

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2015 – 2017

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

¿Por qué persisten los déficits de control social?  
Análisis de la política petrolera ecuatoriana con aplicación de process tracing y formalización  
bayesiana (2005 - 2015).

Danny Michael Ramírez Palacios

Asesor: Dr. Iván Narváez Quiñonez  
Lectores: Dr. Guillaume Fontaine y Mg. Daniel Jurado

Quito, noviembre de 2017

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	6
Marco teórico – metodológico .....	6
El control social y su importancia en las políticas públicas .....	6
1. Marco Analítico.....	9
1.1. La posición del investigador frente al objeto de estudio.....	9
1.2. Enfoque Neoinstitucionalista para el análisis de políticas .....	11
1.3. El marco explicativo del diseño de políticas.....	14
2. Marco Metodológico .....	19
2.1. La importancia de los instrumentos en el análisis de políticas .....	19
2.2. El rastreo de procesos: mecanismos causales de la política .....	22
2.3. Estudio de caso .....	27
2.4. Análisis Bayesiano como método de formalización del rastreo de procesos .....	33
2.5. Lógica Bayesiana en inferencias causales .....	39
2.5.1. Teorema de Bayes y sus componentes .....	40
<b>Capítulo 2</b> .....	42
Política petrolera y consulta previa libre e informada.....	42
1. Historia hidrocarburífera del Ecuador .....	42
1.1. La política petrolera antes de Rafael Correa.....	43
2. La consulta previa, libre e informada: derecho colectivo de los pueblos indígenas .....	47
2.1. La consulta previa, libre e informada en los instrumentos internacionales .....	47
2.2. La consulta previa, libre e informada en la normativa ecuatoriana .....	49
3. El complejo contexto que rodea al Yasuní .....	52
4. La política petrolera ecuatoriana y el déficit de control social en el sector .....	57
4.1. Un discurso innovador llega al país con Rafael Correa .....	58

4.2.	La reforma normativa – institucional que cambió el sector petrolero .....	61
4.3.	El cambio en la política petrolera ecuatoriana .....	64
4.4.	La afectación de la política petrolera a los procesos de consulta previa, libre e informada en el Yasuní-ITT (Bloques 31 y 43).....	70
4.5.	El déficit de control social generado por la política petrolera .....	73
<b>Capítulo 3</b>	.....	<b>76</b>
Rastreo de procesos y estudio de caso: aplicación de la formalización bayesiana .....		76
1.	Operacionalización del mecanismo causal y definición de conceptos clave .....	76
1.1.	Temporalidad del mecanismo causal .....	76
1.2.	Supuestos contextuales del mecanismo causal .....	77
1.3.	Mecanismo causal y sus características .....	78
1.4.	Planteamiento de las hipótesis. ....	83
1.5.	Observaciones empíricas y evidencia .....	85
1.6.	Confianza previa y confianza posterior .....	86
2.	Diseño de los test de fortaleza inferencial.....	87
3.	Formalización bayesiana: puntos a considerar para el análisis. ....	88
4.	Formalización, resultados y discusión .....	90
4.1.	Para el detonante .....	90
4.2.	Para la entidad A .....	92
4.3.	Para la entidad B .....	96
4.4.	Para la entidad C .....	99
4.5.	Para el resultado de política. ....	102
5.	Interpretación final del mecanismo causal .....	104
<b>Conclusiones</b>	.....	<b>107</b>
Teóricas .....		107
Metodológicas. ....		108
Contextuales. ....		109
Sobre los objetivos.....		110

Limitaciones de la investigación .....	110
Futura agenda de investigación. ....	111
<b>Anexos.</b> .....	112
<b>Lista de siglas y acrónimos.</b> .....	121
<b>Lista de referencias</b> .....	122

## Lista de ilustraciones y tablas

### Figuras

2.1. Delimitación del Parque Yasuní, Zona Intangible Tagaeri–Taromenane.	54
2.2. Ubicación de los bloques 31 e ITT dentro del contexto Yasuní.	55
2.3. Estructura de control del sector petrolero.	63
3.1. Representación gráfica de los eventos ocurridos dentro de la temporalidad causal del déficit de control social	76
3.2. Evolución de la confianza a la luz de la evidencia.	10

### Tablas

1.1. Componentes del diseño de la política.	16
1.2. Tipología de los instrumentos de política de los recursos del Estado.	21
1.3. Tabla de verdad para la selección del caso de estudio.	32
1.4. Test del rastreo de procesos para inferencia causal.	37
2.1. Resultados de la renegociación de los contratos petroleros.	68
3.1. Mecanismo causal del déficit de control social del sector petrolero.	78
3.2. Hipótesis para componente del mecanismo causal del déficit de control social.	84
3.3. Observaciones empíricas establecidas para cada parte del mecanismo.	86
3.4. Tipología de pruebas empíricas sobre los instrumentos de política.	88
3.5. Resultados de la formalización bayesiana para el detonante.	90
3.6. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad A.	93
3.7. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad B.	97
3.8. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad C.	99
3.9. Resultados de la formalización bayesiana para el resultado de política.	102

## **Dedicatoria**

A Danna Sophia y Nicolás Alessandro, mi luz, mi todo..

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Danny Michael Ramírez Palacios, autor de la tesis titulada “¿Por qué persisten los déficits de control social? Análisis de la política petrolera ecuatoriana con aplicación de process tracing y formalización bayesiana (2005 - 2015)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, noviembre de 2017

A square image containing a handwritten signature in blue ink. The signature is stylized and appears to read 'Danny Michael Ramírez Palacios'.

Danny Michael Ramirez Palacios

## Resumen

La presente investigación se enmarca dentro del análisis de las políticas públicas, para explicar por qué persisten los déficits de control social en el sector petrolero. Parte del supuesto de que la implementación de una política pública no siempre logra solucionar un problema específico, sino que puede llegar a afectar otros campos de incidencia de la política pública. Para ello se estudia la política petrolera ecuatoriana en el periodo 2005 – 2015, y se analiza como su diseño en base a la nacionalización de los recursos petroleros, llegó a generar un déficit de control social en el sector. De fondo se analiza la consulta previa, libre e informada, como principal instrumento de participación de los pueblos indígenas; derecho establecido en la actual normativa ecuatoriana, como obligación del Estado a realizarse antes de la explotación petrolera en zonas de asentamientos indígenas, especialmente en la amazonia ecuatoriana.

Esta investigación se estructura a partir de tres implicaciones: teórica, metodológica y operacional. Todo el esquema investigativo parte de una reflexión ontológica de realismo crítico, la cual determina la posición del investigador frente al objeto de estudio. Esta ontología parte del razonamiento abductivo, generar explicaciones plausibles a partir de los datos disponibles, el cual plantea la existencia de energías que, si bien no se manifiestan, tienen la capacidad de generar acontecimientos a partir de mecanismos causales.

El esquema teórico abarca el neoinstitucionalismo sociológico y el marco explicativo del diseño de la política. El neoinstitucionalismo destaca el rol de las instituciones como medio de cambio de la política petrolera a partir de reformas administrativas y también de la acción política, siendo las instituciones un aspecto clave para entender el déficit de control social. El marco explicativo del diseño de la política permite determinar que el diseño y el cambio de la política petrolera se genera en el nivel operativo, pues se impulsó desde el Estado la calibración de instrumentos y la introducción de otros nuevos, sin abandonar los objetivos de la política petrolera.

El diseño metodológico planteado sigue una orientación deductiva y abductiva basada en la aplicación del método de rastreo de procesos de comprobación de la teoría, el cual permite establecer un mecanismo causal para rastrear las relaciones causales dentro del caso de estudio. Aquí el papel de los instrumentos de política es clave, pues actúan como

observaciones empíricas de posible evidencia que demuestran la presencia del mecanismo causal en el caso.

La parte operativa de la investigación inicia con la selección del caso de estudio. Se aborda un caso de déficit de control social y en él se analizan los procesos de consulta previa, libre e informada en el Yasuní, por su complejo contexto territorial y social. La construcción del mecanismo causal parte de un análisis de congruencia sobre el proceso. Esto permite pasar de un rastreo de procesos descriptivo a la desagregación del mecanismo causal en las diferentes entidades y actividades que vinculan la causal con el resultado.

Finalmente, todas las partes del mecanismo causal están respaldadas con evidencia empírica valorada cuantitativamente mediante el uso de la formalización bayesiana, logrando incrementar la confianza de la teoría causal para finalmente poder afirmar la presencia del mecanismo causal en el caso de estudio y determinar que la implementación de un nuevo discurso cargado de ideas innovadoras da paso a una reforma normativa e institucional favorable al Ejecutivo y logra de esta manera, reconfigurar el área de política con la cual genera discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones. Esto finalmente produce un déficit de control social en el sector petrolero.

## **Agradecimientos**

Sin duda este espacio es insuficiente para agradecer a todos quienes durante este tiempo estuvieron apoyando este sueño que ha cambiado mi vida. A Daniela, mi compañera de vida, abandonamos nuestras vidas en casa, pero ganamos otra pequeña vida lejos de ella. A mi madre y mis hermanos por su constante apoyo y fuerzas para seguir cuando quería desistir de esta aventura. A mis tíos Fabiola Ramírez y Ramón del Salto, pilares fundamentales de mi estadía en Quito, siempre agradecido por su apoyo incondicional. A mi padre que ya no está, guía eterna de mi caminar y accionar, siempre agradecido por darme la vida.

Quiero agradecer especialmente a mis hermanos y hermanas flacsianos. A Gabriela, Diana, Sayda, Carlos y Jesús; gracias por estar ahí siempre, fuimos la familia que dejamos atrás para cumplir nuestros sueños y logramos que la distancia sea más llevadera. Siempre los recordaré con cariño.

Finalmente, un agradecimiento profundo a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador; a la planta docente del Departamento de Asuntos Públicos, especialmente al profesor Iván Narváez por su paciencia, dedicación y sus sabios consejos para siempre mejorar mi trabajo y mi persona. De igual manera agradecer al profesor y lector de esta tesis, Guillaume Fontaine por compartir sus experiencias y enseñanzas enriquecedoras; y a Daniel Jurado, también lector de esta investigación, por su dedicación y compromiso para mejorar este trabajo.

## Introducción

El final del siglo XX estuvo fuertemente marcado por la tercera ola de democratización<sup>1</sup>, la caída del comunismo y la adopción y propagación de instituciones democráticas en el mundo entero. Los Estados se vieron obligados a buscar una transformación hacia arriba (conformación de espacios supranacionales como la Unión Europea) y hacia abajo (descentralización y desconcentración de poder hacia organizaciones locales) para adaptarse a los nuevos cambios en el entorno. Al mismo tiempo, el nuevo entorno obligaba al Estado a transformarse también hacia afuera, con la inclusión de actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, asociaciones, sindicatos, entre otros. Esta transformación logró una revalorización simbólica de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en busca de una mayor democracia.

La adopción del neoliberalismo en América Latina generó profundas consecuencias en las diversas sociedades que perduran hasta la actualidad. Los procesos democráticos han demostrado ser ineficientes y estructuralmente débiles como mecanismos de control sobre los funcionarios públicos. Algunos de estos mecanismos señalan a la transparencia y el control social como elementos clave para consolidar democracias más inclusivas, sin embargo, han sucumbido ante los elevados niveles de corrupción regional, y ante la escasa normativa e institucionalidad.

La transparencia no funciona si no se logra insertar en la sociedad civil a la rendición de cuentas como mecanismo de control social de la gestión pública, a través de actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. En Ecuador, bajo el paradigma del “Buen Vivir” implementado en 2008, se garantizó la transparencia, el control social y la rendición de cuentas como una de las estrategias centrales para la profundización democrática y un elemento trascendental en la lucha contra la corrupción.

Al mismo tiempo, la economía ecuatoriana siguió dependiendo ampliamente de la industria petrolera, representando aproximadamente el 35% del presupuesto general del Estado. La

---

<sup>1</sup> Se hace referencia a las olas democratizadoras de Samuel Huntington.

cantidad de ingresos que el sector representa lo hace atractivo y a la vez delicado, pues no existe una transparencia efectiva ni tampoco se evidencia una eficiente rendición de cuentas. La Amazonia ecuatoriana es el territorio donde se desarrolla la mayor parte de actividades extractivas, y hogar de pueblos indígenas ancestrales que históricamente han ocupado esas tierras. El modelo de desarrollo extractivista es el principal responsable de la potencial extinción de pueblos como los Huaorani y los Tagaeri – Taromenane, familiares directos de los primeros.

La problemática de la presente investigación se enmarca, en una contradicción que viene desde el Estado, por un lado, la garantía y el respeto de derechos colectivos, y por el otro, continuar con la explotación petrolera, fuente inagotable de recursos importantes para el desarrollo nacional. Se examina la política petrolera ecuatoriana para determinar el funcionamiento de un mecanismo causal que parte de un discurso de ideas innovadoras hasta llegar al déficit de control social del sector petrolero, no dejando de lado el tema de la consulta previa, libre e informada como un mecanismo de participación y también como un derecho de los pueblos indígenas.

Si bien el proceso de consulta previa es avalado por la Constitución de 2008, fue sino hasta el 2012 cuando se emitió el reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos. Sin embargo, al contrario de que este reglamento sea un instrumento garante de derechos, le ha otorgado al sector petrolero un total control sobre el proceso de consulta previa en las comunidades, aun cuando en Ecuador existe una función del Estado encargada de todos los procesos de participación ciudadana.

Esto ha provocado falta de transparencia e imparcialidad en los procesos llevados a cabo en las comunidades, generando de esta manera un déficit de control social en el sector petrolero. Esto motivó el planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: **¿Por qué persisten los déficits de control social en la política petrolera ecuatoriana?** Si bien este trabajo de investigación plantea explicar la persistencia de este déficit, también revela por qué se produjo esta deficiencia en el control social.

Como hipótesis de trabajo se plantea: El generador del déficit de control social en el sector petrolero ecuatoriano, es un discurso cargado de ideas innovadoras por parte de las nuevas

autoridades. Más adelante en la investigación se desagrega que estas ideas responden a la nacionalización de los recursos petroleros y la garantía de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza.

Los principales objetivos de la investigación son:

**Objetivo general:**

- Analizar la política petrolera en busca del proceso que permita evidenciar que el control social del sector petrolero ecuatoriano es deficiente.

**Objetivos específicos:**

- Analizar los instrumentos de política en búsqueda de evidencia que permita explicar de qué manera se generó una hegemonía de este sector en los procesos de control social.
- Formalizar la evidencia encontrada mediante la aplicación de análisis bayesiano a partir de técnicas probabilísticas que permitan incrementar la confianza en dichas evidencias.

Esta investigación es de tipo cualitativo y tiene un perfil deductivo y abductivo, utiliza como método el estudio de caso y aborda el enfoque “causas de efectos”, es decir, partir de un resultado (O) y luego ir hacia atrás en busca de las causas (T). En la cultura cualitativa, el interés radica en la explicación de resultados en casos individuales (within case), así como el estudio de los efectos de factores causales dentro de estos casos.

El caso seleccionado es de déficit de control social, considerado como un caso distintivo a partir de la valoración de ciertas condiciones y características que permitieron una adecuada selección del mismo a partir de una población de países andino amazónicos, lo cuales cumplen ciertas condiciones para ser considerados. En base a estas condiciones se seleccionó a Ecuador como el caso de estudio para el periodo comprendido entre 2005 y 2015, especificando el estudio del caso de la consulta previa, libre e informada en el Yasuní.

La principal fuente de evidencias utilizada en la investigación parte del análisis de los instrumentos de la política petrolera. Se parte de la matriz NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), diseñado por Christopher Hood (1986) y modificado por Michael

Howlett (2000). Aquí los instrumentos de política pública sirven como una fuente relevante de evidencias que dan soporte a la realización de inferencias.

Los fines de desarrollar esta investigación se enmarcan en el aporte que la misma pueda generar para el campo de la academia y la sociedad. En el campo de la teoría, destaca los aportes del neoinstitucionalismo al considerarse un enfoque funcional y descriptivo revalorizador de las instituciones, otorgando relevancia a los actores y sus interacciones, además provee explicaciones acerca de por qué y para qué existen las instituciones y cómo estas dan forma a las restricciones y oportunidades de los individuos, convirtiendo a las instituciones en la columna vertebral en la estructuración de la política.

En el campo metodológico, la investigación asume la comprobación teórica de rastreo de procesos para definir inferencias causales dentro de un caso de estudio, sobre todo, cuando su aplicación es cuidadosa en el uso del análisis bayesiano en su aplicación formal, mediante el uso de sus técnicas para la actualización de la confianza en la teoría causal ante la incorporación de nuevas evidencias encontradas.

Por último, como apoyo al contexto social, la investigación es trascendente como soporte y diagnóstico para que los pueblos indígenas reconozcan y replanteen su posición, participación y derecho en los procesos de consulta previa, libre e informada, pues todavía están pendientes garantías del Estado en estos procesos, como la información de calidad y la verdadera participación ciudadana.

La investigación se divide en tres capítulos, conclusiones y acápites principales. El primer capítulo expone las herramientas analíticas, metodológicas y las técnicas abordadas en el proceso de investigación. En el segundo capítulo se desarrolla un análisis de congruencia para generar una coherencia lógica al realizar una narrativa histórica de los hidrocarburos en el Ecuador y su relación con los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, el tercer capítulo presenta los resultados obtenidos de la investigación a partir del uso del análisis bayesiano y la formalización de los resultados generados de la formulación de inferencias causales, producto de la aplicación del método de rastreo de procesos.

Como principal conclusión, se determinó la existencia de una fuerte relación causal entre la adopción de un discurso con ideas nacionalizadoras del recurso petrolero, como generador del

déficit de control social en el sector petrolero. Así mismo se demostró la presencia de las entidades del mecanismo como: la reforma normativa e institucional del sector provoca una reconfiguración de la política a un nivel operativo y ocasiona discrepancia entre actores estatales y no estatales. Todo esto a partir de 21 pruebas empíricas formalizadas a partir del análisis bayesiano.

## Capítulo 1

### Marco teórico – metodológico

El presente capítulo expone las herramientas analíticas, metodológicas y las técnicas abordadas en el proceso de investigación. En la primera parte se definen las políticas públicas como objeto de estudio, partiendo de la ontología del Realismo Crítico. Se realiza una entrada desde el neoinstitucionalismo y se aborda el diseño de la política como marco explicativo para entender las políticas públicas a partir de los instrumentos<sup>1</sup>. Finalmente, la parte metodológica aplica el estudio de caso del control social en el sector petrolero ecuatoriano, introduciendo las técnicas de rastreo de procesos y análisis bayesiano como parte de la identificación de mecanismos causales y de su respectiva formalización.

### El control social y su importancia en las políticas públicas

La democracia en América Latina ha sido tema central de diversos debates en diferentes etapas. En la década de 1980 el debate se centró en las transiciones de la democracia; en 1990, se debatía sobre los mecanismos más eficaces de control social; y finalmente en el 2000, sobre la eficacia gubernamental y la calidad de la democracia. Algunos autores ven la *accountability* o control social, como un tema cercano al estudio de la calidad y el desempeño de la democracia, pues para el goce de una buena democracia, es fundamental la existencia de control social. En diferentes etapas, América Latina ha incorporado nuevos mecanismos de participación y control político, intentando establecer garantías de representación efectiva que unan a los funcionarios públicos con la ciudadanía, y evitar la desarticulación generada por el clientelismo, la corrupción o el personalismo.

Guillermo O'Donnell fue de los primeros investigadores en abordar el problema de los déficits democráticos en las poliarquías latinoamericanas (Dahl, 1991) y el patrón de la dominación ejercido por el poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. Esto fue denominado como “democracias delegativas”, donde el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986).

---

<sup>1</sup> El marco explicativo del diseño de la política trabajado en esta investigación, es producto de una metodología trabajada por Fontaine y Narváez (2015) y desarrollado también por Paz (2016) y Alvarado (2017), dentro del Grupo de Políticas Públicas Comparadas de FLACSO – Ecuador.

La rendición de cuentas o control social encierra diversas dimensiones de análisis e interpretación, sin embargo, existen dos dimensiones básicas con las que se relaciona directamente: el answerability, entendido como la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus decisiones al público; y el enforcement, referido a la existencia de facultades legales de sanción mediante instituciones autónomas y externas (Hernández y Arciniegas 2011, 25-28).

Ackerman (2002) añade otra dimensión a este análisis y hace referencia a la dimensión de receptividad. Para este autor los políticos y funcionarios públicos deben disponer de capacidad y disponibilidad para considerar y escuchar las opiniones de los ciudadanos. Aquí los políticos deben someterse a principios y códigos no solo legales, como en las anteriores dimensiones, sino también morales (Ackerman en Hernández y Arciniegas 2011).

El término accountability no posee un equivalente preciso en la lengua castellana. Muchas veces es entendido como control, fiscalización o responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y quizás la más utilizada en la academia es la rendición de cuentas. Schedler (1999) dice, es “un concepto modesto” que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Sin embargo, para los fines de la presente investigación se hará referencia a control para abordar el tema de la rendición de cuentas.

El control es tan amplio y variado que para frenar la posible proliferación de tipos y divisiones de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, fue imprescindible determinar una tipología para generar un orden conceptual. O'Donnell conceptualizó de manera precisa dos tipos de control social: horizontal y vertical. El vertical o elector “se ejerce por medio de elecciones libres y limpias, donde los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las próximas elecciones”, refiriéndose a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado (O'Donnell 1998, 162). En este sentido, el autor señala:

(...) el control horizontal, se refiere a la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment* (juicio político), en relación

con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas (O'Donnell 2004, 1).

Más adelante autores como Perruzotti y Smulovitz (2006), plantearon que los procesos electorales tenían que complementarse con una sociedad civil activa y con el papel de los medios de comunicación autónomos. Para ello plantearon el control social como “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 también en acciones mediáticas” (Perruzotti y Smulovitz 2006, 32).

El control social representa una nueva forma de acción y cultura política, expresada, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público y que exige rendición de cuentas y, por el otro, el surgimiento de nuevas modalidades de representación de intereses y derechos colectivos que construye una representación diferente a la ejercida por los partidos políticos (Hernández y Arciniegas 2011, 31).

El regreso a la democracia de los años ochenta en América Latina, estuvo acompañada de mecanismos de control más efectivos como los verticales, a partir de procesos electorales regulares. Sin embargo, la mayoría de países de la región continúan con déficits de control horizontal generados por la intromisión entre agencias estatales y también por la corrupción, generada por la falta de transparencia en las acciones del gobierno.

Los déficits de control horizontal provocaron un aumento del número de actores sociales demandantes de mayor participación y control sobre el Estado, como manera de generar presión para que funcionarios públicos y representantes elegidos justifiquen e informen constantemente sobre sus decisiones, y hacer frente a posibles sanciones cuando actúen de forma incorrecta o ilegal (Perruzotti y Smulovitz 2006). Esta nueva responsabilidad de la sociedad es el resultado de una estrategia triple entre los medios de comunicación, la justicia y la sociedad.

En el plano judicial, significa la activación del poder judicial y los organismos de control basados en reclamos y peticiones de organizaciones de derechos civiles y de la sociedad en general. A nivel de los medios de comunicación, se trata de informar al público sobre el

accionar de los funcionarios públicos y los representantes elegidos, con el fin de asignar culpabilidades y someterlos a juicio en caso de infracción.

En el plano social, la movilización ayuda a mediatizar los comportamientos ilegales y la falta de sanciones judiciales (Fontaine et al. 2016, 22). Aunque no hay un tipo de control que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de normas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder (Schedler 1999, 13).

## **1. Marco Analítico**

### **1.1. La posición del investigador frente al objeto de estudio**

La investigación científica también es parte del conocimiento en general y se lo define como un proceso en el cual se relacionan un sujeto cognoscente con un objeto, dando como resultado un conocimiento. Es importante señalar la posición del investigador en la producción de un nuevo conocimiento, como afirma Fontaine (2015), cada ser humano tiene una postura para explicar su relación con el mundo. Esto permite que las demás personas puedan conocer la concepción del investigador y entender su propuesta.

Jackson (2016), establece una tipología de cuatro ontologías filosóficas<sup>2</sup> aplicadas inicialmente a las Relaciones Internacionales, pero de utilidad en diversos campos de las ciencias. Estas tipologías actúan como tipos ideales weberianos, permitiendo conocer si teorías substantivas diferentes, incluso opuestas, pueden mantener una ontología filosófica similar.

La presente investigación se posiciona dentro de la ontología filosófica denominada *Realismo Crítico*. Los compromisos fundamentales de dicha posición, son el dualismo mente-mundo, el mundo existe por fuera del investigador, existiendo un puente entre ambos; y, el transfactualismo, donde el conocimiento tiene que ver con inobservables y va más allá del dominio actual y empírico para ir hacia el real. Se asume la existencia de energías que, si bien no se manifiestan en el nivel de los hechos causales o empíricos, existen y están allí afuera gobernando el resto de niveles. Estas energías existen porque tienen la capacidad, a través de mecanismos causales, de generar acontecimientos.

---

<sup>2</sup> Jackson (2016) denomina a estas ontologías como: Neopositivista, Realismo Crítico, Analiticismo y Reflexividad.

Se entiende por conocimiento a las mejores aproximaciones establecidas para conocer el mundo, es decir, la inferencia a la mejor explicación. La estrategia de investigación desarrollada de esta ontología es el razonamiento abductivo (generar explicaciones plausibles a partir de los datos disponibles). Sin embargo, “el problema uno de los problemas del realismo crítico es el de los inobservables” (Jackson 2016, 86), pues la investigación científica muchas veces trata con entidades que no pueden ser percibidas directamente.

Se evalúa el conocimiento en la medida en que se accede a disposiciones causales del objeto mismo que van más allá de las apariencias, fuera de presentar argumentos trascendentales e investigación en laboratorio, aquí se generan conjeturas en lugar de conclusiones. Se explica vía la conjetura de algún proceso, entidad o propiedad que da cuenta de lo observado. Si dichos términos teóricos contribuyen a generar explicaciones científicas importantes, se cree razonable considerar a dichos términos como refiriendo a algo real, aunque sean inobservables es posible llegar a detectarlos con instrumentos especializados.

En el Realismo Crítico, la pregunta de investigación debe demostrar una relación de tipo causal entre sus factores a analizar, una pregunta de tipo explicativa, como la propuesta en esta investigación. Los relatos causales, en esta tipología, son respuestas a las preguntas acerca de si alguna parte del mecanismo es necesaria pero insuficiente de un mecanismo que en su conjunto es suficiente para vincular la causa con el resultado.

Los neopositivistas usan la comparación de casos como forma de aislar cuasi experimentalmente posibles factores causales, relacionando la causalidad con la covariación sistemática entre casos, este procedimiento tendría sentido, pues permitiría al investigador determinar si un factor de entrada está conectado a un factor de salida, al controlar otras causas potenciales. Alexander George y Andrew Bennett (2005), sugieren, al contrario de los neopositivistas, abordar un enfoque de mecanismos causales donde buscan enumerar los diversos factores, en última instancia no observables, responsables de generar acciones o comportamientos observados en cuestión.

Si se logra medir los cambios en la entidad que actúa después de la intervención del mecanismo causal y en el aislamiento temporal o espacial de otros mecanismos, entonces se puede decir que el mecanismo causal ha generado el cambio observado en esta entidad

(Jackson 2016, 119). El desafío inferencial está en aislar entre si las partes del mecanismo causal e identificar las condiciones bajo las cuales un mecanismo particular opera.

Los mecanismos causales que George y Bennett plantean, no se revelan ni a través de la experimentación en laboratorio, ni a través de la abducción, sino que son tomados a partir de teorías de nivel micro para llenar los vacíos de las teorías generales ya establecidas. La diferencia entre una ley y un mecanismo es la existente entre una correlación estática (si T, entonces O) y un proceso (T conduce a O, a través de los pasos A, B, C).

Estos pasos intermedios (A, B, C) pueden someterse a procedimientos fiables de recolección de datos (rastreo de procesos), por lo que la ley general es algo menos probable que sea una correlación falsa. En otras palabras, los mecanismos causales son variables intermedias, no capacidades causales reales, pero indetectables, pues nunca pueden ser completamente identificadas con sus efectos observados.

A diferencia del neopositivismo, que busca aislar posibles factores causales, el realismo crítico prefiere operar bajo complejidades causales, donde cada uno satisface “condiciones INUS”, es decir, los factores individuales son componentes insuficientes pero necesarios de una condición innecesaria pero suficiente, para producir un resultado (Bhaskar 1998 en Jackson 2016).

## **1.2. Enfoque Neoinstitucionalista para el análisis de políticas**

Para el análisis de las políticas públicas se han abordado algunos enfoques teóricos trabajados por diversos académicos del campo. Las políticas públicas como cualquier objeto de conocimiento, siempre han estado expuestas a varios intentos teóricos para explicarlas. Uno de ellos es el institucionalismo, propuesto en los años ochenta por March y Olsen (1984), el cual se centra en el estudio del papel de las instituciones, consideradas esenciales en la definición del marco en el que se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva y las políticas públicas.

Con la finalidad de abandonar el institucionalismo tradicional, los autores se centraron en el estudio de los entes políticos-administrativos, dejando de lado las teorías centradas en el Estado y la sociedad. De esta manera buscaron el paso hacia teorías mixtas que consideren las distinciones y variaciones tanto de factores internos de las teorías estado-céntricas; como factores externos de las teorías socio-céntricas, para poder explicar las políticas, permitiendo

renovar la reflexión sobre la acción pública, revalorizando a las instituciones, y otorgando mayor relevancia al papel de los actores y sus respectivas interacciones (March y Olsen 1984, 90).

De esta manera se dio paso al nuevo institucionalismo, de donde se desprenden al menos tres vertientes relevantes: económico, sociológico e histórico. Este neoinstitucionalismo otorga a las instituciones un papel central, como también a las preferencias, valores, creencias, reglas, procedimientos, además de otros componentes que establecen los sistemas políticos. Para Roth (2014), el neoinstitucionalismo influye en las dinámicas sociales, permitiendo que el Estado logre interactuar con los demás actores del contexto.

Los procesos de política pública implican el desarrollo de instituciones formales o informales que logran influir en los comportamientos de los individuos. Las instituciones proveen a estos una visión común del entorno y de los factores subjetivos y culturales que afectan directamente su situación, buscando satisfacción más que maximización de beneficios personales. (March y Olsen en Fontaine 2015, 109).

Esta perspectiva permite que la acción pública pueda generar soluciones de políticas de tipo estructural mediante la creación o rediseño de instituciones y normativa, esperando que las nuevas instituciones generen los comportamientos adecuados en los actores para la consecución de los objetivos de política planteados (Roth 2014, 100). En este sentido, las instituciones existen y se transforman constantemente para lograr adecuarse al contexto social.

El neoinstitucionalismo sociológico se considera un enfoque funcional y descriptivo que revaloriza a las instituciones, otorgando relevancia a los actores y sus interacciones. Asume la existencia una dimensión institucional en las conductas de los actores individuales y colectivos. Además, provee a los analistas de políticas explicaciones acerca de por qué y para qué existen las instituciones y cómo estas dan forma a las restricciones y oportunidades de los individuos, dejando a las instituciones como la columna vertebral en la estructuración de la política, en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política (March y Olsen 1984).

Las instituciones regulan el comportamiento social y su ambiente económico, por lo que el cambio de este entorno requiere también de cambios institucionales. Paul DiMaggio y Walter

Powell (1999), sostiene que las instituciones formales presentan ciertos patrones de transformación que ayudan a entender cómo se diseñan las organizaciones. Para los autores, las instituciones se transforman por imitación espontánea, cuando buscan replicar experiencias exitosas de otros contextos; cuando están en competencia y una logra imponerse sobre otra; y, por la influencia de grupos y redes de actores que dirigen las instituciones (DiMaggio y Powell 1999, 104-177).

El neoinstitucionalismo sociológico fundamenta el cambio en armonizar las reglas, identidades y situaciones, a partir de reformas que consideren la cultura organizacional a modificar. Bajo este enfoque, el cambio se induce mediante reformas administrativas, aunque no siempre se logra por las dificultades para controlarlo. Los actores no toman sus decisiones en función de un cálculo racional de sus preferencias, sino de las normas y las tradiciones de la organización. Así, las decisiones públicas se legitiman por las formas en que se obtienen y no tanto por los resultados logrados (DiMaggio y Powell 1999).

Para Lowndes y Roberts (2013), las instituciones son centrales en el análisis de políticas. Los autores sostienen que el nuevo institucionalismo se está reformando en la actualidad y es posible ver una transformación de las instituciones en la actualidad. Estas nuevas instituciones son el resultado de la acción política y también de las luchas políticas, llevando al concepto de institución a hacer referencia, también, a las formas de organización social.

North (1990), considera que la principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre, pero ello no significa que sean estáticas, al contrario, se encuentran en constante evolución. Generalmente lo hacen de un modo incremental, con cambios de comportamiento para responder a cambios culturales. Considera que su evolución depende de la interacción entre instituciones y organizaciones, pues las organizaciones surgen en función de los incentivos que generan las instituciones y actúan para modificar las instituciones en función de sus intereses.

En última instancia el cambio depende de “empresarios” (*entrepreneurs*), los cuales perciben cambios en las reglas del juego para beneficiarse, pero esta percepción depende tanto de la información recibida como de la forma en que es procesada. El procesamiento se realiza con visiones ideológicas que pueden favorecer o frenar el cambio institucional (North 1990, 17-19).

En esta investigación, el neoinstitucionalismo permite entender cómo las instituciones constantemente se transforman para adecuarse a los diversos contextos sociales donde se crean, guiadas por las normas y tradiciones de las organizaciones. Además, se considera que las instituciones son determinantes de los resultados de las políticas públicas, son generadoras de cambio y para ser eficaces no solo deben ser creadas por decretos instantáneos, sino que necesitan consolidarse en el tiempo. Las instituciones analizadas en este trabajo, son una clave para dar respuesta a la pregunta de investigación.

### **1.3. El marco explicativo del diseño de políticas**

El diseño de políticas es una propuesta reciente dentro del estudio del análisis de políticas públicas que hace su apareamiento en la década de los ochenta acompañando la reformulación del institucionalismo. Según Howlett (2011), este marco explicativo, permite entender la configuración de las políticas públicas mediante la incorporación de los actores, las ideas y los intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas (Howlett, 2011).

El argumento principal para abordar la utilización de este marco de análisis, es la existencia de alguna conexión clara entre asumir la causa de un problema abordado, los instrumentos utilizados para remediar dicha situación y una comprensión un resultado deseable u óptimo. (Peters 2015, 2). El diseño de la política enfatiza esos vínculos y también la necesidad de dar importancia a las intervenciones políticas de manera más holística de lo que es común en el análisis de las políticas públicas.

Se puede considerar este marco, desde diversas concepciones, una de ellas positivista, donde el problema se toma como un dato dado y en base a ello se llevan a cabo diversas formas de evidencia y análisis sobre el problema con el fin de producir una solución o intervención. Esto puede ser considerado como una forma de ciencia normal, donde los análisis se llevan a cabo dentro de un acuerdo previo sobre un paradigma.

Otro punto de vista es el constructivista, donde se considera que un conjunto particular de ideas define el diseño de la política. En esta perspectiva, los problemas de política que se pretenden resolver son principalmente construcciones sociales y no científicas en el sentido positivista del término (Peters 2015, 3). Por lo tanto, en esta visión constructivista, en lugar de

tener una sola respuesta al problema de política, diferentes conjuntos de ideas se asocian con diferentes diseños y producen diferentes tipos de intervenciones. Definir el problema es el aspecto más importante, pues no puede tomarse con un dato dado y será objeto de interpretación.

El marco del diseño de las políticas abarca tres componentes esenciales: un modelo de causalidad, uno de intervención y uno de evaluación. El modelo de causalidad indica que no se pueden esperar políticas e intervenciones efectivas si no se tiene una concepción clara de las dinámicas producidas por un problema específico. El modelo de intervención requiere el conocimiento de los procesos causales del problema para lograr conocer que aspectos de la política se necesitan cambiar (Peters 2015, 5-6).

Para ello es importante una selección de los instrumentos de política de manera adecuada. Para Peters (2015), los gobiernos cuentan con una caja de herramientas sustancial que puede ser utilizada para generar cambios. Finalmente, el modelo de evaluación implica la utilización de varios criterios de evaluación para conocer que se ha logrado cambiar con las intervenciones.

