

“El control social en las políticas de hidrocarburos: un análisis comparado de la participación indígena en Perú y Ecuador¹”

Social control in hydrocarbon policies: a comparative analysis of indigenous participation in Peru and Ecuador

Alejandro Mejía Tarazona*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Danny Ramírez Palacios**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Fecha de recepción: 27 de noviembre

Fecha de aceptación: 04 de noviembre

ISSN: 2219-4142

Mejía, Alejandro y Danny Ramírez. « El control social en las políticas de hidrocarburos: un análisis comparado de la participación indígena en Perú y Ecuador ». *Polítai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, segundo semestre, N° 15: pp. 93-110.

* Es becario de la Maestría en Políticas Públicas (FLACSO – Ecuador) y Politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se desempeña como profesor en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y es miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (FLACSO – Ecuador).

** Danny Ramírez Palacios es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (FLACSO – Ecuador) y Economista por la Universidad Nacional de Loja (Ecuador). Es miembro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (FLACSO – Ecuador). Contacto: dramirezpalacios791@gmail.com

1 Este método de trabajo fue desarrollado por Guillaume Fontaine e Iván Narváez, profesores investigadores del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO – Ecuador, y compartido dentro del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la misma institución.

Resumen

En los últimos años, la incidencia de los actores no estatales y el control social se ha configurado como un problema de política pública. El presente artículo se enmarca dentro del análisis de las políticas públicas y para ello se utiliza el marco explicativo del diseño de la política mediante el análisis de los instrumentos de la tipología NATO. El trabajo se estructura sobre la base de un análisis de congruencia, el cual permite generar una coherencia lógica de una narrativa histórica de los países analizados. El caso de estudio es la consulta previa, libre e informada en las políticas hidrocarburíferas de Perú y Ecuador. El argumento principal es que los objetivos asumidos por el Gobierno para el sector hidrocarburífero devienen en la implementación de políticas, las cuales afectan positiva o negativamente el control social en el sector. Dentro de un análisis comparativo, se estudia cómo estos objetivos llegan a consolidarse y a generar un cambio normativo e institucional dentro del sector analizado, lo que determina que la participación indígena se vea afectada de manera que se genera un déficit de control social en el caso ecuatoriano; y el fortalecimiento del mismo para el caso peruano.

Palabras clave: *control social, pueblos indígenas, extractivismo, políticas públicas, diseño de políticas, tipología NATO.*

Abstract

In recent years, the incidence of non-state actors and social control have been configured as a public policy problem. The present article is framed inside of the public policy analysis and for it is used the frame explanatory of the design of the policy through the analysis of the instruments of NATO typology. The work is structured based on an analysis of congruence that allows to generate a logical coherence of a historical narrative of the countries analyzed. The case study is the free and informed consultation in the hydrocarbons policies of Peru and Ecuador. The main argument is that the objectives assumed by the government for the hydrocarbons sector become in the implementation of policies that affecting positively or negatively the social control in the sector. Within a comparative analysis, it is studied how these objectives come to consolidate and to generate a normative and institutional change within the analyzed sector, causing the indigenous participation to be affected in a way that generates a deficit of social control in the Ecuadorian case; and strengthening it for the Peruvian case.

Key words: *social control, indigenous peoples, extractivism, public policies, policy design, NATO typology.*

Introducción: El control social en el sector hidrocarburífero

El *accountability* es un concepto abstracto, en el cual resulta complejo definir el fortalecimiento o déficit del control social para un área de política debido al aprendizaje institucional de cada país, cada uno con una trayectoria propia, lo cual genera resultados distintos al momento de implementar mecanismos de control social. Precisamente, definir el resultado generado en las políticas hidrocarburíferas gira en torno a una serie de países que implementaron mecanismos de control social en sectores estratégicos. Por un lado, un grupo con democracias estables y políticas de libre mercado y un rol limitado del Estado en la economía (Perú, Chile, Brasil); y por el otro, las consideradas como democracias delegativas (O'Donnell, 1994), de alta concentración del poder en el Ejecutivo e implementación de políticas nacionalistas (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

Partir de la premisa de que el control social en el sector extractivo puede medirse desde el tipo de régimen de cada país resulta un ejercicio insuficiente. Para dar mayor soporte a esto, se complementan datos empíricos y criterios institucionales desarrollados en torno a la consulta previa, libre e informada, insumos necesarios para medir el estado actual del control social en Ecuador y Perú. El estudio se desarrolla a partir de una población de casos de países andino-amazónicos (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia), lo cual permite categorizar a Perú y Ecuador como casos de fortalecimiento o déficit del control social en el sector extractivo.

Según el Resource Governance Index 2017 (RGI), Ecuador se ubica en el puesto 32 y es catalogado como un país con serias deficiencias en la gobernanza de los recursos naturales (calificación "débil"). Mientras, Perú se ubica en el puesto 16, como parte de los países con una calificación "satisfactoria", los cuales tienen buenas prácticas de gobernanza energética, donde el sector extractivo ha tenido un mínimo de intervención estatal, y ha sido regulado por políticas de libre mercado.

De acuerdo al Statistical Review of World Energy (2017), Ecuador es considerado como un productor importante de recursos no renovables (petróleo), mientras que Perú figura como un productor de menor relevancia en la región (aunque con reservas probadas de gas natural). No obstante, desde 2012, el Perú, a diferencia de Ecuador, es el único país en haber obtenido la categoría de "país cumplidor" en el Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), lo cual reafirma el compromiso del país con los altos estándares internacionales y la transparencia en los ingresos obtenidos de la extracción de recursos no renovables.

El derecho a la consulta previa, libre e informada si bien es considerado un mecanismo de participación indígena, también se configura como un mecanismo de control social desde la población en defensa de sus territorios y de sus derechos fundamentales. Perú fue el primer país en asumir los compromisos del Convenio 169 y el derecho a la consulta previa en su normativa interna, a través del diseño de instrumentos como la Ley de Consulta Previa y su Reglamento (Aranda, 2012; Zambrano, 2015; Blanco, 2016). Mientras, en Ecuador, este derecho está regulado por un marco normativo de menor jerarquía institucional y asociado a otras leyes como la de Participación Ciudadana y el Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada (Vargas, 2013; López, 2016).

