

## **La política de subsidios del Ecuador (2019 2022): un análisis desde el marco del ACF**

### **The subsidy policy of Ecuador (2019 2022): an analysis from the ACF framework**

Daliseth Coromoto Rojas Rendón<sup>1</sup>  
Gregorio Aureliano Rosas Bertolini<sup>2</sup>  
Katherine Tatiana Vásquez Muglisa<sup>3</sup>  
Lucas Arantes Miotti<sup>4</sup>

#### **Resumen**

El presente artículo está enfocado en la aplicación del marco de las coaliciones promotoras para estudiar el cambio de la política de subsidios a los combustibles en el Ecuador durante el período 2019-2022. En este estudio de corte cualitativo, se buscó responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera las colisiones y sus ideas compartidas conllevan a cambios en la política de subsidios de combustibles en Ecuador? En consecuencia, se logró explicar, a nivel teórico, el marco de las coaliciones promotoras, el contexto de la política de subsidios en el Ecuador, el cambio de la política y la aplicación de este modelo en el tema/problema planteado. Se pudo determinar que el cambio de la política de los subsidios corresponde a un cambio de primer orden, del mismo modo se pudieron identificar las coaliciones que buscaban el cambio y las que buscaban el mantenimiento de la política. Finalmente, las conclusiones dieron a conocer que fue posible identificar que los cambios realizados en la política fueron sustanciales. Asimismo, fue notoria la presencia de la acción territorial de la coalición que promovía el mantenimiento, protagonizada por el movimiento indígena, donde su articulación territorial, sus estrategias discursivas y su representación hacia sectores populares lograron frenar el cambio propuesto.

**Palabras clave:** políticas públicas, políticas de subsidio, coaliciones promotoras, marco AFC.

#### **Abstract**

This article is focused on the application of the framework of promoting coalitions to study the change in fuel subsidy policy in Ecuador during the 2019-2022 period. In this qualitative study, we sought to answer the

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Ciencias Humanas (Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela). Maestrante en Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador). Magister en Gobierno, mención Gobierno y Territorio (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador). Magister Scientiae en Ciencias Políticas (Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela). Magister Scientiae en Desarrollo Urbano Local, mención planificación urbana (Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela). Politóloga. Licenciada en Administración. en Ciencias Económicas y Financieras (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador).

<sup>2</sup> Doctorando en Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador). Maestría en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca, España). Posgrado en Políticas Públicas (Universidad del Pacífico, Perú). Bachelor of Liberal Arts and Sciences (Universidad de Maastricht, Países Bajos).

<sup>3</sup> Doctoranda en Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador). Magister en Estudios Latinoamericanos (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador). Especialista en Evaluación y Gestión de Políticas Públicas (Universidad Candido Mendes, Rio de Janeiro). Licenciado en Ciencia Política y Sociología (Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Brasil).

<sup>4</sup> Doctoranda en Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador). Magíster en Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador). Ingeniera.

following research question: how do collisions and their shared ideas lead to changes in fuel subsidy policy in Ecuador? Consequently, it was possible to explain, at a theoretical level, the framework of the promoting coalitions, the context of the subsidy policy in Ecuador, the change in policy and the application of this model in the issue/problem raised. It was possible to determine that the change in the subsidy policy corresponds to a first-order change, in the same way the coalitions that sought change and those that sought the maintenance of the policy could be identified. Finally, the conclusions revealed that it was possible to identify that the changes made in the policy were substantial. Likewise, the presence of the territorial action of the coalition that promoted maintenance, led by the indigenous movement, was notorious, where its territorial articulation, its discursive strategies and its representation towards popular sectors managed to stop the proposed change.

**Keywords:** public policies, subsidy policies, promoting coalitions, AFC framework.

## **1. Introducción**

La política de subsidios a los combustibles tiene un amplio recorrido principalmente en la región latinoamericana, tomando en cuenta su vigencia, de tal manera que se ha constituido en una de las principales herramientas para justificar la redistribución de recursos provenientes de la explotación petrolera. El caso ecuatoriano no es la excepción, dado que, a partir de la bonanza petrolera, se implementaron los subsidios como un instrumento para disminuir el costo del consumo energético a los hogares. A partir de su implementación, la medida ha variado respecto a su cálculo y monto, tomando principalmente en cuenta el ámbito fiscal y el impacto que los subsidios a los combustibles tienen en el gasto público; sin embargo, dada su relevancia social no ha sido posible hasta el momento eliminar los subsidios a los derivados del petróleo.

La relevancia de los subsidios en el Ecuador es tal que, tras intentos por su eliminación parcial (orientada a los combustibles) en 2019 y 2022, configuró un escenario en el cual dos alianzas pugnaron por propuestas opuestas respecto a la eliminación o mantenimiento del subsidio. Partiendo de la caracterización de estos dos grupos como coaliciones y de la modificación, en cierto grado, de la política a partir de su dinámica, se analiza la manera en que las coaliciones promotoras y sus ideas compartidas conllevan a cambios en la política de subsidios de combustibles en Ecuador en los dos momentos mencionados anteriormente. Por ello, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera las colisiones y sus ideas compartidas conllevan a cambios en la política de subsidios de combustibles en Ecuador?

Al partir de la problemática y pregunta de investigación asociada, se identifica al marco del ACF como el modelo de análisis en función de su aporte para la agrupación de actores diversos en grupos con base en las creencias e intereses que los vinculan, de tal manera, que se genera un análisis sistémico del cambio de política, tomando como centro las interacciones entre estas coaliciones y sus factores endógenos y exógenos. El análisis busca aportar a la literatura del ACF respecto a su aplicabilidad en un caso de estudio específico, tomando en cuenta una caracterización determinada del cambio a partir de los órdenes establecidos por Hall (1993).

Se toma en cuenta una revisión del marco teórico del ACF respecto al marco explicativo de los factores que lo integran y la comprensión del cambio de la política como un sistema interrelacionado. Así también, respecto al dominio de la política se incluye una descripción de la política de subsidios en el ámbito regional y el ecuatoriano para entender la transición que ha tenido la misma, principalmente en los momentos en los cuales van a analizarse las interacciones entre las coaliciones. Además, se explica la metodología aplicada en el estudio cualitativo, principalmente enfocada en la identificación y construcción de las coaliciones. Asimismo, se caracteriza el cambio que se produjo en los dos momentos dado que es importante enfatizar el tipo y nivel de cambio que se generó, para de esta manera ahondar en la aplicación del modelo de análisis en el caso de estudio. Finalmente, se resaltan los hallazgos más relevantes y la contribución del estudio a la literatura ya existente.

## **2. Marco teórico-metodológico**

### **2.1. Metodología**

Se presenta una investigación de corte cualitativo, desarrollada desde el enfoque del estudio documental, por medio del cual se asumen cinco fases metodológicas, con la intención de lograr la comprensión del tema en estudio. Las fases señaladas son:

- Fase 1: planteamiento, formulación y delimitación del tema de estudio. En este sentido, se diseñó el esquema de investigación, la aproximación de la explicación del contexto epistemológico y teórico-metodológico y los elementos que constituyen el tema de investigación.
- Fase 2: búsqueda documental exhaustiva sobre el tema/problema expuesto. En consecuencia, se procedió al arqueo de fuentes bibliográficas y hemerográficas, con la finalidad de la recolección y selección de los documentos más relevantes que aportaron información sobre el tema del estudio planteado. El procesamiento de la información estuvo constituido por el uso de técnicas de fichaje, análisis crítico, redacción de resúmenes (simple, analítico y crítico) y discusión de los textos seleccionados.
- Fase 3: en este momento se sistematizó la información para la aplicación y desarrollo del método seleccionado, así, se logró obtener el orden coherente de la información y la clasificación de los datos obtenidos.
- Fase 4: procesamiento de la información obtenida y su respectiva comparación con el análisis crítico realizado por el equipo de trabajo, lo que conllevó a la selección de la información más pertinente para el presente estudio.
- Fase 5: luego del análisis de los datos e información obtenida, se realizó la redacción del artículo, con un discurso que plantea de forma clara y sencilla las ideas establecidas en el método planteado, con el fin de alcanzar los objetivos de la investigación, fundamentado en un cuerpo de referencias biblio-hemerográficas.

