

PARTICIPACIÓN ENDÓGENA

FORTALECER LA CONSULTA PREVIA

EN ECONOMÍAS EXTRACTIVAS*

TULIA G. FALLETI** Y THEA N. RIOFRANCOS***

Introducción

¿Por qué algunas instituciones políticas se fortalecen mientras que otras permanecen débiles? ¿Por qué instituciones que se crean en condiciones similares luego se diferencian según sus niveles de fortaleza institucional? Las ciencias sociales han demostrado que las instituciones fuertes son esenciales para el desarrollo económico y político. A comienzos del siglo xx, por ejemplo, Max Weber argumentó que una burocracia fuerte y racional era esencial para el desarrollo del capitalismo (Weber, 1978). Más recientemente, tanto politólogos y economistas han destacado la importancia de instituciones políticas fuertes para el desarrollo económico y la resolución de conflictos (*e.g.*, Haggard, 1990; North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012). Y si bien en la ciencia política se han desarrollado teorías sobre el origen y la evolución de las instituciones (*e.g.*, Knight, 1992; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004), mucha menos atención se ha prestado a por qué y cómo se fortalecen las instituciones (véase Brinks, Levitsky y Murillo, 2017).

* Artículo originalmente publicado en *World Politics*, vol. 70, N° 1, enero de 2018, Princeton, Cambridge University Press, pp. 86-121. Reproducido con la autorización de Cambridge University Press (traducción del inglés por Maya N. Essimel, University of Pennsylvania). Agradecemos a Taylor Gibson, Javier Revelo Rebolledo, Patrick Romano y Gabriel Salgado por su asistencia de investigación. Asimismo, a Carew Boulding, Kent Eaton, Calvin Garner, Mariana Giusti-Rodríguez, Yanilda González, Kathryn Hochstetler, Alisha Holland, Andrea Iff, Maiah Jaskoski, Steven Levitsky, María Victoria Murillo, Monika Nalepa, Juan Cruz Olmeda, Víctor Hugo Quintinilla Coro, Javier Revelo Rebolledo, Marie-Eve Reny, María Paula Saffon Sanin, Dan Slater, Oscar Vega Camacho y Gisela Zaremberg, por sus comentarios a versiones anteriores de este artículo. También agradecemos las sugerencias de comentaristas y participantes en los talleres universitarios y conferencias donde presentamos esta investigación. Los editores y cuatro evaluadores anónimos de *World Politics* proveyeron comentarios constructivos que mejoraron significativamente nuestro artículo. Las autoras participaron de forma equitativa en la escritura de este texto, con Tulia G. Falleti como responsable del análisis de Bolivia y Thea N. Riofrancos como responsable por la elección de la institución de consulta previa y del análisis de Ecuador.

** Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Pennsylvania y directora del Programa de Estudios de Latinoamérica y de Latinos de la misma universidad; <falleti@sas.upenn.edu>.

*** Profesora asistente de Ciencias Políticas en Providence College; <triofran@providence.edu>.

En este artículo, ofrecemos una explicación del fortalecimiento institucional basada en el estudio de las instituciones que forman parte de lo que Graham Smith llama “innovaciones democráticas”, vale decir, instituciones “específicamente destinadas a aumentar y promover la participación ciudadana en el proceso de decisiones políticas” (Smith, 2009: 1). Definimos instituciones participativas (IP) como instituciones formales y sancionadas por el Estado, creadas explícitamente para aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre bienes públicos o servicios sociales. Estas instituciones ofrecen a la ciudadanía mecanismos políticos regulares para interactuar con el Estado, que son más sustanciales que la participación electoral esporádica en las urnas y menos contenciosos que las protestas sociales. Algunos ejemplos de IP son el presupuesto participativo, los consejos locales de salud, los comités de agua, los comités de supervisión local y las consultas previas. Nuestro análisis empírico se centra en esta última institución.

Durante los últimos treinta años, los países latinoamericanos han sido líderes en la creación de IP. Pero mientras que algunas de estas instituciones han adquirido fuerza y permitieron la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre bienes públicos y servicios sociales, otras han permanecido débiles –constituyen meras instituciones en papel o de adorno–. ¿Por qué las IP con diseños institucionales iniciales muy similares evolucionan de modo diferente? ¿Cuáles son las implicancias de estas diferentes trayectorias para las teorías sobre evolución institucional?

La literatura existente sobre IP en países en desarrollo identifica algunos factores a nivel local para explicar la fortaleza institucional de las innovaciones participativas. Entre estos factores se incluyen: la sinergia en las relaciones Estado-sociedad, un alto grado de descentralización fiscal, una oposición política débil en el nivel local, la existencia de líderes locales competentes, la agencia tecnocrática de los políticos y un alto nivel de apoyo cívico en el nivel local.¹ Estos valiosos estudios presentan comparaciones regionales de IP, entre y dentro de países, para explicar los diferentes niveles de éxito y fortalecimiento institucional de las innovaciones participativas.

En este artículo nos centramos en el nivel nacional para analizar las dinámicas que llevan a la creación de las IP –enfaticando el papel de la movilización social– y su fortalecimiento posterior –concentrándonos en la importancia del proceso de incorporación política de los actores sociales y políticos movilizados–. Proponemos centrarnos en el nivel nacional por tres razones teóricas y metodológicas. Primero, porque argumentamos que la movilización social de nivel nacional es importante para la adopción de IP. Segundo, porque el proceso de incorporación política de los actores movilizados a nivel nacional produce variación en el fortalecimiento de las IP. Tercero, porque cambiando el foco de análisis del nivel local al nacional, podemos identificar cambios importantes y sistemáticos en la regulación y aplicación de IP a través del territorio que son pertinentes a su fortalecimiento.²

1 Sobre relaciones entre el Estado y la sociedad, véanse Abers (2000), Heller (2001), Fulmer, Godoy y Neff (2008), Wampler (2008), Baiocchi, Heller y Silva (2011), McNulty (2011) y Jaskoski (2014); sobre la descentralización y oposición local, véase Goldfrank (2011); sobre liderazgo, véanse Van Cott (2008), Baiocchi, Heller y Silva (2011) y McNulty (2011); y sobre el nivel de apoyo local, véanse Van Cott (2008) y Wampler (2008).

2 Los conceptos de adopción, regulación e implementación institucional ayudan al análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad en diferentes fases de la institucionalización. En la práctica, estas fases están entrelazadas.

Proponemos una teoría endógena de la participación. Sostenemos que la fortaleza de las IP –definida en sus dimensiones de legitimidad, eficacia e implementación– depende de dos procesos. El primero es el proceso de movilización social que produce la institución. Las IP que son el producto de la movilización social son más propensas a transformarse en instituciones fuertes que las IP que se imponen desde arriba o por un proceso de difusión de “mejores prácticas”. Sostenemos que la movilización social es endógena al proceso de fortalecimiento de las IP. Segundo, para fortalecer a una institución recientemente creada, debe producirse un proceso de incorporación política de los actores sociales movilizados durante las posteriores etapas de regulación e implementación. Mostramos que si bien la movilización social es una condición necesaria de fortaleza institucional, no es suficiente, ya que es preciso que esos actores movilizados sean luego incorporados en el proceso de regulación e implementación de la institución.

Nuestra teoría endógena de la participación hace hincapié en la importancia de los movimientos sociales de base en la etapa inicial de adopción, y de su incorporación política, a través de partidos políticos o instituciones estatales, en el proceso posterior de desarrollo institucional. Tras mostrar procesos similares de adopción institucional de la consulta previa a través de la movilización social de movimientos indígenas, nuestros estudios de casos ilustran dos vías casuales divergentes: una de incorporación política del movimiento indígena y fortaleza institucional (Bolivia) y la otra de exclusión política del movimiento indígena y, por lo tanto, de debilitamiento institucional de la consulta previa (Ecuador).

Centramos nuestro estudio empírico en la consulta previa, que es el derecho colectivo de las comunidades indígenas –cuyas tierras o medio ambiente podrían verse afectados por la extracción de recursos naturales o por la realización de megaproyectos– a que sean consultadas antes de que dichos proyectos comiencen. En 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoció el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa como parte de su Convenio 169 –también denominado Convención 169–, el cual emanó de un intento de proteger los derechos de los pueblos indígenas y de sus territorios. El Convenio establece que los pueblos indígenas deben ser consultados cuando una medida administrativa o legislativa podría afectarles directamente o a su medio ambiente. Debería aplicarse en espacial en casos de proyectos de infraestructura o de extracción que pudiesen afectar de forma negativa el acceso o uso de los territorios de comunidades indígenas.³ La consulta previa es, por tanto, un mecanismo institucional para la comunicación y negociación entre actores sociales con intereses distintos y, generalmente, contrapuestos: estados, corporaciones y comunidades indígenas.⁴ En el contexto de economías extractivas, por un lado, estados y corporaciones concuerdan generalmente en su interés de que los proyectos extractivos sean aprobados a fin de materializar ingresos fiscales y ganancias corporativas. Los intereses de las comunidades indígenas, por lo contrario, son más complejos, y con frecuencia están divididos entre aquellos que valoran los beneficios económicos de la extracción y aquellos a quienes les preocupa más el

³ Sobre las posiciones de los delegados de la OIT, véanse Rodríguez Piñero (2005, cap. 9) y Rodríguez Garavito (2011: 282-283).

⁴ Para una discusión más amplia sobre la consulta previa como mecanismo de negociación de intereses, véanse Rodríguez Garavito (2011) y Riofrancos (2017).

impacto socioambiental de dicha actividad y por tanto pueden llegar a oponerse a la actividad extractiva o al megaproyecto.

Hasta la fecha, 15 de los 22 países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT están en América Latina y el Caribe. Asimismo, un grupo importante de estos países han intensificado su dependencia económica en la extracción de recursos no renovables, lo cual hace a la consulta previa una institución altamente relevante en el contexto político-económico actual. Además, tratándose de una norma internacional, el diseño institucional de la consulta previa es muy similar entre países al momento de ratificación del Convenio. Sin embargo, una vez que la dinámica política interna se despliega, la fortaleza de la consulta previa varía ampliamente según cada contexto nacional. Dicha variación es el objeto de estudio de este artículo.

Nuestra teoría endógena de la participación contribuye a las literaturas de instituciones y de democracia participativa de tres maneras. En primer lugar, entendemos la fortaleza institucional como un proceso multifacético y secuencial, donde la cronología de eventos sucesivos, tanto en su relación entre sí como con el contexto políticamente pertinente, es de suma importancia. Un proceso reactivo de confrontación política entre movimiento indígena y el Estado, por ejemplo, es necesario en la fase de adopción inicial de la consulta previa. Sin embargo, si el proceso reactivo entre Estado y movimiento indígena continúa durante las fases de regulación e implementación de la consulta previa, esta puede resultar muy débil. El momento de la incorporación política de los actores del movimiento indígena con respecto al tipo de Estado vigente es también altamente consecuente, como ilustra nuestro análisis empírico.

En segundo lugar, analizamos una institución que casi no ha sido estudiada en la ciencia política, a pesar de su importancia en los debates sobre desarrollo económico y para la articulación de las demandas indígenas vis a vis el Estado. Los estudios existentes sobre consulta previa pertenecen en su mayoría a las disciplinas de antropología o de estudios legales, y se enfocan en casos específicos, con poco análisis comparativo sobre la institucionalización de este derecho colectivo. Además, a diferencia de los presupuestos participativos y otras instituciones deliberativas estudiadas por la literatura sobre democracia participativa, la consulta previa involucra directamente al sector empresarial. El hecho de que la consulta previa pueda potencialmente interrumpir los proyectos estratégicos de extracción tiene implicancias valiosas para las ganancias corporativas, los ingresos fiscales y las dinámicas de Estado-sociedad.

Tercero, nuestro análisis empírico permite la identificación de un factor causal poco explorado en la investigación sobre IP: la incorporación política de los movimientos indígenas. Nuestros casos muestran que los partidos de izquierda en el gobierno no son suficientes para el fortalecimiento de la consulta previa.⁵ Según Patrick Heller, también es necesaria una relación orgánica entre el partido –o el Estado– y las bases del movimiento social (Heller, 2001). En particular, identificamos la incorporación del movimiento indígena al Estado como un factor determinante en el fortalecimiento de la consulta previa.

En la siguiente sección desarrollamos la teoría de la participación endógena y definimos cuatro variables de interés. Luego discutimos la metodología, la selección

⁵ Sobre el papel de los partidos de izquierda en las IP, véase Baiocchi (2005); para un análisis sobre el papel de los partidos indígenas y alcaldes innovadores que profundizaron las innovaciones democráticas locales, véase Van Cott (2008).

de casos y los argumentos alternativos. Realizamos un estudio comparativo de dos casos “más similares”, Bolivia y Ecuador, donde se adoptó la consulta previa a través de procesos similares, pero posteriormente se divergió en resultados de fortaleza institucional. En las conclusiones, se resumen los hallazgos principales y se destacan las implicancias metodológicas y sustantivas de nuestra teoría endógena de la participación para el estudio de las IP y del fortalecimiento institucional.

Teoría endógena de la participación: fortalecimiento institucional de la consulta previa

Nuestra teoría endógena de la participación interrelaciona dos literaturas que han permanecido generalmente separadas: el institucionalismo histórico y la democracia participativa. En cuanto al institucionalismo histórico, desarrollamos la idea de que los efectos de IP deben entenderse en relación con el proceso que las genera, y proporcionamos evidencia empírica que justifica esta afirmación (Thelen y Mahoney, 2015: 26-27). También asumimos el reto de estudiar instituciones con diferentes grados de fortaleza en contextos recientemente democratizados (Levitsky y Murillo, 2009: 123-124). Además, adaptamos una conceptualización institucionalista clásica de la incorporación de movimientos sindicales para analizar la incorporación de movimientos indígenas y extender temporalmente las conclusiones de esa literatura a la incorporación indígena en Bolivia y a su falta de incorporación en Ecuador (Collier y Collier, 1991; Van Cott, 2005; Yashar, 2005; Lucero, 2008; Van Cott, 2008). Aplicando el método secuencial comparado, identificamos las secuencias casuales de eventos donde la consulta previa se vuelve una institución legítima y eficaz, y que se hace cumplir –o es *enforced*– por el Estado. Alternativamente, también registramos la secuencia causal por la cual la consulta previa queda estancada en una trayectoria de institucionalización débil (Falleti y Mahoney, 2015). Con respecto a la literatura sobre democracia participativa, nos basamos en recientes contribuciones que han determinado dos vías causales de adopción institucional, con consecuencias importantes para su posterior fortalecimiento.