El presente artículo parte de la siguiente interrogante: ¿por qué los Gobiernos están interesados en promover el control social en el sector hidrocarburífero? De esta manera, se busca explicar la relación existente entre el tipo de régimen político y los objetivos que este determina,

2 Por calificación débil, el RGI sostiene que el país tiene una mezcla de áreas fuertes y problemáticas en gobernanza. Los resultados indican que si bien la extracción de recursos naturales 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.

3 Por calificación satisfactoria, el RGI sostiene que el país tiene políticas y prácticas de gobernanza fuertes, pero algunas áreas requieren mejoras. Es posible que den lugar a que la riqueza en recursos extractivos beneficie a los ciudadanos, pero puede haber costos para la sociedad.

y el déficit o fortalecimiento del control social. El caso de estudio es la consulta previa, libre e informada en las políticas hidrocarburíferas de Perú y Ecuador.

El presente artículo se esboza en el siguiente orden: primero, se plantea un debate sobre el control social como problema de política, se aborda el marco analítico del diseño de políticas, así como la metodología basada en la selección y combinación de instrumentos de política (tipología NATO). Seguidamente, se explica, en perspectiva comparada, la utilización de esta metodología en un análisis de congruencia, la cual explica la coherencia lógica, a partir de una narrativa histórica, de la relación entre las variables a analizar. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre los principales hallazgos con respecto al ejercicio comparado.

Marco analítico y metodológico

El control social como problema de política

Durante las últimas décadas, el debate sobre la democracia en América Latina ha sido trascendental en distintas etapas. En los 80's, el contexto de las transiciones democráticas marcó el quehacer académico; en los 90's, el debate se posicionó en torno a los mecanismos de rendición de cuentas y, finalmente, en el 2000, la eficacia gubernamental y la calidad de la democracia, fueron materia de estudio. Algunos autores posicionan la discusión sobre el control social como un tema próximo a los estudios sobre la calidad y desempeño de la democracia, lo cual afirma la hipótesis de que los países logran consolidar buenas democracias debidas, fundamentalmente, a la existencia de mecanismos de control social eficientes.

Con el contexto de la tercera ola de la democratización en los 90's, el advenimiento de los regímenes democráticos significó un proceso de cambio donde surgieron nuevas formas de participación y de control político, las cuales se posicionaron como recursos para hacer efectiva la vinculación entre representantes y representados. Estos nuevos mecanismos intentaron establecer garantías para la representación y fueron respuestas efectivas frente a viejas prácticas heredadas como el clientelismo y la corrupción.

Guillermo O'Donnell fue de los primeros en abordar la problemática del déficit democrático en las poliarquías latinoamericanas (Dahl, 1991), en la cual sustenta que el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas (O'Donnell, 1994; 1997); sin embargo, estos procesos electorales tienen limitaciones debido a la precariedad en la institucionalización de mecanismos para permitir que tanto instituciones estatales como ciudadanía puedan exigir una rendición de cuentas efectiva (Ríos, Cortes, Suarez y Fuentes, 2014). Así, la rendición de cuentas también es concebida como esa necesidad de controlar el poder público, estableciendo mecanismos para afianzar la interacción entre autoridad y ciudadanos en el entorno público.

En el camino de replantear el debate sobre la rendición de cuentas, O'Donnell (1997) precisa el control horizontal como una forma de control interinstitucional entre las agencias del Estado, que gira en torno a las denominadas democracias delegativas, regímenes donde existe una alta concentración en el Poder Ejecutivo y deslegitimación de la división de poderes. Frente a estas formas de concebir la rendición de cuentas, surgen otras alternativas de cómo abordar la problemática del control desde los ciudadanos sobre sus autoridades. En ese sentido, el control social plantea el control vertical a través de elecciones complementándose con una sociedad civil activa y el rol de los medios de comunicación autónomos (Peruzzoti y Smulovitz, 2002, p. 2012).

De esta manera, el control social busca controlar la política y las acciones que surjan en el área de la acción pública, donde la incorporación de actores contribuya a fiscalizar el ejercicio de la función pública. Por ello, representa una nueva forma de acción y cultura política, con una sociedad civil que incide en lo público y exige una rendición de cuentas, y que interviene en la toma

de decisiones y la vigilancia de las decisiones de gobierno. El surgimiento de nuevas modalidades de representación de derechos colectivos establece desafíos mediante la construcción de una representación alternativa a los partidos políticos tradicionales (Hernández y Arcienagas, 2011).

Con respecto a la incidencia de la participación en el cumplimiento efectivo del control social, en las discusiones sobre “innovación democrática” de Gurza e Insunza (2010), el ejercicio del control social sobre el poder público es entendido como resultado de una serie de actores organizados, los cuales ejercen mecanismos de representación más allá de lo que se concibe como participación. Sin embargo, surgen otras aproximaciones, donde la participación de actores no estatales en la implementación de políticas resulta trascendental para la toma de decisiones, así como para el cumplimiento efectivo del control social en un área de política pública (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016).

En ese sentido, la aproximación a la problemática del control social, desde la comprensión del ejercicio y control del poder a través del diseño institucional, supone una revalorización del rol de la ciudadanía y la incidencia que tiene en las políticas públicas (Ocejo, Isunza y Chávez, 2014). Del mismo modo, una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones también es entendida como un mayor ejercicio del control democrático. Así, el fortalecimiento de los mecanismos de control social implica un avance progresivo de la participación en el diseño de políticas públicas, a través de nuevas interacciones entre autoridades y ciudadanía. Esto es posible con la incorporación de demandas de actores fuera y dentro del diseño institucional, en torno a un problema de política pública.

Enfoque neoinstitucionalista

March y Olsen (1984), plantearon el institucionalismo con la finalidad de explicar las políticas y analizar el 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. Este enfoque se reformuló y dio paso al neoinstitucionalismo, en el cual, además de considerar a las instituciones esenciales, también se dio importancia a las preferencias, valores, creencias, reglas, procedimientos, además de otros componentes que establecen los sistemas políticos.

