlett y Cashore con respecto al cambio incremental, el nivel máximo corresponde el nivel paradigmático de Hall, o también conocido como los referenciales globales propuesto por Jobert y Muller. El grado de complejidad en el desarrollo de los objetivos políticos y de procesos más generales, da lugar en un contexto más amplio de gobernanza, en la cual se definen una serie de instituciones, prácticas y actores, que forman parte del contexto donde se lleva a cabo la formulación de políticas.

En una fase intermedia, se encuentra el nivel estratégico donde se definen los estilos de implementación de las políticas públicas, en función de la capacidad estatal, la complejidad de los espacios de política y la legitimidad que puede tener un gobierno (Fontaine 2015, 167). En este nivel, existen limitaciones con respecto a las herramientas y objetivos, debido al modo de gobernanza existente, donde el régimen de políticas en este nivel meso se define en torno a los objetivos y metas de los programas que contiene la política.

La complejidad en la propuesta “neoincremental homeostática” de Howlett y Cashore a la cual se hace referencia, tiene relación con la teoría de los tres tipos de cambio de Peter Hall (1993), profundizando y resaltando las diferencias entre lo concerniente a un proceso social

estocástico (cambio paradigmático o de tercer orden) y un proceso incremental de aprendizaje (cambio de segundo y primer orden). Ambos procesos difieren en que el cambio de tercer orden no es asimilable como una acumulación de cambios; por el contrario, es producto de un factor causal de esos cambios por medio de una reforma institucional.

Ahora, esa distinción se da con respecto a los objetivos y medios de las políticas especificados en los tres niveles que propone Howlett. En el cambio de tercer orden (nivel macro) da lugar sobre los objetivos y medios a un nivel normativo. En el segundo orden (nivel meso), los objetivos operacionales y estratégicos son definidos por el modelo de intervención, por lo que en el primer orden (nivel micro) refieren a los objetivos operacionales a corto plazo y a la calibración en los medios, es decir, en los instrumentos de política.

Precisamente, un paradigma, es concebido como un punto de vista o ideas del mundo (Campbell en Fontaine, 2015), así como es entendido como una serie de resultados reconocidos por una comunidad científica, que lo posiciona por un tiempo, con respectivos patrones de soluciones y problemas (Khun, 1968). Peter Hall utiliza este concepto para explicar la discontinuidad que se da en las dinámicas de las políticas. Así, adaptando los aportes de Thomas Kuhn con respecto a las revoluciones científicas, Hall identifica su tipología sobre los tres órdenes de cambio de las políticas, en torno a esas formas comunes de cambio, tanto de aprendizaje como paradigmático.

Con respecto a la idea de paradigma, Peter Hall (1993) propuso establecer una analogía entre los procesos de cambio en la actividad científica (en base la propuesta de Khun) y el cambio de las políticas públicas. Para ello, sostiene que una política pública responde a una lógica similar de desarrollo que la de un paradigma. Por ello, cuando se logra imponer en el campo político, una política tiene un propio proceso de desarrollo y expansión, mediante la multiplicación de reglas, normas e instituciones, que corresponden al núcleo duro, es decir, la concepción básica de la política (Roth 2008, 72)

Frente a la idea de paradigma, se origina todo un debate donde se cuestiona, no solo cual es el paradigma más certero, sino también la insuficiencia del concepto en explicar las instituciones, ideas y el cambio de la política. Esto se entiende como ese cambio en el núcleo duro de la política (Roth, 2008), concretamente con esos cambios en los medios y objetivos de una política. Retomando a Howlett, a nivel paradigmático, las ideas propician un cambio

en el marco cognitivo de las partes interesadas de la política y los objetivos y medios más generales de la misma. De distinto modo, a nivel estratégico, las instituciones refuerzan las ideas que han sido incorporadas por un paradigma. Finalmente, a nivel operativo, las ideas y las instituciones contribuyen a la implementación de todo el proceso de calibración.

2. Metodología

2.1. Los instrumentos de políticas como herramientas metodológicas

Linder y Peters (1998) sostienen que los instrumentos tienen un significado crucial en el proceso, siendo técnicas o medios que los Estados utilizan para cumplir con sus objetivos. Del mismo modo, estos instrumentos forman parte de una gran caja de herramientas, del cual los gobiernos eligen construir o crear políticas públicas (Howlett 2011, 22). Asimismo, un instrumento constituye un tipo particular de instituciones, los cuales permiten conseguir un propósito dado (Fontaine 2015, 82) Estas definiciones nos aproximan a esa idea de que los instrumentos son los medios por el cual los gobiernos van a cumplir determinados objetivos, a través de todo un proceso donde da lugar interacciones entre actores e instituciones para determinar el cumplimiento de los mismos.

La definición de lo que es un instrumento de política, viene a la par de las propuestas de taxonomías a lo largo del tiempo. En 1941, Cushman centra su interés en la idea de que los gobiernos pueden optar por regular o no las actividades de la sociedad, ya sea de una forma coercitiva o no coercitiva. A partir de esta perspectiva, van a surgir una serie de intentos por conceptualizar los instrumentos, mediante algunos criterios como su dependencia o carácter invasivo.

En 1964, Kirschen logra identificar más de 40 tipos de instrumentos de implementación concerniente a la formulación de actividades económicas. Sin embargo, van a surgir críticas sobre que los esfuerzos antes realizados por Cushman y Kirschen, quienes tuvieron limitaciones para diferenciar entre las preferencias en la implementación, los mecanismos de políticas o las calibraciones, por lo que sus propuestas de clasificación, más que una taxonomía, fueron considerados una enumeración de herramientas.

Una década posterior a la propuesta de Kirschen, Lowi (1972), realiza un estudio categorizando los instrumentos, clasificándolos en cuatro tipos: distributivos, redistributivos,

constitucionales y de regulación. Del mismo modo, Mosher (1980), desde una perspectiva más empírica, enfoca su clasificación en torno a una dicotomía (costo y sin costo). Asimismo, Bardach (1980), identifica cuatro tipos de recursos gubernamentales: económicos, soporte político, competencia administrativa y de liderazgos creativos.

Por otro lado, Salamon (1981), en su crítica a los estudios de las políticas en el cual se estudiaba una política más como un área o campo, que en términos instrumentales; frente a esto, el autor propone una división con respecto a la prestación de los servicios (directa o indirecta), distanciándose de la dicotomía de Mosher que se enmarcaba en el campo de la economía. A esto, sumarle los avances de Elmore (1987), que identificó cuatro clases de efectos según el tipo instrumentos: de mandato, incentivos, creación de capacidades y cambio de sistema.

Salamon (2002), en su reiterada preocupación por instrumentalizar el estudio de las políticas, clasifica los instrumentos de acuerdo con rasgos que el tomador de decisiones tiene en consideración al momento de decidir cuál escoger para un determinado programa de gobierno. Para ello, propone una taxonomía de catorce categorías de instrumentos, en el marco de entender la capacidad de lograr los objetivos planteados en un contexto en particular, en el cual la sociedad logra vigilar las actividades en la administración pública, desarrollando un tipo de relación más horizontal entre Estado y sociedad.

Christopher Hood (1986) realiza una síntesis de los trabajos previos de Lowi y Bardach, logrando establecer una sencilla y consistente taxonomía, identificando cuatro recursos categorizados, que analizan la selección y utilización de los instrumentos por un gobierno. En esta propuesta de clasificación, se considera como variable dependiente a la acción pública, así como hay un renovado interés en entender como los gobiernos logran resolver problemas a través de la selección y uso de instrumentos.

De modo que, Hood propone la tipología NATO donde se identifican cuatro tipos de recursos. *Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización*. Estos recursos, como sostiene Hood (1986), son los que los gobiernos tienen a su disposición, para llevar a cabo cambios en su entorno o detectar acciones. Primero, *nodalidad*, son aquellos instrumentos que suministran información y datos; segundo, *autoridad*, que son las normas jurídicas y fuentes que le brindan legitimidad a un gobierno; tercero, *tesoro*, correspondiente a esos instrumentos fiscales y monetarios que

hacen viable u obstaculizan una política; finalmente, *organización*, como ese conjunto de personas e instituciones que determinan la política o inciden en la misma (Hood, 2007).

La taxonomía de Hood pese a proponer un número limitado de categorías, cubre aspectos instrumentales de una política pública, contribuyendo sustancialmente a los estudios de implementación de una política (Fontaine 2015, 83). El argumento parte de la idea de que una política pública no existe sin información, la toma de decisiones no puede darse sin tener en consideración esos recursos de información. Así, el que una política sea normada por instrumentos legales es transcendental, permitiendo insertarse dentro de una normatividad jurídica, contando con una partida presupuestaria, enmarcada en una cuestión más económica. Finalmente, ninguna política puede existir sin una autoridad responsable de darle consistencia en la formulación, ejecución y seguimiento de la misma (Fontaine, 2015).

Howlett (2011) precisa que la categorización de Hood falla en esa distinción entre los usos sustantivos y procedimentales de los instrumentos, así como no establece con claridad los diferentes niveles de los medios de la política. Ante ello, Howlett propone una innovación con respecto a la taxonomía de Hood, adicionando el criterio de los instrumentos procedimentales. Por ello, como se precisó anteriormente, el diseño de políticas implica la elección de los instrumentos de política (Howlett, 2011, 26), por lo que Howlett destaca la importancia del *modelo anidado multinivel de política públicas*, como un avance sustancial frente a la clasificación realizada por Hood.

Tabla 1.2. Taxonomía de clasificación de los instrumentos de política

		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Objetivos de la política (Instrumentos)	Sustantivos	Asesoría, capacitación	Licencias, Certificaciones Regulaciones	Subvenciones, prestamos, gastos fiscales	Burocracia, administración Pública y privada
	Procedimentales	Registros informáticos	Censos consultores	Vigilancia de recursos	Encuestas y registros
	Sustantivos	Educación, Publicidad, .	Acuerdos, tratados Grupos asesoramiento.	Financiación intereses de grupos	Audiencias Reformas institucionales
	Procedimentales	Información propaganda	Grupos o asociaciones	Eliminación de financiación	Supresión de la información

Fuente: Adaptación en base a Howlett (2011)

El aporte de la tipología NATO propuesta por Hood, hace hincapié en la forma que se lleva a cabo la intervención. Esta logra diferenciar entre los usos sustantivos y procedimentales de los instrumentos. Es así como, el criterio sustantivo, hace referencia a aquellos instrumentos que logran alterar la distribución de bienes y servicios en la sociedad; por otro lado, con respecto a lo procedimental, los instrumentos tienen como objetivo limitar o promover esa interacción entre el Estado y actores no institucionalizados. Este análisis desde los instrumentos permite desagregar las políticas en varias partes y, del mismo modo, pone en evidencia como se llega a manipular a los actores, a través de estos recursos con los que cuenta un gobierno.

Comprender la interacción entre actores e instituciones, los instrumentos de políticas se configuran como herramientas de gran importancia en todo el proceso que involucra una política pública, desde la etapa de formulación, hasta la evaluación. Sin embargo, Howlett en su preocupación por la etapa del diseño y la formulación, incide en la importancia de las ideas al momento de definir la factibilidad y optimización en arreglos a los instrumentos de política (Howlett 2011, 35). Las ideas y la diversidad de actores involucrados en los distintos niveles de la política, va a determinar el cumplimiento de objetivos.

Retomando la perspectiva del diseño de políticas, Howlett enfatiza la importancia de los instrumentos de implementación, claves en el diseño de política, alterando la forma en que bienes y servicios se entregan al público (2011, 24). Del mismo modo, para dar solución a problemas públicos, la intervención busca resolverlo mediante la creación de programas; estos, son formulados y diseñados mediante instrumentos de política, con metas y objetivos al corto y mediano plazo. Retomando a Linder y Peters (1998), los instrumentos son esas técnicas mediante las cuales un Estado busca hacer efectivo el cumplimiento de sus objetivos.

Los instrumentos de política, en el marco del institucionalismo sociológico, son técnicas que pretenden resolver problemas, bajo una perspectiva normativa. Si bien son parte de esa caja de herramientas con las que cuenta un Estado, según Howlett (2011), los instrumentos también son instituciones, determinando esas interacciones entre actores, a través de un conjunto de procedimientos, reglas y prácticas, en un contexto de gobernanza multi-nivel bajo ciertas lógicas de los regímenes políticos.

Frente a lo anterior, desde una lógica operativa, los instrumentos de políticas constituyen dispositivos con capacidad para abordar la complejidad de la etapa del diseño de política, formando parte de ese proceso de coherencia, consistencia y congruencia con el cual lograr los objetivos planteados. Por tanto, los instrumentos son esos dispositivos técnicos mediante el cual se estructura la acción pública, organizando las relaciones entre Estado y sociedad (Lascoumes y Gales, 2007). Así, los instrumentos son también instituciones que llegan a convertirse en muestras empíricas, de cómo entender la lógica pública, dentro de un contexto de gobernanza, constituyéndose como “problemas de políticas” (Fontaine 2015, 86), con la cual abordar el diseño de políticas.

2.2. Los mecanismos causales en la política pública: el método del Process Tracing

Dentro de los problemas metodológicos para entender el cambio de políticas (Fontaine 2015, 22), la identificación de un mecanismo causal es posible con el método cualitativo del Process Tracing (rastreo del proceso). Para Collier (2011), el process tracing es una herramienta fundamental del análisis cualitativo, lo que significa entenderla como aquella examinación sistemática de evidencia diagnosticada, a la luz de la pregunta de investigación e hipótesis propuestas por el investigador. Por ello, este método tiene como objetivo centrar su aplicación en investigaciones en torno a un estudio de caso.

Collier (2011) concibe el process tracing como aquella herramienta analítica que formula inferencias causales y descriptivas en base al diagnóstico de una serie de evidencias; de igual modo, Beach y Pedersen (2013), sostienen que lo fundamental del process tracing es ir más allá de identificar correlaciones entre X (variables dependientes) e Y (variables independientes). Precisamente, más allá de las correlaciones, el process tracing busca identificar el mecanismo causal existente entre dos variables.

En cuanto al objetivo del process tracing por trazar los mecanismos causales existentes entre dos conceptos, son estos mecanismos causales los que permiten ahondar en entender la relación causal en un caso concreto. Por ello, investigar los mecanismos causales significa ir paso más allá de la identificación de relaciones causales, que, teniendo la relación causal bien identificada, permite ahondar en la caja negra de la causalidad, con el objetivo de identificar factores intermedios entre la causa estructural y su efecto (Gerring en Beach y Pedersen, 2013). En conclusión, el process tracing es el método indicado para ahondar en lo que respecta a la identificación de los mecanismos causales existentes entre X e Y.

La importancia de trazar mecanismos causales radica en la consistencia que tenga el mecanismo causal teórico que el investigador plantea. Sin embargo, como sostiene Mahoney (2010), las inferencias causales también son parte fundamental del process tracing, puesto que estas se entienden como un conjunto de partes de una secuencia de eventos. Estas partes son catalogadas como entidades causales las cuales estructuran un mecanismo, el cual determina el proceso que condujo a determinar fenómeno. Por ello, encontrar evidencia en cada una de esas entidades causales, permite sostener la inferencia causal del mecanismo.

Desde una perspectiva filosófica, la causalidad ha sido vista con escepticismo, donde es entendida en términos de patrones regulares de asociación, así como una conexión necesaria entre la causa (X) y el efecto (Y). Esta posición ha sido la más relevante en la ciencia social, ya que como sostiene Hume (1975), las causas se definen en términos de correlación entre factores, por lo que la teorización de mecanismos indetectables caería en el plano de la metafísica. Por tanto, la asociación entre X e Y, se da por una correlación de patrones de asociación.

La causalidad entendida como esa asociación regular entre X e Y, tiene insuficiencias en la comprensión de los mecanismos causales. Frente a esto, surge una segunda posición

ontológica bajo una comprensión mecanística de la causalidad, de la cual parte el entendimiento de lo que concebimos como process – tracing (rastreo del proceso). Bajo esta perspectiva, el interés radica en el proceso teórico donde X produce Y; en forma concreta, identificar las fuerzas causales entre X e Y (Beach y Pedersen 2013, 25). Asimismo, es necesario que X produzca Y, por medio de un mecanismo causal que enlace la causa y el efecto. Por ello, el presente estudio, parte de esta ontología que contribuye a entender los mecanismos causales.

Retomando lo anterior, bajo esta comprensión mecanística, Glennan (1996) sostiene que un mecanismo es un sistema complejo, que produce un resultado producto de la interacción entre un número de partes. Ahora, los mecanismos también son esas entidades o agentes capaces de alternar su entorno, ya que poseen una propiedad invariante y en determinados contextos, logra transmitir fuerzas físicas que influyen en el comportamiento de otras entidades o agentes (Waldner 2012, 18). Bajo esta definición, Bennett (2008) precisa que los mecanismos causales son procesos mediante el cual los agentes con capacidades causales llegan a operar en contextos específicos, transfiriendo no solo energía, sino también información a otras entidades.

Los mecanismos causales, desde una posición ontológica, también tiene una distinción entre la comprensión probabilística o determinística de la causalidad. Desde lo probabilístico, su relación con lo cuantitativo produce la idea de que se está tratando con un entorno donde las propiedades en la realidad son aleatorias. Por ello, en esta posición, los modelos probabilísticos parten de la hipótesis que “Y aumenta cuando X aumenta”.

Como contraposición a lo probabilístico, lo determinístico parte de un modelo teorizado en la cual no hay término de error, por lo que si se especifica que el modelo logre explicar la variación de la variable Y en un 100% (Beach y Pedersen 2013, 27). Desde lo cualitativo, hay una concepción más pragmática sobre el determinismo, por lo que las relaciones causales de tipo determinísticas son de utilidad para la investigación de un caso en concreto. Como precisa Mahoney (2008), “las relaciones causales determinísticas son asociadas a estudios con un número reducido de casos”. Frente a esto, lo determinístico hace referencia a las discusiones de las causas necesarias y suficientes en casos individuales.

Como objetivo de esta investigación, no es entender la posición probabilística de una relación causal; al contrario, es ahondar en la idea de (X) es una causa necesaria y/o suficiente de (Y), asumiendo la perspectiva determinística de un mecanismo causal. Por ello, la terminología INUS, de condiciones suficientes y necesarias, complementa lo asumido. Como precisa Mackie (1965), las condiciones INUS explica la parte suficiente pero necesaria de una condición innecesaria pero suficiente. Por ello, estas condiciones necesarias son fundamentales para que se produzca un resultado, puesto que la ausencia de X conlleva una ausencia del resultado Y. Mientras, la condición de suficiencia es una situación particular en que una condición o condiciones, produce un resultado.

Beach y Pedersen (2013) señalan que hay distintos métodos de process – tracing, donde sus diferencias radican en los objetivos de la investigación. Están el “theory – building”, “theory – testing” y el “explaining outcome process”. En primer lugar, en el *theory – building* (construcción de teoría), el objetivo es construir una teoría en base al mecanismo causal entre X e Y, que pueda ser generalizable a un número mayor de casos. En segundo lugar, el *explaining outcome process – tracing* (explicación por resultados), consiste en comprobar o aplicar una teoría, a partir de la comprensión de un caso en concreto. Por ello, el objetivo a partir del resultado en un caso histórico es elaborar una explicación suficiente para dicho resultado.

En tercer lugar, y que gira en torno al propósito de esta investigación, es el theory – testing (comprobación de la teoría), el cual a través de los mecanismos causales, tiene como objetivo comprobar la teoría que guía la investigación. El fin es evaluar la evidencia empírica, demostrando la existencia del mecanismo causal que enlaza X e Y está presente, permitiendo funcionar como una teoría (Beach y Pedersen 2013, 11). Por ello, por medio de las inferencias causales se busca comprobar la existencia del mecanismo, si este funcionó y validó la teoría que lo articulaba.

Siendo el process tracing un método definido por una examinación sistemática de la evidencia elegida y analizada a la luz de la pregunta e hipótesis propuestas para la investigación (Collier 2011, 823), este se fundamenta en las observaciones que se realiza en un proceso causal, posicionándose como una herramienta imprescindible para trazar inferencias causales, en base a un diagnóstico de las evidencias. Así, el process tracing es la metodología más importante para la inferencia causal en investigaciones cualitativas y de estudio de caso (Mahoney, 2012)

Con el propósito de establecer la relación causal en base a las inferencias sobre la existencia de un evento no existente, se plantean una serie de test empíricos, los cuales son clasificados bajo la premisa de ser condición necesaria y suficiente para aceptar la inferencia propuesta para cada parte del mecanismo causal. Collier (2011) y Beach y Pedersen (2013), en base a los trabajos de Van Evera, proponen cuatro tipos de test empíricos (predicciones), los cuales ayudan al investigador a establecer una relación causal entre dos eventos.

En primer lugar, el “Straw in the wind test”, tiene como objetivo incrementar la plausibilidad de la hipótesis propuesta o incrementar las dudas en torno a ella, por lo que es de los más débiles para utilizarse en una investigación. En segundo lugar, el “hoop test”, tiene mayor demanda, ya que no confirma necesariamente la hipótesis, pero si se pueden eliminar, por lo que tiene mayores implicancias cuando se establece una hipótesis alternativa. En tercer lugar, “smoking gun test”, el cual provee información suficiente pero no necesaria para aceptar la inferencial causal propuesta, por lo que se acepta la hipótesis propuesta, pero que no necesariamente se cumpla, no lleva a su rechazo por completo. Finalmente, el “double decisive test”, el cual tiene un alto poder inferencial que puede confirmar una hipótesis y eliminar a su vez todas las alternativas a la misma.

Por consiguiente, el process tracing como herramienta cualitativa para el análisis de mecanismos causales (Beach y Pedersen, 2013), se configuran en base a un cuerpo de observaciones empíricas que serán puestas a pruebas en base a test empíricos fuertes (Van Evera, 1997), las cuales determinarán si la relación entre X e Y dio lugar y si, concretamente, X es la causa de Y, a través de una serie de entidades que van acumulando un poder causal, en base a la triangulación de observaciones empíricas, permitiendo cruzar las inferencial causales para cada parte del mecanismo causal (Bennett y Checkel, 2012).

2.3. Formalización bayesiana de process tracing

En el objetivo propuesto por transparentar la investigación en base a la comprobación de la teoría, el razonamiento bayesiano es una parte sustancial del proceso inferencial que implica la metodología del process tracing (Bennett, 2008). En concreto, la idea de este razonamiento es que a través de una serie de tests empíricos, se incremente el grado de confianza para la teoría causal propuesta (Beach y Pedersen, 2013), en torno a una lógica deductiva, para el estudio de un caso o de un número limitado de los mismos.

La formalización bayesiana ha sido utilizada recurrentemente en los estudios cuantitativos; sin embargo, en la investigación cualitativa es una metodología sustancial, la cual proporciona una mayor confianza a las inferencias que plantea un investigador. Por ello, en base a un razonamiento deductivo, el enfoque de hacer inferencias a través de la lógica bayesiana se posiciona como un útil dispositivo heurístico en los estudios de políticas (Kay y Baker 2015, 15). Así, la lógica bayesiana proporciona una serie de herramientas lógicas con el fin de testear las evidencias halladas en la teoría, lo cual permite al investigador formular preguntas en torno a las observaciones empíricas y como estas explican la relación causal propuesta en el mecanismo causal (Paz, 2016).

Dentro de los debates metodológicos contemporáneos en la ciencia política, el análisis bayesiano plantea toda una revolución estadística, lo que ha generado un progresivo interés en una serie de sub-campos disciplinares. Es así como, el razonamiento bayesiano se ha posicionado como una parte fundamental de la metodología del Process Tracing, estableciendo el enfoque bayesiano como la base principal de las inferencias causales que apelan a los mecanismos (Kay y Baker, 2015)

En el afán de abordar con mayor rigurosidad la investigación y transparentar el análisis del fenómeno, la metodología bayesiana basada en inferencias resulta útil para las investigaciones cualitativas. En ese sentido, la utilidad de este razonamiento, la cual se basa en el teorema de Bayes, permite obtener resultados en base a información o evidencia, contribuyendo a aumentar nuestra confianza para una serie de hipótesis planteadas para cada entidad del mecanismo causal.

La aplicación del process tracing desde la lógica bayesiana, implica todo un proceso de cuantificar el nivel de seguridad que se realiza para afirmar lo propuesto en cada parte del mecanismo causal. Por ello, la asignación de probabilidades previas a las hipótesis propuestas es un ejercicio que permite comprobar la veracidad de las premisas, a la luz de la información con la que se cuenta, planteando interrogantes de que tan alta es la probabilidad de encontrar evidencia si la hipótesis sugerida fuese verdadera (Fairfield y Charman, 2016).

El razonamiento bayesiano analiza las evidencias con las que se cuenta, en base a un conocimiento previo, con el objetivo de estimar una serie de parámetros establecidos como punto de partida. Si bien las formulaciones de inferencias pueden ser formuladas a partir de

las observaciones empíricas, el análisis bayesiano será más consistente cuando en el proceso se obtenga más evidencia, lo que permitirá robustecer el análisis con una explicación más consistente.

La formalización bayesiana surge a partir del teorema formulado por Thomas Bayes a mediados del Siglo XVIII. El objetivo del planteamiento teórico parte de la idea de obtener probabilidades a partir de los datos observados, a partir de la incorporación de nueva evidencia que sustenten los planteamientos a priori del investigador, obteniendo así un nivel alto de confianza para las hipótesis formuladas. El aprendizaje con este tipo de razonamiento es cuanta probabilidad existen que en la realidad este ocurriendo el fenómeno, en base a la evidencia con la que se cuenta.

La aplicación del razonamiento bayesiano en el capítulo 3, va a estar basada en el planteamiento de hipótesis para cada parte del mecanismo causal, bajo un proceso inferencial en base a las observaciones empíricas (instrumentos de política como evidencias), mediante las cuales podremos incrementar el nivel de confianza en la relación causal propuesta, planteando inferencias para cada parte del mecanismo causal.

