

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Los grupos de interés y el déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia

Jesús Alberto Zúñiga Delgado

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Jorge Iván Cuervo Restrepo y Vanessa Montenegro

Quito, febrero de 2018

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VI
<b>Introducción</b> .....	1
a. Una aproximación a la accountability.....	2
b. Definición y limitación del concepto accountability.....	3
c. La accountability y las políticas mineras .....	6
<b>Capítulo 1</b> .....	9
<b>Marco teórico y metodológico</b> .....	9
1.1. Marco teórico.....	9
1.1.1. Un análisis institucional del déficit de rendición de cuentas .....	9
1.1.2. El diseño de las políticas públicas.....	12
1.2. Metodología .....	14
1.2.1. Seguimiento de procesos de un mecanismo causal.....	14
1.2.2. Comprobación teórica: una variante del seguimiento de procesos .....	16
1.2.3. Los instrumentos de política como unidades empíricamente observables del diseño de políticas.....	17
1.3. Técnicas operacionales.....	20
1.3.1. La selección del caso sobre el resultado (“causas de efectos”).....	20
1.3.2. La lógica bayesiana y la formalización del mecanismo causal.....	21
1.3.3. Definición de hipótesis verdaderas y alternativas .....	23
1.3.4. Evidencia empírica .....	23
1.3.5. Definición de la confianza previa.....	24
1.3.6. Predicciones empíricas y diseño de las pruebas de unicidad y certeza .....	25
1.3.7. El Teorema de Bayes.....	28
<b>Capítulo 2</b> .....	31
<b>Inferencia descriptiva del déficit de rendición de cuentas en la política minera de     Colombia (2001-2015)</b> .....	31
2.1. Introducción.....	31

2.2. La política minera en Colombia (2001-2015) .....	32
2.3. Los grupos de interés y la reforma de la política minera colombiana .....	35
2.4. Adopción de objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero.....	37
2.5. Una reforma sectorial para fortalecer la inversión minera .....	39
2.6. El nuevo gobierno y manejo centralizado del sector extractivo.....	42
2.7. Los efectos negativos sobre la participación y control social.....	46
2.8. Conclusiones.....	50
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>52</b>
<b>Formalización bayesiana del mecanismo causal</b> .....	<b>52</b>
3.1. Introducción.....	52
3.2. Operacionalización del mecanismo causal teorizado .....	52
3.2.1. Conceptualización teórica de un mecanismo causal .....	53
3.2.2. Operacionalización del mecanismo teórico .....	54
3.2.3 Formalización de hipótesis verdaderas y alternativas.....	54
3.2.4. Observaciones empíricas esperadas .....	55
3.3. Formulación bayesiana de inferencias causales .....	56
3.3.1. Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda (T).....	57
3.3.2. Adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero (A).....	59
3.3.3. Diseño de una reforma sectorial favorece la inversión privada (B).....	61
3.3.4. Se centraliza el manejo del sector extractivo (C).....	63
3.3.5. Efectos negativos sobre la participación y control social (O).....	65
<b>Conclusiones</b> .....	<b>68</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>71</b>
Anexo 1. Evidencia disponible .....	71
Anexo 2. Conflictos mineros en América Latina y el Caribe.....	72
Anexo 3. Detalle instrumentos legales .....	73
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>74</b>

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1. Luchas sociales asociadas con actividades extractivas en Colombia 1975-2012.....	48
Figura 2. Luchas sociales en Colombia 1975-2013 .....	48

### **Tablas**

Tabla 1. Pruebas empíricas.....	27
Tabla 2. Tipología de los test empíricos .....	28
Tabla 3. Mecanismo causal del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia .....	53
Tabla 4. Formalización bayesiana de las pruebas y resultados empíricos .....	57

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

Yo, Jesús Alberto Zúñiga Delgado, autor de la tesis titulada "Los grupos de interés y el déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia", declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, febrero de 2018.



Jesús Alberto Zúñiga Delgado

## Resumen

El objetivo de esta investigación es profundizar en el análisis del déficit de controles democráticos no electorales en la política minera de Colombia. A pesar del alcance en materia de derechos que garantizan la participación social en temas de política, en la práctica parece que el gobierno central ha minimizado su importancia. En este debate, ocupa un lugar importante la participación de las comunidades indígenas en los procesos de decisión ligados a la explotación de minerales en sus territorios.

La investigación subyace a un enfoque neoinstitucional, puesto que, el déficit o fortaleza de los mecanismos de control y participación social pueden verse como el resultado de la calidad institucional de las democracias modernas. De esta manera, el institucionalismo arroja pistas teóricas y metodológicas para comprender y explicar cómo las instituciones ayudan a moldear y a mejorar y/o desmejorar los sistemas de rendición de cuentas.