## **2.2. Marco de las coaliciones promotoras**

En las Ciencias Sociales, la teoría de sistemas busca modelar los fenómenos sociales para dar cuenta de sus elementos constitutivos y cómo se interrelacionan entre sí, y también

identificar las reglas que rigen el funcionamiento del sistema. Para modelar un fenómeno con la teoría de sistemas, se genera una abstracción mediante la cual las observaciones de la sociedad se identifican como variables dentro de un mecanismo de causas y efectos. Aplicando este concepto a las políticas públicas, se pueden entender como sistemas o subsistemas, para poder identificar sus componentes y sus dinámicas. Debido a que el estudio de sistemas permite también entender el proceso de transformación del sistema en el tiempo, este marco tiene relevancia para el estudio del proceso de las políticas y el cambio que experimentan (Martínez, 2021).

En el campo de las políticas públicas, el tradicional modelo del ciclo de las políticas y sus etapas ha encontrado limitaciones, por lo cual han surgido maneras alternativas de concebir el cambio desde enfoques más integrales, como la teoría de sistemas (Martínez, 2021). El marco explicativo de las coaliciones promotoras (marco ACF) es un ejemplo clave de la aplicación de la teoría de sistemas en las políticas públicas. El mismo ha brindado al estudio de las políticas públicas una serie de conceptos sistémicos útiles y relaciones entre ellos que conforman un lenguaje común para la investigación (Martínez, 2021). Las preguntas que se pueden formular con este marco se relacionan con las coaliciones, los intereses compartidos, el aprendizaje de los actores y el cambio en la política, pero su alcance puede ser mayor a medida que se encuentran nuevos usos para el modelo en diferentes contextos.

Para el marco explicativo de las coaliciones promotoras, uno de los elementos constitutivos clave de los subsistemas de políticas son los actores. Dentro de los subsistemas hay una multiplicidad de actores que son entendidos de mejor manera si se sitúan dentro de grupos o coaliciones. Los actores que forman parte de una misma coalición comparten creencias sobre la política pública y promueven intereses similares (Quintanar, 2019). En otras palabras, en los subsistemas existen diversas coaliciones que se identifican por su postura con respecto a

la política, y es este uno de los elementos clave de la política entendida como un sistema de partes interrelacionadas.

Al tratar de identificar cuáles son los actores del sistema de la política pública, rápidamente se vuelve evidente la gran variedad de proveniencias de los mismos, debido a que los actores pertenecen a diversos sectores de la sociedad. Estos pueden ser vinculados a la sociedad civil, a la política, al gobierno y a la economía, entre otros (Fontaine, 2015). Las consideraciones sobre la cantidad y variedad de actores a incorporar en el análisis son especialmente relevantes en contextos democráticos donde hay mayor participación alrededor de las políticas (Gujardo y Gil-García, 2020). Por otro lado, algunas políticas suscitan mayores intereses de parte de la sociedad que otras, por lo cual la naturaleza de la política y las implicaciones que representa, determinan también el espectro de actores existentes en el sistema.

El hecho de que los actores y las coaliciones tienen muchas proveniencias también implica que poseen diferentes grados de poder o influencia sobre los procesos de creación, definición y cambio de la política. Sin referirse a un caso específico, es probable que en una situación común se pueda identificar alguna forma de jerarquía entre las diferentes coaliciones, estando estas en posiciones más cercanas o alejadas del centro de poder y la toma de decisiones de la política en cuestión. Para complementar el análisis de las coaliciones se puede recurrir a los tipos de instrumentos que poseen las mismas, para hacer incidencia en la política pública.

Comenzando por el gobierno de turno, interpretado como una coalición promotora que ostenta el poder formal del Estado y hace uso de instrumentos como la autoridad ministerial, el decreto presidencial y las propuestas legislativas. Las coaliciones que cuentan con instrumentos legislativos pueden ser más propiamente los partidos políticos y las bancadas. Si los poderes separados del Estado pueden analizarse bajo el lente de las coaliciones promotoras, entonces

cabría ver cómo estos pueden generar tipos predecibles de coaliciones. Una pregunta tipo podría ser: ¿qué ideas compartidas o sistemas de valores suelen estar presentes en coaliciones conformadas dentro del ámbito del poder judicial, como en las altas cortes y las fiscalías?

Por otro lado, los poderes del Estado, debido a la complejidad de la burocracia y el gran número de actores involucrados en cada institución gubernamental, difícilmente pueden considerarse como coaliciones únicas. Además, el marco de las coaliciones promotoras es un estudio que suele cubrir por lo menos una década, y los actores del Estado están en una constante rotación. El resultado es que el gobierno puede inclinarse hacia diversas creencias, valores e intereses, a veces completamente contradictorias, a lo largo del tiempo.

Sin embargo, diferentes gobiernos sucesivos, aunque de diferentes posturas políticas, pueden mantener las mismas creencias sobre un subsistema de políticas, con lo cual, a pesar de los ciclos electorales, el gobierno se puede considerar como una coalición estable alrededor de una política concreta. De la misma manera, dentro del ámbito legislativo algunos partidos que están en constante oposición política pueden coincidir en algunos puntos de sus agendas, y este encuentro de actores de ambos lados puede interpretarse como una coalición promotora coyuntural. Con esto se observa que las creencias compartidas pueden entablarse también dentro de una política de naturaleza ambivalente.

El ámbito no-estatal de la sociedad es, de igual manera, terreno fértil para la conformación de coaliciones promotoras. Gremios, sindicatos, organizaciones sociales hacen uso de la concientización, el cabildeo y finalmente la protesta como herramientas de incidencia dentro del ámbito de la política pública. A pesar de no ostentar poder formal, las coaliciones de la acción social cuentan con el respaldo de la representatividad y la manifestación democrática de intereses y valores para hacerse valer. Aunque dentro de una jerarquía de poder las coaliciones del sector gubernamental están por encima de coaliciones del resto de la sociedad,

se debe reconocer la gran capacidad de las coaliciones no-estatales de generar cambio en la política o interrupción de la implementación mediante la resistencia. Es decir, que las políticas cambian tanto ‘de abajo hacia arriba’ que de ‘arriba hacia abajo’. Para el marco de las coaliciones promotoras, el poder se ejerce de ambos lados, tanto de arriba como de abajo, por lo tanto, las políticas son una competencia entre coaliciones con diferentes grados de poder (Martínez, 2021).

Con esto se puede observar que el marco de las coaliciones promotoras combina más de un enfoque en un modelo sistémico. Otro ejemplo de esta característica es la combinación simultánea de elementos de los enfoques de la agencia-individuo, por un lado, y el institucionalismo, por el otro (Martínez, 2021). Las coaliciones promotoras están compuestas por actores individuales con intereses y valores, que a la vez conforman instituciones con coherencia interna. De hecho, las instituciones formales que exponen objetivos claros son más fácilmente identificables como coaliciones promotoras ya conformadas en la sociedad, pero también se pueden observar redes de actores pertenecientes a diferentes instituciones con intereses similares que también podrían considerarse como coaliciones. La idea de las coaliciones recoge el patrón histórico social de la acción colectiva, de la coordinación entre individuos y de la lucha por construir legitimidad con base a la cantidad de promotores y defensores (Fontaine, 2015).

