

¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana

Why do social control deficits persist? The Prior Consultation, Free and Informed within the Ecuadorian Oil Policy

Danny Ramírez

FLACSO, Quito, Ecuador.

dramirezpalacios791@gmail.com

Iván Narváez

FLACSO, Quito, Ecuador.

inarvaez@flacso.edu.ec

Guillaume Fontaine

FLACSO, Quito, Ecuador.

gfontaine@flacso.edu.ec

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 9 de octubre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 13 de noviembre de 2017

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v12n25.69339>

Cómo citar este artículo:

APA: Ramírez, D., Narváez, I. y Fontaine, G. (2018). ¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana. *Ciencia Política*, 13(25), 21-49.

MLA: Ramírez, D., Narváez, I. y Fontaine, G. "¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana". *Ciencia Política*, 13.25 (2018): 21-49.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

A partir del marco analítico del diseño de políticas, identificamos un mecanismo causal para explicar cómo la llegada de nuevas autoridades con un discurso nacionalista genera un déficit de control social en el sector petrolero. El mecanismo incluye reformas normativas e institucionales que reconfiguran la política petrolera al nivel operativo, lo cual da lugar a una discrepancia entre actores estatales y no estatales durante los procesos de consulta previa. Finalmente, cada parte del mecanismo causal está respaldada por evidencia empírica a partir de 20/21 tests empíricos positivos sobre los instrumentos de políticas públicas.

Palabras clave: análisis bayesiano; control social; diseño de política; nacionalismo extractivo; seguimiento de proceso.

Abstract

Based on a policy design framework, a causal mechanism is identified to explain how the arrival of new authorities with a nationalist discourse generates a deficit of social accountability in the petroleum sector. The mechanism includes regulatory and institutional reforms that shape the oil policy at the operational level, giving way to a discrepancy between state and non-state actors during prior consultation processes. Finally, each part of the causal mechanism is supported by empirical evidence based on 20/21 positive tests on policy instruments.

Keywords: Bayesian Analysis; Policy Design; Process Tracing; Resource Nationalism; Social Accountability.

1. Introducción: el control social en las políticas nacionalistas de hidrocarburos

La caída del comunismo y la propagación de instituciones democráticas en el mundo, obligó a los Estados a buscar nuevas transformaciones: hacia arriba, conformando espacios supranacionales; hacia abajo, con procesos de descentralización y desconcentración del poder; y hacia afuera con la inclusión de actores no estatales para revalorizar la sociedad civil y la participación ciudadana (Pierre y Peters, 2000). En América Latina, los procesos democráticos demostraron ser ineficientes y estructuralmente débiles como mecanismos de control de lo público, pues han sucumbido ante los elevados niveles de corrupción regional y ante la escasa normativa e institucionalidad.

En ese sentido, el control social¹ representa una nueva forma de acción y cultura política que se expresa, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público y que exige rendición de cuentas, y por otro, el surgimiento de nuevas modalidades de representación de intereses y derechos colectivos que construyen una representación diferente a la ejercida por los partidos políticos tradicionales (Hernández y Arciniegas, 2011) y en la que es posible implementar una multitud de normas para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder (Schedler, 1999). Los déficits de control horizontal provocaron un aumento del número de actores sociales, demandantes de mayor participación y control sobre el Estado, como presión para que funcionarios y representantes justifiquen e informen constantemente sus decisiones y hacer frente a posibles sanciones cuando actúen incorrecta o ilegalmente (Peruzzotti y Smulovitz, 2006).

En el Ecuador, la explotación hidrocarburífera comenzó en 1972 en la Amazonía y desde ese entonces se convirtió en un sector estratégico de la economía del país y se institucionalizó como un modelo de desarrollo extractivista, que a su vez es el principal responsable del deterioro de la naturaleza, la modificación de las condiciones de vida de grupos Huaorani y Tagaieri-Taromenane, de fuertes procesos de integración y colonización, y de un descenso en los niveles de gobernabilidad local (Fontaine y Narváez, 2007).

Los rasgos de la política petrolera ecuatoriana siempre han denotado una política de corte nacionalista con fuerte presencia del Estado y con

1 El término control social parte de la literatura sobre *accountability* o rendición de cuentas de autores como O'Donnell (1999) y Peruzzotti y Smulovitz (2006).

un nivel de explotación sensato. Sin embargo, las principales etapas como la extracción y exportación son realizadas por privados, con participación o regalías a favor del Estado (Sierra, 2012). Con la llegada de Rafael Correa al poder, se posiciona nuevamente el tema petrolero en la agenda pública como parte de ideas radicales de una nueva izquierda regional, que adoptó el Socialismo del siglo XXI como modelo político, social y económico.

Además, la implementación de una nueva Constitución que se tildó de garantista y una mayoría en el legislativo, le permitieron a Correa consolidar este nacionalismo, el cual se basó en la protección del sector petrolero nacional mediante la intervención de las principales empresas nacionales petroleras y con una renovada Ley de Hidrocarburos. Esta medida finalmente permitió que el país tomara una posición más soberana sobre sus recursos (Le Calvez como se citó en Fontaine y Puyana, 2008).