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, lo cual afecta directamente su situación, ya que se busca satisfacción más que la maximización de sus beneficios personales (March y Olsen en Fontaine, 2015, p. 109). Esta perspectiva da paso a que la acción pública genere soluciones de tipo estructural mediante la creación o rediseño de instituciones y normativa; se espera que estas nuevas instituciones generen los comportamientos adecuados en los actores para la consecución de los objetivos de política planteados (Roth, 2014, p. 100). De esta manera, las instituciones se transforman para adecuarse al contexto social.

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) sostienen que las instituciones formales presentan ciertos patrones de transformación, los cuales 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, p. 104-177).

Lowndes y Roberts (2013) sostienen que las instituciones son centrales en el análisis de políticas y el nuevo institucionalismo se está reformando en la actualidad. Así, es posible ver una transformación de estas instituciones, como el resultado de la acción política y también de las luchas políticas, lo cual genera que el concepto de institución hoy en día haga referencia también a las formas de organización social. Las instituciones, por tanto, ofrecen oportunidades a los actores dentro de un contexto organizacional, así como también regulan el comportamiento social, donde el cambio dentro de este entorno también requiere de cambios institucionales. Si bien los contextos pueden ser fuertemente institucionalizados, las instituciones formales presentan patrones de transformación, lo que contribuye a entender cómo se diseñan las organizaciones (DiMaggio y Powell, 1999).

El diseño de la política y los instrumentos como marco explicativo

El diseño de políticas es una propuesta para el análisis de políticas públicas que viene desarrollándose en los últimos años desde el “Laboratorio de diseño de políticas” de la Universidad Nacional de Singapore. En América Latina, ha tomado fuerza últimamente a partir de los estudios de Fontaine y Narváez (2015), los cuales abordan, conjuntamente, el diseño de la política mediante el análisis de los instrumentos como medio para desagregar las políticas en tantas variables dependientes y analizar las relaciones entre estas partes en tres etapas: caracterizando el espacio de políticas públicas, analizando la coherencia entre objetivos y medios, y evaluando la consistencia de un estilo de implementación a partir de la consistencia de sus instrumentos (Fontaine, 2015, p. 166-167).

Este marco analítico permite entender su configuración mediante la incorporación de actores, ideas e intereses involucrados en la formulación e implementación del proceso de las políticas (Howlett, 2011). La utilización de este permite conectar las causas de un problema, los instrumentos utilizados para remediar dicho problema y el resultado deseable u óptimo (Peters, 2015, p. 2). De igual manera, se da importancia a las intervenciones políticas de manera más holística de lo que es común en el análisis de las políticas públicas, pues enfatiza en la aplicación y combinación de políticas e instrumentos que pueden implicarse en varios ámbitos de política.

Dentro del diseño de la política se utiliza la tipología NATO de instrumentos propuesta por Christopher Hood (1986), la cual resalta la importancia de que las políticas no actúan solas y que muchas políticas e instrumentos pueden estar actuando sobre los mismos objetivos. 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, y 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).

La tipología “NATO”, es una herramienta metodológica 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). 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, de manera que hacen de la selección de los mismos una preocupación clave dentro del marco explicativo.

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 objetivo de llevar a cabo un fin o destino (Howlett, 2011, p.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.

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). En el nivel máximo, se desarrollan los objetivos políticos abstractos y los procesos generales de la aplicación que tienen lugar dentro de un contexto de gobernanza más amplio, donde se definen el conjunto de instituciones, actores y prácticas, lo que constituye el “entorno” en el que tiene lugar la formulación de la política.

En el grado intermedio o nivel estratégico, 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). Finalmente, el grado mínimo o nivel operativo corresponde a ajustes técnicos o de calibración entre los fines y los medios. Estas calibraciones de los instrumentos están restringidas, generalmente, por las preferencias de la implementación.

Este artículo también aborda el método de congruencia planteado por George y Bennett (2005), el cual 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. Este análisis se utiliza como una forma de estructurar una narrativa histórica del proceso, pues 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.

Resultados y discusión

Contexto histórico

El fracaso de las políticas de industrialización y la crisis económica de finales de los setenta, llevó a algunos países de América Latina a implementar cambios en sus políticas macroeconómicas a partir de los lineamientos establecidos por el “Consenso de Washington”. Frente al agotamiento de una modalidad de desarrollo, las reformas neoliberales significaron una apertura a la inversión privada, competitividad internacional y liberalización económica en sectores estratégicos. De esta manera, tanto en Ecuador y Perú, se implementaron políticas que buscaban modernizar el sector hidrocarburífero, una mayor participación de empresas transnacionales en la gobernanza energética, y también el cumplimiento efectivo de estándares ambientales (Campodónico, 1999).

En Ecuador, la política hidrocarburífera se remonta a inicios de los sesenta, con el descubrimiento de yacimientos petroleros en la Amazonía y el ingreso de compañías extranjeras para las actividades de exploración y explotación (Narváez, 1994). Con la construcción del Oleoducto desde la Amazonía hasta Esmeraldas, Ecuador se posicionó como un productor estratégico de petróleo en América Latina (Petroecuador, 2010), con una mayor participación del Estado, orientado hacia la modernización del mismo y una redistribución eficiente los ingresos fiscales.

Sin embargo, la inestabilidad política y económica de los noventa llevó al sector petrolero a sufrir drásticos cambios con respecto a las concesiones y a la privatización de campos petroleros (Bustamante, 2007, p. 107). En 2007, luego de una sostenida crisis política, se configura un régimen de corte nacionalista con la llegada de Rafael Correa al poder, acompañado de ideas radicales de una nueva izquierda regional que adoptó el socialismo del siglo XXI como modelo. Dicho modelo establece un rol predominante del Estado sobre los ingresos derivados de la explotación petrolera y el ejercicio un mayor control sobre las políticas hidrocarburíferas, que concentra la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo.

En Perú la extracción de petróleo se inició en la década de los treinta: se desarrolló bajo intervención directa del Estado y enfrentó, hasta fines de los sesenta, a una creciente demanda interna y conflictos con compañías extranjeras. Bajo el régimen militar de la siguiente década, el sector hidrocarburífero pasó a ser estratégico para el Estado, donde el monopolio sobre las actividades de exploración y explotación en la Amazonía estaba a cargo de la empresa estatal Petroperú, lo cual posicionó al país como un exportador de crudo (Torres, 2008).