Capítulo 2

La participación indígena en la política pública de hidrocarburos en el Perú

Durante los últimos años, el aumento de las actividades extractivas en el Perú ha determinado el crecimiento económico del país (Zambrano, 2015). El actual modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos desde los 90's, ha tenido como eje la extracción de recursos naturales, siendo pieza clave de la economía nacional. La suscripción del contrato para la explotación de las reservas de gas en Camisea (Ross, 2008) y el renovado interés estatal para la exploración y explotación de petróleo en la Amazonía durante los últimos años, pone en discusión la profundización del modelo extractivista y las nuevas reglas de juego en la gobernanza de los recursos naturales. Así, la política de hidrocarburos y la gobernanza en el sector tienen su origen en una serie de cambios institucionales y nuevos dispositivos legales, que determinan el rumbo actual del área de política (Scurrah y Chaparro, 2015).

En el 2016, el aporte del sector energético y minero en su conjunto fue de casi 2% al PBI del Perú¹, lo que revela la trascendencia de la extracción de materias primas para el modelo de desarrollo. Sin embargo, en el sub-sector hidrocarburos, las cifras demuestran una contracción importante en la extracción petrolera, frente al avance de la producción del gas natural, una tendencia que se repite desde la década pasada. De acuerdo con el Statistical Review of World Energy (SRWE) 2016, la producción diaria de barriles de petróleo y de gas natural en Perú se encuentra muy por debajo de otros grandes productores en América Latina como Venezuela, Colombia y Ecuador². Dicho lo anterior, la idea de que si bien el aporte del sub-sector hidrocarburos es valioso para la economía por su contribución al PBI, a nivel latinoamericano, se considera al Perú como un productor menor de recursos no renovables.

Si bien el Perú no es considerado un actor de relevancia en la producción regional de hidrocarburos, los grandes ingresos provenientes de la explotación de estos recursos proceden de una zona de alta sensibilidad biológica y cultural: la Amazonía. Debido a la presencia de pueblos indígenas en zonas aledañas a los proyectos extractivos, la participación indígena y el cumplimiento efectivo del derecho a la consulta previa, se han posicionado como problemas de política en el sub-sector hidrocarburos. Esto, ha llevado a una reconfiguración de las relaciones entre Estado, sociedad y empresas, que devino en un proceso de fortalecimiento

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).

² Fuente: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

progresivo de la participación indígena como mecanismo de control social (*accountability* social) en la política de hidrocarburos.

La trascendencia de la política del sub-sector hidrocarburos radica en que, a diferencia de otros países, en el Perú ha dado lugar una serie de innovaciones con respecto a hacer efectiva la responsabilidad (*accountability*), a través de reformas institucionales y el diseño de nuevos instrumentos de política. Las ideas en torno a la participación indígena en el diseño de la política pública del sector extractivo y la incidencia de actores no estatales, trajo consigo un proceso de aprendizaje institucional en la política, respondiendo a objetivos asumidos en las políticas estatales desde inicios de los 90's. Este proceso, parte de la siguiente pregunta: ¿por qué los gobiernos se interesan en hacer efectiva la participación indígena e implementar el derecho a la consulta previa como mecanismo de control social en la política pública de hidrocarburos?

A continuación, se abordarán aspectos importantes de la política pública, en el intento de brindar unas primeras aproximaciones a partir de un análisis de congruencia. El objetivo del presente capítulo, en primer lugar, es definir el resultado (variable dependiente) de la política, en base a datos empíricos que contribuyan a comprender la política pública de hidrocarburos en el Perú como un caso de fortalecimiento de la rendición de cuentas. Asimismo, realizar un rastreo de la política pública a partir de los instrumentos de política que regulan el sector, contribuyen a explicar la incorporación de la participación indígena en el área de política, que devino en el fortalecimiento del control social en la política pública de hidrocarburos.

1. El control social en el sector hidrocarburos: el caso del Perú

El debate con respecto al *accountability* en América Latina, ha sido abordado desde diversos enfoques. El *accountability* es un término abstracto, donde los cambios y aprendizaje institucional para el fortalecimiento de la responsabilidad en un área de política, ha sido limitado en algunos casos y, satisfactorio en otros. En este entramado de países que han desarrollado distintos mecanismos de rendición de cuentas en sectores estratégicos, un grupo de países son catalogados como regímenes democráticos estables y de preferencias hacia el libre mercado (Chile, Colombia, Brasil, Perú), mientras que otros son considerados democracias delegativas (O' Donnell, 1994), con alta concentración de poder en el Ejecutivo e implementación de políticas nacionalistas (Ecuador, Bolivia, Venezuela).

En esa línea, teniendo como premisa el accountability como un problema de política para el análisis de políticas públicas, es menester abordar la problemática de la rendición de cuentas en el sector hidrocarburos, a partir de un ejercicio metodológico para definir la variable dependiente. En ese sentido, a través de la utilización de una serie de datos empíricos, el objetivo es argumentar la existencia de un déficit o fortalecimiento de accountability, en torno a aspectos del área de política. Asimismo, se tomarán criterios vinculados a la participación indígena y la institucionalidad pública con respecto al derecho a la consulta previa. Rastrear el proceso que devino en el resultado de la política, es necesario medir el estado actual de la rendición de cuentas en el sector extractivo peruano.

Para ello, se plantea de un análisis comparativo en la región andino – amazónica (Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú), a partir de una serie de aspectos que contribuyen a definir la existencia o no de accountability. Para esto, se toma en consideración cuatro aspectos concretos: primero, la pertenencia de un país en calidad de miembro y “país cumplidor” en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI); segundo, el nivel que alcanza el país en el Natural Resource Governance Index (NRGI); y, tercero, la existencia de institucionalidad pública que incorpore el derecho a la consulta previa y el Convenio 169 en la normativa interna del país.

El primer criterio hace referencia a la pertenencia de un país al EITI. El Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), es una alianza estratégica que reúne a gobiernos, empresas transnacionales y grupos de la sociedad civil (ver Tabla 2.1). Esta interrelación de actores tiene como objetivo desarrollar y transparentar los ingresos provenientes de las actividades extractivas, particularmente con respecto a la rendición de cuentas en los pagos provenientes de actividades hidrocarburíferas y mineras. En efecto, este acuerdo es un estándar internacional que hace énfasis en la rendición de cuentas con respecto a los ingresos provenientes de las actividades extractivas, que configuran un sector estratégico para el desarrollo de la economía nacional en países como el Perú.

Tabla 2.1. Composición de la Comisión EITI – Perú

Sector	Integrantes
Estado	MINEM: viceministro de Energía o Minas
	MINEM: Director/a de la Oficina General de la Gestión Social
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Empresas	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)
	Empresas Mineras
	Empresas de Hidrocarburos
Sociedad Civil	ONG, vinculadas a la transparencia y vigilancia de las industrias extractivas (Lima)
	ONG, vinculadas a la transparencia y vigilancia de las industrias extractivas (Provincias)
	Universidades públicas y privadas.

Fuente: EITI – Perú

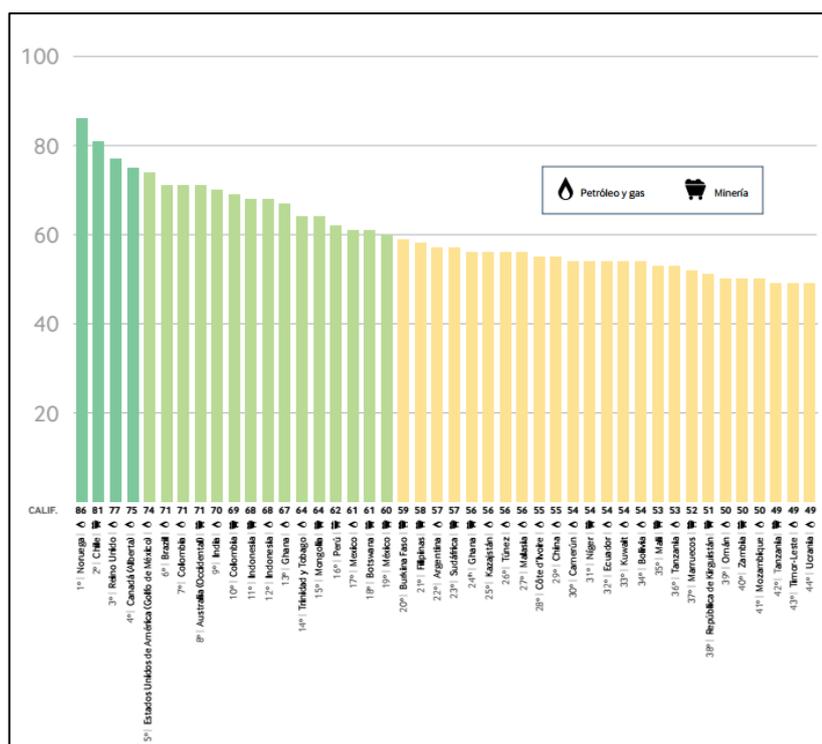
El Perú, a diferencia de otros países en América Latina, es el único país adherido al EITI desde el 2005. Ese año, el Estado peruano formalizó su pedido de adhesión a este acuerdo, estableciéndose una Comisión de Trabajo en el 2006, logrando que al año siguiente fuese aceptado como país candidato. Luego de un proceso que tomó casi cinco años, el 2012, el Perú recibe la categoría de “país cumplidor”, convirtiéndose en el único país de todo el continente americano en recibir esa distinción. El compromiso del Perú con esta iniciativa se reafirma cuando a mediados de 2016, destaca como líder en América Latina y a nivel mundial, luego de un proceso de validación para reafirmar la calidad de la implementación del EITI³.

El segundo criterio gira en torno a la medición de la calidad de la gobernanza en las actividades extractivas, siendo un indicador trascendental para dirimir la existencia o no de accountability en el sector extractivo. El Resource Governance Index (RGI)⁴, proporciona una calificación en base a un estudio de 89 países sobre la calidad de la gobernanza en los sectores petroleros, gasíferos y mineros. Esta medición se realiza en base a variables como la existencia de un marco institucional, prácticas en la presentación de informes de rendición de cuentas, controles de calidad y un entorno favorable a las inversiones.

³ “Perú lidera en Latinoamérica promoción de la Transparencia en las Industrias Extractiva”. *MINEM*, 11 de febrero de 2017, <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=5&idTitular=7804>

⁴ Este estudio se realizó el 2017 y estuvo a cargo del Natural Resource Governance Institute. Los hallazgos destacan que casi el 70% de países que conforman el estudio, fallan en el ejercicio de la buena gobernanza.

Figura 2.1. Calificación por países en el NRGÍ



Fuente: Natural Resource Governance Institute (2017)

De acuerdo con la Figura 1.1, se toma en consideración niveles de calidad de la gobernanza de los recursos: satisfactorio (verde) y parcial (amarillo). Así, según este índice, el Perú se posiciona en el puesto 16 de un total de 89 países, obteniendo una calificación de 62, lo cual lo cataloga como un caso “satisfactorio”. A nivel latinoamericano, solo es superado por Brasil (6º), Chile (2º) y Colombia (10º), cifras que reafirman la calidad de que estos tres últimos países forman parte de ese grupo de regímenes democráticos estables con políticas macroeconómicas de corte neoliberal.

El tercer criterio por considerar es la existencia de institucionalidad pública (instrumentos), que incorpore el Convenio 169 y el derecho a la consulta previa a la normativa estatal. De los países que se toma en consideración en el análisis comparativo, la ratificación del Convenio 169 se lleva a cabo en distintos años, siendo Bolivia y Colombia los primeros en ratificarlo (1991), siguiendo Perú (1994) y finalmente Ecuador (1998). Por otro lado, se destaca que países como Bolivia, Colombia y Ecuador tienen un marco normativo que permite la aplicación del proceso de consulta previa, en los cuales existen casos con mayor y menos éxito en su implementación (Blanco, 2016).

Frente a lo anterior, el Perú destaca como el primer país en regular en la normativa interna el Convenio 169 de la OIT y el derecho a la consulta previa en América Latina (Aranda, 2012; Blanco, 2016). De modo que, el Perú es un país pionero en establecer dispositivos legales e institucionales para implementar la consulta previa libre e informada. La promulgación de la Ley de Consulta Previa (2011) y su respectivo Reglamento (2012), son instrumentos de autoridad que definieron un cambio sustancial para la institucionalización de la consulta previa como mecanismo de participación indígena en las actividades extractivas. Así, a través de estos dispositivos legales, se revalidan los principios que precautelan los derechos de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT.

Retomando las variables empleadas para definir la existencia de déficit o fortalecimiento de accountability en el sector extractivo, se plantea un análisis comparativo (ver. Tabla 2). Con respecto a la primera variable, el Perú destaca como el único país con la categoría de “país cumplidor” en el EITI. Asimismo, Perú y Colombia comparten la calificación de países “satisfactorios”, por encima de Ecuador y Bolivia considerados “débiles”, en el RGI. Finalmente, para el caso del Perú, cuyos dispositivos de autoridad (Ley y Reglamento) incorporan el derecho a la consulta y el Convenio 169. En el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador, no cuentan con una ley general que regule la consulta previa (Blanco, 2016), pero cuentan con otros tipos de instrumentos, particularmente en el sector hidrocarburífero.

Tabla 2.2. Estado actual de la rendición de cuentas en el sector energético

	X1 = Categoría de "país cumplidor" en el EITI	X2 = Calificación en el Resource Governance Index	X3 = Institucionalidad que incorpora la consulta previa y Convenio 169
Perú	SI	Satisfactorio (16°)	Si
Bolivia	NO	Débil (34°)	No
Ecuador	NO	Débil (32°)	No
Colombia	NO	Satisfactorio (10°)	No

Fuente: Datos obtenidos de la investigación.

Por tanto, en base a estos datos empíricos, se considera que el Perú es un caso de fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sector extractivo. Tras haber definido la variable dependiente (resultado) y con el objetivo de entender el fortalecimiento del control social (*accountability social*) en el sector hidrocarburos, el siguiente paso es rastrear la política pública de hidrocarburos, haciendo énfasis en la participación indígena y su incorporación en el área de política, a través de los instrumentos de política. Por ello, en base a un análisis de congruencia, se ahondará los aspectos sustanciales y procedimentales de la política, respondiendo a la pregunta, hipótesis y objetivos de esta investigación.

2. Hidrocarburos y participación indígena: una mirada histórica

2.1. Petróleo: un recurso estratégico (1930 – 1969)

Si bien el Perú desde finales de los 80's, se convirtió en importador de petróleo, debido a los resultados negativos producto de las políticas nacionalistas (Pantoni, 1982; Campodónico, 1999; Torres, 2008), la política pública del sector hidrocarburos se remonta a mediados del siglo XIX, con la perforación del primer pozo de petróleo en Zorritos, lo cual constituyó el inicio de la historia petrolera no solo en el Perú, sino también en América Latina (Castagnino, 2015). Luego de ese suceso, el proceso de rastrear la política se hace confuso debido a que, en el Perú, recursos como el guano, el salitre y el caucho, ocuparon gran parte de la atención del Estado, debido a las mayores facilidades para su explotación y exportación, contrario a lo complejo que resultaba en ese momento la industria petrolera.

La explotación del petróleo cobraría mayor interés para el Estado desde la década de los 30's, gracias a la presencia de empresas extranjeras, interesadas en obtener ganancias del ansiado recurso natural. Es durante estos años, que se iniciaría la consolidación e intervención directa del Estado en la política petrolera, en respuesta a las complicaciones que generó en diversos gobiernos, por lo que el Estado paso a convertirse en un actor estratégico en las actividades vinculadas a la exploración y explotación (Candela 2008; 172). Frente a este suceso, la legislación para el sector hidrocarburos, comenzaría a dar sus primeros avances, estableciendo formas de contratación, como la Ley 4452 de 1922, en la cual se reguló aspectos como la concesión para la exploración y explotación a las empresas extranjeras.

La puesta en marcha de la regulación de la política petrolera en 1922 marcó el punto de partida para la intervención estatal en la política, lo que devino en una pérdida gradual de la actividad petrolera, al no promover la búsqueda de nuevos yacimientos más allá de los ya

explorados en el norte del Perú. Así, tanto el Estado como las empresas transnacionales fracasaron en el intento de hallar nuevos yacimientos que generen un nuevo impulso para la incipiente industria petrolera (Candela, 2008). Esto, determinó que el Estado no respondiera adecuadamente a la creciente demanda interna, debido a problemas como la poca capacidad productiva, generando las primeras crisis en la actividad petrolera, convirtiendo al Perú en un país importador de petróleo.

En este devenir de avances y retrocesos en el sector hidrocarburos, durante el gobierno de Odría se llevarían a cabo innovaciones en la normativa que regulaba la política petrolera (Candela, 2008). La Ley de Petróleo de 1952, que si bien mantenía ciertos aspectos con respecto a la modalidad de las concesiones con respecto a la Ley 4452 de 1922, este nuevo instrumento incluye algunos cambios sustanciales como el pago de un impuesto a la renta de 50% sobre las utilidades, las concesiones se ampliaba a las actividades derivadas de la explotación, como la refinación y el transporte; asimismo, se divide el territorio peruano en 4 zonas (siendo novedosas la zona oriente y la del zócalo continental), así como se introduce la modalidad de licitación de contratos para los derechos de exploración y explotación (Castagnino, 2015).

La intervención del Estado en el área de política, avances relativos con respecto a la regulación del sector y los fracasos de las empresas transnacionales y los gobiernos por hallar nuevos yacimientos petroleros, definieron una incipiente política petrolera hasta los 60's, iniciando un período de importación de petróleo, ante una demanda interna cada vez mayor.

El nacionalismo de los 30's y la explotación estatal, la inercia en los 40 por el estancamiento de la producción, los comienzos con Odría y los intentos de exploración con resultados negativos y el reformismo de Belaúnde, tratando de resolver el problema con la IPC de manera digna para el país, cosa que no pudo concretar debido a una serie de factores. (Candela 2008, 172)

El gobierno reformista de Belaúnde intentó cambiar el devenir de la política petrolera; sin embargo, factores endógenos a la política (el problema con la Internacional Petroleum Company), determinarían el abrupto quiebre democrático y un nuevo episodio de dictadura militar, cuyas primeras medidas gubernamentales tendrían como objetivo un sector estratégico para el fisco peruano: la política de hidrocarburos.

2.2. “Más Estado, menos mercado”: el fracaso de la nacionalización y la apertura a la Amazonía (1968 – 1989)

Con el advenimiento del régimen militar en 1968, tras un golpe de Estado que tuvo como detonante un sonado escándalo con respecto a un contrato petrolero con la IPC, el Estado asumiría el rol de actor y mediador en la economía, a fin de asegurar la redistribución de los beneficios económicos en la sociedad (Torres 2008, 235). Debido a que las grandes empresas transnacionales habían concentrado la explotación petrolera, a través del Decreto Ley 17066⁵, el gobierno militar lleva a cabo la expropiación de los activos de la IPC el 9 de octubre de 1968. Esta medida, marcaría un cambio trascendental en el rol empresarial del Estado, así como en la institucionalidad que emanaría a partir de 1968, determinando el rumbo de la política hasta 1990.

El Decreto Ley 17006 fue una de las primeras medidas del régimen militar en el sector petrolero, puesto que el objetivo final del gobierno era convertir al Estado en el único actor en el sector hidrocarburos (Torres, 2008). Si bien la legislación evolucionó a lo largo de las décadas en aspectos como las concesiones, impuestos y regalías (Wisse, 2014), la nueva instrumentación de la política pasaría por una serie de cambios, respondiendo a los objetivos nacionalistas del gobierno militar. A través del Decreto Ley 17552, se crea PETROPERÚ, cuyo fin era convertirse en una sólida empresa estatal encargada de todas las actividades petroleras, así como ser el único actor en el sector hidrocarburos (Torres, 2008; Castagnino, 2015). De esta forma, se configuraría la agresiva estrategia del gobierno militar por llevar a cabo la nacionalización.

Con la adopción de objetivos nacionalistas en la política pública de hidrocarburos, se dio inicio a la apertura de la Amazonía a la exploración petrolera (Torres, 2008; Wisse, 2014), lo que tuvo impacto en un actor que se insertaría en la gobernanza del sector hidrocarburífero: los pueblos indígenas. Estos grupos nativos en la Amazonía, que hasta ese momento se encontraban aislados de la civilización occidental, comenzaron a tener contacto con las empresas transnacionales y, por ende, con la economía de mercado (Torres 2008, 24). En este interés estatal por encontrar nuevos yacimientos de petróleo, el contacto con las comunidades nativas significó que el gobierno militar posicionara en la agenda pública el problema de la

⁵ Decreto de Nacionalización.

institucionalidad indígena, que hasta esos años no tuvo mayor incidencia en la normativa estatal.

Hasta 1970, la institucionalidad y los derechos indígenas, habían tenido un desarrollo limitado en la normativa peruana. Los primeros avances datan de los años 20 (Abanto, 2011), asumido como problema público para el Estado desde un enfoque de los derechos sociales y políticos. Será en el régimen militar que la problemática cobraría interés para el Estado peruano, por lo que se crea la Dirección General de Comunidades (Meentzen, 2007), entidad encargada de asuntos como el reconocimiento de derecho a la tenencia de la tierra y el autogobierno comunal, tanto en regiones andinas y amazónicas. Una de las innovaciones en la institucionalidad indígena, nacería de esta entidad, con instrumentos de trascendencia para el reconocimiento de derechos colectivos, que tienen vigencia hasta la actualidad (Constitución 1993; Chirif, 2006; Abanto, 2011)

Con el fin del gobierno militar, las consecuencias en la política de hidrocarburos fueron negativas. El Megaproyecto del Oleoducto Norperuano, convirtió al Perú en país exportador de petróleo entre 1977 y 1979, gracias a los descubrimientos de yacimientos en la Amazonía. Sin embargo, las deudas contraídas por PETROPERÚ (Campodónico, 1998; Torres, 2008), la crisis del petróleo y la creciente demanda interna, determinaron que el Perú se convirtiese en un país importador de petróleo. Aspectos endógenos y exógenos a la política hidrocarburífera, puso en evidencia que la estatización no logró los resultados esperados y que el protagonismo del Estado en la economía comenzaría a ser cuestionado con el retorno a la democracia a finales de los 80's, generando debates sobre como impulsar nuevamente este sector estratégico para la economía nacional.

La pretensión del gobierno a inicio de los 80's era recuperar la competitividad en el sector hidrocarburos y con ello, contrarrestar los resultados negativos heredados del régimen militar. Se emite la Ley 22862, con el objetivo de fomentar la explotación petrolera en la zona noreste del país e incentivar la participación de inversionistas nacionales a través de exoneraciones y beneficios tributarios (Parodi 2008; 275). Los resultados no fueron los esperados y en un intento por liberalizar el sector, el gobierno publica la Ley 23231⁶, estableciendo un marco normativo para las empresas transnacionales, con el objetivo de promover las inversiones

⁶ También llamada la "Ley Kuczynski", en alusión al nombre del Ministro de Energía y Minas durante el gobierno de Belaúnde.

petroleras en el Perú. Ambos instrumentos de política trataron de corregir los errores de las políticas proteccionistas y abrir el sector al mercado; sin embargo, la inexistencia de nuevas reservas disminuyó la producción nacional, acentuando la crisis del sector (Campodónico, 1998).

En 1985, con la llegada de un nuevo gobierno al poder, se acentuaría el intervencionismo del Estado en la política de hidrocarburos. La “nacionalización sin nacionalizaciones” (Parodi, 2008) llevó al gobierno a derogar los artículos de la Ley 23231, cambiando las reglas de juego en el sector petrolero, convirtiendo a PETROPERÚ en el primero productor de petróleo del país, además de monopolizar las refinerías, lo que generaría el declive de la empresa estatal (Campodónico, 1999). Pese al descubrimiento durante estos años de las reservas de gas en Camisea, los pasivos de los gobiernos anteriores, así como la grave crisis económica por problemas derivados de las políticas estatistas de Alan García, terminaron por convertir al Perú en un importador de petróleo. Como señala Wisse, “la política energética durante la década de 1980 fue más una continuación que una ruptura con la década anterior” (2014, 16).

En medio de esta crisis en el sector a raíz de la nacionalización y los resultados negativos producto de los incipientes esfuerzos por abrir el sector al mercado, la participación indígena en la agenda pública tuvo algunos avances que destacar. La Ley de Comunidades Nativas de 1974⁷, luego modificada por el Decreto Ley 22175 de 1977 (Espinosa, 2010), marcó un punto de inicio para el reconocimiento de comunidades campesinas y comunidades nativas, en un contexto de reforma agraria emprendida durante el régimen militar de los 80's. A esto, se sumaría la formalización de dos grandes organizaciones indígena de la Amazonía peruana: AIDSESEP (1980) y CONAP (1987). Esta medida, convertiría a ambas instituciones en actores e interlocutores, canalizando demandas de los pueblos indígenas ante las entidades gubernamentales (Meetzen, 2007; Benavides, 2010; Espinosa, 2010).

En resumidas cuentas, se puede apreciar que hasta 1990, dio lugar el diseño de una serie de instrumentos que regulan el sector hidrocarburos; sin embargo, el rol cada vez más protagónico del Estado en el área de política, las políticas de nacionalización y los primeros incentivos para liberalizar el sector, no lograron una política pública exitosa, acorde los objetivos que exigía la industria petrolera y la creciente demanda interna. Por otro lado, con

⁷ Promulgada mediante el Decreto Ley 20653.

respecto a la incidencia de la participación indígena en la política pública, los avances se dieron a nivel estratégico, con respecto a políticas de reconocimiento, territorio e institucionalización de sus organizaciones, con el diseño de una serie de dispositivos legales. Estos primeros avances, determinarían que el problema de la participación indígena no solo forme parte de la agenda pública, sino también se incorpore a la política del sector hidrocarburos, en un contexto de mayor avance de los proyectos extractivos en la Amazonía.

3. Una nueva política pública de hidrocarburos

3.1. Nuevos objetivos: liberalización y apertura al mercado

La elección de Alberto Fujimori en 1990 marcó un cambio sustancial con respecto a los objetivos planteados por sus predecesores en torno a los sectores estratégicos para el Estado. La crisis económica heredada del gobierno anterior, la exclusión del Perú para acceder a créditos del FMI y el Banco Mundial y, el incremento de la violencia política a raíz del conflicto interno con Sendero Luminoso por casi 10 años, llevaron al gobierno a diseñar todo un programa de estabilización macroeconómica, reformas estructurales y medidas para disminuir la intervención del Estado en la economía (Campodónico, 1999; Parodi, 2008). Uno de los temas centrales en la agenda del nuevo gobierno, fue hacer frente a las problemáticas de un sector estratégico que, hasta ese momento, había tenido resultados negativos a causa de las políticas estatistas: el sector energético, concretamente, la política pública de hidrocarburos (Wisse, 2014).