Definimos la variable dependiente, la *fortaleza institucional*, como el grado en que las instituciones –en nuestro caso, la consulta previa– son legítimas y eficaces, y el Estado las hace cumplir. En relación con la legitimidad y la eficacia, nos basamos en una investigación reciente de Arjona sobre instituciones locales en contextos de guerra civil. En la conceptualización de Arjona, las instituciones de alta calidad son legítimas y efectivas, lo que significa “que la mayoría de los miembros de una comunidad creen que sus instituciones son adecuadas” o justas (Arjona, 2015: 183). Las instituciones locales son legítimas cuando las personas de la comunidad aprueban las reglas establecidas para resolver conflictos, y son eficaces cuando las personas efectivamente las siguen (Arjona, 2016: 130).

La tercera dimensión de fortaleza institucional, que el Estado la haga cumplir –o *enforcement*–, está relacionada con la probabilidad de ser castigado por no seguir las reglas. En nuestro caso es el Estado quien hace cumplir esta institución, ya que es él que ratifica y regula la consulta previa.⁶ En tanto la consulta previa es ratificada

⁶ Para una definición más extensa de *enforcement*, véase Levitsky y Murillo (2009: 117 y fn. 1).

y regulada por el Estado, operacionalizamos el hacerla cumplir como el grado en que la institución es promovida por el Estado, garantizando que todas las partes cumplan con los acuerdos alcanzados. La promoción no es solo una función de las capacidades del Estado, sino también de su disposición a aplicar la ley y promover la institución de consulta previa.⁷

La definición de fortaleza institucional, que conlleva altos niveles de legitimidad, eficacia y cumplimiento, recupera aportes de diversos enfoques –rara vez combinados– sobre institucionalidad en sociología, economía y ciencia política. De la tradición sociológica, tomamos la idea de que la internalización de las rutinas o prácticas percibidas como legítimas de los individuos son el centro de la fortaleza institucional.⁸ La legitimidad es lo que mantiene una institución en su lugar y garantiza que se aplique una vez que los intereses políticos o coaliciones que existían en el momento de su creación desaparecen. De la tradición económica, tomamos prestada la idea de que las instituciones resuelven conflictos y generan estabilidad al limitar el rango de opciones que enfrentan los actores (*e.g.*, North, 1990). Las instituciones eficaces son aquellas que son obedecidas por los actores sociales porque proporcionan no solo mapas cognitivos, sino también atajos prácticos para la acción social. Además, los actores racionales pueden comparar los costos de cumplimiento frente a los costos de violar las normas institucionales, lo cual genera que actúen de forma racional y consecuente con la minimización del costo de eficacia que confiere una institución fuerte. De la tradición institucionalista histórica de la ciencia política, tomamos prestada la idea de que una fuente clave de fortaleza institucional es la alineación entre los intereses de las coaliciones políticas que generan la institución por un lado, y los objetivos de la institución y sus efectos distributivos, por el otro (*e.g.*, Pierson, 2016). Debido a la presencia de mecanismos de retroalimentación positiva, las instituciones continúan aplicándose –y algunas veces evolucionan gradualmente– después de que las coaliciones políticas o las circunstancias en las que se originaron han cambiado. En tanto la institución demuestre que es legítima y efectiva, puede seguir siendo cumplimentada, y así fortalecida, aun cuando la coalición que la originara desapareciera con el pasar del tiempo. En nuestra opinión, estas tres dimensiones de fortaleza institucional se refuerzan mutuamente: la legitimidad facilita la eficacia, y ambas facilitan la cumplimentación. Como nuestros casos empíricos lo demostrarán, esta conceptualización ecléctica y comprehensiva de la fortaleza institucional potencia el análisis del estudio de la génesis institucional y de su desarrollo.

A continuación, ofrecemos las condiciones de fortalecimiento en un subconjunto de instituciones políticas ampliamente ignoradas en la literatura sobre instituciones. Sostenemos que, entre la etapa de adopción de una institución participativa y su fortalecimiento, hay un proceso intermedio fundamental: la incorporación política de los actores movilizados que han creado esta institución. Nuestro análisis comparativo demuestra que sin la incorporación política de los actores movilizados durante las etapas de regulación e implementación, las IP quedan débiles. En el caso de la consulta previa, los movimientos indígenas son los actores clave que generaron

⁷ En este sentido, nuestra operacionalización de la aplicación excluye la posibilidad de *forebearance* –o la elección de no hacer cumplir la institución– por parte del Estado; sobre *forebearance* véase Holland (2016).

⁸ Aunque no se trata de un autor institucionalista, véase Bourdieu (1984, en particular cap. 8).

la demanda para su adopción por parte del Estado. En los inicios de la década de 1990, demandaron la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Esto, en el marco de una crisis del régimen corporativista en América Latina y de la politización de las identidades indígenas, debido principalmente a la aplicación de las reformas neoliberales.⁹

El análisis histórico comparado de Ruth Berins Collier y David Collier sobre la incorporación del movimiento obrero en ocho países latinoamericanos ofrece un modelo para teorizar la incorporación de movimientos indígenas en la región. Definimos *incorporación política indígena* como un intento sostenido y al menos parcialmente exitoso por parte del Estado de legitimar y dar forma a un movimiento indígena institucionalizado.¹⁰ Como en el caso de la incorporación laboral que estudiaran Collier y Collier, durante el proceso de incorporación política indígena, el Estado influye en la creación de nuevas instituciones para relacionarse con el movimiento indígena y contribuye a articularlo con el sistema de partidos. Algunos ejemplos de nuevas instituciones de relaciones Estado-movimiento indígena que dan cuenta de un proceso de incorporación política son: la consulta previa, las autonomías territoriales indígenas, el reconocimiento de idiomas indígenas, el control indígena de la educación bilingüe y de agencias de desarrollo comunitario, el pluralismo jurídico que reconoce a la justicia indígena, el reconocimiento del *ayllu* –en la región andina de Sudamérica– o de otras formas de gobernanza comunal indígena, y la definición del Estado como plurinacional, para incluir el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas. En relación con los nuevos enfoques de articulación del movimiento indígena con el sistema de partidos, algunos ejemplos de incorporación política indígena incluyen el principio de representación descriptiva en la selección de candidatos de los partidos políticos a posiciones representativas de nivel nacional, y la creación de escaños legislativos reservados para representantes de grupos étnicos.¹¹

Por otra parte, las innovaciones metodológicas en la literatura de institucionalismo histórico nos ha permitido distinguir entre secuencia de eventos reactivos y de retroalimentación positiva. En secuencias reactivas, a los primeros eventos les siguen contra-reacciones y reversiones en la dirección que toma el proceso, vale decir, una dinámica de reacción/contrarreacción entre eventos estrechamente ligados. En cambio, en las de retroalimentación, los eventos se mueven de modo constante en una misma dirección y persiguen un mismo resultado con el paso del tiempo, de manera que se torna cada vez más difícil revertir la dirección o volver al punto de inicio del proceso (Mahoney, 2000: 512, 526-527). El camino hacia IP sólidas se caracteriza por una secuencia reactiva de movilización social y relaciones contenciosas entre el Estado y la sociedad civil durante la fase de adopción, seguido de una secuencia de retroalimentación positiva durante las fases de regulación e implementación de la institución.

También nos basamos en la literatura sobre democracia participativa, que ha identificado dos vías casuales para la adopción de IP. Primero, las IP pueden resultar

⁹ Los pueblos indígenas habían sido movilizados políticamente anteriormente, pero a principios de la década de 1990, la escala de la organización política indígena era translocal e incluso nacional, y se llegaron a formar partidos políticos indígenas. Para un análisis exhaustivo de la movilización indígena durante este período, véase Yashar (2005).

¹⁰ Adaptado de Collier y Collier (1991: 5, 161-168). Véase también Bowen (2011: 461-463).

¹¹ Esto implica que, legal e institucionalmente, la incorporación conlleva más transformaciones políticas que el proceso de inclusión, entendida como “la presencia en la toma de decisiones de miembros de grupos históricamente excluidos”; véase Htun (2016: 4).

de movilizaciones y demandas ascendentes. Por ejemplo, en Porto Alegre (Brasil), el presupuesto participativo fue inicialmente una propuesta de movimiento social. Fue adoptado por el gobierno municipal a través de un proceso de interacciones contenciosas entre las asociaciones de vecinos y la administración local, como parte de un conjunto más amplio de reformas institucionales centradas en la democratización del Estado, la justicia social y la redistribución económica (Baiocchi y Ganuza, 2015). En segundo lugar, las IP pueden imponerse desde arriba, a falta de una demanda de la sociedad civil, como fue ampliamente el caso en Perú y México, o como resultado de la difusión de presupuestos participativos como una mejor práctica. En este último camino, los estudios muestran que las IP no alteran fundamentalmente las relaciones Estado-sociedad y permanecen débilmente institucionalizadas.¹²

Nuestra teoría endógena de la participación propone dos hipótesis:

- Hipótesis 1: los actores sociales movilizados son una condición necesaria, pero no suficiente, para la posterior fortaleza institucional de las IP.¹³
- Hipótesis 2: para que la institución participativa gane fuerza institucional, los movimientos sociales responsables por demandarla y crearla deben ser incorporados políticamente y, por lo tanto, deben tener la oportunidad de participar en el proceso de regulación e implementación de la institución.

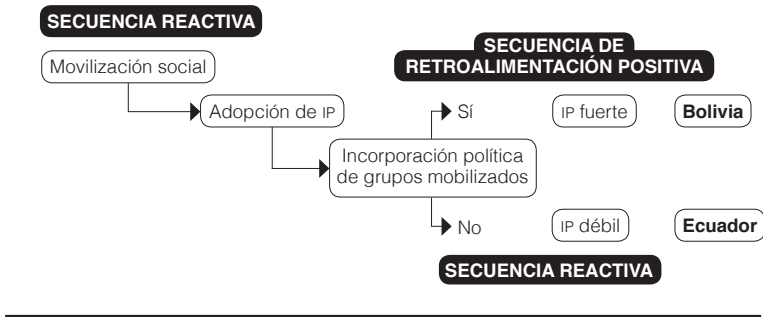
La figura 1 resume el argumento principal con respecto a estas dos hipótesis y sitúa nuestros estudios de caso. Tanto la naturaleza del movimiento indígena como del Estado –o partido/s político/s– que lo incorpora son altamente relevantes. En ambos casos, los movimientos indígenas fuertes fueron producto, por un lado, de lazos supralocales que unían a las comunidades indígenas territorialmente dispersas y étnicamente diferenciadas en federaciones regionales y nacionales; y, por otro, de amenazas concretas a su autonomía territorial, ya sea por colonización de tierras por parte del Estado, por privados o por la expansión de actividades extractivas (Brysk, 2000; Lucero, 2003 y 2008; Yashar, 2005; Colloredo-Mansfeld, 2009).

La existencia de movimientos indígenas translocales, coordinados y movilizados en torno a injusticias claras, fue una condición necesaria para empujar al Estado a la adopción de la consulta previa. Nuestros casos empíricos muestran que, después de la adopción, el tipo de partido político y el tipo de Estado son importantes para el proceso de incorporación política indígena y, por ende, para la fortaleza institucional de la consulta previa. Donde los movimientos indígenas se desarrollaron o se incluyeron en partidos políticos que comprendían una amplia coalición de clases cruzadas –trabajadores, campesinos y clase media– e interétnica –indígenas y mestizos (poblaciones mixtas descendientes de indígenas y europeos)–, su capacidad para ganar elecciones y ocupar el poder estatal se potenció (Rice, 2011; Madrid, 2012;

¹² Entre otros, véanse Goldfrank (2011), McNulty (2011), Hevia de la Jara e Isunza Vera (2012: 80), Baiocchi y Ganuza (2015) y Zaremborg, Isunza Vera y Gurza Lavalle (2018).

¹³ Nos referimos aquí a actores sociales movilizados que, al menos, deben adquirir relevancia nacional. Por ejemplo, en nuestros casos, el fortalecimiento institucional fue factible solo cuando el movimiento indígena estaba coordinado a nivel nacional y atraía al gobierno central con sus demandas. En contraste, creemos que no existe un límite máximo de movilización social para la creación y el fortalecimiento institucional. En los regímenes políticos con al menos un mínimo de *accountability*, si los actores sociales organizados, coordinados y movilizados a nivel nacional están incorporados políticamente, sus reclamos deberían encontrar canales político-institucionales.

FIGURA 1
Proceso de creación y fortalecimiento institucional de instituciones participativas



Fuente: Elaboración propia.

Anria, 2013). Este tipo de desarrollo del partido político ocurrió en Bolivia, pero no en Ecuador. Además, el tipo de Estado al que se enfrentan esos movimientos y sus partidos políticos también tiene consecuencias para la fortaleza institucional de la consulta previa. La fortaleza de esta institución requiere no solo de capacidad reguladora estatal, sino también de la voluntad política por parte del Estado de mediar en las interacciones entre las comunidades indígenas y las corporaciones cuando sea necesario. Esta orientación del Estado es mucho más probable en un Estado progresista que en uno de carácter neoliberal.¹⁴ En Ecuador, el apogeo de la coordinación y movilización indígena ocurrió a fines de la década de 1990, en el contexto del Estado neoliberal, lo que significó que dicha incorporación fue fragmentada y el movimiento indígena permaneció sustancialmente excluido del gobierno y del proceso de formulación de políticas públicas. En Bolivia, por el contrario, el ascenso político del movimiento indígena coincidió con otros desafíos políticos y electorales que tuvo que enfrentar el Estado neoliberal. Posteriormente, las demandas indígenas se incorporaron al Estado –incluso en la nueva Constitución de 2009– y la consulta previa se implementó en el contexto del Estado progresista, a partir de 2006.¹⁵

Metodología, selección de casos y explicaciones alternativas

Los hallazgos de los estudios sobre IP proporcionan una lección metodológica importante. Los diseños de investigación experimentales que asignan al azar instituciones

¹⁴ Los estados progresistas son los que fueron gobernados por la izquierda política desde los inicios del siglo XXI. Estos gobiernos enfatizaron el papel del Estado en la economía y promovieron la redistribución económica. Véase, entre otros, Bringel y Falero (2016).