La crisis de los ochenta y los problemas contraídos por la nacionalización llevó al Estado a realizar ajustes al marco legal existente para promover la inversión extranjera, la cual resultó insuficiente y terminó acrecentando la crisis del sector. A inicios de los noventa, el Gobierno asumió los pasivos de la nacionalización, así como un marco institucional deficiente que no hacía viable la recuperación de la competitividad en el sector frente a las nuevas demandas del mercado. Por tanto, se estableció un régimen neoliberal, bajo el gobierno de Fujimori, con una mínima participación estatal, un control horizontal sobre la toma de decisiones, y mayor incidencia de empresas transnacionales a través de asociaciones contractuales entre el Estado y las empresas extranjeras.

La adopción de nuevos objetivos de política

Los objetivos de la política petrolera en ambos países lograron insertarse luego de adaptarse a las condiciones del contexto de la época y con diversas jugadas políticas que al final lograron su cometido. De esta manera, en Ecuador, la llegada de Rafael Correa al poder, apoyado por una nueva corriente política en la región, buscó destinar una mayor cantidad de recursos a la reinversión social y al no pago de la deuda externa, lo cual permitió, a su vez, que el país tome una posición soberana sobre sus recursos (Le Calvez en Fontaine, 2008, p. 64). Su discurso político se orientó 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. Así, logró posicionarse en la agenda pública gracias a la mayoría alcanzada por su movimiento en la Asamblea Nacional y a la propuesta de una nueva Constitución, y amplió el alcance de su poder político de toma de decisiones (Orozco, 2012).

Para el sector petrolero, el objetivo fue netamente nacionalista: el Estado se reservaba el derecho de explotar y obtener el control mayoritario o la totalidad de los ingresos derivados de la actividad petrolera. Estos objetivos fueron absorbidos en los tres niveles de la política: normativo (Constitución), estratégico (Plan Nacional del Buen Vivir) y operativo (planes y programas del sector petrolero). De esta manera, la Constitución asume la nacionalización de los recursos en el Art. 1 y establece que la pertenencia de los recursos naturales no renovables del territorio son patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado; asimismo, el Art. 313 otorga al Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, del cual es parte el sector petrolero.

En el Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB), documento rector de todas las políticas, planes, programas y proyectos del Estado ecuatoriano, se especifica la potestad del Gobierno nacional

en la gestión de los recursos no renovables y señala la necesidad de impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos para asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica del país. Por último, en el Plan Maestro de Hidrocarburos (2013) del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, se evidencia, en las políticas sectoriales, que debe aumentarse la contribución del sector hidrocarburífero al desarrollo nacional e incrementarse la seguridad y la soberanía energética.

Si bien la capacidad política del gobierno de Correa le permitió insertar estos objetivos, existía preocupación en algunos sectores ambientalistas por la imprecisión que generaba hablar de garantía de derechos (naturaleza, participación y control social) y a la par, dar luz verde a la explotación de campos petroleros en la Amazonía ecuatoriana. Pese a las contradicciones, el gobierno de la Revolución Ciudadana logró insertar sus objetivos de política mediante un control total de los poderes del Estado.

En el caso del Perú, la elección de Alberto Fujimori en 1990 marcó un cambio sustancial con respecto a los objetivos planteados por sus predecesores en torno al diseño de un programa de estabilización macroeconómica, reformas estructurales y medidas para disminuir la intervención del Estado en la economía (Campodónico, 1999; Parodi, 2008). Con el objetivo de recuperar competitividad en el sector hidrocarburífero, afectado por las políticas proteccionistas, el Gobierno se alineó con la coyuntura mundial y aplicó políticas de corte neoliberal, lo que supuso un proceso paulatino de privatización de las empresas estatales y el diseño de un nuevo marco normativo flexible para la inversión privada (Parodi, 2008).

La nueva política requería de nuevos instrumentos para materializar los objetivos del Gobierno y llevar a cabo la liberalización de este sector, con lo que se daba paso a la libre competencia y se otorgaba mayor campo al sector privado. Para concretar estos objetivos, fue necesario incorporar estas ideas, al igual que en el caso ecuatoriano, en los niveles normativo (Constitución), estratégico (Ley de Hidrocarburos) y operativo (Petroperú). La oportunidad se dio luego de un proceso de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Parlamento por la concesión de poderes para legislar, cuando Fujimori llevó a cabo el autogolpe de Estado en 1992, lo cual permitió redactar una nueva Constitución Política del Estado.

La nueva carta magna significó una oportunidad para introducir cambios de primer orden, y, así, establecer los objetivos de liberalización del sector hidrocarburífero. Se establece que si bien el Estado tiene propiedad sobre los recursos naturales, también tiene potestad de otorgar a terceros la concesión de los mismos para su explotación (Art. 66). Del mismo modo, se esboza toda una estrategia de impulsar el desarrollo sostenible de la Amazonía (Art. 69), de manera que se reafirma el interés del Estado por seguir promoviendo proyectos extractivos en la Amazonía.

Para implementar los objetivos de la liberalización, el Gobierno llevó a cabo cambios de segundo orden con la promulgación de una serie de instrumentos que modificarían las reglas en el sector. En 1993, se emite la Ley de Hidrocarburos, cuyo objetivo principal era la promoción de las actividades de hidrocarburos en base a los lineamientos de la libre competencia en las actividades económicas. Este nuevo instrumento significó un giro notable con respecto a los marcos legales y regulatorios que había implementado en buena parte del siglo XX para la política de hidrocarburos, y permitió mayores avances respecto a la transparencia y a la modernización institucional (Wisse, 2003; Castagnino, 2015).

Con la Constitución de 1993 y la Ley de Hidrocarburos bajo estos nuevos objetivos, se necesitaban cambios a la estructura orgánica del sector, hasta ese momento, bajo el liderazgo de Petroperú. Así, el Gobierno decidió generar cambios en el nivel operativo con la creación de Perupetro como nueva entidad rectora de la política y regulado por el derecho privado (Ley 26225). Esto significó reducir sustancialmente la función estatal en este sector estratégico, donde la nueva entidad tenía objetivos de promover las actividades de exploración y explotación de hidrocarbu-

ros, acorde a las exigencias del mercado y bajo fiscalización de la Contraloría y el Ministerio de Energía y Minas.