Con el objetivo de recuperar competitividad en un sector afectado por las políticas proteccionistas, el gobierno se alineó con la coyuntura mundial y aplicó políticas de corte neoliberal, lo que supuso un proceso paulatino de privatización de las empresas estatales, así como el diseño de un nuevo marco normativo flexible para la atracción de inversión privada (Parodi, 2008). Hasta ese momento, la legislación nacional otorgaba a PETROPERU, la empresa estatal creada en los 70's, la propiedad de los hidrocarburos, así como la potestad de negociar contratos y la exclusividad de desarrollar actividades derivadas de la extracción, como la refinación y la distribución, poniendo en evidencia el monopolio absoluto que existía en la política de hidrocarburos (Campodónico, 1999; Parodi, 2008).

La nueva política para el sector hidrocarburos requería de nuevos instrumentos que permitieran materializar los objetivos del gobierno para llevar a cabo la liberalización de esta área de política. Habiendo solicitado el Ejecutivo facultades del Congreso para legislar con

respecto a la promoción de la inversión privada⁸, una de las primeras medidas del gobierno fue emitir el Decreto Legislativo 655 (setiembre de 1991), cuyo propósito fue acabar con el monopolio de PETROPERU sobre las actividades hidrocarburíferas (Campodónico, 1999). Por lo cual, ahora las actividades podrían ser concesionadas a personas naturales o jurídicas, sean extranjeras o nacionales, determinando un rumbo distinto en la actividad empresarial del Estado sobre la política de hidrocarburos y, con ello, un nuevo diseño de la política pública.

La apertura al mercado del sector extractivo también implicó llevar a cabo una privatización sistemática, modernizando la institucionalidad frente a las demandas del libre mercado y la competitividad global. Para ello, el gobierno crea la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) a inicios de 1992, estableciendo que el Estado no debe participar de las actividades productivas y cuyo desarrollo debe realizarse exclusivamente por el sector privado (Campodónico, 1999; Maza, 2002). Esto, implicó el inicio de un largo proceso de privatización de PETROPERU, así como asumir nuevos objetivos de política más allá de la liberalización del sector como los referidos a la transparencia en la gestión, así como una mayor participación de los ciudadanos en la propiedad de las empresas. Es así como, en el camino de transferencia de las actividades productivas al sector privado, se implementó también uno de los principios centrales de la privatización: la responsabilidad de la gestión (Maza, 2002).

Los instrumentos legales emitidos por el gobierno entre 1990 y 1992, contribuyeron a sentar las bases para un nuevo diseño de política para el sector hidrocarburos. Asumir los objetivos de abrir el área de política a la libre competencia y mayor incidencia del sector privado, también significó un proceso de desregulación del Estado, así como de su protagonismo en sectores estratégicos para la economía. Sin embargo, para concretar estos objetivos, era necesario contar con los medios a nivel normativo, estratégico y operativo, con el fin de implementar la nueva política para el sector hidrocarburos. La oportunidad se dio, luego de un proceso de enfrentamiento entre el Ejecutivo y Parlamento por la concesión de poderes para legislar, cuando Fujimori lleva a cabo el Autogolpe de Estado de 1992, en el cual uno de los objetivos consistía en redactar una nueva Constitución Política del Estado.

⁸ Mediante la Ley 25570.

3.2. El diseño de la nueva política de hidrocarburos

A raíz del autogolpe de 1992, el gobierno de Fujimori se vio presionado por los organismos internacionales, demandando el retorno de la institucionalidad y la democracia. La amenaza de sanciones era latente y Fujimori decide convocar a un Congreso Constituyente Democrático a mediados de 1992, con la consigna de redactar un nuevo texto constitucional, que respondiera a los objetivos asumidos por el gobierno con respecto al libre mercado y la desregulación de sectores estratégicos, hasta ese momento administrados por el Estado. Así, durante los primeros meses de 1993, se elabora la nueva Carta Magna legitimada por la ciudadanía, a través de un referéndum, para luego ser promulgada por el gobierno en diciembre de 1993. Por tanto, con la Constitución Política de 1993, se llevarían a cabo una serie de cambios a nivel normativo, para legitimar los nuevos objetivos asumidos en el sector hidrocarburos y, del mismo modo, establecer la participación como un mecanismo de rendición de cuentas público.

Para implementar los objetivos de la liberalización de la política de hidrocarburos, el gobierno lleva a cabo cambios de segundo orden, con la promulgación de una serie de instrumentos cuyo objetivo fue modificar las reglas en esta área de política. A mediados de 1993, se emite la Ley de Hidrocarburos, cuyo objetivo principal era la promoción de las actividades de hidrocarburos en base a los lineamientos de la libre competencia en las actividades económicas (Campodónico 1999, 17). Este nuevo instrumento, significaría un giro notable con respecto a los marcos legales y regulatorios que había implementado en buena parte del Siglo XX para la política de hidrocarburos (Wisse, 2003; Parodi, 2008; Castagnino, 2015). Esta ley permitió mayores avances con respecto a la transparencia, así como la modernización de la institucionalidad⁹.

En el camino de la modernización del sector hidrocarburos, se promulgan dos instrumentos para limitar las funciones del Estado en la política pública: La Ley 26223 y la Ley 26224. El primer dispositivo (Ley 26223) dispuso la creación de una nueva agencia llamada PERUPETRO, empresa estatal de derecho privado sujeto al MEM, encargada de promover la inversión en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como de

⁹ Se llevó a cabo la modernización del Ministerio de Energía y Minas (MEM), elevando su status al de un superministerio (Wisse, 2003), así como la separación entre las etapas de las actividades hidrocarburíferas: “upstream” y “downstream” (Campodónico, 1999).

celebrar contratos, en representación del Estado¹⁰. Este nuevo instrumento despertó preocupación en una serie de actores, para los cuales este instrumento representaba un proceso gradual de privatización de PETROPERU (Wisse, 2003; Parodi, 2008). El valor estratégico del sector generaba reticencias hacia el gobierno y su agresiva política de privatización, por lo que se decidió limitar las funciones de PETROPERU al sector “downstream” (Castagnino, 2015) y una necesaria privatización de sus activos.

El gobierno publica la Ley 26224, destinada a reconfigurar las funciones de la empresa estatal de petróleo (PETROPERU), con lo cual se modifican ciertos artículos del Decreto 43, emitido durante el régimen de los 70's. Para ello, acorde a un plan de transformación y modernización de PETROPERU (Campodónico, 1999), desde 1992 se llevan a cabo una serie de privatizaciones de activos de menor importancia para la empresa estatal. Será desde 1996, luego de un debate público en 1995 donde se criticaba la privatización de los activos importantes de la empresa, donde se diseña un nuevo esquema que culminaría con la venta de refinerías y subasta de contratos de explotación. A pesar de los avances sistemáticos en la privatización de la empresa estatal, este proceso se paralizó a fines de 1996 debido a una serie de factores, entre los cuales destaca el alza de los precios de derivados de petróleo en el mercado interno.

El diseño de la política pública del sector hidrocarburos hasta 1993 se articuló en torno a una nueva institucionalidad en base a los objetivos asumidos por el gobierno de turno. Como parte de la innovación en la política, con el objetivo de poner al Perú como país cumplidor de estándares internacionales, incorpora la agenda ambiental como un elemento novedoso en el marco legal del sector hidrocarburos (Parodi, 2008). Esto, exigiría a las empresas contratistas llevar a cabo estudios de impacto ambiental (EIA) antes de iniciar sus operaciones¹¹. Del mismo modo, se crearon instituciones para cumplir a cabalidad los estándares ambientales: primero, el Consejo Nacional de Ambiental (CONAM) y, para el caso concreto de la política de hidrocarburos, la Dirección General de Asuntos Ambiental del MEM (DGAA), responsable de regular los EIA en los proyectos extractivos (Wisse, 2003).

La implementación de la nueva política pública para el sector hidrocarburos, determinó nuevos instrumentos dentro del nuevo marco normativo, respondiendo a los objetivos del

¹⁰ Sus funciones específicas están estipuladas en los Artículos 1 y 3 de la Ley 26223.

¹¹ Mediante el Decreto Supremo 005.

gobierno por desregular la incidencia del Estado en el área de política, así como promover la inversión privada y la libre competencia. Estas, son una serie de innovaciones en el sector extractivo (Bebbington et, al 2014), las cuales responderían a las exigencias del Consenso de Washington, brindando notables beneficios económicos para el Perú. La rendición de cuentas en el sector hidrocarburos tendría sus primeros pasos en este período; sin embargo, las exigencias por una mayor incidencia de los pueblos indígenas, a través de la participación en los proyectos extractivos, cobraría interés en la agenda de la política, a partir de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano con respecto al derecho a la consulta previa libre e informada.

3.3. Incorporando la participación indígena en la política pública

La literatura precisa que durante el gobierno de Fujimori (1990 – 2000), lo indígena no llegó a tomar un lugar central en la política nacional (Degregori, 1999; Alza y Zambrano, 2015) y, por tanto, no se logró vincular a los indígenas en las políticas sectoriales del gobierno (Oliart, 2002). El desarrollo de una política pública uniforme y enfocada en los pueblos indígenas no se implementó de forma adecuada, generando una institucionalidad difusa e incipiente. Contrario a ello, desde mediados de 1995, el Estado peruano asume una serie de compromisos internacionales con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, que determinaría la incorporación de las primeras nociones de participación en el sector extractivo, concretamente con respecto a las nociones sobre el derecho a la consulta previa libre e informada.

La participación indígena hasta la promulgación de la Constitución de 1993 había tenido avances con respecto a la institucionalización del reconocimiento de tierras y sus organizaciones. Sin embargo, con el nuevo marco constitucional, hay progresos con respecto a considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho (Defensoría del Pueblo, 1999). Si bien uno de los derechos fundamentales es el derecho a la participación (Art 2, inciso 17) (Scurrah y Chaparro, 2014), se incide también en la participación ciudadana en asuntos públicos, siendo un aspecto sustancial de la rendición de cuentas (Art. 31). Finalmente, el dispositivo constitucional en el Art. 89, considera a las Comunidades Campesinas y Nativas como personas jurídicas, respetando su autonomía y su identidad cultural, dentro del marco legal establecido.

Estos avances en el texto constitucional, acompañados de una acción organizativa de los pueblos indígenas y los cambios en el plano internacional con respecto a los derechos

indígenas (Durand, 2014), propiciaron que el Perú ratifique al principal instrumento internacional que tiene como objetivo precautelar los derechos de los pueblos indígenas: el Convenio 169 de la OIT. Así,

El Convenio 169 de la OIT es aprobado en el Perú, mediante la Ley 26253, el 2 de septiembre de 1993 (...) Fue ratificado por el Congreso el 17 de enero de 1994 y entró en vigor después, es decir, el 2 de febrero de 1995. Consiguientemente y según nuestra propia Constitución, estas disposiciones son exigibles desde el año 1995, formando parte de nuestro ordenamiento interno y con rango constitucional. (Aranda 2012, 200).

La preocupación del Convenio 169 de la OIT radica en incorporar a aquellos habitantes que no están integrados como ciudadanos al Estado (Golte, 2011) y que no ven efectiva la protección de sus derechos fundamentales a través del marco legal nacional¹². Asimismo, este instrumento internacional obliga a los Estados a implementar mecanismos apropiados que permitan a los pueblos indígenas, por intermedio de sus instituciones representativas, ejercer el derecho a la consulta previa (Alva, 2011; Scurrah y Chaparro, 2014). Tomando estos criterios del Art. 6 del Convenio 169 de la OIT, implicaba para el Estado peruano consultar a las poblaciones indígenas antes de implementar cualquier proyecto extractivo que afecte tanto sus territorios, como sus derechos fundamentales y colectivos.

El Estado peruano al asumir los compromisos del Convenio 169, tuvo serias deficiencias para incorporarlo a la normativa interna, principalmente por la precaria institucionalización de la política pública hacia los pueblos indígenas. El gobierno de Fujimori hereda una política difusa, hasta ese momento dirigida por la institución técnica conocida como el Instituto Indigenista Peruano (IIP). Sin embargo, durante esta década, seguirá bajo una subordinación institucional al estar adscrita, primero al Ministerio de Agricultura hasta 1996 (como un órgano dependiente del Viceministerio de Agricultura), para luego ser transferido al PROMUDEH¹³ (Alza y Zambrano, 2015). Bajo una nueva estructura orgánica en el PROMUDEH, se crea la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI)¹⁴, que asumió

¹² Si bien el Convenio 169 de la OIT es el principal instrumento que protege la protección de los derechos de los pueblos indígenas, a inicios de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, rescatando la gran mayoría de los principios del Convenio 169 (Defensoría del Pueblo, 1998). Una década después, en 2016, se aprueba este nuevo instrumento interamericano que obliga al cumplimiento para los Estados miembros de la OEA.

¹³ Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

¹⁴ Explicar las funciones de SETAI y sus problemas (Alza y Zambrano, 2015).

funciones muy altas pero cuyo bajo perfil institucional (Meentzen, 2007), determinó su devenir como una institución débil en la práctica.

La política pública hasta ese momento tuvo insuficiencias para su incorporación desde un enfoque de los derechos a la institucionalidad, no solo a nivel constitucional, sino también sectorial. La promulgación de la nueva constitución de 1993 y la adopción de un instrumento internacional como el Convenio 169 de la OIT, significó un avance con respecto a posicionar el derecho a la consulta previa libre e informada, como un mecanismo de protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas. El tratamiento normativo de la participación indígena en el sector extractivo comenzaría a dar sus primeros pasos durante este período, a través de su incorporación en algunos dispositivos legales que regularon el sector hidrocarburos, como los Reglamentos aprobados por el Ministerio de Energía y Minas desde 1996, un año después de haber entrado en vigencia el Convenio 169.

El inicio del desarrollo normativo sobre la participación y las primeras nociones sobre la consulta previa en el Perú desde las instituciones estatales (Alva, 2011), da lugar en el sector hidrocarburos, incorporando de manera general algunos aspectos del Convenio 169. El dispositivo legal más antiguo es el “Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de estudios de impacto ambiental”¹⁵. Si bien este instrumento respondía a los objetivos de la política pública (inclusión de la participación ciudadana y monitoreo ambiental en las actividades hidrocarburíferas), tuvo limitaciones para la incorporación de los pueblos indígenas debido a problemas geográficos y de plazos de realización de las audiencias públicas, por lo que en la práctica no cumplió con hacer efectiva la participación indígena (Alva 2011, 105).

La Defensoría del Pueblo, órgano constitucional encargado de precautelar derechos constitucionales y fundamentales, durante estos años precisaba que, las autoridades nacionales están obligadas a establecer mecanismos que promuevan la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones con respecto a su territorio y recursos (1999, 85). En uno de sus informes a finales de los 90's, rescata las audiencias públicas como mecanismos de participación; sin embargo, estas evidenciaban problemas como el acceso a la información con respecto los Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Monitoreo Ambiental (en

¹⁵ Aprobado por la Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG el 25 de Julio de 1996.

potestad de las empresas), por lo que obstaculizan la participación indígena en el proceso de concesión de un proyecto extractivo (Defensoría del Pueblo, 1999).

La eficacia del Reglamento promulgado en 1996 sería puesto a prueba en un contexto donde llevaban a cabo negociaciones y un alto interés estatal por explotar las reservas de gas descubiertas durante la década de los 80's y que se materializaría en el ambicioso Proyecto Camisea. Para ello, en mayo de 1996, el Estado peruano firma un contrato de licencia con el Consorcio Shell / Mobil para la explotación de las reservas de Camisea¹⁶, con una inversión aproximada de 2,400 millones de dólares (Campodónico, 1999; Parodi, 2008). El inicio de este proyecto implicó que el gobierno de turno diseñara una serie de instrumentos que regularan la nascente industria del gas natural, entre las cuales destacan la creación de OSINERG¹⁷ y la promoción del desarrollo de la industria del Gas Natural¹⁸.

El inicio de las actividades en el Proyecto Camisea, como parte de la promoción estatal de las actividades extractivas en la Amazonía, no solo traería beneficios económicos, sino también una serie de complicaciones que iban más allá de lo ambiental (Finer *et al*, 2008). Camisea sería un laboratorio de aprendizaje donde se aplicarían altos estándares internacionales con respecto a las buenas prácticas sociales y ambientales, en una zona geográfica altamente sensible como la Amazonía (Ross, 2008). Sin embargo, este proyecto se encontraba superpuesto al territorio de un actor ante el cual el Estado y la empresa ya había tenido contacto en el pasado: los pueblos indígenas, cuyo territorio comprendía la Reserva del Estado Kugapakori, Nanti y Nahua.

El interés del Estado con respecto al Proyecto Camisea era concebirlo como un modelo de gestión ambiental y transparencia, que permita abrir la Amazonía a nuevos proyectos extractivos. Respondiendo a los objetivos de la liberalización en la política de hidrocarburos y de promover la inversión privada en la Amazonía, el gobierno emite la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía¹⁹, donde se establece los lineamientos para promover la inversión

¹⁶ El contrato entre el Estado y la empresa era por un período de 40 años. Este proyecto ayudaría a abrir las puertas a mayores inversiones extranjeras en el sector hidrocarburos, por lo que fue llamado “el contrato del siglo” (Ross, 2008).

¹⁷ Se aprobó su creación mediante la Ley 26734. Este organismo, de acuerdo al artículo 2, tiene como misión el cumplimiento de disposiciones legales y técnicas de una serie de actividades, entre ellas las correspondientes al subsector hidrocarburos. Asimismo, supervisa el cumplimiento de la protección ambiental.

¹⁸ Aprobada mediante la Ley 27133 (1999), siendo luego modificada por la Ley 28552 (2005).

¹⁹ Ley 27037, emitida el 30 de diciembre de 1998.

pública y privada. Sin embargo, también se hace énfasis en el respeto a los derechos reales de las comunidades campesinas y nativas en la Amazonía, así como la promoción de programas de desarrollo para revalorizar la identidad étnica y cultural de las mismas (art. 5, inciso 1 y 2). Este instrumento se limitaba al reconocimiento de las comunidades nativas, pero con insuficiencias con respecto a su participación en las actividades extractivas.

Precisamente, las generalidades expuestas en el Reglamento de 1996 se hicieron evidentes en esta primera etapa del Proyecto. Si bien hubo todo un proceso de transparencia y acceso a la información por parte de la empresa²⁰, la participación indígena fue limitada. Las relaciones comunitarias entre la empresa y las comunidades no fueron manejadas de la mejor forma, lo que generó cuestionamientos a la capacidad de emprender un proyecto de gran magnitud en una zona tan sensible (Ross 2008, 206 – 207). Con las limitaciones para hacer efectiva la participación indígena y el interés de la empresa por generar relaciones más proactivas sin los mecanismos adecuados, la decisión gubernamental con respecto a modificaciones para la fase de producción devendría en el desacuerdo de Shell por dichas medidas y, por ende, su retiro del proyecto Camisea.

Ante estos sucesos, a mediados de 1999 el gobierno encarga al Comité Especial del Proyecto Camisea (CECAM) realizar un concurso público internacional, para el otorgamiento de licencias de explotación, transporte y distribución. Luego de unos meses, se le adjudicó las licencias al Consorcio PLUSPETROL, por un período de 40 años para la producción (upstream), mientras que la fase de transporte y distribución (downstream), se le otorgó a TECHINT. Durante la implementación del Proyecto, los acuerdos y lo que se comprendía como un proceso de consulta, fueron reducidos a contratos de compensación entre empresa y comunidades (Ross, 2008), demostrando que, como sería durante estos años, la responsabilidad estatal por hacer efectivo el derecho a la consulta era transferido a la empresa transnacional.

Con el inicio de la fase de producción en Camisea y un avance sostenido de las actividades de hidrocarburos en la Amazonía, la normativa para implementar la participación indígena en el área de política tendría un nuevo impulso, pero en aspectos vinculados al monitoreo ambiental. Otro de los mecanismos para precautelar los derechos de los pueblos indígenas se

²⁰ Se contrató a la prestigiosa Smithsonian Institution para la realización de una serie de estudios de biodiversidad y monitoreo ambiental.

dio con los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Este proceso se tomó como una herramienta de participación (Defensoría del Pueblo, 1999), pero era una medida que transfería las obligaciones de llevar a cabo la consulta a las empresas. Por ello, se emite el “Reglamento de Participación ciudadana en los procedimientos de aprobación de los estudios ambientales”²¹ que, si bien tuvo como objetivo innovar frente al Reglamento de 1996, condicionó el mecanismo de las audiencias públicas a un intercambio de preguntas y respuestas, cuyos resultados quedaban a discreción de la entidad competente (Alva 2011, 106).

Hasta finales de los 90’s, la apertura del sector hidrocarburos al mercado y la promoción de la inversión privada en las actividades extractivas bajo objetivos de mayor transparencia y participación, generó todo un nuevo diseño de una política de hidrocarburos, con cambios de segundo orden (nivel estratégico) en el área de política, que respondía a las necesidades del contexto internacional y el interés por recuperar la competitividad en el sector hidrocarburos. Bajo este contexto, no se puede comprender la evolución de la noción de participación indígena, sin los cambios estructurados en la política de hidrocarburos. La ratificación del Convenio 169 como instrumento internacional de protección de los derechos indígenas, incorporó a la agenda nacional la importancia de implementar mecanismos que precautelaran los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas.

4. “Nuevos actores, nuevas ideas”: La institucionalización de la participación indígena (2001 - 2015)

4.1. Ideas, actores e instituciones: promoviendo la participación indígena

La caída del gobierno de Alberto Fujimori fue producto de un desgaste de la concentración de poderes en el Ejecutivo, así como que el suceso que precipitó el fin del régimen fue la emisión de los famosos “Vladivideos”, demostrando la red de corrupción que se había montado durante esa década. En lo que respecta a las políticas que se habían implementado durante ese período, la transición democrática luego de la renuncia de Fujimori significó una oportunidad para posicionar agendas que habían sido relegadas por el gobierno (Alza y Zambrano, 2015). Con la elección de Valentín Paniagua como presidente, la política indígena cobró mayor interés en la agenda pública, luego de años en esta mantuvo un bajo perfil institucional y visible solo para organismos internacionales (Oliart 2002, 24).

²¹ Aprobado por la Resolución Ministerio 728 – 99 – EM/VMM el 30 de diciembre de 1999, derogando el Reglamento promulgado en 1996.

En los cortos meses que duró la transición democrática, los pueblos indígenas no solo lograron importantes avances con respecto a la atención de sus demandas, sino también,

(...) se abrió una ventana para el ingreso de sentidas reivindicaciones culturales de los pueblos indígenas de la Amazonía y de organizaciones campesinas de la sierra. Tanto en el Congreso, como en otras instancias de decisión política, se abrió un proceso de reconocimiento a diversas demandas de los grupos de la Amazonía. Así, AIDSESP, ASONCODEH, COPPIP y otras organizaciones, participaron de varias instancias para la discusión de necesidades y planteamientos (Oliart 2002, 4).

En un contexto favorable para institucionalizar la política hacia los pueblos indígenas, el gobierno crea la Comisión Especial Multisectorial²². Los objetivos de esta comisión respondían a atender las problemáticas de las comunidades nativas en la Amazonía y formular propuestas para precautelar sus derechos fundamentales y colectivos. Así, se establece una Mesa de Diálogo y Cooperación, que integraría a representantes de organizaciones indígenas de la Amazonía, con el apoyo de la SETAI, para así hacer más efectivo los avances con respecto a la participación indígena (Alza y Zambrano 2015, 21 – 22). Los resultados fueron significativos con la elaboración de un Plan de Acción²³, en la cual las instituciones estatales y los actores no estatales, coincidían en la importancia de la participación indígena en el sector extractivo.

La incidencia de actores no estatales como las organizaciones indígenas fue trascendental durante el proceso. Con el fin de institucionalizar los acuerdos, el gobierno de transición emite un nuevo instrumento de autoridad, Decreto Supremo 072 (reemplazando al Decreto 015), creando la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana²⁴. Entre sus tareas generales, resalta que se deben diseñar propuestas normativas para la solución de los pueblos indígenas en la Amazonía (Alza y Zambrano, 2015). Esta Mesa de Diálogo si bien no profundizó en aspectos

²² Ese instrumento fue producto de unas reuniones entre organizaciones amazónicas y la ministra a cargo del PROMUDEH, donde estaba el SETAI, órgano técnico encargado de asuntos indígenas. Entre los ministerios involucrados en la Comisión, se encontraba el Ministerio de Energía y Minas. (Alza y Zambrano, 2015)

²³ El plan de acción se llamó “Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas” y fue publicado en el diario oficial El Peruano. Dos de los puntos del Plan, el 5 y 6, hacen mención a la participación indígena en el manejo de las áreas naturales protegidas, así como a los beneficios en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Alza y Zambrano 2015, 23).

²⁴ Esta Mesa de Diálogo fue creada el 23 de junio de 2001.

como fortalecer la participación indígena, durante el proceso se llevaron a cabo una serie de iniciativas estatales en favor de los pueblos indígenas, en aspectos vinculados a las reservas naturales, áreas protegidas y políticas sociales que incentivarán su desarrollo económico.

Implementar la rendición de cuentas en un área de política, no puede ser efectivo sin una institucionalidad que responda a lo complejo que resulta la participación indígena en la política de hidrocarburos. Ante ello, las organizaciones indígenas articuladas en la Mesa de Diálogo propusieron la creación de una entidad estatal que promueva políticas públicas hacia los pueblos indígenas, en reemplazo de la SETAI, que hasta ese momento tenía un reducido perfil institucional y con poca incidencia en otras políticas sectoriales, como la del sub-sector hidrocarburos. Se elabora una consultoría internacional (Meentzen, 2007; Alza y Zambrano, 2015), que propuso la creación de un Consejo Nacional para Pueblos Indígenas, así como un Organismo Público Descentralizado (OPD). Esto, serviría de lineamiento para las medidas que llevaría a cabo el nuevo gobierno en lo que respecta a la institucionalización de la política indígena.