Una de las versiones utilizadas en los últimos años en el diseño de políticas, es la que hace hincapié en la aplicación y combinación de políticas e instrumentos que pueden implicarse en varios ámbitos de política. Este marco utiliza la tipología NATO de los instrumentos de Christopher Hood (1986), Michael Howlett y M. Ramesh (2003). Esta perspectiva resalta la importancia de que las políticas no actúan solas, y muchas políticas e instrumentos pueden estar actuando sobre los mismos objetivos.

El marco de diseño de políticas abarca diversas etapas de la política pública, como el establecimiento de la agenda, la formulación y socialización de las soluciones, y su implementación, al menos en una etapa temprana (Howlett 2011). Este marco informa acerca de las razones utilizadas para la toma de decisiones, las razones del cambio o la continuidad de la política, y como el contexto se toma en cuenta, a fin de producir una respuesta o intervención precisa al problema a atender.

La selección de un conjunto adecuado de instrumentos de política define la coherencia del diseño de política, ya sea de manera externa (entre objetivos y medios) o interna (entre los

instrumentos) (Howlett y Rayner 2007). En su conjunto, estos instrumentos definen los contenidos sustanciales y procedimentales de una política, en la medida en que afectan la distribución de bienes y servicios por parte del Estado, así como la regulación de las relaciones sociales dentro de las sociedades y entre la sociedad y el Estado (Howlett, 2011).

En el contexto del diseño de la política, se puede definir a las políticas públicas como el resultado de los esfuerzos realizados por los gobiernos para alterar aspectos de su propio comportamiento social con el fin de llevar a cabo un fin o destino. (Howlett 2011, 19). El marco permite analizar la coherencia entre medios y objetivos de la acción del Estado, en función de diferentes grados o niveles de abstracción (Howlett y Cashore 2009).

Los objetivos se refieren a las metas que buscan mediante la intervención y a las expectativas de los gobiernos al decidir si tomar o no alguna acción, mientras que los medios son las técnicas utilizadas para alcanzar esos objetivos planteados. Ambos elementos pueden centrarse en una serie de actividades, desde los principios abstractos asociados a los acuerdos de gobernanza hasta las especificaciones de tipo administrativo.

Tabla 1.1. Componentes del diseño de la política.

		<b>Niveles de la política</b>		
		<b>Paradigmático</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Operativo</b>
<b>Componentes de la política</b>	<b>Objetivos</b>	Objetivos a nivel de gobierno / preferencias a largo plazo.	Áreas específicas, direccionamiento para cumplir objetivos a mediano plazo.	Micro requisitos aplicados en el terreno / preferencias técnicas a corto plazo
	<b>Medios</b>	Dispositivos organizativos que utiliza el Estado.	Selección de herramientas o instrumentos.	Calibración de instrumentos y ajustes de la política.

Fuente: Adaptado de Howlett y Cashore (2009).

Los niveles donde se desarrollan los objetivos y medios, van desde el nivel más general o paradigmático de un modo de gobernanza, al nivel más abstracto u operativo de un régimen de políticas donde se calibran los instrumentos, pasando por un nivel estratégico donde se desarrollan los estilos de implementación de la política (Howlett y Cashore 2009), tal como se muestran en la tabla 1.1.

El nivel máximo corresponde al nivel paradigmático de Hall (1993) o a los referenciales globales de Jobert y Muller (1987). El desarrollo de los objetivos políticos abstractos y los procesos generales de la aplicación, tienen lugar dentro de un contexto de gobernanza más amplio, donde se definen el conjunto de instituciones, actores y prácticas, que pasan a constituir el "entorno" donde se formulan las políticas. Por ejemplo, un modelo legalista de gobierno tiene preferencia por la aplicación de leyes, mientras que un modelo de mercado implica una preferencia por la regulación.

El grado intermedio corresponde al nivel estratégico, donde se definen los estilos de implementación de las políticas en función de las capacidades del Estado, de la complejidad de los espacios de política y de la legitimidad del gobierno (Fontaine 2015). Las opciones de herramientas y objetivos en este nivel están limitadas por el modo de gobernanza existente, mientras la lógica de régimen de políticas define metas y objetivos que los programas aplican dentro de la política.

Es importante tener en cuenta las decisiones políticas, las cuales varían según la jurisdicción y el sector donde se ejercen y por lo tanto reflejan grandes diferencias. En algunas circunstancias, las decisiones de política serán inseguras e irracionales, impulsadas por lógicas situacionales y oportunismo en lugar de ser deliberadas y evaluadas cuidadosamente. El grado mínimo corresponde al nivel operativo de la política, que corresponde a ajustes técnicos o de calibración entre los fines y los medios. Estas calibraciones de los instrumentos están restringidas por las preferencias de la implementación.

Los tres niveles de abstracción de Howlett, se relacionan también con la teoría de las tres órdenes de cambio de Peter Hall (1993), la cual establece una diferencia entre el proceso social estocástico (cambio de tercer orden o paradigmático) y el proceso de aprendizaje incremental (segundo y primer orden). El cambio de tercer orden difiere en naturaleza con los cambios de segundo y primer orden, esto significa que no proviene de una acumulación de cambios, sino que es un factor causal de esos cambios a través de la reforma institucional.

Esta distinción se aplica a los objetivos y medios de las políticas en los tres niveles de Howlett. Así, el cambio de tercer orden se refiere a los objetivos generales y los medios a nivel normativo (cambio de paradigma), se pueden describir como los aspectos ideacionales del cambio de políticas (Pierre y Peters 2000, 201). El cambio de segundo orden se refiere a

los objetivos estratégicos y operacionales que definen el modelo de intervención, mientras que el cambio de primer orden se refiere a los objetivos operacionales ya la calibración de los instrumentos de política.

Es importante destacar el tema de los paradigmas, considerados por Campbell (1998) como puntos de vista o ideas del mundo. Peter Hall (2012), utilizo el concepto para explicar la discontinuidad en las dinámicas de las políticas. El concepto fue tomado a partir de la teoría de la revolución científica de Thomas Kuhn, que definió un paradigma como una serie de resultados universalmente reconocidos por una comunidad científica que los proporciona por un tiempo con patrones de problemas y soluciones.

Hall (1993) ha propuesto establecer un paralelismo entre los procesos muy conocidos de cambios de paradigma en la actividad científica y el cambio de políticas públicas. De esta manera, una política pública se desarrollaría bajo la misma lógica que un paradigma. Cuando logra imponerse en el campo político, una política tiene un proceso de desarrollo y de expansión, mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción básica de la política, es decir a su núcleo duro (Roth 2010, 74-76).

Sin embargo, los críticos argumentan que el concepto de paradigma no explica la causalidad entre las ideas, las instituciones y el cambio de política. Las ideas se consideran insuficientes pero necesarias de una condición innecesaria pero suficiente para producir un cambio de paradigma de política (Mackie, 1965, en Fontaine 2015). A nivel normativo, las ideas actúan como un desencadenante de un cambio importante en el marco cognitivo de las partes interesadas de la política y en la definición de objetivos y medios generales. A nivel estratégico, las instituciones actúan como un apoyo a las ideas incorporadas por un paradigma. A nivel operacional, las ideas y las instituciones actúan como un mecanismo de implementación del proceso de calibración y aprendizaje.

Los diferentes tipos de ideas, tienen diferentes efectos sobre la formulación de políticas y también en la elección de los instrumentos y los diseños de políticas. Los objetivos políticos de nivel paradigmático, consisten en ideas a partir de principios filosóficos y éticos generales hasta lógicas causales específicas y construcciones sociológicas. Lo mismo ocurre con los medios de política que pueden incorporar algún conocimiento de las prácticas pasadas y los conceptos de implementación de políticas exitosas y fracasadas, pero también más allá de las

ideológicas y otras estructuras ideacionales que informan las opciones prácticas para el logro de metas (Howlett 2011, 35).

A nivel estratégico, las ideas pueden influir en la formulación de políticas sirviendo como "mapas de ruta" para la acción, definiendo problemas, afectando las interacciones estratégicas entre los actores políticos y limitando el rango de opciones de políticas que se proponen (Carstensen 2010, Stone 1988 en Howlett 2011). Mientras en el nivel micro, las "historias causales" y las creencias acerca de los patrones de comportamiento de los grupos objetivo influyen fuertemente en las opciones de configuración de políticas o calibraciones (Stone 1989; Schneider e Ingram 1993 en Howlett 2011).

## **2. Marco Metodológico**

### **2.1. La importancia de los instrumentos en el análisis de políticas**

Según Howlett y Ramesh (2003), el concepto de instrumentos nace con el desarrollo de una taxonomía básica propuesta por Robert Cushman en 1941, la cual se centra en la idea de que los gobiernos pueden optar por regular o no regular las actividades de la sociedad, y que si optan por la primera podían regular de manera coercitiva o no coercitiva. A partir de ahí, se viene dando una serie de perspectivas para conceptualizar a los instrumentos a través de algunos criterios como, por ejemplo, su carácter invasivo o su dependencia de las agencias estatales o de los mercados.

Luego de varios años, Kirschen (1964) intenta por primera vez clasificar a los instrumentos de la política económica, ofreciendo un análisis detallado de 64 tipos de instrumentos. No obstante, algunos autores consideran a dicha clasificación como un ejercicio de enumeración de herramientas y sus efectos económicos, mas no una taxonomía de esas herramientas. Posteriormente, Lowi (1972) establece una matriz según variables de coerción y clasifica las políticas en cuatro tipos: distributivas, constitutivas, regulatorias o redistributivas.

Más adelante, se empiezan a desarrollar clasificaciones con más sustento empírico, como la abordado por Mosher (1980), el cual se enfoca en dicotomías, dividiendo a los instrumentos con costo y sin costo, o también la dicotomía de Salamon (1981) que los divide por la prestación de servicios de manera directa e indirecta, sin embargo, estos difieren de los propuestos por Mosher, en que estos instrumentos generan efectos políticos.

En 2002, Salamon propone catorce categorías de instrumentos en el marco de una gobernanza, donde la sociedad a través de sus organizaciones adquiere la capacidad de vigilar las actividades de la administración pública mediante instrumentos como los contratos o la coadministración, que establecen relaciones de tipo horizontal entre los participantes. Este autor es uno de los primeros en mostrar a los instrumentos de las políticas como instituciones.

A pesar de los diversos avances en la manera de conceptualizar a los instrumentos, es Christopher Hood en el año de 1986, quien logra establecer una sencilla y sustentada taxonomía para agrupar la diversidad de instrumentos dentro de cuatro categorías que analizan la acción del gobierno a partir de la selección y utilización de instrumentos. En su estudio, asume la acción pública como variable dependiente y se interesa por la forma en que el Estado resuelve los problemas mediante el uso de instrumentos.

La tipología propuesta “NATO”, hace referencia a los instrumentos de Nodalidad (información), Autoridad, Tesoro y Organización. Es una herramienta que resume cuatro recursos básicos a través de los cuales los gobiernos detectan y efectúan acciones: *nodalidad*, evidencia una posición estratégica en el suministro de información (Hood, 2007); *autoridad*, constituye el poder legal oficial y otras fuentes de legitimidad del gobierno; *tesoro*, son los activos del gobierno o bienes que pueden ser intercambiados libremente; y *organización*, configura un conjunto de personas con características y habilidades determinadas, materiales e inmateriales (Hood, 2007; Hood y Margets 2007).

Fontaine (2015), considera que si bien la tipología de Hood, presenta un número reducido de categorías, tiene el mérito de abarcar todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas, pues no existe política pública sin información, no se puede decidir sin informarse sobre el problema a enfrentar. De igual manera no existe política que no sea regulada por normativas legales o no este insertada en un marco legal, así como tampoco existe política pública sin contraparte económica, pues “una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios”. Finalmente, no existe una sola política cuya formulación, ejecución y seguimiento no dependa de un equipo o de una persona (Fontaine 2015, 83-84).

El modelo NATO, que se muestra en la tabla 1.2, se descompone en dos formas de intervención mediante instrumentos: la forma sustantiva, constituye los instrumentos que alteran la distribución de bienes en las sociedades; y la procedimental, compuesta de aquellos

instrumentos generadores de mecanismos para la interacción entre el Estado y la sociedad. Así, los gobiernos pueden manejar estos recursos para manipular a los actores de las políticas.

Los instrumentos de política son objeto de deliberación en todas las etapas del proceso de políticas y pueden afectar tanto a la definición del programa, a los procesos de formulación, a la implementación, la toma de decisiones y evaluación (Howlett 2011). Los instrumentos también se consideran medios no mecánicos de intervención, pero que tienen impactos políticos propios.

Tabla 1.2. Tipología de los instrumentos de política de los recursos del Estado.

		<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>	<b>Dimensión Instrumental</b>
<b>Objetivos de la política.</b>	Cambio en distribución de bienes y servicios <b>(efectos)</b>	Asesoría, capacitación	Licencias, Certificaciones Regulaciones	Subvención, prestamos, gastos fiscales	Burocracia, Adm. Pública - privada	Sustantiva
	Controlar la distribución de bienes y servicios <b>(detectores)</b>	Registros informáticos	Censos consultores	Vigilancia de recursos	Encuestas y registros	Afectan la distribución de bienes y servicios en las sociedades
	Promover interacciones sociales y de redes <b>(positivo)</b>	Educación, Publicidad, Formación.	Acuerdos, tratados Grupos asesoramiento.	Financiación intereses de grupos	Audiencias Reformas institucionales	Procedimental
	Restringir interacciones sociales y de redes <b>(negativo)</b>	Información propaganda	Grupos o asociaciones	Eliminación de financiación	Supresión de la información	Afectan las relaciones sociales en una sociedad.

Fuente: Adaptación de Howlett (2011).

Como se mencionó en el marco del diseño de la política, las intervenciones buscan dar solución a los problemas que el Estado pretende resolver mediante programas públicos. Estos programas son, en esencia, diseñados mediante la utilización de instrumentos de política para su implementación. Estas herramientas permiten generar acciones efectivas para combatir problemas y generar resultados. Para Linder y Peters (1993), los instrumentos son importantes en el proceso del diseño de políticas, ya que son las técnicas o medios a través del cual los Estados alcanzan los objetivos planteados.

En el diseño de políticas se selecciona, no sólo el carácter más general del programa, sino también los instrumentos individuales que se utilizarán. Los instrumentos constituyen parte

del contenido de una caja de herramientas, que los gobiernos disponen para la creación de políticas públicas. El diseño de políticas eleva el análisis y la práctica de la selección de instrumentos específicamente para la implementación, haciendo de su selección, una preocupación clave dentro del marco explicativo.

En el marco del neoinstitucionalismo sociológico los instrumentos de política no se los observa como simples técnicas procedimentales para la solución de problemas, expresados casi siempre bajo una forma jurídica. Más bien estos se definen como instituciones, porque constituyen un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobierna las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones.

De esta forma el “instrumento de acción pública” es analizado como portador de valor, alimentado por una interpretación de lo social, constituyéndose en un dispositivo técnico y a la vez social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales son portadores (Lascoumes y Le Galès 2009). Los instrumentos como instituciones se convierten en indicadores que permiten entender cómo se producen los procesos de gobernanza dentro de una política pública y permiten analizar los cambios de políticas a través del tiempo.

## **2.2. El rastreo de procesos: mecanismos causales de la política**

Dentro de la metodología cualitativa se aborda el método de rastreo de procesos. Este método fue presentado principalmente para que pueda ser aplicado en investigaciones centradas en el análisis de un solo caso. Para Collier (2001), el rastreo de procesos es una examinación sistemática de evidencia diagnóstica, seleccionada y analizada a luz de las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas por el investigador.

Para Beach y Pedersen (2013), la esencia de la investigación del rastreo de procesos, es ir más allá de la identificación de correlaciones entre variables independientes (T) y variables dependientes (O). Una de las principales funciones del método, es que permite conocer el mecanismo causal vinculante de la causa con el resultado. La presente investigación busca conocer cómo se genera el déficit de control social, a partir de un discurso cargado de ideas innovadoras que produce una reforma normativa e institucional que logra reconfigurar la política y crea discrepancia entre actores estatales y no estatales por la toma de decisiones.

La aplicación de los mecanismos causales, permite al investigador conocer de manera más profunda un caso al estudiar la relación causal. Una relación causal bien determinada, permite mirar en la caja negra de la causalidad para localizar los factores intermedios que se encuentran entre alguna causa estructural y su supuesto efecto (Gerring 2007 en Beach y Pedersen 2003, 8). De esta manera el rastreo de procesos se convierte en el único método que permite estudiar los mecanismos causales.

Algunos autores como Mahoney (2012) también consideran que el rastreo de procesos se fundamenta en inferencias causales a partir de evidencias entendidas como partes de una secuencia temporal de eventos. Por su parte, Collier (2011), agrega que estas partes, denominadas entidades causales, forman un mecanismo para explicar un proceso por el que ocurrió determinado fenómeno.

Hay dos posiciones ontológicas dentro de las ciencias sociales sobre la naturaleza de las relaciones causales. La primera, el escepticismo, ve a la causalidad como una conexión necesaria en forma de gancho o fuerza entre (T) y (O); y sostiene que no se puede medir la “conexión secreta” para vincular causas y efectos. Debido a la imposibilidad de verificar las causas entre variables, David Hume (1975) argumentó que se deberían definir las causas en términos de correlación entre factores, es decir la asociación entre variables se da por patrones regulares de asociación.

Por el contrario, la segunda posición ontológica hace referencia a una comprensión mecanística de la causalidad, la cual propone partir de un proceso teórico por el cual (T) produce (O). Esta comprensión mecanística no implica necesariamente una asociación regular entre variables, de hecho, los mecanismos pueden ser poco frecuentes, sin embargo, es necesario que un factor produzca al otro, a partir de un mecanismo causal que una a las dos a través de una serie de partes interconectadas para producir un resultado (Beach y Pedersen 2013, 38-40). Esta posición se adopta para la presente investigación.

En este sentido, los mecanismos causales son entendidos como agentes o entidades capaces de alterar su entorno, pues poseen una propiedad invariante que, en contextos específicos, transmiten fuerzas físicas o información para influir en el comportamiento de otros agentes o entidades (Beach y Pedersen 2013). Cada una de las partes del mecanismo causal está

compuesta por entidades que realizan actividades, productoras de cambio o que transmiten las fuerzas causales a través de un mecanismo.

Bunge (1997) define un mecanismo causal teórico como "un proceso en un sistema concreto, tal que sea capaz de provocar o prevenir algún cambio en el sistema como un todo o en algunos de sus subsistemas" (Bunge 1997 en Beach y Pedersen 2013, 29). Un concepto menos complejo, indica que un mecanismo causal se define como un conjunto de partes que interactúan y están interconectadas entre si y transmiten fuerzas causales del detonante al resultado.

Estos mecanismos o inferencias causales, deben ser entendidos también desde una posición probabilística o determinística de la causalidad. La causalidad probabilística se asocia fuertemente a lo cuantitativo, pues suponen que hay rasgos sistemáticos y no sistemáticos (aleatorios) de la realidad. Las hipótesis en los modelos causales probabilísticos toman la forma de "Y aumenta cuando X aumenta".

La posición de la presente investigación es la determinística, pues parte de un modelo teórico donde no hay un término de error (componente aleatorio), lo que significa que, si se especifica adecuadamente, debe explicar el 100% del resultado. Las relaciones causales deterministas se asocian más con los estudios de caso. Dentro del análisis cualitativo, el término determinista se utiliza para referirse a discusiones de causas en casos individuales, o combinaciones de estos tipos de condiciones (Mahoney 2008 en Beach y Pedersen 2013, 42).

Lo que se examina aquí no es si (T) varía con (O), pero si, si (T) es una causa necesaria y/o suficiente de (O) en un caso individual (Collier 2011). Para determinar las relaciones lógicas entre las partes de un mecanismo, es necesario adoptar la terminología INUS de condiciones necesarias y suficientes. Mackie (1965), define las condiciones INUS como una parte insuficiente pero necesaria de una condición innecesaria pero suficiente. Las condiciones necesarias tienen que estar presentes para producir un resultado, y la ausencia de (T) da como resultado una ausencia del resultado (O). Por el contrario, la suficiencia describe una situación en la que una condición o conjunto de condiciones es capaz de producir un resultado. Si (T) entonces siempre el resultado (O).

Desde el punto de vista de los procesos con los que opera la causalidad, es necesario hacer énfasis en los mecanismos causales, pues toda explicación razonable que se desee demostrar, debe explicar de qué manera se producen sus efectos. En este sentido, los mecanismos causales son un método confiable para lograr este objetivo, pues también representan una forma habitual de hacer análisis empíricos.

Para precisar el mecanismo causal de esta investigación, se parte de la noción de causalidad e inferencias causales, pues para la elaboración de cada entidad se define el efecto causal subyacente y luego se realiza una estimación del mismo. Para que el mecanismo causal no carezca de coherencia interna es necesario utilizar para cada una de las entidades, la definición de causalidad que hace referencia a que cada causa tiene su correspondiente efecto (King, et al 2000, 97).

Sobre la temporalidad de los mecanismos causales, Piersons (2003) establece una tipología de la dimensión temporal para los mecanismos. El autor indica que al elegir lo que se trata de explicar y en la búsqueda de esas explicaciones, se tiende a considerar las causas y resultados que se desarrollan más rápidamente en el tiempo y esto podría generar un problema en la explicación general del mecanismo (Piersons 2003, 180).

La tipología establece cuatro ejemplos de las ciencias naturales (tornado, terremoto, meteorito y el calentamiento global), donde busca explicar la temporalidad con la que se producen las causas de los eventos y la temporalidad con la que llegan a evidenciarse los resultados. El mecanismo planteado en esta investigación se asemeja a un evento natural de terremoto, pues actúa como un caso donde la causa se desarrolla de manera rápida y el resultado aparece también rápido. En la sección 1.1. del capítulo 3 se señala la temporalidad aplicada al mecanismo de esta investigación.

Para Beach y Pedersen (2013), otra de las dimensiones a considerarse en la elaboración de los mecanismos causales, se refiere al grado de especificidad contextual del mecanismo. Falletti y Lynch (2009), definen esto como las condiciones de alcance necesarias para que un mecanismo dado funcione. El contexto puede definirse como los aspectos claves del entorno en el que se está estudiando el mecanismo causal, y estos aspectos pueden influir también para observar el resultado.

Para estos autores, los límites de la aplicabilidad del mecanismo causal deben ser teorizados explícitamente definiendo el contexto dentro del cual se espera que el mecanismo funcione. Analizar un mecanismo en dos contextos diferentes, podría generar problemas, pues contribuiría hipotéticamente a producir dos resultados bastante diferentes (Falleti y Lynch 2009, 1160). En la sección 1.2. del tercer capítulo, se aborda los supuestos contextuales del mecanismo causal de esta investigación.

Para Beach y Pedersen (2013) existen tres variantes del rastreo de procesos: explicación por resultados (*explaining-outcome*); comprobación de teorías (theory-testing) y construcción de la teoría (theory-building). Como se observa existe una clara distinción en el objetivo de la investigación, de comprobar si un mecanismo causal está presente en un caso, la construcción de un mecanismo teórico, y la elaboración de una explicación que representa un resultado en particular.

La explicación de resultados se concentra en interpretar un caso específico más que en comprobar o aplicar una teoría. Consiste en partir del resultado de un caso histórico y elaborar una explicación mínimamente suficiente para el mismo. La construcción de la teoría busca generar explicaciones de tipo teórico y generalizable en base a evidencia empírica. El desarrollo de esta variante aún es escaso por lo que no existen una clara definición en cuanto a su aplicación (Beach y Pedersen, 2013).

Finalmente, la comprobación de la teoría, es la vertiente que se aplicará en esta investigación, pues utiliza los mecanismos causales para probar teorías planteadas a partir de la literatura existente. A través de inferencias causales se intenta comprobar si el mecanismo funcionó como se esperaba, como la teoría lo predecía, y si todo el mecanismo estuvo presente en el caso.

Un mecanismo causal plantea la hipótesis de estar presente en una población de casos de un fenómeno. Se selecciona un único caso donde (T) y (O) están presentes y donde el contexto permita el funcionamiento del mecanismo. Aquí los objetivos son evaluar si existe evidencia donde el mecanismo causal hipotético que une (T) y (O) está presente en el caso y funciona como la teoría lo plantea. Se busca ir más allá de las correlaciones y asociaciones entre los factores, abriendo la caja negra de la causalidad para estudiar más directamente el mecanismo causal por el cual (T) produce (O) (Beach y Pedersen 2013).

Uno de los métodos alternativos al rastreo de procesos, es el método de congruencia planteado por George y Bennett (2005). El método de congruencia implica, basado en el valor de la variable independiente, probar si la predicción sobre el resultado esperado a partir de la teoría, es congruente con lo que se encuentra en el caso.

El análisis de congruencia se utilizará en la presente investigación como una forma de estructurar una narrativa histórica del proceso y se aplica en el siguiente capítulo. Este tipo de análisis narrativo tiene el beneficio de brindar información sobre las correlaciones en cada entidad del proceso causal, haciendo visible el proceso en lugar de dejarlo fragmentado en etapas. Según Beach y Pedersen (2013), la diferencia entre ambos métodos radica en que, en un análisis de congruencia, el mecanismo causal continúa siendo una caja negra entre el detonante y el resultado; mientras que, en el rastreo de procesos, la caja negra es desagregada en diferentes entidades.

El método de rastreo de procesos tiene una importancia relevante cuando se complementa con el esquema NATO de los instrumentos de política, en la búsqueda de la causalidad que se plantea la hipótesis de trabajo. En este sentido, George y Bennett (2005) señalan que las resoluciones, decretos, archivos, registros generados por las instituciones, y entendidos aquí como instrumentos, son patrones de evidencia que permiten comprobar las entidades participantes en el mecanismo causal.

### **2.3. Estudio de caso**

A partir de la publicación del libro de King, Keohane y Verba (1994): *El diseño de la investigación social*; se inició el debate en la metodología de la ciencia sobre el choque de instrumentos y estrategias cuantitativas y cualitativas. Con el paso de los años diversos estudios y artículos de investigadores han logrado llevar a cierto nivel de madurez teórica esta importante dicotomía, llegando a consolidar métodos como el rastreo de procesos y la comparación.

En este sentido Goertz y Mahoney (2012) hablan de dos culturas de investigación en ciencias sociales, una cualitativa y otra cuantitativa. Aquí se distinguen dos maneras de plantear y abordar las preguntas de investigación de tipo causal. Se puede partir de un resultado (Y) y luego ir hacia atrás en busca de las causas (X), lo que se conoce como el enfoque “causas de

efectos”; y la segunda opción funciona de manera contraria; pues parte de una causa potencial (X) y luego se pregunta sobre su impacto (Y), enfoque conocido como “efectos de causa”. El primero se asocia a la investigación cualitativa y el segundo con la investigación cuantitativa (Goertz y Mahoney 2012, 41).

La presente investigación es de tipo cualitativo, por lo que se aborda el enfoque “causas de efectos”. En la cultura cualitativa, el interés radica en la explicación de resultados en casos individuales (*within case*), así como el estudio de los efectos de factores causales dentro de estos casos. El análisis comienza con eventos que se han producido en el mundo real y se analiza en retrospectiva para preguntarse acerca de las causas reales de un evento.

El enfoque de las causas de efectos nos lleva a explicaciones que se aplican simultáneamente a un grupo de casos y a cada caso individual dentro de ese grupo. En la cultura cualitativa, proporcionar una explicación general convincente es al mismo tiempo proporcionar una explicación convincente de los casos individuales. De ahí que esta cultura adopte el principio: una buena explicación general de (O), es también una buena explicación de casos individuales de (O) (Goertz y Mahoney 2012, 46). Se considera que una explicación general de un resultado que no hace un buen trabajo de dar cuenta de los casos individuales, no es una buena explicación general.

Para Beach y Pedersen (2016), la forma en cómo se define un caso debe estar acorde con su alcance temporal y espacial, y su unidad de análisis depende de la afirmación teórica planteada por el investigador. El alcance de un caso determina los límites alrededor de una inferencia causal, por lo tanto, un caso es la unidad en la que se desarrolla una determinada relación causal, desde la ocurrencia de la causa hasta el resultado teórico (Beach y Pedersen 2016, 10).

Al estudiar casos, por lo general se estudian las condiciones de cuyos efectos se entiende son necesarios para un resultado producido en uno o más casos. Así, cuando un investigador cualitativo afirma que (T) ejerce un efecto causal sobre (O), este cree que si (T) no habría ocurrido o producido, entonces (O) habría ocurrido de manera diferente, en el caso o casos específicos de análisis.

En la investigación cualitativa, siempre hay un enfoque mayor en eventos específicos y procesos que tienen lugar dentro de cada caso individual. Las principales metodologías cualitativas de las pruebas de hipótesis, como el rastreo de procesos y el análisis contrafactual, son fundamentalmente métodos de análisis dentro de cada caso. Para el método de rastreo de procesos, los analistas cualitativos deben obtener observaciones clave desde dentro de sus casos individuales.

Por definición, un estudio de caso se centra principalmente en un solo caso, de tal manera que el análisis entre casos no es el modo central de inferencia. Pueden hacerse contrastes y comparaciones, implícitas y explícitas, con miembros de una población homogénea. Además, al probar hipótesis con el rastreo de procesos y el análisis contrafactual, el investigador se basará en generalizaciones establecidas y hallazgos de otros casos. Sin embargo, un estudio de caso es principalmente un análisis sostenido de un solo caso o un grupo pequeño de casos (George y Bennett 2005).

En el esfuerzo por formular buenas explicaciones, el investigador del estudio de casos lleva a cabo un análisis a lo largo del tiempo. Se consideran muchas observaciones diferentes en diferentes momentos del tiempo y se identificarán las coyunturas históricas cuando los acontecimientos claves dirigieron el caso hacia ciertos resultados y no otros.

Es posible considerar cómo pequeños cambios durante estas coyunturas pudieron haber llevado al caso a seguir un camino diferente. También se tiene en cuenta la forma en que los acontecimientos históricos están vinculados a través del tiempo, uno generando otro, produciendo una secuencia de causas que culminan en el resultado del interés. La explicación general probablemente será valiosa en detalles sobre eventos específicos, coyunturas y contingencias (Goertz y Mahoney 2012, 89). Algunos investigadores cualitativos que utilizan *n* pequeña, han empezado a centrarse en el rastreo de los procesos internos para explicar los resultados particulares, mientras muchos estudios cualitativos emplean el análisis de casos cruzados (*cross case*) y usan a menudo métodos simples de emparejamiento, como los métodos de Mill (1843) que hacen frente al problema de la causalidad.

La importancia relativa del análisis de caso y casos cruzados en las dos culturas se pone de relieve en Collier (2011), donde aborda la discusión de las principales observaciones utilizadas para obtener influencia en la inferencia causal en la investigación cualitativa versus

cuantitativa. Se vincula la inferencia causal en la investigación cualitativa con el uso de "observaciones causales del proceso" (CPO por sus siglas en inglés), que implican y requieren análisis dentro de un caso.

Un CPO es una pieza de datos que proporciona información sobre el contexto o mecanismo y contribuye a evidenciar una inferencia causal (Collier 2011). Además, se consideran piezas específicas de información obtenidas de casos que permiten a los investigadores evaluar si un determinado factor causal ejerce la función causal que le asigna una hipótesis o una teoría. Los investigadores cualitativos identifican CPO junto con el estudio de los acontecimientos y procesos que tienen lugar dentro de los casos. Son observaciones específicas dentro de los casos que se produzcan respecto de las hipótesis consideradas para ese caso particular.

Siguiendo la línea ontológica planteada en el inicio del capítulo, Beach y Pedersen también abordan la ontología realista crítica, donde la investigación basada en casos se centra más en conjuntos de causas y complejidad causal, y también se interesa por estudiar causas "profundas" tales como ideas y creencias que no pueden medirse directamente. También se hacen afirmaciones causales singulares cuando fuera pertinente, pero también se hacen generalizaciones limitadas a poblaciones pequeñas y limitadas de casos similares (Beach y Pedersen 2016, 16).

### **2.3.1. Selección del caso de estudio**

Para que la selección del caso de estudio tenga un sustento metodológico, es necesario definir un método para seleccionar objetivamente el caso de estudio y con ello estudiar la pregunta de investigación teórica. Para ello se hace uso de la herramienta conocida como Análisis Cualitativo Comparado (QCA), por sus siglas en inglés), propuesto por Charles Ragin en la segunda mitad de la década de los años ochenta. El QCA constituye tanto un enfoque metodológico como una serie de técnicas de análisis encaminadas a lograr ciertos objetivos analíticos (Rihoux y Lobe 2008).

Trabajar una combinación de QCA con rastreo de procesos, es aún un tema en discusión y con pautas muy limitadas sobre la manera de cómo debe realizarse (Schneider y Rohlfing 2013, 560). Para Beach (2017, 28); ambos métodos abordan la naturaleza de las relaciones causales, mediante la comprensión de los mecanismos causales en el rastreo de procesos, y como método comparativo que hace afirmaciones sobre relaciones causales contrafácticas en

el QCA. Si bien el rastreo de procesos permite conocer profundamente un caso de estudio, el QCA también se encuentra fuertemente ligado a obtener conocimiento sobre los casos, de ahí que trabajarlos conjuntamente no afecta el fin de esta investigación.

Uno de los aspectos importantes del QCA, son las condiciones suficientes y/o necesarias (o de combinaciones de condiciones que satisfagan tales características) para un resultado. Para este caso es necesario subrayar que el QCA hace explícitas las relaciones entre las condiciones y el resultado. El método del QCA es el más adecuado para las investigaciones de n pequeña y n mediana.

Para empezar el proceso de selección del caso de estudio, es necesario señalar los pasos que se llevan a cabo durante el QCA. De esta manera, el primer paso es definir el universo de casos a analizar; luego es importante discernir y calibrar las condiciones que van a incluirse en el análisis, y finalmente se elabora una tabla cualitativa de datos (tabla de verdad), en la cual se incluyen y se valoran las condiciones propuestas en filas y columnas.

Sus elementos de columna pueden ser binaria (sí/no) o también dicotómica (1/0). Estas tablas de verdad, se basan en la concepción tradicional del análisis lógico, según la cual el objetivo es determinar las condiciones necesarias y suficientes de la verdad de una proposición o enunciado. Cada renglón de la tabla que hace verdadero al enunciado en cuestión, determina una condición suficiente para su verdad. En cada renglón, los valores asignados a cada variable proposicional determinan una condición necesaria del renglón.

La relación causal propuesta en esta investigación, es que el discurso de ideas innovadoras (nacionalismo y derechos colectivos y de la naturaleza) genera un déficit de control social. Para ello se propone algunas condiciones de valoración como:  $X_1$  como el promedio de rentas del petróleo como porcentaje del PIB, cuando sea mayor al 10%. La variable  $X_2$  es la suscripción al convenio 169 de la OIT. La variable  $X_3$  valora la presencia de pueblos no contactados en zonas extractivas. La variable de control  $X_4$  señala a los países con un régimen político "Socialista del Siglo XXI". Finalmente, la variable  $X_5$  hace referencia a las condiciones de gobernabilidad.

La población de casos escogidos para la aplicación de QCA son los países Andino - Amazónicos como Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela, donde se desarrollan

actividades hidrocarburíferas como el petróleo y gas natural. Las variables de control se establecen en la tabla 1.3. Dentro de esta población, se distinguen Colombia y Perú por no responder a un modelo socialista, también dejan de lado el discurso nacionalizador de recursos y cuentan con un modelo económico de apertura a la inversión privada. El otro grupo de países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, comparten la condición de que sus gobiernos adoptaron el modelo socialista, y con ello la nacionalización de los recursos es más evidente en estos países, por la implementación de políticas que controlan los sectores petroleros.

Se selecciona a Ecuador como caso de estudio, basado en los argumentos propuestos y agregando también que la investigación se centrará en el Parque Nacional Yasuní, donde existe una conflictividad socioambiental y también la presencia de pueblos en aislamiento voluntario en el territorio; como también por la compleja superposición de territorialidades al considerarse Parque Nacional, Reserva de la Biosfera y Zona Intangible.

Tabla 1.3. Tabla de verdad para la selección del caso de estudio.

País	X	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>
Colombia	0	0	1	1	0	0
Perú	0	0	1	1	0	0
Ecuador	1	1	1	1	1	1
Venezuela	1	1	1	0	1	1
Bolivia	1	1	1	1	1	0

Fuente: Banco Mundial (2017); OIT (2000); CIDH (2013).

X = 1, si se adopta un discurso nacionalista extractivo en el país.