La Amazonia ecuatoriana ha sido conceptualizada y manejada como un simple espacio físico para la extracción de recursos. Las condiciones en que se desarrolla la actividad petrolera detona una gran problemática que el Estado no puede controlar ni remediar. Cuando el petróleo se extrae de los territorios originarios, áreas naturales protegidas e incluso de zonas intangibles, la afectación no solo viene desde la extracción, sino también de otras actividades dañinas como la deforestación, la colonización y la ingobernabilidad.

Pese a la existencia de un mecanismo de participación, que a su vez actúa también como mecanismo de control social (como es la consulta previa, libre e informada dentro de los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos), este modelo de extracción no se ha interesado por promover procesos participativos ni productivos, mucho menos en redistribuir localmente los beneficios de la actividad pues constituye un factor que provoca deterioro, privación, depredación, destrucción y escasez de bienes, no solo de la naturaleza sino también de las comunidades (Torres *et al.*, 2011).

Bunker (1986) estableció que existe un vínculo claro 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, carente de control social, tiende a agravar la degradación ecológica dando paso a una desarticulación y desestructuración social local en las zonas extractivas. Esto deja un vacío que es ocupado por intereses extranjeros o por los propios Estados centrales, lo que acelera los procesos de explotación (Bunker como se citó en Gudynas, 2016).

Otros autores como Fontaine (2006) consideran que en la Amazonía ecuatoriana existe un déficit de gobernabilidad democrática, en la medida en que las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional entran en desequilibrio crónico. Lo que se traduce por la aparición de anomalías percibidas como inaceptables por los actores organizados, que amenazan la estabilidad institucional por la presión política (Fontaine, 2006).

Asimismo, Fontaine, Narváez y Paz (2017), creen que el nacionalismo de los recursos ha creado una paradoja en Ecuador, pues si bien la Constitución otorga más derechos, en realidad hubo menos responsabilidad horizontal por parte del poder ejecutivo. Aún con más rentas de petróleo para distribuir, el manejo de esa riqueza fue discrecional y cuando las instituciones públicas podían recibir más legitimidad, el gobierno mostró menos confianza en la sociedad civil (Fontaine, *et al.*, 2017).

Según el Natural Resource Governance Institute² (NRGI), Ecuador se ubica en el puesto 32 entre 81 países con una calificación “débil” que establece que, si bien la extracción de los recursos puede eventualmente dar lugar a que la riqueza en dichos recursos beneficie a los ciudadanos, es probable que tales beneficios sean débiles en la actualidad (NRGI, 2017). En este sentido, se plantea la pregunta: ¿por qué persisten los déficits de control social en la política petrolera ecuatoriana? El argumento central es que el déficit de control social persiste debido a dos circunstancias: el diseño de la política petrolera ecuatoriana y el excesivo control político implementado durante el mandato correista.

A partir del caso ecuatoriano, este artículo pretende explicar la relación entre el nacionalismo extractivo que se impuso con el discurso del gobierno de Rafael Correa y la calidad del control social en el sector petrolero, basando su marco analítico en el análisis del diseño de la política, mediante la utilización de los instrumentos de la política pública, para plantear un mecanismo causal que vincula el detonante con el resultado generado. Los métodos utilizados son el rastreo de procesos con el cual se establece un mecanismo causal y el análisis bayesiano como medio de formalización a partir del diseño de pruebas empíricas que prueban los niveles de confianza sobre la evidencia encontrada.

2 El Índice de Gobernabilidad de los Recursos Naturales, evalúa en su última entrega las condiciones generales de gobernabilidad; la extracción de valor proveniente del sector; y la gestión de los ingresos provenientes del mismo. El estudio está actualizado a la fecha.

2. Marco analítico

Es importante aclarar la posición ontológica con la que se aborda el presente artículo. Jackson (2016) estableció una tipología de ontologías filosóficas³ aplicadas a diversos campos de las ciencias. Este artículo se posiciona dentro de la ontología del *Realismo Crítico*, donde la estrategia de investigación es el razonamiento abductivo (generar explicaciones plausibles a partir de los datos disponibles). En esta ontología, la pregunta planteada se elabora de tal manera que demuestre una relación de tipo causal entre sus variables: una pregunta de tipo explicativa como la que se propone en este artículo.

George y Bennett (2005) plantean que dentro de esta ontología se aborden mecanismos causales para enumerar los diversos factores no observables que son 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, entonces se puede decir que el mecanismo causal ha generado el cambio observado en esta entidad (Jackson, 2016).

El marco del diseño de la política mediante los instrumentos

El diseño de políticas es una propuesta para entender la configuración de las políticas mediante la incorporación de actores, ideas e intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas (Howlett, 2011). El argumento principal para su utilización, es la existencia entre asumir la causa de un problema abordado, los instrumentos utilizados para remediar la situación y lo que sería un resultado deseable u óptimo (Peters, 2015). Una versión del marco explicativo que se viene utilizando en los últimos años, es la que hace hincapié en la aplicación y combinación de políticas e instrumentos que pueden implicarse en varios ámbitos de política mediante la utilización de la tipología NATO de Hood (2007), pues estos constituyen parte del contenido de una caja de herramientas que los gobiernos disponen para la creación de políticas públicas.