Ligado al ejercicio de la identificación de coaliciones, está la comprensión de cuáles son las creencias que motivan sus comportamientos, o su postura frente al subsistema de política (Quintanar, 2019). En efecto, el marco de las coaliciones promotoras apunta hacia el descubrimiento y la definición de los intereses de cada actor dentro de su coalición, o las razones por las cuales ese grupo prefiere una solución de política frente a otra (Fontaine, 2015). En su esencia, las creencias compartidas sirven como pautas que justifican la movilización de las

coaliciones y que tienen una visión específica de cómo la política se debe estructurar e implementar (Martínez, 2021). Un concepto intrínsecamente ligado a las ideas compartidas y los intereses son los valores de los actores. La incidencia de los valores es tan importante que se ha llegado a resumir la política pública como un sistema de valores (Gujardo y Gil-García, 2020).

Identificar tipos de valores o categorizarlos por concepto resulta ser una tarea difícil. En relación a qué datos empíricos son necesarios para probar la existencia de las creencias compartidas, este es un campo abierto que aporta flexibilidad a los métodos de investigación dependiendo del caso, pero la contextualización de evidencias a casos específicos puede representar obstáculos en cuanto a la generalizabilidad de las hipótesis (Martínez, 2021). La conceptualización de los valores y los intereses puede hacerse, por ejemplo, mediante la interpretación de las acciones y la narrativa de los discursos de los actores, sin embargo, la percepción humana de los problemas sociales es un terreno un tanto incierto y con una infinidad de expresiones.

Otra tarea no menos ardua es la teorización o modelación de qué tipos de valores suelen tener primacía sobre los demás. Las variables explicativas podrían ser muchas, como la cultura y la tradición política de la sociedad dentro de la cual se desenvuelve una determinada política pública, o la preponderancia de algunos pensamientos o enfoques, como el económico, que se desplazan sobre la mayor parte de las áreas de la administración pública. Desde el punto de vista de un investigador que hace uso del marco de coaliciones promotoras, las acciones de las coaliciones pueden ser indicios para construir o interpretar sus valores y creencias. Se puede asumir que el hecho de que una coalición proteste en contra de la totalidad de una política se debe a que tal política es irreconciliable con sus valores, creencias e intereses de una o más maneras.

Los modelos que buscan predecir el comportamiento de los individuos, como la teoría de juegos, que se basa sobre el precepto de la racionalidad de los humanos, puede brindar indicios sobre sus creencias, valores e intereses. Sin embargo, modelar de manera precisa las dinámicas de la psicología humana es una labor mayormente fuera del alcance del marco de las coaliciones promotoras. Es por esta razón que, en vez de caracterizar los valores con base a su contenido, el marco observa cuáles son los valores esenciales para unir una coalición y cuáles son menos importantes (Sabatier, 1988). Esta forma de caracterizar los valores por su importancia, en vez de su contenido, es una herramienta útil para analizar el cambio en la política.

Los valores pueden clasificarse en por lo menos tres niveles de importancia (Sabatier 1988). A lo alto de la jerarquía está un núcleo de valores y prescripciones normativas, cuya característica distintiva es la mayor resistencia al cambio. Luego, hay un siguiente nivel de preferencias sobre cómo estos valores centrales deberían plasmarse en la política pública, que pueden cambiar siempre y cuando los valores centrales no se vean comprometidos. Finalmente, un nivel periférico de ideas secundarias que contribuyen a la coherencia de las creencias compartidas pero que pueden ser sujetas a cambios.

Una manera de conceptualizar esta idea de la jerarquía de valores es que una coalición está más dispuesta a negociar con otras coaliciones y, de ser necesario, conceder el cambio en la política en aspectos referentes a la implementación, como el uso de instrumentos, pero no está tan dispuesta a redefinir las ideas fundamentales que mantienen a la coalición unida, como el objetivo de la política (Sabatier, 1988). La utilidad de observar los sistemas de valores de las diferentes coaliciones reside en el hecho de que es una aproximación realista de la naturaleza de la sociedad, donde existen percepciones que son como “diversos universos” al tanto incompatibles, cada una con sus lógicas y estrategias, que muy a menudo entran en conflicto,

que a su vez es la fuerza motriz del cambio (Fontaine, 2015). En este ámbito de confrontación perpetua se establecen regulaciones y leyes para tratar de asegurar la permanencia en el tiempo de determinadas creencias, valores e intereses, pero hasta los instrumentos legales de mayor resiliencia llegan a ser ajusticiados por la ley del cambio.

Ahora bien, las coaliciones no necesariamente mantienen las mismas creencias en el tiempo, sino que pueden cambiar en función del aprendizaje. Ante todo, es necesario que las coaliciones tengan conocimiento sobre la política pública para poder influir en ella, debido a que suele situarse en un ámbito especializado (Ma y Mota, 2020). El aprendizaje es esencial para los individuos que influyen en la política porque tienen una racionalidad limitada, o conocimiento incompleto frente al que existe dentro del subsistema de política (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible y Ingold, 2018). De acuerdo con el marco de las coaliciones promotoras, la ocurrencia de aprendizaje se identifica cuando los sistemas de valores y las ideas compartidas de las coaliciones son modificadas o cambiadas de forma permanente (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible y Ingold, 2018).

Muchas de las cuestiones relacionadas al aprendizaje de las coaliciones promotoras son poco generalizables, debido a que el contexto es un factor determinante. Por ejemplo: las maneras en las cuales ocurre el aprendizaje, o los varios tipos de aprendizaje que pueden ocurrir. Asimismo, también se requiere explorar cómo las características personales de los actores, los contextos socio-culturales, y los arreglos institucionales pueden actuar a favor o en contra del aprendizaje en las coaliciones (Ma y Mota, 2020). Todo esto apunta a la inferencia de que el aprendizaje no ocurre de la misma manera, en el mismo grado y con la misma rapidez en diferentes subsistemas de política.

El aprendizaje es un eje fundamental del cambio que concibe el marco de las coaliciones promotoras, pero hay otros factores que pueden impulsarlo. En una situación en la cual el