X<sub>1</sub> = 1, si el promedio de rentas del petróleo como % del PIB > 10%

X<sub>2</sub> = 1, si el país está adscrito al convenio 169 de la OIT

X<sub>3</sub> = 1, si existe presencia de pueblos no contactados en zonas extractivas

X<sub>4</sub> = 1, Régimen político se adscribe al Socialismo del siglo XXI

X<sub>5</sub> = 1, si existe deficientes condiciones de gobernabilidad < 40/100

Así mismo, se puede sustentar la selección del caso basado en la elección bajo el principio de membresía única, es decir, que un caso es miembro de una sola condición (Schneider y Rohlfing 2013, 560). De esta manera el caso ecuatoriano es miembro único de la condición “deficientes condiciones de gobernabilidad”, debido a que el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial señala a Venezuela como uno de los países donde no existe gobernabilidad.

Además, algunas condiciones establecidas como el discurso nacionalista, el Convenio 169 y el régimen político son fundamentales en el análisis del mecanismo causal en el rastreo de procesos.

#### **2.4. Análisis Bayesiano como método de formalización del rastreo de procesos**

En el centro del enfoque bayesiano está la idea de que la ciencia trata de usar nuevas pruebas para aumentar nuestra confianza en las teorías causales, ya sea dentro de un solo caso o a través de una población limitada. Las técnicas estadísticas bayesianas han sido elaboradas con éxito para la investigación cuantitativa, aunque la aplicación de la probabilidad bayesiana a la investigación cualitativa sigue siendo una frontera abierta y en desarrollo.

Los analistas bayesianos son pragmáticos sobre qué tipo de evidencia empírica debe utilizarse para hacer inferencias, haciendo que el enfoque sea particularmente adecuado como fundamento epistemológico para la investigación basada en casos. La actualización bayesiana empírica va en ambas direcciones: confirmación y rechazo, sin duda una mejora significativa en la metodología de las ciencias sociales (Beach y Pedersen 2016, 174).

El enfoque bayesiano es epistemológicamente probabilístico, nunca se puede confirmar o rechazar absolutamente una teoría debido a la incertidumbre del mundo empírico, sino que se adjunta varios grados de confianza en las teorías basadas en la evidencia empírica que se encuentra, confirmando o rechazando estas teorías (Howson y Urbach 2006 en Beach y Pedersen 2016).

Los científicos ven la probabilidad como la proporción de algún resultado particular en una secuencia de ensayos aleatorios. En cambio, los bayesianos sostienen que las probabilidades representan grados racionales de creencia en proposiciones lógicas. Dentro de las ventajas de la probabilidad bayesiana está la asignación de probabilidades a eventos únicos que no pueden integrarse en un conjunto al azar de ensayos repetidos. Por lo tanto, el bayesianismo es adecuado para explicar un solo caso de interés.

La formalización obliga a identificar claramente y considerar cuidadosamente todas las evidencias sobresalientes. Evita concentrarse exclusivamente en una hipótesis de trabajo al exigir que consideremos estados del mundo caracterizados por hipótesis alternativas. También permite "eliminar la ambigüedad considerable en muchas frases verbales usadas para

transmitir probabilidades" (Bennett 2015, 297); además ofrece la posibilidad de analizar y agregar pruebas complejas más de lo que la intuición por sí sola permitiría.

La evidencia en el análisis bayesiano es relevante para el desarrollo de la formalización. Algunos estudiosos han intentado articular una noción de la confiabilidad de la evidencia para el análisis bayesiano, la cual evalúa la fiabilidad de la fuente independientemente de las hipótesis consideradas (Beach y Pedersen en Fairfield y Charman 2015, 4). No se realizan evaluaciones separadas de la exactitud de la información proporcionada por las fuentes, sino, se evaluó directamente la probabilidad de que una fuente otorgue alguna información, dada una hipótesis particular y la información previa obtenida.

La evaluación de cada probabilidad requiere la evaluación de los motivos potenciales de las fuentes para afirmar algo bajo una hipótesis dada, así como evaluar la sinceridad, conocimiento y juicio general de las fuentes utilizando la información de fondo (independientemente de las hipótesis). En general, la exactitud de una afirmación (entendida como la probabilidad de que está sea verdadera, dado que la fuente lo afirmó) depende de la hipótesis considerada.

Los motivos que se atribuyen a las fuentes y, por lo tanto, la probabilidad de ser confiables varía entre hipótesis. Además, puede ser el caso de que una hipótesis implique directamente que la información sea verdadera, y por lo tanto la afirmación sea exacta, independientemente de confiar en si la fuente ofreció información correcta. Bajo una hipótesis diferente, se puede comprobar que la información no puede ser verdad, en cuyo caso la afirmación no será exacta y la evidencia debe haber ocurrido porque la fuente estaba equivocada.

En otras palabras, la evidencia tiene poder discriminatorio no sólo ajustando o contradiciendo la teoría de interés, sino también ajustando o contradiciendo las explicaciones alternativas. A veces, el último efecto es más fuerte que el anterior. Sin embargo, cuando la evidencia se basa en si un mecanismo social particular está en funcionamiento, no necesariamente se cambia la interpretación de los resultados. Por lo tanto, la evidencia consistente con el funcionamiento de un mecanismo hipotético podría hacer aún más probable que el resultado sea explicado por otra teoría que implique la misma evidencia.

Es probable que los investigadores se den cuenta de esto si ya han concebido una teoría alternativa y han considerado la probabilidad de generar la misma evidencia. Si se desconoce la explicación alternativa o no se considera si la misma evidencia es probable en vista de esta explicación, no se caería en cuenta de que la evidencia consistente con la explicación que se consideró, puede de hecho hacer que la explicación sea menos probable de ser cierta.

Otro de los elementos importantes a considerar son las probabilidades previas (priors), es decir, la confianza inicial que se asigna a la teoría. El problema de cómo asignar esta probabilidad previa sigue siendo una cuestión abierta en el análisis bayesiano y se han abordado dos posiciones en la literatura, asociadas con lo que llamamos bayesianismo subjetivo vs objetivo.

Los bayesianos subjetivos ven a esta probabilidad previa como una cuestión de opinión y no ven ninguna contradicción si dos observadores poseen información de antecedentes idénticos y adoptan diferentes probabilidades previas, mientras los bayesianos objetivos ven esta cuestión como representando únicamente un estado dado de conocimiento, de tal manera que dos analistas racionales con información de antecedentes idénticos, necesariamente deben asignar la misma probabilidad previa (Fairfield y Charman 2015, 6).

Las probabilidades de evidencia inherentemente cualitativas serán altamente subjetivas. Por lo tanto, centrarse en las probabilidades no garantiza eliminar los desacuerdos sobre cómo evaluar las pruebas y cómo ajustar los grados relativos de credibilidad en las hipótesis alternativas, y la convergencia en una única hipótesis preferida puede resultar evasiva. Alternativamente, se debe exponer cada hipótesis desde el inicio y luego asignar probabilidades previas subjetivas con una explicación de por qué favorecen algunas hipótesis a la luz de nuestro conocimiento de fondo.

Antes de asignar estas probabilidades, es necesario elaborar un conjunto de hipótesis mutuamente excluyentes y claramente articuladas que se suponen exhaustivas. Si queremos asignar probabilidades previas subjetivas, se debería asignar una probabilidad a cada hipótesis mutuamente excluyente, en lugar de considerar sólo la hipótesis de trabajo y su negación lógica, que contiene implícitamente a todas las alternas. Si descubrimos o diseñamos una nueva hipótesis más adelante, debemos comenzar el problema y reasignar nuevamente las probabilidades.

En la mayoría de los problemas, se compara hipótesis a la luz de una evidencia que consta de múltiples observaciones. Se puede incorporar estas observaciones una a una utilizando el Teorema de Bayes para calcular una confianza posterior para cada hipótesis. Para cualquier evidencia, la probabilidad debe ser evaluada condicionalmente no sólo en una hipótesis y su información de antecedentes, sino también en todas las evidencias del problema actual incorporadas previamente. En otras palabras, es necesario preguntarse si somos más o menos propensos a observar una evidencia particular dado que ya conocemos una evidencia previa, más allá de lo que la hipótesis y la evidencia implican.

Bennett y Checkel (2015) indirectamente abordan el condicionamiento en evidencias previamente incorporadas al recomendar que los investigadores "busquen corrientes diversas e independientes de evidencia" y terminen la recolección de datos cuando la evidencia adicional se vuelva altamente repetitiva y por lo tanto no contribuya a un mayor incremento (Fairfield y Charman 2015, 8).

Se recomienda recurrir a fuentes o tipos de información distintos, pero esto no absuelve de pensar cuidadosamente acerca de la posible dependencia lógica entre los datos. El grado en que una fuente corrobora otra, depende de la hipótesis considerada. Debido a la libertad de incorporar evidencia en cualquier orden, se puede buscar secuencias que facilite el condicionamiento en la evidencia previa al evaluar las probabilidades.

La incorporación de evidencias fuertemente discriminatorias en último lugar podría condicionar otras pruebas sobre la conjunción de una hipótesis y una observación que es extremadamente inverosímil bajo esa hipótesis. La incorporación de pruebas altamente decisivas en último lugar también podría evitar un condicionamiento cuidadoso en pruebas anteriores, porque las proporciones de probabilidad serán extremadamente grandes independientemente.

Las ideas básicas sobre la aplicación del rastreo de procesos a la inferencia causal pueden resumirse en términos de cuatro test empíricos. Adaptando ligeramente la formulación de Bennett (2010), que se basa en el trabajo de Van Evera (1997), las pruebas se clasifican de acuerdo con si la aprobación de la prueba es necesaria y/o suficiente para aceptar la

inferencia. Estas pruebas son: paja en el viento (*straw-in-the-wind*), aro (*hoop*), pistola humeante (*smoking-gun*) y doblemente decisiva (*doubly decisive*).

Los test de paja en el viento se utilizan cuando no se pueden establecer criterios de necesidad y suficiencia para sostener una hipótesis, a diferencia de los demás test, donde estos criterios si están presentes. Este test, solamente logra conceder una noción sobre el rumbo de la validez de una hipótesis probada, puede aumentar la plausibilidad de una hipótesis dada o plantear dudas al respecto, pero no es decisiva por sí misma. Sin embargo, proporcionan valiosos puntos de referencia en una investigación mediante una evaluación inicial de una hipótesis. Además, si una hipótesis dada pasa varias pruebas de paja en el viento, se suma a importantes pruebas afirmativas (Collier 2011, 826).

Tabla 1.4. Test del rastreo de procesos para inferencia causal.

		Suficiente para confirmar una inferencia causal.	
		No	Si
Necesaria para confirmar una inferencia causal	No	<p>1. <i>Paja en el viento</i></p> <p>Positivo: afirma la relevancia de <math>h</math>, pero no la confirma. / <math>\sim h</math> se debilita ligeramente</p> <p>Negativo: sugiere que <math>h</math> podría no ser válida pero no la elimina. / <math>\sim h</math> se refuerza ligeramente</p>	<p>2. <i>Pistola humeante</i></p> <p>Positivo: confirma <math>h</math> / <math>\sim h</math> se debilita sustancialmente.</p> <p>Negativo: no elimina <math>h</math> / <math>\sim h</math> se fortalece un poco</p>
	Si	<p>3. <i>Aro</i></p> <p>Positivo: afirma la relevancia de <math>h</math>, pero no la confirma / <math>\sim h</math> se debilita ligeramente.</p> <p>Negativo: elimina <math>h</math> / <math>\sim h</math> se fortalece un poco</p>	<p>4. <i>Doblemente decisiva</i></p> <p>Positivo: se confirma <math>h</math> / <math>\sim h</math> se eliminan.</p> <p>Negativo: elimina <math>h</math> / <math>\sim h</math> se fortalece sustancialmente.</p>

Fuente: Adaptado de Bennett (2010) y Collier (2011) basada en las categorías formuladas por Van Evera (1997).

Las pruebas de aro<sup>3</sup> establecen un estándar más exigente y se consideran como pruebas de necesidad. La hipótesis debe "pasar a través del aro" para permanecer en consideración, pero pasar la prueba no afirma por sí sola la hipótesis. Si falla, no avanza y se elimina. Aunque no

<sup>3</sup> Como analogía, se establece el ejemplo de un concurso canino, en el cual la regla es que un perro debe pasar por un circuito compuesto por varios anillos: sólo si pasa por dentro de todos ellos recibirá el premio. Pasar por un solo anillo es una condición necesaria para que el perro gane, sin embargo, no es suficiente, pues debe concluir todo el recorrido con éxito.

proporciona un criterio suficiente para aceptar la explicación, establece un criterio necesario. Las pruebas de aro no confirman una hipótesis, pero pueden eliminarla. En comparación con las pruebas de paja en el viento, pasar pruebas de aro tienen implicaciones más fuertes para las hipótesis alternativas: de alguna manera debilita su plausibilidad, sin excluir la posibilidad de que las hipótesis alternativas puedan ser relevantes (Collier 2011, 826).

Las pruebas de la pistola humeante<sup>4</sup> son pruebas fuertes de suficiencia, que proporcionan un criterio suficiente pero no necesario para aceptar la inferencia causal. Puede apoyar fuertemente una hipótesis dada, pero la falta de aprobación no la rechaza. Si una hipótesis pasa, debilita sustancialmente las hipótesis alternas. Si falla el test, no se elimina la hipótesis, pero la debilita. Cuanto más difícil de pasar es el test, mayor será la ganancia para la inferencia causal.

Mientras las pruebas doblemente decisivas proporcionan una fuerte influencia inferencial para confirmar una hipótesis y eliminar todas las demás. Cumplen con el estándar necesario y suficiente para establecer la causalidad. Como afirma Bennett (2010), estas pruebas son difíciles de encontrar en ciencias sociales, pero este apalancamiento puede lograrse combinando múltiples pruebas, que juntas apoyan una explicación y eliminan automáticamente todas las demás (Collier 2011, 827).

Una clave que se puede utilizar para alcanzar la misma fortaleza analítica de las pruebas doblemente decisivas, consiste en combinar dos de las pruebas anteriores (aro y pistola humeante) en hipótesis alternas. Si la hipótesis pasa una prueba de pistola humeante, y todas sus hipótesis alternativas fallan en una prueba de aro, esto generaría el mismo apalancamiento inferencial de realizar una sola prueba doblemente decisiva (Bennett 2010).

En esta investigación no se emplean todas las pruebas analizadas en esta sección, pues se descartan pruebas como las de paja en el viento por considerarse débiles y por no permitir sacar conclusiones fiables; y también las pruebas doblemente decisivas por ser altamente demandantes en recursos. La propuesta de esta investigación es realizar posiblemente pruebas de pistola humeante y aro, sin embargo, esto se define más adelante en la investigación.

---

<sup>4</sup> Van Evera (1997) planteo un ejemplo para analizar este test. Si un sospechoso es encontrado, momentos después de un asesinato, con un arma aun humeando en las manos, es una prueba suficiente para demostrar su culpabilidad en el crimen. Sin embargo, no es necesario portar un arma humeante para ser culpable.

## 2.5. Lógica Bayesiana en inferencias causales

El análisis bayesiano se utiliza como método probabilístico aplicado a una causalidad determinística (rastreo de procesos). Como parte de un proceso que tiene como fin mejorar la transparencia analítica y establecer el rastreo de procesos como un método riguroso, la literatura ha pasado de analogías informales del bayesianismo hacia mayores esfuerzos para aplicar formalmente el análisis bayesiano en las investigaciones cualitativas (Fairfield y Charman 2015, 1).

El rastreo de procesos y la lógica bayesiana comparten tres aspectos importantes semejantes en su razonamiento:<sup>5</sup> 1. La evidencia es clave como fuente para afirmar ciertas explicaciones y plantear dudas sobre otras. 2. Enfatizan en la importancia de los valores probatorios de las evidencias en relación con la hipótesis alternativa y valoran la aplicabilidad de las pruebas por encima de la cantidad de evidencia que se posea. 3. Advierten que no se debe confiar totalmente en teorías o explicaciones, pues la evidencia observada siempre tendrá sus límites y es posible que otras teorías proporcionen explicaciones superiores a las existentes (Bennett y Checkel 2015).

Como se señaló antes, la modalidad de rastreo de procesos abordada en esta investigación es la comprobación de la teoría, la cual parte de que el investigador posee conocimiento sobre el detonante (T) del fenómeno, que para este caso es el discurso innovador para un área de política; y el resultado (O), considerado como el déficit de control social. Las teorías causales necesitan ser transformadas en un mecanismo causal hipotético que describa como se produce cierto resultado (Beach y Pedersen 2013, 45).

Para ello se plantea un mecanismo causal, cuidadosamente definido, para unir al detonante con el resultado a partir de un conjunto de entidades (A-B-C) transmisoras entre sí, de fuerzas causales donde una produce a la otra. Cada una de estas partes debe ser conceptualizada de tal manera que se entienda que las entidades (sujetos) participan en actividades, mientras las actividades (verbos) son productoras de cambio, es decir son las que transmiten las fuerzas causales dentro del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 49).

---

<sup>5</sup> Un punto donde no convergen estos métodos, es que el análisis bayesiano no logra abarcar con tanta eficiencia la esfera de generación de teoría, la que sí es posible obtener con el rastreo de procesos.

El alcance de las inferencias que pueden hacerse utilizando las variantes teóricas del rastreo de procesos, en este caso de la comprobación de la teoría, se limita a si un mecanismo está o no presente en un caso específico y si este funcionó como se esperaba. No se puede hacer afirmaciones acerca de si el mecanismo es el único factor influyente en el resultado, en otras palabras, no se puede afirmar suficiencia basándose en una sola prueba teórica (Beach y Pedersen 2013, 89). Por tanto, “la recolección de evidencias empíricas que comprueben la existencia de cada parte habilitan un salto inferencial para concluir que todo el mecanismo está presente” (Paz 2016, 61).

Andrew Bennett (2006), junto con Collier, Brady y Seawright (2004), sostienen que la lógica bayesiana debe utilizarse como el fundamento inferencial de los métodos de rastreo de procesos, pues permite evaluar de manera transparente y sistemática la confianza a obtener en evidencias que confirman o refutan hipótesis de mecanismos causales (Beach y Pedersen 2013). En el enfoque bayesiano, la evidencia empírica puede aumentar o disminuir la confianza en una hipótesis que es válida. Esta confianza incrementada en la probable verdad de una teoría se conoce como la probabilidad posterior, o la probabilidad de una teoría condicionada a la evidencia (Bennett y Checkel 2015, 278).

La idea de abordar conjuntamente los métodos de rastreo de procesos y análisis bayesiano en esta investigación, es desarrollar el razonamiento bayesiano como medio para lograr una argumentación y análisis sólidos sobre la presencia de un mecanismo causal dentro del caso de estudio y la posterior formalización de las inferencias causales, permitiendo valorar los niveles de confianza a los que se puede llegar para probar la existencia del mecanismo.

### **2.5.1. Teorema de Bayes y sus componentes**

El teorema de Bayes permite actualizar las probabilidades que reflejan lo conocido hasta cierto punto a la luz de nuevas pruebas, de modo que nuestras probabilidades reflejen todo el conocimiento acumulado relevante. El aprendizaje en el marco bayesiano se produce en virtud del hecho de que todas las probabilidades son necesariamente probabilidades condicionales, la confianza en una proposición depende de lo que más sabemos y generalmente cambia cuando hacemos nuevas observaciones.

El análisis bayesiano nos permite actualizar la evaluación de la probabilidad de que una hipótesis (h) sea correcta, a la luz de la evidencia (e), así como cualquier información de

antecedentes relevantes que poseamos. La formulación más común del Teorema de Bayes es como se demuestra en la fórmula (1):

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

Donde:

$p(h | e)$ , es la probabilidad posterior de que la hipótesis (h) sea cierta, una vez se ha incorporado la evidencia (e);

$p(h)$ , es la confianza previa o inicial de la hipótesis (h), independientemente de la evidencia;

$p(\sim h)$ , es la probabilidad a priori o inicial de que la hipótesis alterna ( $\sim h$ ) sea verdadera;

$p(e | h)$ , es la probabilidad de encontrar la evidencia (e) cuando la hipótesis (h) es verdadera

$p(e | \sim h)$ , es la probabilidad de encontrar la evidencia (e) aunque la hipótesis (h) sea falsa, es decir, cuando  $\sim h$  es verdadera.

De la misma manera se utiliza el Teorema de Bayes para refutar una teoría en ausencia de evidencia disponible, aplicando la fórmula (2):

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

## **Capítulo 2**

### **Política petrolera y consulta previa libre e informada**

El presente capítulo realiza un análisis de congruencia que permite generar una coherencia lógica al realizar una narrativa histórica de los hidrocarburos en el Ecuador y su relación con los derechos de los pueblos indígenas, especialmente con el derecho a la consulta previa, libre e informada. Para ello se analiza diversos aspectos de la política petrolera del país junto con un análisis de los instrumentos utilizados en la reforma petrolera, que según este estudio es un punto importante de la causa del déficit de control social en el sector.

#### **1. Historia hidrocarburífera del Ecuador**

La existencia de petróleo en Ecuador data de varios siglos atrás. Los primeros descubrimientos se realizaron en la época colonial, sin embargo, la actividad petrolera no se concretó sino hasta el siglo XX, debido a la primacía de los modelos productivos primarios del país como el minero, agrícola y agroexportador, iniciando con el boom del cacao y luego del banano (Gordillo 2005, 15). La industrialización aún no había llegado al país, incluso en los años sesenta, cuando la sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) había sido promocionada en la región.

El inicio de la actividad petrolera se dio a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando los países europeos junto con Estados Unidos llegaron al punto más alto de la etapa de industrialización. Esto generó que la demanda de hidrocarburos utilizados para su producción aumente considerablemente. La expansión de sus compañías por el mundo tuvo un fuerte impacto incluso en el Ecuador, así en los años cincuenta y sesenta llegó al país la compañía Anglo Ecuadorian Oilfields Limited, a Ancón, hoy provincia de Santa Elena.

En 1878, se otorga la primera concesión a favor de M.G. Mier y Cia., para extraer de Santa Elena, toda especie de sustancias bituminosas como petróleo, brea y kerosene (Petroecuador 2010, 8). De esta manera el país generó comercio e ingresos para las arcas fiscales, aunque casi siempre se favorecía a los inversionistas privados. La extracción en la costa ecuatoriana fue limitada debido a factores como la tecnología y también por la limitada reserva de crudo que se agotó luego de pocos años, dando paso a la importación de derivados y aumentando los gastos del Estado. Además, el crudo de Santa Elena se utilizó principalmente para el abastecimiento y autoconsumo interno.

En 1972, año que empezó la explotación de los yacimientos hidrocarburíferos en el país, la Amazonia cobró relevancia económica y política y se convirtió en el largo plazo en un espacio estratégico de la economía ecuatoriana. El Parque Nacional Yasuní se vio afectado desde mediados de los ochenta, con el ingreso de empresas petroleras que modificaron sustancialmente las condiciones de vida de grupos como los Huaorani, trayendo consigo fuertes procesos de integración y colonización en la zona (Fontaine y Narváez 2007, 22).

### **1.1. La política petrolera antes de Rafael Correa**

Al mismo tiempo que se explotan los yacimientos de Santa Elena en los años 1918 a 1921, se expide la “Ley sobre Yacimientos o Depósitos de Hidrocarburos”. En 1933 se crea la Dirección General de Minas y Petróleos en el Ministerio de Obras Públicas y para el año 1937, se emite la Ley de Petróleos, brindando así la apertura ilimitada de explotación de crudo a compañías extranjeras. En 1941, se promulga el Código de Minería, que declara la propiedad estatal del petróleo y sustancias fósiles. Con estos antecedentes se desarrolla la primera normativa del sector petrolero ecuatoriano y se crean los cimientos para las posteriores políticas petroleras del país.

En 1960, compañías de capital extranjero como Chevron, Amco, Cayman llegaron al país en busca de concesiones para la actividad, debido al descubrimiento de las primeras reservas en la región amazónica ecuatoriana (RAE) (Narváez 1994, 110). Con ellas también llega Texaco, y se posicionó en el escenario nacional influyendo poderosamente en las negociaciones de los contratos con el Estado. Los trabajos de Texaco fueron en el pozo Lago Agrio 1, que producía más de 2640 barriles por día de petróleo ligero de 29 grados API<sup>1</sup> y de bajo contenido de azufre (Gordillo 2005, 91). Este hecho marco el comienzo de una nueva etapa, que logró la consolidación del sector como la principal actividad económica.

En 1970 la compañía William Brothers construye un oleoducto para transportar crudo desde la Amazonía hasta el puerto de Balao en Esmeraldas con el fin de comercializarlo al exterior, insertando de este modo al Ecuador entre los medianos productores internacionales y proveedores de petróleo a nivel mundial (Petroecuador 2010). En 1971, durante el mandato -dictadura del Presidente Velasco Ibarra, se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos,

---

<sup>1</sup> Medida de densidad que precisa cuan pesado o liviano es el petróleo con relación al agua.

modificando las formas de contratos estipuladas en la Ley de Petróleos de 1937 que básicamente solo eran de concesión y no dejaba réditos para el Estado, sino que beneficiaban a las compañías privadas nacionales y extranjeras.

La Ley delegaba a la Función Ejecutiva la formulación de una política petrolera por medio del ministro del ramo, quien debía someterla a consideración del jefe del Ejecutivo para su aprobación, establecía nuevas formas contractuales para reemplazar la concesión por contratos de asociación, prestación de servicios y contratos de economía mixta; estas formas contractuales serían manejadas por la empresa estatal de petróleo, lo cual llevó a la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) (Gordillo 2005, 111).

La ley también normaba y fijaba los porcentajes que el Estado recibiría por regalías, tarifas de transportación, plazos de ejecución de obras, multas por demoras y/o incumplimientos, duración de los contratos no mayores a 35 años, determinación de los territorios a explorar y explotar, etc. En 1972 se inaugura el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), proyecto del gobierno del General Rodríguez Lara, que como anécdota hizo desfilar el primer barril de petróleo por las calles de Quito. Además, otra de las grandes obras fue la refinería, con una capacidad de refinación de 55.000 barriles diarios, para obtener derivados como la gasolina, gas licuado de petróleo (GLP), etc.

El Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos inició así la política petrolera, basada en la premisa de que los recursos petroleros son patrimonio inalienable e imprescriptible del estado ecuatoriano. Este periodo se conoce como el “boom petrolero”, debido a los altos ingresos fiscales que generaba la actividad. Con el boom también nacieron nuevas industrias, vinculadas directa o indirectamente al sector, se generó crecimiento en las actividades económicas y comerciales en los polos de desarrollo urbano a raíz de la migración a la Amazonía, dinamizando las economías locales.

Esta bonanza fue el inicio de un sentimiento nacionalista promovido por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara, quien destacó la importancia del petróleo como modelo económico que, a su sentir, había que fortalecer para mejorar la redistribución de la renta, consolidar el desarrollo nacional y modernizar el Estado. La decisión fue que los yacimientos serían estatales, su explotación debía ser sensata al tratarse de un recurso limitado y agotable; de esta manera la presencia del Estado resultaba necesaria y obligatoria. Sin embargo, la extracción y

exportación podían ser realizadas por el sector privado, con participación o regalías a favor del Estado según el volumen extraído y los impuestos a las ganancias obtenidas (Sierra 2012, 20).

Al Gral. Rodríguez Lara, lo reemplazo un Triunvirato Militar en 1976, conformado por el Almirante Alfredo Poveda, el General Guillermo Durán Arcentales y el General Luis Leoro Franco. El triunvirato dio paso a la realización de elecciones democráticas en 1978, en las que vence el candidato Jaime Roldós Aguilera y su binomio Oswaldo Hurtado, asumiendo el poder este último en 1979 luego del trágico accidente de aviación que acabó con la vida del Presidente Roldós el 24 de mayo de 1981.

En este período el Ecuador pasó por una serie de cambios, crisis, conflictividad e influencia de políticas internacionales, que, junto con la caída del precio del petróleo, modificaron las formas de contratación, los períodos de concesión, las regalías e impuestos para el Estado y su participación en la renta petrolera, todo esto mediante una reforma a la Ley de Hidrocarburos. No obstante, la reforma no favoreció del todo al país, pues se permitió el ingreso de compañías mediante contratos de servicios específicos, participación, alianzas operativas o estratégicas que no pagaban regalías, dejando desamparado al Estado, además se rebajaron los impuestos para las empresas del 44.4 %, al 25 % y luego al 15% (Aráuz 2004, 58).

Hasta esa fecha, ni los contratos ni la legislación ecuatoriana hacían referencia a la temática ambiental y su cuidado. La normativa no protegía a los territorios ni a los habitantes cercanos a la actividad extractiva. Si bien algunas organizaciones ambientales se empezaron a preocupar por el tema, el Estado tenía poco o ningún control real sobre las empresas y sus operaciones, y solamente hasta la Constitución de 1998 se incluyó normativa para el cuidado del medio ambiente.

La situación política y económica del país de los años noventa no fue distinta, estuvo marcada por inestabilidad política, falta de gobernabilidad y bajos precios del petróleo, lo que afectó directamente las arcas del Estado. Sin embargo, en el sector petrolero ya se habían adjudicado varias concesiones de bloques de la Amazonía a través de rondas petroleras<sup>2</sup> a empresas transnacionales como Occidental, Oryx, YPF Repsol, Agip. De igual manera, algunas

---

<sup>2</sup> En el Ecuador se han llevado a cabo once rondas petroleras en la historia del país, la última en el gobierno de Rafael Correa en 2012.

empresas ecuatorianas se dedicaron a actividades de prestación de servicios para empresas y corporaciones petroleras de capital extranjero.

En el gobierno de Sixto Durán Ballén se realizó sin éxito un referéndum para lograr la privatización de algunos campos. Aunque no se concretó, se modificó la Ley de Presupuestos y la Ley de Modernización que afectaron seriamente al sector hidrocarburífero y debilitaron la presencia estatal. Luego, Abdalá Bucaram cambiaría los contratos de prestación de servicios a participación. En este periodo se destacó la implementación de la Ley Trolebús o Ley de Transformación Económica del Ecuador, la cual sugería transformaciones en sectores estratégicos como el de hidrocarburos, permitiendo la ampliación de las facultades y actividades privadas no solo en la explotación sino también la transportación, comercialización y la construcción de oleoductos.

En el régimen de Jamil Mahuad se aprobó la modalidad de Joint Ventures<sup>3</sup> y se pensó entregar campos de la empresa estatal a privados. Su sucesor Gustavo Noboa interpretando la Ley Trole, quiso transformar a la estatal en sociedad anónima, pues la ley orientaba a eliminar algunos controles a las actividades productivas por parte del Estado. Se pretendía otorgar la industria petrolera a manos privadas bajo la premisa de modernizarla. Así, en mayo del 2000 Petroecuador sin bases jurídicas creó un nuevo modelo contractual que no existía en la Ley de Hidrocarburos, llamado “alianzas operativas” y entregó sin licitación cuatro campos petroleros al sector privado con el fin de incrementar la producción (Gordillo 2005, 270).

Para Bustamante (2007), la política petrolera logró promover la inversión privada y beneficiar a las multinacionales por medio de las modalidades contractuales. La de prestación de servicios, facultaba al Estado a contratar a un operador para que realice la actividad extractiva fijando una tarifa por barril extraído independiente al precio internacional; los contratos de participación permitían a las compañías apoderarse del 80% del petróleo y el Estado se quedaban con un 20%, teniendo además que pagar regalías a las operadoras. La modalidad de servicios liberaba al contratista del pago de ciertos impuestos y regalías, además de otorgarle la amortización de gastos de inversión (Bustamante 2007, 107).

---

<sup>3</sup> Cláusula contractual donde las partes se comprometen a construir una sociedad en caso de ganar una adjudicación de un proyecto.

Cuando Lucio Gutiérrez llegó al poder, manejó argumentos a favor de los contratos de asociación para entregar los campos de Petroecuador a las compañías extranjeras. Su sucesor Alfredo Palacio llevó a cabo la caducidad de Oxy e hizo una reforma a la Ley de Hidrocarburos, obligando a las empresas a una repartición justa del 50-50 de las ganancias generadas. A finales de su gobierno el precio bordeaba ya los 43 dólares, permitiendo que la economía mejore y que el sistema económico de dolarización se sostenga.

La actividad petrolera nacional de la última década del siglo anterior, fue condicionada a la inversión privada y a la disposición de los mismos para llevar el manejo del sector a su conveniencia, obviamente las empresas privadas recibían beneficios sustanciosos que en base a los contratos se les habían otorgado. Pese a esto, el Estado como tal, no veía incrementos sustanciales derivados de la actividad extractiva dentro de las arcas fiscales, así como la Región Amazónica dueña del crudo, no veía desde el inicio de la actividad extractiva, ningún tipo de rédito ni redistribución de las rentas petroleras en sus territorios.

## **2. La consulta previa, libre e informada: derecho colectivo de los pueblos indígenas**

### **2.1. La consulta previa, libre e informada en los instrumentos internacionales**

La consulta previa, libre e informada (CPLI) es un derecho colectivo y un mecanismo de participación, que busca el desarrollo sostenible de los pueblos como aspiración a vivir en armonía con sus territorios, al cual consideran como un sistema vivo donde el hombre pertenece a la tierra, alejándose de esta manera de una visión utilitarista del territorio, en la que el hombre actúa como dueño de la misma (López 2016, 4). La CPLI también es un derecho de participación que permite a los pueblos participar, estar representados y también ser consultados sobre actividades dañinas a su desarrollo.

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, ha permitido a estos grupos posicionarse frente a los conflictos socioambientales que giran alrededor del uso de los recursos ubicados dentro de sus territorios y de un entorno tan complejo como la Amazonía ecuatoriana, permitiéndoles exigir al Estado el respeto a su autodeterminación y gobernanza de sus territorios.

En el Ecuador existen 13 nacionalidades indígenas distribuidas en tres regiones del país, cada nacionalidad mantiene su propia lengua y cultura, haciendo del país un Estado plurinacional e intercultural, donde las comunidades y pueblos están reconocidos por la constitución y las

leyes. Esto hace del pueblo ecuatoriano, poseedor de distintas visiones del desarrollo, diferentes formas de ver el mundo y de relacionarse con su territorio. Para la mayoría de pueblos indígenas esta visión parte del “Sumak Kawsay” o “Buen Vivir”, pues para ellos el extractivismo no es un camino para acceder a ese desarrollo.

El derecho a la consulta está reconocido en algunos instrumentos internacionales vinculantes o no a los Estados suscriptores, y a los cuales el Ecuador está adscrito. El primer instrumento fue el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1957, que fue ratificado por Ecuador en 1969 según Registro Oficial 206 del 23 de junio de 1969, el cual buscaba “la integración o incorporación del indio a la vida moderna, mediante la superación o abandono de sus formas y condiciones de vida tradicionales, de tal forma que la asimilación paulatina del indio a la vida nacional permita anular su escenario natural, hasta imponerse la exigencia universalizadora del derecho estatal” (Narvárez M.J. en Narvárez I. 2013, 110).

Más adelante el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, fue implementado para garantizar el mejoramiento de las condiciones de los pueblos indígenas a partir de la afirmación y fortalecimiento de sus propios valores sociales y culturales; el reconocimiento de sus derechos como pueblos capaces de asumir el control de sus propias instituciones; el fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que habitan (OIT 2007,14).

El gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos se opuso a la ratificación del Convenio 169, argumentando que los aspectos centrales del mismo eran incompatibles con el sistema jurídico nacional, pues transgredía disposiciones constitucionales vigentes en el momento. Los criterios del gobierno eran que el convenio atentaba al carácter unitario del Estado y obstaculizaba el fortalecimiento de la unidad nacional; conducía al reconocimiento de un margen de autonomía para los pueblos, atentando al principio de generalidad de aplicación de la ley; y por último iba en contra del imperio del Estado respecto a sus ámbitos: jurisdiccional, territorial y humano (Narvárez M.J. en Narvárez I. 2013, 110).

Otro de los instrumentos internacionales que hace referencia a la consulta es la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas aprobada en septiembre de 2007. Si bien este instrumento no es vinculante ni obligatorio para los países miembros de la ONU,

tiene una función declarativa u orientativa. En ella resalta la importancia al consentimiento previo, pues señala que es indispensable lograr acuerdos para eviten conflictos socioambientales, los cuales limitan el ejercicio de los derechos humanos e impiden la ejecución de políticas públicas y el adecuado funcionamiento del aparato estatal (Declaración de las Naciones Unidas 2006).

Así mismo, dispone que para los proyectos que repercutan en territorio indígena o en la utilización de sus recursos, los Estados deben obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades asentadas en la zona de influencia. Respecto a los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales, así como la tierra, los territorios y los recursos, que hayan sido privados a los pueblos indígenas sin el consentimiento previo, libre e informado, existe el derecho a la restitución y/o indemnización a los pueblos indígenas (GIZ 2013).