Esta tipología agrupa categorías que analizan la acción del gobierno a partir de la selección y utilización de instrumentos, resumida en cuatro recursos básicos a través de los cuales los gobiernos detectan y efectúan acciones: nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización. Además, la tipología se descompone en dos formas de intervención: sus-

3 Jackson (2016) denomina a estas ontologías como: Neopositivista, Realismo Crítico, Analiticismo y Reflexividad.

tantiva, que constituye los instrumentos que alteran la distribución de bienes en las sociedades, y procedimental, compuesta de aquellos instrumentos que generan mecanismos para que exista interacción entre el Estado y la sociedad.

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). 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).

3. Método

Rastreo de procesos: el mecanismo causal de la política

Este método es fundamental para ser aplicado en investigaciones centradas en el análisis de un solo caso. Para Collier (2011), el rastreo de procesos es una revisión 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 utilizar este método radica en ir más allá de la identificación de correlaciones entre variables independientes (T) y variables dependientes (O). Una de sus principales funciones es que permite conocer el mecanismo causal entre ambas variables, y a su vez conocer profundamente un caso al estudiar su relación causal. En otras palabras, que permita 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 como se citó en Beach y Pedersen, 2013).

Autores como Mahoney (2012) consideran que el rastreo de procesos se fundamenta en inferencias causales a partir de evidencias que son entendidas como partes de una secuencia temporal de eventos. Por su parte, Collier (2011) agrega que estas partes, a las que denomina entidades causales, forman un mecanismo que logra explicar un proceso por el que ocurrió determinado fenómeno. Cada una de las partes del mecanismo se conceptualiza de tal manera que se entienda que las entidades (sujetos) participan en actividades, mientras que las actividades (verbos) son productoras de cambio, es decir, son las que transmiten las fuerzas causales dentro del mecanismo (Beach y Pedersen, 2013).

El método de rastreo de procesos tiene una importancia relevante cuando se complementa con el esquema NATO de los instrumentos de política. George y Bennett (2005) señalan que las resoluciones o documentos que las instituciones generan, entendidos aquí como instrumentos, son patrones de evidencia que permiten comprobar las entidades participantes en el mecanismo causal. Las ideas básicas sobre la aplicación del rastreo de procesos a la inferencia causal pueden resumirse en términos de cuatro pruebas empíricas basadas en el trabajo de Van Evera (1997). Las pruebas se clasifican de acuerdo a si la aprobación de la prueba es necesaria y/o suficiente para aceptar la inferencia. Estas pruebas son: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisiva.

Tabla 1. Tipología de pruebas empíricas sobre los instrumentos de política

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

Nota. Tomado de Fontaine (2006).

En este trabajo no se emplean todas las pruebas señaladas en la Tabla 1, pues se descartan pruebas como las de paja en el viento por considerarse débiles y por no permitir sacar conclusiones fiables; tampoco las pruebas doblemente decisivas por ser altamente demandantes en recursos. La propuesta es realizar pruebas de aro⁴ debido a que establecen un estándar más exigente y se consideran como pruebas de necesidad.

Análisis bayesiano: formalización del rastreo de procesos

En el centro del enfoque bayesiano radica la idea de que la ciencia trata de usar nuevas pruebas para aumentar nuestra confianza en las teo-

4 Como analogía, se establece el ejemplo de un concurso canino, en el cual un perro debe pasar por un circuito compuesto por varios anillos: solo 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.

rías causales, ya sea dentro de un solo caso o a través de una población limitada. Este enfoque 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 como se citó en Beach y Pedersen, 2016).

La formalización obliga a identificar claramente y considerar cuidadosamente todas las evidencias sobresalientes, y evita concentrarse exclusivamente en una hipótesis de trabajo al exigir que consideremos estados del mundo caracterizados por hipótesis alternativas (Bennett y Checkel, 2015). Además, ofrece la posibilidad de analizar y agregar pruebas complejas más de lo que la intuición por sí sola permitiría.

El papel de la evidencia en el análisis bayesiano es relevante para el desarrollo de la formalización. La evaluación de cada probabilidad requiere que se evalúen los motivos potenciales de las fuentes para afirmar algo bajo una hipótesis dada, así como evaluar la sinceridad, el conocimiento y el juicio general de las fuentes utilizando la información de fondo (independientemente de las hipótesis). Otro de los elementos a considerar son las probabilidades previas o la confianza inicial que se asigna a la teoría. Antes de asignar estas probabilidades, es necesario elaborar un conjunto de hipótesis mutuamente excluyentes y claramente articuladas que se suponen exhaustivas.

Para asignar probabilidades previas, se debe asignar una probabilidad a cada hipótesis mutuamente excluyente en lugar de considerar solo la hipótesis de trabajo y su negación lógica, que contiene implícitamente a todas las alternas. Con la nueva evidencia, la confianza tiende a actualizarse para derivar probabilidades “posteriores” en dichas hipótesis. En el bayesianismo la probabilidad es un grado de confianza razonable sobre una hipótesis dada la información imperfecta disponible (Fairfield y Charman, 2015).

Bennett (2006), junto con Brady, Collier y Seawright (2010), sostienen que trabajar conjuntamente la lógica bayesiana y el rastreo de procesos permite evaluar de manera transparente y sistemática la confianza que se puede tener en evidencias que confirman o refutan hipótesis de mecanismos causales (Beach y Pedersen, 2013). La idea de abordar conjuntamente estos métodos permite 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 cuan-

titativamente los niveles de confianza a los que se puede llegar para probar la existencia del mecanismo.