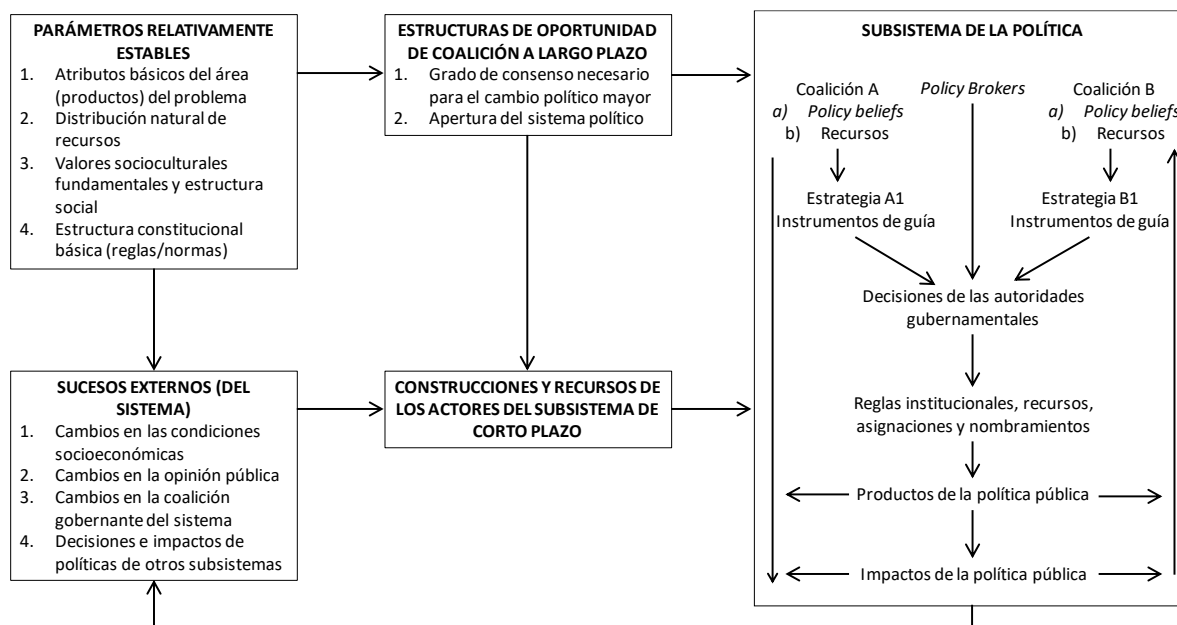
conflicto entre dos o más coaliciones rivales genera una estagnación o paralización en la política, entonces es posible la ocurrencia de una solución negociada entre las partes (Ma y Mota, 2020). Tal como la negociación puede superar el impasse y generar cambio, también la ausencia de la negociación, o la negociación no fructífera, puede explicar la permanencia de una situación de estancamiento y la ausencia del cambio.

Por lo tanto, este factor tiene fuerza explicativa en los dos escenarios opuestos. La negociación puede ocurrir en canales oficiales o de manera informal; se identifica a su vez que la falta de canales oficiales eficientes puede inhibir los acuerdos negociados y obstaculizar el cambio. Un ejemplo donde el análisis del elemento de la negociación es imprescindible es en los estancamientos entre el gobierno y organizaciones civiles, que en determinadas ocasiones llegan a suscitar la protesta social ante la política gubernamental. El impasse sobre un subsistema de política puede ser al tanto inamovible y duradero, y los acuerdos negociados pueden ser precarios y sin cambio perceptible.

El modelo de las coaliciones promotoras identifica los ‘choques externos’ como fuerzas de cambio en el subsistema. Algunos choques externos son los cambios en las condiciones socio-económicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante y los cambios en otros subsistemas que tienen un efecto en el subsistema estudiado (Sabatier, 1988). De la misma forma en la que se identifican factores de cambio externos, también se pueden identificar factores que generan permanencia e inamovilidad dentro del subsistema de política. Estas variables constantes pueden ser, por ejemplo, valores socio-culturales fundamentales, la distribución natural de recursos en la sociedad, y el marco general de las leyes y la constitución (Sabatier, 1988). El modelo de las coaliciones promotoras concibe estas variables como relativamente estables, dado a que se mantienen constantes, pero tienden a cambiar lentamente

a través del tiempo. A continuación se presenta la figura 1 que resume el modelo de las coaliciones promotoras.

Figura 1. Marco explicativo de las coaliciones promotoras



Fuente: Sabatier, 1988.

### 3. Política de subsidios a los combustibles

#### 3.1. Ámbito regional

Los subsidios a los combustibles forman parte, en función del enfoque que le otorgue el Estado, de las políticas fiscales, sociales y/o energéticas, tomando en cuenta también la perspectiva histórica. En América Latina, la fijación de los precios de los combustibles ha supuesto un enfoque a los subsidios considerando que el objetivo de éstos debe tomar en cuenta el ámbito social, respecto a que las variaciones en los precios impactan en mayor medida a los quintiles más pobres, en función que los ingresos de los países se afectan respecto a los impuestos que se dejan de percibir, así como a los subsidios que debe asumir el Estado y,

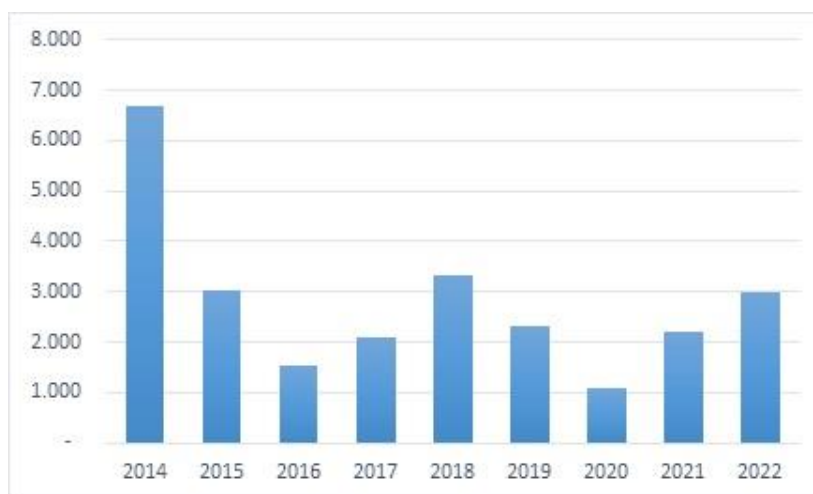
finalmente el ámbito energético, dado que la magnitud y enfoque de los subsidios da cuenta de la política que se implementa respecto a la promoción del uso de combustibles fósiles o a la adopción de nuevas fuentes alternativas de energía (Medinaceli, 2012).

Los subsidios en la región se constituyen como instrumentos de política pública que en gran medida permiten y fomentan la continuidad de la demanda del uso de gasolina y diésel bajo el planteamiento de que, al ser, en su mayoría, productores de petróleo, esto debe beneficiar a la población a través de costos bajos de energía. En el caso latinoamericano, se ha identificado la utilización de dos tipos de subsidios “los que determinan precios al consumidor por debajo del costo marginal de producción y/o comercialización, y los que lo fijan con una referencia internacional” (Mendoza, 2014: 12).

### **3.2. Contexto ecuatoriano**

A la par del *boom* petrolero en el Ecuador, en 1974 se introduce el subsidio a los combustibles, tomando en cuenta un contexto favorable basado en dos factores: 1. el alza de los precios del petróleo, y, 2. el aumento de los niveles de producción que configuraron ingresos constantes y crecientes a las arcas fiscales. A partir de esa época en la cual se estableció un mecanismo de congelamiento de los precios, se dieron algunos intentos por eliminar parcialmente los subsidios, intentos que tuvieron resistencia a nivel general, provocando incluso derrocamientos de gobierno (León, Mena y Rivas, 2021). La sensibilidad social de la temática generó el mantenimiento de los subsidios hasta el año 2018 en el cual se redujo el subsidio a la gasolina súper. En el contexto ecuatoriano, los subsidios forman parte principalmente de una política fiscal cuyo objetivo primordial es la redistribución de los ingresos. El gráfico 1, muestra lo que representan los subsidios para el Ecuador, en millones de dólares, en el período 2014-2022.

Gráfico 1. Subsidios a los combustibles – Millones de USD



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2021

### **3.3. Liberalización de precios**

Hasta el 30 de septiembre de 2019, la norma vigente para la fijación de los precios del petróleo era el “Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos”, publicado en el Registro Oficial Nro. 73 el 02 de agosto de 2005. Sin embargo, en función del déficit fiscal y la baja en los precios del petróleo, el 1 de octubre de 2019, a través del Decreto 883, se eliminaron los subsidios a las gasolinas y diésel, lo cual generó inicialmente protestas aisladas que finalmente devinieron en un paro a nivel nacional.