Reforma institucional en el sector

Una vez incorporados los objetivos que cada Gobierno se planteó para la política hidrocarburífera y luego de insertarse en la agenda pública, el siguiente paso consistió en reformar institucional y normativamente los respectivos sectores, lo cual generó un control total del sector en el caso ecuatoriano, así como la apertura al libre mercado en el caso peruano. En el Ecuador, los cambios constitucionales y la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional fueron determinantes para que el Ejecutivo logre reformar la Ley de Hidrocarburos⁴; esta reforma fue uno de los principales instrumentos generadores del cambio del sector petrolero. El proyecto reformativo fue enviado con el carácter de urgente en materia económica; sin embargo, la reforma no fue debatida ni aprobada por la función legislativa: entró en vigencia por el Ministerio de la Ley⁵, lo cual generó dudas en diversos sectores del país debido al inexistente debate.

Institucionalmente, se estableció la rectoría del sector en manos del Ministerio Sectorial de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR) que, en 2009, sustituyó al Ministerio de Minas y Petróleos. El ministro del sector 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. Se dio paso también a la creación de la Secretaría de Hidrocarburos (SH) para administrar y controlar las áreas y los contratos de operación, incluyendo la suscripción, a nombre del Estado, de todos los contratos de exploración, explotación, industrialización y transporte del crudo.

Para controlar las actividades del sector, se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH) con el fin de regular, controlar y fiscalizar todas las actividades técnicas y operacionales de las diferentes fases de la industria. Otra de las 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 otros⁶.

A nivel ministerial, se decretó la creación de Ministerios Coordinadores para agrupar 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 Renovable (MRNNR), hoy Ministerio de Hidrocarburos. Esta reestructuración trajo consigo una redistribución de responsabilidades, la cual recayó sobre el vicepresidente Jorge Glas a pedido del propio Rafael Correa; de esta manera, se fomentó el control total del Ejecutivo sobre el sector petrolero. Lo común de estas instituciones es que, sobre la base de sus criterios normativos, tienen una línea de comunicación directa con la Presidencia de la República, lo cual le otorga al presidente un control sobre las decisiones del sector.

Mientras, en Perú, los principales instrumentos del cambio institucional fueron las leyes 26223 y 26224, diseñadas para limitar las funciones del Estado en la política pública. El primer dispositivo dispuso la creación de una nueva agencia llamada Perupetro, encargada de promover la inversión en las actividades de exploración y explotación, y de celebrar contratos, en representación del Estado. Este instrumento despertó preocupación en una serie de actores que veían en

4 La aprobación de la Ley de Hidrocarburos fue controversial en Ecuador, pues respondió a una jugada política del partido de gobierno para que sea aprobada sin debate legislativo y entre por el Ministerio de la Ley.

5 "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".

6 "Art. 11, Ley Reformativa de Hidrocarburos del Ecuador"

ese instrumento un proceso gradual de privatización de Perupetro. El valor estratégico del sector generaba reticencias hacia el Gobierno y su agresiva política de privatización, por lo que se decidió limitar las funciones de Perupetro al sector downstream y una necesaria privatización de sus activos.

Por otra parte, la Ley 26224, reconfiguró las funciones de la empresa estatal, con lo cual se modificaron ciertos artículos del Decreto 43, emitido durante el régimen de los setenta. Para ello, acorde a un plan de transformación y modernización de la empresa, desde 1992 se llevan a cabo una serie de privatizaciones de activos de menor importancia para la empresa estatal (Campodónico, 1999). En 1996, luego de un debate público donde se empezó a criticar la privatización de los activos importantes de la empresa, se decide un nuevo esquema que culminaría con la venta de refinerías y subasta de contratos de explotación. A pesar de los avances sistemáticos en la privatización de la empresa estatal, este proceso se paralizó a finales de 1996 debido a una serie de factores, entre los cuales destaca el alza de los precios de derivados de petróleo en el mercado interno.

La participación indígena en las políticas de hidrocarburos

En las últimas décadas, se ha promulgado dentro de las políticas de hidrocarburos, la participación indígena como forma de legitimar los procesos extractivos. Un mecanismo de este tipo de participación es la consulta previa, libre e informada, como medio de control social y derecho de las comunidades que se ven afectadas directamente con los procesos de explotación petrolera. Ecuador adoptó la consulta previa, libre e informada en la Constitución de 1998, donde se consagró a manera de derecho ambiental difuso de todos los ecuatorianos y como derecho colectivo indígena. En el año 2000, de la mano de la Ley Trolebús 2, se estableció la ejecución de planes y programas de explotación y exploración, donde el Estado tenía la obligación de consultar con las etnias o comunidades mediante la ejecución de asambleas o audiencias públicas donde se expondrán los planes o fines de la actividad.

Sin embargo, la actividad petrolera siguió expandiéndose por el territorio amazónico, lo cual trajo consigo diversos impactos sociales y ambientales que afectaron directamente a las comunidades. Pese a que la Ley de Gestión Ambiental de ese entonces prohibía la ejecución de proyectos y contratos que contravengan el derecho a la consulta previa, esta no se cumplió, pues respondía a los intereses de las multinacionales. Durante la década del 2000, el movimiento indígena logró importantes victorias, ya que llegó a posicionar en la agenda política algunos temas como los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales; y 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.

En el año 2008, con la aprobación de la última Constitución, se estableció en el Art. 57 que la consulta debe ser “previa, libre e informada”, que los consultados deberán exponer sus observaciones dentro de un plazo razonable, que las indemnizaciones han de abarcar los daños culturales, ambientales y patrimoniales que pudieran generarse, y que también la consulta debe 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 hidrocarburiíferos, y la consulta pre-legislativa. La consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburiíferos tiene un mayor nivel de impacto, pues se afectan derechos como la autodeterminación e identificación cultural.