¹⁵ Agradecemos a Oscar Vega Camacho por su comentario acerca de la temporalidad de la inclusión indígena.

o prácticas participativas sufren de una deficiencia importante. En los estudios que emplean experimentos de laboratorio o de campo, las IP –que van desde comités de desarrollo en aldeas rurales financiados por la asistencia internacional hasta la introducción de instituciones de representación descriptiva, como las cuotas de género o étnicas– se imponen aleatoriamente en distintas localidades y se estudian sus efectos a nivel de la aldea, el hogar o el individuo.¹⁶ Estos estudios aíslan la institución participativa (el tratamiento) como la causa de las diferencias observadas entre las unidades de análisis. Pero, al aplicar de forma exógena una institución participativa a una población aleatoria, los estudios experimentales no pueden abordar las causas más importantes que explican los efectos políticos de las IP: sus orígenes políticos y su proceso de institucionalización. Los diseños de investigación experimental pueden arrojar luz sobre los efectos de las IP que se imponen desde arriba, pero no pueden explicar los efectos de las instituciones que surgen como resultado de la movilización social. Sospechamos que esta es la razón por la que los efectos del tratamiento en estos estudios son en general pequeños o estadísticamente no significativos.

Por tal motivo, adoptamos un enfoque teórico institucional histórico y una metodología secuencial comparativa para estudiar la creación y fortaleza de las IP. Nuestro diseño de investigación implica la comparación profunda de dos casos “más similares” para controlar explicaciones causales alternativas. Muchas similitudes hacen de Bolivia y Ecuador excelentes casos de comparación. Son similares en tamaño de población –diez y quince millones de personas, respectivamente–. Tienen economías de ingresos medio-altos que dependen en gran medida de las exportaciones de productos primarios, en especial de los hidrocarburos, lo que hace que la consulta previa sea estratégicamente importante.¹⁷ En ambos países, los pueblos indígenas representan una gran parte de sus poblaciones.¹⁸ Sus movimientos indígenas, históricamente ubicados en las sierras y más recientemente en la Amazonía y las tierras bajas, estaban muy bien organizados en la década de 1990 (Yashar, 2005, caps. 4 y 5). Ambos países tenían sistemas de partidos débilmente institucionalizados en la misma década, nivelando *a priori* las oportunidades de la incorporación política indígena liderada por partidos.¹⁹ E históricamente, ambos han tenido bajos niveles de capacidad estatal.

Además, a mediados de la década de 2000, los movimientos sociales llevaron a dos presidentes de izquierda al poder. Los presidentes Evo Morales (Bolivia) y Rafael Correa (Ecuador) destacaron la importancia de la participación popular en sus campañas políticas y presidieron reformas constitucionales profundas. Como escribe Maristella Svampa, Bolivia y Ecuador son “los dos países donde los movimientos sociales antineoliberales de fines del siglo xx y principios del siglo xxi estuvieron acompañados no solo por el surgimiento de nuevos gobiernos (progresistas o populares), sino también por procesos constituyentes con el objetivo explícito de repensar o restablecer

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Chattopadhyay y Duflo (2004), Björkman y Svensson (2009), Fearon, Humphreys y Weinstein (2009), Casey, Glennerster y Miguel (2012), Grossman y Baldassarri (2012), Humphreys, Sánchez de la Sierra y Van der Windt (2012) y Beath, Christia y Enikolopov (2013).

¹⁷ En 2011, los *commodities* representaron el 86% del total de las exportaciones de Bolivia y Ecuador, y los hidrocarburos superaron el 50% de sus exportaciones (Campello y Zucco, 2015, apéndice B: 5).

¹⁸ Alrededor del 40% de la población se autoidentifica como indígena en Bolivia y el 7% lo hace en Ecuador (Htun, 2016: 26). Pero cuando los mestizos se consideran en Ecuador, se estima que este porcentaje aumenta al 30% o 38% (Yashar, 2005: 21; Layton y Patrinos, 2006: 32).

¹⁹ Mainwaring y Scully (1995).

el pacto social” (Svampa, 2018: 13). Las nuevas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) están a la vanguardia en su reconocimiento de la plurinacionalidad, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza. También articulan una concepción innovadora de desarrollo llamada “buen vivir”, definida como “acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos”.²⁰ Estas dos constituciones “resumen los mejores esfuerzos de la región en favor de los derechos indígenas” (Gargarella, 2013: 182). El derecho colectivo a la consulta previa está inmerso en esta nueva jurisprudencia, tanto en Bolivia como en Ecuador.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes estructurales e institucionales, la consulta previa muestra diferencias destacadas en Bolivia y Ecuador. Por ejemplo, Steven Levitsky y Victoria Murillo señalan que la inestabilidad del régimen político, la inestabilidad electoral, la desigualdad social, el copiado institucional y el diseño institucional rápido son causas que contribuyen a la debilidad institucional en América Latina (Levitsky y Murillo, 2013: 97-100). Pero, mientras estas condiciones caracterizan a ambos casos nacionales, la consulta previa se fortaleció en Bolivia, y no así en Ecuador. Además, mientras que Levitsky y Murillo están más enfocados en la amenaza que representan las élites –económicas, militares o religiosas– para la implementación y estabilidad institucional, se demuestra que las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales de base también pueden explicar la implementación y el fortalecimiento de las IP (Levitsky y Murillo, 2009: 122).

Otro conjunto de explicaciones alternativas surge de la literatura sobre IP. Algunos de estos estudios enfatizan que la sinergia entre Estado y sociedad civil es un prerrequisito para el fortalecimiento y contenido democrático de las instituciones que capacitan a la ciudadanía para participar en la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, Rebecca Abers define la sinergia como un tipo de relación Estado-sociedad en la que ambas partes colaboran, a la vez que siguen siendo relativamente autónomas (Abers, 2000: 12-17). Esta relación complementaria, argumenta, “[promueve] la democratización de ambos” (Abers, 2000: 5). De manera similar, el estudio de Françoise Montambeault sobre las instituciones municipales participativas en Brasil y México ofrece una tipología de relaciones entre el Estado y la sociedad que enfatiza la importancia de la participación colectiva (vs. individual) y autónoma (vs. controlada) por parte de la ciudadanía (Montambeault, 2015). En contraste con este trabajo, creemos que la incorporación política es diferente de la sinergia. Según nuestro enfoque, la incorporación política indígena ocurre en un continuo que puede ir desde la sinergia –en un extremo– hasta la cooptación –en el otro–. Cualquiera de estos, u otros tipos de incorporación política, puede resultar en fortaleza institucional.

Aplicamos un método de rastreo inductivo de procesos para identificar los eventos clave en los procesos de Bolivia y Ecuador –esto es, los eventos que llevan a la adopción, regulación e implementación de la consulta previa–. Para controlar la variación en los sectores económicos, nos centramos en consultas previas en el sector de hidrocarburos: gas natural en Bolivia y petróleo en Ecuador.²¹ En ambos

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (cit. en Pérez Castellón, 2011: 66). Véase también República de Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013; disponible en <www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>, consultado el 21 de septiembre de 2017.

²¹ En Bolivia no se implementaron consultas previas en el sector minero sino hasta 2016. No incluimos el

países, la tensión entre un modelo de acumulación dependiente de la extracción –que se afianzó aun más durante el reciente auge de los productos extractivos (2000-2014)– y la adopción de derechos indígenas hacen que la consulta previa en el sector de hidrocarburos se constituya en un caso de prueba difícil para el fortalecimiento institucional.²² Nuestros estudios de caso se basan en datos recopilados a partir de entrevistas formales realizadas con actores estatales, sectoriales y de movimientos sociales; investigación de archivos sobre la adopción, regulación e implementación de consultas previas; y literatura secundaria sobre la historia de la movilización indígena, su incorporación en partidos políticos o en el Estado, y las reformas constitucionales del pasado reciente.²³

Rastreo del proceso de institucionalización de la consulta previa en Bolivia

La introducción del derecho a la consulta previa en Bolivia fue parte de un proceso de transformación institucional que buscaba fortalecer el componente participativo de la democracia, en respuesta principalmente a la movilización de sectores indígenas. Desde principios de la década de 1990, el proceso de institucionalización de la consulta previa cambió de un tipo de secuencia reactiva –de 1990 a 2005– a una secuencia de retroalimentación positiva –después de 2006.

La adopción contenciosa de la consulta previa en Bolivia

Desde 1990 hasta 2005, el proceso de adopción de la consulta previa en Bolivia fue reactivo, caracterizado por una dinámica de reacción/contrarreacción entre las administraciones neoliberales del gobierno nacional y las organizaciones indígenas. Afectados por las políticas neoliberales, los grupos indígenas de tierras bajas –que habían sido excluidos del pacto corporativista resultante de la revolución de 1952– se organizaron en la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y exigieron el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel internacional, además de su inclusión política y económica.²⁴ En respuesta a la marcha de 1990 del CIDOB por el territorio y la dignidad, en 1991 el presidente Jaime Paz Zamora ratificó

proceso de consulta sobre la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré, conflicto que está en curso y requiere un artículo aparte.

²² Para investigaciones acerca del auge de los *commodities*, véanse CEPAL (2010), Cypher (2010) y Sinnott, Nash y De la Torre (2010). Sobre literatura acerca de la tensión entre la extracción de recursos y los derechos indígenas, véanse Escobar (2010), Tockman y Cameron (2014), Rodríguez Garavito (2016) y Svampa (2016: 346-358).

²³ En Ecuador, la investigación del trabajo de campo se realizó entre febrero y marzo de 2013 y julio de 2014, y nos basamos en un período más largo de trabajo de campo de un proyecto relacionado (2011-2013). En Bolivia, el trabajo de campo se realizó en marzo de 2014.

²⁴ El pacto corporativista que surgió de la Revolución de 1952 se refiere a la alianza entre el liderazgo populista victorioso del Movimiento Nacionalista Revolucionario y parte de los sectores populares insurgentes organizados en sindicatos obreros y campesinos. Este régimen corporativista promovió el sufragio universal, mayores derechos laborales, la nacionalización de la industria y la reforma agraria. Incorporó a los sectores populares de los Andes y de los valles de Cochabamba, pero excluyó en gran medida a los de las tierras bajas del Oriente boliviano. La incorporación del campesinado, de hecho, fue incompleta e imperfecta, lo que creó las condiciones para el resurgimiento de las demandas étnicas (Rivera Cusicanqui, 1990: 104, 107-109; Rivera Cusicanqui, 2004: 20). Durante la década de 1990,

el Convenio 169 de la OIT. Aunque la ratificación de esta norma internacional fue importante para el reconocimiento de los derechos colectivos de los indígenas, durante la década de 1990 las consultas con las comunidades indígenas se realizaron de modo esporádico, ya que la consulta previa estaba débilmente institucionalizada en Bolivia. Por ejemplo, no había reglas claras sobre cuándo, cómo o quién debía llevar a cabo las consultas. Al carecer de un marco regulatorio, las consultas se guiaron por el Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 1.333 de Bolivia sobre el medio ambiente, que contenía solo un artículo sobre consulta previa.²⁵

Luego de una gran movilización social durante la “guerra del gas” de octubre de 2003, emergieron otras ampliaciones y enmiendas al derecho de consulta previa. Como resultado, el presidente Gonzalo “Goni” Sánchez de Lozada decretó que el gas natural solo se exportaría con “consultas y debates” (Decreto N° 27.210). Pero las protestas contra las políticas neoliberales de “Goni” continuaron, lo que llevó poco después a su renuncia. Cuando el vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia, convocó a un referéndum nacional sobre hidrocarburos, que contenía cinco preguntas relacionadas con su explotación y administración por parte del Estado. Mayoritariamente, los bolivianos favorecieron la propiedad estatal de hidrocarburos (92% de la población) y la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (87% de apoyo). En 2005, Mesa presentó un proyecto de ley sobre hidrocarburos al Congreso, pero el contexto político era menos que propicio para un compromiso político. La derecha política, liderada por el Comité Cívico de Santa Cruz en el departamento Oriental del mismo nombre, exigió un aumento en la autonomía departamental como contrapeso al creciente poder del movimiento indígena y para salvaguardar sus intereses territoriales y económicos.²⁶ La izquierda política, liderada por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS), y con el apoyo abrumador de electores y grupos indígenas, exigió una mayor participación estatal en la propiedad y administración del gas natural (Giusti Rodríguez, 2017). En medio de una nueva ola de protestas populares, Mesa renunció para evitar tener que firmar o vetar la nueva ley de hidrocarburos.²⁷ Días después, el presidente del Congreso, Hormando Vaca Díez, aprobó la ley.

La Ley N° 3.058 sobre hidrocarburos fue fundamental para la institucionalización de la consulta previa en Bolivia y el resultado directo de la dinámica de reacción/contrarreacción entre el gobierno y el movimiento indígena. Como escribe la antropóloga Denise Humphreys Bebbington, “esta ley [...] representó la culminación de años de movilización, acuerdos y negociación con funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, acercando a los grupos indígenas de tierras bajas a su objetivo de con-

“el CIDOB exigió territorio indígena; autonomía organizativa para decidir los términos de participación política y desarrollo; el derecho al autogobierno; el reconocimiento del derecho consuetudinario y el pluralismo jurídico; y el derecho a la supervivencia y el desarrollo cultural”, entre otros (Yashar, 2005: 203). Entrevista a Oscar Vega Camacho, La Paz, 20 de marzo de 2014.

²⁵ Entrevista a Mónica Castro, ex empleada de la Dirección de Gestión Ambiental, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE), La Paz, 21 de marzo de 2014.

²⁶ Por *movimiento indígena* entendemos la acción política coordinada de varias organizaciones indígenas, de las cuales las más destacadas en Bolivia son la CIDOB, que agrupa a las comunidades indígenas de las tierras bajas, y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), que agrupa a las comunidades indígenas de las tierras altas.