Con los primeros pasos para institucionalizar la participación indígena durante el gobierno de transición, también devino una calibración de los dispositivos legales que regulaban el sub-sector hidrocarburos. Una de las primeras medidas, es llevar a cabo una actualización del principal instrumento de autoridad de esta área de política a través de la Ley 2337, lo que modifica ciertos artículos de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 1993. Del mismo modo, con el fin de aumentar la producción de hidrocarburos, aumentar las regalías y promover la inversión privada, se emite el Decreto 021, que luego sería reemplazado por la Ley 28109, en noviembre de 2003. No se llevaron a cabo mayores avances con respecto a nuevos reglamentos para regular la participación indígena en los proyectos extractivos, pero las políticas de hidrocarburos mantuvieron los objetivos de incentivar la inversión extranjera en un contexto donde la industria gasífera, con el Proyecto Camisea a la cabeza, generaría cambios en la importancia estratégica del sector para los gobiernos de turno.

La elección de Alejandro Toledo en 2001 fue un contexto favorable a la agenda de los pueblos indígenas, teniendo como antecedente los diálogos y avances realizados durante el gobierno de transición. En este camino, el gobierno asume importantes compromisos a nivel internacional como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA y su apoyo para la constitución de una Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los

Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que reafirmarían la normativa asumida por el Perú con la ratificación del Convenio 169. Sin embargo, los avances con respecto a la participación indígena darían lugar en la política pública de hidrocarburos, con la promulgación de nuevos reglamentos que normaban la participación en el área de política.

A finales del 2002, el gobierno promulga el “Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas”²⁵. Este dispositivo toma las mismas prerrogativas del Reglamento de 1999, el cual reglamentó la participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental. Es así como la definición de consulta se implementa bajo un proceso de información y diálogo entre Estado, empresas y las comunidades involucradas, a través de reuniones en las cuales se tendrá conocimiento de sus inquietudes y percepciones, recalcando el hecho que la consulta no implica un derecho a veto. Como precisa Alva, “esta consulta se limitaba a la recepción de propuestas sin un diálogo adecuado e intercambio de opiniones sobre la medida a consultar” (2011, 106).

Esta nueva normativa y las que se emitirían después, entendían la consulta previa como una especie de participación ciudadana (Alva, 2011). Sin embargo, en el Reglamento de 2002, hay una innovación con respecto al de 1999, en la cual además de establecer las audiencias públicas como mecanismos de participación indígena (Defensoría del Pueblo, 1999), ahora se incluye la consulta previa en el Art. 3, inciso 1, que se implementa a través de talleres previos, bajo la dirección de la DGAA, recayendo la responsabilidad de su realización en el Estado, en coordinación con las autoridades del lugar donde se pretende llevar a cabo el proyecto extractivo. La concepción sobre la consulta previa como un mecanismo de participación se encuentra estipulado; el problema radica en que no se establecen pautas claras para la participación indígena durante la implementación de este mecanismo.

En ese camino de incidencia de la participación indígena en la política de hidrocarburos, en el 2004 se promulga el “Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los

²⁵ Se aprueba el Reglamento mediante la Resolución Ministerial 596 – 2002 – EM/DM, el 21 de diciembre de 2002.

Estudios Ambientales”²⁶. Este instrumento tiene como objetivo normar la participación, promover el diálogo y la información entre los actores involucrados y afectados por las actividades hidrocarburíferas (Alva, 2011). Si bien se establecen como mecanismos para precautelar la participación el desarrollo de talleres informativos y las audiencias públicas, hay un retroceso con respecto al Reglamento del 2002, ya que no se hace mención a la consulta previa como una herramienta de participación. Se profundiza en el proceso de participación en la política de hidrocarburos, pero se omite un mayor avance con respecto a la comprensión de la consulta previa desde la lógica de precautelar los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas.

En este proceso de interacción entre instituciones estatales y actores no estatales con respecto a la idea de la participación indígena en el sector extractivo a través de los instrumentos de autoridad promulgados hasta el 2006, en 2004 el gobierno peruano decide iniciar diálogos, en conjunto con organizaciones civiles y empresas, para unirse al Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Este es un acuerdo de alcance internacional que promueve la transparencia y la rendición de cuentas efectiva en las actividades petroleras, gasíferas y mineras. Será en el 2005, que el Perú manifiesta su voluntad de adherirse a esta iniciativa, ratificando el compromiso del gobierno peruano con los objetivos en la política de hidrocarburos, de generar transparencia en el manejo de gestión y participación ciudadana. Esta iniciativa estatal da lugar en un contexto en el cual el consumo de petróleo va a ser desplazado por el gas natural, con el inicio de la masificación y exportación de las reservas de Camisea (Rojas *et al*, 2006)

Una rendición de cuentas efectiva, o también entendida como la acción de ejercer el control social en una política pública, no se puede materializar si no existe una política pública articulada y cuyo diseño responda a la normativa existente. Por ello, durante este período, la institucionalidad hacia los pueblos indígenas, no se constituye en una entidad estatal con un alto nivel institucional y, por tanto, con limitado alcance para velar el cumplimiento de la participación indígena. El gobierno decide crear la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA)²⁷, suprimiendo la SETAI y la CAI (Abanto, 2011; Alza y Zambrano, 2015), que habían actuado hasta ese momento como órganos técnicos

²⁶ Aprobado mediante la Resolución Ministerial 535 – 2004 – MEM – DM, el 30 de diciembre de 2004.

²⁷ Creado mediante el Decreto Supremo 111, luego modificado por el Decreto Supremo 127, a finales de diciembre de 2001.

responsables de los asuntos indígenas. Esta fue una medida que no tuvo aceptación en las organizaciones indígenas, porque no se articulaban a los lineamientos asumidos por el Estado en la Mesa de Diálogo Permanente durante el gobierno de transición.

Los esfuerzos del Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroperuano (PDPIA), que mediante un instrumento financiero el Banco Mundial otorgaba al Perú un presupuesto cercano a los \$7 millones para fortalecer la institucionalidad indígena, no fueron materializados por la CONAPA, que entraría en una crisis institucional, por acusaciones de malversación de fondos provenientes del PDPIA (Alza y Zambrano, 2015). Esto trajo consigo la creación de una nueva entidad estatal que sería el “Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)”²⁸. Sin embargo, su creación durante el último año del gobierno de Toledo llevó a que fracasara en el cumplimiento de sus objetivos al tener competencias fuera de su sector, ausencia de funcionarios competentes, poca claridad en sus lineamientos y superposición de funciones con otras entidades estatales (Meentzen, 2007; Durand 2014; Alza y Zambrano, 2015)

El fortalecimiento del control social en lo que concierne a la participación indígena a través de los procesos de consulta previa hasta finales del gobierno de Toledo, se lleva a cabo en la política pública de hidrocarburos, a través de una serie de instrumentos de autoridad, que incorporan nociones difusas sobre el derecho a la consulta previa tal como lo estipula el Convenio 169. Así, se incide en la importancia de las audiencias públicas como mecanismos de participación, donde las entidades estatales entienden la consulta previa como un mecanismo de participación ciudadana, más no de participación indígena.

4.2. El efecto “Bagua”: el diseño de una nueva política

Con una institucionalidad en materia indígena con avances significativos, pero también retrocesos en torno al cumplimiento de objetivos de hacer efectivo el derecho a la consulta previa, con el gobierno de García la entidad estatal encargada de las políticas hacia los pueblos indígenas entraría en un proceso de “desempoderamiento” desde el Poder Ejecutivo (Alza y Zambrano, 2015). Así, se lleva a cabo una reorganización del Estado, a través de la Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo²⁹, con lo cual se anuncia la reducción sistemática de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), entre las cuales se

²⁸ Se crea esta institución mediante la Ley 28495, el 06 de abril de 2005.

²⁹ La Comisión se establece mediante el Decreto Supremo 048-2006-PCM, el 05 de agosto de 2006.

encontraría el INDEPA³⁰, entidad a cargo de diseñar las políticas públicas hacia los pueblos indígenas. Esto significó un retroceso institucional de casi 7 años (Agurto, 2007), generando pronunciamientos de rechazo ante la medida, desde las organizaciones indígenas amazónicas.

El contexto político se tornó desfavorable a los pueblos indígenas, llevando al gobierno a presentar ante el Congreso el Proyecto de Ley 840, o también llamada la “Ley de la Selva”, que buscaba incentivar la deforestación de los bosques primarios en la Amazonía (Alva, 2011). Esta medida fue cuestionada por las organizaciones indígenas (SERVINDI, 2008), que señalaban que podría llegar a afectar sus territorios, así como que devendría en el incremento de los conflictos sociales, ya que no se llevaron a cabo consultas con los gobiernos regionales en la Amazonía sobre esta ley. Este sería el inicio de una estrategia del gobierno por llevar a cabo una expansión de los proyectos extractivos, para el cual se argumentó que la presentación del Proyecto de Ley 840 respondía a los criterios que se necesitaban para lograr la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que había sido firmado por el gobierno de Toledo a mediados de 2006.

En ese camino iniciado en 2001 para lograr la institucionalización de la participación indígena en la normativa nacional, en el 2006 se materializa un avance significativo: la “Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial”³¹. El objetivo principal de este instrumento de autoridad consistió en precautelar los derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía, haciendo énfasis en sus derechos fundamentales (Wasserstrom, 2016). Sin embargo, habría ciertas modificaciones en el dispositivo, ante todo en lo que respecta a la intangibilidad de las reservas, bajo el criterio de que, si existiese la presencia de un recurso natural, su aprovechamiento debe hacerse efectivo, respondiendo a la necesidad pública del Estado (Benavides, 2010). Sin duda, esto significó un hito importante en la protección de derechos fundamentales y colectivos pero que, sin embargo, el objetivo del Estado persistía en la promoción del crecimiento económico en base a la extracción de recursos naturales.

³⁰ Mediante el Decreto Supremo 001-2007-MINDES, se estipula la fusión del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Esta acción produciría la extinción del INDEPA y en su lugar se crearía la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA).

³¹ Corresponde a la Ley 28736, promulgada el 24 de abril de 2006.

A más de una década de que el Estado peruano ratificara el Convenio 169 de la OIT, en 2007 el gobierno de turno suscribe la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Este marco normativo, diseñado en base a los preceptos del Convenio 169, ratifica importantes lineamientos con respecto a la consulta previa, haciendo énfasis en su tratamiento como el consentimiento libre, previo e informado (Alva, 2011). Asimismo, estos puntos con respecto a la consulta previa son definidos con mayor énfasis en las “Directrices sobre Asuntos de los Pueblos Indígenas”, elaborado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo³². Si bien el Estado peruano asumió esos compromisos internacionales como lineamientos para las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, el gobierno de turno asumiría una posición controversial con respecto a los pueblos indígenas.

Al 2008, en el Perú existían cerca de 64 bloques de hidrocarburos, los cuales abarcaban casi el 70% de la Amazonía. De estos, 11 bloques estaban superpuestos a áreas protegidas, 17 se encontraban dentro de reservas de pueblos indígenas en aislamiento voluntarios y 58 se extendían con títulos que pertenecían a los pueblos indígenas (Finer *et al*, 2008). Esto, respondía a que desde el 2003, el Estado peruano venía implementando una política de promoción de inversiones en la Amazonía, respondiendo a los objetivos de la política de hidrocarburos, pero trayendo consigo una afectación a territorios indígenas y reservas territoriales (Gamboa, 2008). Con una institucionalidad indígena invisibilizada por el gobierno de García y un renovado interés estatal por promover la extracción de hidrocarburos en la Amazonía, el fortalecimiento de la participación indígena tendría un nuevo avance, como se venía dando desde hace una década, en la política de hidrocarburos.

Como parte de los instrumentos que regulaban la participación indígena en los proyectos extractivos, el gobierno promulga el “Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos”³³. En el art. 3, se define a la consulta como un tipo de participación ciudadana (Alva 2011, 22), se incide en los talleres informativos y audiencias públicas como mecanismos de participación y dejan las observaciones producto de esta labor, a la discrecionalidad de las entidades estatales involucradas, tales como PERUPETRO y la DGAAE. La incorporación del Convenio 169 como referente normativo de

³² Estas directrices dentro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo fueron elaboradas en febrero de 2008.

³³ Aprobado mediante el Decreto Supremo 012- 2008 – EM y complementado por la Resolución Ministerial 571 – 2008 – MEM. Ese instrumento derogaría al Reglamento del 2004.

este Reglamento, pone en evidencia que la participación indígena continúa incorporándose en los instrumentos que regulaban el sub-sector hidrocarburos.

La invisibilización de la política hacia los pueblos indígenas no permitía un mayor fortalecimiento de la participación indígena, ya que la entidad encargada de las políticas indígenas tenía limitada incidencia institucional. En esta coyuntura, el presidente Alan García, decide publicar un polémico artículo titulado “El síndrome del perro del hortelano” (El Comercio, 2008), el cual desencadenaría fricciones entre el Estado y los pueblos indígenas. En dicho manifiesto, se hace énfasis en la necesidad de alcanzar el desarrollo a través de la explotación de recursos naturales con inversión privada y criticaba a los pueblos indígenas por obstaculizar el desarrollo. Esto, respondía a los intereses del gobierno por ratificar el TLC con Estados Unidos y para ello, el Ejecutivo solicita al Congreso facultades para legislar para cumplir con dicho objetivo (García, 2008; Alva, 2011; Alza y Zambrano, 2015).

Con el fin de implementar lo refrendado en ese manifiesto, el gobierno emite 99 decretos legislativos, que afectaban directamente a las tierras y territorios comunitarios (Bebbington, 2010; Surrallés, 2012). Esto, da lugar en una serie de sucesos promovidos por las organizaciones indígenas que buscaban recuperar la autonomía del INDEPA, devolviéndole su autonomía institucional (Alza y Zambrano, 2015). Sin embargo, este proceso se vería obstaculizado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo³⁴, reduciendo el INDEPA a ser un Organismo Público Ejecutor (OPE), manteniendo ligada sus funciones al MIMDES. En efecto, con una entidad estatal con poca capacidad de incidencia, las organizaciones indígenas y otras entidades como la Defensoría del Pueblo, no tardaron en pronunciarse en contra del paquete de decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo.

Entre los dispositivos legales que desatarían el conflicto entre el gobierno y las organizaciones indígenas³⁵, el que generaría mayores cuestionamientos sería el Decreto Legislativo 1015, en el cual se modifican las reglas para la adquisición de tierras pertenecientes a la comunidad (Alza y Zambrano, 2015; Ramos y Ramos, 2015), que modifica uno de los artículos de la Ley 26505³⁶. Las protestas comenzarían a radicalizarse con

³⁴ Ley 29158.

³⁵ Se emitieron una serie de decretos legislativos tales como el D.L 994, D.L 1073, D.L 1064, D.L 1020, D.L 1081.

³⁶ Ley de Inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

la toma de instalaciones en el Proyecto Camisea y en los bloques petroleros en el noreste del país, ante las demandas de las organizaciones por derogar los decretos al considerarlos inconstitucionales. La declaración de emergencia de algunas regiones de la Amazonía y los diálogos infructuosos entre las organizaciones y las entidades estatales llevó a que se criminalizara la protesta, lo que devendría en los sucesos de Bagua de 5 de junio de 2009.

Los sucesos en Bagua han tenido diversas lecturas e interpretaciones (Salmón 2011; Surrallés, 2012; Alza y Zambrano, 2015); empero, lo trascendental para esta investigación es que este conflicto generaría un cambio sustancial con respecto a la institucionalización de la participación indígena en la normativa peruana, a través del diseño de una nueva política pública, cuya instrumentación tendría impacto en el control social en el sector hidrocarburos. Si bien es un suceso exógeno a los avances que se habían dado desde hace una década en la política de hidrocarburos, el interés del gobierno estaba relacionado con seguir promoviendo la inversión privada en el sector extractivo, así como continuar con las licitaciones de lotes gasíferos y petroleros. Esto, en un contexto donde la conflictividad social se había incrementado en la Amazonía (Gamboa, 2008), así como el alza del precio del petróleo en el mercado internacional (Benavides, 2012).

Con respecto a los altos índices de conflictividad, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo señalaba la existencia de 273 conflictos sociales, de los cuales 226 estaban activos y gran parte de ellos vinculados al sector hidrocarburos (Defensoría del Pueblo, 2008). Esto tiene correlación con que al 2009, 48 lotes se encontraban activos en la Amazonía peruana, superando a varios países en la región (Perupetro, 2009; Alva, 2012), así como que las áreas cubiertas con lotes petroleros entre 2004 y 2009, hayan aumentado de 15% a 72%, respondiendo a la premisa del incremento del precio del petróleo en el mercado (Benavides 2010, 272). Finalmente, en este mismo período, los procesos de consulta previa estuvieron a cargo de PERUPETRO, en el cual se realizaban reuniones informativas, bajo un marco de participación ciudadana, estipulados en los reglamentos emitidos por el MINEM (Benavides, 2010, 274).

Retomando los sucesos de Bagua, estos generaron la muerte de policías y nativos en un enfrentamiento en la Curva del Diablo y tendría consecuencias como la renuncia de algunos ministros del gobierno de turno. Con la presión de la opinión pública sobre el gobierno, el Congreso decide derogar los decretos legislativos que causaron el conflicto. Días después de

los sucesos, el pronunciamiento de James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, tendría entre sus recomendaciones la realización de un proceso de consulta adecuado con los pueblos indígenas (Salmón, 2011), por lo que la consulta previa pasaría a ser un tema en la agencia pública, a partir del conflicto en Bagua (Surrallés, 2012). Esto, devino que, desde las entidades estatales en conjunto con las organizaciones indígenas amazónicas, se establezcan acuerdos para diseñar una política hacia los pueblos indígenas.

Como una de las primeras acciones, se creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos³⁷, con el objetivo de formular políticas de desarrollo para estos pueblos (Alza y Zambrano, 2015). Para ello, se instala la Mesa de Trabajo General entre Instituciones del Estado Peruano y organizaciones indígenas amazónicas, en el cual se van a establecer mesas de trabajo. La Mesa 3 sería la encargada de elaborar los mecanismos para realizar la consulta previa y su materialización en un texto que se convertiría en la Ley marco de Consulta Previa.

Este nuevo instrumento fue aprobado dentro de la mesa de trabajo en 2009 y se remitió al Congreso para su deliberación. Mediante los informes emitidos por el Congreso, los puntos que generaron mayor debate con respecto a este proyecto de ley versaron en torno a la incorporación del consentimiento y la eliminación del derecho a veto a los pueblos indígenas (Alva, 2011). Sin embargo, el presidente García observó la Ley de Consulta Previa y emitió una serie de observaciones, por lo que retornó al Parlamento para que se debata nuevamente.

La decisión de García por observar ciertos aspectos de la Ley de Consulta Previa no fue bien recibida, por lo que el debate en el Parlamento se extendió por varios meses. A fines de 2009, el Ejecutivo decide enviar al Parlamento el proyecto de ley para la creación del Ministerio de Cultura. El objetivo del gobierno era fusionar una serie de entidades gubernamentales para implementar políticas interculturales entre las cuales el tema indígena cobraría un mayor peso institucional en la estructura estatal (Alza y Zambrano, 2015). Cuando se crea el Ministerio de Cultura³⁸, la entidad encargada de asuntos indígenas (INDEPA), se fusiona y pasar a ser parte del Viceministerio de Interculturalidad, en un proceso que tomaría más de cinco meses. Este es un suceso importante, destacando el proceso de varios años que venía siendo impulsado

³⁷ Se promulgó mediante la Resolución Suprema 117-2009-PCM, el 10 de junio de 2009.

³⁸ Creado mediante la Ley 29565, el 15 de julio de 2010

por las organizaciones indígenas amazónicas para la institucionalización de la participación indígena en la normativa estatal.

4.3. La consulta previa como mecanismo de control social

El proceso para la institucionalización de la consulta previa en la legislación nacional iba a paso lento durante los últimos meses del gobierno de García; así, durante la campaña presidencial de 2011, Ollanta Humala ofrece solucionar el tema de los conflictos sociales con la aprobación del instrumento legal de la Consulta Previa, que venía debatiéndose por varios meses en el Parlamento. El contexto fue apropiado para el posicionamiento del tema de la consulta previa, ya que los conflictos sociales a causa de las actividades mineras en Puno se incrementaron durante los meses de la campaña electoral del 2011 (Cavero, 2014), así como la presión de las organizaciones indígenas para institucionalizar los acuerdos de las mesas de trabajo creadas después del conflicto de Bagua. Bajo estas circunstancias, la institucionalización de la consulta previa como derecho de los pueblos indígenas y como mecanismo de participación, se materializaría con la elección de un nuevo gobierno.

La elección de Ollanta Humala a mediados de 2011, significó la implementación de una serie de demandas impulsadas por las organizaciones indígenas, entre ellas la institucionalización del derecho a la consulta previa, libre e informada. Así, a las pocas semanas de asumir sus funciones, el gobierno promulga la Ley de Consulta Previa³⁹ en Bagua, lugar simbólico a raíz de los sucesos de 2008, bajo la premisa de reconciliar a los pueblos indígenas y el Estado, siguiendo el camino del desarrollo y promoción de las inversiones, respetando el derecho a la consulta (La República, 2011a⁴⁰). Este dispositivo legal que institucionaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas se incorpora al Ministerio de Cultura, por lo que su implementación es asignada al Viceministerio de Interculturalidad, encargada desde ese momento, de impulsar la agenda indígena en lo que respecta a la consulta previa (Gálvez y Sosa, 2013).

La promulgación de la Ley de Consulta Previa posiciona al Perú como el primer país en incorporar a su normativa interna el Convenio 169 de la OIT y el derecho a la consulta previa, no solo en América Latina, sino también a nivel mundial (Aranda, 2012; Flemmer, 2015;

³⁹ La Ley 29785 se tituló “Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)” y fue emitida el 31 de agosto de 2011.

⁴⁰ <http://larepublica.pe/06-09-2011/presidente-humala-promulgo-ley-de-consulta-previa-en-bagua>

Blanco, 2016). Si bien la aplicación de la nueva normativa con respecto a la consulta previa precisa las funciones a seguir, la responsabilidad legal para su implementación es dispersa (Gálvez y Sosa, 2013), así como que la legislación se enfoca en grupos colectivos (Aranda, 2012). Sin embargo, este instrumento también obliga al Estado a asumir la responsabilidad de los procesos de consulta, a través de la entidad estatal encargada de promover la medida a consultar, así como desde las agencias estatales encargada de las políticas hacia los pueblos indígenas.

Si bien la Ley de Consulta Previa institucionalizó el derecho a la consulta previa libre e informada, meses antes en el sub-sector hidrocarburos, dio lugar un nuevo instrumento que regularía la aplicación del derecho a la consulta previa. Mediante la promulgación del “Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero-Energéticas”⁴¹, se definen las medidas que serán objeto de consulta y los procesos definidos para la implementación de la misma. Ese instrumento de respondería a esos avances con respecto a la incorporación de la participación indígena en la institucionalidad del sub-sector hidrocarburos. A lo establecido en el Reglamento del 2008, este Reglamento emitido a mediados de 2011, logra incorporar una mayor cantidad de precisiones que se hace en el Convenio 169.

Al promulgar la Ley de Consulta Previa, el gobierno entendió el uso de la consulta como una herramienta de prevención de los conflictos sociales (Aranda, 2012). Sin embargo, desde la lógica de las organizaciones indígenas, la institucionalización del derecho a la consulta previa respondía a una forma de precautar sus derechos fundamentales. En este contexto, se comienza a diseñar el reglamento para la Ley de Consulta Previa. En el diseño de este nuevo instrumento, estuvieron involucradas una serie de organizaciones indígenas, así como entidades estatales y actores de la sociedad civil. Luego de un trabajo de más de seis meses, se promulga el Reglamento de la Ley de Consulta Previa⁴² en el diario oficial El Peruano.

La entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Consulta Previa significó avances institucionales en torno a la participación indígena. Se destaca que de darse un acuerdo luego del proceso de consulta, este tendrá un carácter de obligatorio cumplimiento entre las partes; asimismo, si no se llegase a un acuerdo, la entidad encargada de llevar a cabo la consulta

⁴¹ Emitido mediante el Decreto 023-211-EM, el jueves 12 de mayo de 2011.

⁴² Mediante el Decreto 001-2012-MC, el 2 de abril de 2012.

puede emitir la decisión consultada, siempre tomando las medidas necesarias para precautelar los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Aranda, 2012). Pese a esta regulación que sostiene el cumplimiento obligatorio en el caso de darse un acuerdo, entre los pueblos indígenas comienzan a surgir cuestionamientos sobre que los acuerdos no sean vinculantes y que ello no se especifique en el Reglamento (El Comercio, 2012⁴³)

⁴³ “Indígenas cuestionaron reglamento de la Ley de Consulta Previa”.
<http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/indigenas-cuestionaron-reglamento-ley-consulta-previa-noticia-1397244>

Capítulo 3

Un mecanismo causal del fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos

1. Operacionalización del mecanismo causal

Según se definió empíricamente en el capítulo anterior, el resultado de la política en esta investigación es el fortalecimiento efectivo del control social en el sector hidrocarburos. Dicho lo anterior, el objetivo es rastrear el detonante que desencadenó toda la fuerza causal que determinó el resultado señalado. Así, toda relación causal donde Y es el resultado de la política, tiene un detonante X, el cual explicaría la relación causal existente. Por ello, desde el detonante del mecanismo causal, es donde se origina toda esa fuerza causal que se transmite a través de una serie de entidades que deviene en un resultado de la política, tal como se muestra en la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Operacionalización del mecanismo causal que explica el fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos

Teorización	Gobierno adopta nuevos objetivos de política en el área de política (D)	Reforma institucional (A)	Actores promueven institucionalización de la participación indígena (B)	Nuevo diseño de política favorece el control social (C)	Fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos (R)
Operacionalización	Gobierno asume objetivos a nivel normativo, estratégico y operativo (D)	Implementación requiere nuevos instrumentos que reafirmen los objetivos de política (A)	Actores no estatales demandan nueva política pública (B)	Nuevos objetivos de política requieren nuevos instrumentos de política (C)	Aumento de los procesos de consulta previa en el área de política (R)

Fuente: Datos obtenidos de la investigación.