En el Ecuador, la consulta no ha sido regulada de manera adecuada ni se han considerado los parámetros mínimos establecidos por los instrumentos internacionales, pues la normativa

ecuatoriana no tiene elementos claros que determinen el procedimiento a seguirse para 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. Si bien la Constitución ecuatoriana, en su Art. 407, prohíbe la actividad extractiva en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, también señala, a la par, que dichos recursos se podrán explotar a petición de la Presidencia de la República si se consideran de relevancia para el bien nacional, lo cual deja una ventana jurídica para dar paso a la explotación.

En el caso de Perú, la agenda indígena no llegó a tomar un lugar central en la política nacional durante el mandato de Fujimori (Degregori, 1999; Alza y Zambrano, 2015) y, por tanto, no se logró vincular a los pueblos indígenas en las políticas sectoriales del gobierno. A mediados de 1995, el Estado asume una serie de compromisos internacionales con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, que determinaría la incorporación de las primeras nociones de participación en el sector extractivo, concretamente, con respecto al derecho a la consulta previa libre e informada.

La participación indígena hasta la promulgación de la Constitución de 1993 había tenido avances con respecto a la institucionalización del reconocimiento de tierras y sus organizaciones. Sin embargo, con el nuevo marco constitucional, hay progresos con respecto a considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho (Defensoría del Pueblo, 1998). Si bien uno de los derechos fundamentales es el derecho a la participación (Art 2, inciso 17), se incide también en la participación ciudadana en asuntos públicos; un aspecto sustancial de la rendición de cuentas (Art. 31). Finalmente, el dispositivo constitucional en el Art. 89, considera a las comunidades campesinas y nativas como personas jurídicas, de modo que se respeta su autonomía y su identidad cultural dentro del marco legal establecido.

Estos avances en la Constitución, acompañados de una acción organizativa de los pueblos indígenas y los cambios en el plano internacional con respecto a sus derechos, propiciaron la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1995. La preocupación del Convenio 169 radica en incorporar a aquellos habitantes que no están integrados como ciudadanos al Estado y que no ven efectiva la protección de sus derechos fundamentales a través del marco legal nacional⁷ (Golte, 2011). En ese sentido, el Estado peruano tuvo serias deficiencias para incorporar el convenio, principalmente, por la precaria institucionalización de la política pública hacia los pueblos indígenas.

El gobierno de Fujimori heredó una política difusa, hasta ese momento dirigida por el Instituto Indigenista Peruano (IIP). Sin embargo, estaba subordinada institucionalmente al estar adscrita, primero, al Ministerio de Agricultura (como un órgano dependiente del Viceministerio de Agricultura) y, luego, por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). Bajo una nueva estructura orgánica en el PROMUDEH, se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, que asumió funciones muy altas, pero cuyo bajo perfil institucional determinó su devenir como una institución débil en la práctica (Meentzen, 2007).

El dispositivo legal más antiguo es el "Reglamento de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de estudios de impacto ambiental⁸". Si bien este instrumento respondía a los objetivos de la política pública (inclusión de la participación

⁷ Si bien el Convenio 169 de la OIT es el principal instrumento que protege los derechos de los pueblos indígenas, a inicios de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, rescatando la gran mayoría de los principios del Convenio 169 (Defensoría del Pueblo, 1998). Una década después, en 2016, se aprueba este nuevo instrumento interamericano que obliga al cumplimiento para los Estados miembros de la OEA.

⁸ Aprobado por la Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG el 25 de Julio de 1996.

ciudadana y monitoreo ambiental en las actividades hidrocarburíferas), tuvo limitaciones para incorporar a los pueblos indígenas, debido a problemas geográficos y de plazos de realización de las audiencias públicas, por lo que, en la práctica, no cumplió con hacer efectiva la participación indígena (Alva, 2011, p. 105), debido, en parte, a las nociones limitadas de los funcionarios públicos sobre el derecho a la consulta previa, pues, hasta el 2004, la consulta previa era considerada como un tipo de participación ciudadana (Alva, 2012).

El control social como resultado en las políticas hidrocarburos

El control social en las políticas de hidrocarburos es diferente para los casos analizados. La forma en que se llegó a implementar las políticas determinó, finalmente, el déficit de control social en Ecuador y un control social efectivo en el Perú. En Ecuador, el proceso de consulta previa, libre e informada genera más dudas que certezas en diversos sectores sociales. Los procesos se han visto manchados por el discurso oficialista, el cual tiene como objetivo disfrazar la información relevante violentando, confundiendo y dividiendo a los pobladores consultados en bandos a favor y en contra de la explotación; ofreciendo información sesgada; e incumpliendo con los requisitos establecidos por la normativa sobre consulta previa, al señalar que la información debe presentarse de tal manera que sea entendible para la población.

El control social en el Ecuador se puede apreciar desde tres componentes esenciales: sociedad, medios de comunicación y la criminalización de la protesta. Las iniciativas ciudadanas de control en el territorio son bloqueadas por las instituciones del Estado; este es el caso del Colectivo Yasunidos, que solicitó 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 generados durante la explotación petrolera. Sin embargo, el MAE bloqueó la iniciativa aduciendo que conceder el permiso significaba transgredir el marco normativo ambiental vigente y el Plan de Manejo Ambiental establecido para los bloques mencionados. Asimismo, recomendó 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.

El papel de los medios de comunicación también se ha visto bloqueado por parte del Gobierno central, en la medida en que el Gobierno posee una capacidad enorme de propaganda para desprestigiar a quienes denuncian hechos relacionados con la explotación petrolera en el Amazonas. Algunos espacios como las “sabatinas” del presidente Rafael Correa se volvieron espacios para atacar constantemente a los medios de comunicación y a todo aquel que se oponía fuertemente a la explotación petrolera. El control político fue tal que incluso fue notable la división de posiciones de los medios. Por un lado, los públicos apoyaron la explotación y señalaron los beneficios de la misma; y, por el otro, los privados e independientes expusieron los daños ambientales y la vulneración de derechos de la población indígena.