El precio de venta en terminal para la gasolina súper, extra, extra con etanol, diésel premium y diésel 2 para el sector automotriz, será determinado en forma mensual por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, con base al costo promedio ponderado más los costos de transporte, almacenamiento, comercialización de la Empresa Pública Petroecuador y los tributos que fueren aplicables (Presidencia de la República, 2019a: 2).

Tras intensas jornadas de movilización y una mesa de diálogo con organizaciones del movimiento indígena y otros sectores sociales, el 14 de octubre, se dejó sin efecto el Decreto 883 y se dispuso la elaboración de un nuevo decreto ejecutivo, cuyo objetivo era la aplicación de una “política de subsidios de combustibles, con un enfoque integral, con criterios de racionalización, focalización y sectorización, que precautele que éstos no se destinen al beneficio de personas de mayores recursos económicos, ni a contrabandistas de combustibles” (Presidencia de la República, 2019b: 2).

En mayo de 2020, en el contexto de la pandemia COVID-19, se anunció un nuevo sistema de precios a los combustibles, donde se tomó en cuenta la necesidad de un ajuste económico que hiciera frente a la crisis a nivel global. En este sentido, se implementó un sistema de bandas de precios que tomaba en cuenta los precios internacionales del crudo, de tal manera que se estableció que “Petroecuador aplicará la fijación y publicación de precios en los terminales de productos limpios para las gasolinas extra, ecopaís y diésel, a través del mecanismo técnico de banda móvil del más/menos el 5 %” (Presidencia de la República, 2020: 2), de tal manera que el 11 de cada mes, la empresa pública actualizaba el precio base de los combustibles.

Así también, este nuevo sistema se vinculó con la liberación de la importación de derivados de combustibles a cargo del sector privado, lo cual estableció una participación relevante de este sector dentro de la configuración de la política. En enero de 2021, a través del Decreto Ejecutivo 1222, se realizó una modificación instrumental al sistema de bandas, reduciendo la misma del 5 % al 3 % para el diésel.

#### **3.4. Eliminación del sistema de bandas**

Con la llegada del gobierno de Guillermo Lasso en 2021, una vez analizado el contexto económico del país, en octubre se decidió la suspensión del sistema de bandas establecido en el gobierno anterior y la fijación del precio de las gasolinas extra y ecopaís en USD 2,55 y el diésel en USD 1,90. A partir de la aplicación de esta medida, se generó un amplio descontento y varios reclamos aislados, respecto a que, si bien se fijó el precio, el mismo se estableció sobre la última variación del mismo. El movimiento indígena principalmente, reaccionó ante esta medida como una desatención a sus pedidos, los cuales, entre otros, contemplaban el congelamiento de los precios de los combustibles, pero a precios menores que los fijados.

Bajo estas premisas, en junio de 2022 la CONAIE convoca a un paro nacional cuyo objetivo es la demanda de 10 peticiones al gobierno nacional. Las peticiones incluían la disminución de los precios de los combustibles, el del diésel a USD 1,50 y el de la gasolina regular a USD 2,00, lo cual implicaba la derogatoria de los decretos 1158, 1183 y 1054. A partir de la negativa del gobierno, en el país se mantuvo en paro por un lapso de 18 días, con consecuencias en todos los ámbitos, resaltando el económico respecto a pérdidas en términos de producción. El 30 de junio se firma un acuerdo, luego de una jornada de diálogo, que fija el precio de la gasolina regular (Extra y Ecopaís) en USD 2,40 y el diésel en USD 1,75 (decreto 452). A partir de ese momento se establecieron mesas de diálogo y talleres técnicos que, entre otros ámbitos, buscaron tratar la focalización de los subsidios a los combustibles en un plazo de 90 días.

#### **4. Caracterización del cambio de la política del subsidio**

En el marco de las dinámicas de las políticas públicas, resalta como un aspecto significativo el papel que juega la noción de cambio a nivel epistemológico y teórico (Capano, 2009), ya que la misma permite reconocer cómo se generan los desarrollos, transformaciones y

procesos complejos de una sociedad. Estos cambios están situados geográficamente y determinados por una clara temporalidad, por lo que pueden ser analizados de manera rigurosa y sistemática a partir de la identificación de los hechos históricos que los envuelven.

De tal manera, definir el cambio e identificar su nivel, pasa por comprender la dinámica particular de las transformaciones que se dan en ciertos elementos específicos que conforman la estructura organizativa de un país, las características de la agenda pública y el contenido de los programas en curso a través de los “diseños de políticas” (Howlett, 2015); ya que ello repercute en el resultado de la aplicación de las políticas públicas y su efectividad (o no) en el bienestar de la sociedad.

Un caso específico de cambio se puede apreciar en la política de los subsidios a los combustibles en Ecuador, aspecto que permite identificar no solo acontecimientos propios de una situación que tiene su propia trayectoria y que ha generado fluctuaciones en los últimos años (especialmente en los años 2019 y 2022), sino la progresión del hecho en sí y la velocidad en que se adoptan o rechazan socialmente los cambios en el marco de las dinámicas de desarrollo. En este caso, se ponen a prueba las competencias gubernamentales, el lugar que ocupan el conflicto social frente al consenso, la división de opiniones, la cooperación entre los actores involucrados y los catalizadores de los cambios socioeconómicos.

En este sentido, los subsidios en el Ecuador se encuentran señalados en la Constitución y son vistos como instrumentos de la política fiscal del Estado, que sirven para redistribuir los ingresos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 285). No obstante, “siempre han tenido un papel significativo desde el retorno a la democracia, aportando en campos generales de acción como la seguridad social, el desarrollo urbano y vivienda, el desarrollo agrícola, el desarrollo social, agua de riego y los combustibles” (Muñoz-Miño, 2018: 4).

Igualmente, la política de los subsidios a los combustibles en Ecuador, permite reconocer de qué manera se incrementa y radicaliza una acción política, ya que el hecho responde a un tipo de cambio específico que puede ser abordado desde la Ciencias Política con total amplitud; tanto en su reversibilidad como en su irreversibilidad. De esta manera, el resultado del cambio dentro de la estructura política ecuatoriana vigente, engrana tanto a los agentes activos y los niveles de abstracción como los mecanismos causales y las dimensiones configurativas más relevantes.

Los precios de la gasolina y la política de subsidios —explicados en el apartado anterior— han sido un tema sensible dentro de los planes de desarrollo. Los subsidios ejercen presión en las cuentas fiscales, por lo que los gobiernos intentan terminar o reducir los subsidios a ciertos rubros alimentarios o componentes energéticos como los combustibles fósiles, debido al impacto que generan (Torres y Velez, 2020); lo que impulsa una reacción social que debe medirse con mucha precaución. Como ya se mencionó, en los últimos años se han generado diversos levantamientos populares buscando dar marcha atrás o restituir los apoyos económicos gubernamentales, debido al impacto directo que genera en las comunidades menos favorecidas, lo que lo hace un tema de orden social.

Ecuador trató de eliminar las subvenciones para el diésel y las gasolinas de bajo octanaje en octubre de 2019, lo que ocasionó protestas violentas de alcance significativo para el país. En consecuencia, el gobierno de Lenín Moreno tuvo que restituir los beneficios y optar por una política de eliminación progresiva a través de un sistema de bandas que, a pesar de sus intenciones, no zanjó la problemática. De hecho, las protestas por el sostenido incremento de los precios del diésel y las gasolinas Extra y Ecopaís, hizo que el gobierno de Guillermo Lasso abandonara el sistema de bandas en octubre de 2021, lo que generó incluso que en junio de 2022 aumentara el subsidio (Orozco, 2022).