1.1. Detonante

En ese sentido, para el mecanismo causal del fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos con origen en la adopción de nuevos objetivos de política planteado para el caso del derecho a la consulta previa como mecanismo de participación indígena, se plantea que el detonante teórico “gobierno adopta nuevos objetivos de política en el área de política”. La operacionalización del detonante se plantea como que “el gobierno asume objetivos a nivel normativo, estratégico y operativo” (T).

La adopción de un gobierno por nuevos objetivos en un área de política responde a los esfuerzos del mismo por llevar a cabo un determinado fin o propósito. En el proceso de toma de decisiones por llevar a cabo ciertas acciones, los objetivos tienen que tener coherencia con los medios establecidos para alterar la política, en distintos niveles en el cual se articula una

política pública. La adopción de nuevos objetivos debe implementarse a todo nivel para lograr un determinado propósito que es perseguido por el gobierno para cambiar el rumbo de la política.

Por ello, estos cambios deben darse a nivel normativo a partir de los medios existentes en cada uno de ellos, pudiendo observar así que estos objetivos sean asumidos a nivel normativo, estratégico y operativo. Así, los objetivos de política serían un poderoso detonante causal de la cual surgiría toda una fuerza causal desde la cual se articularían una serie de entidades que explicarían el resultado del fortalecimiento del accountability social.

1.2. Parte 1

El gobierno al haber asumido nuevos objetivos de política desencadenaría suficiente fuerza causal para iniciar un proceso de fortalecimiento del control social. Este inicio de un proceso de aprendizaje institucional se daría en torno a las nociones precarias sobre el derecho a la consulta previa como mecanismo de participación en el sector hidrocarburos. Así, estos nuevos objetivos adoptados se internalizarían en el área de política, produciendo una reforma institucional en el área de política. Así, la primera entidad del mecanismo causal se ha operacionalizado como “la implementación requiere nuevos instrumentos que reafirmen los objetivos de política” (A)

La reforma institucional es entendida como una serie de cambios que se dan en el área de política en torno a los objetivos de política planteados por el gobierno. Por ello, para esa reforma en el área de política, implica el diseño de una serie de dispositivos legales los cuales mantengan una coherencia con los nuevos objetivos para la política pública. Asimismo, en estos nuevos instrumentos de política se materializa empíricamente el rumbo que tomará la política en el corto y mediano plazo, así como con el nuevo marco legal que se diseña, el gobierno podrá obtener mayores y mejores resultados con todo el proceso de institucionalización que se da en el área de política.

1.3. Parte 2

Para esta parte del mecanismo causal, la fuerza causal que partió del detonante ha transmitido la fuerza causal necesaria para poner en manifiesto que “los actores promueven institucionalización de la participación indígena”. Haciendo referencia al caso de estudio en

esta investigación, esta entidad se operacionaliza como “actores no estatales demandan una nueva política pública”.

Si bien durante la reforma institucional en el área de política se diseñaron nuevos instrumentos en los cuales se daban nociones con respecto a la participación indígena, el cambio en la institucionalidad del sector no era suficiente sin una política sectorial encargada de institucionalizar la participación indígena. Por ello, si bien las ideas en las instituciones en torno a la participación indígena, también la incidencia de los actores es un factor importante lo cual permite posicionar sus ideas en lo que respecta a un problema de política.

Dicho lo anterior, las demandas de los actores no estatales por una política, también significa una oportunidad con la cual establecer en la agenda sus ideas en torno a la participación indígena y, específicamente, sobre el derecho a la consulta previa. Ante ello, el proceso de fortalecimiento no se limita a las ideas que surgen desde las agencias sectoriales con respecto a la participación indígena, sino también desde los actores fuera de la institucionalidad de la política de hidrocarburos.

1.4. Parte tres

Para esta parte del mecanismo causal, se denominó como “nuevo diseño de política favorece el control social”, el cual se ha operacionalizado como “nuevos objetivos de política requieren nuevos instrumentos de política”.

Con el establecimiento de nuevas agendas y el objetivo de los actores por institucionalizar la consulta previa, esto deviene en un proceso en el cual la interacción entre actores no estatales y agencias gubernamentales va a devenir en el diseño de una nueva política pública. A la luz del contexto, en una coyuntura en la cual existen divergencias entre actores e instituciones en torno a hacer efectiva la consulta previa, trae consigo un escenario en el cual se van a contraponer en la esfera pública las ideas en torno a profundizar el modelo extractivo. Esto, trae consigo una coyuntura la cual va a favorecer el establecimiento de la participación indígena como un tema transcendental en la agenda pública.

En ese sentido, el posicionamiento de nuevos objetivos en la agenda pública con respecto a la participación indígena necesita de toda una instrumentación de nuevos dispositivos legales que respondan al objetivo estatal por precautelar los derechos de los pueblos indígenas a

través del diseño de una nueva política pública. Así, a raíz de un problema aislado al sector hidrocarburos y la interacción entre actores no estatales e instituciones gubernamentales, va a permitir el diseño de nuevos instrumentos, siendo uno de los aspectos la institucionalización del derecho a la consulta previa como un mecanismo de control social en el sector hidrocarburos.

1.5. Resultado de política

Esta parte del mecanismo causal se define como “fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos”. Es así como, su operacionalización como “el aumento de procesos de consulta previa en el área de política”,

Precisamente, en torno al estudio de caso, el aumento de los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos es producto del diseño de la nueva política pública indígena en el cual se han establecido instrumentos que legitiman los mecanismos de participación indígena. Así, con todo el poder causal que parte del detonante y se trasmite a través de las entidades en el mecanismo causal, el fin es resaltar que efectivamente todo el aprendizaje institucional producto de las interacciones entre actores e instituciones, deviene en un fortalecimiento del control social en un área de política en concreto como el sector hidrocarburos.

2. Definiendo las hipótesis para el mecanismo causal

La construcción del mecanismo causal responde a la lógica del análisis bayesiano, parte esencial del razonamiento inferencial del process tracing. Así, se determina la existencia de una relación causal en el rastreo del proceso que se realiza en base a las observaciones empíricas identificadas, que comprueben la existencia de cada entidad del mecanismo causal propuesto. Por tanto, para cada entidad del mecanismo, se plantea una hipótesis y una hipótesis alternativa, permitiendo cubrir el mayor número de hipótesis posibles y comprobar la existencia de cada parte del mecanismo (Bennett, 2015; Fairfield and Charman, 2016). En la Tabla 3.2, se especifica cada una de las hipótesis propuestas para cada parte del mecanismo causal.

Tabla 3.2. Hipótesis propuestas para cada una de las partes del mecanismo causal

	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
Hipótesis	Liberalización del área de política se define en términos normativos, estratégicos y operativos (H_D)	Instrumentos que regulan el sector hidrocarburos incorporan mecanismos de participación indígena (H_A)	Actores no estatales posicionan la participación indígena en la agenda pública (H_B)	Actores estatales y no estatales diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa en el área de política (H_C)	Gobierno institucionaliza la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política (H_R)
Hipótesis alternativa	Liberalización del área de política no se define en términos normativos, estratégicos y operativos ($\neg H_D$)	Instrumentos que regulan el sector hidrocarburos no incorporan mecanismos de participación indígena ($\neg H_A$)	Actores no estatales no posicionan la participación indígena en la agenda pública ($\neg H_B$)	Actores estatales y no estatales no diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa libre e informada ($\neg H_C$)	Gobierno institucionaliza la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política ($\neg H_R$)

Fuente: Datos obtenidos de la investigación.

Primero, el detonante que genera el fortalecimiento del accountability social es que el gobierno adopta nuevos objetivos de política en el área de política (D), el cual es definido como que el gobierno asume objetivos a nivel normativo, estratégico y operativo en el sector hidrocarburos. Para ello, la hipótesis H_T es que la liberalización del área de política se define en términos normativos, estratégicos y operativos. La hipótesis alternativa $\neg H_T$ sería que la liberalización del área de política no se define en término normativos, estratégicos y operativos.

Esto genera una reforma institucional (A) en la que la implementación requiere de nuevos instrumentos que reafirmen los objetivos de política. La hipótesis H_A es que los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos incorporan mecanismos de participación indígena. La hipótesis alternativa $\neg H_A$ sería que los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos no incorporan mecanismos de participación indígena.

La reforma institucional provoca que actores promuevan la institucionalización de la participación indígena (B), donde los actores no estatales demandan una nueva organización sectorial encargada de la política. La hipótesis H_B es que los actores no estatales posicionan la participación indígena en la agenda pública. La hipótesis alternativa $\neg H_B$ es que los actores no estatales no posicionan la participación indígena en la agenda pública.

Esto produce que el nuevo diseño de política favorece el control social (C) donde los nuevos objetivos de política requieren nuevos instrumentos de política. La hipótesis H_C es que los actores estatales y no estatales diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan el derecho a la consulta previa en la normativa estatal. La hipótesis alternativa $\neg H_C$ es que los actores estatales y no estatales no diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan el derecho a la consulta previa en la normativa estatal.

Finalmente, el resultado de este proceso es el fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos (R) con el aumento de los procesos de consulta previa en el área de política. La hipótesis H_O es que el gobierno incorpora la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política. La hipótesis alternativa $\neg H_O$ es que el gobierno no incorpora la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política.

3. Diseño de tests empíricos

En consonancia con el mecanismo causal teórico propuesto para la cual se ha establecido una hipótesis e hipótesis alternativa para cada una de las partes, se han diseñado una serie de tests empíricos con el objetivo de encontrar certeza sobre si los eventos específicos realmente ocurren, realizando un diagnóstico en base a las evidencias. Para ello, en la Tabla 3.3, se describen las observaciones empíricas correspondiente a cada parte del mecanismo causal.

Tabla 3.3. Tests empíricos para el mecanismo causal

	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
Observaciones empíricas	Objetivos normativos: Liberalización del sector hidrocarburos es asumida en el texto constitucional (P _{D1})	Nodalidad: Información oficial destaca incorporación de mecanismos de participación indígena en los proyectos extractivos (P _{A1})	Nodalidad: Información publicada por el gobierno resalta incidencia de organizaciones indígenas en la institucionalización de la participación indígena (P _{B1})	Nodalidad: Debates parlamentarios destacan la incidencia de organizaciones indígenas en la formulación de nuevos instrumentos (P _{C1})	1er nivel: Instrumentos que regulan la consulta previa se incorporan al sector hidrocarburos (P _{R1})
	Objetivos estratégicos: Liberalización es asumida por los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos (P _{D2})	Autoridad: Nueva regulación (leyes y reglamentos) incorporan mecanismos de participación indígena (P _{A2})	Autoridad: Regulación estatal incorpora demandas de los actores no estatales por mayor institucionalización de la participación indígena (P _{B2})	Autoridad: Se institucionaliza la consulta previa en la normativa estatal y sectorial con nuevos instrumentos (P _{C2})	2do nivel: Aumento de procesos de consulta con acuerdo entre las partes en el sector hidrocarburos (P _{R2})
	Objetivos operativos: Liberalización es asumida por las agencias sectoriales del sector hidrocarburos (P _{D3})	Tesoro: Dispositivos legales en el sector destinan presupuesto para implementar los mecanismos de participación indígena (P _{A3})	Tesoro: Gobierno destina asignaciones presupuestarias para institucionalizar las agencias estatales encargadas de la política (P _{B3})	Tesoro: Nuevos instrumentos precisan un presupuesto destinado a la implementación de los procesos de consulta previa (P _{C3})	3er nivel: Organizaciones indígenas acceden a información y participan durante los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos (P _{R3})
		Organización: Agencias del sector hidrocarburos lideran los mecanismos de participación indígena (P _{A4})	Organización: Organizaciones indígenas participan en las agencias estatales encargadas de la política (P _{B4})	Organización: Nuevas agencias sectoriales encargadas de los procesos de consulta previa se precisan en los nuevos instrumentos (P _{C4})	

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz (2016, 2017)

Para el detonante, si la liberalización del área de política se definió en términos normativos, estratégicos y operativos, esperamos encontrar evidencia de este objetivo gubernamental en los tres niveles de gobernanza. Los objetivos de la liberalización del sector hidrocarburos es asumida en el marco legal más alto del nivel normativo (P_{D1}), en el nivel operativo, en los dispositivos legales que regulan el área de política (P_{D2}), así como a nivel operativo, por las agencias sectoriales encargadas de la política (P_{D3})

Para la Entidad 1, si los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos incorporan mecanismos de participación indígena, esperamos encontrar evidencia en los cuatro tipos de instrumentos utilizados para implementar la política. Información emitida por el gobierno que destaca la incorporación de mecanismos de participación en los proyectos extractivos (P_{A1}), que los nuevos dispositivos legales en el sector incorporen los mecanismos de participación indígena (P_{A2}), dispositivos legales en el sector destinan presupuesto para implementar los mecanismos de participación indígenas (P_{A3}) y que las agencias del sector hidrocarburos son las encargadas de liderar los mecanismos de participación indígena (P_{A4}).

Para la Entidad 2, si los actores no estatales posicionan la participación indígena en la agenda pública, esperamos encontrar evidencia en el mix de instrumentos de la política. Información estatal resalta la incidencia de las organizaciones indígenas en la institucionalización de la participación indígena (P_{B1}), que la regulación estatal incorpore demandas de los actores no estatales por mayor institucionalización de la participación indígena (P_{B2}), asignaciones presupuestarias son destinadas por el gobierno para institucionalizar las agencias estatales encargadas de la política (P_{B3}), así como que la organización mediante que las organizaciones indígena participan en las agencias estatales encargadas de la política (P_{B4}).

Para la entidad 3, si los actores estatales y no estatales diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa en el área de política, esperamos encontrar evidencia de la nueva política pública en el mix de instrumentos. Información mediante debates parlamentarios que destacan la incidencia de organizaciones indígenas en la formulación de los nuevos instrumentos (P_{C1}), autoridad a través de la institucionalización de la consulta previa en la normativa estatal y sectorial con nuevos instrumentos (P_{C2}), tesoro por medio de que los nuevos dispositivos legales destinan presupuesto para la implementación de los procesos de consulta previa (P_{C3}), y organización mediante que las nuevas agencias sectoriales encargadas de los procesos de consulta previa se precisan en los instrumentos que definen la política (P_{C4}).

Por consiguiente, para el resultado de la política, si el gobierno institucionaliza la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política, esperamos encontrar evidencia en torno a tres aspectos importantes que caracterizan una política: la adopción de los instrumentos de política, la efectividad de la política y el rol de los actores en la misma. Con respecto a lo primero, los instrumentos que regulan la consulta previa se incorporan al

sector hidrocarburos (Pr1), en segundo lugar, el aumento de procesos de consulta previa con acuerdo entre las partes en el área de política (Pr2) y, finalmente, que las organizaciones indígenas acceden a información y participan durante los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos (Pr3).

4. Probabilidades y confianza previa para los tests empíricos

La formalización bayesiana, basada en la fórmula del teorema de Bayes, contribuye a valorar el nivel de confianza con respecto a la validez de las hipótesis propuestas para cada entidad del mecanismo causal. Para esta etapa de la investigación, se estructuró la formalización bayesiana en base al apéndice metodológico propuesto para analizar otros casos de estudios, abordados desde el marco analítico del diseño de políticas y la formalización bayesiana en base a evidencias empíricas (Fontaine, Narváez y Fuentes, 2017; Fontaine, Calderón, Sandoval y Granda, 2017; Fontaine, Narváez y Paz, 2017)

Con el diseño de los test empíricos, se podrá obtener información sobre el grado de conformidad y disconformidad en base al grado de certeza y unicidad, en base a las evidencias que se han señalado para cada test. Por ello, cada test en base a la evidencia disponible en los instrumentos se calculará, en primer lugar, con respecto al grado de certeza y la probabilidad que existe de encontrar evidencia si la teoría planteada para cada entidad es verdadera:

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

Por otro lado, con respecto al grado de unicidad, la lógica es comprobar la probabilidad de encontrar la misma evidencia si la teoría propuesta es falsa, por lo que el cálculo se realiza con la siguiente fórmula:

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

Teniendo en cuenta que para cada entidad se plantea dos hipótesis, aplicaremos el principio de indiferencia, para el cual asignamos el 50% para cada una de las partes $p(h)$: 0,5, con los cuál la hipótesis y la hipótesis alternativa tienen las mismas posibilidades bajo la estimación

conservadora que se propone (Fontaine, Narváez y Paz, 2017). Así, con el objetivo de confirmar o eliminar posibles hipótesis y en base a las evidencias que proporcionan los instrumentos de política, se aplicará una “prueba de aro” para cada una de las observaciones empíricas, ya que permite inferir la existencia de un enlace causal, donde el objetivo de este test es que una pieza de evidencia esté presente, permitiendo validar la hipótesis y, por tanto, explorar por que un caso experimenta una causa en particular (Collier, 2011; Mahoney, 2012). Esto, se especifica en la tabla 3.4, según la cual se establecen los valores para test correspondiente a cada parte del mecanismo causal.

Tabla 3.4. Valores de confianza asignados para cada test empírico

	Tipo de Test	$p(h)$	$p(e h)$	$p(e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$
Nivel: Normativo	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Nivel: Estratégico	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Nivel: Operativo	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Nodalidad	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Organización	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Autoridad	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Tesoro	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Instrumentos se incorporan al área de política	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Procesos de consulta previa con acuerdos entre los actores	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33
Organizaciones indígenas participan en los procesos de consulta previa	Hoop	0.5	0.8	0.4	0.57	0.33

Fuente: Elaborado en base a Fontaine, Narváez y Paz (2017)

5. Formalización bayesiana para el mecanismo causal

Ahora veamos los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la formalización bayesiana para cada test empírico (ver Anexo 1), a la luz de la evidencia disponible en torno a los instrumentos de política (ver Anexo 2).

5.1. Adopción de nuevos objetivos de política

Para el detonante del mecanismo causal, se planteó la hipótesis que la liberalización del área de política (sector hidrocarburos) se definió en términos normativos, estratégicos y operativos (H_D), lo cual se sustenta en las predicciones planteadas en P_{D1} , P_{D2} y P_{D3} . Habiendo realizado el test prueba de aro para cada una de las observaciones empíricas, se confirma con un alto grado de certeza la hipótesis planteada para el detonante del mecanismo causal propuesto en esta investigación [$p(h/e) = 0.89$].

La liberalización del sector hidrocarburos es asumida en la Constitución Política (P_{D1}).

La elección de Alberto Fujimori a inicio de los 90's, representó un cambio sustancial con respecto al rol del Estado en los sectores estratégicos, luego de dos décadas de resultados negativos producto de las políticas estatistas. Una de las primeras medidas que asumió el gobierno de turno, fue dar prioridad a la solución de los problemas derivados de la estatización del sector hidrocarburos. El gran aparato burocrático de la empresa estatal PETROPERU, así como los fracasos por encontrar nuevos yacimientos en la Amazonía, generaron críticas frente al rol intervencionista del Estado en un sector clave del aparato económico peruano. La oportunidad de los tomares de decisiones por cambiar las reglas de juego en el sector hidrocarburos, se dio en la redacción del texto constitucional a partir del establecimiento de la Asamblea Constituyente.

La política de estabilización económica y los ajustes estructurales estuvieron orientados a impulsar las reformas de mercado en los sectores estratégicos, modernizando sus estructuras e incentivando la incidencia de actores internacionales (empresas transnacionales y organismos internacionales) en la gobernanza del sector hidrocarburos. Así, en la Constitución Política de 1993, se van a materializar gran parte de los objetivos de liberalización del área de política, con lo cual se reafirma el proceso gradual de desregulación del rol del Estado en la economía, así como la modernización de las empresas públicas, a través de una agresiva política de privatizaciones.

En la Constitución Política de 1993, la liberalización económica es asumida cuando se establece una supremacía de la iniciativa privada, bajo una economía social de mercado (art. 58), así como se establece la subsidiariedad del Estado, reduciendo notablemente el rol empresarial del Estado y restringiendo su intervención en asuntos económicos, en situaciones de alto interés nacional (art. 60), con lo que se reformularían gran parte de las políticas

públicas en sectores estratégicos del estado peruano. La apertura económica también significó nuevos parámetros para la libre competencia (art. 61), así como un trato equitativo en lo jurídico, tanto para las inversiones nacionales y extranjeras (art. 63).

Si bien los nuevos objetivos que reafirman la liberalización en materia económica de las áreas estratégicas del Estado, también se definirían nuevos objetivos a nivel estratégico con respecto a la propiedad de los recursos naturales. Entre ellos, se establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, así como que el Estado tiene potestad para decidir sobre su aprovechamiento, resaltando que existirán condiciones para su otorgamiento a particulares para la explotación, otorgando una concesión para la misma (art. 66). Del mismo, se establece el objetivo estatal de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía (Art. 69), reafirmando el interés del Estado por seguir promoviendo proyectos extractivos en la Amazonía, ahora bajo estándares internacionales y respondiendo a los lineamientos de las nuevas políticas ambiental, que también estuvieron muy ligadas a este proceso de liberalización del sector hidrocarburos.

La liberalización económica es asumida por los nuevos instrumentos que regulan el sector hidrocarburos (P_D2). Hasta finales de los 90's, las políticas proteccionistas del Estado peruano habían afectado el desarrollo de los sectores estratégicos, entre ellos, el sector hidrocarburos. En la agenda del gobierno de Fujimori, estuvo como primer paso recuperar la competitividad del sector y reducir el rol del Estado a un nivel mínimo. La idea de la promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas administradas por el Estado se declaró como interés nacional, por lo que se hizo necesario diseñar todo un nuevo marco normativo en la cual se establecieran los lineamientos de la libre competencia, apertura económica y transparencia en la gestión, que se habían ya asumido en la Constitución Política de 1993.

En el sector hidrocarburos, se diseñaron una serie de instrumentos que establecieron los nuevos objetivos a la cual respondería esta área de política. La promulgación del Decreto Legislativo 674, tuvo como objetivo primordial el promover la inversión privada en áreas hasta entonces administradas por el Estado (art. 1). Para esta labor, se establece una agencia estatal que llevaría a cabo esta labor, con autonomía para la toma de decisiones y que rendirían cuentas directamente con el presidente (art. 4). La Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), creada el 27 de noviembre de 1991, ejerció esas funciones y llevó

a cabo toda una reorganización de las empresas que se encontraban bajo la administración directa del Estado.

Una primera evidencia es lo estipulado en el Decreto Legislativo 655, devino todo un proceso de desregulación de áreas estratégicas del Estado, entre las cuales la de mayor interés fue diseñar toda una nueva legislación para la política pública de hidrocarburos (Wisse, 2014). El objetivo principal de dicho dispositivo fue acabar con el monopolio de PETROPERU en el sector hidrocarburos, ya que la administración y la ejecución de políticas, dependían totalmente de esta institución. Así, las nuevas medidas que se llevaron a cabo en la política de hidrocarburos pondrían en debate la necesidad de un nuevo marco regulatorio de las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, que responda a los objetivos económicos asumidos en el texto constitucional de 1993.

El diseño de la Ley de Hidrocarburos de 1993 se constituyó como el marco legal para promover el desarrollo de la política de hidrocarburos. En este dispositivo se rastreó evidencia de que el fin fue promover la libre competencia en las actividades de hidrocarburos (art. 2), así como un proceso de modernización paulatina en las entidades rectoras de la política. Habiendo reducido notablemente las funciones de PETROPERU en la gobernanza del sector, la ley de hidrocarburos estableció un cambio sustancial donde la liberalización del sector hidrocarburífero implicó la creación de una nueva institución encargada de promover la inversión privada en las actividades petroleras.

PERUPETRO se estableció como la Empresa Estatal de Derecho Privado del Sector Energía y Minas (art. 6), constituido como una sociedad anónima, en la cual el Estado transfería a esta institución los derechos para la celebración de contratos de exploración y explotación. Esta medida significó un proceso de modernización en la gestión del sector, con un nuevo marco normativo que asumió los objetivos de la liberalización, incidencia de la inversión privada, así como la transparencia en la gestión del sector. El Estado peruano tenía en claro que el diseño de nuevos instrumentos, así como la modernización del sector, devendría en la recuperación de la competitividad a nivel internacional, para lo cual las empresas transnacionales tendrían mayor respaldo jurídico para poder invertir en proyectos de exploración y explotación.

Liberalización es asumida por las nuevas agencias sectoriales del sector hidrocarburos (Pb3). Si bien la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 1993, estipula la creación de

PERUPETRO como nueva empresa estatal de derecho privado encargada de las actividades de hidrocarburos, existiría evidencia en la Ley 26225, la cual estipula las funciones y organización de PERUPETRO. El objetivo de liberalizar el sector significó la reducción de la función estatal en las actividades de hidrocarburos, para lo cual PERUPETRO sustituiría en sus funciones a PETROPERU, ahora sujeto al derecho privado, la fiscalización de la Contraloría General de la República y sujeto a la rectoría del Ministerio de Energía y Minas.

Los objetivos en el sector hidrocarburos era asegurar los principios de la libre competencia, la participación del sector privado, así como promover la inversión extranjera en las actividades vinculadas a la explotación y exploración de hidrocarburos. PERUPETRO, al convertirse en la única agencia encargada de promover la inversión en el sector, asumió objetivos del libre mercado y funciones exclusiva de negociar contratos en calidad de representante del Estado peruano (art. 3). Esta agencia sectorial, a diferencia de su antecesora (PETROPERU), va a gozar de autonomía económica, financiera y administrativa, en la cual, según el artículo 4, “será en arreglo a los objetivos, políticas y estrategias que apruebe el Ministerio de Energía y Minas”.

Esta entidad se rigió bajo las normas del Derecho Internacional y de la institucionalidad de la industria hidrocarburífera. Estas nuevas disposiciones respondían al objetivo concreto de promover la inversión en el sector privado, liberalizar el sector e incorporar a las empresas transnacionales a la gobernanza del área de política, bajo estándares que respondieran a la competitividad del comercio internacional. Así, al asumir PERUPETRO nuevos objetivos acordes a la liberalización, la institucionalidad de esta agencia sectorial se diseñó para que se reduzca de forma gradual el rol del Estado en el sector, así como que siguiera los objetivos planteados en la Constitución Política de 1993 y la Ley de Hidrocarburos, reafirmando la idea de que la liberalización se estableció en los distintos niveles de gobernanza en la política de hidrocarburos.