Finalmente, se criminalizó la protesta social en el Ecuador. Como ejemplo, algunas organizaciones de la sociedad civil fueron afectadas por las decisiones del Estado. El primero y quizás el de mayor connotación fue la disolución de la Fundación Pachamama en 2013, año en que se realizó la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente en la ciudad de Quito. En las afueras del evento se desarrollaron fuertes protestas, las cuales llegaron incluso a agresiones físicas 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; tan solo una semana después, el Ministerio del Ambiente resolvió disolver a la Fundación Pachamama por desviarse de los objetivos y fines para los cuales fue constituida.

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.

En el caso peruano, el control social sobre la política hidrocarburos se hizo efectivo gracias a aspectos como un marco institucional innovador, aumento de experiencias de consulta previa e incidencia de organizaciones indígenas. Los sucesos de Bagua de 2009 abrieron una ventana de oportunidad para que la participación indígena se posicionara en la agenda pública, luego de varios años de institucionalidad débil y difusa. Así, en 2011, en un contexto con alta conflictividad social, el gobierno de Humala promulgó la Ley de Consulta Previa y el Reglamento de la Ley de Consulta de 2012, que permitió regular los procesos de consulta previa y sirvió de marco legal para la entidad rectora de la política hidrocarburífera, responsable del cumplimiento efectivo del derecho a la consulta previa libre e informada, en conjunto con la asesoría técnica del Ministerio de Cultura, bajo la Dirección de Consulta Previa.

Con estos nuevos instrumentos que institucionalizan la consulta previa en la normativa estatal, de acuerdo con un informe del Mincul del 2016, el mayor número de procesos de consulta se lleva a cabo en el sector hidrocarburos, con un total de 11 procesos llevados hasta 2015. Hasta ese período, Petroperú asumió la responsabilidad en la implementación de los procesos de consulta previa y, en gran parte de ellos, se llegó a acuerdos entre los actores involucrados (Estado, empresas y pueblos indígenas). Estos acuerdos se materializaron en las actas de consulta, donde se destaca el cumplimiento de cada una de las fases del proceso. De igual manera, a partir de la recolección de demandas de la población indígena en estos procesos de consulta previa, resulta innovador el diseño de políticas de alcance nacional, frente a problemáticas como la educación y salud desde un enfoque intercultural.

Fortalecer el control social en el sector hidrocarburífero también significó la incidencia de actores exógenos a la institucionalidad estatal como las organizaciones indígenas. Su participación en los procesos de consulta previa se fundamenta en lo establecido por el Reglamento de 2012, donde las organizaciones actúan en representación de las comunidades indígenas, siendo reconocidas como sujetos de consulta. Así, desde el Mincul se establecen disposiciones y procedimientos para solicitar la realización de los procesos de consulta, teniendo a sus organizaciones representativas como interlocutores antes los funcionarios estatales. Esto contribuyó a que Petroperú, recurra a estas organizaciones como interlocutores para promover el diálogo entre las partes y así llegar a acuerdos que beneficiaran a las poblaciones indígenas.

Tabla 1
Cuadro comparativo del control social en Perú y Ecuador

	Perú	Ecuador
Régimen político	Neoliberalismo	Socialismo del siglo XXI
Objetivos de política	Disminución de la intervención del Estado; política petrolera con corte privado y estatal; mayor inversión privada; privatización de la empresa estatal	Preponderancia del rol del Estado; política petrolera nacionalista; cambio de matriz productiva; mayor inversión social.
Reforma institucional	Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley 26221); Leyes 26223 y 26224. Creación de Perupetro; reconfiguración de las funciones de la empresa estatal; privatización de los activos de la empresa estatal.	Reforma Ley de Hidrocarburos. Creación de Ministerios Coordinadores; total autonomía al Ministerio de Hidrocarburos; creación de dependencias del sector petrolero.
Participación indígena	Reglamentos de participación indígena y consulta previa en el Sector Hidrocarburos (1996, 1999, 2004, 2008); existe instrumentos que institucionalizan la CPLI (Ley de Consulta, 2011; Reglamento de la Ley de Consulta Previa, 2012);	CPLI no es una ley Última constitución garantiza el derecho a pueblos indígenas; reglamento de CPLI para zonas hidrocarburíferas.
Control social	Control social positivo: marco institucional innovador; aumento de experiencias de consulta previa; mayor incidencia de organizaciones indígenas; incremento de acuerdos entre el Estado y pueblos indígenas.	Control social negativo: falta de acceso a la información; procesos viciados y sesgados por parte del gobierno; existe criminalización de la protesta; medios de comunicación son acosados por el Gobierno central.

Fuente: *Elaboración propia.*

Conclusiones

Luego del análisis realizado, se puede concluir que existe una fuerte relación entre el régimen político, determinado por el tipo de objetivos implementados (nacionalistas o liberales) y el control social en el sector hidrocarburífero de Ecuador y Perú. El interés de los Gobiernos por promover cambios en la gobernanza de estos sectores estratégicos determina la adopción de nuevos objetivos para esta área de política. Esto desencadenó todo un proceso de aprendizaje institucional en las entidades estatales rectoras de la política, a través de cambios en los distintos niveles de gobernanza, lo cual generó resultados diferentes para ambos países en torno la capacidad estatal para hacer efectivo el control social en lo que respecta a precautelar el derecho a la consulta previa libre e informada.

En Perú, la decisión del Gobierno por liberalizar el sector hidrocarburífero y promover la inversión extranjera y así recuperar competitividad en el mercado internacional, llevó a introducir nuevos objetivos para la política por medio de la Constitución de 1993, la Ley de Hidrocarburos y PeruPetro como nueva entidad rectora de la política. Estos objetivos se reafirmaron bajo una reforma institucional, en la cual se evidenciaron importantes avances sobre la participación indígena y, con ello, la obtención del consentimiento para llevar a cabo proyectos extractivos.

Si bien la consulta previa era considerada por el marco institucional del sector como un tipo de participación ciudadana, su inclusión ya se hacía efectiva desde mediados de los noventa, y con el retorno a la democracia en el 2000, el aprendizaje institucional en el área de política se mantuvo a través del diseño de reglamentos, los cuales incluían nociones sobre la participación

indígena. El control social efectivo en el sector se materializa con la Ley de Consulta Previa y el Reglamento, instrumentos que se incorporan a la política hidrocarburífera y que determinan el incremento de los procesos de consulta previa y la participación de las organizaciones indígenas, bajo el liderazgo de PeruPetro y la asesoría técnica del Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Consulta Previa.