Por tal razón, resulta fundamental examinar el tipo de cambio presente en el contexto ecuatoriano actual a partir de las tipologías sobre los componentes de las políticas para el estudio del cambio (Hall, 1993; Cruz-Rubio, 2011: 107); reconociendo que un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede tener repercusiones o manifestarse consecuentemente en cualquier elemento del diseño propuesto. Visto así, el caso de la política de los subsidios a los combustibles en el Ecuador, relacionado específicamente con ciertas clases de gasolina, deja entrever cómo un cambio en su precio ha generado un impacto poco esperado por el Estado. De esta forma, se puede señalar que los subsidios influyen en los componentes de las políticas fiscales, ya que se establecen dentro de un marco que busca generar unos determinados fines o propósitos a través de instrumentos que sirven de medios o herramientas que generan transformaciones sustanciales en los procesos sociales.

Esto hace preciso reconocer y situar el problema considerando el nivel u orden que lo determina teóricamente, basados en los órdenes o niveles de abstracción propuestos por Hall (1993), reconociendo que los elementos de los diseños de políticas permiten apreciar aspectos asociados a las construcciones sociales, la definición del problema, los fines perseguidos, asunciones subyacentes, población objetivo, beneficios y cargas; así como aquellos asociados a la estructura de implementación, reglas y herramientas que, aunque su frontera es cada vez menos clara cuando se trata de localizarlos en los niveles de abstracción u órdenes del cambio propuesto, pueden cambiar en uno o en varios niveles de abstracción según sea el caso.

Si se considera el problema ecuatoriano, se puede identificar un *cambio de primer orden* debido que se focaliza (*focus*) en un cambio de tipo instrumental de la política, teniendo como piedra angular la modificación de los precios de la gasolina con proyección en otros órdenes, en la medida en que se complejiza la situación social. De esta manera, en los momentos del proceso de asignación y retiro de los subsidios, se puede apreciar un cambio en los elementos

que componen el diseño político y, por ende, prever por qué se da una determinada reacción social. Ha de considerarse que estos cambios se complejizan en la medida en que mientras mayor sea el nivel de abstracción, más posibilidades de cambio existe en los elementos del diseño ubicados en los niveles de abstracción inferiores “a manera de cascada” (Cruz-Rubio, 2011: 111).

Siguiendo los planteamientos de Hall (1993), se puede situar esta problemática en un *cambio de primer orden*, ya que durante el período 2019-2022 se produjeron modificaciones en la política de subsidios y los responsables políticos ajustaron su juicio presupuestario en respuesta a las consecuencias reveladas de la política anterior y a los nuevos acontecimientos (Hall, 1993: 281). El proceso nacional exigía la configuración de instrumentos fiscales y monetarios ajustables para alcanzar objetivos macroeconómicos y sociales significativos, superando las convenciones del paradigma vigente a través de una toma de decisiones que alcance un alto grado de satisfacción, lo que dio como resultado las protestas ya conocidas.

En la figura 2, se muestran los cambios que se dan en las políticas públicas, que, para el caso de la presente investigación, el cambio en la política de los subsidios, se ubica en el primer orden.

Figura 2. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de la taxonomía modificada de P. Hall

	(Tercer orden) Nivel de Abstracción Elevado	(Segundo orden) Nivel Programático y de Operacionalización	(Primer orden) Medidas específicas sobre el terreno
Fines o propósitos	<p><u>FINES</u></p> <p>Construcciones sociales</p> <p>Definición del problema y fines perseguidos</p> <p>Asunciones subyacentes</p>	<p><u>OBJETIVOS</u></p> <p>Población objetivo</p>	<p><u>CONFIGURACIONES</u></p> <p>Beneficios y cargas</p>
Medios o herramientas	<p>Reglas</p> <p>Estructura de implementación</p> <p><u>LOGICA INSTRUMENTAL</u></p>	<p>Herramientas</p> <p><u>MECANISMOS</u></p>	<p><u>CALIBRACIONES</u></p>

+ Abstracto  
+ Concreto

Cambio de la política de los subsidios en el Ecuador (2019-2022)

Fuente: adaptado de Cruz-Rubio, 2011: 110.

Este proceso de *cambio de primer orden* tiene así una correspondencia directa con la sociedad y el Estado. La política subsidiaria se formuló deliberadamente y se justificó en función de los resultados, buscando un mejor manejo del estado financiero y el presupuesto nacional a partir de la administración pública, pero la gestión generó resultados negativos producto de la lectura que hizo la población de la decisión, lo que forjó un proceso de cambio que dio paso a las protestas de los grupos que presentaron sus quejas ante el gobierno. Esto obligó a que el Estado hiciera modificaciones en su política subsidiaria, buscando una política más acorde con la realidad. No obstante, estos casos debieron sopesarse de manera rigurosa por las administraciones recientes, ya que siguieron generando situaciones de conflicto que ponen en alerta cómo por ese camino se pueden presentar cambios de segundo y tercer orden, en la medida en que se agudice la problemática.

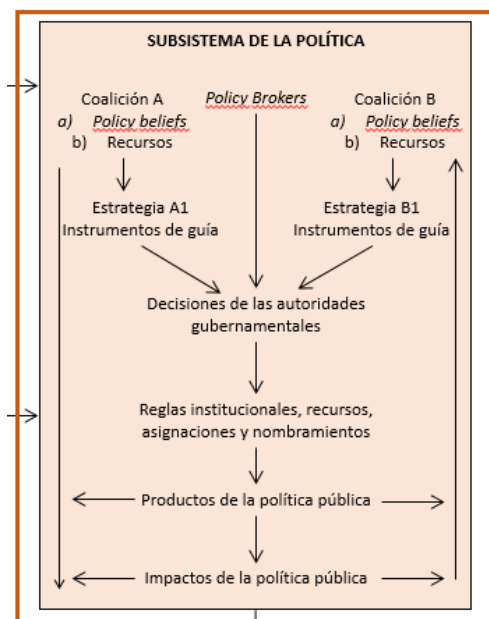
La realidad de los subsidios en el Ecuador a nivel energético, tiene implicaciones en el marco de las teorías contemporáneas del Estado, ya que la política incide a su vez en la magnitud de los cambios, lo que repercute también en el aprendizaje social y en la necesidad de reconocer los procesos de primer y segundo orden en la política. Los cambios en la política subsidiaria fueron concebidos en un determinado momento, generando una respuesta inmediata, las cuales fueron desde las críticas de la opinión pública hasta las protestas de calle, forjando consecuencias adversas a los actores que las promovieron. Por ende, los principales responsables de estas decisiones en el Ecuador, deben considerar en qué momento se encuentra el problema y prever sus consecuencias futuras dentro de una dinámica marcada perentoriamente por la noción de cambio.

## **5. Argumentación empírica del caso de estudio**

### **5.1. Coaliciones y estrategias en el subsistema de la política de subsidios**

A partir de lo desarrollado anteriormente, esta sección surge con el objetivo de caracterizar el subsistema de la política de subsidios, principalmente, cómo las interacciones entre los actores conducen a un mantenimiento o cambio en la política pública. Por lo tanto, se discutirá sobre las coaliciones de actores presentes en la política pública y cómo sus estrategias afectan los procesos de decisión y los cambios institucionales de la política pública. El infográfico 1 representa la estructura de subsistema que se tomara en cuenta para desarrollar este análisis.

Infográfico 1. Subsistemas de las políticas publicas



Fuente: Sabatier (1988).