4. Estudio de caso

Mecanismo causal teórico

Las teorías causales necesitan ser transformadas en un mecanismo causal hipotético que describa cómo se produce cierto resultado (Beach y Pedersen, 2013). 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).

Tabla 2. Mecanismo causal del déficit de control social del sector petrolero ecuatoriano

	T	A	B	C	D
Teorización	Discurso innovador para un área de política.	Reforma normativa - institucional fortalece al ejecutivo.	Reconfiguración de la política.	Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones.	Déficit de control social.
Operacionalización	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 primer 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

Nota. Adaptado de Fontaine, *et al.* (2017).

Diseño de pruebas empíricas

Para iniciar el proceso de formalización es importante tomar como punto de partida el teorema de Bayes. Este permite valorar el nivel de

confianza para validar una hipótesis cuando se ha incorporado nueva evidencia al caso. El teorema es el siguiente (Bennett, 2015, p. 281):

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

El teorema señala que cuando la probabilidad posterior es mayor a la inicial, se puede confirmar la teoría. Al contrario, si la probabilidad posterior es menor a la inicial, la teoría se puede rechazar. La diferencia entre ambas pruebas es la confianza ganada dada cierta evidencia para esa prueba. Todas las pruebas son de tipo aro, privilegiando niveles aceptables y razonables de confianza mediante la combinación de certeza $p(e | h)$, que compruebe la necesidad de la parte analizada; y exclusividad $p(e | \sim h)$, que deja abierta la posibilidad de que la hipótesis alternativa sea cierta.

La prueba aro 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 $p(e | \sim h) = 40$. Cuando exista una prueba negativa sobre la 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 la siguiente prueba será el valor de confianza posterior que se obtuvo de la prueba que resultó negativa, es decir, el valor de $p(h | \sim e)$.

El grado inicial de confianza asignado a las primeras pruebas (t_1) de cada parte del mecanismo es de $p(h)=50$. La confianza posterior obtenida de (t_1) se utiliza como el valor de confianza inicial de la siguiente prueba (t_2) y así sucesivamente con todas las pruebas 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.

Observaciones empíricas

Se establecieron un total de 21 pruebas empíricas, 6 para el detonante, 4 para la entidad A, 4 para la entidad B y 4 para la entidad C; además de 3 pruebas para el resultado. De todas ellas solamente una prueba es negativa al no encontrarse evidencia suficiente para ser comprobada (instrumento de tesoro de la entidad A del mecanismo causal). Se espera que en cada observación se pueda encontrar evidencia para afirmar o rechazar cada postulado (ver Tabla 3).

Tabla 3. Mecanismo causal del déficit de control social en el sector petrolero ecuatoriano

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)
Operacionalización	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 primer 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
Hipótesis	El gobierno asume como objetivos la nacionalización de recursos y la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza (H _T)	Las instituciones del sector petrolero son controladas por el Presidente. (H _A)	La incorporación de nuevos instrumentos de política incrementa la concentración del poder. (H _B)	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (H _C)	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (H _O)
Hipótesis Alternativa	El gobierno no asume como objetivos la nacionalización de recursos ni la incorporación de derechos colectivos indígenas ni derechos de la naturaleza (-H _T)	Las instituciones del sector petrolero no son controladas por el Presidente. (-H _A)	La incorporación de nuevos instrumentos de política no incrementa la concentración del poder. (-H _B)	El gobierno no toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI. (-H _C)	El débil control social no es producto de la concentración del poder político. (-H _O)
Observaciones Empíricas	Nivel normativo: la nacionalización de recursos se asume en la constitución. (P _T)	Nodalidad: la información del sector se concentra en pocas agencias. (P _A)	Nodalidad: la información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (P _B)	Nodalidad: los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de CPLI. (P _C)	Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado (P _O)

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)
	<p>Nivel estratégico: la nacionalización de recursos se asume en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P_{T2})</p>	<p>Autoridad: la Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (P_{A2})</p>	<p>Autoridad: el marco jurídico reformula los contratos petroleros en favor del Estado. (P_{B2})</p>	<p>Autoridad: la normativa limita la decisión de actores no estatales en los procesos de CPLI. (P_{C2})</p>	<p>El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (P_{O2})</p>
	<p>Nivel operacional: la nacionalización de recursos se asume en los programas del sector petrolero. (P_{T3})</p>	<p>Tesoro: las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del Presidente. (P_{A3})</p>	<p>Tesoro: la participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (P_{B3})</p>	<p>Tesoro: el Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión. (P_{C3})</p>	<p>Criminalización de la protesta social (P_{O3})</p>
Observaciones Empíricas	<p>Nivel normativo: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en la constitución. (P_{T4})</p>	<p>Organización: la nueva estructura institucional del sector favorece el control político. (P_{A4})</p>	<p>Organización: la empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (P_{B4})</p>	<p>Organización: la ejecución del proceso de CPLI está manejado por instituciones del sector petrolero. (P_{C4})</p>	
	<p>Nivel estratégico: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en el Plan Nacional del Buen Vivir. (P_{T5})</p>				
	<p>Nivel operacional: los derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza se asumen en los programas del sector petrolero. (P_{T6})</p>				

Nota. Adaptado de Fontaine, et al. (2017).