²⁷ Entrevistas a Carlos Mesa, presidente de Bolivia durante 2003-2005, La Paz, 21 de marzo de 2014 y Filadelfia (Pensilvania), 12 de septiembre de 2014.

rol efectivo sobre sus territorios” (2012: 59). Uno de los diez títulos de la ley estaba dedicado explícitamente a “los derechos de los pueblos campesinos, indígenas y originarios” (título 7). La ley invocó directamente el Convenio 169 de la OIT y legisló que un proceso obligatorio de consulta de las comunidades indígenas debería tener lugar antes de la implementación de cualquier proyecto de explotación de hidrocarburos. Además de la obligatoriedad del proceso de la consulta previa, la ley especificó que “las decisiones resultantes de este proceso de consulta deben respetarse” (art. 115). La ley también especificaba que los ministerios de Hidrocarburos y de Medio Ambiente y Agua eran conjuntamente responsables de implementar la consulta con financiamiento de la presidencia (art. 117).²⁸

Cabe señalar que ni la propuesta del MAS ni el proyecto de ley original del presidente Mesa incluyeron una sección tan extensa sobre consulta previa.²⁹ En cambio, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), una organización no gubernamental que trabajó en estrecha colaboración con las cinco principales organizaciones indígenas nacionales agrupadas en el Pacto de Unidad, elaboró una propuesta para legislar sobre la consulta de comunidades y pueblos indígenas.³⁰ De hecho, diez días después de la aprobación de la Ley N° 3.058, el Pacto de Unidad presentó una carta al presidente del Congreso en la que solicitaba, entre otros cambios, que el proceso de consulta fuera “vinculante”.³¹ Aunque tal reforma no se llevó adelante, las demandas del movimiento indígena organizado reflejan su grado de capacidad política y coordinación justo antes de que Morales y el MAS asumieran la presidencia.

La incorporación política indígena y el fortalecimiento institucional de la consulta previa en Bolivia

Desde que el MAS se convirtió en el partido de gobierno en 2006 y hasta 2009, el proceso de institucionalización de la consulta previa se reforzó, ya que el gobierno apoyó en gran medida las demandas del movimiento indígena, que constituía el núcleo de su base social y parte de su liderazgo (Madrid, 2012: 50-58; Schavelzon, 2012; Anria, 2013). El MAS es un partido con apoyo en movimiento sociales que surgió de la movilización de campesinos y cultivadores de coca y se expandió a raíz de las “guerras” por el agua y el gas de principios de la década de 2000 (Anria, 2013: 23-28). Representaba a un distrito electoral principalmente indígena, pero, como lo demuestra Santiago

²⁸ Este esquema de financiación cambió en 2007.

²⁹ La propuesta de ley del presidente Carlos Mesa mencionaba que en las tierras comunales indígenas –Tierras Comunitarias de Origen (TCO)–, un proceso de consulta con las comunidades indígenas sería obligatorio antes del estudio del impacto ambiental. Era un párrafo corto, de una oración, parte del artículo sobre monitoreo ambiental, hacia el final del proyecto de ley (Presidencia de la República, Proyecto de Ley de Hidrocarburos, art. 107, 37, 6 de septiembre de 2004). De manera similar, la propuesta del MAS incluyó una oración que indicaba que el Convenio 169 de la OIT debía cumplirse cuando las actividades de hidrocarburos involucren TCO (Bancada Parlamentaria MAS-IPSP, Proyecto de Ley de Hidrocarburos, art. 62, transcrita en CEJIS, 2004: 139).

³⁰ El Pacto de Unidad agrupó a la CONAMAQ, la cicob, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIOS “BS”), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); y representó a una gran variedad de pueblos indígenas (CEJIS, 2004: 189-206).

³¹ Pacto de Unidad, Proyecto de Modificatoria a la Ley N° 3.058, 27 de mayo de 2005, consultado en el Archivo Central del Congreso Nacional de Bolivia.

Anria, el éxito político del partido se basó en la formación de una amplia coalición con múltiples bases territoriales, de clase y étnicas (Anria, 2013).³² En contraste con el partido Pachakutik de Ecuador, el MAS no era un partido estrictamente indígena, sino que incorporaba y representaba las demandas de los movimientos indígenas. Como Raúl Madrid escribe en su estudio comparativo de los partidos étnicos en los Andes, el MAS facilitó la incorporación política indígena de cuatro maneras: “Primero, el MAS ha establecido vínculos estrechos con un gran número de organizaciones indígenas en el país. En segundo lugar, el MAS ha incluido numerosos candidatos indígenas, incluso para puestos de alto nivel político. Tercero, el MAS ha hecho una variedad de llamamientos simbólicos a la población indígena de Bolivia. Cuarto y finalmente, el MAS ha promovido agresivamente las demandas indígenas tradicionales” (Madrid, 2012: 53). Después de 2006, el movimiento indígena estuvo representado de manera significativa en instituciones estatales como el Ejecutivo nacional, el Senado, la Cámara de Diputados y la Asamblea Constitucional. Para 2011, el 25% de los diputados de Bolivia y el 16% de sus senadores eran indígenas; mientras que, en Ecuador, para 2013, solo el 5% de los representantes en el Congreso eran indígenas (Htun, 2016: 35).

Cuando la Asamblea Constitucional estuvo en sesión de 2006 a 2009, el MAS controló 137 de los 255 asientos (Madrid, 2012: 52). Los sectores indígenas del partido lucharon con éxito por la adopción de innovaciones legales radicales, incluidas la identificación de un nuevo sujeto social, los “pueblos y naciones indígenas originarios campesinos”; la definición de Bolivia como Estado plurinacional; la adopción del “buen vivir”; el reconocimiento de los derechos de la madre tierra; y el derecho de los pueblos y naciones indígenas a la consulta previa con respecto a la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios.³³ Además, la Constitución resultante (2009) reconoce el derecho colectivo de los pueblos y naciones indígenas al autogobierno, enumerando sus derechos y responsabilidades junto a los de los gobiernos nacionales y subnacionales.

Dado que el movimiento indígena se incluyó en el gobierno de Morales y estuvo representado en la Asamblea Constitucional –donde se adoptaron en gran medida sus demandas–, la consulta previa ganó fuerza institucional.³⁴ Desde 2007, el Estado boliviano ha realizado consultas en territorios indígenas de manera regular. La ley de hidrocarburos y los tres decretos reglamentarios proporcionaron el marco legal necesario para su aprobación.³⁵ El proceso de consulta previa se realiza en cuatro fases (convocatoria, planificación, ejecución y validación), cada una concluye con la firma de un acta.³⁶ En este proceso, la empresa extractiva se compromete a pagar a las

³² Véanse también Van Cott (2005), Rice (2011: 180-188) y Madrid (2012).

³³ Constitución de 2009, arts. 11; 30, II.15; 304, I.21; 403. Véase también Schavelzon (2012).

³⁴ Las organizaciones indígenas se han dividido en su apoyo a Evo Morales. Para el 2014, las principales organizaciones indígenas, CIBOD y CONAMAQ, se dividieron entre facciones oficialistas y opositoras. Estas divisiones ocurrieron a nivel local donde, en las elecciones departamentales y locales de 2015, los grupos indígenas apoyaron o lideraron la oposición política local al MAS (véase Associated Press, “Revolución desde los desafíos de la base indígena en Morales”, 21 de mayo de 2015).

³⁵ Los decretos N^{os} 29.033 y 29.124 (2007) y 29.574 (2008) establecieron que las consultas deben ser financiadas por las corporaciones de hidrocarburos –en lugar del Ejecutivo nacional, según era el caso con la ley de hidrocarburos de 2005– y no pueden durar más de dos meses –con un mes adicional para el cumplimiento de los términos de la consulta.

³⁶ Conversación con Xavier Barriga, director de Gestión Ambiental del MHE, La Paz, 20 de marzo de 2014.

comunidades indígenas por cualquier daño que se cause al medio ambiente. Entre 2007 y 2017, el MHE dirigió al menos 58 consultas antes de la extracción de gas en los territorios de las naciones originarias indígenas y las comunidades campesinas (véase cuadro A1 del Anexo). La información disponible sobre estos procesos es incompleta, pero los documentos del gobierno, los medios de comunicación, los estudios de casos y las entrevistas indican que involucraron contratos con grandes corporaciones, incluida la nacionalizada YPF y sus subsidiarias.³⁷ En todos los casos, las comunidades aprobaron la extracción de recursos naturales; y solo un caso fue llevado ante el tribunal constitucional.³⁸ El tamaño de los proyectos, la cantidad de compensación que reciben las comunidades y las aportaciones que tienen sobre estos proyectos extractivos y las licencias ambientales requeridas varían de un caso a otro. En Charaguá Norte, por ejemplo, donde la comunidad indígena estaba bien organizada, había capacitado a observadores ambientales y contaba con el apoyo de organizaciones no gubernamentales ambientales y legales –como el CEJIS–, se lograron discusiones y aportes significativos mediante consultas previas (De la Riva Miranda, 2011: 40-56).

En un interesante giro de los acontecimientos, una ley marco de consulta previa, demanda explícita de las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad, se debatió en el Congreso en 2014. Pero, debido a la oposición del sector minero, no se aprobó. Además, en 2015, una disminución significativa en el precio de los hidrocarburos llevó al gobierno nacional a aprobar cuatro decretos reglamentarios destinados a acotar o, en el caso de reservas naturales nacionales, directamente eludir la consulta previa.³⁹ El presidente Morales afirmó: "No deberíamos estar perdiendo tanto tiempo en las llamadas consultas. Esta es la gran debilidad de nuestro Estado".⁴⁰ Sin embargo, pese a la renuencia del presidente a hacer cumplir la institución y los decretos debilitantes, las consultas previas continuaron en todo el país. Entre 2014 y principios de 2017, se realizaron al menos quince consultas (véase cuadro A1 del Anexo). Además, la compensación que las corporaciones de gas pagan a las comunidades se ha invertido en proyectos de desarrollo social, como escuelas, clínicas de salud e infraestructura para las comunidades afectadas. Las organizaciones indígenas como el CONAMAQ y la APG continúan presionando para la promulgación de una ley nacional de consulta previa y la extensión de la consulta previa a las comunidades no indígenas. En su opinión, la institución de consulta previa es un derecho legítimo de las comunidades indígenas y de todos aquellos cuyos entornos se ven afectados por proyectos extractivos.⁴¹

³⁷ Para excelentes estudios de caso de los procesos de consulta en el sector de hidrocarburos, véanse Bascopé Sanjinés (2010) y Flemmer y Schilling-Vacaflor (2016) –relativas a la limitación de la participación indígena–; Humphreys Bebbington (2012), Pellegrini y Ribera Arismendi (2012) y Schilling-Vacaflor (2012).

³⁸ Este fue el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) de Itika Guasu contra la empresa argentina Repsol, en los campos de Margarita (Tarija) (cit. en Pérez Castellón, 2013: 15-16).

³⁹ Los decretos N^{os} 2.195, 2.298, 2.368 y 2.366 (2015) limitan el tiempo de la consulta, establecen una compensación máxima por daños ambientales –del 0,3% al 1,5% de la inversión total–, declaran que los ductos transportadores de hidrocarburos son de interés nacional y, lo más polémico, permiten la extracción sin consulta en reservas naturales. Las organizaciones indígenas se movilizaron contra estos decretos y exigieron la consulta previa en reservas naturales y áreas protegidas.

⁴⁰ *Página Siete*, "Nueve consultas a pueblos indígenas terminaron con la aprobación de proyectos petroleros", La Paz, 26 de julio de 2016.

⁴¹ Entrevista a Renán Paco Granier, líder de CONAMAQ, La Paz, 19 de marzo de 2014.

A pesar de la asimetría estructural entre corporaciones y comunidades, la consulta previa ha brindado a las comunidades indígenas en Bolivia un medio político institucionalizado para interactuar con el Estado y con las corporaciones de hidrocarburos. Por lo tanto, la consulta previa es una institución sustantiva y recurrente para la participación de las comunidades indígenas afectadas por la extracción de gas natural en Bolivia. Ha reemplazado lo contencioso de la relación entre el Estado y los movimientos indígenas durante la década de 1990 y principios de la década de 2000. Se ha tornado legítima para las comunidades indígenas, las cuales exigen su extensión a otras comunidades y otras áreas naturales protegidas.⁴² Es eficaz porque las partes negociadoras cumplen con los acuerdos resultantes. Y el Estado hace cumplir lo acordado –a pesar de la oposición de funcionarios de alto nivel–: no permite la extracción ni, más recientemente, la exploración de gas sin consulta previa.

Rastreo del proceso de institucionalización de la consulta previa en Ecuador

En Ecuador, el derecho a la consulta previa se encuentra en la intersección entre el proceso de expansión de la frontera extractiva y el reconocimiento legal de las nuevas IP. La movilización indígena explica la adopción inicial de este derecho y las reformas posteriores.⁴³ Pero el Estado ha limitado la extensión de la consulta previa, haciendo que la institución se torne ilegítima e inefectiva. Su aplicación muy débil ha impedido aun más su institucionalización. Desde 1997 hasta el presente, la trayectoria de la institucionalización de la consulta previa en Ecuador evidencia una secuencia reactiva de discordia entre el Estado y los movimientos sociales. A pesar de esta continuidad, el nivel de contención y la fuerza relativa de los actores del Estado y del movimiento han variado. Como consecuencia, podemos caracterizar tres fases distintas en este proceso de institucionalización.

La adopción contenciosa de la consulta previa en Ecuador

En Ecuador, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1998 fue producto del poder político del movimiento indígena, en particular la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y su partido político, Pachakutik. El movimiento irrumpió en la escena política en mayo de 1990 con un primer levantamiento nacional. Presentó un programa de 16 puntos que comprendía demandas étnicas y de clase, incluida la declaración de Ecuador como Estado plurinacional, el reconocimiento de los derechos de las tierras indígenas y el congelamiento de los precios al consumidor (Yashar, 2005: 144-146). En 1992, la organización amazónica kichwa, Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), marchó a Quito para exigir el reconocimiento

⁴² Desde 2015, no obstante, asistimos a la profundización del proceso de fragmentación del movimiento indígena organizado. En 2017 y 2018, existían líderes y comunidades indígenas opuestos a la consulta previa, que se interpreta como una herramienta institucional a favor del extractivismo.