5.2. Reforma institucional en el área de política

Con respecto a la primera entidad del mecanismo causal, se propuso la hipótesis de que los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos incorporaron mecanismos de participación indígena (H_A). Para esta parte del mecanismo, que consta de 4 tipos de observaciones empíricas, se aplicó el test prueba de aro, lo cual confirma la validez de la hipótesis planteada para la entidad A del mecanismo causal [$p(h/e) = 0.73$]

Información oficial destaca la incorporación de mecanismos de participación indígena en los proyectos extractivos (PA1). Si realmente se incorporaron mecanismos de participación, esperaríamos que alguna agencia sectorial que tenga como función precautelar los derechos de los pueblos indígenas, publique información sobre la participación indígena en los proyectos extractivos. La evidencia encontrada brinda información con respecto a los mecanismos que se incorporaron en el sector hidrocarburos, a partir de la publicación de un informe por parte de un órgano constitucional autónomo, encargado de precautelar los derechos constitucionales y fundamentales de las personas: la Defensoría del Pueblo.

Desde la Adjuntía para los Derechos Humanos, en 1999, se emite un documento de trabajo en la cual destacan una serie de lineamientos para la consulta y participación de los pueblos indígenas amazónicas del Perú en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Esto, ante la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT desde 1995, en la cual el Estado peruano reconoce “el derecho de los mismos a participar en el manejo, administración y uso de los recursos ubicados en sus tierras, y el de ser consultados cuando el Estado conserve la propiedad de dichos recursos naturales” (Defensoría del Pueblo 1999, 11-12).

Precisamente, en este informe se determina que los derechos de participación de los pueblos indígenas en las actividades vinculadas a hidrocarburos hasta 1999, se encuentran sujetos a consultas en lo que respecta a los estudios ambientales previos a la adjudicación de proyectos extractivos a empresas transnacionales. Por ello, se resalta la existencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y las audiencias públicas como mecanismos de participación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, si bien la Defensoría precisa la poca efectividad de los mecanismos para precautelar los derechos indígenas, el Ministerio de Energía y Minas, ente rector de la política, logró durante esos años adoptar las audiencias públicas como requisito de los Estudios de Impacto Ambiental, pieza clave para la aprobación de un contrato petrolero.

La otra evidencia hallada confirma lo sustentado por el informe de 1999 de la Defensoría del Pueblo, desde la información proporcionada por una agencia sectorial del MINEM. La Dirección General de Asuntos Ambientales y Energético (DGAAE), entidad encargada de velar por el cumplimiento efectivo de estos mecanismos de participación indígena desde

Ministerio de Energía y Minas, proporciona información acerca del número de experiencias con respecto al cumplimiento de los mecanismos de participación indígena. En una audiencia pública ante la CIDH, un funcionario de la agencia sectorial revela que entre el 2004 y 2009, se llevaron a cabo 241 audiencias públicas y 1,026 talleres informativos en lo que respecta a proyectos hidrocarburíferos.

Si bien no se precisan la cantidad de experiencias realizadas desde 1993, los mecanismos existen como parte de la política de hidrocarburos, lo cual reafirma el compromiso de la agencia sectorial por hacer efectivo su cumplimiento, pero exclusivamente a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Esto, dista de hacer efectivo el cumplimiento del derecho a la consulta previa libre e informada, pero las audiencias públicas y talleres informativos puede ser catalogadas como nociones tempranas desarrolladas por los funcionarios del MINEM, particularmente, desde la DGAAE.

Nueva regulación sectorial (leyes y reglamentos) incorporan mecanismos de participación indígena (PA2). En lo que respecta a los instrumentos de autoridad, esperaríamos encontrar evidencia que en los dispositivos legales que se promulgaron en el sector hidrocarburos en los 90's, se incorporan mecanismos de participación indígena. Con los objetivos de la liberalización asumidos por el sector hidrocarburos para promover la inversión extranjera, las directrices en el área de política se constituyeron no solo en base a promover la inversión privada, sino también a lineamientos ambientales y toda una serie de instrumentos legales que fueron diseñados respondiendo a criterios como la responsabilidad ambiental en las áreas estratégicas del Estado. Del mismo modo, esto se desarrolla en un contexto en el cual desde el Estado se promueven instrumentos para regular el ejercicio del derecho a la participación y el control ciudadano, establecido en el marco de la Ley 26300.

Una primera evidencia es el Decreto Legislativo 613 que creó el Código del Medio Ambiente en 1990, estableciendo todo un cuerpo normativo respecto a la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. Si bien esta legislación respondía al interés del Estado por promover la inversión nacional y extranjera bajo estándares ambientales, también incorporó mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos de la gestión ambiental: los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), entre los cuales se encontrará el de la participación ciudadana.

Estos objetivos de la responsabilidad ambiental también fueron incorporados al Ministerio de Energía y Minas. El Ministerio como autoridad ambiental de su sector, diseñó el Reglamento de Protección Ambiental de Hidrocarburos, en el cual se estipula el acceso a la información, así como mecanismos para recibir opiniones con respecto a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). En base a los lineamientos de este Reglamento, el inicio del desarrollo normativo con respecto a las nociones sobre hacer efectiva la participación indígena desde el Ministerio de Energía y Minas, se da con la publicación de la Resolución Ministerial 355 – 96 – EM/SG, el cual establece el “Reglamento de participación ciudadana mediante el Proceso de Audiencias Públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental”.

Esta nueva reglamentación si bien tiene condiciones limitadas para el cumplimiento efectivo de la participación indígena y su objetivo era dar mayor viabilidad a los proyectos extractivos (Alva, 2011), se establece el mecanismo de las audiencias públicas en los EIA, que es convocado por el MINEM, mediante un proceso de convocatoria pública en el Diario El Peruano, con 12 días de anticipación. Los procedimientos giraron en torno a establecer una ronda de preguntas, presentación de propuestas y el respectivo levantamiento de actas, siendo limitada la etapa de procesamiento de los aportes obtenidos de las audiencias públicas (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 1996).

En un interés desde el MEM por precisar de mejor forma la participación ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental, se promulga en 1999 el “Reglamento de Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los Estudios Ambientales presentados al MEM”. En este instrumento se establece la participación ciudadana como parte del procedimiento del EIA (art. 1), con la novedad que las audiencias públicas como mecanismos de participación indígena, ahora se realizaría en una localidad cercana al lugar en que se desarrollaría el proyecto extractivo (art. 2). Si bien se mantuvieron las audiencias públicas como mecanismos de participación, el resultado de los mismos aún era limitado en el procesamiento de los resultados obtenidos del mismo, quedando la publicación de los informes a discrecionalidad de la agencia sectorial del MINEM y de la empresa que solicitó el EIA.

Es necesario recalcar que las nociones sobre la participación indígena, específicamente en lo que respecta al derecho a la consulta previa, son tratados en ambos reglamentos emitidos por el MINEM, como un tipo de participación ciudadana. De ahí que se sostiene que los

funcionarios de la DGAAE tienen ideas difusas sobre hacer efectivo el cumplimiento de los lineamientos del Convenio 169. No obstante, los mecanismos de participación existen (audiencias públicas y talleres informativos) y están regulados en los dispositivos legales del área de política, lo cual reafirma la iniciativa estatal por cumplir con el derecho a la participación como un derecho fundamental de la persona.

Dispositivos legales en el sector destinan presupuesto para implementar los mecanismos de participación indígena (PA3). En base a la evidencia recolectada en entrevistas a actores con conocimientos sobre la política del sector, esperamos encontrar en los instrumentos que regulan el sector, la existencia de presupuestos para implementar los mecanismos de participación indígena, sobre todo con respecto a las audiencias públicas y talleres informativos.

El marco institucional establecido en este proceso de modernización del sector hidrocarburos no hace precisión a la procedencia del presupuesto destinado para los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), así como para los mecanismos de participación como las audiencias públicas. La entidad encargada de llevar a cabo las audiencias públicas era la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), agencia sectorial cuyas partidas presupuestales dependían directamente de los presupuestos anuales que el Ministerio de Energía y Minas asignaba a cada una de sus Direcciones sectoriales.

La información oficial no estipula los presupuestos asignados; pese a ello, la política existe y se lleva a cabo bajo la rectoría de la DGAAE. Esto es reafirmado en las entrevistas realizadas, en las cuales no hay un conocimiento preciso sobre el fondo destinado para ejecutar las audiencias públicas para los EIA. Sin embargo, si bien la DGAAE lideraba la implementación de los mecanismos, también PERUPETRO estuvo involucrado, por lo que desde esta entidad si existió un presupuesto destinado desde la Dirección de Protección Ambiental y Relaciones Comunitaria. De acuerdo con una de las entrevistas, se puede cotejar que, siendo PERUPETRO una empresa estatal de derecho privado, existe la certeza de la existencia de un presupuesto, pero este quedó a discrecionalidad de la empresa, sin descartar la idea que ejecutar las audiencias públicas necesarias para la aprobación de los EIA, las empresas transnacionales interesadas en hacer viables sus propuestas, hayan otorgado financiamiento para los mismos.

Agencias sectoriales lideran los mecanismos de participación indígena (PA4). Para esta predicción empírica, se espera encontrar en las evidencias recolectadas rastros donde las agencias sectoriales del sector lideran los mecanismos de participación indígena. La confirmación de esta evidencia confirmaría la certeza de la inferencia propuesta en torno a los instrumentos de organización en la política de hidrocarburos.

Como parte del Viceministerio de Energía, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), tiene asignada las competencias en el sub-sector hidrocarburos, con una serie de facultades que abarca la normativa ambiental en torno a objetivos del desarrollo sostenible en las actividades energéticas (art. 90). Asimismo, una de sus funciones está relacionada directamente con los estudios ambientales, ya que tiene la potestad de calificar y autorizar a instituciones públicas o privadas, para la ejecución de los mismos (art. 90, inciso c). Esta función es ejecutada directamente por la Dirección de Gestión Ambiental, órgano que es parte de la DGAAE, en la cual una de sus atribuciones principales es su participación directa como entidad encargada de implementar las audiencias públicas y talleres de difusión (art. 96, inciso g).

La subordinación institucional de la institucionalidad indígena durante los 90's (Instituto Indigenista Peruano y, posteriormente, la SETAI), no contaban con un órgano técnico con la capacidad de liderar los mecanismos de participación indígena que se llevaban a cabo en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), por lo que la responsabilidad recaía en las agencias sectoriales del Ministerio de Energía y Minas. Es así como, desde la Dirección General de Hidrocarburos en coordinación intersectorial con el Instituto Indigenista Peruano, hubo coordinaciones informales en la cual se limitaba al envío de mapas y que la entidad actúe como facilitador del diálogo entre las empresas petroleras y las comunidades indígenas (SPDA, 1996).

5.3. Actores no estatales promueven institucionalización de la participación indígena

Para la segunda entidad del mecanismo causal, se propuso la hipótesis de que los actores no estatales posicionaron la participación indígena en la agenda pública (HB). Así, para esta parte del mecanismo causal, se cuenta con observaciones empíricas, a las cuales se les aplicó el test de prueba de aro, generando como resultado el poder confirmar la validez de la hipótesis propuesta para la entidad B del mecanismo causal [$p(h/e) = 0.94$]

Información publicada por el gobierno resalta la incidencia de organizaciones indígenas en la institucionalización de la participación indígena (P_B1). Para esta parte, lo que se espera es encontrar rastro en los informes publicados por el gobierno, en el cual se resalte la participación de organizaciones indígenas para promover lineamientos que busquen institucionalizar la participación indígena.

Con el retorno de la democracia en 2001, se abrió una ventana de oportunidad en la cual se posicionaron demandas por establecer agendas que fueron relegadas por el Estado (Alza y Zambrano, 2015). La incidencia de las organizaciones indígenas por promover la institucionalización de la participación indígena daría lugar desde demandas exógenas a esta problemática, las cuales estuvieron directamente relacionadas con las consecuencias del conflicto interno. Las demandas de la Comisión de Emergencia Ashaninka (CEA) ante la ministra del PROMUDEH, hicieron posible que las problemáticas se posicionaran en la agenda, gracias a las decisiones tomadas desde el Poder Ejecutivo.

La creación de la Comisión Especial Multisectorial (Decreto Supremo 015), tuvo como una de sus funciones principales tuvo entre sus propuestas la de diseñar propuestas para precautelar los derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía, en consonancia con lo establecido por la Constitución (art. 69), con respecto a promover el desarrollo de la Amazonía con una legislación adecuada y, del mismo modo, con los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, se resalta que el Estado debe promover la participación de los representantes de los grupos étnicos, para que puedan llevar a cabo sus propuestas integrales en el marco de dar solución a los problemas que los afectan.

La participación indígena ya estaba en la agenda pública, por lo que el rol de la Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) para mantener el diálogo con las entidades estatal, se materializó con la creación de la Comisión Indígena Nacional Amazónica (CINA). Así, producto de una interacción entre agencias estatales y organizaciones indígenas, se elabora un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas en torno a ocho temas prioritarios, donde se destacan las demandas por asegurar la participación de los pueblos indígenas en el manejo de las áreas naturales protegidas y garantizar la participación en el beneficio producto del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales aledaños a su lugar de asentamiento.

Las demandas por mayor participación de los pueblos indígenas, en base a los avances en el CINA y con la elaboración del Plan de Acción, tomaría un nuevo impulso para institucionalizar el proceso que ya había iniciado en el gobierno de transición. La creación de la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas (Decreto Supremo 072), tuvo como uno de sus fines implementar las medidas del Plan de Acción, en la cual se resalta que estas fueron formuladas con un rol importante de los representantes de las organizaciones indígenas (Alza y Zambrano, 2015).

Regulación estatal en el sector hidrocarburos incorpora demandas de los actores no estatales con respecto a la participación indígena (P_B2). Para entender la incidencia de los actores no estatales para posicionar la agenda pública, en base a las evidencias esperamos encontrar información de que, en los instrumentos de autoridad de la política de hidrocarburos, se incorporen mecanismos de participación indígena.

Con el retorno a la democracia, en el sector hidrocarburos ya había iniciado la etapa de explotación del Proyecto Camisea, en el cual los estándares con respecto a los mecanismos de participación se habían implementado bajo supervisión de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial (Ross, 2008). Sin embargo, los mecanismos de participación indígena aún formaban parte de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), más que un cumplimiento efectivo del derecho a la consulta previa como mecanismo de participación indígena. Esto fue estipulado en la publicación de los Reglamentos de Participación publicados por el MINEM en 1996 y 1999.

La aprobación del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana 2002 (Resolución Ministerial 596), para la aprobación de los estudios ambientales, destaca la consulta como un proceso de información y diálogo entre el Titular del proyecto, la ciudadanía y el Estado, con respecto a las actividades energéticas y mineras, realizándose a través de reuniones con participación de personas y organizaciones social, en la cual no implica que los ciudadanos tengan derecho a vetar el proyecto en consulta (art. 2, inciso 2.3). Si bien ya se aplicaban las audiencias públicas como mecanismos de participación, la innovación se da en que incluyen la consulta previa, pero como un proceso limitado a talleres informativos y en la etapa previa a los EIA.

Dicho lo anterior, en el art. 3, inciso 3.1 del Reglamento de 2002, la consulta previa debe ser realizada por la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) y en tres modalidades en particular: primero, con anterioridad al inicio de los Estudios Ambientales; segundo, durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), donde las entidades sectoriales se encargarán de informar a la ciudadanía sobre el marco jurídico aplicable a ese procedimiento; y, tercero, una vez presentado el EIA, el Titular del proyecto se encargará de informar a todos los actores (autoridades sectoriales, regionales y ciudadanía), sobre los impactos que se llegasen a dar cuando inicie el proyecto extractivo.

La inclusión del mecanismo de la consulta previa, a partir de las nociones que se tenía desde las agencias sectoriales del MINEM sobre el derecho a la consulta estipulado en el Convenio 169 de la OIT, significó un proceso de avance con respecto a la regulación estatal creada durante los 90's. En base a los avances obtenidos con el Reglamento del 2002, se promulga un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana específico para el sector energético (Resolución Ministerial 535), no se hace mención a la consulta previa, sino se hace mención a los talleres informativos, en la cual la ejecución de los mismos debe estar a cargo del Estado y la empresa responsable del proyecto (Art. 4), esto sin dejar de señalar la trascendencia de las audiencias pública bajo la coordinación de la DGAAE.

Sin embargo, con el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos del 2008 (Decreto Supremo 012), se hace mención por primera vez al Convenio 169, en la cual la consulta es definida como un tipo de participación ciudadana (Alva, 2011), donde una serie de lineamientos de este instrumento apunta a fortalecer el acceso a la información de los EIA y precautelar los derechos de los pueblos indígenas. Del mismo modo, en este dispositivo legal se establecen una serie de disposiciones especiales que deben aplicarse a los pueblos indígenas.

Gobierno asigna partidas presupuestales para institucionalizar las agencias sectoriales encargadas de la política (P_B3). En los instrumentos de tesoro, esperamos encontrar evidencia de la existencia de la existencia de asignaciones presupuestarias autónomas, sean de origen nacional o internacional, las cuales fortalezcan las agencias sectoriales encargadas de las políticas indígenas.

La creación de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA), mediante el Decreto Supremo 111 – PCM, significó el primer intento por establecer una entidad estatal encargada de diseñar políticas públicas hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, no tuvo un presupuesto público asignado (IWGIA, 2003), a pesar de estar presidido por la primera dama en este entonces, Eliane Karp, Bajo esta situación, en aras de mejorar las políticas en materia indígena, el Perú recibe \$6.7 millones de dólares como financiamiento del Banco Mundial del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (PDPIA), bajo el objetivo de fortalecer las organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas (Banco Mundial, 2004).

Parte de este presupuesto tenía como finalidad fortalecer la SETAI, órgano técnico encargado de las políticas indígenas hasta la creación de CONAPA, por lo que fue esta última la que recibió el presupuesto del PDPIA. Esto, originó una serie de problemas para su implementación, siendo la CONAPA acusada del mal manejo de los recursos provenientes del PDPIA, por destinar el presupuesto hacia otras actividades que no tenían como objetivo institucionalizar la agencia sectorial en materia indígena.

Ante el fracaso de CONAPA, se crea el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) a mediados de 2004. Como un organismo descentralizado con rango ministerial, se establece en el Capítulo V del dispositivo que institucionaliza el INDEPA, la forma en que se le asignan los recursos económicos al INDEPA. Así, se establecen tres criterios siendo a) los recursos procedentes de la Ley Anual del Presupuesto, b) recursos propios que pueda generar y c) la financiación que se obtenga de la Cooperación Nacional e Internacional.

Si bien INDEPA fue creado el 2004, en el mismo dispositivo se establece como parte de disposiciones complementarias, que a través del Pliego 001 de la PCM, se destinara los recursos para el inicio de operaciones del INDEPA, en base a los recursos establecidos para el Ejercicio Fiscal del 2005 (Decreto Supremo 103 – EF). Esto pone en manifiesto que las agencias sectoriales si tuvieron un presupuesto autónomo asignado como parte del Presupuesto Público, siendo importante para que INDEPA inicie sus labores como entidad. Aunado a que el presupuesto del PDPIA también se ejecutó a través del CONAPA, las asignaciones presupuestarias desde el Estado y la cooperación internacional, si tuvieron como objetivo fortalecer la institucionalidad y agencias sectoriales en materia de política indígena.

Organizaciones indígenas participan en las agencias estatales encargadas de la política (P4). El que los actores no estatales (organizaciones indígenas) posicionen la participación indígena también significa que formen parte del proceso de toma de decisiones en las agencias sectoriales encargadas de la política indígena. Así, en base a los instrumentos de organización esperamos encontrar información en las entidades sectoriales que resalten la participación indígena en la composición de las entidades sectoriales.

Desde los esfuerzos por institucionalizar la participación indígena iniciado el 2001, el diálogo entre las entidades estatales y las organizaciones indígenas posibilitó la creación de CONAPA y, posteriormente, del INDEPA. Con la creación de la CONAPA bajo el liderazgo de la primera dama de la nación, la institución contó con un total de 17 miembros, de los cuales 5 era integrantes de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos (Noriega, 2007). Asimismo, las organizaciones indígenas, a través de las agencias estatales, logran impulsar una Consulta Indígena sobre Reforma Constitucional, así como nuevas propuestas para una mayor institucionalidad en materia de pueblos indígenas. Del mismo modo, con la supresión del SETAI como entidad, se lleva a cabo una nueva reorganización del CONAPA, creándose la SE – CONAPA, en la cual se incrementa a nueve el número de representantes de los pueblos indígenas en la institución (Alza y Zambrano, 2015).

La situación de la CONAPA como entidad sectorial encargada de las políticas hacia los indígenas fue cuestionada desde diversos sectores. En respuesta a ello, el gobierno crea INDEPA (Ley 28495), en la cual se establece que su estructura organizativa contará con órganos como el Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva y Secretaria Técnica (art. 5). Precisamente, el Consejo Directo es constituido como el máximo órgano institucional del INDEPA, la cual es conformada por 23 miembros, de las cuales nueve representantes provienen de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (art. 6). Así, para la elección de estos representantes de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, se establece un Comité Electoral Nacional (Resolución 014 – INDEPA), así como el período de tiempo para los cargos de los representantes en el Consejo Directivo del INDEPA (Decreto Supremo 065 – PCM).

Precisamente, en el Decreto Supremo 065, se dedica el Capítulo III para establecer los criterios por los cuales se debe llevar a cabo la elección de los representantes de los pueblos amazónicos ante el Consejo Directivo del INDEPA. Se establece que debe existir un Comité

Electoral de los Pueblos Amazónicos (art. 27), que la elección se debe dar en dos etapas, de acuerdo con el criterio de familias lingüísticas (art. 28), así como se estipulan los requisitos con los que debe contar un representante de los pueblos Amazónicos (art. 29). Todo lo señalado en el Reglamento de la Ley de creación del INDEPA, se refirma en un documento publicado por la misma institución el cual establece “Los lineamientos generales del proceso electoral de los comités electorales de los pueblos y de los representantes de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos al consejo directivo del INDEPA”, suscrito el 30 de setiembre de 2005.

5.4. Nuevo diseño de política favorece el control social

En la tercera entidad del mecanismo causal se propone la hipótesis de que si los actores estatales y no estatales diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan el derecho a la consulta previa en la normativa estatal. A raíz de las inferencias propuestas para esta parte del mecanismo causal en base a los recursos que nos proporciona la política, se aplicó el test de prueba de aro a cada una de las observaciones empíricas, con cuyos resultados permitieron confirmar la validez de la hipótesis propuesta para la entidad C del mecanismo causal [$p(h/e) = 0.73$]

Debates parlamentarios destacan la incidencia de organizaciones indígenas en la formulación de nuevos instrumentos (Pc1). El proceso del diseño de nuevos dispositivos legales involucra la participación no solo de actores estatales sino también de actores no estatales. Por ello, en la información estatal que proporciona el Parlamento, esperamos hallar rastros en las cuales se ponga en manifiesto el rol que tuvieron las organizaciones indígenas en el diseño de estos nuevos instrumentos que institucionalizarían el derecho a la consulta previa.

Durante el gobierno de Alan García, la institucionalidad indígena fue subordinada a otras agencias sectoriales, con lo cual hubo retroceso desde los avances logrados desde el 2001. El interés del gobierno de turno por promover proyectos extractivos en la Amazonía, a través de la emisión de una serie de decretos legislativos, generó un incremento de la conflictividad social, lo que desencadenaría los sucesos de Bagua en junio de 2009. Los sucesos de Bagua abrieron una ventana de oportunidad en la cual las organizaciones indígenas lograron posicionar el derecho a la consulta previa, así como fortalecer la participación indígena en la institucionalidad estatal.

Esto se sustenta en la información oficial publicada en la cual se constituye el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Resolución Suprema 117-2009-PCM), de la cual se crea la Mesa de Trabajo General, con participación de las organizaciones indígenas amazónicas, en la cual la Mesa 3, tiene como objetivo diseñar mecanismos para institucionalizar la consulta previa y la aplicación del Convenio 169. El resultado de esta Mesa de Trabajo 3, sería la elaboración del ante – proyecto la Ley de Consulta Previa.

La Mesa 3 tiene participación directa en el diseño del anteproyecto sobre la consulta previa. La información oficial publicada en los debates parlamentarios del 2010 señala que la discusión sobre la propuesta de la Ley de Derecho de Consulta Previa es un tema prioritario, ya que la finalidad de la consulta es lograr un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas, respecto a las medidas legislativas y administrativas que afecten directamente sus derechos fundamentales y colectivos. Precisamente, en el informe que solicita el debate, se destaca que la Comisión de Constitución y Reglamento (SERVINDI, 2010), considera importante los aportes de organizaciones indígenas como la CONAP y AIDSESEP, junto a otras organizaciones de la sociedad civil, para la elaboración de los artículos que conforman esta propuesta de dispositivo legal.

Se institucionaliza la consulta previa en la normativa estatal y sectorial con nuevos instrumentos (Pc2). En base a la evidencia recolectada, se esperaba encontrar evidencia que el diseño de nuevos instrumentos tenga como fin la institucionalización del derecho a la consulta previa libre e informada y su incorporación a la normativa estatal.

El ante – proyecto de la Ley de Consulta Previa generó una serie de debates en el parlamento y correcciones desde el Ejecutivo por casi 18 meses. Con la elección de Ollanta Humala, una de sus primeras medidas fue promulgar la Ley de Consulta Previa, en un contexto de incremento de los conflictos sociales en hidrocarburos y minería. Así, en un acto público en Bagua, se promulga la Ley de Consulta Previa, la cual institucionaliza el derecho a la consulta previa en la normativa interna. Precisamente, en la Ley 29785, se estipula el efectivo cumplimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados ante medidas legislativas o administrativas que afecten sus derechos colectivos (art.2), así como el objetivo de llegar a acuerdos entre el Estado y Pueblos Indígenas a través de la consulta (art.3). Del mismo, se establece que los pueblos indígenas son sujetos de derecho (art.5), así como la

forma de participación en los procesos de consulta serán a través de sus instituciones y organizaciones representativas (art.6).