De esta manera, utilizando recursos bibliográficos y discursivos, se identificaron las coaliciones que buscan tanto el cambio como las que buscan mantener el sistema de la política pública. A partir de estos recursos, se pudo identificar que el gobierno de Guillermo Lasso representa a la coalición que propone el cambio de la política, mientras que, el movimiento indígena representa la coalición que propone el mantenimiento de la política<sup>5</sup>.

Así, es importante mensurar las estructuras y estrategias de cada coalición. La primera coalición para discutir es la del cambio, el gobierno nacional del Ecuador. Existen contextos relevantes que hace surgir esta coalición, como la crisis económica y el endeudamiento externo. La crisis económica resultante de la pandemia, agrava la situación financiera del Estado

---

<sup>5</sup> Es importante mencionar que se considera el movimiento indígena como representante de la coalición para el mantenimiento de la política, por lo que han expresado la necesidad de la existencia de esta política pública, pudiendo haber cambios en la política, pero no su eliminación completa o gradual.

ecuatoriano, aumenta el desempleo y presiona al gobierno a tomar acciones para solventar la crisis. Mientras que los préstamos realizados por el Ecuador por medio de instituciones financieras internacionales (BID y FMI), hacen que exista una presión para la reducción del control del mercado y eliminación de los subsidios que existen en el país (DW, 2022; El Comercio, 2019).

Es a partir de este contexto, que el gobierno de Guillermo Lasso decide decretar la eliminación de parte del subsidio a las gasolinas extra y diésel, como una política para solventar las cuentas públicas y generar más recursos para la reinversión en políticas sociales. Guillermo Lasso menciona que “estamos buscando mecanismos de alivio de deudas de los más pobres” (BBC, 2022a) como una forma de justificar su acción. Es a partir de eso, que construyen sus estrategias discursivas para lograr la aceptación de un cambio de una política que viene vigente desde los años 70 en el Ecuador.

De esta forma, es posible observar que las estrategias utilizadas por el gobierno para lograr el cambio de la política es la búsqueda del convencimiento de la población a través de discursos. El gobierno realiza el decreto con el discurso de que es mejor para el país disminuir los gastos públicos, para poder reinvertirlos en políticas sociales, como el bono de desarrollo humano, para lograr una sociedad más igualitaria y justa (Primicias, 2022).

A partir de eso, surge la coalición hacia el mantenimiento de las estructuras del subsidio, representadas por el movimiento indígena. Su principal acción y estrategia estuvo en sus capacidades de movilización de los territorios indígenas, urbanos y rurales, para frenar el avance de la desestructuración de los subsidios a los combustibles en el país. Así que, el territorio jugó un rol relevante para la construcción de ideas que conflictúan con la determinación impuesta por el gobierno central. La movilización de paros a nivel nacional, y marchas hacia la capital de Quito, hizo con que el movimiento indígena, liderado por la

CONAIE y su principal dirigente Leónidas Iza, se transformara en un actor relevante de debate en el subsistema de la política. De esta forma, la movilización territorial ocurre bajo el discurso de que “estamos viviendo absolutamente en la crisis [...] y no lo soportamos más” (BBC, 2022b).

Es a partir de estos planteamientos estratégicos que surgen con los conflictos, violentos e ideológicos<sup>6</sup>, que resultan en la tónica del control del subsistema de decisión sobre el que hacer la política. A partir de la convocatoria del paro nacional por parte del movimiento indígena, apoyado por otros sectores sociales, como el sector de los transportistas, el gobierno central busca deslegitimar las acciones sociales, construyendo un discurso fuerte y de acusaciones hacia las protestas sociales. El presidente Guillermo Lasso menciona:

Hemos tendido la mano, hemos llamado al diálogo, pero ellos no quieren la paz. Ellos buscan el caos, quieren botar al presidente. Estamos atendiendo las legítimas demandas ciudadanas. Su respuesta [de la Conaie], más violencia. Nuevas amenazas de atacar a Quito (BBC, 2022b: 01).

Como se ha argumentado anteriormente, la coalición para el cambio de la política buscó las formas discursivas para generar conmoción social a favor del gobierno y deslegitimar cualquier acción de protesta y acción social de los movimientos indígenas. Plateando ideas como, caos, violencia, inseguridad, como conceptos centrales de su planteamiento discursivo.

---

<sup>6</sup> Se caracteriza este conflicto entre coaliciones como violento e ideológico por el hecho de que hubo conflictos entre manifestantes y policía del Estado resultando en muertos y heridos. Además, el conflicto ideológico se da, en el momento que representan alternativas antagónicas, y disputan la legitimación de la sociedad para seguir con sus acciones.

Además, utilizaron los aparatos del Estado como forma de frenar las movilizaciones, como el decreto de estado de excepción que restringía la movilidad de los ciudadanos, para frenar las protestas hacia el gobierno. Con el decreto, lograron movilizar las Fuerzas Armadas para generar control en las protestas (El comercio, 2022b).

Ante esta construcción discursiva, el movimiento indígena siguió movilizándolo sus territorios y presionando al gobierno por medio de declaraciones que les convertía en la representación de las necesidades sociales:

[...] estamos en estos días muy complejos, la crisis, la pobreza, la desigualdad, que ha generado en este país, por las cuales hemos recurrido a este derecho a la resistencia, que, en muchas veces, dentro de sí mismo, el sistema ha producido una violencia estructural, que acaban en esos casos determinando nuestras vidas, por la cual creemos importante en un proceso que permita consolidar un proyecto de país, en las cuales seamos escuchados [...] (El Comercio, 2022).

De esta forma, el movimiento indígena buscó, en conjunto con su movilización territorial, representar a los sectores vulnerables de la sociedad, para frenar la deslegitimación que era construida por parte del gobierno central. Bajo estas dos tónicas, se dio la construcción de ideas y movilizaciones que conducían a un mantenimiento de la política o de su transformación hacia la eliminación. Sin embargo, tras 18 días de protestas, se logró la construcción de mesas de diálogos para poner a reestructurar el tema de la política de subsidios y construir acuerdos y consensos en este subsistema.

Es a partir de estos conflictos y acuerdos, que se genera la decisión política de mantener el subsidio a los combustibles y organizar mesas de diálogos para estructurar cómo se haría el proceso de cambio hacia la focalización de los subsidios<sup>7</sup>. El infográfico 2 busca representar los elementos de coaliciones, estrategias y decisión que plantea el modelo del ACF. Además, es posible observar la existencia de cambios institucionales y procedimientos en el subsistema de la política, por el hecho de que se crearon las mesas de diálogos como una nueva estructura de la política para la construcción del cambio. Por la razón de que esta nueva estructura no ha resultado en acciones significantes, no fue considerada para agregar en el infográfico. Lo mismo sucede con relación a los inputs y outputs resultantes de estos cambios.

Infográfico 2. Coalición, Estrategia y decisión en la política de subsidios en Ecuador 2022.

---

<sup>7</sup> Hasta el momento en que se escribe este artículo, no se han logrado novedades de avances o decisiones en el proceso de las mesas para la reestructuración de la política.



Fuente: elaboración propia.

## 6. Conclusiones

A partir de la aplicación del modelo ACF para observar el caso de la política de subsidios a los combustibles en el Ecuador, se pudo observar algunas cuestiones relevantes. Como por ejemplo, la importancia de observar las ideas como motor promotor del cambio de una política pública, en conjunto con la observación y análisis de los grupos que están promoviendo y disputando estas ideas. Este proceso permite observar las ideologías presentes que van cooptando las intenciones y objetivos de una política pública.