⁴³ De las muchas organizaciones indígenas en Ecuador, nos centramos en la federación nacional (CONAIE) y sus subfederaciones regionales –especialmente ECUARUNARI–, que son históricamente las más relevantes desde el punto de vista político y geográfico (Lucero, 2003). En su apogeo, la comunidad fue considerada uno de los movimientos sociales más fuertes del continente, fueran indígenas o no (Brysk, 2000; Yashar, 2005; Silva, 2009).

del territorio indígena.⁴⁴ En junio de 1994, la CONAIE, junto con otros grupos indígenas, organizó una movilización de dos semanas contra la reforma agrícola neoliberal (Andolina, 1994; Sawyer, 2004, cap. 5). Ese mismo año, la CONAIE publicó un programa político que pedía una nueva constitución y ratificación del Convenio 169 de la OIT (CONAIE, 1994: 17 y 20). A mediados de la década de 1990, se intensificó el conflicto relacionado con el petróleo en la Amazonía, y las políticas en materia de recursos naturales y territoriales se convirtieron en fundamentales para el movimiento indígena.⁴⁵ En la provincia de Pastaza, OPIP se vio envuelto en un conflicto de casi una década con la compañía petrolera Arco-Oriente, durante la cual invocó el Convenio 169 de la OIT –antes de su ratificación por parte de Ecuador (Fontaine, 2004; Hurtado, Vargas y Chávez, 2011: 107).

Una demanda histórica del movimiento indígena se realizó con la convocatoria de una Asamblea Constituyente en 1997. La Asamblea fue producto de una crisis de legitimidad en la que el CONAIE y otros movimientos sociales desempeñaron un papel clave, movilizandolos las protestas masivas que obligaron al presidente Abdalá Bucaram a renunciar (Andolina, 2003). La Asamblea Constituyente presentó una oportunidad para impulsar la ratificación del Convenio 169 de la OIT, que ganó impulso gracias al apoyo del ex presidente Osvaldo Hurtado, quien fuera presidente de la Asamblea, y del trabajo de los representantes de Pachakutik (Van Cott, 1998). El Convenio fue ratificado tres semanas antes de que la Asamblea terminara de redactar la nueva constitución. La Constitución de 1998 garantizaba dos derechos distintos a la consulta: uno para los pueblos indígenas y afroecuatorianos (art. 84) y otro para todas las comunidades y concerniente con el medio ambiente (art. 88).⁴⁶

Ausencia de incorporación política indígena en el Estado ecuatoriano

En respuesta al conflicto petrolero en la Amazonía, en 2002 el presidente Gustavo Noboa firmó el Decreto N° 3.401, que regulaba el primer proceso de consulta en Ecuador. Reconoció la consulta previa como un derecho colectivo de los pueblos indígenas e incluyó a las federaciones indígenas como supervisoras del proceso (arts. 13, 21 y 40). Sin embargo, también estableció una visión tecnocrática de la participación: solo las opiniones “técnica y económicamente viables y legalmente apropiadas se considerarán en la toma de decisiones” (art. 31). Entre agosto y diciembre de 2003, se consultó a 263 comunidades kichwas sobre la extracción de petróleo en dos bloques en la provincia de Napo, en el norte de la Amazonía (Hurtado, Vargas y Chávez, 2011: 112-113; García Serrano, 2012: 4-5). A pesar de haber sido un proceso cuestionable –por ejemplo, porque la información estaba disponible solo en español y no en kichwa–, 236 de estas comunidades se pronunciaron por un “sí condicional” y el proyecto fue aprobado.

⁴⁴ Para conocer la comprensión del territorio por parte de OPIP, véase Sawyer (2004: 83-84).

⁴⁵ La octava y novena rondas de licitación de petróleo ocurrieron en 1995 y 2001, respectivamente.

⁴⁶ El art. 84 garantiza que “se consulte a los pueblos indígenas sobre los planes y programas de exploración y explotación de recursos no renovables que se encuentran en sus tierras y que pueden afectarlos ambiental o culturalmente; que participen en los beneficios que estos proyectos generan, tan pronto como sea posible, y reciban una compensación por los daños socioambientales que causen”. El art. 88 establece que “todas las decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente deben tener previamente las opiniones de la Comunidad, para lo cual será debidamente informada. La ley garantiza su participación”.

Este período estuvo marcado por la disminución de la capacidad y legitimidad del movimiento indígena. Después de una meteórica trayectoria de 1990 a 2000, las organizaciones indígenas en Ecuador, en especial la CONAIE y Pachakutik, sufrieron políticamente debido a su participación en el breve golpe militar que derrocó al presidente Noboa en el año 2000 (Silva, 2009: 190-191). Este declive se vio exacerbado por el apoyo inicial que brindaran al presidente Lucio Gutiérrez (2003-2005), quien traicionó sus promesas de campaña y adoptó reformas neoliberales para satisfacer las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y cooptó a varios líderes indígenas. El declive del movimiento indígena también se reflejó en su desempeño electoral. Después de alcanzar el máximo nivel de apoyo electoral, tanto de nivel nacional como subnacional en las elecciones de 2000, Pachakutik tuvo dificultades para mantener las alcaldías y expandir sus bases electorales, a diferencia de lo que sucediera con el MAS en Bolivia (Rice, 2011: 180-183).

El polémico ciclo que comenzó en abril de 2005, conocido como la “rebelión de los forajidos”, fue la primera protesta importante desde 1990 que no fue dirigida por el movimiento indígena. El presidente Rafael Correa (2007-2017) fue elegido en 2006 en el marco de estas manifestaciones. La inauguración de un presidente de izquierda y la convocatoria de otra Asamblea Constituyente, según lo exigido por la CONAIE y otros movimientos sociales, transformaron el contexto político y representaron un desafío para las organizaciones indígenas (Chuji *et al.*, 2010; Ramírez Gallegos, 2010). Aunque Pachakutik inicialmente había considerado compartir una boleta con Correa y la CONAIE lo apoyó en la segunda vuelta contra un candidato conservador, la victoria de Correa reforzó el declive electoral de Pachakutik –su candidato a presidente obtuvo solo el 2% de los votos– al excluir aun más a los grupos indígenas de las esferas de poder (Becker, 2010, cap. 6; Rice, 2011). Los movimientos indígenas, entre tanto, reanudaron su proyecto de reivindicación sobre la ejecución sustantiva de la consulta previa. El resultado fue una nueva secuencia reactiva de relaciones entre el Estado y el movimiento indígena, y una nueva fase en la institucionalización de la consulta previa.

Renovada discordia e institucionalización débil

En noviembre de 2007, 130 delegados elegidos popularmente se reunieron para reformar la Constitución de Ecuador.⁴⁷ Aunque el movimiento indígena había exigido una nueva constitución y el texto incorporaba el concepto kichwa de Sumak Kawsay –o Buen Vivir–, como así también muchos nuevos derechos colectivos, la Asamblea Constituyente de 2007-2008 exacerbó la polarización entre las organizaciones indígenas y el partido de Correa, Alianza País.

El 29 de abril de 2008, el Comité de Recursos Naturales y Biodiversidad presentó a la plenaria de la Asamblea Constituyente una propuesta mayoritaria –que proponía la consulta previa– y una propuesta minoritaria –que proponía, en vez, el consentimiento previo–. Las propuestas se vincularon con el apoyo a la extracción de recursos, por el lado de la mayoría, y la oposición a un modelo extractivo de desarrollo, por el lado de la minoría.⁴⁸ Después del debate y con el *lobby* ejecutivo en contra de la propuesta

⁴⁷ El 15 de abril de 2007, hubo un referéndum popular sobre si reformar o no la Constitución. El 86,79% votó a favor. Las elecciones se llevaron a cabo el 30 de septiembre de 2007. Alianza País ganó 80 de 130 asientos.

⁴⁸ Asamblea Constituyente, acta 40, 29 de abril de 2008. Consultado en el Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador.

minoritaria de consentimiento previo, se aprobó la propuesta mayoritaria de consulta previa. Pero la consulta previa siguió siendo una fuente de conflicto: el movimiento indígena y sus aliados se movilizaron para exigir una ejecución más sustantiva, lo que provocó contrarreacciones del Ejecutivo.

La Constitución ecuatoriana de 2008 garantiza los dos derechos distintos de consulta incluidos en la Constitución de 1998, aunque con algunas innovaciones. Con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, el artículo 57 garantiza el derecho a “consultas previas, libres e informadas, dentro de un período razonable, sobre los planes y programas de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentran en sus tierras y que pueden afectarlas ambiental o culturalmente [...] si no se obtiene el consentimiento de la comunidad consultada, la constitución y la ley prevalecerán”. El segundo derecho, a la consulta ambiental, establece que todas las comunidades deben ser consultadas sobre cualquier “decisión o autorización estatal que pueda afectar el medio ambiente” y que serán “informadas de manera exhaustiva y oportuna” (art. 398). En comparación con la legislación anterior, aclara que el “sujeto consultor es el Estado” y no el titular de la concesión. En el caso de una “oposición mayoritaria”, “la decisión de ejecutar o no el proyecto se adoptará mediante una resolución debidamente justificada por la autoridad pertinente”, ya sea el Ministerio de Medio Ambiente o el de Recursos No Renovables.

Sin embargo, el 22 de abril de 2008, mientras la Asamblea Constituyente todavía estaba debatiendo la consulta previa, el presidente Correa promulgó el Decreto Ejecutivo N° 1.040 para regular los “mecanismos de participación social” en las decisiones estatales que afectan el medio ambiente. La palabra “consultar” no aparece en ninguna parte del decreto. Prioriza la provisión de información por parte del Estado y el “promotor” del proyecto, y la exclusión de las opiniones de la ciudadanía que no cumplen con los criterios de “viabilidad técnica y económica”. Así, el Decreto N° 1.040 fue una reacción ejecutiva contra el lenguaje más progresista contenido en el proyecto de reforma de la Constitución que pronto se ratificaría.

A pesar de la violación de la Constitución, los funcionarios ecuatorianos continuaron confiando en el Decreto N° 1.040 para los procesos de “participación social” y definieron la consulta previa como una “sesión informativa” en lugar de un ejercicio de derechos colectivos. La redefinición de la consulta como mera provisión de información surgió en entrevistas con informantes clave y en la documentación de los procesos de participación social en torno a la actividad petrolera en el norte de la Amazonía.⁴⁹ Dado que estos procesos son necesarios para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental, las empresas deben realizarlos para cada fase del proyecto. Un experto los caracterizó como una mera formalidad.⁵⁰ Además, dado que las compañías petroleras privadas los organizan, la información existente sobre el contenido de estos procesos es muy limitada.⁵¹

49 Entrevistas a David Cordero, coordinador del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Quito y ex abogado de derechos humanos, Quito, 5 de agosto de 2014; a Rodrigo Varela, funcionario de la Oficina del Defensor del Pueblo ecuatoriano en el área de derechos colectivos, Quito, 4 de agosto de 2014. Comunicación de Thea N. Riofrancos con Amelia Fiske, 24 de abril de 2014 (véanse, además, Fernández, 2011: 69; Fiske, 2013).

50 Entrevista a Cordero, 5 de agosto de 2014; Fiske (2013).

51 Entrevista a Varela, 4 de agosto de 2014. Según la experiencia de trabajo de campo de Riofrancos, el Ministerio de Medio Ambiente no tenía registros de estos procesos o no estuvo dispuesto a compartirlos.

La interpretación tecnocrática de la consulta previa contribuyó al bajo nivel de legitimidad de la institución entre los grupos indígenas y su débil institucionalización.⁵² El movimiento indígena y los grupos ecologistas, como Acción Ecológica, vieron el compromiso del gobierno de intensificar la extracción de recursos como una amenaza para los nuevos derechos constitucionales. En noviembre de 2010, la CONAIE rompió oficialmente con la administración de Correa, al declarar su rechazo al modelo extractivo de desarrollo y al “etnocidio” que causa, y la criminalización de los activistas indígenas y ambientales durante las protestas antiextractivas.⁵³ La relación entre el Estado y estos grupos de movimientos sociales siguió siendo reactiva, lo que socavó la legitimidad y eficacia de la consulta previa y, por lo tanto, su capacidad para ganar fuerza institucional.

El conflicto por la consulta previa se reanudó en el verano de 2012, cuando la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) y el Ministerio del Ambiente (MAE) de Ecuador iniciaron un proceso de consulta antes de la undécima ronda de licitaciones de petróleo, cuyo objetivo era expandir la extracción de petróleo a las reservas no exploradas de las cuatro provincias del sur de la Amazonía. La contención se centró en el Decreto Ejecutivo N° 47, emitido en julio de 2012 para regular la consulta de las comunidades indígenas antes de la licitación de los bloques petroleros. Notablemente, el decreto se promulgó una semana antes de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera su decisión en el caso de Sarayaku vs. Ecuador, y fallara a favor de la comunidad amazónica kichwa por el hecho de que el Estado ecuatoriano no la hubiera consultado antes de que la Compañía General de Combustibles de la Argentina explorara petróleo en su territorio.⁵⁴ El pueblo sarayaku había apelado a la corte internacional debido a la histórica falta de cumplimiento de la consulta previa en Ecuador. Aunque este exitoso caso legal se centró en eventos previos a la presidencia de Correa, la tendencia de débil institucionalización de la consulta previa continuó bajo su gobierno.

Existen similitudes entre los decretos N°s 1.040 y 1.247 firmados por Correa. Ambos evidencian el enfoque tecnocrático de la participación que ha socavado la legitimidad y la eficacia de la consulta previa. Pero, en contraste con el Decreto N° 1.040, el Decreto N° 1.247 utiliza el lenguaje constitucional de la consulta. Además, quizás en respuesta a las quejas de los grupos indígenas, no hay rol para las empresas privadas en el último decreto; regula el proceso de licitación previa a la concesión. La innovación más importante del Decreto N° 1.247 es el requisito de que las consultas generen acuerdos de inversión con las comunidades afectadas en áreas como salud, educación y vivienda. Según los burócratas y académicos entrevistados, estos acuerdos se basan en la práctica de acuerdos de compensación entre las compañías petroleras y las comunidades.⁵⁵ El decreto es explícito sobre su intención política: la inversión “motivará la participación de las comunidades” (art. 16).