La institucionalización del derecho a la consulta previa no se limitaría a la promulgación de la Ley de Consulta Previa, sino que se emitiría un nuevo dispositivo que sería el Reglamento de la Ley. En este instrumento, se estipula que el Estado peruano tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas en actividades vinculadas a la exploración y explotación de recursos naturales (art. 6). De este modo, se pone en evidencia la relación que tendría la aplicación de la consulta previa en el sector hidrocarburos, así como que las agencias estatales del MINEM, tendrían que aplicar todas las fases que conforman el proceso de consulta, estipulado no solo en la Ley de Consulta Previa, sino también en el Reglamento de la Ley.

La Ley y el Reglamento si bien son instrumentos que innovan con respecto a la incorporación del derecho a la consulta previa a la normativa estatal, estos dispositivos se emitieron en agosto de 2011 y abril de 2012, respectivamente. Empero, rastreando como se institucionaliza este derecho, se encuentra evidencia de avances en las nociones que se tenía sobre la consulta previa en el sector hidrocarburos. El Ministerio de Energía y Minas aprueba el Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para Actividades Minero – Energéticas en mayo de 2011, tres meses antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa.

Este dispositivo en el sector hidrocarburos, fue producto de una sentencia del Tribunal Constitucional (05427-2009-AC/TC), en la cual el órgano constitucional precisa que los talleres informativos que se desarrollaron hasta ese año, los cuales se concebían como consulta desde las entidades del MINEM, no correspondía a hacer efectivo el derecho a la consulta previa. Del mismo modo, precisa que “ninguno de los reglamentos emitidos hasta el momento ha logrado desarrollar idóneamente el derecho a la consulta previa en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT”. Así, en una de sus conclusiones, el TC estipula que entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la participación ciudadana. “existen diferencias que no pueden ser soslayadas”. Por consiguiente, a través de la Resolución 15, con fecha 16 de noviembre de 2010”, el Juzgado Especializado en Ejecución de Sentencias Supranacionales, requirió al MINEM, elaborar un reglamento que cumpliera con la sentencia en un plazo máximo de cuatro meses.

En este reglamento se hace mención a que todos los lineamientos giran en torno al Convenio 169, implementando los procesos de consulta previa con el objetivo de obtener el consentimiento en torno a las medidas propuestas. Asimismo, se precisa la finalidad del proceso de consulta (art.2), las medidas que son objeto de consulta (art.3), así como que los procesos de consulta tienen una serie de etapas (sección II) y que se podrá llevar a cabo a través de organizaciones e instituciones representativas de los pueblos indígenas (art.5).

Nuevos instrumentos destinan un presupuesto para la implementación de los procesos de consulta previa (Pc3). Los nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa no solo deben establecer las directrices y reglamentaciones para propiciar el cumplimiento efectivo del derecho, sino que también debería existir un presupuesto para llevar a cabo los procesos de consulta previa. Por tanto, se espera encontrar evidencia que en los instrumentos se precisa como se llevará a cabo el financiamiento de los procesos de consulta.

La institucionalización del derecho a la consulta previa debía tener un presupuesto asignado para su implementación. En la Ley de Consulta Previa, en el artículo 18, se señala que “serán las entidades estatales las encargadas de garantizar los recursos necesarios que demande un proceso de consulta”, con el objetivo de velar por la participación efectiva de los pueblos indígenas. Del mismo modo, para la ejecución de este presupuesto, el Estado daba competencia al órgano especializado en materia indígena perteneciente al Poder Ejecutivo (art. 19), que en este caso sería el Ministerio de Cultura.

Con mayor precisión, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, sostiene que el órgano técnico encargado de implementar el derecho a la consulta previa sería el Viceministerio de Interculturalidad (art. 1, inciso 1.4). Este mismo instrumento brinda información acerca del financiamiento del proceso de consulta, categorizando el origen de los fondos de acuerdo con el tipo de medidas que serán objeto de consulta.

Primero, para el caso de medidas legislativas y administrativas, el financiamiento de los procesos de consulta recae en la entidad promotora, que en el sector hidrocarburos sería potestad de PERUPETRO destinar el presupuesto que considere necesario; y, segundo, para el caso de actos administrativos, los costos se incorporan en las tasas que cubren los trámites de la medida. Los instrumentos precisan a quien corresponde realizar el financiamiento de los procesos que, si bien no se precisan los montos asignados, se puede afirmar que estos quedan

a discrecionalidad de las entidades promotoras, incluso financiando a los órganos técnicos como el Viceministerio de Interculturalidad para llevar a cabo su labor técnica en los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos.

Nuevas agencias sectoriales encargadas de los procesos de consulta previa se establecen en los nuevos instrumentos (Pc4). Llevar a cabo el diseño de los instrumentos que respondieran a los objetivos de institucionalizar el derecho a la consulta previa en la normativa interna, con lleva a que los actores estatales y no estatales hayan establecido agencias sectoriales encargadas de liderar los procesos de consulta previa. Por tanto, se espera encontrar información en los instrumentos que estipulen funciones en torno a la consulta previa a determinadas agencias sectoriales.

Con la creación del Ministerio de Cultura en el 2010, las políticas indígenas se diseñan desde esta entidad, debido a que el MINCUL se convertiría en el órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo en materia indígena. En la Ley 29565, se obtiene información sobre la estructura básica del MINCUL, en la cual resalta el Viceministerio de Interculturalidad como parte de la alta dirección del área de política (art.10). Del mismo, las funciones de esta agencia son precisadas, siendo la autoridad encargada de asuntos de interculturalidad e inclusión de poblaciones originarias a través de las políticas públicas del sector.

No se hace mención expresa que es la entidad encargada de los procesos de consulta, sino que se detallan funciones más generales como la promoción de la igualdad y respeto a los derechos de los pueblos indígenas en base a instrumentos de derecho internacional como el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (art. 15, inciso a).

Con la promulgación de la Ley de Consulta Previa, se establece también la agencia sectorial encargada de llevar a cabo los procesos de consulta previa. La ley de creación del MINCUL no es clara con los objetivos del Viceministerio de Interculturalidad con respecto a implementar los procedimientos, puesto que este ministerio fue creado antes del 2011, cuando se promulga el instrumento que incorpora el derecho a la consulta previa a nivel intersectorial. Uno de los instrumentos que regulan el derecho a la consulta previa tal como Reglamento de la Ley de Consulta Previa, brinda información sobre que el Viceministerio de

Interculturalidad asume funciones concretas, convirtiéndose en el ente rector encargado de implementar el derecho a la consulta previa (art. 28, inciso 1).

La responsabilidad de llevar a cabo los procesos de consulta sigue siendo potestad de las entidades promotoras de las medidas a consultar, en este caso, para el sector hidrocarburos lo ejerce PERUPETRO. Sin embargo, el Viceministerio de Interculturalidad tiene a su cargo la asistencia técnica y capacitación, tanto a las entidades promotoras como a las organizaciones indígenas (art. 28, inciso 2 y 4), así como procesar los resultados obtenidos luego del cumplimiento de las fases de la consulta previa, estipuladas en el Reglamento (art. 28, inciso 6). Por tanto, hay una responsabilidad diversificada sobre que agencias sectoriales deben liderar los procesos de consulta previa, por lo que el involucramiento de agencias (PERUPETRO y el Viceministerio de Interculturalidad) en el proceso de consulta previa, se lleva a cabo desde lo intersectorial.

5.5. Fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos

Para la última parte del resultado del mecanismo causal, se propone la hipótesis de que el gobierno incorpora la consulta previa como mecanismo de control social en el área de política. Para esta parte del mecanismo causal, se propuso realizar inferencias en torno a tres niveles mediante la cual observar el fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos. Para cada uno de estos niveles, en base a las observaciones empíricas propuestas, se aplicó un test de prueba de aro, en cuyo resultado se pudo confirmar la validez de la hipótesis propuesta para el resultado del mecanismo causal [$p(h/e) = 0.89$]

Instrumentos que regulan la consulta previa se incorporan al sector hidrocarburos

(Po1). La incorporación de la normativa estatal que regula el derecho a la consulta previa en el sector hidrocarburos, es un primer aspecto que considerar si se pretende demostrar el fortalecimiento del accountability social en la política de hidrocarburos. Por tanto, en base a la evidencia, se espera encontrar en el Ministerio de Cultura y PERUPETRO, en torno a información de cómo estos dispositivos legales son de cumplimiento obligatorio en los procesos de consulta previa llevados a cabo entre 2013 y 2015.

En el sector hidrocarburos, ya se tenía todo un aprendizaje institucional con respecto a la aplicación de las nociones que tenían los actores del sector con respecto a la participación indígena. La aprobación del Reglamento del 2011 en el Ministerio de Energía y Minas, meses

antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa, es evidencia de un primer intento de incorporar los lineamientos del derecho a la consulta previa, de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169.

Los nuevos instrumentos que incorporan la consulta previa como mecanismo de participación indígena a la normativa estatal, también formó parte del interés del Estado por promover contratos de exploración y explotación en la Amazonía entre 2013 y 2015. Según un informe publicado por el MINCUL en 2014, se destacan los avances con respecto a los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos, estableciendo las funciones correspondientes a la entidad promotora (PERUPETRO), así como las que corresponde asumir al Ministerio de Cultura durante el proceso de consulta.

Del mismo modo, un informe publicado por el MINCUL en 2016 destaca que el mayor número de procesos de consulta previa realizados desde la Reglamentación de la Ley de Consulta en 2012 se ha dado en el sector hidrocarburos, con la totalidad de 11 procesos de consulta hasta el 2015, son implementados por PERUPETRO. El número total de procesos de consulta en el sector hidrocarburos es evidencia que la normativa diseñada para regular la consulta previa se incorporó para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en las zonas donde se pretende iniciar un proyecto extractivo.

Asimismo, estos procesos de consulta son realizados en el Lote 164, Lote 192, Lote 165, Lote 197, Lote 198, Lote 169, Lote 195, Lote 189, Lote 175, Lote 190, Lote 191, donde el seguimiento de cada una de las etapas del proceso de consulta previa, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Consulta Previa de 2011 y el Reglamento de 2012, son publicados en la página web de PERUPETRO hasta el 2015, año en que su función es transferida al Ministerio de Energía y Minas, concretamente, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.

Aumento de procesos de consulta con acuerdo entre las partes en el sector

hidrocarburos (Po2). El control social en el sector hidrocarburos también puede ser entendido a partir de la información de cómo se han desarrollado los procesos de consulta y si luego del cumplimiento de las fases estipuladas por los dispositivos legales, se ha llegado a acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas. Por ello, de la evidencia recolectada, se

esperaba obtener información si en las actas publicadas por PERUPETRO efectivamente se han logrado establecer acuerdos en torno a las medidas que fueron objeto de consulta.

Con la incorporación de la normativa respecto a la consulta previa en el sector hidrocarburos, el proceso de implementación de los procesos de consulta previa, de acuerdo con la Ley de Consulta Previa, recae en la entidad promotora, que en el sector hidrocarburos corresponde a PERUPETRO. La evidencia demuestra que se implementaron los procesos, de acuerdo con la normativa, los cuales generaron acuerdos entre las partes involucradas (Estado, pueblos indígenas y empresas), siendo evidencia las Actas de Consulta, que se realizaron para los 11 procesos de consulta llevados a cabo hasta el 2015, las cuales fueron publicadas por la entidad promotora (PERUPETRO). Esta información es corroborada por el informe que publica el MINCUL en 2016, donde resalta las experiencias de consulta previa en el sector hidrocarburos, siendo el área de política de la cual se han podido diseñar nuevas políticas a partir de las demandas recogidas en los procesos de consulta a las comunidades indígenas en la Amazonía.

Tabla 3.5. Lotes sujetos a Consulta Previa en el sector hidrocarburos (2013-2015)

Lotes Petroleros	Resultados	Listado de acuerdos (temáticas)
Lote 164	Acuerdo	Temas: Confianza y buena fe / Protección de derechos colectivos / Cuidado del medio ambiente / Tierra / Educación y fortalecimiento de capacidades / Empleo
Lote 192 – A	Acuerdo	Cuenca Tigre: Desarrollo de Vivienda / Programa de Vigilancia y monitoreo ambiental / Educación.
Lote 192 – B	Acuerdo	Alto Pastaza: Salud / Empleo / Educación / Participación en reuniones / Vuelos aéreos / Beneficios / Tierras / Protección Ambiental
Lote 165	En proceso	En etapa de información hacia abril del 2015
Lote 197	Acuerdo	Derechos de los Pueblos Indígenas / Trabajo / Ambiental y Social / Plan de Relaciones Comunitarias / Participación ciudadana en el EIA / Compensaciones e indemnizaciones / Capacitaciones / Participación Ciudadana / Fiscalización y Supervisión / Canon / Seguimiento de acuerdos
Lote 198	Acuerdo	Temas: Confianza y buena fe / Compensaciones e indemnizaciones / Protección de Derechos Colectivos / Cuidado del Medio Ambiente / Trabajo / Participación Ciudadana.
Lote 169	Acuerdo	Temas: Derechos colectivos / contaminación de bosques, ríos y animales/ contratación preferente de mano de obra indígena / revisión del contrato

Lote 195	Acuerdo	Medida: PERUPETRO asume 4 acuerdos que quedan bajo su responsabilidad / No medida: acceso a los beneficios de las actividades / garantizar la protección de los PIACI / titulación de tierras
Lote 189	Acuerdo	Tema: Contrato / Trabajo / Ambiente / Relaciones Comunitarias / Participación
Lote 175	Acuerdo	Temas: Compensación y regalías / Ambiente / Social y Cultural / Beneficios y oportunidades laborales / Medida administrativa del proceso de consulta / Salud intercultural
Lote 190	Acuerdo	Temas: Contrato / Trabajo / Compensación / Ambiente / Participación.
Lote 191	Sin información	No figura el documento del Acuerdo en PERUPETRO

Fuente: PERUPETRO (2013-2016)

Si bien el Ministerio de Cultura resalta las experiencias producto de los procesos de consulta previa, en las Actas de Consulta Previa publicadas por PERUPETRO entre 2013 y 2015, se estipulan los acuerdos a los que se llegó en cada uno de los lotes petroleros. Como se puede observar en la Tabla 3.5, de los 11 Lotes, 9 tienen acuerdos entre el Estado y pueblos indígenas, en los cuales los acuerdos se subdividen en dos: a) acuerdos relacionados a la medida objeto de consulta y b) acuerdos no relacionados a la medida en consulta. En lo que respecta a los acuerdos en torno a la medida, en casi todos los lotes petroleros las temáticas son similares, siendo un poco más complejos los acuerdos en los Lotes 192, 197 y 175, en las cuales se enfatiza los mecanismos mediante los cuales podrán participar durante el proceso de explotación y el impacto que tendrá en sus tierras y el medio ambiente.

Organizaciones indígenas acceden a información y participan durante los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos (P_o3). La incidencia de las organizaciones indígenas en los procesos de consulta previa resulta un factor importante a considerar para si efectivamente se logró el fortalecimiento del control social en el sector hidrocarburos. Así, se espera encontrar información de su participación durante los procesos de consulta previa, a través de organizaciones indígenas nacionales o regionales.

La incidencia de las organizaciones indígenas en el diseño de los instrumentos que institucionalizan el derecho a la consulta previa significó que asumieran un rol importante como interlocutores de los pueblos indígenas en los procesos de consulta previa. Es así como, bajo los lineamientos del Reglamento de 2012, las organizaciones indígenas actuarían en

representación de las comunidades indígenas que bajo la normativa son considerados como sujetos de consulta.

Por ello, en 2013, la Resolución Viceministerial 012 del MINCUL, brinda evidencia que se realiza todo un procedimiento para la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de consulta previa. En una de las disposiciones específicas del dispositivo legal, se enfatiza que los pueblos indígenas pueden solicitar la realización de un proceso de consulta previa, a través de sus organizaciones representativas (VII, 7.1), así como se establece un formulario mediante el cual se solicitará el pedido expreso de llevar a cabo un proceso de consulta previa a la entidad promotora de la medida

Tabla 3.6. Organizaciones indígenas en los procesos de consulta previa

Lotes Petroleros	Organizaciones Indígenas involucradas
Lote 164	Reunión de Perupetro con FECONAPRE, para brindar información sobre la consulta previa.
Lote 192 – A	Participación de FECONAT
Lote 192 – B	Participación de ORIAP, FEDINAPA, FIAAP
Lote 165	Participan: FENAM, ONAPAA, CHAPI SHIWAG, ODIPASEK, ORIDEP, FECIDIB, FIDASA
Lote 197	Participan: FECONAMNCUA y FECONCU
Lote 198	Participan: FECONARINA, FEMIAL Y representantes (sin organización)
Lote 169	Perupetro sostuvo reuniones con ORAU, ACONADYISH (Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral de Yurua), CONAP – Ucayali (Confederación de Nacionales Amazónicas del Perú – Ucayali), CARDHY (Consejo Asháninka del Río Huacapishtea del Distrito de Yurúa) y ARPAU (Asociación Regional del Pueblo Ashánika – Ashéninka de Ucayali)
Lote 195	Perupetro y VMI. Reunión de coordinación con FENOCOCA (Federación Nativa de Comunidades Cacataibo), FECONSHCRA (Federación Nativa de Comunidades Nativas Shipibo-Conibo del Río Aguaytia) y CONAP – Ucayali. Disposición de ORARU (Organización Regional AIDESEP Ucayali) a participar en el proceso.
Lote 189	Reunión con ORARU, CORPIAA y URPIA.
Lote 175	Organizaciones Indígenas de Atalaya y Urubamba. Involucramiento de la Central Ashánika del Río Tambo (CART).
Lote 190	Participación: Pueblo Yine, representado por COINBAMAD
Lote 191	Participan: FENAMAD y COINBAMAD

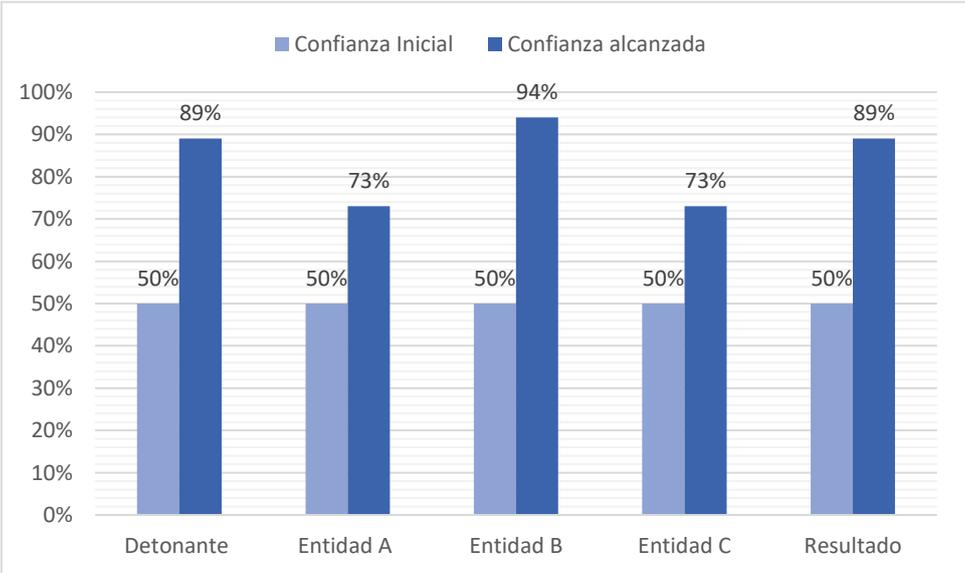
Fuente: PERUPETRO (2013 – 2016)

El dispositivo publicado por el MINCUL si bien regula que los pueblos indígenas participen en los procesos de consulta a través de sus organizaciones representativas, en las Actas de Consulta previa publicada por PERUPETRO, se obtiene información relevante. En los 11 procesos de consulta previa, la agencia sectorial del sector hidrocarburos encargada de los procesos de consulta previa, para llevar a cabo la etapa de diálogo intercultural como una de las fases de implementación de la consulta previa, solicita la ayuda de las organizaciones indígenas representativas. Durante los procesos de consulta previa, la incidencia de las organizaciones representativas indígenas de alcance nacional no es relevante; por el contrario, la participación de organización indígenas locales es trascendental para que ejerzan como interlocutores, incluso de pueblos indígenas que no tienen ninguna organización que los represente (Lote 190).

6. Interpretación de resultados

A partir de los resultados de la formalización bayesiana y los valores de confianza obtenidos, es posible hacer un balance general del mecanismo, así como de cada una de sus partes. Esto, a partir de los niveles de confianza obtenidos con la aplicación de los tests “prueba de aro” para cada una de las observaciones empíricas, que han permitido confirmar un alto grado de certeza para la teórica causal propuesta. En la figura 3.2. se hace un análisis de cada una de las partes del mecanismo y los niveles de confianza alcanzados.

Figura. 3.2. Resultados de los tests empíricos para el mecanismo causal



Fuente: Datos obtenidos de la investigación.

Así, para la detonante (D), se observa que el nivel de confianza se incrementa de un $p(h)$: 0,50 a un $p(h/e)$: 0,89. Esto, confirma con un alto grado de certeza la hipótesis de que la liberalización del área de política se definió en términos normativos, estratégicos y operativos, poniendo en manifiesto que la adopción del gobierno de nuevos objetivos de política se da en los distintos niveles de gobernanza, donde medios y objetivos se implementan adecuadamente. Por tanto, el detonante (gobierno adopta nuevos objetivos de política en el área de política) se encuentra presente en el análisis del mecanismo causal propuesto.

Para la entidad (A), el nivel de confianza obtenido aumenta de $p(h)$: 0,50 a un $p(h/e)$: 0,73. De la totalidad del mecanismo, esta entidad es el aumento de la confianza es más discreto, puesto que en una de las observaciones empíricas se obtiene un resultado negativo (-), la cual reduce la confianza en su totalidad; sin embargo, con el 23% de aumento en base a la confianza inicial, se acepta la hipótesis propuesta, bajo la cual los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos incorporan mecanismos de participación indígena. Así, esta entidad (Reforma Institucional) también se encuentra presente en el mecanismo sujeto a prueba.

Para la entidad (B), se alcanza un nivel de confianza que parte de $p(h)$: 0,50 a un $p(h/e)$: 0,89. En base a la evidencia recolectada, cada test empírico de esta entidad resulta positivo, fortaleciendo el nivel de confianza total. Por ello, ese 39% en el aumento de la confiabilidad, hace posible que se acepte la hipótesis que los actores no estatales posicionan la participación indígena en la agenda pública. La entidad (actores promueven institucionalización de la participación indígena), por tanto, se encontraría presente como una pieza clave que articula el mecanismo causal.

En la entidad (C) a partir de la confianza inicial $p(h)$: 0,50, se obtiene un incremento sustancial en el nivel de confianza total $p(h/e)$: 0,73. Al igual que en la entidad (A), la confiabilidad total se ve disminuida por una de las observaciones empíricas (casi un 40%); pese a ello, el nivel total de confianza aumenta en un 23%, con lo cual se termina aceptando la hipótesis de que los actores estatales y no estatales diseñan nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa en el área de política. Pese que el nivel de confianza alcanzado no es alto como en otras partes del mecanismo, la entidad (nuevo diseño de política favorece el control social) se encuentra presente en el análisis propuesto.

Finalmente, para el resultado (R), el nivel de confianza es más robusto, partiendo de la confianza inicial $p(h)$: 0,50, se logra obtener como confianza total acumulada $p(h/e)$: 0,89. Habiendo aplicado a cada observación empírica el test de “prueba de aro”, todos resultando positivos, por lo que se termina aceptando la hipótesis propuesta para el resultado, la cual establece que el gobierno institucionaliza la consulta previa como mecanismo de participación indígena en el área de política. Por ende, el resultado (fortalecimiento del accountability social en el sector hidrocarburos) está presente en el mecanismo causal, es producto de toda la fuerza causal transmitida partiendo del detonante (adopción de nuevos objetivos en el área de política), donde todo un proceso de aprendizaje institucional en torno a la idea del derecho a la consulta previa, devienen en el fortalecimiento efectivo del accountability social en la política hidrocarburífera en el Perú.

Conclusiones

El rastreo del proceso (process tracing) en esta investigación, confirma una fuerte relación entre la liberalización del área de política y el fortalecimiento del control social en la política de hidrocarburos. Esto demuestra que el establecimiento de mecanismos de control social como el derecho a la consulta previa libre e informada, es parte de un proceso de aprendizaje institucional en el sector energético peruano, en el cual la institucionalización de la participación indígena se materializó en los distintos niveles de gobernanza, en la cual se definieron los estilos de implementación basado en la combinación de instrumentos de política, tanto en la política sectorial así como en coyunturas exógenas a la misma.

La decisión del gobierno en los 90's de asumir objetivos de la liberalización de sectores estratégicos de la economía y apertura al libre mercado e inversión extranjera, fue parte de la implementación de políticas de corte neoliberal que buscaban desregular el rol del Estado en la economía. Estas medidas marcaron el inicio de un proceso gradual de fortalecimiento del control social, siendo el Perú un caso innovador en el establecimiento de mecanismos de control social en la cual se promovió la participación indígena. Esto, se sintetiza de la siguiente manera: a los objetivos de la liberalización económica del sector extractivo, se sumaron los esfuerzos del gobierno por elevar la competitividad del sector hidrocarburífero, con la incorporación de derechos colectivos y sociales, en los cuales se promovía la participación de la sociedad civil en los proyectos hidrocarburíferos, a través del diseño de dispositivos legales que precautelaran el derecho a la consulta previa hacia los pueblos indígenas.

Si bien los nuevos lineamientos significaron un cambio en la institucionalidad del sector hidrocarburos, es un hecho que el interés del Estado por promover la participación en los proyectos extractivos desde mediados de los 90's, significó la incorporación progresiva de mecanismos de participación indígena, entre ellos, el derecho a la consulta previa libre e informada. Para implementar la nueva política hidrocarburífera, era necesaria una reforma institucional en el área de política, para la cual se diseñaron una serie de instrumentos las cuales permitieran el cumplimiento efectivo de los objetivos. Siendo considerada como un tipo de participación ciudadana en la reglamentación implementada por el MINEM, la participación indígena estuvo lejos de precautelar el derecho a la consulta previa, estableciéndose mecanismos de control como las audiencias públicas y talleres informativos,

innovadores para el sector energético hasta ese momento. Se puede afirmar que el cumplimiento de los mismos estuvo relacionado con el interés del Estado por responder a las exigencias ambientales asumidas en la normativa estatal, así como a los lineamientos del Convenio 169 de la OIT.