5. Resultados y discusión

Detonante: discurso innovador para un área de política

Las evidencias encontradas para las observaciones empíricas del primer objetivo del detonante demuestran que a nivel normativo la Constitución asume el nacionalismo al establecer que los recursos naturales no renovables del territorio son patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. Así como también que el Estado administra, regula, controla y gestiona los sectores estratégicos y los recursos provenientes de los mismos.

A nivel estratégico, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) especifica la potestad del gobierno nacional en la gestión de los recursos no renovables y señala la necesidad de asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica del país. A nivel operacional, el Plan Maestro de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2013), establece que debe incrementarse la contribución del sector hidrocarburífero al desarrollo nacional e incrementarse la seguridad y la soberanía energética.

Para el segundo objetivo, sobre la incorporación de derechos colectivos indígenas y derechos de la naturaleza, la Constitución establece un capítulo completo para los derechos de la naturaleza, de su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales. Además, se reconoce y garantiza derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre ellos el derecho a la consulta previa, libre e informada.

A nivel estratégico, el PNBV 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. También busca fomentar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios (Senplades, 2009). A nivel operacional, el Plan de Manejo Ambiental del Bloque ITT, considera que la actividad petrolera debe fomentar el desarrollo humano en los ámbitos económicos, social y cultural, además de respetar y proteger la naturaleza.

Como detonante, cada objetivo planteado incrementó su nivel de confianza de $p(h) = 0,50$ a un valor $p(h/e) = 0,89$. 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 mecanismo.

Entidad A: reforma normativa-institucional que fortalece al ejecutivo

Para determinar evidencia que demuestre que la información del sector petrolero se concentra en pocas agencias, se analizaron las páginas web institucionales y también se realizaron solicitudes de información pública a todas las instituciones del sector petrolero, determinando que la información clave se concentra en la Secretaría de Hidrocarburos (SH) y en la empresa pública Petroamazonas, aun cuando la información no es clara y las solicitudes de información no fueron contestadas o fueron denegadas. La SH posee información sobre producción, transporte, comercialización, exportaciones e industrialización del recurso petrolero, además de contratos desde el 2010 al 2016, pero solamente de bloques petroleros menores y todos ellos carecen de información financiera. Por otro lado, Petroamazonas contiene 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.

El instrumento de autoridad demuestra que efectivamente las leyes se aprueban sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. El mandato de Rafael Correa siempre estuvo sostenido por una mayoría legislativa de su partido (Alianza PAIS), favoreciendo sus decisiones en todo momento. La Ley de Hidrocarburos no fue la excepción y se aprobó sin debatirse profundamente en el pleno, generando críticas de 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, se estableció un plazo de 30 días para su debate y aprobación. El primer debate se desarrolló normalmente realizándose observaciones por parte de los legisladores. Sin embargo, pese a que el 25 de julio de 2010 debía llevarse a cabo el segundo debate, este no se concretó debido a que el Presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, no convocó al pleno aduciendo que el informe ya había sido entregado. Se convocó para que el siguiente día se realice la sesión, sin embargo, no se concretó por falta de quórum.

Denuncias como la del entonces asambleísta Gilmar Gutiérrez, daban muestra de que la bancada de PAIS dejó sin *quorum* 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.

El instrumento de tesoro busca probar que las empresas petroleras privadas aceptan las nuevas condiciones contractuales bajo presión del

presidente y su gobierno. La evidencia obtenida no es suficiente para confirmar lo dicho, sin embargo, algunas intervenciones de autoridades de alto rango del gobierno ecuatoriano permiten ver la existencia de una fuerte presión pública, valiéndose de los recursos comunicacionales del Estado para crear una campaña de amenazas hacia las petroleras para que modifiquen sus contratos vigentes.

Finalmente, el instrumento de organización establece que la reestructuración institucional del sector petrolero favorece el control político del ejecutivo. Para ello se analizó la estructura institucional del ejecutivo a partir de las reformas implementadas por Rafael Correa. La Presidencia de la República es la cabeza del ejecutivo 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 para la planificación nacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

Se crearon Ministerios Coordinadores como el de Sectores Estratégicos, desde donde se ordenó la división del anterior Ministerio de Energía, Minas y Petróleos, y se creó por separado el hoy Ministerio de Hidrocarburos para hacerse cargo exclusivamente del sector petrolero. Por último, la reforma a la Ley de Hidrocarburos terminó de instaurar la institucionalidad del sector con la creación de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero para regular y fiscalizar el sector, y con la Secretaría de Hidrocarburos para administrar las reservas petroleras y suscribir contratos. Por otro lado, la parte operativa pasó a Petroamazonas para explorar y explotar los campos. Esta 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, otorgándole independencia financiera, administrativa y operacional.

En esta entidad la confianza incrementa de $p(h) = 0,50$ a $p(h/e) = 0,73$ luego de realizar las cuatro pruebas aro. Hay que recalcar que la confianza pudo ser mayor de no ser por la prueba negativa que provocó una disminución en 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 la entidad (reforma normativa-institucional fortalece al ejecutivo) es parte del mecanismo causal propuesto.