El Convenio 169 de la OIT es un instrumento vinculante para el Ecuador, desde su ratificación mediante Decreto Ejecutivo No. 1387 publicado en Registro Oficial 311 del 6 de mayo de 1998. El Estado ecuatoriano se reconoce y estructura como un Estado Plurinacional e Intercultural, y en ese sentido adopta el convenio basándose en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones en el marco del Estado en el que viven, y a la obligación del Estado a consultar a los pueblos cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarlos directamente.

## **2.2. La consulta previa, libre e informada en la normativa ecuatoriana**

Con el antecedente de los instrumentos internacionales, el Ecuador adoptó la consulta previa, libre e informada en la Constitución de 1998, la cual consagraba a la consulta, en el art. 89, como un derecho ambiental difuso de todos los ecuatorianos y como un derecho colectivo indígena (art. 84). Además, según el artículo 17, el Estado está obligado a garantizar el ejercicio y goce de los derechos reconocidos en las declaraciones, pactos y más instrumentos internacionales vigentes (Constitución del Ecuador de 1998).

La constitución también fue la pauta para que la consulta aborde el tema hidrocarburífero. En el año 2000, de la mano de la Ley Trolebús 2, que también abarcaba modificaciones para este sector, establecía que antes de la ejecución de planes y programas sobre explotación y exploración, se deberá consultar con las etnias o comunidades mediante la ejecución de

asambleas o audiencias públicas donde se expondrán los planes o fines de la actividad. Luego de realizada la consulta el Ministerio del Ramo adoptaría la decisión más conveniente para los intereses del Estado.

Esta reforma no llegó a aplicarse porque el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Decreto Ley por defectos de forma en su aprobación. Con ello, la legislación no avanzó más en el tema, dando paso a que el Estado ecuatoriano promueva la regulación de la consulta previa en materia de hidrocarburos, por medio de la implementación de normas reglamentarias (Melo 2006, 60). Así pasaron cuatro años sin que exista la normatividad secundaria de aplicación para estos derechos.

La actividad petrolera siguió expandiéndose por el territorio amazónico, trayendo consigo diversos impactos sociales y ambientales que afectaron directamente a las comunidades. Pese a que la Ley de Gestión Ambiental de ese entonces indicaba la no ejecución de proyectos y contratos que contravengan el derecho a la consulta previa, ésta no se cumplió a cabalidad afectando a muchas comunidades amazónicas y respondiendo a los intereses de poder de las multinacionales.

Durante la década del 2000, el movimiento indígena logró importantes victorias, llegando a posicionar en la agenda política algunos temas como: los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales; los relacionados a las fronteras territoriales y la transferencia de las competencias para el ejercicio del poder indígena en sus territorios. Adicionalmente se logró el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pues la consulta y la autodeterminación, son derechos co-relacionados y exigibles.

En el año 2008 se aprobó la última Constitución del país, vigente a nuestros días. Esta Constitución es pionera en tema de derechos, pues garantiza derechos a los colectivos indígenas y también a la naturaleza. El derecho a la consulta, se establece en el art. 57 y contiene criterios cualitativos a diferencia de la anterior, señala que debe ser “previa, libre e informada”, los consultados deberán exponer sus observaciones dentro de un plazo razonable, las indemnizaciones han de abarcar los daños culturales, ambientales y patrimoniales que pudieran generarse y también deber ser obligatoria y oportuna (Ávila 2012).

La consulta como mecanismo de participación se entiende desde varias perspectivas: la consulta previa ambiental; la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos y la consulta pre-legislativa. La primera busca proteger los derechos ambientales cuando algún proyecto pueda afectar el derecho a vivir en un ambiente sano; la segunda está direccionada a grupos indígenas que son afectados directamente por la incursión en actividades hidrocarburíferas en sus territorios, y la tercera, constituye un derecho constitucional de carácter colectivo, que nace del derecho de los pueblos indígenas para decidir sus prioridades de desarrollo económico, social y cultural.

Para fines de la presente investigación, se analiza la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos. Es importante diferenciarla de las demás, pues el nivel de impacto es mayor y el derecho que potencialmente se pueda afectar también es relevante, pues se afectan derechos como la autodeterminación e identificación cultural. Para que esta consulta se efectiva, tiene que realizarse a la luz de características establecidas tanto en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es decir ser previa, ser libre y ser informada.

Debe ser previa, identificada de acuerdo al tipo de medida a consultar. Ser previa tiene que ver con el tiempo suficiente para la comunidad, con el fin de permitir la recopilación de la información suficiente, así como para el debate de los temas a ser consultados. La aplicación de la consulta debe ejecutarse antes de implementar un plan, proyecto o política. No puede ser meramente informativo, sino debe encausarse a recoger criterios y opiniones que puedan discrepar con la actividad.

Que sea libre implica la no existencia de coerción, intimidación, presión o manipulación por parte del Estado a particulares, antes o durante el proceso de consulta, tales como incentivos monetarios, estrategias de división o amenazas, represalias, persecución y criminalización. El Estado es el garante del cumplimiento de todo el proceso, lo cual implica el respeto a los procesos internos de cada comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad desde sus tradiciones propias y el respeto de sus derechos humanos.

Y, por último, debe ser informada en relación al acceso a información amplia que brinde a la comunidad un conocimiento técnico del alcance de las medidas a ser adoptadas o las normas a ser aprobadas. El Estado está obligado a entregar información completa y oportuna, y brindar

asesoría técnica o información adicional a los sujetos consultados que lo requieran. La información debe presentarse en el lenguaje originario de la población, debe ser comprensible y con lenguaje accesible para garantizar que la información pueda ser comprendida.

En el Ecuador la consulta no ha sido regulada de manera adecuada ni se han considerado los parámetros mínimos que establecen los instrumentos internacionales, pues nuestra legislación no tiene elementos claros para determinar el procedimiento a seguirse en cada caso. Para realizar un proceso de consulta beneficioso para las comunidades, el Estado debe respetar el alcance y objetivos del proceso y apoyar los procesos que tengan como finalidad recoger el pronunciamiento de la comunidad.

### **3. El complejo contexto que rodea al Yasuní**

El Parque Nacional Yasuní (PNY) se encuentra ubicado en la Amazonía ecuatoriana, es parte de las provincias de Pastaza y Orellana, entre el Río Napo y el Río Curaray. Su naturaleza geográfica lo hace uno de los lugares con mayor diversidad biológica del mundo. La Amazonía es una de las últimas áreas silvestres del mundo de alta biodiversidad tanto en especies animales, como en amplias extensiones de bosque virgen del llamado Refugio del Pleistoceno Napo.

Hablar del Yasuní es hablar de una compleja mezcla de designaciones territoriales superpuestas. Los mismos territorios, los límites y las fronteras están sometidos a procesos sociales múltiples, generando esta complejidad territorial (Wood en Narváez 2013). La Reserva de la Biosfera Yasuní (RBY), con 1.600.000 ha, está conformada por el PNY; la Reserva Étnica Huaorani (REH); y la Zona Intangible Tagaeri Taromenane, (ZITT), territorio de grupos en aislamiento voluntario. La reserva descansa en una importante intersección biogeográfica en la que confluyen la Amazonía, la cordillera de los Andes y el ecuador geográfico.

El PNY fue creado en noviembre de 1979, originalmente cubría 6.797 km<sup>2</sup> entre los ríos Tiputini y Cononaco en la parte este del territorio Huaorani. En la década de los ochenta, el gobierno ecuatoriano otorgó algunas concesiones petroleras que cubrían gran parte del parque, llevando a su reducción en 1990. En 1992 se fijó el tamaño y dimensiones actuales del parque en 9.820 km<sup>2</sup> (Maldonado y Almeida 2006).

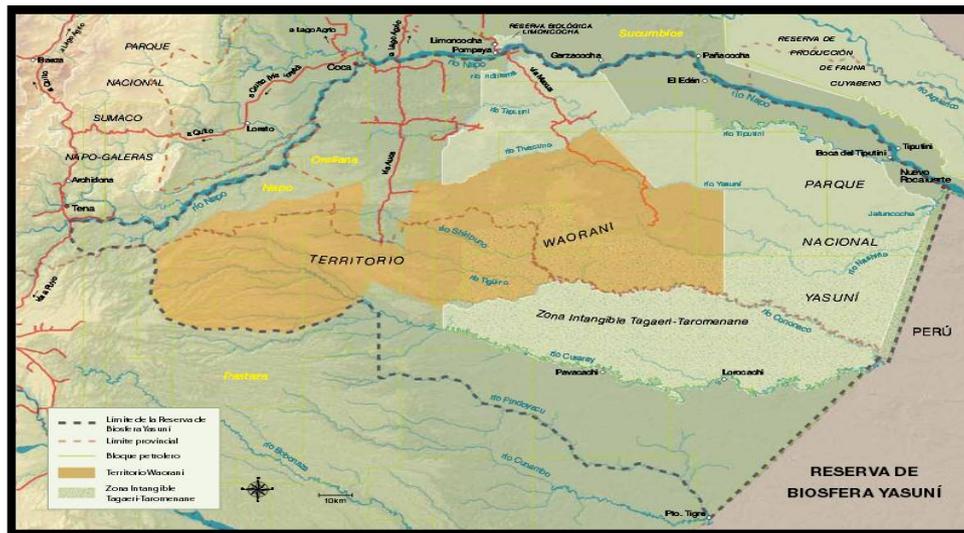
En 1983, el gobierno creó una reserva de 665,7 km<sup>2</sup> para los Huaorani, entregando de esta manera un título legal para su territorio ancestral. La REH se creó junto con la última delimitación del PNY, y aunque el gobierno asignó estas tierras, siguió manteniendo los derechos sobre el subsuelo y estableció que los comuneros no podían oponerse a explotaciones que el gobierno apoyara. La reserva incorporó luego tres concesiones de tierras otorgadas por el gobierno en 1983, 1990 y 2001, donde actualmente se asientan al menos 38 comunidades Huaorani (Cabodevilla y Berraondo 2005).

La ZITT, es otro de los territorios superpuestos que generan dificultad en el análisis del Yasuní. Establecida en enero de 1999 por decreto presidencial, indicaba que la ZITT debía estar en la parte sur del Yasuní, sin establecer límites fijos de la zona. Durante muchos años se registraron una serie de acontecimientos que derivaron en pérdidas humanas de no contactados y madereros que invadían la zona, llevando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a dictar la medida cautelar MC-91/06 de obligación para el gobierno ecuatoriano como medida para la protección de estos pueblos. La figura 2.1 indica la delimitación de las principales territorialidades del Yasuní.

En enero de 2007, y al término del mandato de Alfredo Palacio y ocho años después de la creación de la ZITT, se firmó un decreto para establecer los límites actuales en 7.580 km<sup>2</sup>, cubriendo la totalidad de la mitad sur del PNY, parte de la REH y donde se ubican algunos bloques petroleros importantes (16, 67, 17, 14, 31 y 41). Como parte de las medidas cautelares también se implementó un puesto de control militar y policial y se elaboró la política nacional de pueblos en situación de aislamiento voluntario el 18 de abril del 2007 (Martínez y Acosta 2010).

La Amazonia ecuatoriana ha sido conceptualizada y manejada como un simple espacio físico para la extracción de recursos como el petróleo. A partir de la década del setenta, durante el boom petrolero, la Amazonía paso a convertirse en un área estratégica de fundamental importancia para la economía nacional, transformándose en un espacio en el cual el actor estatal activa los procesos de re-primarización modernizada, mediante procesos de colonización e integración (Acosta 2007).

Figura 2.1. Delimitación del Parque Nacional Yasuní, Zona Intangible Tagaeri - Taromenane



Fuente: Ministerio de Turismo del Ecuador: Guía de Turismo Sostenible (2013).

Las condiciones en que se desarrolla la actividad petrolera en el Yasuní detona una gran problemática socioambiental que el Estado no sabe controlar ni remediar. Cuando el petróleo se extrae de los territorios originarios, áreas naturales protegidas y de la Zona Intangible, la afectación no solo viene desde la extracción, sino que con ella se desarrollan otras actividades dañinas como la deforestación y la colonización. El modelo de desarrollo nacional depende en gran medida de estos recursos petroleros, haciendo difícil su abandono.

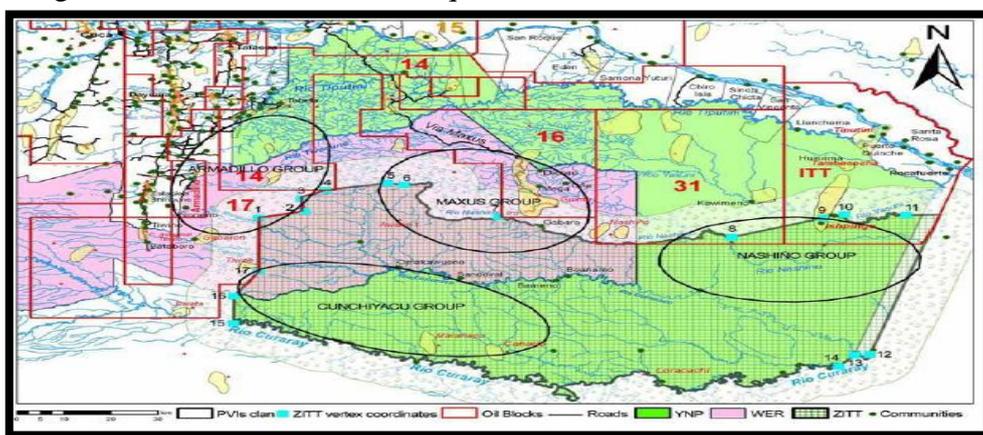
Los conflictos territoriales empezaron cuando se modificaron los límites del PNY y se entregó parte del territorio a la nacionalidad Huaorani, donde también se encontraban yacimientos petroleros. Si bien para los Huaorani significó un triunfo, el Estado consiguió facilitar la explotación dentro del parque debido a que la población no podía oponerse a la actividad, y, a que la figura del territorio se modificó cuando paso de ser área protegida y se definió como territorio indígena, pues como parque nacional, el territorio estaba protegido por la normativa nacional e internacional para su conservación, mientras que el territorio indígena carece de esa protección.

La ZITT tampoco queda fuera del conflicto territorial al tratarse de una zona creada con la finalidad de proteger a los pueblos en aislamiento voluntario y evitar cualquier tipo de actividad extractiva cercana a su posible ubicación. La demora de ocho años en su delimitación, permitió que todos los planes de expansión petrolera, junto a otras actividades

extractivas, se llevaran a cabo sin ningún respeto por la ley y por las comunidades, expandiendo sin control la frontera extractiva.

Dos de los bloques más importantes de la Amazonía, que cuentan con más reservas probadas, son los bloques 31 y 43, como lo muestra la figura 2.2, también llamado ITT (Ishpingo – Tambococha - Tiputini). El bloque 31 fue otorgado a Petrobras en el 2007 para el desarrollo y producción de los campos Neke, Apaika y Pimare. En 2009, Petroamazonas, mediante Resolución N° 179 del Ministerio del Ambiente (MAE), asume todos los compromisos y obligaciones de la anterior compañía y con ello asume también las respectivas licencias ambientales, sin tener que solicitar un nuevo proceso para su emisión (Martínez y Acosta 2010).

Figura 2.2. Ubicación de los bloques 31 e ITT dentro del contexto Yasuní.



Fuente: De Marchi, M., Pappalardo, S. E., & Ferrarese, F. (2013).

Mientras el bloque 43 o ITT, objeto de la Iniciativa Yasuní-ITT, que pretendía mantener el crudo de este bloque indefinidamente bajo tierra. Es quizás uno de los bloques más conflictivos, pues se encuentra entre zonificaciones productivas, la cual se superponen una geografía de las áreas protegidas, territorios ancestrales indígenas y finalmente la Zona Intangible.

Décadas de explotación petrolera en la región amazónica dan cuenta de los profundos cambios sociales, culturales, económicos y políticos en los territorios indígenas y de los procesos de desterritorialización a través del uso de diversas formas de violencia por parte de los actores hegemónicos. Estas formas de violencia determinan el ejercicio del poder sobre el sistema social y el espacio físico que obligan a construir un nuevo territorio o a revalorizar el

antiguo, lo que incentiva la lucha por obtener poder dentro o fuera de canales institucionales (Narváez 2012, 35).

El modelo extractivo es el causante de los conflictos en la Amazonía ecuatoriana. El núcleo del modelo basado en la demanda de materias primas y su explotación, constituye un factor que provoca deterioro, privación, depredación, destrucción y escasez de bienes de la naturaleza. El impacto de estos procesos en las economías locales es lo que genera la conflictividad socioambiental, que los Estados parecen no observar (Torres et al. 2011, 99).

El extractivismo está ligado fuertemente al sistema capitalista, pues responde al juego de la oferta y demanda mundial de recursos petroleros, reproduce la pobreza y degrada el ambiente. Este modelo no se interesa por promover procesos productivos ni redistribuir localmente los beneficios de la actividad; de esta manera no busca el desarrollo local de las comunidades sino el beneficio particular de un pequeño grupo de poder.

Stephen Bunker (1986), prefiere no adentrarse en el concepto de modelo extractivista, sino más bien plantea el concepto de “modos de apropiación o extracción” para estudiar los distintos tipos de organizaciones y dinámicas que confluyen en la extracción de recursos naturales. El concepto se relaciona con los modos de producción de Marx e incluye el análisis de las fuerzas productivas y las relaciones de producción que se constituyen como un todo social duradero en el tiempo.

Para insertar este concepto, Bunker necesitó de un marco teórico propio para considerar puntos como la disponibilidad de recursos naturales o las opciones tecnológicas, concordantes con la idea de fuerzas productivas; y el papel del Estado y de los actores sociales que se asemeja a la idea de relaciones de producción. También creyó necesario ajustar ciertos aspectos como una escala temporal y espacial más pequeñas, y considerar el papel de la dimensión ambiental como la apropiación, uso y destrucción de materia que no pueden ser calculados en términos de trabajo o capital (Gudynas 2016, 98).

La explotación del Yasuní, no puede ser analizada únicamente desde lo económico, sino también desde otros componentes, como los regímenes de propiedad (empresas privadas, mixtas, estatales), el papel del Estado, de las empresas y también de las comunidades, que expresan distintas relaciones sociales que deben ser atendidas. Así mismo, debido a la

importancia del Yasuní, no se puede dejar de lado el componente ecológico que lo determina, como la localización geográfica de los yacimientos, y los impactos ambientales negativos de gran intensidad y cobertura (Bunker 1986).

Cuando se habla de extractivismos no se debe hablar de producción, sino de distintos modos de extraer recursos naturales, haciendo relevante el análisis del acceso a los recursos, como motor de las disputas en la Amazonía. En el caso del Yasuní, el marco legal reconoce la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo, sin embargo, diversas formas de propiedad privada regulada tienen acceso sobre los territorios para su extracción, haciendo que el Estado quede de lado en las etapas importantes de la actividad.

Es importante no dejar de lado aspectos relevantes del proceso extractivo como las diversas valoraciones que se deben asumir (económicas, ecológicas, culturales, etc.), el trabajo y el capital dedicados a esas prácticas, los marcos institucionalizados que sostienen esa apropiación (reglas de acceso y propiedad), las relaciones sociales que se despliegan en esa apropiación (el papel de los trabajadores, las empresas y el Estado), y las vías de distribución e inserción en los modos de producción (Bunker 1986).

Bunker también estableció la existencia de un vínculo entre la explotación por parte de empresas extranjeras, la pobreza local y la degradación ambiental, argumentando que la ausencia de una estructura de poder local, tiende a agravar la degradación ecológica. Esto da paso a una desarticulación y desestructuración social local en las zonas extractivas, dejando un vacío que es ocupado por intereses extranjeros o por los propios Estados centrales, lo que acelera los procesos de explotación (Bunker en Gudynas 2016).

Para Alberto Acosta (2012), esta lógica de acumulación petrolera se mantiene inalterada, ya que el Estado no ha diversificado la manera de obtener recursos, se puede hablar de extractivismo o neoextractivismo, sin embargo, la finalidad sigue siendo la destrucción de la selva amazónica, la vulneración de los derechos colectivos y la eternización de un modelo que destruye todo a su paso.

#### **4. La política petrolera ecuatoriana y el déficit de control social en el sector**

Desde la implementación de las primeras leyes del sector hidrocarburífero, los gobiernos de turno han modificado en diversas ocasiones la Ley de Hidrocarburos del país. Las principales

razones para las reformas se han sustentado en que el mundo cambia constantemente y con ello, todo lo que hay en él. Los avanzados procesos de industrialización mundial, han generado una necesidad exorbitante de recursos naturales que permitan sostener las principales actividades de los países europeos y también de América del Norte, principales compradores de petróleo ecuatoriano.

Pero las reformas petroleras en el Ecuador no solo han respondido a una necesidad de estar a la vanguardia en el sector, sino que han respondido a las demandas de diversos grupos de poder transnacional. Muchos de los aspectos reformados han generado pérdidas al Estado, vulnerado derechos de la población y han deteriorado el ambiente en pro del beneficio económico que ha primado sobre el ser humano.

#### **4.1. Un discurso innovador llega al país con Rafael Correa**

Un hecho fuera de lo común en la política nacional, posicionó a Rafael Correa en la palestra pública cuando ocupó el cargo de Ministro de Economía por tres meses en el gobierno de Alfredo Palacio. Aquí realizó una serie de reformas legales que pretendían modificar los beneficios derivados de la renta petrolera, pues para Correa los ingresos debían destinarse a la reinversión social y no al pago de la deuda externa. La medida adoptada permitió que el país tome una posición más soberana sobre sus recursos (Le Calvez en Fontaine 2008, 64).

Con este acontecimiento, Rafael Correa puso sobre la mesa el tema petrolero, luego de dos décadas donde no se había debatido nada relevante del tema. La administración de Palacio constituyó el comienzo de una política nacionalista que llegó a consolidarse durante el mandato de Rafael Correa, Presidente desde el 15 de enero de 2007, al cual llegó como un outsider de la política, con ideas radicales de una nueva izquierda regional que adoptó el Socialismo del Siglo XXI como modelo.

La llegada de Correa al poder, puede verse como una ventana de oportunidad (Kingdom 1984), útil para la reforma constitucional que llevó a cabo la Asamblea Constituyente, aprobada con 82% de respaldo, en Montecristi, provincia de Manabí. Para Narvárez (2012), la nueva Constitución está impregnada del paradigma neoconstitucional, es garantista, normativa y rígida; y por primera una norma de esta jerarquía reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos; además incorpora el Sumak Kawsay o Buen Vivir (Narvárez 2012, 149).

El discurso de Correa se basó en la preponderancia del rol del Estado, la elaboración de nuevas políticas de soberanía, la recuperación económica, el cambio de la matriz productiva y la inversión social. Este discurso logró posicionarse en la agenda pública gracias a la mayoría representativa que su movimiento alcanzó en la Asamblea Nacional, lo que también amplió el rango y alcance de su poder político y de toma de decisiones (Orozco 2012).

El discurso para el sector petrolero fue netamente nacionalista, entendido desde un punto de vista económico, donde el Estado se reserva el derecho de explotar y obtener el control mayoritario o la totalidad de los ingresos derivados de la actividad. La visión del sector se enfocó en negociar una relación más justa y equitativa entre el Estado y las empresas petroleras. Pero a la par, este nacionalismo petrolero y sus consecuentes reformas, permitirían al Presidente implementar un modelo de gestión jerárquico en el sector, a raíz del fortalecimiento de un Estado con la capacidad de controlar un sector estratégico imprescindible para el gobierno por la enorme cantidad de ingresos fiscales que genera.

Este discurso soberano y nacionalista también fue absorbido en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB), en él se busca impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables; impulsar el funcionamiento articulado y eficiente de las empresas y entidades públicas en la gestión de todos los sectores estratégicos y de fortalecer y ampliar el sistema estatal de administración, regulación, control, exploración, extracción y refinación de recursos no renovables y la comercialización de sus derivados (Plan Nacional del Buen Vivir 2009).

La renegociación de los contratos petroleros, para pasarlos a un modelo de prestación de servicios, que modificó los antiguos convenios aumentando la participación del Estado, fue una de las evidencias del nacionalismo petrolero. En palabras del entonces ministro de Recursos Naturales No Renovables, Germánico Pinto, “el Gobierno ecuatoriano pretende con esto reafirmar el concepto de soberanía sobre los recursos naturales, y en particular sobre el petróleo”<sup>4</sup>.

Otro de los temas innovadores incluidos en la Constitución de Montecristi y que significó un logro para los pueblos indígenas, es el cambio respecto al tema de derechos colectivos

---

<sup>4</sup> “Ecuador comienza la renegociación de contratos con petroleras privadas”, El Mundo edición digital, 16 de diciembre de 2009. <http://www.elmundo.es/america/2009/12/10/economia/1260403675.html>

indígenas y ambientales. Con esta Constitución garantista, el Ecuador se convirtió en uno de los pocos países que asume el respeto por la naturaleza en su marco normativo, reconociendo a la naturaleza como sujeto de derechos y dotándole de personería jurídica. En este sentido, Narváez (2012), señala:

(...) la decisión de la sociedad ecuatoriana para reconocer constitucionalmente a la naturaleza como sujeto de derechos, trastoca los presupuestos teóricos antropocentristas y boga por una visión biocéntrica, mediante la cual se reconoce al ser humano, otros seres vivos y a la propia naturaleza en términos de igualdad (...) La Constitución ecuatoriana vigente a partir de octubre de 2008 reconoce a la naturaleza como sujeto de derecho, y de ahí se desagregan nuevas disposiciones constitucionales y legales estrechamente ligadas al Derecho ambiental (Narváez 2012, 176).

Los artículos 71 a 74 de la carta magna reconocen los Derechos de la Naturaleza, donde se reconoce que la naturaleza no es objeto de explotación, sino el espacio donde reproduce y realiza la vida (Art. 71); se vela el respeto íntegro a su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71); derecho a su restauración ante efectos nocivos ocasionados por actividades humanas (Art. 72, 397); y los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (Art. 74).

Si bien la capacidad política del gobierno de Correa logró insertar su discurso, existía una preocupación en algunos sectores ambientalistas, por la imprecisión que resulta al hablar a la par de derechos de la naturaleza y explotación de campos en la Amazonía ecuatoriana. No abandonar estos derechos, lograría que el ambiente y también los pueblos estén por encima del extractivismo petrolero, pues estos serían los principales beneficiados de que el Estado haga respetar los mismos.

Por último, es importante mencionar en este contexto de análisis, la importancia de los derechos de participación promulgados y las formas de ejercicio directo de la democracia como la consulta y la revocatoria del mandato. Este derecho otorga a los ciudadanos la facultad de involucrarse en asuntos de carácter público, a ser consultados sobre hechos que vulneren otros derechos y también a resistirse frente a actos u omisiones del poder público y de personas naturales o jurídicas que quisieren afectar su integridad, tal como lo menciona el art. 98 de la carta magna.

#### **4.2. La reforma normativa – institucional que cambió el sector petrolero**

Cuando la idea del nacionalismo petrolero logró insertarse en la agenda pública, el siguiente paso del gobierno fue generar una reforma normativa e institucional que le permita asegurarse el control del sector. Con los cambios al marco jurídico generados por la Constitución y sumado a una mayoría oficialista en la Asamblea Nacional, no fue difícil dar paso a todos los pedidos que se hicieron desde el Ejecutivo para reformar la Ley de Hidrocarburos.

La Reforma a la Ley de Hidrocarburos es uno de los principales instrumentos de análisis de esta investigación, pues supuso la pauta para generar la mayoría de cambios que se llevaron a cabo en el sector. Una de las metas del nuevo marco constitucional, fue fortalecer al Estado y sus empresas, estableciendo excepciones necesarias para contar con el apoyo complementario de inversiones privadas extranjeras o nacionales.

El proyecto reformativo presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional en 2010, fue enviado con carácter de urgente en materia económica. Sin embargo, la reforma no fue debatida ni aprobada por la Función Legislativa, a pesar de la notable mayoría de Alianza PAIS, partido del Presidente Correa. La reforma entró en vigencia por el Ministerio de la Ley<sup>5</sup> mediante su publicación en el Registro Oficial No. 244, suplemento del 27 de julio de 2010. Esto generó muchas dudas en diversos sectores del país debido al inexistente debate.

La polémica se centró en este proyecto, pues la Ley ingresó a la Asamblea Nacional el 25 de junio de 2010, y no fue tratado en segundo debate debido a que las autoridades de la Asamblea Nacional demoraron la convocatoria mediante jugadas para no lograr el quorum necesario. Así lo afirmó el ex asambleísta Gilmar Gutiérrez, quien acusó a algunos asambleístas afines al gobierno de esconderse, pues sostuvo que “estaban encerrados en el primer piso, y no solamente eran ellos, llegaron funcionarios del Gobierno a presionarles ahí y no permitirles salir a debatir y argumentar las supuestas bondades del proyecto de ley”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> “Art. 140. La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”.

<sup>6</sup> “Partido Sociedad Patriótica exige a Jefe de Estado que dé nombres de legisladores que recibieron presiones para oponerse a Ley de Hidrocarburos”, Ecuador Inmediato, 27 de julio de 2010.  
[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/psp\\_exige\\_a\\_jefe\\_de\\_estado\\_que\\_de\\_nombres\\_de\\_legisladores\\_que\\_recibieron\\_presiones\\_para oponerse\\_a\\_ley\\_de\\_hidrocarburos--130955](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/psp_exige_a_jefe_de_estado_que_de_nombres_de_legisladores_que_recibieron_presiones_para oponerse_a_ley_de_hidrocarburos--130955)

Otra de las reformas importantes del sector, es la del Régimen Tributario de los hidrocarburos. Las reformas buscan un régimen común de impuestos a la renta del 25% para los contratos de prestación de servicios, dentro de las cuales se incluyen como deducibles a los servicios técnicos y administrativos y se excluyen los gastos financieros y de transporte por oleoducto. Esta reforma también fue criticada pues supuso una reducción del impuesto que se estableció anteriormente en 44,4%, reduciéndose en casi 20 puntos, significando menos ingresos fiscales para el Estado.

Otra de las reformas se centró en el tema ambiental, pues mediante la introducción de una causal de caducidad cuando se produzcan daños al ambiente y estos no sean reparados. El tema ambiental era una deuda pendiente del sector hidrocarburífero, pues los daños ambientales producidos solo estaban sancionados con multas que las empresas estaban dispuestas a pagar, pues resultaba más económico que generar proyectos anticontaminantes. Sin embargo, esta reforma tiene una limitación, pues la causal de caducidad se aplica solamente cuando el daño ambiental no haya sido remediado.

Como reformas complementarias se incluyeron cambios en el porcentaje de la distribución de utilidades a los trabajadores. Se dispuso que éstos reciban el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado para destinarlo en proyectos de inversión social en salud y educación, a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este dinero se canalizaría a través del Banco del Estado, siempre y cuando los proyectos estén debidamente aprobados por el Ministerio Sectorial del área en que se quiera ejecutar el proyecto.

Así mismo, se introdujo el tema de la consulta, estableciéndose que se debe realizar antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, la reforma es un logro para los colectivos indígenas. Sin embargo, no existe una normativa clara para los procesos de consulta, generando problemas de aplicación en el territorio. Se indica también que luego de efectuada la consulta, el Ministerio del ramo adoptará la decisión que más convenga a los intereses del Estado, generando un sesgo en la toma de decisiones.

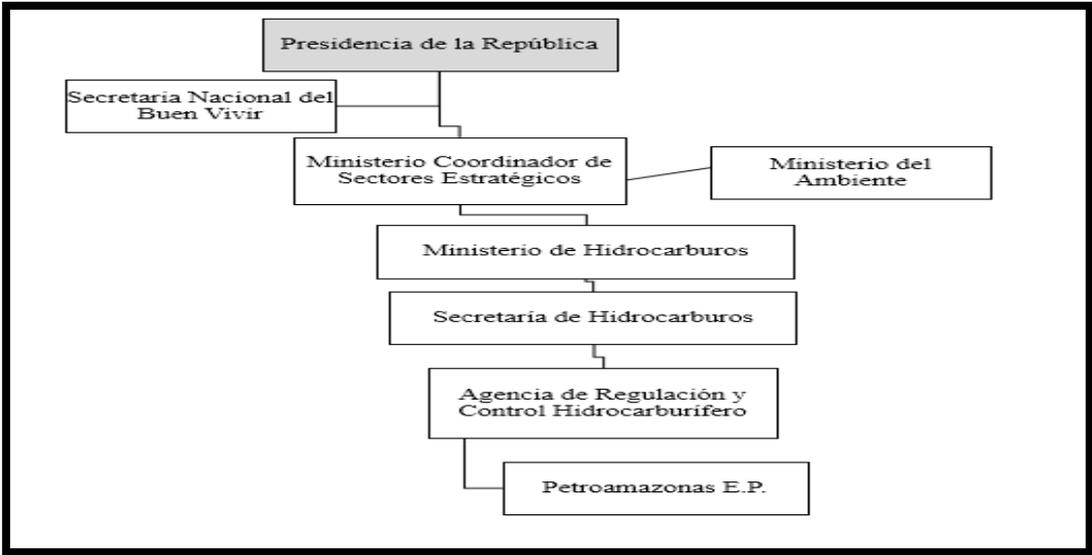
Respecto a la reforma institucional del sector, se estableció que el Ministerio Sectorial de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR), que en 2009 sustituyó al Ministerio de Minas y Petróleos, sea el ente ejecutor de las políticas y actué como ente rector en materia

hidrocarburífera. El Ministro tiene la responsabilidad de formular la política y presentarla al Presidente para su aprobación y presentación al legislativo, según los artículos 6 y 9 de la ley.

El art. 6-A dio paso a la creación de la Secretaría de Hidrocarburos (SH), misma que administra y controla las áreas y los contratos de operación, incluyendo la suscripción, a nombre del Estado, de todos los contratos de exploración y explotación; industrialización y transporte del crudo. Las operadoras de la exploración, explotación, industrialización y comercialización podrán ser empresas públicas, mixtas y privadas. De igual manera esta secretaria administrará la información de las áreas y contratos, y asegurará su preservación, integridad y utilización. La figura 2.3 indica el esquema de control sobre el sector petrolero.

Para controlar las actividades del sector se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), que tiene como tareas regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera, la ARCH reemplaza a la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) que desapareció con esta ley. Otra de sus funciones es controlar la aplicación de la ley hidrocarburífera; auditar las actividades del sector; sancionar por el cometimiento de infracciones; solicitar caducidad de contratos, entre otros<sup>7</sup>.

Figura 2.3. Estructura de control del sector petrolero.



Fuente: Adaptado del Organigrama de la Función Ejecutiva. SENPLADES (2015).

<sup>7</sup> “Art. 11, Ley Reformatoria de Hidrocarburos del Ecuador”

Lo común de estas instituciones es que, en base a sus criterios normativos, tienen una línea de comunicación directa con la Presidencia de la República, otorgándole al Presidente un control total sobre las decisiones del sector. Esto supone un grave problema, pues con la ARCH, prácticamente todo se elabora y queda dentro del sector, pues aquí se define la política, se adjudica y firma los contratos con las empresas y tiene la potestad de auto fiscalizarse, desconociendo los artículos 204 y 213 de la Constitución, que establecen la obligación de garantizar entes de control independientes del Ejecutivo, participativos y especializados.

### **4.3. El cambio en la política petrolera ecuatoriana**

La reforma normativa e institucional en el sector petrolero derivó en una reconfiguración de la política. Dicha reconfiguración, para muchos críticos del gobierno, permitió al Ejecutivo tener un control total sobre el sector hidrocarburífero, generando que dichas reformas sean criticadas por parte de opositores políticos, académicos y expertos petroleros. Para Acosta (2011, 1), el proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado por el Ejecutivo “no fue adecuadamente analizado, pues se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural”.

Este acápite tiene como objetivo analizar los principales instrumentos creados y reformados de la política petrolera ecuatoriana. Dichos instrumentos son importantes para el análisis de la investigación, ya que influyen en la determinación del diseño de la política y del resultado que esta tesis se ha planteado. El anexo 3 indica la matriz de instrumentos NATO de la política petrolera ecuatoriana.

#### **4.3.1. Instrumentos de organización**

**Reforma del Ministerio de Energía y Minas.** El 9 de julio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 475, se separó el Ministerio de Energía y Minas, en los ministerios de Minas y Petróleos, hoy Ministerio de los Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), y de Electricidad y Energía Renovable. Con esto se transfirió todas las facultades relacionadas con el sector petrolero, incluyendo el control de la SH y de todas las instituciones que tienen relación con el sector hidrocarburífero.