Entre el 2000 y 2001, el retorno a la democracia significó una ventana de oportunidad en la cual las demandas de mayor participación indígena se posicionaron en la agenda pública, para lo cual el rol de los actores fuera de la institucionalidad estatal resultó trascendental para promover la institucionalización de la participación pública, en conjunto con las organizaciones indígenas amazónicas. La iniciativa de los gobiernos de turno (Paniagua y Toledo) permitieron la implementación de agencias de control estatal, estableciendo directrices para hacer efectiva la participación indígena en las políticas estatales, entre ellas, el derecho a ser consultados para la ejecución de proyectos hidrocarburíferos. Esto demuestra que el aprendizaje institucional con respecto al hacer efectivo el derecho a la consulta previa siguió dando lugar en el Ministerio de Energía y Minas, pese a la debilidad institucional de la política pública hacia los pueblos indígenas.

Con la decisión del gobierno de García en 2008 por implementar los acuerdos del TLC con Estados Unidos a través de un paquete de decretos legislativos que afectaban derechos colectivos y sociales en la Amazonía, la consulta previa libre e informada lograría posicionarse como un problema público, luego de los sucesos de Bagua del 2009. El contexto fue favorable para el diseño de una nueva política pública hacia los pueblos indígenas, permitiendo establecer un mayor control social en las políticas estatales, entre las cuales se logra institucionalizar el derecho a la consulta previa, producto de un esfuerzo en conjunto de autoridades gubernamentales y organización indígenas. La incorporación del derecho a la consulta previa a la normativa interna del Estado peruano significó un cambio sustancial en la forma de concebir la consulta previa en el Ministerio de Energía y Minas que hasta el 2011, se limitaba al cumplimiento de las audiencias públicas como mecanismos de participación indígena en los megaproyectos extractivos en la Amazonía.

En un contexto donde la nueva política pública hacia los pueblos indígenas favoreció el control social sobre el accionar gubernamental a través del diseño de instrumentos que precautelara el derecho a la consulta previa, lo que trajo consigo la incorporación de estos dispositivos legales a la normativa del sector hidrocarburífero. En efecto, hay un

fortalecimiento del control social con la implementación de los procesos de consulta previa en los proyectos hidrocarburíferos y la participación de las organizaciones indígenas como interlocutores de los pueblos indígenas de la Amazonía, lo que denota la responsabilidad estatal con respecto a hacer efectivo el derecho a la consulta previa, así como la rendición de cuentas en el sector extractivo.

Para concluir, con respecto al caso de estudio del derecho a la consulta previa, las discusiones desde la literatura académica persisten, así como los esfuerzos gubernamentales por implementar de mejor forma este mecanismo de participación y control social. Esta investigación abre oportunidades para debatir si un gobierno que decide adoptar nuevos objetivos de política es condición suficiente para desencadenar todo un proceso de interacción entre actores e instituciones con respecto a un problema de política pública, logrando resultados satisfactorios en la implementación de los objetivos. El caso del Perú demuestra que, pese a la precarización institucional, pueden darse resultados innovadores en lo que respecta a precautelar el derecho a la consulta previa.

Del mismo modo, la importancia de la incidencia de actores no estatales en el cambio de las políticas se materializa en cambios dentro de la institucionalidad estatal, generando una mayor comprensión de la problemática a resolver y un diseño de un marco institucional, respondiendo a las demandas e intereses de los actores involucrados. Se reafirma entonces, que el aprendizaje con respecto a las nociones sobre el derecho a la consulta previa es posible mientras exista un interés estatal por promover un mayor ejercicio de control social, sobre las decisiones que pueden tener impacto no solo en la acción pública, sino también en los derechos colectivos y fundamentales de la ciudadanía.

Anexos

Anexo 1. Resultado de la formalización bayesiana para las evidencias empíricas

Test Empíricos	Resultados de los test	p(h)	p(-h)	p(e h)	p(-e h)	p(e -h)	p(-e -h)	p(h e)	p(h -e)	C=p(h e)-pr(h)
Objetivos normativos: Liberalización del sector hidrocarburos es asumida en el texto constitucional (PT1)	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.40	0.60	0.67	0.25	0.17
Objetivos estratégicos: Liberalización es asumida por los instrumentos que regulan el sector hidrocarburos (PT2)	+	0.67	0.33	0.80	0.20	0.40	0.60	0.80	0.40	0.13
Objetivos operativos: Liberalización es asumida por las agencias sectoriales del sector hidrocarburos (PT3)	+	0.80	0.20	0.80	0.20	0.40	0.60	0.89	0.57	0.09
Nodalidad: Información oficial destaca incorporación de mecanismos de participación indígena en los proyectos extractivos (PA1)	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.40	0.60	0.67	0.25	0.17
Autoridad: Nueva regulación (leyes y reglamentos) incorporan mecanismos de participación indígena (PA2)	+	0.67	0.33	0.80	0.20	0.40	0.60	0.80	0.40	0.13
Tesoro: Dispositivos legales en el sector destinan presupuesto para implementar los mecanismos de participación indígena (PA3)	-	0.40	0.60	0.80	0.20	0.40	0.60	0.57	0.18	0.17
Organización: Agencias del sector hidrocarburos lideran los mecanismos de participación indígena (PA4)	+	0.57	0.43	0.80	0.20	0.40	0.60	0.73	0.31	0.16
Nodalidad: Información publicada por el gobierno resalta incidencia de organizaciones indígenas en la institucionalización de la participación indígena (PB1)	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.40	0.60	0.67	0.25	0.17
Autoridad: Regulación estatal incorpora demandas de los actores no estatales por mayor institucionalización de la participación indígena (PB2)	+	0.67	0.33	0.80	0.20	0.40	0.60	0.80	0.40	0.13
Tesoro: Asignaciones presupuestarias autónomas para que se institucionalize la participación indígena (PB3)	+	0.80	0.20	0.80	0.20	0.40	0.60	0.89	0.58	0.09
Organización: Organizaciones indígenas participan en las agencias estatales encargadas de la política (PB4)	+	0.89	0.11	0.80	0.20	0.40	0.60	0.94	0.73	0.05
Nodalidad: Debates parlamentarios destacan la incidencia de organizaciones indígenas en la formulación de nuevos instrumentos (PC1)	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.40	0.60	0.67	0.25	0.17
Autoridad: Se institucionaliza la consulta previa en la normativa estatal y sectorial con nuevos instrumentos (PC2)	+	0.67	0.33	0.80	0.20	0.40	0.60	0.80	0.40	0.13
Tesoro: Nuevos instrumentos precisan un presupuesto destinado a la implementación de los procesos de consulta previa (PC3)	-	0.40	0.60	0.80	0.20	0.40	0.60	0.57	0.18	0.17

Organización: Nuevas agencias sectoriales encargadas de los procesos de consulta previa se precisan en los nuevos instrumentos(PC4)	+	0.57	0.43	0.80	0.20	0.40	0.60	0.73	0.31	0.16
1er nivel: Instrumentos que regulan la consulta previa se incorporan al sector hidrocarburos (PO1)	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.40	0.60	0.67	0.25	0.17
2do nivel: Aumento de procesos de consulta con acuerdo entre las partes en el sector hidrocarburos (PO2)	+	0.67	0.33	0.80	0.20	0.40	0.60	0.80	0.40	0.13
3er nivel: Organizaciones indígenas acceden a información y participan durante los procesos de consulta previa en el sector hidrocarburos (PO3)	+	0.80	0.20	0.80	0.20	0.40	0.60	0.89	0.57	0.09

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz (2016, 2017)

Anexo 2. Evidencias empíricas

Tests empíricos	Resultados de los Tests	Evidencias
PT1	+	Constitución Política de 1993 (art. 60, art. 58, art. 61, art. 63, art. 66, art. 69)
PT2	+	Decreto Legislativo 674 (art. 21). Creación de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI; art. 4). Decreto Legislativo 655; Ley 26221 (Ley de Hidrocarburos de 1993), Ley de Hidrocarburos (1993), Ley 26225: art. 3; art. 4(Funciones de PERUPETRO)
PA1	+	Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos efectuada el 3 de noviembre de 2009 en Washington D.C. está disponible en: http://www.cidh.org/audiencias/137/18.mp3 ; Informe de la Defensoría del Pueblo 1999
PA2	+	Código del Medio Ambiente (1990), Ley 26300 (1994); Resolución Ministerial 335-96-EM (Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de estudios de impacto ambiental); Resolución Ministerial 728-99-EM/VMM (Reglamento de participación ciudadana en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales)
PA3	-	Entrevistas (académico, funcionario de ONG y funcionario del MINCUL).
PA4	+	Creación de la CONAM (Consejo Nacional del Medio Ambiente), Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAAE) en art. 90, art. 96; Gerencia de Protección y Relaciones Comunitarias (PERUPETRO)
PB1	+	Decreto Supremo 015 (Comisión Especial Multisectorial), Creación de la Mesa de Diálogo y Cooperación (participan

		organizaciones indígenas), Decreto Supremo 072 (Crea la Mesa de Diálogo Permanente)
PB2	+	Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM, del 21 de diciembre de 2002 (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas); Resolución Ministerial 535-2004-MEM/DM (Reglamento de participación ciudadana para las actividades energéticas dentro de los procedimientos administrativos de evaluación de los estudios ambientales)
PB3	+	Financiamiento por 6,7 millones del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (PDPIA), Ley de Creación del INDEPA (Capítulo V), Pliego 001 de la PCM, Decreto 103 del Ministerio de Economía y Finanzas.
PB4	+	Creación de INDEPA (Capítulo V), Ley de Creación de CONAPA (Ley 28495), los artículos 5 y 6; Resolución 014 del INDEPA; Decreto Supremo 065 de la PCM
PC1	+	Resolución Suprema 117-2009 de la PCM; Informes de la Mesa de Trabajo 3 (anteproyecto de Ley de Consulta Previa); Debates Parlamentarios en 2010 (https://goo.gl/CnDzXD)
PC2	+	Ley de Consulta Previa 2011 (art 2, art. 3, art. 5); Reglamento de la Ley de Consulta Previa de 2012 (art. 6); Decreto Supremo 023-2011-EM (Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas)
PC3	-	Ley de Consulta Previa 2011 (art. 18, art. 19); Reglamento de la Ley de Consulta Previa 2012 (art, 1, inciso 14)
PC4	+	Ley 29565 de Creación del MINCUL (art, 10, art 15, inciso a); Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Viceministerio de Interculturalidad (art, 28, inciso 1, 2, 4 y 6)
Po1	+	Informe del MINCUL 2014 (Diseño de la Consulta Previa en el Sector Hidrocarburos), Informe "10 avances de la implementación de la consulta previa en el Perú" publicado por el MINCUL.
Po2	+	Actas e informes publicados por PETROPERU sobre los procesos de consulta previa entre 2013 y 2015 (https://goo.gl/3hKCiU)
Po3	+	Resolución Viceministerial: Directiva 002-2013-VMI/MC (Procedimiento del derecho de petición de los pueblos indígenas para su inclusión en un proceso de consulta previa o para la realización del mismo en el MINCUL). Actas de los procesos de consulta previa publicado por PERUPETRO.

Fuente: Recolección de información en base a la investigación propuesta.

Lista de referencias

- Abanto, Alicia. 2011. “La institucionalidad indígena en el Perú”. *Revista Argumentos* 5 (3). Lima: Perú.
- Agurto, Jorge. 2007. “Perú: APRA desaparece al INDEPA y retrocede 7 años de institucionalidad pro indígena”. SERVINDI, 24 de febrero de 2007. <https://www.servindi.org/actualidad/1690>.
- Alva, Amelia. 2011. “Algunas reflexiones sobre los alcances del derecho a la consulta previa post movilización social indígena en la selva peruana”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 10 (2), 97-116. Doi: <http://bit.ly/2rv08u5>
- Alva, Amelia. 2012. “¿La piedra en el zapato?: la consulta previa a los pueblos indígenas y el desarrollo económico en el Perú”. En *Contención y Derroche. Economía, Fiesta y Cultura en Iberoamérica*, editado por Ángel B. Espina. Instituto de Investigaciones Antropológicas de Castilla y León.
- Alza, Carlos y Gustavo Zambrano. 2015. “Pueblo Indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000 – 2011)”. Ciudad Autónoma de Buenos Aire: CLACSO. Doi: <http://bit.ly/2cSeOvy>
- Aranda, Mirva. 2012. “Los desafíos de la implementación de la consulta previa en el Perú”. En *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación KAS.
- Balbuena, Patricia. 2016. “Los límites del diseño de la consulta previa: ¿estamos cerca del techo de cristal?”. En *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú*, compilado por Karina Vargas, 103-113. Lima: GIZ.
- Bardach, E. 1980. “Implementation Studies and the Study of Implements”. *American Political Science Association*. Berkeley: Graduate School of Public Policy University of California.
- Beach Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bebbington, Anthony, 2010. “La nueva extracción: ¿se reescribe la ecología política de los Andes?”. En *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo* 20, 285 – 305. Doi: <http://bit.ly/2tj7L81>
- Bebbington, Anthony. Anahí Chaparro y Martín Schurrah. 2014. “El Estado Compensador peruano y la persistencia del modelo neo-extractivista: seis hipótesis sobre el (no-) cambio institucional”. Doi: <http://bit.ly/2rv8ce7>

- Benavides, Margarita. 2010. “Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana”. En *Anthropologica* 28 (28), 263-287. Doi: <http://bit.ly/2rMbtVO>
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2012. “Process tracing: from philosophical roots to best practices”. *Simons Papers in Security and Development*, 21, 30. Disponible en: <http://file.prio.no/files/projects/pt-ms-chapter1.0212.pdf>
- Bennett, Andrew. 2008. “The Mother of All “Isms”: Organizing Political Science around Causal Mechanisms”. In *Revitalizing Causality: Realism about Causality in Philosophy and Social Science*, ed. Ruth Groff, 205 – 219. London: Routledge.
- Blanco, Cristina. 2016. “Balance del Perú en el contexto regional: una mirada comparativa del derecho a la consulta previa con relación a Colombia, Chile y Bolivia”. En *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú*, compilado por Karina Vargas, 11-27. Lima: GIZ.
- British Petroleum. 2017. BP Statistical Review of World Energy (SRWE). Disponible (Junio, 2017) en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Campodónico, Humberto. 1998. *Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú*. Serie: Medio Ambiente y Desarrollo N° 12. CEPAL. 72 p.
- Campodónico, Humberto. 1999. “La industria del gas natural y su regulación en América Latina”. En *Revista de la CEPAL* (68), 135-151. Doi: <http://bit.ly/2sFSzUD>
- Campodónico, Humberto. 1999. “La inversión en el sector petrolero peruano en el periodo 1993–2000”. Serie Reformas Económicas (23). pp. 56
- Candela, Emilio. 2008. “Los hidrocarburos en el Perú (1931 – 1968)”. En *Historia del petróleo en el Perú*. Lima: Ediciones Copé. pp. 169 – 230.
- Castagnino, Renzo. 2015. Formas Contractuales en la Industria de Hidrocarburos Peruana. En *Derecho & Sociedad* (35), 84-90. Doi: <http://bit.ly/2shdDjG>
- Cavero, Omar. 2014. “Hacia un entendimiento de la conflictividad social: Las protestas contra la minería en Puno – 2011”. Documento de Trabajo 21. Lima: Departamento de Ciencias Sociales PUCP. Doi: <http://bit.ly/2fqeR2X>
- Chirif, Alberto. 2006. The autor and his work. En: *Witness of Sovereignty Essays on the Indian Movement in Latin America*. ed. Stefano Varese. IWGIA. 14-23 pp.
- Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics*, 44 (4): 823 – 830.
- Cushman, Robert. 1941. *The Independent Regulatory Commissions*. London: Oxford University Press.

- Defensoría del Pueblo. 1998. *“Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: el juego de las expectativas”*. Documento de Trabajo. Lima: Perú.
- Degregori, Carlos Iván. 1999. “Pueblos indígenas y democracia en América Latina”. En *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, editado por Jorge Nieto. 177 – 210. México D.F: Unesco and Demos.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Dubnick, M. y G. Frederickson. 2011. *Public Accountability: performance measurement, the extended state, and the search for trust, with, H. George Frederickson*. Washington, DC: National Academy of Public Administration. Dayton, OH: The Kettering Foundation.
- Durand, Anahí. 2014. “Estado, políticas públicas y pueblos indígenas: (des)encuentros, avances y desafíos”. En *Revista Argumentos* 8 (2). Doi: <http://bit.ly/2rv6GZG>
- Elmore, Richard. 1978. “Organizational Models of Social Program Implementation”. *Public Policy* 26 (2): 185 – 228.
- Espinosa, Oscar. 2010. “Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana”. En *Anthropologica* 28 (28), 239 - 262. Doi: <http://bit.ly/2srkYf0>
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. “Formal bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. Documento de trabajo, The London School of Economics and Political Science. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/62368/>
- Finer, Matt, Jenkins, Clinton N, Pimm, Stuart L, Keane, Brian y Ross, Carl. 2008. “Oil and Gas Projects in the Westerns Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples”. *PLOS ONE* 3, N° 8
- Flemmer, Ricarda. 2015. “Lecciones de los primeros procesos de la consulta previa en el sector de hidrocarburos en Perú”. *Iberoamericana*, 15 (58): 166-171. Doi: <http://dx.doi.org/10.18441/ibam.15.2015.58.166-171>.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. “The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies”. *Colombia Internacional*, (86), 17-50. doi: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiant86.2016.01>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. Environmental conflicts management in Ecuador: a causal mechanism of public accountability deficit. [En proceso de publicación]

- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Luis Fuentes. 2017. How resource nationalism hinders the energy transition in Ecuador: a causal mechanism of implementation gap. [En proceso de publicación]
- Fontaine, Guillaume, María José Calderón, Cecilia Sandoval y André Granda. 2017. Guardians of the Civic Revolution: The institutionalization of patronaje in Ecuador. [En proceso de publicación]
- Fontaine, Guillaume. 2014.. El análisis de políticas en la sociología de la acción pública. *Revista de Investigaciones Altoandinas - Journal of High Andean Research*, 16 (02), 5-16. doi: <http://dx.doi.org/10.18271/ria.2014.53>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Antrophos Editorial: Quito, FLACSO – Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas: presentación del dossier. *Revista Íconos* 53, 11-30. Quito: FLACSO – Ecuador. doi: <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>
- Fontaine, Guillaume. 2015. Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5(2), 80-98. Disponible en: <http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/66>
- Gálvez, Álvaro y Paolo Sosa. 2013. “El problema del indio: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. *Revista Argumentos* 7 (5). Lima: Perú. Doi: <http://bit.ly/2srxlw>
- Gamboa, César. 2008. “(In) sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana”. En *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, ed. Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, 219-238. Quito: Colección 50 años FLACSO.
- García, Mariel. 2008. “La construcción de la realidad según Alan García”. *Revista Argumentos* 1. Lima: Perú. Doi: <http://bit.ly/1KmEFYc>
- Glennan, Stuart. 1996. “Mechanisms and the Nature of Causation”. *Erkenntnis*, 44 (1): 49 - 71.
- Golte, Juergen. 2011. “El Convenio 169 de la OIT, la Constitución Peruana y la Ley de Consulta Previa”. En *Revista Argumentos* 5 (5): 1 – 6. Doi: <http://bit.ly/2shso6k>
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275 – 296.

- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House, 178 pp.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 33 – 46.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements””. *Policy and Society*, 26 (4): 1 – 14.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. Nueva York: Routledge, 238 pp.
- Hume, David. 1975. *Enquiries Concerning Human Understanding and Concerning the Principles of Morals*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. (2da Ed.). London: Routledge.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. “What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature”. *The Policy Studies Journal* 43 (1): 1-21. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12092/full>
- Khun, Thomas. 1968. “The history of science”. En: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Crowell Collier and Macmillan.
- Kirschen, E. y J. Bernard, H. Besters, F. Blackaby, O. Eckstein, J. Faaland, F. Hartog, L. Morissens and E. Tosco (eds.). 1964. *Economic Policy in Our Time*. I – General Theory. Chicago, IL: Rand MacNally.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. “Introduction Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance*, 20 (1): 1 – 21.
- Linder, Stephen y Guy Peters. 1998. “The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought”, en G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33 – 45.
- Loayza, Liliana. 2016. “La consulta previa sobre el proyecto Hidrovía Amazónica”. En *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú*, compilado por Karina Vargas, 144-157. Lima: GIZ.
- Lowi, Theodore. 1972. “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. *Public Administration Review*, 32: 298 – 310.

- Lowndes Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal". *Public Administration*. 74; 181-197.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institucional Approach", en G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60 – 79.
- Mackie, J. 1965. "Causes and Conditions". *American Philosophical Quarterly*, 2 (2): 245 – 264.
- Mahoney, James. 2008. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies*, 41 (4 – 5): 412 – 436.
- Mahoney, James. 2010. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research". *World Politics*, 62 (1): 120 – 147.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78 (3): 734 – 749.
- March, James y Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions* (New York: Free Press)
- Maza, Juan. 2002. Evaluación del proceso de privatización de las empresas de servicios públicos. 1991-2000. *Gestión en el Tercer Milenio*, 5(9), 63-79. Disponible en: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/10480>
- Meentzen, Angela. 2007. *Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer. 238 pp.
- Morales, Lourdes. 2014. *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Natural Resource Governance Institute (NRGI). 2017. The 2017 Resource Governance Index. Disponible (Julio 2017) en: <https://resourcegovernance.org/>
- North, Douglass. 1993. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69. DOI: dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010
- O'Donnell, Guillermo. 1997. "Accountability horizontal". Texto presentado en la conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability"
- O'Donnell, Guillermo. 2004. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.

- Ocejo, Almudena, Ernesto Isunza Vera y Juan Estrella Chávez. 2014. “Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas”. En: *“Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana”*, editado por Lourdes Morales, 95-128. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Oliart, Patricia. 2002. “El Estado Peruano y las Políticas sociales dirigidas a los Pueblos Indígenas en la década de los 90”. Disponible en: <http://bit.ly/2rH0CS4>
- Oliveira, Iris y Ariana Thenadey. 2016. “Prior consultation in the case of Amazon Waterway in Peru”. En: *Emerging practices of States regarding the protección of environmental defenders in Latin America and the Caribbean*. Ciudad de México, México.
- Parodi, Daniel. 2008. “Los hidrocarburos y los últimos tiempos: fluctuaciones políticas entre Morales Bermúdez y Toledo”. En *Historia del petróleo en el Perú*. Lima: Ediciones Copé. pp. 271 – 325.
- Paz, Bayron. 2016. Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. Accountability social: la otra cara del control. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, eds. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 1-38. Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, Enrique. 2012. Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity* 44 (4): 625-642.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar, 203 pp.
- Pontoni, Alberto. 1982. “Políticas Petroleras en el Perú: 1968 – 1982”. Documento de Trabajo N° 53. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ramos, Carlos y Ramos, Yurica. 2015. “Situación de los pueblos indígenas en los últimos tres gobiernos en el Perú”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (1), 62-71. Doi: <http://bit.ly/2shM52j>
- Ríos Ramírez, Alejandra, Alejandro Cortes Arbeláez, María Camila Suarez Valencia and Laura Fuentes Vélez. 2014. “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política.” *Colombia Internacional* 82: 261- 288. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10
- Rojas, Oswaldo, Jorge Rojas y Julio Salas. 2006. Situación energética de los hidrocarburos en el Perú. En *Industrial Data*, 9 (2), 21-32. Doi: <http://dx.doi.org/10.15381/idata.v9i2.5863>

- Ross, Catherine. 2008. “El caso del Proyecto Camisea: logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente”. En: *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios. El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*, ed. Martin Scurrah. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Roth, André-Noel. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas”: ¿De la razón científica al arte retórico”? *Estudios Políticos*, 33: 67 – 91.
- Roth, André-Noel. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (2da ed). Bogotá: Aurora, 292 pp.
- Salamon, Lester. 1981. “Rethinking Public Management: Third party Government and the Changing Forms of Government Action”. *Public Policy* 29: 255 – 275.
- Salamon, Lester. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 1 – 47.
- Salmón, Elizabeth. 2011. “Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: Las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú”. En *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schmitter, Philippe. 2009. Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy. En *Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*, eds. Gary Bland y Cynthia J. Arnson, 19-35. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Scurrah, Martín y Anahí Chaparro. 2015. “Industrias extractivas, gobernanza ambiental e innovación institucional en el Perú”. *La Revista. Boletín N° 75. Sociedad suiza de americanistas*. Lima, Perú: 129-139
- Soria, Carlos. 2015. “Consulta previa en la gestión ambiental de seis lotes de hidrocarburos en la Amazonía Peruana”. *La Revista. Boletín N° 76. Sociedad suiza de americanista*, 99-111. Lima, Perú.
- Surrallés, Alexandre. 2012. “Territorio, Conflictos, Derechos y Mapas El Movimiento Indígena Amazónico en el Perú después de Bagua”. En *Mapas y Derechos: Experiencias y Aprendizajes en América Latina*, compilado por Carlos Salamanca y Rosario Espina. pp. 97 – 113.
- Torres, Víctor. 2008. “El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada”. En *Historia del petróleo en el Perú*, 231 – 270. Lima: Ediciones Copé.

- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide for methods for students of political science*. Nueva York: Cornell University Press.
- Waldner, David. 2012. "Process Tracing and Causal Mechanisms. In *The Oxford Handbook of the Philosophy of Social Science*. ed. H. Kincaid, 65 – 84. Oxford: Oxford University Press.
- Wasserstrom, Robert. 2016. "Maldición de la abundancia, pueblos aislados y economía extractiva en Perú y Ecuador". *Antropología* (16), 29-42. Doi: <http://bit.ly/2rMdHUY>
- Wisse, Carol. 2014. "De la apatía a la vigilancia: la política del desarrollo energético en el Perú". *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 56/57, 5-41. Doi: <http://bit.ly/2sJrxMY>
- Zambrano, Gustavo. 2015. "Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector Hidrocarburos en el Perú". *La Revista. Boletín N° 76. Sociedad suiza de americanistas*, 41-56. Lima, Perú.