Entidad B: reconfiguración de la política

Para el instrumento de nodalidad se busca evidencia de que la información del sector está restringida para actores que no son parte de la actividad petrolera. Para ello se aborda el reglamento que regula la información de la industria petrolera para la entrega y reproducción de la información técnica, económica y ambiental relacionada con cualquier fase de la industria. Sin embargo, el reglamento también bloquea las solicitudes al indicar que la información solicitada se entregará solamente a personas naturales o jurídicas interesadas en invertir o presentar proyectos para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas, limitando a todo actor ajeno a la actividad petrolera del país.

El instrumento de autoridad afirma que el marco jurídico nacional reforma los contratos petroleros para favorecer al Estado pues, 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, donde las empresas tienen únicamente derecho al pago de una tarifa única por barril de petróleo neto producido y entregado al Estado.

El instrumento de tesoro confirma que la participación del Estado en la renta petrolera se incrementó. Inicialmente se elevó la participación del Estado en las ganancias del 50% al 99%. Según el Banco Central del Ecuador, entre el 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 de dólares. Por otro lado, en el año 2014, cuando los precios del petróleo se mantuvieron altos, llegaron a un valor de 14.107 millones de dólares.

Por último, el instrumento de organización corrobora que la empresa estatal (Petroamazonas) fortalece su nivel administrativo y de gestión. Luego de su creación, se fusionó con Petroecuador, 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 competir con el sector privado y ser un actor clave del mercado petrolero. Otra evidencia es que la producción de las empresas públicas aumentó del año 2011 al 2015, de 124.731.999 barriles a 147.715.160 barriles por parte de tres empresas públicas (Petroecuador, Petroamazonas, y la mixta Rio Napo). Por el contrario, la producción de las empresas privadas disminuyó en el mismo periodo, 20 empresas privadas pasaron de producir 50.136.650 barriles a 48.644.352 barriles.

El nivel de confianza se elevó notablemente en esta entidad, pasando de $p(h) = 0,50$ a un nivel de confianza posterior de $p(h/e) = 0,94$ luego de ejecutar las cuatro pruebas. El nivel de confianza aumentó un 44%, permitiendo 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 es parte del mecanismo de esta investigación.

Entidad C: discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones

Para el instrumento de nodalidad se busca evidencia de que los criterios de la comunidad pueden excluirse de los informes del proceso de consulta previa. La fuente de 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, el cual establece que se puede aceptar criterios y permitir a los sujetos de consulta emitir comentarios, opiniones, recomendaciones y requerimientos respecto a los planes y programas. La SH coordina las respuestas y de ser el caso, decide su inclusión en los planes y programas siempre y cuando los criterios sean técnicos, viables económicamente y legalmente precedentes para ser considerados. Esto supone un obstáculo para la participación pues los criterios de la comunidad son espontáneos y surgen durante las asambleas ciudadanas, por lo que sustentar técnicamente, por ejemplo, una afectación ambiental, resulta complejo y casi imposible para la comunidad. Finalmente, el mismo reglamento faculta archivar todo criterio que sea carente de los criterios señalados.

El instrumento de autoridad evidencia que la normativa limita la decisión de los actores no estatales en los procesos de consulta previa. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece el reconocimiento y la garantía a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada como obligatoria y oportuna. Añade que si del proceso 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. En este caso la SH será quien adopte la decisión final, convirtiéndose en juez y parte del proceso.

El instrumento de tesoro plantea que el Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de inversión en el territorio. La Ley de Hidrocarburos afirma esto 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 (Ley 45, 1978), que 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 proyectos de inversión en territorio.

Finalmente, el instrumento de organización busca evidencia de que la ejecución del proceso de consulta previa, libre e informada es manejada por instituciones del sector petrolero. El reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos declara a la SH como responsable del proceso, y entre sus obligaciones establece convocar al proceso, manejar la documentación y la información referente a la actividad, socializar los beneficios para las comunidades, administrar los bloques petroleros y 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.

El nivel de confianza inicial de $p(h) = 0,50$ de la entidad C alcanzó un nivel notable de confianza de $p(h/e) = 0,94$. Este incremento expresa la relevancia de la hipótesis de que el gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de consulta previa, debilitando también la hipótesis alterna. Además, se confirma la presencia de esta entidad como parte del mecanismo.

Resultado: déficit de control social

La primera observación empírica busca comprobar que las iniciativas ciudadanas de control en el territorio son bloqueadas por las instituciones del Estado. Como evidencia se tiene la solicitud que el Colectivo Yasunidos realizó en marzo de 2015 al Ministerio de Ambiente del Ecuador, para poder ingresar a los bloques 31 y 43 y verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental además de posibles daños en el territorio. Sin embargo, la institución bloqueó la iniciativa alegando que conceder dicho permiso significaba transgredir el marco normativo ambiental vigente y el Plan de Manejo Ambiental de los bloques petroleros. Este no fue el único proceso negado a las organizaciones de la sociedad civil, lo que demuestra un bloqueo constante hacia los procesos de control social.

La segunda observación busca probar que el aparato estatal acosa constantemente y desacredita a los medios de comunicación que exponen públicamente temas petroleros como el Yasuní. Cuando el Presidente Correa puso fin a la Iniciativa Yasuní ITT, se dieron fuertes protestas so-

ciales que tenían como fin evitar la extracción petrolera. Algunas protestas sobrepasaron lo pacífico y se denunció por parte de medios de comunicación como Diario el Universo, El Comercio y Diario La Hora, que la Policía Nacional había agredido desmesuradamente a los manifestantes.