Esta división generó que el Ejecutivo pueda separar un sector estratégico clave como es el petrolero y con ello obtener un control más personalizado sobre la institucionalidad del sector. El entonces Ministro del ramo, Alberto Acosta, manifestó públicamente su oposición a esta

división por considerar que ambas políticas deben estar articuladas entre sí. El lento fortalecimiento de las agencias e instituciones permitió evidenciar en adelante, rasgos de un excesivo control presidencial en el sector.

**Repotenciación de la empresa estatal Petroamazonas.** La empresa estatal Petroamazonas, fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 314 de 06 de abril de 2010 para administrar toda la producción petrolera estatal, está enfocada a la exploración y explotación de hidrocarburos. El objetivo principal de la empresa pública es la gestión total de las actividades dentro del sector, está en la capacidad de suscribir convenios contractuales en representación del Estado. De igual manera, dentro de su directorio constará un representante del Presidente, y se designó a Jorge Glas Espinel<sup>8</sup>.

Fue creada como filial de Petroecuador, sin embargo, debido a la deteriorada imagen de Petroecuador, y como parte del proceso de modernización del sector petrolero, ambas empresas trabajaron como una “Unidad de Gestión Compartida”, en busca de facilitar el crecimiento de la nueva empresa, aumentar la producción de crudo, mejorar la gestión con estándares internacionales, reducir gastos operativos por sinergia en campos petroleros y lograr mayor eficiencia en los procesos y en el uso de tecnología<sup>9</sup>. Actualmente es responsable de 21 bloques, 18 ubicados en la Cuenca Oriente del Ecuador y tres en la zona del Litoral<sup>10</sup>.

#### **4.3.2. Instrumentos de autoridad**

**Ley de Hidrocarburos.** La reforma a la Ley de Hidrocarburos de 2010 tuvo un gran impacto en el cambio de la política, pues definió las nuevas reglas del juego en el sector. La reforma se analiza como el principal instrumento generador de la reconfiguración de la política petrolera, pues supuso la pauta para generar la mayoría de cambios que sufrió el sector, como el del Régimen Tributario que fue criticada por generar menos ingresos para el Estado al reducir el impuesto a la renta.

---

<sup>8</sup> “Art. 2 y art. 4 del Decreto Ejecutivo No. 314”

<sup>9</sup> “Compañías petroleras estatales se fusionaran”, Diario el Telégrafo, 12 de enero de 2012.

<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/companias-petroleras-estatales-se-fusionaran>

<sup>10</sup> Petroamazonas E.P., <http://www.petroamazonas.gob.ec/quienes-somos/>

Un aspecto positivo fue el tema ambiental, pues se introdujo en la reforma una causal de caducidad por la no reparación de daños generados al ambiente, sin embargo, generó algunas controversias pues la causal es aplicable solo cuando el daño no haya sido remediado. Como reformas complementarias se incluyeron cambios en el porcentaje de la distribución de utilidades a los trabajadores, con el fin de destinar un porcentaje a la inversión social en los territorios donde se lleve a cabo la actividad.

En el aspecto institucional se creó la SH, para administrar y controlar las áreas y los contratos de operación, así como el manejo de la información del sector; entre otros. Para el control de las actividades del sector se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, que tiene como tarea regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales de la industria. La normativa e institucionalidad reformada hacen de la Ley de Hidrocarburos el instrumento clave en el análisis de la política petrolera.

**Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos.** Mediante Decreto Ejecutivo No. 1247 de 19 de julio de 2012, se expidió esta normativa para reglamentar el proceso de consulta. La entidad encargada del proceso es la SH, con el apoyo del MRNNR, MAE, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y el Consejo de Participación Ciudadana.

Establece que el proceso se llevará a cabo de manera obligatoria, antes de la adjudicación de los bloques o áreas hidrocarburíferas con la finalidad de que la información necesaria se presente a la comunidad asentada dentro del área de influencia del bloque o área a licitar. La consulta busca considerar los criterios y las observaciones que las comunidades tengan sobre el proceso de licitación, adjudicación, exploración y explotación del campo petrolero; o a su vez sobre posibles afectaciones sociales, culturales o ambientales.

Si bien el reglamento es un avance en materia de derechos, preocupa que haya quedado por fuera de la Ley de Hidrocarburos. De igual manera se considera que el proceso no es del todo parcial y está sesgado en favor del Estado ecuatoriano, evidencia de ello es que dentro del proceso existen dos actores claves, y ambos representan los intereses estatales, uno es el supervisor del proceso, designado por el MRNNR, y también un facilitador socioambiental,

asignado por la SH. Además, el reglamento excluye del proceso a los bloques que han estado en explotación antes de la vigencia de la Constitución de 2008.

#### **4.3.3. Instrumentos de tesoro**

**Nacionalización de los ingresos extraordinarios del petróleo.** El inicio de esta medida se estableció en el mandato de Alfredo Palacio, quien vetó parcialmente la Ley de Hidrocarburos, disponiendo en el art. 2 que las empresas petroleras cancelen el 50% de los ingresos extraordinarios al Estado por el incremento del precio del crudo, esto hasta contar con un Reglamento que operativice la medida en el largo plazo.

Con Correa en el poder, y mediante Decreto Ejecutivo No. 662 del 04 de octubre de 2007, se elevó la participación del Estado en las ganancias extraordinarias del 50% al 99%, convirtiendo al Estado en el principal beneficiario de la renta. Los altos precios del petróleo en ese entonces, que bordeaban los 70 dólares por barril, motivo al Ejecutivo para llevar a cabo la adopción de este instrumento.

Este Decreto tuvo un impacto muy fuerte en las decisiones de la política petrolera, llegando a institucionalizarse en el sentido de Lascoumes y Le Galès (2007), que sostienen que los instrumentos se consideran como instituciones. El instrumento determinó una serie de interacciones entre el Estado y las empresas, pues algunas manifestaron su intención de demandar al Estado en instancias internacionales.

El Presidente Correa se defendió señalando que es “insuficiente para el Ecuador recibir el 50%”; sobre todo, si se toma en cuenta que durante muchos años las petroleras privadas triplicaron y hasta cuadruplicaron sus utilidades, pues el precio del barril de crudo ha llegado a superar los 80 dólares, mientras el precio base de los contratos se ha mantenido entre 15 y 18 dólares<sup>11</sup>.

**Negociación de los contratos petroleros.** Una de las principales reformas tuvo que ver con el cambio del modelo de contratación de las compañías petroleras privadas. Los contratos migraron de un formato de participación, donde las compañías recibían una parte de la producción de crudo; a uno de prestación de servicios con tarifa, que aseguraba la propiedad

---

<sup>11</sup> “Gobierno aumenta con un decreto la ganancia petrolera”, Diario el Universo, 05 de octubre de 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/10/05/0001/9/072C647AA4024929BEDC5B1E05CB13F5.html>

estatal sobre el total de la producción y que reconocía a las compañías una tarifa fija por sus costos e inversiones en la operación de los diferentes campos, con esto la participación del Estado se incrementaría hasta el 70% de la producción.

Con la nueva modalidad se esperaba mejorar la participación del Estado en la renta petrolera; atraer nueva inversión extranjera para actividades de riesgo exploratorio; incrementar las reservas de petróleo y subir la producción de los bloques privados. Se otorgó un plazo de 180 días para que las petroleras lleguen a un acuerdo en la renegociación de sus contratos. Como resultado, se renegociaron 14 de 23 contratos, el Estado ecuatoriano recibió por ingresos adicionales 2.795 millones de dólares<sup>12</sup>. La tabla 2.1 indica los resultados de la renegociación de los contratos petroleros por parte de las empresas que aceptaron los mismos.

Tabla 2.1. Resultados de la renegociación de los contratos petroleros.

Compañía / Bloque / Campo	Tarifa ( dólares / barril)	Producción (miles millones barriles)	Inversiones totales (miles millones \$)
ANDES, Tarapoa	35,00	71,30	425
PETROORIENTAL, Bloque 14	41,00	13,70	187
PETROORIENTL, Bloque 17	41,00	14,20	112
AGIP, Bloque 10	35,00	42,90	119
REPSOL YPF, Bloque 16	35,95	60,40	291
ENAP, MDC	16,72	37,00	59
ENAP, PBH	20,77	6,30	12
PETROBELL, Tiguino	29,60	5,90	15
PETROBELL, Ancón	58,00	2,60	14
PEGASO, Puma	21,10	7,50	21
PETROSUD, Palanda	31,90	7,10	45
PETROSUD, Pindo	28,50	11,90	46
TECPECUADOR, Bermejo	24,00	8,40	16
REPSOL YPF, Tivacuno	27,25	4,90	23
<b>TOTAL</b>	<b>32,12</b>	<b>294,10</b>	<b>1385</b>

Fuente: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2016).

Entre las empresas que no decidieron renovar y debieron abandonar el país se encuentran: Petrobras (Brasil); Canadá Grande (Corea del Sur); EDC (Estados Unidos); CNPC AMAZON (China); Bellweather (Estados Unidos); Consorcio Gran Colombia (Ecuador-Colombia); Petrolero Amazónico (Venezuela-Ecuador). Según el Ministerio de Recursos Naturales no

<sup>12</sup> Informe de Gestión 2012, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

Renovables, estas empresas representaban el 14% de la extracción privada de petróleo en el país.

#### **4.3.4. Instrumentos de nodalidad**

**Control estatal de la información del sector.** El sector petrolero se ha caracterizado por poseer información de escasa accesibilidad, dispersa y compleja, dificultando conocer las actividades y etapas de su gestión y los impactos que ha generado a nivel económico y ambiental. La normativa que rige el acceso a la información en el Ecuador es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información (LOTAIP) de 2004, la misma constituyó los inicios para garantizar transparencia en el manejo de la información pública.

No obstante, esta ley no recoge aspectos concretos referentes a la industria hidrocarburífera nacional, ni especifica la periodicidad del reporte de información y tampoco las instituciones encargadas del manejo y de la misma, generando duplicidad de funciones entre las instituciones del sector petrolero, pues cada institución genera reportes de su visión institucional dentro del sector.

Mediante Acuerdo Ministerial 107 del 20 de marzo de 2008, el entonces Ministro de Minas y Petróleos dispuso el Reglamento para la entrega de información técnica, económica y ambiental de la industria petrolera<sup>13</sup>. Este tiene como objeto establecer el procedimiento para la entrega y reproducción de la información relacionada con cualquier fase de la industria. Sin embargo, indica que solo se entregará información a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que estén interesadas en invertir o generar proyectos en el sector.

**Valoración de los estudios de impacto ambiental.** El tema ambiental es uno de los componentes de la política petrolera más afectados y que menos atención han recibido. La falta de acceso a la información de los estudios socioambientales generará un grave problema para las comunidades, pues coadyuva al irrespeto de los derechos colectivos y también los derechos de la naturaleza.

Como medida para acelerar los procesos de explotación petrolera en la Amazonia, se han vulnerado algunos procesos ambientales en las etapas de concesión y explotación. El rol del Ministerio del Ambiente se ve cada vez más bloqueado por la misma ley de hidrocarburos,

---

<sup>13</sup> “Ley de Hidrocarburos del Ecuador. 2010”

incluso pasó a formar parte del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el mismo que regula al Ministerio de Hidrocarburos, generando de alguna manera influencia en la emisión de las licencias ambientales.

#### **4.4. La afectación de la política petrolera a los procesos de consulta previa, libre e informada en el Yasuní-ITT (Bloques 31 y 43)**

El caso del Yasuní-ITT, es relevante para el análisis por el complejo contexto que lo caracteriza, esto genera preocupación en los procesos extractivos al desarrollarse en áreas protegidas. En la Constitución ecuatoriana, y específicamente en el art. 407, se prohíbe la actividad extractiva de recursos en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles. Sin embargo, añade que dichos recursos se podrán explotar a petición de la Presidencia de la República si se consideran de relevancia para el bien nacional, dejando una ventana jurídica para dar paso de cualquiera manera a la explotación.

El bloque 31 está en un 70% dentro del PNY, y es considerado como estratégico para la explotación del bloque 43 o ITT (Ishpingo, Tambococha y Tiputini). En 2003, la estatal brasileña Petrobras se adjudicó la concesión luego de una controvertida obtención de las licencias ambientales. Las operaciones afectaron directamente a los Huaorani y Kichwa ubicados en el área de influencia norte, pues dentro se encuentran las comunidades Kawimeno, la cual es frecuentada por los pueblos aislados Tagaeri y Tarrowenane; y las comunidades Kichwa Chiro Isla, Samona Yuturi, Llanchama, San Vicente y Sinchi Chicta. Este bloque ha estado a cargo de las empresas Perez Companc (1996 - 2002); Petrobras (2002 - 2010); y Petroamazonas (2010 - actualidad).

Para el bloque 43, la idea inicial no era la explotación sino su conservación mediante un proyecto ambiental histórico y novedoso a nivel mundial. El bloque fue objeto de la “Iniciativa Yasuní-ITT”, que buscaba dejar bajo tierra 856 millones de barriles de petróleo, cuyo consumo implicaría la emisión de 450 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> y, en consecuencia, mayor concentración de gases de efecto invernadero con incidencia en el cambio climático (Narváez 2013, 47). El bloque 43 ha estado a cargo de Petroecuador (1992) y hoy con Petroamazonas desde 2010.

El 5 de junio de 2007 se lanzó la iniciativa, teniendo siempre como base dos opciones: la primera, dejar el crudo bajo tierra siempre y cuando la comunidad internacional entregue al

menos 3.600 millones de dólares en 12 años al Estado ecuatoriano, equivalente a la mitad de los recursos que generaría la explotación en el ITT. La segunda opción que el gobierno maneja a la par, fue la de dar paso a la explotación del campo ITT, si no se lograba reunir los fondos que la iniciativa había planteado.

Luego de 6 años y de una serie de planes y programas para llevar al mundo la Iniciativa ITT, solo se habían logrado reunir 376 millones de dólares, generando malestar en el gobierno de Rafael Correa. De esta manera, en agosto de 2013, el Presidente, en cadena nacional televisiva, puso fin a la iniciativa aduciendo un fracaso en la obtención de los fondos y señalando que “el mundo ha fallado al no contribuir con el proyecto que pretendía proteger un sector de la selva amazónica” (Anuncio a la Nación, Rafael Correa 2013).

En la misma intervención, el Presidente informó a la nación, que mediante Decreto Ejecutivo No. 74 del 15 de agosto de 2013, solicitó a la Asamblea Nacional la declaratoria de interés nacional para dar paso a la explotación petrolera de los bloques 31 y 43. La Asamblea Nacional resolvió dar paso a la explotación, siempre y cuando la extensión afectada no supere el uno por mil (1/1000) de la superficie del PNY. Esta decisión causó malestar, pues el gobierno ignoró la presencia de pueblos en aislamiento voluntario, haciendo caso omiso a la condición que establece la política de pueblos en aislamiento voluntario de que el territorio estará vedado a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva<sup>14</sup>.

De esta manera surgieron agrupaciones como Yasunidos, que junto a otras ya existentes como Acción Ecológica se abanderaron de la no explotación del ITT y el respeto de los pueblos y comunidades que se verían afectados por la decisión. Para marzo de 2016 se llevaron a cabo las primeras perforaciones en el campo, sin embargo, se contaba para la fecha con escasa información sobre los procesos de consulta previa, generando dudas en la manera en que estos se llevaron a cabo.

La consulta previa, libre e informada correspondiente al bloque 43 - ITT, se llevó a cabo entre el 1 de noviembre al 21 de diciembre de 2013 en el cantón Aguarico y las parroquias de Santa María de Huiririma, Tiputini, Nuevo Rocafuerte, y parte de las parroquias de Cononaco y

---

<sup>14</sup> Gobierno del Ecuador. Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario. p.11

Yasuní, todos aledaños a los campos petroleros. La Secretaria de Hidrocarburos indicó que se reunieron a 1.817 ciudadanos de 18 comunidades.

Señalan también que en la primera fase se informó sobre los objetivos de la consulta previa, considerando los criterios y las observaciones de la ciudadanía y se impulsó la participación de los colectivos y se fomentó la participación social. En la segunda fase de socialización, se realizó un dialogo directo con 15 comunidades del cantón Aguarico con el objetivo de informar del proceso a autoridades locales, dirigentes comunitarios e instituciones del Estado.

Según algunos pobladores y representantes de movimientos ambientalistas, el proceso estuvo lleno de inconsistencias, pues afirman que durante este tiempo las autoridades solo visitaron la comunidad en tres ocasiones. La primera, en noviembre, donde funcionarios tuvieron la oportunidad de dialogar en una reunión de la comunidad, sin embargo, la comunidad aclaró que estaban contra la actividad petrolera, supuestamente se les hizo llenar una lista de asistencia, haciendo pasar como socialización o consulta previa.

La segunda visita ocurrió el 7 de diciembre y la ultima el 21 del mismo mes, donde usaron proyectores para informar de la supuesta consulta<sup>15</sup>, esto lo afirma el ciudadano Efrén Cox quien señala que “en ningún momento nos hicieron consulta alguna. ¿Cuándo preguntaron si estábamos de acuerdo o no con la explotación del ITT?”, asegura que lo realizado fue una “inducción para exponer los supuestos beneficios que traería la explotación petrolera”<sup>16</sup>.

Finalizado el proceso, las autoridades de la SH remitieron un informe a la Comisión de la Biodiversidad, en el que ampliaban los detalles sobre la metodología aplicada y los resultados obtenidos. Sin embargo, dicho informe solo menciona una conclusión en base a las preocupaciones de la comunidad, la cual señala la preocupación sobre los impactos a la fauna, el control de la vida silvestre, el respeto de los recursos naturales, la participación de los miembros de la comunidad, etc.

---

<sup>15</sup> “Gobierno terminó consulta en bloque del ITT”, Diario El Universo, 26 de diciembre de 2013. <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/26/nota/1958691/gobierno-termino-consulta-itt>

<sup>16</sup> “La consulta previa en Aguarico recibe críticas”, Diario El Comercio, 18 de agosto de 2014. <http://www.elcomercio.com/actualidad/consulta-previa-itt-criticas-petroleo.html>

Para el Padre José Miguel Goldáraz, misionero capuchino de Nuevo Rocafuerte, “la consulta previa fue un “fiasco”, pues las comunidades no sabían lo que se estaba tratando”, indico que junto a las carpas de la consulta se instaló personal de Petroamazonas con el fin de inscribir a las personas para trabajar con la petrolera, generando influencia en el proceso de consulta previa libre e informada<sup>17</sup>.

#### **4.5. El déficit de control social generado por la política petrolera**

Los procesos de consulta previa, libre e informada generaron muchas dudas en los diversos sectores sociales. Parte de las comunidades consultadas y algunos movimientos a favor del ambiente se vieron inmiscuidos en la problemática del Yasuní y del bloque 43. Para el Vicariato Apostólico de Aguarico, la consulta se trató más de los beneficios de la actividad y no de los impactos ecológicos, sociales y culturales derivados de esta, a esto se suma la escasa información ambiental y económica presentada en las asambleas ciudadanas (Vicariato Apostólico de Aguarico 2013).

Indican también la presencia de un discurso oficial que tenía como objetivo disfrazar la información relevante, violentando, confundiendo y dividiendo a los pobladores en bandos a favor y en contra de la explotación. Esto indica la escasa información a la que tuvieron acceso las comunidades, el sesgo en la misma, y el no cumplimiento de los requisitos de consulta, que establecen información entendible para la población.

De igual manera los procesos de participación se vieron comprometidos, pues según el Vicariato, en muchas de las parroquias no concurrieron más de 50 personas por asamblea, de esta manera señalan que fue notoria la inasistencia también de algunas autoridades locales y comunitarias, pues para la mayoría de pobladores el evento carecía de interés y no se presentaron propuestas o alternativas de parte de la secretaría que llevó personal carente de información (Vicariato Apostólico de Aguarico 2013).

Desde las organizaciones civiles también se dio seguimiento a estos acontecimientos. El Colectivo Yasunidos comenzó su lucha desde la aprobación para la explotación del campo ITT, denunciando un control de la opinión para evitar el rechazo a la posición oficialista de explotar el ITT.

---

<sup>17</sup> “La consulta previa en Aguarico recibe críticas”, Diario El Comercio, 18 de agosto de 2014. <http://www.elcomercio.com/actualidad/consulta-previa-itt-criticas-petroleo.html>

Según el monitoreo de medios de Participación Ciudadana, la Presidencia de la República y la Secretaria de Hidrocarburos difundieron en la época 555 spots denominados “Proyecto Yasuní ITT”; “Hablando del Yasuní”; “El Yasuní Vive” y “Lo dijo el Presidente”; que sumados dan un tiempo de 811 minutos. Todos los spots evitan referirse a posibles efectos negativos en la explotación del Yasuní, y se centran en los beneficios y en indicar que la afectación será únicamente del 1 x 1000.

Otros de los actos en contra de los movimientos fue la limitación del espacio público; la convocatoria a contra-manifestaciones que llegó a generar hechos de violencia; detenciones arbitrarias de activistas de Yasunidos y de Ecuarrunari; utilización de la fuerza pública. Todos estos hechos pueden entenderse como criminalización de la protesta por parte del Ejecutivo que buscó generar en la población un ánimo de antipatía hacia los colectivos ambientalistas mediante el uso de los recursos públicos como el Enlace Ciudadano (Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial - Ecuador 2015).

Por último, el papel de los medios de comunicación fue ambiguo en estos procesos. El Estado ha regulado el acceso a la información, lo que supone una limitación en la información que los medios pueden presentar a la sociedad. En el Ecuador se ha evidenciado una división de los medios de comunicación en “oficialistas” y los medios privados o “prensa corrupta” como lo ha denominado el ex Presidente Rafael Correa.

Sin embargo, la participación de los medios de comunicación en denunciar afectaciones ambientales o del proceso de consulta en el bloque ITT ha sido limitada. El excesivo control sobre el territorio por parte del Estado y también la persecución a los medios es una de las causas, como ejemplo esta la medida adoptada por el Ministerio del Ambiente con los medios que pretendían ingresar al Yasuní, poniendo como requisitos la entrega de un cheque como garantía, información del tipo de guion del reportaje y/o filmación; cronograma de actividades; y, fecha de entrega de la filmación y/o reportaje, mismo que debía ser entregado al MAE antes de ser difundido públicamente<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> “Ministerio de Ambiente anuncia requisitos a medios para ingresar al Parque Yasuni y exige entregar reportajes antes de publicarse”, Diario El Universo, 30 de agosto de 2013. <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/30/nota/1365806/ministerio-ambiente-pone-requisitos-medios-ingresar-parque-yasuni>

Acciones como la ridiculización y acoso a periodistas, amenazas a medios de comunicación privados y la utilización de los medios públicos para emitir juicios de valor en contra de personas y empresas de comunicación, dan fe del control estatal sobre los medios, y con ello se logró silenciar a muchos medios que decidieron no denunciar por miedo a represalias.

Para que el control social sea efectivo, se necesita de aspectos como el libre acceso a la información, una activa participación ciudadana mediante organizaciones sociales y también un amplio papel de los medios de comunicación para denunciar irregularidades. En el Ecuador no se evidencia esto, y se debe al excesivo control presidencial y a una política petrolera considerada como la joya de la corona gubernamental, logrando sobreponerse sobre otras políticas. De igual manera lo que el gobierno obtiene con un débil control social, es lo que los políticos buscan y desean, la perpetuidad en el poder.

### Capítulo 3

#### Rastreo de procesos y estudio de caso: aplicación de la formalización bayesiana

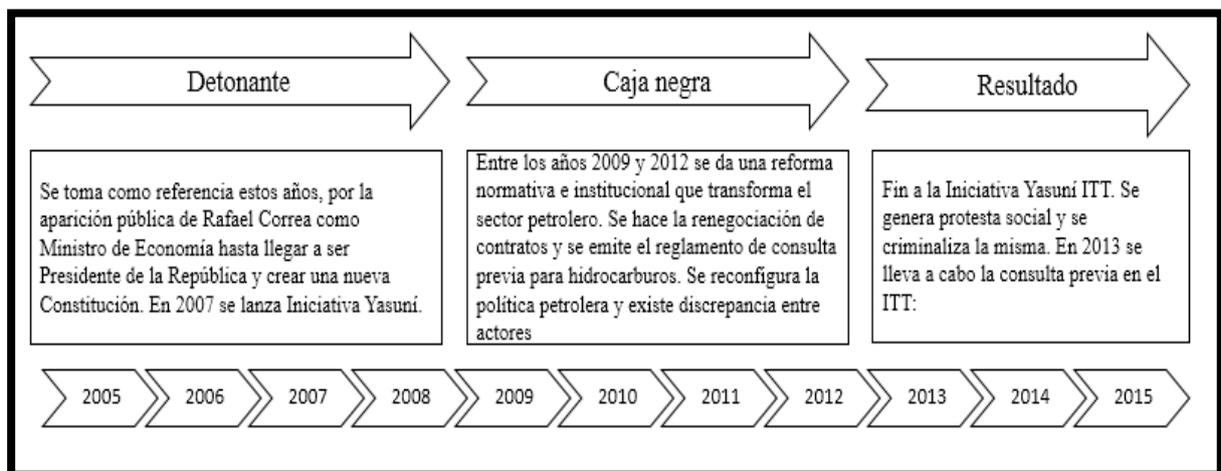
El presente acápite establece la metodología utilizada en la elaboración del mecanismo causal, la recolección de la evidencia y la aplicación del Teorema de Bayes para su formalización. De igual manera tiene como finalidad presentar los resultados obtenidos de la investigación a partir del uso del análisis bayesiano y la formalización de los resultados generados de la formulación de inferencias causales, producto de la aplicación del método de rastreo de procesos.

#### 1. Operacionalización del mecanismo causal y definición de conceptos clave

##### 1.1. Temporalidad del mecanismo causal

Para esta investigación, se definió el periodo del mecanismo causal del déficit de control social en 10 años, entre los años 2005 y 2015. Se considera el punto de partida el 2005 por ser el año en el que aparece públicamente la figura de Rafael Correa, quien más adelante promueve un discurso innovador con nuevas ideas, y se analiza hasta el año 2015 donde ya es posible examinar el resultado del déficit de control social, todo esto aplicado a la política petrolera en Ecuador.

Figura 3.1. Representación gráfica de los eventos ocurridos dentro de la temporalidad del mecanismo causal del déficit de control social.



Fuente: Adaptado de Paz (2016).

El detonante es la incorporación de ideas en la agenda pública por parte de nuevas autoridades. Desde la aparición de Rafael Correa, hasta llegar al poder y consolidar sus ideas en la nueva Constitución se da en un corto plazo (2005 - 2008). La parte central del

mecanismo (entidades A, B, C) se desarrolló desde el 2008 hasta el 2013, donde se evidenciaron las principales reformas normativas e institucionales que modificaron el sector y también la política. Por tanto, se plantea que el resultado también se generó en el corto plazo (2013 - 2015), aunque se prevé que este resultado se pueda mantener en el largo plazo, al menos hasta que exista un nuevo cambio en la política.

## **1.2. Supuestos contextuales del mecanismo causal**

Esta investigación no deja de lado las recomendaciones sobre el contexto del mecanismo causal, y es importante analizar el mismo a partir de dos supuestos contextuales que se deben considerar de fondo para el análisis del mecanismo. El primer supuesto contextual hace referencia a la alta dependencia del país por el petróleo, que nace con el descubrimiento de los primeros yacimientos petroleros a finales de la década de los setenta.

En los últimos cuarenta años, las exportaciones de petróleo y sus derivados han significado entre un 40 y 60 por ciento del total de exportaciones del país, y representa alrededor de un 30 a 35 por ciento del presupuesto general de la nación. Estos fuertes ingresos han servido para que muchos gobiernos puedan solventar programas sociales ofrecidos en campaña y también se ha destinado un porcentaje para el pago de las obligaciones de deuda que el país posee con organismos internacionales. El petróleo ha marcado una alta dependencia y el país aún no logra salir de este tipo de modelo productivo. Si bien en los últimos diez años se ha intentado potenciar otras fuentes de ingresos a partir del cambio de matriz productiva, parece que el gobierno sucumbió ante los altos precios del petróleo generando una mayor dependencia y por tanto un mayor control del sector.

El segundo supuesto contextual, es el régimen político adoptado en el Ecuador en la última década. Antes de la llegada de Rafael Correa al poder, los gobiernos de turno habían asumido el modelo neoliberal como régimen político y económico, significándole al país que sus ingresos estén al servicio del pago de deuda y que los proyectos sociales se vean cada vez más reducidos y limitados en cuanto a recursos.

Con Rafael Correa como Presidente, se adopta también el régimen del socialismo del siglo XXI basado en la filosofía marxista. Este régimen valora al ser humano sobre el capital, y en este sentido el Ecuador busca responder en menor medida a organismos internacionales y nacionalizar las principales fuentes de los recursos del Estado. De esta manera el modelo que

aplicó el gobierno buscaba que los recursos petroleros tengan mayor relevancia e importancia en el desarrollo de su proyecto político y que sus recursos sean destinados en mayor porcentaje al desarrollo del país en todos sus ámbitos.

### 1.3. Mecanismo causal y sus características

La tabla 3.1 muestra el mecanismo causal del déficit de control social del sector petrolero. El mecanismo se establece a dos niveles: a nivel teórico (nivel alto de atracción), que abarca la conceptualización del mecanismo a partir de la teoría de la política pública, importante al momento de probar la presencia o ausencia de las partes del mecanismo; y a un nivel operativo que corresponde a un paso intermedio que pretende integrar la discusión teórica de rango medio y las precisiones contextuales extremadamente particulares del análisis empírico (Blatter 2012 en Paz 2016, 64) 14).

Tabla 3.1. Mecanismo causal del déficit de control social del sector petrolero.

	<b>T</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>O</b>
<b>Teorización</b>	<b>Discurso innovador para un área de política.</b>	<b>Reforma normativa - institucional fortalece al Ejecutivo.</b>	<b>Reconfiguración de la política.</b>	<b>Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones.</b>	<b>Déficit de control social.</b>
<b>Operacionalización</b>	Ideas de nuevas autoridades se incorporan en la agenda pública	El cambio institucional y normativo provoca que el Ejecutivo domine el campo de política	El cambio de la política se concreta en el (1er) nivel operativo.	Los mecanismos de participación son débiles y la toma de decisiones está monopolizada por el Ejecutivo	El control social se ve afectado directamente por el diseño de la política

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

El mecanismo operacionalizado explica que las ideas de nuevas autoridades logran incorporarse en la agenda pública (T), y la adopción de estas ideas llegan a generar un déficit de control social en el sector petrolero (O). Todo esto ocurre dentro de un mecanismo causal que explica que este resultado se debe a un cambio institucional y normativo que provocó el dominio del Ejecutivo en el campo de política (A), generando un cambio de la política en el nivel operativo (B), el cual debilitó los mecanismos de participación y coadyuvó a monopolizar la toma de decisiones por parte del Ejecutivo (C).

Las entidades (A, B, C) pueden ser entendidas analógicamente, como engranaje que transmiten la energía causal dinámica necesaria del mecanismo causal a la rueda dentada

siguiente, contribuyendo durante el proceso a producir un resultado. Las entidades de este mecanismo denotan un profundo cambio de la política pública, entendida también como una causa del déficit de control social generado. En el Anexo 1 de esta investigación se muestra el mecanismo causal con todos sus componentes.

### **1.3.1. Detonante (T): discurso innovador para un área de política**

Las condiciones iniciales de toda relación causal son por lo general factores detonantes que tienden a ser la causa de un fenómeno de estudio. El estado inicial es el momento preciso en que el mecanismo se acciona o “dispara”, comenzando el cambio que llevará al estado final. Para el mecanismo causal del déficit de control social, el detonante (T) establecido a nivel teórico es: “discurso innovador para un área de política”, el cual se entiende a nivel de operacionalización como: “ideas de nuevas autoridades se incorporan en la agenda pública”.

Se mencionó que las entidades hacen referencia a sujetos, y para este detonante, las nuevas autoridades actúan como tal. Rafael Correa gana notoriedad pública en 2005, cuando es nombrado Ministro de Economía en el gobierno de Alfredo Palacio, pero no duró mucho en el cargo por su fuerte oposición a diversos temas económicos como la disminución de la dependencia de organismos multilaterales (Fondo Monetario, Banco Mundial y otros); y por buscar aumentar el gasto de inversión social en el país.

El discurso<sup>1</sup> de Rafael Correa siempre fue de izquierda, sus ideas<sup>2</sup> se basaban en que el bienestar humano y el desarrollo del país están por encima de las deudas con organismos, pues mantenía que se trataba de una “deuda ilegítima” que no debía ser cancelada. Por estos y otros motivos Correa fue cesado de sus funciones a los tres meses de haberlas asumido, sin embargo, para entonces ya había ganado notoriedad pública y apoyo de diversos sectores sociales.

En este sentido Correa aprovechó un período de profunda inestabilidad política y la pérdida de representación de los partidos políticos tradicionales, de esta manera surgió como “salvador” en un momento políticamente inestable. Logró evidenciar con su discurso un problema que llegó a ser público gracias a la alta mediatización que ocasionó su salida del

---

<sup>1</sup> Los discursos inician por suponer que todas las acciones, objetos y prácticas son construcciones sociales determinadas por las luchas políticas y sociales en periodos específicos de la historia Fischer (2003).

<sup>2</sup> Para Kisby (2007), las ideas ejercen, por si solas, influencia en las decisiones de política.

gobierno, y con ello sus ideas de izquierda empezaron a tener apoyo de diversos grupos sociales izquierdistas que veían en él, la oportunidad de un cambio político en el país.

Con Rafael Correa como candidato presidencial y ganador de la contienda en 2006, las ideas se hicieron más específicas y una de ellas fue la necesidad de nacionalizar los recursos petroleros para beneficiar de mejor manera al país. Cuando se reveló la existencia de un problema, y contar con mayoría en el Legislativo, resultó más fácil para el nuevo régimen incluir el tema en la agenda pública, pues como afirma Subirats (2012), un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política y luego de ser debatido en el seno de un espacio político-administrativo emergente (Subirats et. al. 2012, 129).

No obstante, que las ideas se inserten en la agenda pública facilitó que más adelante sean plasmadas en la nueva Constitución, convocada como propuesta de campaña y desarrollada en Montecristi, Manabí. Finalmente fue aprobada por referéndum el 28 de septiembre de 2008 con el 63.93 % de apoyo del pueblo ecuatoriano. Es importante señalar otro de los objetivos del nuevo gobierno e importante en el análisis de esta investigación, como son los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza, que también fueron recogidos en la Constitución como temas innovadores en materia de derechos.

### **1.3.2. Entidad A: reforma normativa – institucional que favorece al ejecutivo**

La primera entidad del mecanismo, en su parte teórica hace alusión a que el detonante ha generado una “reforma normativa e institucional que favorece al Ejecutivo”; y en el nivel de operacionalización indica el cambio a nivel institucional y normativo en el sector provoca que el campo de la política sea dominado plenamente por el poder Ejecutivo. A su vez esta entidad es generadora de otros acontecimientos que se verán en el siguiente punto.

Una vez elegido Rafael Correa como Presidente y elaborada la nueva carta magna, el siguiente punto desarrollado fue reformar normativa e institucionalmente al sector petrolero. Para esto se dio paso a la reforma de la Ley de Hidrocarburos en 2010, que se considera como el punto de más incidencia de todos estos cambios. Para Peters (2003, 21), no se debe dejar de lado en análisis de la normativa, pues la ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos.

La institucionalidad del sector también sufrió cambios que le dieran mayor control al Ejecutivo. Una de las ideas iniciales del gobierno de Correa, fue crear ministerios coordinadores que agruparan a los diferentes ministerios según el sector, así nació el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, encargado de la institucionalidad del sector petrolero y también dividió al Ministerio de Energía, Minas y Petróleos en: Petróleos y, Energía y Minas. A su vez, la Ley de Hidrocarburos, ordenaba la creación de la Secretaría de Hidrocarburos, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y la estatal Petroamazonas como brazo operativo del sector.

Para Peters (2003), las instituciones surgen y cambian para satisfacer necesidades, en este caso necesidades de tipo económico, pues dentro de los objetivos del gobierno estaba la nacionalización del sector, en busca de generar beneficios económicos para el Estado. No se debe dejar de lado la idea de que el rol de las instituciones también es determinante para los procesos políticos, sociales, culturales y económicos.