52 Según la Constitución (art. 133), los derechos deben ser regulados por el derecho ordinario (leyes orgánicas) y no por decreto. En la decisión de Sarayaku vs. Ecuador de 2012, discutida a continuación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que Ecuador debe redactar una ley de este tipo. A partir de marzo de 2017, la Asamblea Nacional aún tenía que hacerlo.

53 CONAIE (2010).

54 La concesión petrolera se otorgó en 1996; los sarayakus presentaron su caso ante el tribunal en 2003.

55 Entrevistas a Cordero, 5 de agosto de 2014, y Varela, 4 de agosto de 2014. Véase, además, Cisneros (2012). A fines de 2017, no se sabía cuánto de esta inversión se materializaría; la SHE extendió dos veces el plazo para las ofertas debido a la falta de interés de los inversores.

Sin embargo, la aplicación del Decreto N° 1.247 fue muy limitada: solo se consultó al 15% de la población indígena afectada (Mazabanda, 2013).⁵⁶ Otros factores adicionales socavaron la fortaleza institucional. Según un funcionario del MAE que participó en las consultas, las comunidades con prácticas establecidas de toma de decisiones –principalmente de la nación kichwa– llegaron a un consenso sobre la extracción de petróleo y las necesidades de inversión.⁵⁷ Pero el funcionario admitió “errores”, tales como traductores insuficientes, consultas rápidas e información “muy deficiente”. Relató que en cuatro de trece bloques petroleros, las comunidades rechazaron los proyectos. A lo largo del proceso, los líderes indígenas y los miembros de la comunidad criticaron a lo que llamaron “supuestas” consultas por presentar información insuficiente, involucrar el “chantaje” económico –es decir, los acuerdos de inversión– y dividir a las comunidades.⁵⁸ Los actores estatales acusaron a estos activistas de difundir desinformación y afirmaron que no representaban a sus comunidades.⁵⁹ La falta de acuerdo entre los actores sociales y estatales demuestra la falta de legitimidad de la institución. El 28 de noviembre de 2012, cientos de manifestantes de organizaciones indígenas y aliadas se reunieron en oposición al proceso de consulta y extracción de petróleo frente al Hotel Marriot en Quito, donde el ministro de Recursos No Renovables inauguró la undécima ronda de licitaciones de petróleo en una convención de la industria.⁶⁰ Entre 2012 y 2013, quince organizaciones indígenas y sus comunidades de base emitieron declaraciones en oposición al proceso de consulta.⁶¹ Del mismo modo, en noviembre y diciembre de 2013, la SHE y el MAE organizaron consultas para la extracción de petróleo planificada en el Bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, utilizando el Decreto N° 1.247. Esto provocó reclamos similares por parte de grupos indígenas y ambientalistas.⁶²

⁵⁶ Según Mazabanda, la consulta se realizó solo en los trece bloques que se ofrecían a las compañías extranjeras en esta primera fase de licitación, y no en los tres bloques otorgados a la empresa estatal Petroamazonas o en los cinco bloques destinados a estar en oferta en una fecha futura. Para el anuncio sobre la licitación y las consultas de la SHE, véase <www.hidrocarburos.gob.ec/trece-bloques-petroleros-de-la-ronda-suroriente-saldran-a-licitacion-el-28-de-noviembre/>, consultado el 19 de septiembre de 2017. En total, 10.469 miembros de la comunidad fueron consultados en 37 audiencias públicas y 32 asambleas generales.

⁵⁷ Entrevista a un burócrata del MAE, quien solicitó el anonimato, Quito, 7 de marzo de 2013.

⁵⁸ Servindi, “Nación Sapara denuncia intromisión en sus territorios de la Secretaría de Hidrocarburos”, Lima, 12 de agosto de 2012; CONAIE, “Indígenas amazónicos se oponen a la XI Ronda Petrolera. No vale la pena y debe suspenderse de inmediato”, 4 de diciembre de 2012, disponible en <www.biodiversidadla.org/index.php/layout/set/print/Principal/Secciones/Noticias/Ecuador_indigenas_amazonicos_se_oponen_XI_Ronda_Petrolera>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁵⁹ *El Universo*, “Ministro Pástor afirma que sí hicieron consulta previa a licitación petrolera”, Guayaquil, 15 de diciembre de 2012.

⁶⁰ *Amazon Watch*, “Crecen las protestas indígenas a medida que el Ecuador subasta los bloques petroleros de Amazon”, 28 de noviembre de 2012, disponible en <<http://amazonwatch.org/news/2012/1128-indigenous-protests-grow-as-ecuador-auctions-amazon-oil-blocks>>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁶¹ Informe preparado por una coalición de grupos indígenas y de derechos humanos para el Examen Periódico Universal de los derechos humanos en Ecuador de la ONU, disponible en <<https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=3996&file=CoverPage>>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

⁶² *La Hora*, “Los pueblos indígenas no creen en la consulta previa”, Quito, 31 de octubre de 2013; *El Comercio*, “La sentencia en el caso Sarayaku, ¿un precedente para el Yasuní?”, Quito, 14 de octubre

Para concluir, aunque la relación entre el Estado y los movimientos sociales continúa evolucionando, la institucionalización de la consulta previa sigue siendo reactiva. En Ecuador, la consulta previa está débilmente institucionalizada: es ilegítima ante los ojos de los actores sociales clave, es inefectiva y el Estado la impone de manera muy despareja según la ocasión o localidad.

Conclusiones

Al combinar la literatura académica sobre IP e institucionalismo histórico, nuestro estudio de consulta previa enriquece ambas áreas de investigación. En lo que respecta a los estudios sobre IP, demostramos que el análisis de la arena política nacional, y en particular los procesos de movilización nacional e incorporación política de grupos de base, explican los diferentes niveles de fortaleza de estas instituciones. Con respecto al institucionalismo histórico, revelamos la dinámica de las instituciones cuyo propósito es involucrar a las comunidades afectadas en el proceso de formulación de políticas. Mostramos que las IP solo se fortalecen cuando son creadas por sectores movilizados que posteriormente se incorporan al Estado, que implementa y refuerza estas instituciones.

En Bolivia y Ecuador, la consulta previa fue una fuente de conflicto social en la fase inicial de adopción, pero los procesos posteriores de institucionalización tomaron caminos divergentes. En Bolivia, en el contexto de un Estado neoliberal, el MAS se formó como una organización de movimientos sociales de campesinos y cultivadores de coca que más tarde desarrolló una estrategia nacional y forjó vínculos con los líderes de los movimientos indígenas. Cuando el partido ganó la presidencia en 2006, el movimiento indígena se incorporó al Estado nacional y participó activamente en el proceso de regulación e implementación de las consultas previas. Dicha inclusión significó altos niveles de legitimidad, eficacia y cumplimiento de la consulta previa en el sector del gas, incluso después de terminado el auge de los *commodities*.

En Ecuador, ningún partido político fue capaz de interactuar con las demandas del movimiento social indígena. Pachakutik, el partido indígena, tuvo un éxito electoral de corta duración y fue políticamente marginado por la administración de Correa (Rice, 2011; Madrid, 2012). Mientras tanto, el partido de Correa, Alianza País, no estaba ligado orgánica u organizativamente a los sectores movilizados en defensa de la consulta previa. La relación de oposición entre los movimientos indígenas y la administración de Correa continuó provocando un conflicto sobre la regulación y la implementación de la consulta previa. En Ecuador, los activistas indígenas dependen de la protesta, en lugar de la consulta previa, para expresar sus quejas sobre los efectos ambientales, socioculturales y económicos de la extracción de hidrocarburos.

Nuestros casos también demuestran que el momento en que se lleva a cabo la incorporación política del movimiento indígena tiene efectos para el fortalecimiento de la consulta previa. En Ecuador, Pachakutik alcanzó la máxima fuerza electoral en el contexto de un Estado neoliberal a fines de los años noventa. Sus niveles de

de 2014. Para cuentas oficiales, consúltese <www.consultaprevia.gob.ec>, consultado el 9 de junio de 2015, y el informe de medios estatal *El Ciudadano*, "1.817 ciudadanos participantes en la Consulta Previa del Bloque 43 ITT", 18 de octubre de 2014, disponible en <www.elciudadano.gob.ec/1-817-ciudadanos-participan-en-la-consulta-previa-del-bloque-43-ITT/>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

capacidad y apoyo disminuyeron en la siguiente década. Bajo Correa, el Estado progresista ecuatoriano no tuvo que incorporar al movimiento indígena para que sea política o electoralmente viable. Alianza País podía ganar sin el apoyo de Pachakutik –que se vio debilitado aun más por el éxito electoral de Correa– o de la CONAIE; por lo tanto, no incorporó al movimiento indígena a su coalición gobernante. Por el contrario, en Bolivia, el MAS amplió su coalición y mantuvo su fuerza electoral al construir una coalición con múltiples bases territoriales, tanto de clase como étnicas. En términos temporales, el ascenso del MAS coincidió con la crisis del Estado neoliberal y la cristalización de un Estado progresista, que pudo incorporar orgánicamente al movimiento indígena y sus demandas.

A pesar de estas importantes diferencias de institucionalización, debemos reconocer que, en ambos países andinos, la consulta previa se enmarca en un contexto de expansión geográfica de la extracción de recursos naturales. Ambas economías nacionales cambiaron drásticamente en la década de 2000. El auge de los *commodities* profundizó la dependencia económica de la extracción de recursos naturales. En Bolivia, a pesar de las presiones económicas y políticas a favor de la extracción de recursos, la consulta previa ha logrado un alto grado de legitimidad entre las comunidades indígenas, lo que ha tornado muy difícil para el gobierno de Morales poder revertir o suspender la institución. De forma más general, nuestro estudio muestra que las instituciones nacidas en movilización de base y fortalecidas a través de la incorporación política de los actores movilizados pueden resistir las preferencias cambiantes de actores políticos poderosos.

Nuestro estudio comparativo demuestra que la incorporación política de los actores sociales que dan a luz a las IP es esencial para el fortalecimiento institucional. Este argumento tiene implicaciones metodológicas y sustantivas.

A nivel metodológico, se destacan las limitaciones de los estudios que buscan estudiar los efectos de las IP con diseños de investigación que las imponen de manera exógena y aleatoria a las comunidades de pertenencia. Al estudiar los efectos de las IP impuestas de manera exógena, los diseños de investigación experimentales ignoran las causas endógenas que tienen consecuencias para los efectos de estas instituciones. Esta limitación puede, de hecho, explicar los hallazgos limitados y estadísticamente poco significativos de dichos estudios. Como argumentamos, las IP efectivas son el resultado de una movilización social endógena. También se demuestra la utilidad de un análisis secuencial, que revela que la sincronización de los eventos en relación con su contexto políticamente relevante es causalmente consecuente.⁶³

A nivel sustantivo, ofrecemos una conceptualización y explicación original de la fortaleza institucional que es posible de generalizar a otros contextos. En regímenes democráticos o políticos con al menos un nivel moderado de *accountability* –condición importante de pertinencia de nuestro argumento–, esperamos que nuestra teoría endógena de la participación se aplique a las IP, donde los actores sociales movilizados a favor de su creación puedan ser identificados y el grado de su posterior incorporación política pueda ser observado en los procesos de regulación e implementación de la institución. Nuestra expectativa es que cuando esos sectores se incorporan políticamente, ya sea a través de instituciones estatales o a través de un sistema de partidos políticos competitivo, las IP que tales sectores promovieron

⁶³ Para más información sobre el método secuencial comparado, véase Falleti y Mahoney (2015).

podrán ganar mayores niveles de legitimidad y eficacia y se harán cumplir por parte del Estado. De lo contrario, la institución participativa morirá en la letra de la ley o alimentará un conflicto adicional entre el Estado y los actores sociales movilizados. Vale decir, el éxito de las IP –su fuerza institucional y sus posibles efectos democratizadores– es indisociable de la incorporación política de los actores del movimiento social que impulsaron su adopción.