En el caso específico de la política pública de subsidios del Ecuador, se ha notado una trascendencia histórica de conflictos en torno de esta política, como se ha visto anteriormente. Conflictos que se han dado entre actores gubernamentales y actores sociales, por medio de

acciones discursivas e ideológicas en torno de la relevancia de política, de su efecto social y costo económico para el Estado. Además, han sido caracterizados por generar polarizaciones y protestas sociales.

A partir de este análisis, fue posible observar que los cambios realizados en la política durante el último proceso de junio de 2022 fueron sustanciales, es decir, cambiaron normativas de cantidades de inversión hacia la política, pero no sus estructuras legales, sus objetivos o naturaleza. Eso se debe, a la fuerte presencia de acción territorial de la coalición de mantenimiento, el movimiento indígena. Su articulación territorial, sus estrategias discursivas y su representación hacia sectores populares, son un conjunto relevante que da poder a esta coalición de frenar un cambio de mayor orden en el subsistema de la política. Así, esta coalición se pone como eje central para pensar cambios o reestructuración en la política pública.

Como se mencionó anteriormente, debido a que el proceso de conflicto en el subsistema de la política sigue vigente, es complejo afirmar que existieron cambios institucionales en la política, más bien, generó nuevas prácticas, como las mesas de diálogos, para la construcción de las tomas de decisión en el subsistema. Prácticas estas que frenan la autoridad del gobierno de modificación autónoma de la política pública, poniendo al movimiento indígena y sus aliados como actores fundamentales en la (re)construcción de las políticas de subsidios a los combustibles en el Ecuador.

## **7. Referencias**

BBC NEWS. (2022a). Protestas en Ecuador: finaliza el paro tras un acuerdo entre el gobierno y el movimiento indígena. BBC News, 30 de junio. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62005086>.

- \_\_\_\_\_. (2022b). Protestas en Ecuador: 3 claves para entender las manifestaciones de grupos indígenas y el estado de excepción decretado por el gobierno. BBC News, 18 de junio. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61854940>.
- CAPANO, G. (2009). Comprender el cambio de políticas como un problema epistemológico y teórico en *Revista de Análisis Comparativo de Políticas*. Londres. 11(1), 7–31.
- CRUZ-RUBIO, C. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica en *Administración & Desarrollo*. Madrid, España. 39(54), 99-118.
- DW. (2022). Ecuador ante el desafío del subsidio millonario al precio del combustible: ¿agitar a los sectores sociales o al FMI? DW, 07 de julio. <https://www.dw.com/es/ecuador-ante-el-desaf%C3%ADo-del-subsidio-millonario-al-precio-del-combustible-agitar-a-los-sectores-sociales-o-al-fmi/a-62390774>.
- EL COMERCIO. (2019). Especial del paro nacional de octubre del 2019. *El Comercio*, 21 de noviembre. <https://www.elcomercio.com/pages/especial-paro-indigena-octubre-decreto.html>.
- \_\_\_\_\_. (2022). Leónidas Iza analiza las posibilidades de llegar a Quito, este jueves 16 de junio. *El Comercio*, 16 de junio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/leonidas-iza-analiza-posibilidades-llegar-quito-jueves-16-junio.html>.
- ESCRIBANO, G. (2019). Ecuador y los subsidios a los combustibles en *ARI*. Madrid, España. 110, 1-10. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ecuador-y-los-subsidios-a-los-combustibles/>
- FONTAINE, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas*. FLACSO. Quito, Ecuador.
- GUAJARDO, M Y GIL-GARCÍA, J. (2020). Coaliciones promotoras, perturbaciones externas y cambios en las políticas: entender la intensidad de la política de control del tabaco en España, México y Uruguay en *Gestión y Política Pública*. México, D.F. 29(2), 477-501. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792020000200477](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792020000200477)
- HALL, P. (1993). Paradigmas políticos, aprendizaje social y Estado: El caso de la elaboración de la política económica en Gran Bretaña en *Comparative Politics*. New York, Estados Unidos. 25(3), 275-296.

- HOWLETT, M. (2015). De herramientas a juegos de herramientas en estudios de diseño de políticas: la nueva orientación del diseño hacia la política de la investigación de formulación en Política y política. *Canadá*. 43(2), 291-311.
- JENKINS-SMITH, H., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C Y INGOLD, K. (2018). “The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program.” In *Theories of the Policy Process*, editado por Cristopher M, Weible y Paul Sabatier, 135-172. Routledge. New York, Estados Unidos.
- LEÓN, L., MENA, G Y RIVAS, J. (2021). Ecuador: Subsidio de la gasolina en relación al gasto público nacional, 2007-2017 en Polo del Conocimiento. Quito, Ecuador. 6(3): 1513-1529.
- MA, J Y MOTA, D. (2020). Policy Learning and Policy Change: Exploring Possibilities on the Advocacy Coalition Framework en *Revista de Administração Pública*. Río de Janeiro, Brasil. 54(6), 1672-1690.  
<https://www.scielo.br/j/rap/a/mCZYwhmxGLKZCXjG9Gtg9GJ/?lang=en>
- MARTÍNEZ, A. (2021). El marco de las coaliciones promotoras como un enfoque emergente de política pública: entrevista con Christopher Weible de la Universidad de Colorado en *Perfiles Latinoamericanos*. México D.F. 29 (57): 431-443.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532021000100431](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532021000100431)
- MEDINACELI, M. (2012). Política de subsidios a los combustibles en América Latina: el precio del GLP. Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Quito: <https://www.olade.org/publicaciones/politicas-de-subsidio-a-los-combustibles-en-america-latina-el-precio-del-glp/>
- MENDOZA, M. (2014). Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas en los países de América Latina. CEPAL. Documento de proyecto. Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2021). Subsidios del Estado. Proforma 2022. Subsecretaría de Presupuesto. Quito. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/3-Subsidios-1.pdf>
- MOYSON, S., SCHOLTEN, P Y WEIBLE, C. (2017). Policy Learning and Policy Change: Theorizing Their Relations from Different Perspectives en *Policy and Society*. Reino

- Unido. 36 (2): 161-177.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1331879>
- MUÑOZ-MIÑO, F. (2018). Subsidios a los combustibles en Ecuador. Un debate en el que cabemos todos y todas. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto, Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Quito, Ecuador.
- OROZCO, M. (2022). Ecuador, entre los 15 países con más subsidios a los combustibles en Primicias. Quito, Ecuador. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/subsidios-ecuador-reforma-precios-combustibles/>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Decreto Ejecutivo 452." Decreto, Quito, 2022.  
\_\_\_\_\_. "Decreto Ejecutivo 1054." Decreto, Quito, 2020.  
\_\_\_\_\_. "Decreto Ejecutivo 883." Decreto, Quito, 2019a.  
\_\_\_\_\_. "Decreto Ejecutivo 894." Decreto, Quito, 2019b.
- PRIMICIAS. (2022). Leónidas Iza pide a los manifestantes en Quito replegarse y esperar instrucciones. 21 de junio. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/leonidas-iza-presidente-guillermo-lasso-recibira-respuesta-indigena-paro-nacional/>.
- QUINTANAR, D. (2019). Entendiendo La Política de Movilidad Urbana de La Ciudad de México a Través Del Marco de Coaliciones Promotoras. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ciudad de México.
- SABATIER, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein en Poly Sciences. Países Bajos. 21 (2).
- TORRES, R Y VELEZ, R. (2020). El diseño de la política de subsidios de combustibles fósiles en el Ecuador y su incidencia en el equilibrio fiscal periodo (2007 - 2018). Tesis de titulación, Universidad de Guayaquil.