### **1.3.3. Entidad B: reconfiguración de la política**

La entidad B se ubica en el centro del mecanismo causal. A nivel teórico se denomina: “reconfiguración de la política” y a nivel operativo se estableció que: “el cambio de la política se concreta en el nivel operativo”. Este nivel operativo hace referencia a los estudios de los tres niveles de política de Howlett y Cashore (2009) que se abordaron en el capítulo uno. A nivel operativo se desarrolla el ajuste y la calibración de los instrumentos de política. El cambio de la política petrolera ecuatoriana se desarrolla a este nivel, pues se evidencia el ajuste de viejos instrumentos y la incorporación de nuevos instrumentos de política, sin abandonar los objetivos y la esencia de la política anterior a la reforma.

Los principales instrumentos ajustados son los de tesoro, como el cambio en el modelo contractual del sector; y también la inclusión de nuevos instrumentos de organización como la creación de nuevas agencias en el sector y el fortalecimiento de las que ya operaban. Los instrumentos de autoridad e información también tuvieron influencia en la nueva política petrolera.

Esto evidencia que existió un cambio endógeno en el sector, asumiendo que el motor del cambio de la política petrolera ecuatoriana tiene su punto de partida en las instituciones. Estos cambios desarrollados se consideran como cambios incrementales, pues la secuencia de

cambio evidenciada para este caso, es un simple proceso de adaptación de las características actuales de la política a los cambios que se dio en el entorno externo e interno.

#### **1.3.4. Entidad C: discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones**

En este punto del mecanismo, se ha planteado teóricamente que la reconfiguración de la política petrolera ha sido generadora de “discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones”, y en la operacionalización se ha planteado que: “los mecanismos de participación son débiles y la toma de decisiones está monopolizada por el Ejecutivo”. Para un mejor entendimiento es necesario precisar que en esta entidad se analiza de fondo el proceso de consulta previa, libre e informada para actividades hidrocarburíferas.

Las políticas públicas están constituidas por una multitud de decisiones. La presencia del Estado con su gran aparato político-administrativo implica por lo general mantener un poder monopólico sobre las decisiones, creando conflicto con otros actores. Actualmente otros actores sociales, económicos, políticos, entre otros, también pueden tomar decisiones e influir en los procesos de decisión a partir de sus valores, intereses y recursos tanto materiales como ideológicos (Roth 2014, 143 - 145).

El proceso a explicar en este mecanismo, se asocia al modelo de la anarquía organizada o *Garbage Can Model* de March y Olson (1972), pues en este modelo se caracterizan tres elementos en el proceso de toma de decisión: valores y objetivos ambiguos; la información es incompleta, fragmentada e incierta; y los procesos se tornan complejos y simbólicos (Cohen et. al. 1972 en Roth 2014, 167).

Relacionando el modelo de March y Olsen con los procesos de consulta previa, libre e informada, se evidencia ambigüedad en los objetivos del gobierno, pues la explotación favorece el desarrollo nacional pero también se garantiza constitucionalmente el respeto de los derechos colectivos e incluso los derechos de la naturaleza. La información socializada es incompleta y maquillada, según la investigación realizada, y tiende a no informar los efectos negativos sobre la naturaleza y la comunidad, derivados de la actividad petrolera. Finalmente, el proceso posee un carácter simbólico, a relacionar a pueblos indígenas ancestrales de estos territorios y por la preocupación para hacer respetar sus derechos fundamentales.

Hoy las decisiones se han ampliado a la deliberación pública y mediante mecanismos de participación se busca la intervención de otros actores con voz y voto en los diferentes procesos participativos que la Constitución del Ecuador garantiza. Los procesos de consulta previa, libre e informada son procesos participativos donde las comunidades deben exigir cuando una decisión los afecta.

### **1.3.5. Resultado (O): déficit de control social**

Cuando cada parte del mecanismo ha transferido la fuerza causal, llegamos al resultado que esta investigación busca explicar. A nivel teórico se establece la existencia de un “déficit de control social”, traducido operativamente como: “el control social se ve afectado directamente por el diseño de la política”.

El resultado toma siempre lugar a través de secuencias temporales de procesos que ocurren en niveles de agregación distintos (micro, meso o macro), tales como instituciones, organizaciones e interacciones cara a cara. Este resultado señala busca las razones del déficit y de su persistencia, mediante el análisis de evidencia del proceso de consulta previa, libre e informada; del rol de los medios de comunicación en el caso; y de la protesta social generada a partir de la decisión de explotar el Yasuní.

### **1.4. Planteamiento de las hipótesis**

El concepto más adoptado para definir a una hipótesis, es que son conjeturas o supuestos que esperan ser contrastados a partir de la recolección de evidencia para afirmar o refutar dichas conjeturas. Definir hipótesis requiere introducir una terminología clara y concreta sujeta a referencias y a una contrastación empírica.

Para Beach y Pedersen (2013), las hipótesis se plantean en función de explicar si cada entidad planteada del mecanismo, está o no presente dentro de ese mecanismo específico. Si se comprueba que alguna de las partes no está presente, todo el mecanismo se descarta. Para la elaboración de las hipótesis de esta investigación, se planteó la hipótesis (h) para denotar presencia y la hipótesis alternativa (~h) entendida como la ausencia. Es importante precisar que (~h) no solo se considera como la negación lógica de (h), sino que puede abarcar a todas las múltiples hipótesis alternativas posibles.

Para Fairfield y Charman (2016), esta aclaración evita el problema de asimetría que podría arruinar la inferencia causal cuando solo se trabaja con la hipótesis y su negación lógica. Por tanto, se establece que estas hipótesis se consideran mutuamente excluyentes (ocurrencia de un evento implica que ningún otro puede ocurrir al mismo tiempo) y completamente exhaustivas (al menos uno de los eventos debe ocurrir). Los autores aseguran que trabajar con este tipo de hipótesis es necesario si se desea calcular las probabilidades posteriores, que son importantes en este análisis. (Fairfield y Charman 2016, 4-5).

En la práctica, es casi imposible calcular o interpretar probabilidades si las hipótesis no se consideran mutuamente excluyentes y completamente exhaustivas. Para en este análisis, esto no generará problemas porque se da por sentado que estas hipótesis planteadas y, por tanto, todas las inferencias están condicionadas a esta suposición, asegurando que el razonamiento sea consistente.

Tabla 3.2. Hipótesis establecidas para componente del mecanismo causal del déficit de control social.

Componente	Hipótesis (h)	Hipótesis alternativa (~h)
<b>Discurso innovador para un área de política (T)</b>	El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (H <sub>T</sub> )	El gobierno no asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (~H <sub>T</sub> )
<b>Reforma normativa - institucional fortalece al Ejecutivo (A)</b>	Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (H <sub>A</sub> )	Las instituciones del sector petrolero no son controladas por el Presidente. (~H <sub>A</sub> )
<b>Reconfiguración de la política (B)</b>	La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder. (H <sub>B</sub> )	La incorporación de nuevos instrumentos de política no incrementa la concentración del poder. (~H <sub>B</sub> )
<b>Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones (C)</b>	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (H <sub>C</sub> )	El gobierno no toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI. (~H <sub>C</sub> )
<b>Déficit de control social (O)</b>	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (H <sub>O</sub> )	El débil control social no es producto de la concentración del poder político. (~H <sub>O</sub> )

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

La tabla 3.2. hace referencia a las hipótesis planteadas para el detonante, resultado y cada una de las entidades del mecanismo causal. Con estas hipótesis se lleva a cabo los análisis

inferenciales que se detallan más adelante. Es importante señalar que una vez planteadas las hipótesis de trabajo, es necesario establecer observaciones empíricas y buscar evidencias para probar la presencia de las partes del mecanismo, tal como lo veremos en el siguiente punto.

### **1.5. Observaciones empíricas y evidencia**

Los mecanismos causales se teorizan de manera explícita junto con las manifestaciones empíricas que se espera encontrar en cada una de las partes del mecanismo. Una pieza de evidencia puede llegar a ser suficiente para hacer una inferencia dependiendo de su probabilidad. Collier (2011) define a las observaciones empíricas como piezas de datos que proporcionan información sobre el contexto o mecanismo causal y que contribuyen a generar un tipo diferente de influencia en la inferencia causal (Collier 2011 en Beach y Pedersen 2013, 99).

Las observaciones empíricas no son en sí consideradas como la evidencia necesaria, sino que son evaluadas previamente para poseer exactitud teórica y sean interpretadas dentro del contexto del caso de estudio. Una vez realizado con certeza el planteamiento de las mismas, se pueden admitir como evidencias resultantes a favor o en contra de una teoría y podrán utilizarse para hacer inferencias que incrementen o disminuyan la confianza en el mecanismo. La tabla 3.2 señala las observaciones empíricas planteadas en esta investigación.

Bennett (2008) sostiene que una de las características más importante de las observaciones empíricas es la combinación de certeza (certainly) y exclusividad o unicidad (uniqueness) que poseen. La evidencia que posee certeza equivale a una relación de necesidad (tendría que observarse para que la hipótesis se confirme); mientras la evidencia que posee exclusividad equivale a una relación de suficiencia, (su sola observación bastaría para confirmar la hipótesis) (Blatter 2012, 28). En otras palabras, hay certeza de encontrar alguna evidencia cuando la teoría es verdadera  $p(e | h)$ ; y hay exclusividad de encontrar evidencia cuando las teorías alternativas son verdaderas  $p(e | \sim h)$  (Bennett 2006, 341).

El tipo de evidencia utilizado para cada parte del mecanismo, está sustentado de manera explícita en el Anexo 2, donde consta la evidencia recogida y su respectiva fuente de información. Es necesario precisar que la evidencia recogida para este análisis se basa en documentos oficiales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, oficios, informes, entre otros, pues estos otorgan un mayor grado de confianza que las entrevistas a actores claves,

donde no se puede tener alta confianza de lo afirmado. Sin embargo, se realizaron algunas entrevistas que sirvieron para confirmar o poner en duda algunas evidencias.

Tabla 3.3. Observaciones empíricas establecidas para cada parte del mecanismo.

El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y de la naturaleza (H <sub>T</sub> )	Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (H <sub>A</sub> )	La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder. (H <sub>B</sub> )	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (H <sub>C</sub> )	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (H <sub>O</sub> )
Nivel normativo: la nacionalización de recursos se asume en la constitución. (P <sub>T1</sub> )	Nodalidad: La información del sector se concentra en pocas agencias. (P <sub>A1</sub> )	Nodalidad: La información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (P <sub>B1</sub> )	Nodalidad: Los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de CPLI. (P <sub>C1</sub> )	Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado (P <sub>O1</sub> )
Nivel estratégico: la nacionalización de recursos se asume en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P <sub>T2</sub> )	Autoridad: La Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (P <sub>A2</sub> )	Autoridad: El marco jurídico reforma los contratos petroleros en favor del Estado. (P <sub>B2</sub> )	Autoridad: La normativa limita la decisión de actores no estatales en los procesos de CPLI. (P <sub>C2</sub> )	El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (P <sub>O2</sub> )
Nivel operacional: la nacionalización de recursos se asume en los programas del sector petrolero. (P <sub>T3</sub> )	Tesoro: Las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del Presidente. (P <sub>A3</sub> )	Tesoro: La participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (P <sub>B3</sub> )	Tesoro: El Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión. (P <sub>C3</sub> )	Criminalización de la protesta social (P <sub>O3</sub> )
Nivel normativo: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en la constitución. (P <sub>T4</sub> )	Organización: La nueva estructura institucional del sector favorece el control político. (P <sub>A4</sub> )	Organización: La empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (P <sub>B4</sub> )	Organización: La ejecución del proceso de CPLI está manejado por instituciones del sector petrolero. (P <sub>C4</sub> )	
Nivel estratégico: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P <sub>T5</sub> )				
Nivel operacional: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en los programas del sector petrolero. (P <sub>T6</sub> )				

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

### 1.6. Confianza previa y confianza posterior

La inferencia bayesiana hace énfasis en la asignación de probabilidades “previas” o confianza inicial de que una teoría es verdadera incluso antes de mirar la nueva evidencia. Con la nueva evidencia, la confianza tiende a actualizarse para derivar probabilidades “posteriores” en las hipótesis. En el bayesianismo la probabilidad es un grado de confianza razonable sobre una hipótesis dada la información imperfecta disponible (Fairfield y Charman 2015, 2). La

asignación de probabilidades previas sigue siendo un tema de discusión abierta en el análisis bayesiano, tal como se lo había aclarado en el capítulo uno de esta investigación, ya que algunos críticos del bayesianismo enfatizan en que esta asignación de probabilidades previas se realiza de manera arbitraria.

En el análisis bayesiano se interpreta la probabilidad de manera subjetiva y es utilizada para expresar creencias respecto de una afirmación, dada cierta evidencia. La probabilidad que el investigador desee asignar parte de su propio juicio sobre la posibilidad de efectivamente lograr el resultado. Este juicio se basa en la fuente de conocimiento previo del parámetro a analizar, ya que finalmente al actualizar la información a priori, mediante el teorema de Bayes, se obtiene la confianza posterior del parámetro.

La asignación de probabilidades subjetivas está debidamente sustentada bajo el principio de indiferencia de John Maynard Keynes, que establece que bajo un supuesto de “ignorancia”, cuando ninguna razón favorece a un evento específico frente a los demás eventos, se asignará a todos ellos probabilidades idénticas.

A pesar de estos problemas, las ambigüedades de asignar probabilidades previas no impiden el análisis bayesiano. Las probabilidades, aunque subjetivas, son aceptables siempre y cuando cumplan con los axiomas de probabilidad como no ser negativas y menor o igual a 1; y la principal que deben ser eventos mutuamente excluyentes, tal como lo son en el análisis bayesiano.

## **2. Diseño de los test de fortaleza inferencial**

En el apartado 2.4 del primer capítulo se hizo referencia a las pruebas del rastreo de procesos para inferencia causal. En este capítulo se recapitula información necesaria para la explicación del diseño de las pruebas, partiendo de recordar que la aplicación del rastreo de procesos a la inferencia causal puede resumirse en cuatro test empíricos: paja en el viento, pistola humeante, aro y doblemente decisiva, tal como se demuestra en la tabla 3.4.

Una prueba de fortaleza inferencial ayuda a confirmar o eliminar posibles hipótesis con algún grado de confianza, una vez que se ha analizado la evidencia disponible (Bennett 2010, 210), de esta manera, la aplicación de estas pruebas genera la aceptación o el rechazo de las hipótesis planteadas. Las pruebas se clasifican de acuerdo a las observaciones empíricas

planteadas, pues estas representan el intercambio entre certeza y exclusividad, útil para aceptar la inferencia que demuestre relación entre el mecanismo y el resultado.

Tabla 3.4. Tipología de pruebas empíricas sobre los instrumentos de política.

Certeza Exclusividad	+	-
+	Tesoro (doblemente decisivo)	NA (pistola humeante)
-	Nodalidad, Organización, Autoridad (aro)	NA (Paja en el viento)

Fuente: Fontaine (2017). Presentado en taller de tesis – FLACSO – Ecuador.

La tipología de las pruebas empíricas se puede acoplar a la taxonomía de los instrumentos de política. La correspondencia entre los test y los instrumentos no es esencialista porque la preferencia por cada tipo de instrumento y, dentro de cada categoría, para cada instrumento particular, depende del modo de gobernanza y del estilo de implementación (Howlett y Rayner 2007). La tabla 3.4. indica esta tipología. (Fontaine 2017).<sup>3</sup>

Los instrumentos del tesoro proporcionan las pruebas más fuertes (doblemente decisivos), pues en una política lo más común es encontrar evidencia de un presupuesto asignado para la ejecución de la misma (alta certeza, alta exclusividad). Los instrumentos de nodalidad, autoridad y organización son considerados como pruebas intermedias por poseer alta certeza y baja exclusividad (aro), pues es muy probable encontrar algo de información sobre la política, encontrar que una agencia estatal es la responsable de la política, y encontrar evidencia de que el diseño de la política no depende necesariamente de la creación de nuevas regulaciones.

### 3. Formalización bayesiana: puntos a considerar para el análisis

Es importante, antes de pasar al análisis de los resultados obtenidos, precisar dos puntos necesarios para entender cómo se desarrolló la formalización bayesiana en esta investigación, con la finalidad de evitar confusiones y brindar un mejor entendimiento sobre el proceso realizado. El primer punto se refiere al tipo de prueba seleccionado para realizar las

<sup>3</sup> La tipología fue presentada por el profesor Guillaume Fontaine en el taller de tesis de la maestría de políticas públicas de la convocatoria 2015 – 2017 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador.

inferencias. Se realizan pruebas de tipo aro en todas las partes del mecanismo causal, pues privilegia niveles aceptables y razonables de confianza mediante la combinación de alta certeza  $p(e|h)$ , que compruebe la necesidad de la parte analizada o represente una alta probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis, y la exclusividad  $p(e|\sim h)$ , que deja abierta la posibilidad de que la hipótesis alternativa sea cierta.

En este sentido Beach y Pedersen (2013), señalan que en los estudios cualitativos es muy raro encontrar que una sola pieza de evidencia posea por sí misma un alto grado de certeza y un alto grado de unicidad; para ello, señalan los autores, se recomienda privilegiar la búsqueda de varias evidencias con un alto grado de certeza que en su conjunto ayuden a incrementar la confianza posterior.

La utilización de pruebas aro para todas las partes del mecanismo también beneficia el intercambio de los test para su análisis, pues no afecta que el primero o el último sean negativos, se llega al mismo resultado. Además, la existencia probada de que los instrumentos de la política están planteados para cada parte del mecanismo, ayuda para que exista una alta certeza dentro del análisis.

La asignación de los valores para la certeza y exclusividad en la prueba aro, se realizará de la siguiente manera: el test posee alta certeza, por lo que se asignará un valor de  $p(e|h) = 80$ ; y al mismo tiempo posee baja exclusividad, con un valor de  $p(e|\sim h) = 40$ . La asignación de valores es subjetiva y a criterio del investigador, pues se busca no establecer valores demasiado altos ni demasiado bajos ya que, en el estudio de fenómenos sociales, un hecho nunca será confirmado o rechazado totalmente.

Cuando nos encontramos con una prueba negativa que no se posea evidencia suficiente, los grados de certeza y exclusividad se mantienen con valores de 80% y 40%. Sin embargo, el valor de confianza inicial para esta prueba, será el valor de confianza posterior, cuando no se encuentre evidencia, de la prueba anterior, es decir se utilizará el valor de  $p(h|\sim e)$  de la prueba anterior a esta. De igual manera cuando las pruebas son positivas, la confianza siempre se incrementará, es necesario realizar pruebas hasta cierto punto para demostrar de manera confiable que la parte del mecanismo está presente. El incorporar más pruebas hará que la confianza se incremente de manera ínfima, pero no se recomienda proceder de esta manera.

La segunda cuestión se refiere a la asignación de los niveles de confianza iniciales en las pruebas. Como sabemos la asignación de los grados de confianza se realizan de manera subjetiva y muchas veces difiere entre investigadores. Para esta investigación, el grado inicial de confianza que se asignará a las primeras pruebas ( $t_1$ ) de cada parte del mecanismo será de  $p(h)=50$ . La confianza posterior obtenida de ( $t_1$ ), se utilizará como el valor de confianza inicial de la siguiente prueba ( $t_2$ ), y así con todas las pruebas presentes dentro de la misma parte del mecanismo. Esta manera de establecer la confianza inicial, no necesariamente genera endogeneidad, pues cada prueba se realiza de manera independiente.

#### 4. Formalización, resultados y discusión

Con las cuestiones a considerar en el punto anterior, se presenta la formalización de cada parte del mecanismo, los resultados obtenidos y su correspondiente análisis. La formalización completa se presenta en el anexo 4 de esta investigación.

##### 4.1. Para el detonante

Para el detonante se establecieron seis observaciones empíricas con sus respectiva hipótesis e hipótesis alterna. Se realizan seis pruebas, con evidencia de demuestre que los objetivos son asumidos por el gobierno, y ambos son analizados en los niveles normativo, estratégico y operativo. La tabla 3.5. muestra los datos obtenidos para el detonante.

Tabla 3.5. Resultados de la formalización bayesiana para el detonante.

<b>Discurso innovador para un área de política (T)</b>						
<b>El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (HT)</b>						
Observación Empírica	Nivel normativo: la nacionalización de recursos se asume en la constitución. (PT 1) (+)	Nivel estratégico: la nacionalización de recursos se asume en el Plan Nacional del Buen Vivir. (PT2) (+)	Nivel operacional: la nacionalización de recursos se asume en los programas del sector petrolero. (PT3) (+)	Nivel normativo: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en la constitución. (PT4) (+)	Nivel estratégico: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en el Plan Nacional del Buen Vivir (PT5) (+)	Nivel operacional: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en los programas del sector petrolero. (PT6) (+)
p(h)	0,50	0,67	0,80	0,50	0,67	0,80
p(~h)	0,50	0,33	0,20	0,50	0,33	0,20
p(e h)	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
p(~e h)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
p(e ~h)	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
p(~e ~h)	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
p(h e)	0,67	0,80	0,89	0,67	0,80	0,89
p(h ~e)	0,25	0,40	0,57	0,25	0,40	0,57
C=p(p e)-p(h)	0,17	0,13	0,09	0,17	0,13	0,09

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

Todas las pruebas del detonante son positivas, pues se cuenta con evidencia empírica para su comprobación. La hipótesis planteada señala que el gobierno asume como objetivos la nacionalización de los recursos petroleros y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza. Se analizan los objetivos por separado para los tres niveles propuestos.

En el primer objetivo, a nivel normativo, la Constitución asume la nacionalización de los recursos en el art. 1 al establecer la pertenencia de los recursos naturales no renovables del territorio como patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. El art. 48 señala que el Estado participará de los beneficios de estos recursos, en un monto no inferior a los de la empresa que los explota; y también el art. 313 indica que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, del cual es parte el sector petrolero. La aplicación de esta prueba permite incrementar la confianza de  $p(h) = 0,50$  a un valor  $p(h | e) = 0,67$ .

A nivel estratégico, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB), documento que rige todas las políticas, planes, programas y proyectos del Estado ecuatoriano, especifica la potestad del gobierno nacional en la gestión de los recursos no renovables (PNVB 2013 – 2017, 391). El objetivo 11, en su política 11.4, señala la necesidad de impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos, idea que se mantiene del primer PNBV (2009 - 2013), que busca asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica del país. La confianza alcanzada hasta aquí, con la aplicación de la prueba anterior más esta prueba, pasó de  $p(h) = 0,50$  a un valor  $p(h | e) = 0,80$ .

A nivel operacional, se aborda el Plan Maestro de Hidrocarburos (2013) del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables. Aquí se evidencia que efectivamente aborda el objetivo planteado, en las políticas sectoriales 1 y 3, las cuales establecen que debe incrementarse la contribución del sector hidrocarburífero al desarrollo nacional e incrementarse la seguridad y la soberanía energética. Aplicadas tres pruebas tres hasta este punto, la confianza incrementó hasta  $p(h | e) = 0,89$ .

En el segundo objetivo, a nivel normativo en la Constitución se encontró en los art. 71 al 74, sobre la naturaleza, que esta tiene derecho al respeto integral de su existencia, mantenimiento

y regeneración de sus ciclos vitales. Por otro lado, el art. 57 reconoce y garantiza los derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre ellos el derecho a la consulta previa, libre e informada; y se establece que el territorio de pueblos en aislamiento voluntario estará vedado de todo tipo de actividad extractiva. Este objetivo se analiza de manera independiente por tanto la confianza inicial es de  $p(h) = 0,50$  y se incrementa a un valor  $p(h | e) = 0,67$ .

A nivel estratégico el PNVB aborda el objetivo planteado en el objetivo 7, el cual garantiza los derechos de la naturaleza y promueve la sostenibilidad ambiental, territorial y global; y busca prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y postconsumo; y el objetivo 8 busca fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios (PNVB 2009-2013). La prueba incrementa la confianza hasta  $p(h | e) = 0,80$ .

A nivel operacional se comprobó el objetivo en el Plan de Manejo Ambiental del Bloque ITT. Aquí la empresa (Petroamazonas), considera que la actividad petrolera debe fomentar el desarrollo humano en los ámbitos económicos, social y cultural, además de respetar y proteger la naturaleza, lo que significa conservar y mejorar la calidad del medio ambiente y la calidad de vida de la población en pro de sus derechos fundamentales. Hasta la tercera prueba realizada para este objetivo, se incrementó el nivel de confianza hasta  $p(h | e) = 0,89$ .

#### **4.2. Para la entidad A**

La hipótesis planteada para esta entidad es que las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente y para demostrarlo se establecieron cuatro observaciones empíricas a partir de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización. En la tabla 3.6 se detalla los resultados obtenidos para esta entidad.

La primera observación empírica (nodalidad) busca comprobar que la información del sector petrolero se concentra en pocas agencias. Para determinar la evidencia necesaria, se realizó una búsqueda exhaustiva de información en las páginas web institucionales y también mediante solicitudes de información pública. Con esta información se determina que la información clave se concentra en la Secretaria de Hidrocarburos (SH) y en la empresa pública Petroamazonas.

Tabla 3.6. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad A.

<b>Reforma normativa - institucional fortalece al Ejecutivo (A)</b>				
<b>Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (H<sub>A</sub>)</b>				
Observación Empírica	Nodalidad: La información del sector se concentra en pocas agencias. (P <sub>A1</sub> ) (+)	Autoridad: La Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (P <sub>A2</sub> ) (+)	Tesoro: Las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del Presidente. (P <sub>A3</sub> ) (-)	Organización: La reestructuración institucional del sector favorece el control político. (P <sub>A4</sub> ) (+)
p(h)	0,50	0,67	0,80	0,57
p(~h)	0,50	0,33	0,20	0,43
p(e h)	0,80	0,80	0,80	0,80
p(~e h)	0,20	0,20	0,90	0,20
p(e ~h)	0,40	0,40	0,40	0,40
p(~e ~h)	0,60	0,60	0,60	0,60
p(h e)	0,67	0,80	0,89	0,73
p(h ~e)	0,25	0,40	0,57	0,31
C= p(p e)-p(h)	0,17	0,13	0,09	0,16

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

La S.H. posee información en datos estadísticos desde el año 2001 al 2014 sobre producción, transporte, comercialización, exportaciones e industrialización del recurso petrolero. Existen además contratos desde el 2010 al 2016, pero solo de algunos bloques petroleros y los que constan en el registro electrónico carecen de la información financiera. La mayoría de estos contratos son los que migraron a la modalidad prestación de servicios, pero no se obtuvo ni consta información de los contratos de los bloques 31 y 43.

Por otro lado, la E.P. Petroamazonas es la encargada de mantener información de las otras etapas de la cadena de valor del petróleo. Sin embargo, la información no es pública y en la web institucional constan escasos informes de auditoría de contratos y algunas evaluaciones de impacto de bloques menores, sin embargo, tampoco se encontró ni se entregó información del bloque 31 y 43. En la sección “contratos” de la web sólo existen documentos normativos y procedimentales para contratar con la empresa.

Se realizó un seguimiento a otras agencias como la ARCH, la cual posee escasa información sobre producción mensual del petróleo de 2016 y 2017, y escasa información sobre la

perforación de bloques. También se menciona controles realizados por la entidad, pero los resultados no son públicos. El Ministerio de Hidrocarburos posee decretos, acuerdos ministeriales y leyes, pero no tiene información técnica de ningún tipo.

Finalmente, la E. P. Ecuador Estratégico, encargada de ejecutar los proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia petrolera, posee información limitada sobre las actividades que realiza, no se conoce la temporalidad de las obras ni los valores invertidos en los proyectos. Se desconocen los criterios utilizados para elaborar y aprobar los proyectos. Si bien la información del sector petrolero se concentra en pocas agencias, esto no significa que la información esté disponible en las páginas web institucionales para el acceso público. Además, las solicitudes de información presentadas, tuvieron una respuesta lenta y finalmente fueron denegadas por complejas trabas burocráticas y otras solicitudes no fueron contestadas hasta el cierre de esta investigación. La evidencia de esta prueba permitió incrementar la confianza de  $p(h) = 0,50$  a  $p(h|e) = 0,67$ .

La segunda observación (autoridad), espera encontrar evidencia de que la Ley (hidrocarburos) se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista que favoreció las decisiones del Presidente en la Asamblea Nacional. Precisamente la Ley de Hidrocarburos se aprobó sin debatirse profundamente en el pleno, lo que generó fuertes críticas desde la oposición por tratarse de un tema relevante para el país. Luego del envío del proyecto de Ley Reformatorio a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, el Consejo de Administración Legislativa resolvió calificar el proyecto como urgente en materia económica, estableciendo un plazo de 30 días para su debate y aprobación.

El primer debate se desarrolló normalmente el 19 de julio de 2010, realizándose numerosas observaciones por parte de los legisladores. Para el 25 de julio debía llevarse a cabo el segundo debate al proyecto de ley, pero no se concretó debido a que el Presidente de la Asamblea, Fernando Cordero no convocó al pleno aduciendo que el informe había sido entregado. Se convocó para que el siguiente día se realice la sesión, sin embargo, no se concretó por falta de quórum.

Antes esto, el entonces asambleísta Gilmar Gutiérrez, en una entrevista para Ecuador Inmediato (ver anexo 2), denunció que la bancada de PAIS dejó sin quórum al pleno legislativo, de manera premeditada, para evitar así la segunda instancia del debate. De esta

manera, el 27 de julio de 2010, la reforma entró en vigencia por el ministerio de la ley mediante su publicación en el Registro Oficial No. 244. Esta información fue corroborada por el “Informe 1”<sup>4</sup>, quien participó en la época como asambleísta de la bancada oficialista. Esta evidencia permitió incrementar el nivel de confianza hasta  $p(h|e) = 0,80$ .

La tercera observación (tesoro) busca probar que las empresas petroleras privadas aceptan nuevas las condiciones contractuales, bajo presión del Presidente y su gobierno. La evidencia obtenida no es suficiente para confirmar lo dicho, sin embargo, se incluyen intervenciones de autoridades que permiten ver la existencia de una fuerte presión por parte de las principales autoridades como el Presidente, Vicepresidente y otros funcionarios públicos de alto rango.

Estos se valían de los recursos del Estado para crear una campaña de amenazas constantes hacia las petroleras para modificar sus contratos vigentes (ver anexo 2). No se cuenta con evidencia oficial documentada para probar esta aseveración, incluso está presente el hecho de que no todas las compañías aceptaron la nueva modalidad contractual, pues al menos ocho empresas abandonaron el país. Para este test no se contó con evidencia suficiente, sería irresponsable interpretar las intervenciones de las autoridades como una causa de que las empresas acepten los nuevos contratos.

Finalmente, la observación empírica de organización establece que la reestructuración institucional del sector petrolero favorece el control político del Ejecutivo. Para ello se siguió la estructura institucional del Ejecutivo, a partir de las reformas implementadas por Rafael Correa. El organigrama parte de la Presidencia de la República, y casi al mismo nivel, se apoya en dos instituciones clave, una para administrar y mejorar los procesos de la gestión pública (Secretaría Nacional de la Administración Pública), y la otra encargada de la planificación nacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

A nivel ministerial, Correa decretó la creación de Ministerios Coordinadores que agrupen a los ministerios normales por su campo de acción. Dentro de los sectores estratégicos, se ordenó la división del anterior Ministerio de Energía, Minas y Petróleos, y se creó por separado el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR), hoy Ministerio de Hidrocarburos, para hacerse cargo exclusivamente del sector petrolero.

---

<sup>4</sup> En entrevista realizada por el investigador, el Informante 1 señala que la inasistencia al pleno para el segundo debate respondía a una jugada política del Ejecutivo.

Por último, la reforma a la Ley de Hidrocarburos, terminó por estructurar la institucionalidad del sector con la creación de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero como ente regulador y fiscalizador del sector; y con la Secretaría de Hidrocarburos como administrador de las reservas petroleras y encargada de la suscripción de los contratos. Finalmente, para la parte operativa se creó Petroamazonas para administrar la producción petrolera estatal mediante la exploración y explotación de los campos.

La total reestructuración trajo consigo una redistribución de responsabilidades que recayó sobre el Vicepresidente Jorge Glas, a pedido del propio Rafael Correa. Esta designación fomentó el control total del Ejecutivo sobre el sector petrolero, debido también a que al sector se le otorgó independencia financiera, administrativa y operacional.

Como la prueba anterior fue negativa, la confianza inicial aplicada a esta prueba es de  $p(h | \sim e) = 0,57$ ; esto generó una disminución en el total de la confianza de esta parte del mecanismo, culminando en un valor de  $p(h | e) = 0,73$ .

### **4.3. Para la entidad B**

En la entidad B se plantea que se provoca una reconfiguración de la política y la hipótesis propuesta es que la incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder político. Igual que en la entidad anterior, se establecieron cuatro observaciones empíricas a partir de los instrumentos de política, y todas son pruebas positivas. La tabla 3.7. muestra los resultados obtenidos.

Para la primera observación (nodalidad), se busca evidencia para afirmar que la información del sector está restringida para actores que no son parte de la actividad petrolera. La fuente de evidencia para corroborar la hipótesis es el reglamento que regula la información de la industria petrolera, establecido mediante Acuerdo Ministerial 107, Registro Oficial 298 de 19 de marzo de 2008.

El reglamento establece el procedimiento para la entrega y reproducción de la información técnica, económica y ambiental relacionada con cualquier fase de la industria petrolera, por parte de Petroecuador o cualquiera de sus empresas filiales. Sin embargo, el artículo 2 señala que la información solicitada se entregará, solamente a personas naturales o jurídicas,

nacionales o extranjeras que estén interesadas en realizar inversiones, o presentar proyectos para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas.

Este artículo limita la solicitud de información por parte de actores que son ajenos a la actividad petrolera en el país. El hecho de normar la entrega de información de manera reglamentaria y limitar el acceso a ciertos actores, supone un grave problema para el control social del sector. Esta prueba incrementa la confianza hasta un valor de  $p(h|e) = 0,67$ .

Tabla 3.7. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad B.

Reconfiguración de la política (B)				
La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder (H <sub>B</sub> )				
Observación Empírica	Nodalidad: La información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (P <sub>B1</sub> ) (+)	Autoridad: El marco jurídico reforma los contratos petroleros en favor del Estado. (P <sub>B2</sub> ) (+)	Tesoro: La participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (P <sub>B3</sub> ) (+)	Organización: La empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (P <sub>B4</sub> ) (+)
p(h)	0,50	0,67	0,80	0,89
p(~h)	0,50	0,33	0,20	0,11
p(e h)	0,80	0,80	0,80	0,80
p(~e h)	0,20	0,20	0,20	0,10
p(e ~h)	0,40	0,40	0,40	0,40
p(~e ~h)	0,60	0,60	0,60	0,60
p(h e)	0,67	0,80	0,89	0,94
p(h ~e)	0,25	0,40	0,57	0,98
C= p(p e)-p(h)	0,17	0,13	0,09	0,05

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

La segunda observación (autoridad), requiere evidencia para afirmar que el marco jurídico nacional reforma los contratos petroleros para favorecer al Estado. Las disposiciones transitorias del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, establecieron la modificación de todos los contratos vigentes a esa fecha, para que pasen a considerarse como contratos por prestación de servicio. La nueva modalidad contractual se recogió finalmente en el art. 16 de la Ley de Hidrocarburos.

El Estado se favorece al establecer que cuando se encuentre petróleo en las áreas objeto del contrato, las empresas tendrán derecho al pago de una tarifa única por barril de petróleo neto producido y entregado al Estado. Esta tarifa constituye el ingreso bruto de la contratista, y será pagada en dinero, en especie o en forma mixta si conviniere a los intereses del Estado. La reforma de los contratos generó enormes beneficios para el Estado ecuatoriano, según el Ministerio de Hidrocarburos, se recaudó ingresos adicionales por 2.795 millones de dólares provenientes solo de la modificación de 24 contratos. Hay que destacar que los altos ingresos se favorecieron por el alto precio del petróleo en los años de la reforma. La prueba positiva incrementa la confianza hasta  $p(h | e) = 0,80$ .

La tercera observación (tesoro) busca confirmar que la participación del Estado en la renta petrolera se incrementó. Para probar esto primeramente hay que remitirse a la normativa petrolera, ya que mediante Decreto Ejecutivo No. 662 del 04 de octubre de 2007, se elevó la participación del Estado en las ganancias extraordinarias del 50% al 99%, favoreciendo los intereses del Estado.