ANEXO

CUADRO A1
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2007	Total E & P Bolivia	Prospección Sísmica 3D y Prospección Magnetotelúrica Gravimetría - Bloque Ipati	Municipios de Lagunillas y Villa Vaca Guzmán, provincia Cordillera y Luis Calvo	Santa Cruz y Chuquisaca	Pueblos Indígenas Originarios: Asamblea del Pueblo Guarani (APG) Alto Parapetí, Iupaguasu y Karaparitenda
2007	Transredes S.A.	Gasoducto Lateral Margarita - Patos Blancos	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	APG Ilika Guasu
2007	Transredes S.A.	Variante Gasoducto al Altiplano GAA Zona El Tigre	Municipio Samaipata, provincias Florida y Cordillera	Santa Cruz	Comunidades Bermejo, La Negra y La Coca
2007	Transredes S.A.	Expansión Lateral Gasoducto Vuelta Grande	Tercera sección del municipio Machareti, provincia Luis Calvo	Chuquisaca	APG Capitanía Machareti
2007	Transredes S.A.	Construcción Gasoducto Carrasco - Cochabamba	Municipio Chimoré, provincia Carrasco	Cochabamba	Fed. Sindical Agropecuaria Mamoré Bulo, Colonizadores Carrasco Tropical, Fed. Especial de Colonizadores Chimoré, Fed. Unica de Centrales Unidas del Tropico, Fed. Especial Campesina de Yungas del Chapare y Fed. Sindical del Trópico
2007	Transredes S.A.	Interconexión Campo Percheles GAA y OCSZ II	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Comunidades Cañaverall I, Platanillos y Basilio. Comunidades San Joaquín y San Isidro
2007	YPFB Chaco	Construcción de Líneas para los Campos Percheles y El Dorado	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Guaraníes de la Capitanía Zonal APG Takovo Mora, APG Nueva Esperanza, comunidad San Isidro de Area, San Isidro 1 y San Isidro 2
2007	YPFB Chaco	Perforación de 5 pozos en Campo Percheles	Municipio La Guardia (provincia Andrés Ibáñez) y Cabezas (provincia Cordillera)	Santa Cruz	Comunidades campesinas San Isidro de Area y Cañaverall I, Tupac Katari, San Joaquín, Platanillos y Nueva Esperanza

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2007	Pluspetrol	Desarrollo del Campo Tajibo - Bloque San Isidro	Municipio Charagua, provincia Cordillera	Santa Cruz	AFG Charagua Norte
2008	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D- Bloque Liquiremuni Fase I	Provincias Caranavi, Larecaja, Sud Yungas y Franz Tamayo	La Paz	Colonizadores del Norte La Paz
2009	BG Bolivia	Desarrollo del Campo Palo Marcado	Municipio Villa Montes, provincia Gran Chaco	Tarija	Territorio Comunitario Originario (TCO) Weenhayek
2009	Total E & P Bolivie	Perforación Exploratoria Pozo Aquio X-1001	Municipio Lagunillas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu
2009	Total E & P Bolivie	Perforación Exploratoria Pozo Incahuasi X-2	Municipio Lagunillas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu
2009	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D Bloque Liquiremuni Fase II	Municipios Palos Blancos y Guanay, provincias Sun Yungas y Larecaja	La Paz	TCO Lecos de Larecaja y TCO Mosefenes comunidades campesinas
2010	Petrobras Bolivia S.A., YPFB Corporación	Exploración Sísmica 3D Bloque San Antonio	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	TCO Itika Guasu, comunidades Tucainti y La Costa
2010	Petrobras Bolivia S.A.	Exploración Sísmica 3D Bloque Ingre	Municipios Monteagudo y Huacreta, provincia Hernando Siles	Chuquisaca	TCO Avatiri Ingre y comunidades indígenas y campesinas
2010	Pluspetrol	Exploración Sísmica 2D Bloque San Isidro	Municipio Charagua, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Charagua Norte e Isoso
2010	YPFB Chaco	Línea de Recolección el Dorado	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Takovo Mora
2010	YPFB Petroandina SAM	Exploración Sísmica 2D Bloque Iñaú	Exploración Sísmica 2D Bloque Iñaú	Chuquisaca y Santa Cruz	AFG: Kaarni, Alto Parapetí, Iupaguasu, Iti Caraparirrenda, Avatiri Ingre

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2010	YFPB Transportes	Gasoducto de Integración Juana Azurduy	Municipio Yacuiba, provincia Gran Chaco	Tarija	TCO Yaku Iguá
2012	BG Bolivia	Perforación Pozos: Escondido 9 (EDD-9) y Escondido 10 (EDD-10)	Provincia Gran Chaco	Tarija	TCO Weenhayek, Organización Territorial de Base (OTB) Comunidad Campesina Arenales y OTB Comunidad Campesina Simbolar El Carmen
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 3D Huacaya, Área Caipipendi	Municipios Villa Vaca Guzmán, Machareti y Huacaya, provincia Luis Calvo	Chuquisaca	Pueblo Indígena de Tentayapi, asociaciones comunitarias Zona Machareti, Zona Ingre, comunidades indígenas Guaraníes Bororigua, Pentirenda, Los Naranjos, Boycobo, Pueblo Indígena Guarani Caratindi y la Asamblea del Pueblo Guarani Tartagalito
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D Huacaya, Área Caipipendi	Municipios de Villa Vaca Guzmán (Muyupampa), Machareti, Villa Huacaya y Huacareta, provincias Luis Calvo y Hernando Siles	Chuquisaca	TCO Avatiri Ingre, Pueblo indígena Villa Hermosa, las asociaciones comunitarias de la Zona Ingre, Zona Santa Rosa y Zona Machareti, y las comunidades indígenas de Anjo Aguasu, Bororigua, Los Naranjos y Boycobo
2012	Repsol E&P Bolivia S.A.	Perforación, explotación y construcción de la línea de recolección Pozo Margarita - 8 (MGR-8)	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarija	TCO Itika Guasu
2012	Total E & P Bolivia	Líneas Laterales del Campo Aquio (Bloque Aquio) y del Campo Incahuasi (Bloque Ipati)	Provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí, Kaarni, Iupaguasu y Parapitiguasu (TCO Tacovo Mora y comunidades campesinas)
2012	Total E & P Bolivia	Desarrollo y explotación del Campo Aquio (Bloque Aquio) y del Campo Incahuasi (Bloque Ipati)	Provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Alto Parapetí

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2012	Total E & P Bolivia	Perforación y tendido de línea de recolección Pozo Incahuasi - 3, Bloque Ipaiti		Santa Cruz	Tio Alto Parapetí, Comunidad Indígena Mocomocal - Capitanía Iupaguasu
2012	YPFB Corporación	Construcción, Operación y Mantenimiento Planta de Extracción de Licuables del Río Grande		Santa Cruz	APG Takovo Mora (Central Sindical Única de Campesinos de Cordillera)
2012	YPFB Transporte S.A.	Expansion Gasoducto Villamontes - Tarija (GVT) Fase II		Tarija	TIOC Ilica Guasu, comunidades campesinas Palos Blancos, Cañadas y Tacuarendy
2012	YPFB Transporte S.A.	Construcción Loop 6 km del GAA, Tramo Pongo - Totoroco	Municipio Tapacarí, provincia Arque	Cochabamba	Chufuchufuni, Huayllas, Challa Grande
2012	YPFB Petroandina SAM	Perforación Exploratoria Lliqumuni Centro Bloque Lliqumuni	Municipio La Paz, provincia Caranavi	La Paz	Moseten, Lecos y comunidades interculturales
2012	YPFB Corporación	Planta de Separación de Líquidos Gran Chaco	Municipio Yacuiba, provincia Gran Chaco	Tarija	APG Yaku Igua
2012	YPFB Transporte	Expansión Líquidos Sur Asociado al GUJA	Municipio Camiri, provincia Cordillera	Santa Cruz	Comunidad mixta campesina e indígena Tahiguati
2012	BG Bolivia	Pozos de producción Ibibobo 3, 4 y 5 y facilidades de producción			Comunidad campesina Palo Marcado
2012	YPFB Corporación	Sísmica 3D Itaguazurenda Ovaí Boyuibe	Municipio Boyuibe, provincia Cordillera	Santa Cruz	APG Parapitiguazu
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 40 km Tramo Nancoroinsa - Río Cuevo, Oleoducto Camiri - Yacuiba 1		Santa Cruz y Chiquisaca	Machareñí

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 12,1 km Tramo 1 Villamontes - Chimeo, Oleoducto Camiri - Yaculiba		Tarija	Comunidades campesinas Cototo y Puesto 1
2013	YPFB Chaco S.A.	Construcción de líneas de recolección para los pozos CAI-X11, CAI-X1001, CAI-1002, CAI-2, CAI-3, CAI-9 y facilidades de producción Campo Caigua Tarija Bolivia		Tarija	Gran Comunidad Campesina Terairi (la Comunidad Caigua)
2013	YPFB Chaco S.A.	Perforación del pozo DFO-X1001, tendido de su línea de recolección y tendido de la línea de recolección del pozo DRS-B	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TCO Tacobo Mora
2013	Petrobras Bolivia S.A.	Perforación del pozo Sábalo 6 (SB-6) y línea de recolección, Campo Sábalo - Bloque San Antonio	Municipio Villamontes, provincia Gran Chaco	Tarija	Comunidad Indígena Guarani Tucainty
2013	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D del campo Margarita Sur, Área Caipipendi	Municipios Caraparí y Entre Ríos, provincias Gran Chaco y O'Connor	Tarija	(TCO Itika Gusu) Comunidades del Cantón Suaruro y la Comunidad Campesina de Zapatera Norte
2013	YPFB Transporte S.A.	Loop 12" x 61,5 km Tramo 3 Abapo - La Ponderosa, Oleoducto Camiri - Santa Cruz (OCSZ 2)		Santa Cruz	
2013	YPFB Andina	Exploración Sísmica 2D en Sararenda	Municipios de Cabezas, Lagunillas y Cuevo, provincias Cordillera y Luis Calvo	Santa Cruz y Chuquisaca	TCO Alto Parapeti y Kami

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2014	YPFB, Repsol	Perforación, Explotación y Construcción de la Línea de Recolección Margarita - 9 (MGR-9)			Tco Itika Guasu
2014	BG Bolivia	Adquisición Sísmica 2D Huacareta Área Sur	Municipio Entre Ríos, Caraparí y ciudad de Tarija, provincias O'Connor, Gran Chaco y Cercado	Tarija	15 sindicatos agrarios, 16 comunidades campesinas (CC)
2014	YPFB	Adquisición Sísmica 2D Cuenca Madre de Dios, Área Río Beni	Municipios El Sena y San Lorenzo, provincia Madre de Dios	Pando	CC Sena y San Lorenzo
2014	Pluspetrol	Exploración Sísmica 3D Campos Tacobo y Curiche	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	Tco Charagua Norte
2014	Repsol E&P Bolivia S.A.	Sísmica 2D del campo Margarita Sur, Área Caipipendi (Fase II)	Municipios Caraparí y Entre Ríos, provincias Gran Chaco y O'Connor	Tarija	(Tco Itika Guasu) Comunidades del Cantón Suaruro y la Comunidad Campesina de Zapatera Norte
2014	YPFB	Fase I (Adquisición Sísmica 2D Cuenca Madre de Dios - Área Nueva Esperanza	Municipio Ixiamas, provincia Abel Iturralde	La Paz	Tco Tacana II
2014	BG Bolivia	Exploración Sísmica 2D, Huacareta Área Norte	Municipios Culpina, Villa Yaca, Guzmán, Huacaya, San Pablo de Huacareta y Entre Ríos. Provincias Sud Cinti, Luis Calvo, Hernando Siles y Burnet O'Connor	Chuquisaca y Tarija	68 comunidades campesinas, 28 tierras municipales y 2 TCO: Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta
2014	BG Bolivia	Exploración Sísmica 2D, Huacareta Área Centro	Municipios Culpina, Entre Ríos y Villamontes, provincias Sud Cinti, Burnet O'Connor y Gran Chaco	Chuquisaca y Tarija	7 comunidades campesinas, 1 TCO: Itika Guasu, 7 CC y 2 sindicatos agrarios
2015	YPFB Chaco	Desarrollo Campo Caigua	Municipio Villamontes, provincia Gran Chaco	Tarija	

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

CUADRO A1 (cont.)
Consultas previas (concluidas) llevadas a cabo por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (2007-2017)

Año	Compañía	Proyecto	Municipio y provincia	Departamento	Pueblo indígena originario o comunidad campesina
2015	YPFB Transportes	Expansión Gasoducto Sucre-Potosí Fase I	Municipios Betanzos, Chaquí y Potosí, provincia Cornelio Saavedra	Potosí	7 comunidades campesinas y originarias
2015	YPFB Chaco	Construcción de Líneas de Recolección del Bloque El Dorado	Municipio Cabezas, provincia Cordillera	Santa Cruz	TIOC Takovo Mora
2015	YPFB Transportes	Gasoducto Incahuasi-Cochabamba (sic) Tramo I	Municipios de Presto, Zudáñez, Sucre, Aiquile, Mizque, Vila Vila, Sacabamba, Anzaldo, Tarata, Abierto y Sanitibáñez, provincias Zudáñez, Oropeza, Campero, Mizque, Esteban Arce y Capinota	Chquisaca y Cochabamba	Tco Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa, Comunidades Campesinas Obejerías, Surima, Catariri, Chaquimayu, Novillero, Hura Huerta, Kollpana, Kullico Mayu, Maran Maran, San Marcos, Tabla Mayu, Tipa Pampa, Totoral, Zamora, Calachaca, Monte Wilca y la Subcentral Pampa Churigua
2015	YPFB Transportes	Gasoducto Incahuasi-Cochabamba (sic) Fase II	Municipios de Presto, Zudáñez, Sucre, Aiquile, Mizque, Vila Vila, Sacabamba, Anzaldo, Tarata, Abierto y Sanitibáñez, provincias Zudáñez, Oropeza, Campero, Mizque, Esteban Arce y Capinota	Chquisaca y Cochabamba	Tco Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa, Comunidades Campesinas Obejerías, Surima, Catariri, Chaquimayu, Novillero, Hura Huerta, Kollpana, Kullico Mayu, Maran Maran, San Marcos, Tabla Mayu, Tipa Pampa, Totoral, Zamora, Calachaca, Monte Wilca y la Subcentral Pampa Churigua
2015	Repsol	Línea de recolección del pozo Huacaya-2			
2016		Proyecto Exploratorio Integrado de Sísmica 2D fase II, área Río Beni, faja pericrónica			Tacana, Cavineño, Cuyababa, Kavineña y Multiétnico II
2017	SAM, YPFB, Shell	Pozo exploratorio Jaguar X6	Municipio Entre Ríos, provincia O'Connor	Tarja	Comunidad de San Diego

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía del Estado Plurinacional de Bolivia (2012, 2013 y 2014).

BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012). *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.
- ANDOLINA, Robert (1994). "Second Indigenous Uprising Secures Concessions on Agrarian Reform", *Abya Yala News*, vol. 8, N° 3, pp. 19-21.
- (2003). "The Sovereign and Its Shadow", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, N° 4, pp. 721-750.
- ANRIA, Santiago (2013). "Social Movements, Party Organization, and Populism: A Study of the Bolivian MAS", *Latin American Politics and Society*, vol. 55, N° 3, pp. 19-46.
- ARJONA, Ana (2015). "Civilian Resistance to Rebel Governance", en Arjona, Ana, Nelson Kasfir y Zachariah Mampilly (eds.), *Rebel Governance in Civil War*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 180-202.
- (2016). *Rebelocracy. Social Order in the Colombian Civil War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- y GANUZA, Ernesto (2015). "When (and How) Did Participation Become Neoliberal? Two Decades of Democratic Experiments and Best Practices in Latin America", en Lee, Caroline W., Michael McQuarrie y Edward T. Walker (eds.), *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. Nueva York: New York University Press.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, HELLER, Patrick y SILVA, Marcelo K. (2011). *Bootstrapping Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- BASCOPE SANJINÉS, Iván (ed.) (2010). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS.
- BEATH, Andrew, FOTINI, Christia y ENIKOLOPOV, Rubén (2013). "Empowering Women through Development Aid: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan", *American Political Science Review*, vol. 107, N° 3, pp. 540-557.
- BECKER, Marc (2010). *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- BJÖRKMANN, Martina y SVENSSON, Jakob (2009). "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, N° 2, mayo, pp. 735-769.
- BOWEN, James D. (2011). "Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in Contemporary Ecuador", *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, N° 3: pp. 451-483.
- BOURDIEU, Pierre (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo (2016). "Movimientos Sociales, Gobiernos Progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones", *Caderno CRH*, vol. 29, N° 3, Salvador de Bahía, pp. 27-45.
- BRINKS, Daniel, LEVITSKY, Steven y MURILLO, M. Victoria (2017). "Understanding Weak Institutions: Conceptualization, Measurement and Some Theoretical Exploration", Austin, University of Texas.
- BRYSK, Alison (2000). *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Redwood: Stanford University Press.
- CAMPELLO, Daniela y ZUCCO JR., Cesar (2015). "Merit, Chance, and the International Determinants of Government Success", SSRN. Disponible en <<http://ssrn.com/abstract=2182187>>.
- CASEY, Kaherine, GLENNERSTER, Rachel y MIGUEL, Edward (2012). "Reshaping Institutions: Evidence on Aid Impacts Using a Preanalysis Plan", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, N° 4, pp. 1-58.
- CEJIS [Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social] (2004). *El gas y el destino de Bolivia*, año VIII, N° 15, marzo, Santa Cruz.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2010). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CHATTOPADHYAY, Raghavendra y DUFLO, Esther (2004). "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, N° 5, pp. 1409-1443.
- CHÁVEZ, David (2011). "Prior consultation - Informe Temático".
- CHUJI, Monica, BERRAONDO, Mikel y DÁVALOS, Pablo (2010). *Derechos colectivos de los pueblos y nacio-*

- nalidades: evaluación de una década 1998-2008*. Quito: IWGIA, CONAIE, Tukui Shimi.
- CISNEROS, Paul (2012). "Corporate Social Responsibility and Mining Policy in Ecuador", VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, Flacso, 12 de junio.
- COLLIER, Ruth B. y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- COLLOREDO-MANSFELD, Rudolf J. (2009). *Fighting Like a Community: Andean Civil Society in an Era of Indian Uprisings*. Chicago: University of Chicago Press.
- CONAIE (1994). *Proyecto Político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- (2010). "Asamblea Extraordinaria de la Confederación de Pueblos y Nacionalidades de Ecuador", Unión Base, Pastaza (Ecuador).
- CYPHER, James Martín (2010). "South America's Commodities Boom: Developmental Opportunity or Path Dependent Reversion?", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, N^{os} 3-4, pp. 565-638.
- DE LA RIVA MIRANDA, Polo (2011). "Monitoreo Socioambiental en Territorio Indígena Guarani", *Artículo Primero*, año 14, N^o 21, Santa Cruz, CEJIS, pp. 35-56.
- ESCOBAR, Arturo (2010). "Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-Development?", *Cultural Studies*, vol. 24, N^o 1, pp. 1-65.
- FALLETI, Tulia G. y MAHONEY, James (2015). "The Comparative Sequential Method", en Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative Historical Analysis*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 211-239.
- FEARON, James D., HUMPHREYS, Macartan y WEINSTEIN, Jeremy M. (2009). "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 99, N^o 2, pp. 287-291.
- FERNÁNDEZ, Nora (2011). "Informe temático: la consulta previa, un derecho de participación. Documento final". Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- FISKE, Amelia (2013). "Regulating Oil Operations in the Ecuadorian Amazon", Latin American Studies Association Annual Meeting, Washington, 31 de mayo.
- FLEMMER, Riccarda y SCHILLING-VACAFLOR, Almut (2016). "Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries", *Third World Quarterly*, vol. 37, N^o 1, pp. 172-188.
- FONTAINE, Guillaume (2004). "Actores y Lógicas Racionales en los Conflictos Socio-Ambientales: el Caso del Bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", FALCONI, Fander, HERCOWITZ, Marcelo y MURADIAN, Roldan (eds.), *Globalización y Desarrollo en América Latina*. Quito: Flacso, pp. 155-172.
- FULMER, Amanda M., SNODGRASS GODOY, Angelina y NEFF, Philip (2008). "Indigenous rights, resistance, and the law: Lessons from a Guatemalan mine", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N^o 4, pp. 91-121.
- GARCÍA SERRANO, Fernando (2012). "Estado, Empresas y Pueblos Indígenas: Diálogo Tripartito? La Aplicación de la Consulta Previa, Libre e Informada en la Explotación de los Recursos Naturales y en la Aprobación de Leyes en Ecuador (1999-2012)", *Sucre*.
- GARGARELLA, Roberto (2013). *Latin American Constitutionalism 1810-2010. The Engine Room of the Constitution*. Nueva York: Oxford University Press.
- GIUSTI RODRÍGUEZ, Mariana (2017). "Going Beyond Co-Ethnicity: Assessing the Programmatic Reach of Ethnic Cleavages", Cornell University.
- GOLDFRANK, Benjamin (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Penn State Press.
- GROSSMAN, Guy y BALDASSARRI, Delia (2012). "The Impact of Elections on Cooperation: Evidence from a Lab-in-the-Field Experiment in Uganda", *American Journal of Political Science*, vol. 56, N^o 4, pp. 964-985.
- HAGGARD, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- HELLER, Patrick (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre", *Politics & Society*, vol. 29, N^o 1, pp. 61-81.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe J. y ISUNZA VERA, Ernesto (2012). "Constrained Participation: the Impact of Consultative Councils on National-Level Policy in Mexico", en Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America*. Nueva York: Pelgrave Macmillan, pp. 75-97.
- HOLLAND, Alisha C. (2016). "Forbearance", *American Political Science Review*, vol. 110, N^o 2, pp. 232-246.

- HTUN, Mala (2016). *Inclusion without Representation in Latin America. Gender Quotas and Ethnic Reservations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HUMPHREYS, Macartan, SÁNCHEZ DE LA SIERRA, Raúl y VAN DER WINDT, Peter (2012). "Social and Economic Impacts of *Tuungane*: Final Report on the Effects of a Community Driven Reconstruction Program in Eastern Democratic Republic of Congo", Columbia University.
- HUMPHREYS BEBBINGTON, Denise (2012). "Consultation, Compensation and Conflict: Natural Gas Extraction in Weekhayek Territory, Bolivia", *Journal of Latin American Geography*, vol. 11, N° 2, pp. 49-71.
- HURTADO, Francisco, VARGAS, Eduardo y CHÁVEZ, David (2011). "Informe temático: la consulta previa, un derecho de participación". Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador. Disponible en <<http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/120/1/IT-006-CONSULTA%20PREVIA%20UN%20DERECHO%20DE%20PARTICIPACION.pdf>>.
- JASKOSKI, Maiah (2014). "Environmental Licensing and Conflict in Peru's Mining Sector: A Path-Dependent Analysis", *World Development*, vol. 64, pp. 873-883.
- KNIGHT, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LAYTON, Heather M. y PATRINOS, Harry A. (2006). "Estimating the Number of Indigenous People in Latin America", en HALL, Gillette y PATRINOS, Harry A. (eds.), *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 25-39.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María V. (2009). "Variation in institutional strength", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 115-133.
- (2013). "Building Institutions on Weak Foundations", *Journal of Democracy*, vol. 24, N° 2, pp. 93-107.
- LUCERO, José A. (2003). "Locating the 'Indian Problem': Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics", *Latin American Perspectives*, vol. 30, N° 1, pp. 23-48.
- (2008). *Struggles of Voice. The Politics of Indigenous Representation in the Andes*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- MADRID, Raúl L. (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MAZABANDA, Carlos (2013). "Consulta previa en la décimo primera ronda petrolera. ¿Participación masiva de la ciudadanía". Disponible en <<http://amazonwatch.org/assets/files/2013-07-consulta-previa-en-la-11a-ronda.pdf>>.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAHONEY, James (2000). "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, vol. 29, N° 4, pp. 507-548.
- MCNULTY, Stephanie (2011). *Voice and Vote. Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA (2012). *Memoria 2010-2011*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2013). *Informe de Gestión 2012*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- (2014). *Memoria Institucional 2013*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- MONTAMBEAULT, Françoise (2015). *The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors, and Interactions*. Stanford: Stanford University Press.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- PELLEGRINI, Lorenzo y RIBERA ARISMENDI, Marco O. (2012). "Consultation, Compensation and Extraction in Bolivia after the 'Left Turn': The Case of Oil Exploration in the North of La Paz Department", *Journal of Latin American Geography*, vol. 11, N° 2, pp. 103-120.
- PÉREZ CASTELLÓN, Ariel (2011). "Política energética y 'vivir bien': algunas herramientas conceptuales y de gestión para tender cables a tierra", *Artículo Primero. Industrias Extractivas: Políticas y Derechos*, año 14, N° 21, Santa Cruz, CEJIS, pp. 65-78.
- (2013). "Justicia constitucional en Bolivia. Desafíos y oportunidades para la tutela de los derechos de los pueblos indígenas en conflictos socio-ambientales", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV, N° 2, pp. 1-47.
- PIERSON, Paul (2016). "Power in Historical Institutionalism", en FIORETTOS, Orfeo, FALLETTI, Tullia G. y SHEINGATE, Adam (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 124-141.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (2010). "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio

- político en el Ecuador (2000-2010)", *OSAL*, vol. 6, N° 28, pp. 18-47.
- RICE, Roberta (2011). "From the ground up: The challenge of indigenous party consolidation in Latin America", *Party Politics*, vol. 17, N° 2, pp. 171-188.
- RIOFRANCOS, Thea N. (2017). "Scaling Democracy: Participation and Resource Extraction in Latin America", *Perspectives on Politics*, vol. 15, N° 3, pp. 678-696.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia (1990). "Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí", *Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, pp. 97-121.
- (2004). "Reclaiming the Nation", *NACLA*, vol. 39, N° 3, noviembre-diciembre, pp. 19-23.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2011). "Ethnicity.gov: global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, N° 1, pp. 263-305.
- (2016). *Extractivismo versus derechos humanos. Crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Luis (2005). *Indigenous Peoples, Post colonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University Press.
- SAWYER, Suzana (2004). *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.
- SCHAVELZON, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CEJIS / Plural Editores.
- SCHILLING-VACAFLOR, Almut (2012). "Democratizing resource governance through prior consultations? Lessons from Bolivia's hydrocarbon sector", *GIGA working papers*, N° 184.
- SILVA, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SINNOT, Emily, NASH, John y DE LA TORRE, Augusto (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?* Washington: The World Bank.
- SMITH, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (eds.) (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- SVAMPA, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2018). "Latin American Development: Perspectives and Debates", en FALLETI, Tulia G. y PARRADO, Emilio (eds.), *Latin America Since the Left Turn*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, cap. 1.
- TOKTMAN, Jason y CAMERON, John (2014). "Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia", *Latin American Politics and Society*, vol. 56, N° 3, pp. 46-69.
- THELEN, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- y MAHONEY, James (2015). "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science", en Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative Historical Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 3-36.
- VAN COTT, Donna (1998). "Ecuador Ratifies ILO Convention 169", *Native Americas*, vol. 2, N° 11, 30 de junio.
- (2005). *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2008). *Radical Democracy in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- WAMPLER, Brian (2008). "When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil", *Comparative Politics*, vol. 41, N° 1, pp. 61-81.
- WEBER, Max (1978) [1922]. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- YASHAR, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ZAREMBERG, Gisela, ISUNZA VERA, Ernesto y GURZA LAVALLE, Adrian (2018). "The Gattopardo Era: Innovation and Representation in Mexico in Post-Neoliberal Times", en FALLETI, Tulia G. y PARRADO, Emilio (eds.), *Latin America Since the Left Turn*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, cap. 12.

RESUMEN

¿Por qué y cómo se fortalecen las instituciones? En este artículo se ofrece una explicación sobre el fortalecimiento institucional basada en el estudio de las instituciones participativas. Combinando los hallazgos del institucionalismo histórico y la literatura sobre democracia participativa, se propone una teoría endógena de la participación y se argumenta que la fortaleza de las instituciones participativas depende del proceso histórico de su creación y la subsecuente incorporación de los grupos movilizados que la originaron. Se estudia comparativamente la consulta previa en Boli-

via y en Ecuador desde su ratificación en los años noventa. Esta institución es altamente relevante en América Latina, particularmente en la medida en que los países de la región intensifican la extracción de recursos no renovables. Se muestra que diferentes trayectorias de incorporación política de los grupos movilizados para la adopción de la institución explican la fortaleza institucional resultante. Los resultados iluminan las tensiones entre democracia participativa y la extracción de recursos en América Latina y tienen importantes implicancias para el estudio de las instituciones participativas y políticas en el mundo.

SUMMARY

Why and how do institutions strengthen? This article offers an explanation of institutional strength based on the study of participatory institutions. Combining the insights of historical institutionalism and participatory democracy literatures, it is proposed an endogenous theory of participation and argue that the strength of participatory institutions is dependent on the historic process of their creation and subsequent political incorporation of the mobilized groups that bring them about. We comparatively study prior consultation in Bolivia and Ecuador since its inception

in the 1990s. This institution is highly relevant in Latin America, particularly as countries in the region intensify the extraction of non-renewable resources. We show that different paths of political incorporation of the groups mobilized for institutional adoption were consequential to the resulting institutional strength. Our findings shed light on the tensions between participatory democracy and resource extraction in Latin America and have important implications for the study of participatory and political institutions worldwide.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

FALLETI, Tulia G. y RIOFRANCOS, Thea N.

"Participación endógena. Fortalecer la consulta previa en economías extractivas". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 227, mayo-agosto 2019 (pp. 3-39).

Palabras clave: <Consulta previa> <Movimiento indígena> <Hidrocarburos> <Bolivia> <Ecuador>.

Keywords: <Prior consultation> <Indigenous movement> <Hydrocarbons> <Bolivia> <Ecuador>.