A partir de las publicaciones, el Presidente Rafael Correa y el entonces Ministro del Interior, José Serrano, atacaron y amenazaron públicamente a estos medios utilizando los recursos del Estado. El Presidente desacreditó a estos medios tachándolos de “ridículos”, carentes de credibilidad y de tratar de politizar el tema Yasuní. De igual manera Serrano amenazó a los medios diciendo que les otorgaba 24 horas para probar, demostrar o ratificar lo publicado. Finalmente, algunos medios bajaron la intensidad de sus publicaciones y mermaron sus notas periodísticas sobre el caso. El control político fue tal, que era notable la polarización 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.

La última observación empírica busca evidencia de que existió criminalización de la protesta social. Como evidencia están algunos casos de organizaciones de la sociedad civil que fueron afectados por las decisiones del Estado. Quizás el de mayor connotación fue la disolución de la Fundación Pachamama en 2013 durante la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente en la ciudad de Quito, donde se desarrollaron fuertes protestas que derivaron en agresiones a miembros de comitivas internacionales. Ante los acontecimientos el presidente Correa denunció públicamente el hecho y solicitó revisar la situación legal de la organización que, una semana después, fue disuelta por el Ministerio del Ambiente alegando desvío 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 reprimir el derecho a disentir de las decisiones gubernamentales.

El nivel de confianza alcanzó un valor de $p(h/e) = 0,89$ luego de realizarse tres pruebas aro. Con este valor se acepta la hipótesis de que el débil control social es producto de la concentración del poder político (ver Tabla 4). Se acepta, además, 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.

Tabla 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)
		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 de 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
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 se asumen en la constitución. (PT4)	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

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)-p(r(h)	LR(P)-p(e/h)/p(r(e/-h)	
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) Actualidad: la Ley se aprueba sin debate legislativo debido a una mayoría oficialista. (PA2)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
			Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
Reconfiguración de la política. (B)	La incorporación de nuevos elementos de política incrementa la concentración del poder. (HB)	Tesoro: las empresas aceptan nuevas condiciones contractuales bajo presión del presidente. (PA3) Organización: la reestructuración institucional del sector favorece el control político. (PA4)	Hoop	-	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
			Hoop	+	0,57	0,43	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,73	0,31	0,16	2,00
Reconfiguración de la política. (B)	La incorporación de nuevos elementos de política incrementa la concentración del poder. (HB)	Nodalidad: la información del sector se restringe a actores ajenos a la actividad. (PB1) Actualidad: el marco jurídico reforma los contratos petroleros a favor del Estado. (PB2)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
			Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
Reconfiguración de la política. (B)	La incorporación de nuevos elementos de política incrementa la concentración del poder. (HB)	Tesoro: la participación del Estado en la renta petrolera incrementa. (PB3) Organización: la empresa estatal fortalece su nivel administrativo y de gestión. (PB4)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00
			Hoop	+	0,89	0,11	0,8	0,2	0,4	0,6	0,6	0,94	0,73	0,05	2,00

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)
		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
Discrepancia entre actores estatales y no estatales sobre la toma de decisiones.	El gobierno toma decisiones unilateralmente en los procesos de CPLI (HC)	Actualidad: la normativa limita la decisión de actores no estatales en el CPLI. (PC2) Tesoro: el Estado concentra la gestión de los recursos destinados a proyectos de innovación. (PC3)	Hoop	+	0,67	0,33	0,8	0,2	0,4	0,6	0,80	0,40	0,13	2,00
(C)		Organización: la ejecución del proceso de CPLI está manejado por instituciones 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
		Las iniciativas ciudadanas de control territorial son bloqueadas por las instituciones del Estado. (Pol)	Hoop	+	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17	2,00
Déficit de control social. (T)	El débil control social es producto de la concentración del poder político. (HO)	El aparato estatal acosa y desacredita a medios de comunicación que exponen públicamente el caso. (Po2)	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. (Po3)	Hoop	+	0,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,6	0,89	0,57	0,09	2,00

Nota. Adaptado de Fontaine, et al. (2017).

6. Conclusiones: la política petrolera y su afectación al control social

Frente a la pregunta: ¿por qué persisten los déficits de control social en la política petrolera ecuatoriana? Se ratifica que el déficit de control social persiste debido a la manera en que se diseñó la política petrolera ecuatoriana y también al exceso de control político que fue una constante durante el mandato de Rafael Correa.

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. 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 en el nivel operativo de la política, sin lograr consolidar ni institucionalizar la misma en los niveles estratégico ni normativo. Esto generó que la política fuera modificada para favorecer netamente a los intereses del Estado, dejando de lado el respeto por los derechos colectivos y de la naturaleza.

El excesivo control político por parte del Estado jamás ha favorecido a la democracia ni al control de la sociedad sobre el Estado. Por el contrario, ha deteriorado los mecanismos de participación ciudadana y en el Ecuador no ha sido la excepción, 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 parcializó muchas decisiones que terminaron por desgastar e invalidar los mecanismos de control social en el país.

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 también que nuevos actores públicos, privados y de la sociedad civil, sean los 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.