Según el Banco Central del Ecuador, entre los años 2000 y 2010, los ingresos provenientes del petróleo fueron de 26.652 millones de dólares, y solamente en el año 2010, año de las principales reformas, los ingresos del petróleo fueron de 9.673 millones; llegando al año 2014 a un valor de 14.107 millones, año en que los precios del petróleo se mantuvieron altos (ver anexo 2). Esta evidencia positiva, incrementa la confianza hasta un valor de  $p(h | e) = 0,89$ .

Por último, la observación de organización, busca comprobar que la empresa estatal (Petroamazonas) fortalece su nivel administrativo y de gestión. La empresa estatal, luego de su creación, se fusionó con Petroecuador en 2011, llegando a ser responsable exclusiva de la exploración, explotación y producción de crudo en el país.

Con la creación de esta empresa, el Estado fortaleció el modelo de gestión empresarial para poder competir con el sector privado y ser un actor clave dentro del mercado petrolero, con el fin de generar una maximización de los recursos a partir de una gestión eficiente. Para ello se invirtió en auditorías extranjeras para reestructurar y promocionar el modelo empresarial; y para direccionar la gestión estatal con miras a internacionalizarse.

Otra evidencia que reafirma el fortalecimiento de la empresa estatal, es que la producción de las empresas públicas aumentó considerablemente del año 2011 al 2015, pasando de 124.731.999 barriles a 147.715.160 barriles por parte de 3 empresas públicas (Petroecuador, Petroamazonas, y la mixta Rio Napo). Por el contrario, la producción de las empresas privadas disminuyó en el mismo período, de 50.136.650 a 48.644.352; producción a cargo de 20 empresas privadas (Agenda sectorial de políticas del Ministerio de Hidrocarburos).

#### 4.4. Para la entidad C

La hipótesis propuesta es que el gobierno toma decisiones de manera unilateral en los procesos de consulta previa, libre e informada (CPLI). Al igual que las otras entidades, se plantea observaciones empíricas basadas en los instrumentos de la política pública. Todas las pruebas realizadas son positivas y se detallan en la tabla 3.8.

Tabla 3.8. Resultados de la formalización bayesiana para la entidad C.

Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones (C)				
El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (H <sub>C</sub> )				
Observación Empírica	Nodalidad: Los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de CPLI. (P <sub>C1</sub> ) (+)	Autoridad: La normativa limita la decisión de actores no estatales en los procesos de CPLI. (P <sub>C2</sub> ) (+)	Tesoro: El Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión. (P <sub>C3</sub> ) (+)	Organización: La ejecución del proceso de CPLI está manejado por instituciones del sector petrolero. (P <sub>C4</sub> ) (+)
p(h)	0,50	0,67	0,80	0,89
p(~h)	0,50	0,33	0,20	0,11
p(e h)	0,80	0,80	0,80	0,80
p(~e h)	0,20	0,20	0,20	0,20
p(e ~h)	0,40	0,40	0,40	0,40
p(~e ~h)	0,60	0,60	0,60	0,60
p(h e)	0,67	0,80	0,89	0,94
p(h ~e)	0,25	0,40	0,57	0,73
C= p(p e)-p(h)	0,17	0,13	0,09	0,05

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

Para el instrumento de nodalidad, se busca evidencia que afirme que los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de consulta previa. La fuente de esta evidencia es el reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los

procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos, establecida mediante Decreto Ejecutivo 1247 de 2012.

El reglamento establece que los mecanismos de participación deben cumplir con la difusión de información sobre las actividades a realizar; la recepción de criterios y la sistematización de la información (art. 13). De igual manera permite que los sujetos de consulta puedan presentar información relativa a sus comentarios, opiniones, recomendaciones y requerimientos de intervención territorial respecto a los planes y programas.

La Secretaría de Hidrocarburos, encargada del proceso, coordina con las instituciones pertinentes la respuesta a estos criterios y de ser el caso, pueden incluirse en los planes y programas de los requerimientos sociales, culturales y ambientales surgidos del proceso. Sin embargo, también se hace referencia a que estos criterios, deben ser técnicos, viables económicamente y legalmente procedentes, para ser considerados.

Esto supone una notable traba a la participación de las comunidades, pues los criterios de la comunidad son espontáneos y surgen durante las asambleas y reuniones ciudadanas, por lo que sustentar técnicamente, por ejemplo, una afectación ambiental resulta complejo y casi imposible para un miembro de la comunidad. El art. 18 finalmente sentencia lo dicho, al archivar todo criterio que sea carente de los criterios señalados. La prueba parte del valor de confianza inicial de  $p(h) = 0,50$  y aporta un  $0,17$  de confianza para probar la hipótesis.

Para el instrumento de autoridad, se busca afirmar que la normativa limita la decisión de los actores no estatales en los procesos de consulta previa. Esta evidencia se encuentra en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el art. 81, referente a la consulta previa libre e informada, se establece el reconocimiento y garantía a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada. Confirma el carácter obligatorio y oportuno y añade que, si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

El artículo 83 establece que, si del proceso de consulta se deriva una oposición mayoritaria de la comunidad, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente argumentada y motivada por la instancia administrativa superior que

corresponda. Para el caso de la consulta previa en el marco extractivo, la Secretaría de Hidrocarburos será quien adopte la decisión final, convirtiéndose en juez y parte del proceso. Esta prueba permite incrementar la confianza hasta  $p(h | e) = 0,80$ .

En el instrumento de tesoro, se plantea que el Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión en el territorio. Para afirmar esto, se centra el análisis en la Ley de Hidrocarburos y en el instructivo sustitutivo para la distribución de los recursos, provenientes del 12% de las utilidades por la participación laboral hidrocarburífera, establecida en el Art. 94 de la ley de hidrocarburos.

El art. 94 de la Ley de Hidrocarburos señala que en el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será destinado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para destinarse en proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas donde se lleva a cabo las actividades hidrocarburíferas.

Los GAD deben presentar los proyectos de inversión social y desarrollo territorial para poder acceder a los recursos, además de estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. El Estado concentra la gestión de los recursos amparado en la normativa, y lo realiza a través del Banco del Estado, quien evalúa y aprueba los proyectos una vez obtenida la información financiera y el listado de beneficiarios, proporcionada por el Ministerio de Finanzas y el MRNRR, respectivamente, caso contrario no se destinan los recursos. Con la ejecución de las tres pruebas, el nivel de confianza alcanza un valor de  $p(h | e) = 0,89$ .

Finalmente, para el instrumento de organización, la evidencia demuestra que la ejecución del proceso de consulta previa, libre e informada es manejada por instituciones del sector petrolero, exponiendo una falta de coherencia, pues existe una Ley de Participación Ciudadana y una función del Estado encargada de los procesos participativos.

El reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos, señala en su art. 6, que la Secretaría de Hidrocarburos es la autoridad competente y responsable del proceso de consulta previa libre e informada, y entre sus obligaciones, está la de convocar al proceso; manejar la

documentación y la información referente a la actividad; socializar los beneficios sociales para las comunidades, entre otros.

La institución también se encarga de administrar los bloques petroleros y de licitar los concursos para la obtención de los bloques, por lo que el manejo de la consulta a cargo de la misma supone un conflicto de intereses que favorece al Estado ecuatoriano. Con esto se comprueba lo postulado inicialmente en esta afirmación, y el nivel de confianza alcanza un valor de  $p(h|e) = 0,94$ .

#### 4.5. Para el resultado de política

Para el análisis del resultado de política, se postulan tres observaciones empíricas, basados en los componentes teóricos del control social. La hipótesis establece que el débil control social es producto de la concentración del poder político, y en base a la evidencia encontrada se llegó a los resultados propuestos en la tabla 3.9.

Tabla 3.9. Resultados de la formalización bayesiana para el resultado de política.

<b>Déficit de control social (O)</b>			
<b>El débil control social es producto de la concentración del poder político. (H<sub>0</sub>)</b>			
Observación Empírica	Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado. (P <sub>01</sub> ) (+)	El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (P <sub>02</sub> ) (+)	Criminalización de la protesta social. (P <sub>03</sub> ) (+)
p(h)	0,50	0,67	0,80
p(~h)	0,50	0,33	0,20
p(e h)	0,80	0,80	0,80
p(~e h)	0,20	0,20	0,20
p(e ~h)	0,40	0,40	0,40
p(~e ~h)	0,60	0,60	0,60
p(h e)	0,67	0,80	0,89
p(h ~e)	0,25	0,40	0,57
C= p(p e)-p(h)	0,17	0,13	0,09

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

La primera observación empírica busca comprobar que las iniciativas ciudadanas de control en el territorio son bloqueadas por las instituciones del Estado. El colectivo Yasunidos solicitó

el 12 de marzo de 2015 al Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), ingresar a los bloques 31 y 43 con la finalidad de verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental y posibles daños que pudiesen haber ocurrido durante la explotación petrolera (ver anexo 2).

Sin embargo, el MAE bloqueó la Iniciativa, mediante Oficio Nro. MAE-SCA-2015-0982 del 31 de marzo de 2015, respondiendo al colectivo que niega el pedido de ingreso al Parque Nacional Yasuní, aduciendo que conceder el permiso significa transgredir el marco normativo ambiental vigente y el Plan de Manejo Ambiental establecido para los bloques mencionados. Como recomendación, plantearon que debía ser el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la entidad a través de la cual se coordine una Veeduría Ciudadana conformada por más miembros de la sociedad civil y no solo del colectivo. Este no fue el único proceso que se negó a las organizaciones de la sociedad civil, lo que demuestra un bloqueo constante hacia los procesos de control social. La evidencia de esta prueba permite actualizar la confianza inicial hasta un valor de  $p(h | e) = 0,67$ .

La segunda observación empírica busca probar que el aparato estatal acosa constantemente y desacredita a los medios de comunicación que exponen públicamente el caso del Yasuní. A partir de la declaración del Presidente sobre el fin de la Iniciativa Yasuní ITT, se presentaron fuertes protestas que tenían como fin evitar la extracción petrolera en la zona. Algunas protestas sobrepasaron lo pacífico y se denunciaron agresiones por parte de la Policía Nacional hacia los manifestantes, haciéndose eco de esto, algunos medios de comunicación como Diario el Universo, El Comercio y Diario La Hora.

A partir de sus publicaciones, el Presidente Rafael Correa y el entonces Ministro del Interior, José Serrano, comenzaron a atacar y amenazar a estos medios. En varios enlaces ciudadanos, el Presidente desacreditó a los medios tachándolos de "ridículos"; de tratar de politizar el tema Yasuní; de carecer de credibilidad y sustento y afirmó que "los medios de comunicación se han vuelto una pasarela para pseudo expertos petroleros". De igual manera José Serrano amenazó a los medios diciendo que les otorgaba 24 horas para probar, demostrar o ratificar lo publicado.

Bajo estas amenazas, algunos de estos diarios bajaron la intensidad de sus publicaciones y mermaron sus notas periodísticas sobre el caso. El control político fue tal, que incluso era

notable la división de posiciones de los medios, los públicos apoyando la explotación y señalando los beneficios que esta traería; y los privados e independientes, exponiendo los daños ambientales y la vulneración de derechos de la población indígena. Estas evidencias ayudaron a incrementar la confianza a un valor de  $p(h | e) = 0,80$ .

La última observación empírica busca comprobar la existencia de criminalización de la protesta social. Como evidencia se encontraron algunos casos de organizaciones de la sociedad civil que fueron afectados por las decisiones del Estado. El primero y quizás el de mayor connotación fue la disolución de la Fundación Pachamama en 2013.

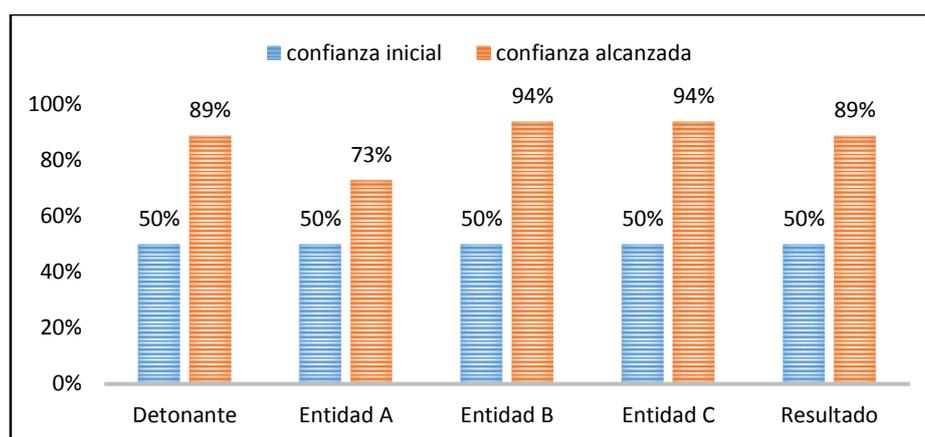
El 28 de noviembre de ese año se realizó la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente en la ciudad de Quito. En las afueras del evento se desarrollaron fuertes protestas que llegaron a agresiones a miembros de comitivas internacionales que estaban presentes en el acto. Ante estos acontecimientos el Presidente Rafael Correa denunció públicamente el hecho y solicitó revisar la situación legal de la organización. Una semana después, el Ministerio del Ambiente mediante Acuerdo Ministerial No. 125 y apoyada en el Decreto No. 16 de junio de ese mismo año, resolvió disolver a la Fundación Pachamama por desviarse de los objetivos y fines para los cuales fue constituida.

Si bien el hecho violento merece rechazo, la disolución de organizaciones no deja de ser un hecho preocupante, pues es arbitrario y busca principalmente reprimir el derecho a disentir de las decisiones gubernamentales. Otro de los casos es el del Colectivo Yasunidos, que denunció persecución a la organización y a sus miembros por promover la recolección de firmas para la consulta popular sobre el Yasuní. Las denuncias llegaron incluso a la CIDH, generando reacciones del Presidente del Consejo Nacional Electoral, quien amenazó públicamente con tomar acciones contra el colectivo. La confianza alcanzada luego de esa prueba es de  $p(h | e) = 0,89$ .

## **5. Interpretación final del mecanismo causal**

Luego de la formalización bayesiana y de obtener los valores de confianza que lograron las pruebas aro de cada parte del mecanismo, en base a la evidencia planteada para cada observación, se puede llegar a conclusiones generales analizando cada parte del mecanismo y también la totalidad del mismo. La figura 3.2 muestra cómo evolucionó la confianza a la luz de la evidencia.

Figura 3.2. Evolución de la confianza a la luz de la evidencia.



Fuente: Datos obtenidos de la investigación.

Hay que señalar que todas las pruebas son de tipo aro, pruebas de alta certeza y baja exclusividad, por lo que los valores para ambos criterios se establecieron previamente en  $p(e|h) = 80$ ; y  $p(e|\sim h) = 40$  respectivamente. Todas las pruebas son positivas a excepción de la tercera prueba de la entidad A, que es negativa por las razones que se mencionó en el análisis.

Para el detonante se observa que cada objetivo planteado incrementó su nivel de confianza, de  $p(h) = 0,50$  a  $p(h|e) = 0,89$ . Este valor permite finalmente confirmar la hipótesis de que el gobierno asume como objetivos la nacionalización de los recursos petroleros y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza, en los niveles normativo, estratégico y operacional. A su vez, la hipótesis alterna se debilita ligeramente, pero finalmente se acepta que el detonante (discurso innovador para un área de política) está presente dentro del análisis propuesto.

Para la entidad A, se observa que la confianza incrementó de  $p(h) = 0,50$  a  $p(h|e) = 0,73$  luego de realizar las cuatro pruebas planteadas a partir de los instrumentos de política. Es necesario recalcar que la confianza pudo ser mayor de no ser por la prueba negativa que provocó una disminución de la confianza total. Sin embargo, el nivel de confianza alcanzado permite aceptar la hipótesis de que las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente, además de confirmar que esta entidad (reforma normativa - institucional fortalece al Ejecutivo) es parte del mecanismo causal propuesto. De igual manera, la prueba negativa permite establecer que es más probable que la hipótesis alterna se fortalezca.

Para la entidad B, se observa que el nivel de confianza se elevó notablemente gracias a la evidencia encontrada para cada prueba positiva. La confianza inicial se planteó en  $p(h) = 0,50$  por el principio de indiferencia y llegó a un nivel de confianza de  $p(h | e) = 0,94$ ; luego de ejecutar las cuatro pruebas de aro. El nivel de confianza aumentó en total un 44%, lo que permite aceptar la hipótesis de que la incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder; y por ende se entiende que la entidad B (reconfiguración de la política) también forma parte del mecanismo de esta investigación.

Para la entidad C, se partió de un nivel de confianza de  $p(h) = 0,50$ , y alcanzó un nivel notable de confianza de  $p(h | e) = 0,94$ . Este incremento permite expresar la relevancia de la hipótesis de que el gobierno, efectivamente, toma decisiones unilateralmente en los procesos de consulta previa, debilitando al mismo tiempo su correspondiente hipótesis alterna. Además, se confirma la presencia de esta entidad (discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones) como parte del mecanismo causal.

Por último, el resultado indica que el nivel de confianza alcanzó un valor de  $p(h | e) = 0,89$  luego de realizarse tres pruebas de aro. Este valor permite aceptar la hipótesis de que el débil control social es producto de la concentración del poder político; y se acepta que este resultado (déficit de control social) efectivamente es consecuencia de todo el proceso causal que empezó con la adopción de nuevas ideas que dieron paso a una reforma normativa e institucional que cambió la política petrolera, provocando discrepancia entre los actores del proceso, lo que generó el déficit de control social en el sector petrolero ecuatoriano.

## **Conclusiones**

En esta sección se discuten los principales hallazgos teóricos, metodológicos y empíricos encontrados en el desarrollo de la investigación, y también se da respuesta a la pregunta de investigación planteada: ¿por qué persisten los déficits de control social en la política petrolera ecuatoriana? Además, se analiza el cumplimiento de los objetivos propuestos en este estudio, para finalmente plantear algunas cuestiones sobre las limitaciones que se observó en esta investigación y también establecer algunas recomendaciones para futuros estudios.

### **Teóricas**

El enfoque neoinstitucional propuesto, ayuda a entender el cambio de la política petrolera ecuatoriana a partir de las instituciones. Este cambio se fundamenta en la interacción de las ideas del nuevo gobierno y las instituciones del sector, a partir de una reforma administrativa promovida por el nuevo gobierno de Rafael Correa. Abordar este enfoque permite comprobar lo que afirman Lowndes y Roberts (2013), cuando destacan que las instituciones son centrales en el análisis de las políticas públicas.

Para el caso de estudio, las instituciones son relevantes en el cambio de la política petrolera gracias a la transformación de las mismas, como resultado de la acción política y también de las luchas sociales y políticas del Ecuador. De igual manera, el enfoque permite aclarar que las instituciones son centrales en el análisis de las políticas públicas y que son determinantes en los resultados de la política. De aquí la importancia de no dejar de lado un análisis institucional cuando se lleve a cabo cualquier tema de investigación dentro del campo disciplinar del análisis de políticas.

Para el marco explicativo del diseño de la política, se resalta su importante utilidad en esta investigación para abordar el cambio de la política, tomando como puntos centrales la interacción de actores y las ideas dentro de la configuración de las políticas. En el capítulo primero, se planteó como argumento principal que este marco ayuda a comprender la conexión entre la causa de un problema, los instrumentos utilizados para remediar la situación y el resultado deseable u óptimo obtenido, lo que se cumplió a cabalidad en esta investigación a través del mecanismo causal planteado.

## **Metodológicas**

La utilización del rastreo de procesos como método, fue fundamental en la construcción del mecanismo del déficit de control social en el sector petrolero, permitió conocer de manera más profunda el tema, al estudiar la relación existente entre una causa y su resultado, a partir de inferencias causales para un estudio cualitativo de un único caso.

Es importante destacar la rigurosidad con la que se planteó el mecanismo causal en la investigación, logrando un nivel teórico conciso y generalizable, hasta operativizarse de manera que guarde relación con la parte teórica, pues un mecanismo bien planteado debe entenderse de tal manera que pueda ser aplicado a más casos de estudio y no solo al abordado en una investigación.

El papel que cumplieron los instrumentos de política en el análisis de la investigación es relevante, pues además de exponer cómo está diseñada la política, son indispensables en el análisis del mecanismo causal al actuar como piezas de evidencia confiable que permiten valorar la existencia de cada parte del mecanismo. Si bien obtener información confiable sobre el accionar del Estado y sus actores se ha vuelto una misión casi imposible, los instrumentos otorgan un alto grado de confianza para realizar investigación de este tipo, es por ello que no se puede desconocer su importancia en este trabajo.

Finalmente, el punto más alto del trabajo metodológico fue la aplicación del análisis bayesiano como complemento del rastreo de procesos, para justificar cuantitativamente las inferencias causales y para valorar la confianza sobre las evidencias en cada uno de las pruebas de aro propuestas en las partes del mecanismo causal. La aplicación del razonamiento bayesiano permitió finalmente concluir sobre la existencia de una relación de causalidad en el caso.

Los datos obtenidos de la formalización bayesiana permiten afirmar con alto grado de confianza la presencia de todas las partes del mecanismo causal, incluidos el detonante y el resultado. El detonante o causa, el discurso innovador para un área de política se acepta con un 89% de confianza sobre su presencia o aceptación como detonante del déficit de control social del sector petrolero, aceptado de igual manera con un 89% de confianza.

Este déficit es el resultado de algunos eventos ocurridos valorados gracias a la formalización bayesiana. Con 67% de confianza se acepta la existencia en el análisis del caso, de una reforma normativa – institucional que fortaleció al Ejecutivo y generó a su vez que la política petrolera se reconfigure, la evidencia afirma esto con una confianza de 94%. Finalmente, esta reconfiguración llevo a que los actores estatales y no estatales discrepen sobre la toma de decisiones, afirmación aceptada de igual manera con un 94% de confianza.

### **Contextuales**

Frente a la pregunta: ¿Por qué persisten los déficits de control social en la política petrolera ecuatoriana? La respuesta es que el déficit de control social persiste debido, primeramente, al diseño de la política petrolera ecuatoriana y segundo, al excesivo control político que el gobierno de Rafael Correa logró implementar en el país. Así mismo, la reforma normativa e institucional; la reconfiguración de la política; así como también la discrepancia entre actores establecieron el déficit de control social y su persistencia hasta la actualidad.

El diseño de la política petrolera ecuatoriana tiene como contexto objetivos planteados que son contradictorios. Por un lado, se busca perpetuar la explotación petrolera como mecanismo de generación de divisas necesarias para poner en marcha el modelo político del entonces Presidente Correa. A la par, se establece una nueva constitución garantista de derechos colectivos indígenas y también de derechos de la naturaleza, un hecho innovador en materia de derechos. La esencia de la política petrolera anterior nunca se perdió y más bien solo se calibraron e introdujeron algunos nuevos instrumentos.

El excesivo control político por parte del Estado, jamás ha favorecido a la democracia ni al control de la sociedad. Por el contrario, han deteriorado los mecanismos de participación ciudadana, prueba de ello es el mecanismo de consulta previa, libre e informada para actividades extractivas petroleras. El último gobierno supo controlar totalmente los poderes del Estado y con ello también se apoderó de las instituciones de control, lo que paralizó muchas decisiones que afectaron el control social en el Ecuador.

La consulta previa no garantiza el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, pues no acoge integralmente el consentimiento de la comunidad sobre explotar o no los territorios, sino más bien funciona como un mecanismo informativo sobre el proyecto a ejecutarse. No es un mecanismo inclusivo en ninguna de sus etapas, desvelando un verdadero vacío normativo,

pues actúa más como un requisito previo a la explotación del recurso, y no como un proceso participativo y efectivo garantizador de derechos fundamentales.

Para que exista un eficiente control social es necesario que las competencias de los actores se definan claramente y que estos actúen alejados de ideologías políticas y en beneficio de la sociedad. Es necesario la presencia de nuevos actores públicos, privados y de la sociedad civil, para ser abanderados del control social y del diseño de las políticas en el Ecuador, además de los actores que se ven afectados por las decisiones del Estado

### **Sobre los objetivos**

Como objetivo general se planteó analizar la política petrolera en busca de las causas que producen una deficiencia en el control social del sector petrolero ecuatoriano. Prueba del cumplimiento de este objetivo es el planteamiento del mecanismo causal y de su correspondiente formalización bayesiana, dando como resultado la afirmación de que el mecanismo causal propuesto es válido para esta investigación.

En el primer objetivo específico se estableció realizar un análisis de los instrumentos de política en búsqueda de evidencia que permita explicar de qué manera se generó una hegemonía de este sector en los procesos de control social. Este objetivo también se cumple en la investigación, pues dentro de la gama de instrumentos encontrados y propuestos en el anexo 3, se destacan la reforma a la ley de hidrocarburos y la reforma institucional del sector como principales instrumentos generadores del cambio de la política petrolera y su posterior hegemonía sobre el control social en el sector, análisis que se planteó en el capítulo segundo.

Como segundo objetivo específico se planteó la formalización de la evidencia encontrada mediante la aplicación de análisis bayesiano a partir de técnicas probabilísticas que permita incrementar la confianza en dichas evidencias. El cumplimiento de este objetivo se desarrolló en el capítulo tercero junto con su correspondiente análisis, demostrando de esta manera el cumplimiento de todos los objetivos de la investigación, que se desarrollaron conforme se avanzó con la misma.

### **Limitaciones de la investigación**

La aplicación de la estadística bayesiana con el método de rastreo de procesos está en auge dentro de la investigación social de políticas públicas, incluso los primeros escritos sobre el

tema son recientes dentro del campo de estudio con autores como Beach y Pedersen (2013); Bennett y Checkel (2015) y Fairfield y Charman (2016), por lo que la principal novedad se presenta en la asignación arbitraria de las probabilidades, que si bien se sustentan en esta investigación de manera transparente, pueden ser fuente de debate y discrepancias de otros lectores. Sin embargo, este debate generado ayudará a resolver a futuro estas limitaciones.

### **Futura agenda de investigación**

La aplicación de los marcos explicativos, los métodos y las técnicas utilizadas para la parte operativa, no fueron seleccionadas al azar sino de manera congruente con la ontología del realismo crítico de Jackson y bajo una visión determinística de la causalidad. Además de que un buen análisis de política no podría desarrollarse sin abordar profundamente el marco explicativo del diseño de políticas y el estudio de la tipología NATO de instrumentos.

Como investigador espero que este trabajo sea el punto de referencia de otros investigadores y también mi punto de partida para nuevas investigaciones sobre extractivismos en el Ecuador y en América Latina. Sin embargo, a corto plazo, el siguiente desafío será probar el mecanismo causal planteado en otros casos de estudio de países de la región andina. Es importante destacar también que, dentro de mi formación como investigador, queda aún fortalecer las metodologías del rastreo de procesos y análisis bayesiano dentro del campo de las políticas públicas.

## Anexos.

### Anexo 1. Mecanismo causal del déficit de control social en el sector petrolero.

Mecanismo causal del déficit de control social en el sector petrolero.					
Teorización	Discurso innovador para un área de política (T)	Reforma normativa - institucional fortalece al Ejecutivo (A)	Reconfiguración de la política (B)	Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones (C)	Déficit de control social (O)
<b>Operacionalización</b>	Ideas de nuevas autoridades se incorporan en la agenda pública	El cambio institucional y normativo provoca que el Ejecutivo domine el campo de política	El cambio de la política se concreta en el (1er) nivel operativo.	Los mecanismos de participación son débiles y la toma de decisiones está monopolizada por el Ejecutivo	El control social se ve afectado directamente por el diseño de la política
<b>Hipótesis</b>	El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (H <sub>T</sub> )	Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (H <sub>A</sub> )	La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder. (H <sub>B</sub> )	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (H <sub>C</sub> )	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (H <sub>O</sub> )
<b>Hipótesis Alternativa</b>	El gobierno no asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (~H <sub>T</sub> )	Las instituciones del sector petrolero no son controladas por el Presidente. (~H <sub>A</sub> )	La incorporación de nuevos instrumentos de política no incrementa la concentración del poder. (~H <sub>B</sub> )	El gobierno no toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI. (~H <sub>C</sub> )	El débil control social no es producto de la concentración del poder político. (~H <sub>O</sub> )
<b>Observaciones Empíricas</b>	<b>Nivel normativo:</b> la nacionalización de recursos se asume en la constitución. (P <sub>T</sub> 1)	<b>Nodalidad:</b> La información del sector se concentra en pocas agencias. (P <sub>A</sub> 1)	<b>Nodalidad:</b> La información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (P <sub>B</sub> 1)	<b>Nodalidad:</b> Los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de CPLI. (P <sub>C</sub> 1)	Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado (P <sub>O</sub> 1)
	<b>Nivel estratégico:</b> la nacionalización de recursos se asume en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P <sub>T</sub> 2)	<b>Autoridad:</b> La Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (P <sub>A</sub> 2)	<b>Autoridad:</b> El marco jurídico reforma los contratos petroleros en favor del Estado. (P <sub>B</sub> 2)	<b>Autoridad:</b> La normativa limita la decisión de actores no estatales en los procesos de CPLI. (P <sub>C</sub> 2)	El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (P <sub>O</sub> 2)
	<b>Nivel operacional:</b> la nacionalización de recursos se asume en los programas del sector petrolero. (P <sub>T</sub> 3)	<b>Tesoro:</b> Las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del Presidente. (P <sub>A</sub> 3)	<b>Tesoro:</b> La participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (P <sub>B</sub> 3)	<b>Tesoro:</b> El Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión. (P <sub>C</sub> 3)	Criminalización de la protesta social (P <sub>O</sub> 3)
	<b>Nivel normativo:</b> los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en la constitución. (P <sub>T</sub> 4)	<b>Organización:</b> La nueva estructura institucional del sector favorece el control político. (P <sub>A</sub> 4)	<b>Organización:</b> La empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (P <sub>B</sub> 4)	<b>Organización:</b> La ejecución del proceso de CPLI está manejado por instituciones del sector petrolero. (P <sub>C</sub> 4)	
	<b>Nivel estratégico:</b> los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P <sub>T</sub> 5)				
	<b>Nivel operacional:</b> los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en los programas del sector petrolero. (P <sub>T</sub> 6)				

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

## Anexo 2. Matriz de evidencia disponible para el caso de estudio.

Test empírico	Evidencia	Fuente
P <sub>T</sub> 1 (+)	Art. 1. (...) Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Art. 408. (...) El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.	Constitución de la República del Ecuador 2008
P <sub>T</sub> 2 (+)	Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. / 11.4. Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables. Objetivo 8. / 8.6. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables. Es potestad del Gobierno Nacional la gestión de los recursos no renovables en tanto sector estratégico para el desarrollo nacional. p. 391 / Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica PNVB 2009 -2013	Plan Nacional del Buen Vivir - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009 - 2013 / 2013 - 2017
P <sub>T</sub> 3 (+)	Política Sectorial 1. Incrementar la contribución del sector hidrocarburífero al desarrollo nacional. Política Sectorial 3. Incrementar la seguridad y la soberanía energética	Plan Maestro de Hidrocarburos - Ministerio de Recursos Naturales no Renovables 2013
P <sub>T</sub> 4 (+)	Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (...) los siguientes derechos: núm. 7) la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables (...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreducible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. Art. 71. La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales. Art. 72 – 73 - 74	Constitución de la República del Ecuador 2008
P <sub>T</sub> 5 (+)	Objetivo 8. / 8.1. Fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios. PNVB 2009-2013 / Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable/ 4.6. Fomentar el conocimiento y el respeto de los derechos colectivos de las personas, las comunidades y los pueblos y de la naturaleza, en el uso y el acceso a los bioconocimientos y al patrimonio natural. PNVB 2009-2013 Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global. 7.8. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y postconsumo. PBVB 2013-2017	Plan Nacional del Buen Vivir - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009 - 2013 / 2013 - 2017
P <sub>T</sub> 6 (+)	PNPSAV: (...) El Gobierno Nacional, asume la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales de todos los pueblos, en especial de aquellos que viven en un estado de indefensión en la Amazonía Ecuatoriana (...) p. 1 EIA: (...) PETROAMAZONAS EP., considera que su actividad, entre otros propósitos, debe fomentar el desarrollo humano en los ámbitos económicos, social y cultural, además de respetar y proteger la naturaleza, lo que significa en definitiva conservar y mejorar la calidad del medio ambiente y la calidad de vida de la población.	Política Nacional de Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario (2012) Plan de Manejo Ambiental - Bloque ITT
P <sub>A</sub> 1 (+)	1. Secretaría de Hidrocarburos (SHE): tiene a cargo toda la información de temas productivos en datos estadísticos desde el año 2001 al 2014, donde se encuentra datos sobre el producción, transporte, comercialización, exportaciones e industrialización. Existe registro de los contratos del 2010 al 2016 de algunos bloques, sin embargo, carecen de información financiera, la mayoría de estos contratos son modificatorios a contratos de prestación de servicios. La información de los contratos de los bloques 31 y 43 no constan ni se pueden obtener. 2. EP Petroamazonas: la empresa estatal debería mantener la información de las otras etapas de la cadena de valor del petróleo. Sin embargo, la información no es publica, existen en la página web, de 2 a 3 informes de auditoría de los contratos y algunas evaluaciones de impacto de bloques menores, nada del bloque 31 y 43. Una sección lleva el nombre de “contratos”, pero se encuentra solamente la normativa y el procedimiento para contratar con la empresa.	<a href="http://www.secretariahidrocarburos.gob.ec/">http://www.secretariahidrocarburos.gob.ec/</a>  <a href="http://petroamazonas.gob.ec/">http://petroamazonas.gob.ec/</a>  <a href="http://hidrocarburos.gob.ec/">http://hidrocarburos.gob.ec/</a>  <a href="http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/">http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/</a>

	<p>3. Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH): posee información de la producción mensual del petróleo, solamente de los años 2016 y 2017; información sobre perforación, pero solicitudes nada de información técnica. Se hace mención a los controles que ha realizado la entidad, pero no son públicos los resultados.</p> <p>4. Ministerio de Hidrocarburos (MH): tiene una sección llamada reportes de producción, sin embargo, no se puede acceder porque está fuera de servicio. En la página web constan decretos, acuerdos ministeriales y leyes, pero no se cuenta con información técnica de ningún tipo.</p> <p>5. Ecuador Estratégico E.P.: institución encargada de la planificación, diseño, evaluación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos petroleros. El acceso a la información sobre las actividades que realiza esta empresa pública es limitado, no se conoce la temporalidad de las obras ni cuánto se ha invertido en cada proyecto. Se desconoce los criterios utilizados para la elaboración de los proyectos.</p> <p><b>Con esta evidencia se puede establecer que la información clave se concentra en dos agencias: Secretaría de Hidrocarburos y la E.P. Petroamazonas, sin embargo, eso no afirma que la información esté disponible en sus páginas webs para el fácil acceso al público. Además, la solicitud de información es lenta y tiene muchas trabas burocráticas.</b></p>	<p><a href="http://ecuadorestrategicoep.gob.ec/">http://ecuadorestrategicoep.gob.ec/</a></p>
<p>P<sub>A2</sub> (+)</p>	<p><b>25 de junio de 2010.</b> El proyecto de Ley reformativo a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de régimen tributario interno fue enviada por el Presidente Rafael Correa, amparado en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa en los artículos 134 y 54 respectivamente.</p> <p><b>29 de junio de 2010.</b> El Consejo de Administración Legislativa resolvió calificar el proyecto enviado por el Presidente, como urgente en materia económica, en base al artículo 13 de Ley Orgánica de la Función Legislativa.; y por lo tanto se remite a la Comisión Especializada del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control. Con esta calificación, se contaba con 30 días para su debate y aprobación.</p> <p><b>8 de julio de 2010.</b> Se presenta el informe para primer debate aprobado por la mayoría de la Comisión a cargo. Se presentó un debate a la interna de la Comisión, junto a la intervención de autoridades del sector para dejar ver su punto de vista sobre el proyecto.</p> <p><b>19 de julio de 2010.</b> Este informe si se debatió y se realizaron observaciones de parte de algunos asambleístas.</p> <p><b>23 de julio de 2010.</b> Se presenta el informe para el segundo debate aprobado por mayoría y otro por minoría de 4 asambleístas de oposición pertenecientes a la Comisión. El informe presentaba 13 puntos que debían considerarse previa a la aprobación de la ley. Como moción final planteaba que se niegue la aprobación del proyecto y se ordene su archivo.</p> <p><b>25 de julio de 2010.</b> Se debía realizar el segundo debate al proyecto de ley. Pero nunca llegó a concretarse ya que le Presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, no realizó la convocatoria aduciendo que el informe de segundo debate no llegaba aún.</p> <p><b>26 de julio de 2010.</b> Según el ex Asambleísta Gilmar Gutiérrez en una entrevista para Ecuador Inmediato, la bancada de PAIS (partido del Presidente Correa) dejó sin quórum (se necesitaba 64 asambleístas, solo habían 60) al Pleno Legislativo para evitar así la segunda instancia del debate.</p> <p>“Al más puro estilo de la vieja partidocracia, al más puro estilo de las peores mañoserías criticadas de no dar quórum, de esconderse, en este caso, estaban encerrados en el primer piso, y no solamente eran ellos, llegaron funcionarios del Gobierno a presionarles ahí y no permitirles salir a debatir y argumentar las supuestas bondades del proyecto de ley”, sostuvo.</p> <p><b>27 de julio de 2010.</b> La reforma entra en vigencia por el ministerio de la ley mediante su publicación en el Registro Oficial No. 244, suplemento del 27 de julio de 2010. Esto generó muchas dudas en diversos sectores del país debido al inexistente debate.</p>	<p>Entrevista Asambleísta Gilmar Gutiérrez, denunciando la no convocatoria a segundo debate. Ecuador Inmediato. (Audio)</p> <p>Asamblea Nacional (documentos): Memorando SAN-2010-916 Notificación Resolución CAL. Informe primer debate Informe segundo debate</p>
<p>P<sub>A3</sub> (-)</p>	<p>"Hoy todo el petróleo es nuestro, más que nunca, se acabó el festín, su repartición como una pizza en donde el pedazo chiquito siempre le quedaba a Ecuador" Jorge Glas.</p> <p>"Las petroleras que no quieren acoger las nuevas condiciones, que se preparen para salir del país en el corto plazo". Jorge Glas.</p> <p>"De buena fe, la prioridad es renegociar los contratos para llegar a una tarifa justa con inversiones significativas que aumenten la producción". Wilson Pastor</p> <p>"Si eso no ocurre, se procederá a "negociar un precio que en muchos casos ya está establecido en las renegociaciones anteriores y se les pagará el justo precio" por sus bienes. "No hay expropiación, no hay confiscación, es una regla normal en la industria que cuando una compañía quiera irse se vean las cifras con que se va, es decir se liquidan los contratos", Wilson Pastor</p> <p>Enlace Ciudadano 229: (Presidente Rafael Correa)</p>	<p>Anuncio por parte del Ministro Coordinador Jorge Glas y Ministro de Recursos No Renovables, Wilson Pastor El ministro de Recursos No Renovables, Wilson Pastor, sobre las nuevas reglas para las</p>