Por el contrario, en Ecuador, el déficit de control social se debe a la manera en que está diseñada la política petrolera y al excesivo control político que el gobierno de Rafael Correa implementó en el país. El diseño de la política petrolera ecuatoriana tiene como contexto objetivos planteados que son contradictorios. Por un lado, busca perpetuar la explotación petrolera como mecanismo de generación de recursos económicos necesarios para el modelo político del entonces presidente Correa. A la par, se establece una nueva Constitución garantista de derechos colectivos indígenas y también 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.

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; por el contrario, funciona como un mecanismo informativo sobre el proyecto a ejecutarse. No es un mecanismo inclusivo en ninguna de sus etapas, lo cual revela un verdadero vacío normativo, pues actúa más como un requisito previo a la explotación del recurso que como un proceso participativo y efectivo para garantizar y precautelar derechos fundamentales.

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 parte de ello se debe al excesivo control presidencial y a una política petrolera considerada la joya de la revolución ciudadana, la cual ha logrado sobreponerse sobre otras políticas. Con un débil control social en un área de política estratégica, se materializa el objetivo mayor de los gobiernos y políticos: la perpetuidad en el poder.

Bibliografía

- Alva, A. (2011). Algunas reflexiones sobre los alcances del derecho a la consulta previa post movilización social indígena en la selva peruana. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 10(2), 97-116. Doi: <http://bit.ly/2rv08u5>
- (2012). ¿La piedra en el zapato?: la consulta previa a los pueblos indígenas y el desarrollo económico en el Perú. En Á. B. Espina. (Ed.), *Contención y Derroche. Economía, Fiesta y Cultura en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Antropológicas de Castilla y León.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2015). *Pueblo Indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura organizacional en el Estado peruano (2000 - 2011)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Doi: <http://bit.ly/2cSeOvy>
- Aranda, M. (2012). Los desafíos de la implementación de la consulta previa en el Perú. En *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación KAS.
- Ávila Santamaría, R. (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).
- Blanco, C. (2016). Balance del Perú en el contexto regional: una mirada comparativa del derecho a la consulta previa con relación a Colombia, Chile y Bolivia. En K. Vargas (Ed.), *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú*, compilado por Karina Vargas (pp. 11-27). Lima: GIZ.
- British Petroleum. (2017). BP Statistical Review of World Energy (SRWE). Recuperado de <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Bustamante, T. (2007). *Detrás de la cortina de humo. Dinámicas sociales y petróleo en el Ecuador*. Quito: FLACSO - Petroecuador.
- Campodónico, H. (1999). La inversión en el sector petrolero peruano en el periodo 1993-2000. *Serie Reformas Económicas* (23). pp. 56.
- Castagnino, R. (2015). Formas Contractuales en la Industria de Hidrocarburos Peruana. *Derecho & Sociedad* (35), 84-90. Doi: <http://bit.ly/2shdDjG>
- Defensoría del Pueblo. (1998). "Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: el juego de las expectativas". Documento de Trabajo. Lima: Perú.
- Degregori, C. I. (1999). Pueblos indígenas y democracia en América Latina. En J. Niet (Ed.), *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina* (pp. 177-210). México D.F.: Unesco and Demos.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Massachusetts London: MIT Press.
- Fontaine, G., Sánchez, E., Córdova, M. y Velasco, S. (2016). fte Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies. *Colombia Internacional*, (86), 17-50. Doi: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>
- Fontaine, G. (2008). *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO.
- (2015). El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Quito: Anthropos Editorial.
- Golte, J. (2011). El Convenio 169 de la OIT, la Constitución Peruana y la Ley de Consulta Previa. *Revista Argumentos*, 5(5), 1 - 6. Doi: <http://bit.ly/2shso6k>
- Gurza, A. e Isunza, E. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México D.F.: CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Hernández, A. y Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144. Doi: <http://doi/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x/full>
- Hood, C. y Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. y Cashore, B. (2009). fte 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. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Howlett, M y Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and Society*, 42, 73-89. Doi: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. New York: Routledge.
- López, J. (2016). *La consulta libre, previa e informada en el Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CEDES).
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. London: Palgrave Macmillan.

- March, J. y Olsen, J. (1984). fte New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (3), 734-749. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1961840>
- Meentzen, A. (2007). *Políticas Públicas para los pueblos indígenas en América Latina: Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Narváez, I. (1994). El proceso extractivo de petróleo en territorio indígena. *Petróleo y Sociedad*, 103-120. Natural Resource Governance Institute (NRGI). (2017). fte 2017 Resource Governance Index. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69. Doi: <http://dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- O'Donnell, G. (1997). *Accountability horizontal*. Institutionalizing Horizontal Accountability.
- Ocejo, A., Isunza, E. y Estrella, J. (2014). Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas. En L. Morales (Ed.), *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana* (pp. 95-128). México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Orozco, M. (2012). *Una política sin rumbo: El caso de la política petrolera ecuatoriana 2005 – 2010* (Tesis de maestría). FLACSO Ecuador.
- Parodi, D. (2008). *Historia del petróleo en el Perú*. Lima: Ediciones Copé.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, E. (2012). Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity*, 44 (4), 625-642. Doi: <https://doi.org/10.1057/pol.2012.20>
- Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
- Petroecuador. (2010). *El petróleo en Ecuador*. Quito: Petroecuador.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, A., Cortes, A., Suarez, M. C. y Fuentes, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, 82, 261-288. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10
- Roth, A.N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torres, V. (2008). *Historia del petróleo en el Perú*. Lima: Ediciones Copé.
- Vargas, E. (2013). *La consulta previa, libre e informada en el Ecuador: una lectura desde el pensamiento crítico* (Tesis de maestría). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Wisse, C. (2014). De la apatía a la vigilancia: la política del desarrollo energético en el Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 56(57), 5-41. Doi: <http://bit.ly/2sJrxMY>
- Zambrano, G. (2015). Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector Hidrocarburos en el Perú. *La Revista. Boletín N° 76. Sociedad suiza de americanistas*, 41-56.