La consulta previa no garantiza que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados, pues no acoge integralmente el consentimiento de la comunidad sobre explotar o no los territorios, sino que 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 ya que actúa más como un requisito previo a la explotación del recurso, que como un proceso participativo y efectivo que busca garantizar derechos fundamentales.

En el Ecuador la consulta no ha sido regulada de manera adecuada ni se han considerado los parámetros mínimos que establecen los instrumentos internacionales porque la legislación no tiene elementos claros que determinen el procedimiento que debe seguirse para cada caso. Para realizar un proceso de consulta que sea 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.

Finalmente, el punto más alto del trabajo metodológico fue la aplicación del razonamiento bayesiano, que permitió concluir sobre la existencia de una relación de causalidad en el caso. Los datos obtenidos permiten afirmar con alto grado de confianza que todas las partes del mecanismo causal, incluidos el detonante y el resultado, están presentes en el caso de estudio. El detonante o causa, que es 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 que se acepta de igual manera con un 89% de confianza.

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



Reconocimientos

Este trabajo fue posible gracias a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede Ecuador, por la formación dentro del campo académico e investigativo. También agradezco al Grupo de Políticas Públicas Comparadas de Flacso, en especial a los profesores Iván Narváez y Guillaume Fontaine por confiar y explotar en mí el deseo de investigar cuestiones que aporten a la sociedad, y por su valiosa participación dentro de este trabajo.



Danny Ramírez Palacios

Graduado de la Maestría en Políticas Públicas FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Ecuador. Economista de la Universidad Nacional de Loja (Ecuador). Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de FLACSO, Ecuador.



Iván Narváez

Doctor en Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de FLACSO Sede Ecuador. Miembro de la Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe.



Guillaume Fontaine

Doctor en Sociología de la Universidad París 3-Sorbonne Nouvelle (Francia) y Habilitado a Dirigir Investigaciones en Ciencia Política (HDR) por Sciences-Po (París, Francia). Profesor Investigador Titular de FLACSO (Sede Ecuador). Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de FLACSO Sede Ecuador. Miembro del Research Committee on Comparative Public Policy (RC30) de la International Political Science Association (IPSA). Miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Miembro del Comité Ejecutivo de la International Association of Public Policy (IAPP).

Referencias

- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Bennett, A. (2006). Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes. *Political Analysis*, 14(3), 339-344. doi:10.1093/pan/mpj011
- Bennett, A. (2015). Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian analysis. In A. Bennett y J. Checkel (Eds.), *Process tracing:*

- From metaphor to analytic tool* (pp. 276-298). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady, H., Collier, D. y Seawright, J. (2010). Refocusing the discussion of methodology. In H. Brady y D. Collier (Eds.), *Rethinking inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 15-32). Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Bunker, S. (1986). *Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern state*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830. Retrieved from <http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>
- Consejo Supremo del Gobierno del Ecuador. (15 de noviembre de 1978). Ley de Hidrocarburos. [Ley 45 de 1978]. DO: 711.
- Fairfield, T. y Charman, A. (2015). *Formal Bayesian Process Tracing: Guidelines, Opportunities, and Caveats*. London: The London School of Economics and Political Science.
- Fontaine, G. (2006). ¿Radicales? Conflictos ambientales y ecologismo en la Amazonía ecuatoriana. En J. Da Cruz. (Comp.), *Democracias en desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina* (pp. 49-76). Montevideo: Coscoroba.
- Fontaine, G. y Narváez, I. (Coords.). (2007). *Yasuní en el siglo XXI: el estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito: Flacso Ecuador; IFEA; Abya Yala; PETROBRAS; CEDA; WCS.
- Fontaine G., Narváez, I. y Paz, B. (2017). Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society*, 4(4), 18-45.
- Fontaine, G. y Puyana, A. (2008). La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En G. Fontaine y A. Puyana (Coords.), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 11-32). Quito: FLACSO.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Process - Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Gudynas, E. (2016). Modos de producción y modos de apropiación, una distinción a propósito de los extractivismos. *Actual Marx/ Intervenciones*, (20), 95-121. Recuperado de <http://accionreaccion.com/wp-content/uploads/2016/11/GudynasModosProduccionApropiacion2016.pdf>
- Hernández, A. y Arciniegas, E. (2011). Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. En A. Hernández, y E. Arciniegas. (Comps.), *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México*

- DF, Caracas y Bogotá* (pp. 21-48). 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.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolence and Intelctual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M. 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.
- Howlett, M. y Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements. *Policy and Society*, (42), 73-89.
- Jackson, P. (2016). *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. London: Routledge.
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597.
- Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; Wood Mackenzie. (2013). *Plan Maestro de Hidrocarburos*. Recuperado de <http://instrumentosplanificacion.senplades.gob.ec/documents/20182/21649/Plan+Maestro+de+Hidrocarburos%2C+2013.pdf/3b7e7bed-9e86-43d1-9afo-883f25432b88>
- NRGI, Natural Resource Governance Institute. (2017). *The 2017 Resource Governance Index*. Retrieved from <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/2017-resource-governance-index>
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner. (Eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 29-51). Boulder: Lynne Rienner.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- Peters, G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Elgar.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillam Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond and M. Plattner. (Eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder: Lynne Rienner.

- Senplades, Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Sierra, E. (2012). *Cuarenta años de petróleo y la desdolarización*. Quito: EDARSI.
- Torres, V. 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.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press.