	<p>“(…) antes se nos llevaban más dinero, pero les dijimos: o renegocian o se van, la mayoría renegociará (…) a las empresas que no acepten las nuevas condiciones les vamos a decir adiós y que les vaya bonito. Con las que se quedan se firmarán nuevos contratos para que esa plata quede en el país”</p> <p>Empresas que renegociaron (10): AGIP OIL ECUADOR B.V.; ENAP SIPETROL S.A.; ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD.; PETROORIENTAL; REPSOL YPF ECUADOR S.A.; PETROBELL; CONSORCIO PEGASO; PETROSUD-PETROBRIVA; TECPECUADOR; y REPSOL.</p> <p>Empresas que no renegociaron (7): PETROBRAS; CANADÁ GRANDE; EDC; CNPC AMAZON; BELLWEATHER; CONSORCIO GRAN COLOMBIA; y PETROLERO AMAZÓNICO</p>	<p>petroleras.</p> <p>Enlace Ciudadano No. 229 Zumbahua - Cotopaxi</p>
P <sub>A</sub> 4 (+)	<p>Presidencia de la República, seguido de dos organismos. 1. Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) funciones de administración y de mejora de los procesos en la gestión del sector público. 2. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), responsable de la planificación nacional a corto, mediano y largo plazo.</p> <p><b>Decreto Ejecutivo No. 46:</b> División de las competencias del anterior Ministerio de Energía y Minas, el cual concentraba atribuciones tanto de electricidad, minería y de petróleos, a un ministerio solo dedicado al manejo del sector extractivo, el cual se denominó Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR)</p> <p><b>Oficio JDPR-O-09-686, de 3/2/2010, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N. 195.</b> Nuevo ministerio se dividió en dos vice-ministerios: uno encargado del ámbito minero y el segundo del sector hidrocarburífero, dimensionando el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en su conjunto.</p> <p><b>Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial Suplemento 244 de 27 de Julio del 2010,</b> se reformó la Ley de Hidrocarburos. Se terminó de estructurar el MRNNR y se fijaron las responsabilidades y competencias en la nueva institucionalidad propuesta con la creación de dos instituciones: 1. Agencia de Regulación y Control Hidrocarburíferos (ARCH) encargada de la regulación, fiscalización y control de la operación de las empresas públicas y privadas que actúan en el Upstream (exploración y explotación) y Downstream (transporte, refinación y comercialización) hidrocarburífero. 2. Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador (SH), encargada de la administración de las reservas y del manejo y suscripción de los contratos petroleros.</p> <p><b>Decreto Ejecutivo No. 314 de 06 de abril de 2010.</b> Se crea Petroamazonas que se fusionó con Petroecuador. Creada para administrar toda la producción petrolera estatal, enfocada a la exploración y explotación de hidrocarburos. (...) está en la capacidad de suscribir convenios contractuales en representación del Estado.</p> <p>Las transformaciones trajeron consigo una redistribución de responsabilidades, cuya configuración quedó de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. MRNNR: se circunscribieron a la rectoría en política hidrocarburífera y adjudicación de contratos en toda la cadena de valor de los hidrocarburos.</li> <li>2. SH: Administra en representación del Estado el potencial y las áreas hidrocarburíferas, suscribe los contratos, certifica las reservas y establece la participación de la renta en los contratos hidrocarburíferos. Además, es responsable del manejo de la información.</li> <li>3. ARCH: regula y norma el sector, controla y fiscaliza las actividades y operaciones, e impone las sanciones a las infracciones hidrocarburíferas.</li> </ol> <p>Orden jerárquico institucional de la creación de la política:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia de la República. 2. SENPLADES: PNVB 3. MICSE: Agenda Intersectorial 4. MRNNR: Política Sectorial 5. Empresas Públicas: Ejecución de las políticas.</li> </ol>	<p>Decreto Ejecutivo No. 46, publicado en el Registro Oficial No. 36, de 29 de septiembre del 2009</p> <p>Oficio JDPR-O-09-686, de 3/2/2010, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N. 195</p> <p>Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial Suplemento 244 de 27 de Julio del 2010</p> <p>Secretaría Nacional de la Administración Pública</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 314 de 06 de abril de 2010.</p>
P <sub>B</sub> 1 (+)	<p>Art. 1. (...) establecer el procedimiento que se observará para la entrega y reproducción de la información técnica, económica y ambiental relacionada con cualquier fase de la industria hidrocarburífera.</p> <p>Art. 2. Corresponde a Petroecuador o sus empresas filiales la entrega de la información técnica, económica o ambiental disponible, a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras interesadas en invertir, o presentar proyectos para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas.</p> <p>Art. 4. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, interesadas en la información de cualquier fase de la industria petrolera, presentarán su solicitud (...) señalando la inversión o el proyecto, en el cual será utilizada la información requerida, la identificación del solicitante, su domicilio y dirección.</p>	<p>Reglamento para la información de la industria petrolera // Acuerdo Ministerial 107 - Registro Oficial 298 de 19-mar-2008</p>
P <sub>B</sub> 2 (+)	<p>Disposiciones Transitorias: Primera. Los contratos de participación y prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos que se encuentren suscritos se modificarán para adoptar el modelo reformado de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos contemplado en el artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos en el plazo de hasta 120 días, y los contratos suscritos bajo otras modalidades contractuales incluidos los contratos de prestación de servicios específicos suscritos entre Petroecuador y/o su filial Petroproducción (...)</p>	<p>Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario</p>

	<p>Segunda. Todos los contratos de exploración y explotación vigentes (...) indistintamente de su modalidad contractual pasarán a ser administrados por la Secretaría de Hidrocarburos hasta la finalización del plazo y hasta que opere la reversión de las respectivas áreas</p> <p>Art. 16. Son contratos de prestación de servicios para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, aquéllos en que personas jurídicas, previa y debidamente calificadas, nacionales o extranjeras, se obligan a realizar para con la Secretaría de Hidrocarburos, con sus propios recursos económicos, servicios de exploración y/o explotación hidrocarburífera, en las áreas señaladas para el efecto, invirtiendo los capitales y utilizando los equipos, la maquinaria y la tecnología necesarios para el cumplimiento de los servicios contratados.</p> <p>Cuando existieren o cuando el prestador de servicios hubiere encontrado en el área objeto del contrato hidrocarburos comercialmente explotables, tendrá derecho al pago de una tarifa por barril de petróleo neto producido y entregado al Estado en un punto de fiscalización. Esta tarifa, que constituye el ingreso bruto de la contratista, se fijará contractualmente tomando en cuenta un estimado de la amortización de las inversiones, los costos y gastos, y una utilidad razonable que tome en consideración el riesgo incurrido.</p> <p>De los ingresos provenientes de la producción correspondiente al área objeto del contrato, el Estado ecuatoriano se reserva el 25% de los ingresos brutos como margen de soberanía (...). El pago de la tarifa indicada será realizado en dinero, en especie o en forma mixta si conviniere a los intereses del Estado.</p>	<p>Interno Ley de Hidrocarburos</p>
<p>P<sub>B3</sub> (+)</p>	<p>Decreto Ejecutivo No. 662 del 04 de octubre de 2007. Se elevó la participación del Estado en las ganancias extraordinarias del 50% al 99%. Del año 2000 al 2010, los ingresos provenientes del petróleo fueron de 26.652 de dólares // En el año 2010, donde se dieron las reformas que aumentaban la participación del Estado, los ingresos fueron de 9.673 millones; llegando a ser de 14.107 millones en el año 2014, año en que los precios del petróleo se mantuvieron altos. Luego se notó una baja debido a la caída del precio, sin embargo, las principales reformas lograron la participación mayoritaria del Estado. Banco Central La recuperación de la renta petrolera generó 2.795 millones de dólares en utilidades adicionales por la renegociación de 24 contratos</p>	<p>Decreto Ejecutivo No. 662 del 04 de octubre de 2007 <a href="http://www.proecuador.gob.ec/exportaciones/monitoreo-de-exportaciones/">http://www.proecuador.gob.ec/exportaciones/monitoreo-de-exportaciones/</a></p>
<p>P<sub>B4</sub> (+)</p>	<p>Con la fusión de las dos empresas estatales durante el 2011, Petroamazonas EP se convirtió en responsable exclusiva de la exploración, explotación y producción (upstream) de crudo en el Ecuador, para lo cual absorbió las operaciones que estaban a cargo de Petroproducción, filial de EP Petroecuador. Esta última empresa estatal quedó como responsable del transporte, transformación, exportación e importación del crudo y de la comercialización de sus derivados (midstream y downstream).</p> <p>Art. 2.- El objeto principal de PETROAMAZONAS EP es la gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de los hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en las fases de exploración y explotación, observando las normas aplicables /// Para el cumplimiento de su objeto PETROAMAZONAS EP podrá constituir filiales, subsidiarias, unidades de negocio, o celebrar convenios de asociación, uniones transitorias, alianzas estratégicas, consorcios, empresas de coordinación u otras de naturaleza similar, con alcance nacional e internacional, y en general, celebrar todo acto o contrato permitido por las leyes ecuatorianas, que directa o indirectamente se relacionen con su objeto, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas. El Estado buscaba fortalecer el modelo de gestión empresarial mediante la creación de esta empresa, que pueda competir con el sector privado y que sea un actor que genere maximización de los recursos a partir una gestión eficiente. Se llevó a cabo dos auditorías: 1. Wood Mackenzie, para realizar la reestructura y promoción de un modelo empresarial. Se buscaba generar un modelo de gestión por procesos en cuya estructura las tres empresas filiales: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial pasaron a ser unidades de negocio conformado por un staff de gerencias en: exploración y producción, transporte y almacenamiento, refinación, comercialización, seguridad, salud y ambiente, y desarrollo organizacional, mismas que dependen de manera vertical de la Gerencia General. 2. Deloitte &amp; Touche, para que analice y direcciona la gestión estatal en el mercado de los hidrocarburos con miras a internacionalizar las EP // Este contexto se resume a que las empresas públicas son ejecutoras de la política pública constituyéndose así en instrumentos que por un lado responden a una política económica al considerarse una alternativa para financiar la caja fiscal, lo cual se traduce en renta para el Estado y por el otro deben responder a las líneas de política sectorial, lo que queda traducido en una política energética de seguridad tanto en la maximización de la extracción como en el abastecimiento seguro de los combustibles. La producción de las empresas públicas aumentó considerablemente del año 2011 al 2015, pasando de 124.731.999 barriles a 147.715.160 barriles en este periodo. Por el contrario, la producción de empresas privadas disminuyó en el mismo periodo de tiempo, de 50.136.650 a 48.644.352. Considerando que son 3 EP y 20 E privadas.</p>	<p>Empresa pública exploración y explotación hidrocarburos Petroamazonas. Decreto Ejecutivo 314. Registro Oficial Suplemento 171 de 14-abr-2010 Ministerio de Recursos Naturales No Renovables - Agenda sectorial de política. <a href="http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/boletin-estadistico/ESTADI%CC%81STICAS-ARCH-2015_2016-07-15_Para-publicar.pdf">http://www.controlhidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/boletin-estadistico/ESTADI%CC%81STICAS-ARCH-2015_2016-07-15_Para-publicar.pdf</a></p>

P <sub>C</sub> 1 (+)	<p>Art. 13.- Mecanismos de participación. (...) Los mecanismos de participación contemplados en este reglamento deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Difusión de información sobre las actividades a realizar.</li> <li>2. Recepción de criterios.</li> <li>3. Sistematización de la información.</li> </ol> <p>Art. 17.- Comentarios de la ciudadanía. - Los sujetos de la Consulta previa podrán presentar en la Oficina de Consulta toda la información relativa a sus comentarios, opiniones, recomendaciones y requerimientos de intervención territorial respecto a los planes y programas.</p> <p>(...) La Secretaría de Hidrocarburos coordinará con las instituciones pertinentes la respuesta y de ser el caso la inclusión en planes y programas de los requerimientos sociales, culturales y ambientales surgidos del proceso de consulta.</p> <p>Los criterios vertidos de la consulta previa, de ser técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes, serán considerados en la toma de decisiones de los planes y programas e incorporados en los instrumentos correspondientes.</p> <p>Art. 18.- Procedimiento de análisis y evaluación para la incorporación de los criterios, comentarios, opiniones, respuestas e identificación de necesidades analizadas por parte del Estado y formuladas por los sujetos del proceso.</p> <p>El personal técnico de la Oficina de Consulta recibirá y verificará el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el Art. 17. (...) De no cumplirse con tales requerimientos se solicitará el completar la información necesaria según sea el caso.</p> <p>De cumplir con los requisitos referidos, de forma inmediata, dicha información se remitirá a la Secretaría de Hidrocarburos, para que estos sean analizados conforme las siguientes reglas de clasificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Si a criterio de la Secretaría de Hidrocarburos los comentarios u opiniones no contienen el sustento técnico jurídico suficiente, registrará y fundamentará este hecho dentro de la documentación.</li> </ol>	<p>Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos. / Decreto Ejecutivo 1247, Registro Oficial 759 de 02-ago-2012</p>
P <sub>C</sub> 2 (+)	<p>Art. 81.- Consulta previa libre e informada. - Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.</p> <p>(...) La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>Art. 83. Valoración. Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente (...)</p>	<p>Ley orgánica de participación ciudadana. / Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010</p>
P <sub>C</sub> 3 (+)	<p>Art. 94. Participación Laboral. - En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que se encuentren en las áreas donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas y que presenten proyectos de inversión social y desarrollo territorial (...) están en condiciones de acceder a los recursos recaudados por el concepto del 12% de las utilidades por participación laboral pagadas al Estado y a los GAD y armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables remitirá al Banco del Estado (...) el listado de GAD beneficiarios que se encuentren dentro de las áreas donde se efectuaron actividades hidrocarburíferas durante el año fiscal anterior.</p> <p>El Banco del Estado evaluará y aprobará de proyectos presentados por los GAD una vez que cuente con la información de montos recaudados y listado de beneficiarios, proporcionada por el Ministerio de Finanzas y el MRNNR, respectivamente.</p>	<p>Ley de Hidrocarburos. Instructivo sustitutivo para distribuir los recursos, provenientes del 12% de las utilidades por la participación laboral hidrocarburífera, establecida en el Art. 94 de la ley de hidrocarburos. Registro Oficial Suplemento 673 de 30-mar-2012</p>
P <sub>C</sub> 4 (+)	<p>Art. 6.- Autoridad Competente. - La Secretaría de Hidrocarburos entidad adscrita al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, como institución encargada de la administración de las áreas hidrocarburíferas del Estado y asignarlas para su exploración y explotación, será la encargada de llevar a cabo los procesos de consulta previa descritos en este reglamento.</p> <p>La Secretaría de Hidrocarburos, como autoridad competente y responsable del proceso de Consulta previa libre e informada, tendrá las siguientes obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar la convocatoria para el proceso de consulta;</li> </ol>	<p>Reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos.</p>

	<p>3. Abrir y manejar el expediente documentado que sustente la realización de las actividades de participación;</p> <p>4. Verificar la coordinación de la actividad con las entidades gubernamentales que participarán en el proceso</p> <p>5. Coordinar con las entidades competentes el acompañamiento al proceso de consulta previa, con la finalidad de brindar legitimidad, seguridad y certeza jurídica a las políticas públicas tendientes al aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos del país;</p> <p>6. Socializar los beneficios sociales a los que podrán acceder las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas consultadas; y,</p>	Decreto Ejecutivo 1247, Registro Oficial 759 de 02-ago-2012
P <sub>o</sub> 1 (+)	<p>Con oficio del 12 de marzo de 2015, el Colectivo Yasunidos solicita al MAE el ingreso al bloque 31, junto con miembros de la prensa independiente. Respuesta MAE: (...) La Autoridad Ambiental Nacional informa a los solicitantes que su requerimiento de ingresar al PNY en los términos establecidos en su carta, no puede ser aceptado pues conceder el permiso significa transgredir el marco normativo ambiental vigente y el Plan de Manejo Ambiental (...), deberá ser el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la entidad a través de la cual se coordine una Veeduría Ciudadana (4 puntos justificativos).</p>	Oficio Nro. MAE-SCA-2015-0982 / 31 de marzo de 2015
P <sub>o</sub> 2 (+)	<p>E.C. No. 336 - 24 de agosto de 2013. "(...) tengo que reconocer que la prensa es tan ridícula, que nos pone de buen humor "Los medios junto a la oposición están tratando de politizar el tema Yasuní" E.C.</p> <p>No. 337 - 31 de agosto de 2013. "Diario el Comercio, un diario con falta de rigor que carece de credibilidad y sustento" "Las tonterías e imprecisiones que sacan. Siento vergüenza ajena. Sacan a cualquier improvisado pretendiendo convencer y hacer creer que hay una alternativa para recaudar los 18 mil millones que se obtendrán de la explotación del Yasuní. Eso es un insulto a la academia" E.C. No. 340 - 21</p> <p>de septiembre de 2013. "Los medios de comunicación se han vuelto una pasarela para pseudo expertos petroleros" Ministro José Serrano</p> <p>sobre acusación a Policía Nacional de reprimir marchas a favor del Yasuní: "(...) conminar a tres</p> <p>diarios: La Hora, El Universo y a Diario el Comercio, para que en 24 horas prueben, demuestren o ratifiquen (...) como dicen sus notas de prensa mentirosas y manipuladas, que uno de nuestros policías utilizó balas de goma o gases lacrimógenos esta noche" "Vamos a ver nuevamente como estos medios de comunicación mercantilistas, una vez más le mienten al país" Ministro José Serrano.</p>	<p>Enlaces Ciudadanos: 336 - 337 - 340</p> <p><a href="http://www.enlaceciudadano.gob.ec">http://www.enlaceciudadano.gob.ec</a></p> <p>Rueda de prensa del Ministro del Interior José Serrano. 27 de agosto de 2013.</p> <p><a href="https://www.youtube.com/watch?v=LBla_CYUOEU">https://www.youtube.com/watch?v=LBla_CYUOEU</a></p>
P <sub>o</sub> 3 (+)	<p>Disolución de la Fundación Pachamama.</p> <p>Art. 1. Disolver de oficio a la Fundación Pachamama (...) por haber incurrido en las causales de disolución segunda y séptima del artículo 26 del Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las organizaciones sociales y ciudadanas.</p> <p>Rueda de Prensa Yasunidos (Pedro Bermeo - Vocero).</p> <p>"Desde que iniciamos la campaña hemos sido víctimas de agresiones sistemáticas por intentar salvar la vida. Desde policías metropolitanos, caricaturas, informes de inteligencia, intimidaciones, acosos, amenazas a los defensores de la vida"</p> <p>Denuncia de sabotaje al proceso de recolección de firmas para iniciativa de consulta popular sobre el Yasuní.</p> <p>Yasunidos presenta en Washington una petición a la CIDH argumentando violación a sus derechos. Ante esta denuncia el Presidente del CNE Domingo Paredes, amenaza públicamente con tomar acciones contra el colectivo.</p> <p>Denuncia de acoso, hostigamiento y boicot por parte del Estado a la movilización del colectivo hacia Lima-Perú</p> <p>Denuncia en la Fiscalía de Pichincha sobre espionaje a cargo de la empresa italiana Hacking Team, que podría involucrar al Ministerio de Interior y la Secretaría Nacional de Inteligencia.</p>	<p>Acuerdo Ministerial No. 125 - 04 de diciembre de 2013 MAE</p> <p>Rueda de prensa de Yasunidos 18 de marzo de 2014:</p> <p><a href="https://www.youtube.com/watch?v=681Su3PdZZw">https://www.youtube.com/watch?v=681Su3PdZZw</a></p> <p><a href="https://www.youtube.com/watch?v=cfJGGPL5124">https://www.youtube.com/watch?v=cfJGGPL5124</a></p> <p><a href="http://sitio.yasunidos.org/es/comunicacion/blog/142-boletin-de-prensa-liberen-la-caravanaclimatica.html">http://sitio.yasunidos.org/es/comunicacion/blog/142-boletin-de-prensa-liberen-la-caravanaclimatica.html</a></p> <p><a href="http://www.agenciaecologista.info/petroleo/902-yasunidos-declaran-en-la-fiscalia-en-el-caso-hackingteam">http://www.agenciaecologista.info/petroleo/902-yasunidos-declaran-en-la-fiscalia-en-el-caso-hackingteam</a></p>

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

Anexo 3. Matriz de instrumentos de la política petrolera ecuatoriana (NATO).

<b>Nodalidad (Información)</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Plan de Manejo Ambiental bloque 31	Constitución de la República del Ecuador	Nacionalización de la renta petrolera	Reforma Ministerio de Energía y Minas
Plan de Manejo Ambiental bloque 43	Plan Nacional del Buen Vivir	Renegociación de los contratos petroleros	Petroamazonas
Campaña internacional Iniciativa ITT	Ley de Hidrocarburos	Demandas de empresas por migración de contratos	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos.
Medios de comunicación públicos.	Declaratoria interés nacional para explotación ITT	Modificación de términos fiscales de petroleras	Agencia de Regulación y Control Hidrocarbífero
Enlaces Ciudadanos: 336 - 337 - 340	Acuerdo Ministerial No. 125	Fondo fiduciario Yasuní-ITT.	Secretaría de Hidrocarburos
Plan Maestro de Hidrocarburos	Oficio Nro. MAE-SCA-2015-0982	Presupuesto General del Estado	Presidencia de la República
Capacitación a unidades militares en derechos humanos.	Decreto Ejecutivo No. 314 de 2010	Recursos para la protección del Parque Nacional Yasuní	Fundación Pachamama
Medios de comunicación privados e independientes	Decreto Ejecutivo 1247 de 2012	Modificación de las utilidades a los trabajadores petroleros	Petroecuador
Sistema de monitoreo y control de la explotación ilícita de recursos.	Decreto Ejecutivo No. 662 de 2007		Asamblea Nacional del Ecuador
Informes de Comisión de Biodiversidad	Instructivo sustitutivo para distribuir los recursos		Yasunidos
	Política Nacional de Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario (2012)		Ministerio Natural de Recursos Naturales No Renovables
	Memorando SAN-2010-916		Ecuador Estratégico
	Decreto Ejecutivo No. 46 de 2009		Ministerio del Ambiente
	Oficio JDPR-O-09-686 de 2010		Comisión Interinstitucional de Gestión de la Zona Intangible
	Reglamento de consulta previa, libre e informada para actividades hidrocarbúferas		Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
	Acuerdo Ministerial 107		
	Ley orgánica de participación ciudadana		
	Medida cautelar MC-91/06 de la CIDH		
	Ley de Gestión Ambiental		

Fuente: Danny Ramírez – Taller de tesis II FLACSO - Ecuador

#### Anexo 4. Análisis Bayesiano aplicado al mecanismo causal del déficit de control social del sector petrolero.

Teoría	Hipótesis	Observaciones Empíricas	Tipo de test	Resultado 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)	LR(P)=p(e h)/pr(e -h)
Discurso innovador para un área de política (T)	El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (HT)	Nivel normativo: la nacionalización de recursos se asume en la constitución. (PT1)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		Nivel estratégico: la nacionalización de recursos se asume en el Plan Nacional del Buen Vivir. (PT2)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Nivel operacional: la nacionalización de recursos se asume en los programas del sector petrolero. (PT3)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
		Nivel normativo: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en la constitución. (PT4)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		Nivel estratégico: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en el Plan Nacional del Buen Vivir (PT5)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Nivel operacional: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en los programas del sector petrolero. (PT6)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
Reforma normativa - institucional fortalece al ejecutivo (A)	Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (HA)	Nodalidad: La información del sector se concentra en pocas agencias. (PA1)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		Autoridad: La Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (PA2)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Tesoro: Las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del presidente. (PA3)	Hoop	-	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
		Organización: La reestructuración institucional del sector favorece el control político (PA4)	Hoop	+	0,57	0,43	0,8	0,2	0,4	0,6	0,73	0,31	0,16	2,00
Reconfiguración de la política (B)	La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder. (HB)	Nodalidad: La información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (PB1)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		Autoridad: El marco jurídico reforma los contratos petroleros en favor del Estado. (PB2)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Tesoro: La participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (PB3)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
		Organización: La empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (PB4)	Hoop	+	0,89	0,11	0,8	0,2	0,4	0,6	0,94	0,73	0,05	2,00
Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones (C)	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (HC)	Nodalidad: Los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de CPLI. (PC1)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		Autoridad: La normativa limita la decisión de actores no estatales en los procesos de CPLI. (PC2)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Tesoro: El Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión. (PC3)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
		Organización: La ejecución del proceso de CPLI está manejado por insituciones del sector petrolero. (PC4)	Hoop	+	0,89	0,11	0,8	0,2	0,4	0,6	0,94	0,73	0,05	2,00
Déficit de control social (T)	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (HO)	Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado (P <sub>0</sub> 1)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
		El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (P <sub>0</sub> 2)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
		Criminalización de la protesta social. (P <sub>0</sub> 3)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00

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

## **Lista de siglas y acrónimos**

ARCH: Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina  
CEPE: Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana  
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CPLI: Consulta Previa, Libre e Informada  
DNH: Dirección Nacional de Hidrocarburos  
GLP: Gas Licuado de Petróleo  
ITT: Ishpingo – Tambococha – Tiputini  
LOTAIP: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información  
MAE: Ministerio del Ambiente de Ecuador  
MRNNR: Ministerio de los Recursos Naturales No Renovables  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
PNVB: Plan Nacional del Buen Vivir  
PNY: Parque Nacional Yasuní  
RBY: Reserva de la Biosfera Yasuní  
RAE: Región Amazónica Ecuatoriana  
RHE: Reserva Étnica Huaorani  
SH: Secretaría de Hidrocarburos  
SOTE: Sistema de Oleoducto Transecuatoriano  
ZITT: Zona Intangible Tagaeri Taromenane

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2007. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Acosta, Alberto. 2011. La reforma a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros (Política pública). En *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Balance político. Consulta popular*. Quito: FES-ILDIS, (no. 11, febrero-marzo 2011): pp. 95-102.
- Acosta, Alberto. 2012. “Ecuador: del extractivismo al neo-extractivismo.” *Revista de información y debate, Pueblos*. 50. Primer trimestre. Asociación paz con dignidad.
- Alvarado, Edwin. 2017. *Participación por compensación: theory testing y análisis inferencial bayesiano sobre la participación de los empresarios en política pública*. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.
- Aráuz, Luis Alberto. 2004. *Contratación petrolera ecuatoriana*. En Guillaume. Fontaine, *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas*. Quito: FLACSO.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2012. “Los Derechos y sus Garantías: ensayos críticos”; prólogo de Miguel Carbonell. Primera reimpresión. Corte Constitucional para el Periodo de Transición (Pensamiento jurídico Contemporáneo, 1).
- Beach, Derek. 2017. Achieving Methodological Alignment When Combining QCA and Process tracing in Practice. *Sociological Methods & Research*. 1-36.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Unites States of America: University of Michigan.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2006. Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes. *Political Analysis*, 14(3), 339-344. doi:10.1093/pan/mpj011
- Bennett, Andrew. 2008. “Process tracing: a bayesian perspective”. En *The oxford handbook of political methodology*, editado por Janet Box-steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. New York: Oxford University Press.
- Bennett, Andrew. 2010. Process Tracing and Causal Inference. In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2nd ed., ed. Henry E. Brady and David
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambrigde University Press.
- Blatter, Joachim. 2012. “Taking terminology and timing seriously: on ontological and epistemological foundations of causal-process Tracing”. ECPR, University of Lucerne, Antwerp.

- Bunker, Stephen. 1986. *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern state*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bustamante, Teodoro. 2007. La cortina de humo en torno a la actividad petrolera: una aproximación. En *Detrás de la cortina de humo. Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador*. Quito: FLACSO - Petroecuador.
- Cabodevilla, Miguel Ángel y Mikel Berraondo. 2005. *Pueblos no contactados ante el reto de los derechos humanos*. Quito, Ecuador: CI – CAME.
- Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial – Ecuador. 2015. *Estrategias de represión y control social del estado ecuatoriano: informe psicosocial en el caso Yasunidos*. Quito: ¡Salud para todos y todos, ahora! Movimiento para la Salud de los Pueblos.
- Collier, David. 2011. Understanding Process Tracing. En: *Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4. pp. 823-830.
- De Marchi, M., Pappalardo, S. E., & Ferrarese, F. 2013. *Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT): ¿Una, ninguna, cien mil?* Padua, Italia: CLEUP. CICAME. Fundación Alejandro Labaka
- Dahl, Robert. 1991. *Poliarquía: La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. GIZ. 2013. *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2015. *Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats*. London: The London School of Economics and Political Science.
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. “Context and causal mechanisms in political analysis”. *Comparative political studies* 42 (9): 1143-1166.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume e Iván Narvárez (Coord.). 2007. *Yasuní en el siglo XXI: el estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador: IFEA: Abya Yala: PETROBRAS: CEDA: WCS.
- Fontaine, Guillaume. 2008. La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Quito: Anthropos Editorial: Flacso Ecuador.

- Fontaine Guillaume, et al. 2016. The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies. En *Colombia Internacional*. Revista 86 - abril. pp. 17 -50.
- Fontaine Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. Environmental conflicts management in Ecuador: A causal mechanism of public accountability deficit. *Working paper*.
- George, Alexander L. y Bennett Andrew. 2005. Case studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge Massachusetts London: MIT Press.
- George, Alexander L. y Bennett Andrew. 2005. Process - Tracing Methods. Foundations and Guidelines. Michigan: University of Michigan Press.
- Goertz Gary y James Mahoney. 2012. A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences. Princeton: Princeton University Press.
- Gordillo, Ramiro. 2005. ¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Gudynas, Eduardo. 2016. Modos de producción y modos de apropiación, una distinción a propósito de los extractivismos. *Actual Marx Intervenciones* No 20: 95-121. LOM, Santiago de Chile.
- Hall, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso En *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Fundación Carolina: Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Gider). Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO): Ediciones Uniandes. pp. 21-48.
- Hood, Christopher. 1986. The tools of government. Chatham: Chatam House.
- Hood, Christopher. 2007. Intellectual obsolence and intelectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. En: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1. January 2007. pp. 127-144.
- Hood, Christopher y Helen, Margetts. 2007. The Tools of Government in the Digital Age. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-116.
- Howlett, Michael. 2011. Designing public policies: principles and instruments. New York: Routledge.

- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Second Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Rayner J. 2007. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and Society* 42: 73-89.
- Howlett, Michael y Cashore B. 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.
- Jackson, Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Second edition. London: Routledge.
- King, Gary, Robert O. Keohame y Sidney Verba. 2000. El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Alianza
- Kisby, Ben. 2007. Analyzing policy networks. Towards an ideational approach En *Policy Studies*, Vol 28 (1) 71-90.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2009. “Instrumento”. En: *Diccionario de políticas públicas*, Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, (Dirs.): 514. Primera Ed. en castellano: marzo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Linder, H. Stephen y Guy Peters. 1993. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Políticas Públicas*, volumen II enero-julio.
- Lowi, Theodore. 1972. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review* 32: 298-310
- López, Joaquín. 2016. La consulta libre, previa e informada en el Ecuador. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES.
- Lowndes, Vivien y Mark, Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. London: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James. 2012. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research* 41 (4): 570-597.
- Maldonado, Adolfo y Alexandra Almeida. 2006. *Atlas Amazónico del Ecuador: agresiones y resistencias*. Quito, Ecuador: Acción Ecológica y CONAIE.
- March, James y Johan Olsen. 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Martínez, Esperanza y Alberto Acosta. 2010. ITT- Yasuní: entre el petróleo y la vida. Quito: Abya- Yala.
- Melo, Mario. 2006. Consulta previa, ambiente y petróleo en la Amazonía Ecuatoriana. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES).

- Mill, J. S. 1843. *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being A Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, Volume 1. London: Harrison & Co Printers.
- Narváez, Iván. 1994. El proceso extractivo de petróleo en territorio indígena. *Petróleo y Sociedad*, 103-120.
- Narváez, Iván. 2012. *Derecho ambiental en clave neoconstitucional. Enfoque político*. Quito: FLACSO.
- Narváez, Iván. 2013. *Yasuní zona de sacrificio: análisis de la iniciativa ITT y los derechos colectivos indígenas*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, comps. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Accountability horizontal ¿Se abren la democracia y el constitucionalismo? En *Revista la Política. Política y derecho*. (4), octubre
- O'Donnell, Guillermo. 2004. *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Orozco, Mónica. 2012. "Una política sin rumbo: El caso de la política petrolera ecuatoriana 2005 – 2010". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- 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, Flacso Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2006. *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy. 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. London: Palgrave MacMillan.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
- Petroecuador. 2010. *El petróleo en Ecuador*. Quito: Petroecuador.
- Pierre, Jhon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pierson, Paul. 2003. Big, Slow-Moving, and... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, ed. James Mahoney and D. Rueschemayer, 177 - 207. Cambridge: Cambridge University Press.

- Powell, Walter y Paul DiMaggio, Comp. 1999. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rihoux, Benoît y Bojana Lobe. 2008. "The case for qualitative comparative analysis (qca): Adding leverage for thick cross-case comparison. En *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, editado por David Byrne y Charles Ragin. Londres: Sage. Pp 222-243
- Roth, André-Noël (Ed.). 2010. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, André-Noël (10ª ed.). 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability." In: *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, 13-28. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schneider, Carsten y Rohlfing I. 2013. Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research. *Sociological Methods & Research*. 42 (4): 559-597.
- Sierra, Enrique. 2012. *Cuarenta años de petróleo y la desdolarización*. Quito: EDARSI.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Torres, Víctor Hugo et al. 2011. *Conflictos socioambientales: políticas públicas y derechos: aproximación a un debate*. Quito: Universitaria Abya Yala: Universidad Politécnica Salesiana : Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

### **Documentos.**

- Constitución Política de la República del Ecuador. 2008
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General (A/61/L.67 y Add.1) el 29 de junio de 2006.
- Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina, PROINDIGENA.
- Organización Internacional del Trabajo OIT. 2007. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Santiago: OIT
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. 2009. República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito, Ecuador.
- Vicariato Apostólico de Aguarico. 2013. "Consulta previa en el Río Napo".  
<http://vicariatoaguarico.org/index.php/documentos/achacspi>