Metodológicamente, la investigación es de corte deductivo. Se basa en la selección de un caso de estudio analizado mediante la variante de comprobación teórica del seguimiento de procesos. Además, se recurre a la lógica bayesiana como complemento para el diseño de inferencias causales robustas. En este caso, los instrumentos de política se utilizan como unidades empíricamente observables del diseño de políticas y como portadores de evidencia en el proceso inferencial.

Los resultados de la investigación son valiosos en el plano teórico y metodológico. En lo referido a la teoría, se deduce que el institucionalismo aporta al estudio del déficit de controles democráticos no electorales, no solo desde una perspectiva que analiza las relaciones entre el estado, la sociedad y el mercado, sino que también desde el modo en que se abordan las relaciones entre instituciones e intereses. Esta relación es central en el análisis de políticas públicas en la medida en que reconoce que las ideas tienen un rol importante en los resultados de políticas, pero que por sí solas no son suficientes. Lo que determina la suerte de esos intereses es su materialización en normas, códigos, leyes; es decir, su dimensión institucional.

En el plano metodológico, la investigación comprobó las fortalezas del seguimiento de procesos a la hora de diseñar inferencias causales dentro de los casos de análisis, siempre y

cuando su aplicación sea cuidadosa al diseñar un mecanismo teórico generalizable, se establezca una clara operacionalización y se cuente con evidencia empírica para usarse en el diseño de inferencias causales. Además, la lógica bayesiana contribuyó a que el proceso inferencial se mejorara mediante el diseño de protocolos analíticamente transparentes y rigurosos. Bajo esta lógica, el investigador está obligado a identificar y definir claramente todas las evidencias recolectadas para el proceso inferencial.

Finalmente, la investigación concluyó la existencia del mecanismo causal teorizado. La ambición analítica de probar si las implicaciones observables de la existencia de un mecanismo parsimonioso están presentes en este caso particular se cumplió. La evidencia recolectada, si bien guarda diferentes pesos probatorios, al acumularse permitió discriminar entre hipótesis rivales y respaldar la existencia de todas las partes del mecanismo.

## Introducción

La ola de reformas democráticas que se extendió por América Latina durante la década de los ochenta, impulsó el surgimiento y desarrollo de mecanismos autónomos de participación y control de lo público. Se trató de innovaciones institucionales y sociales que buscaron mejorar la calidad de las democracias de la región, a través del control ciudadano sobre gobernantes, representantes y funcionarios públicos. Esta renovación de las tradiciones democráticas se tradujo en la creación de instituciones y organismos de accountability horizontal y social.

La configuración de una nueva institucionalidad con la capacidad legal para ejercer control, junto a novedosas formas de acción colectiva y asociativa que exigen el cumplimiento de la ley y la transparencia en la gestión pública, permiten afirmar que “estamos ante una lenta transformación en la cultura política democrática de la región orientada al incremento del control ciudadano sobre gobernantes y funcionarios públicos” (Hernández y Arciniegas 2011, 23). En consecuencia, la accountability, tanto horizontal como social, resulta fundamental en las democracias modernas para incentivar el buen gobierno, en tanto exige el cumplimiento de las leyes, monitorea el actuar de las autoridades gubernamentales y reclama la rendición de cuentas públicas.

Sin embargo, pese a la creación de organismos estatales autónomos y a la configuración de redes e iniciativas ciudadanas de rendición de cuentas, “la región enfrenta números retos en cuanto a la profundización y la calidad de la democracia” (Przeworski 2002, citado en Escandón y Velásquez 2015, 270). En efecto, uno de los rasgos de las democracias modernas en América Latina es “la debilidad de los mecanismos de accountability vertical y horizontal como herramientas para vigilar y controlar a gobernantes y autoridades públicas” (Hernández y Arciniegas 2011, 31).

En buena parte de los países de la región, esta nueva institucionalidad no ha logrado plena autonomía ni independencia política. En el rediseño del entramado institucional “siguen primando intentos de las elites políticas por socavar, manipular, capturar o ignorar dichos organismos” (Hernández y Arciniegas 2011, 31). Esto conduce a que los funcionarios públicos, gobernantes y/o representantes no se vean obligados a rendir cuentas sobre sus decisiones y accionar político ante los representados, lo cual no garantiza la protección de sus derechos frente al riesgo de arbitrariedad por parte de los poderes públicos.

Siguiendo esta corriente teórica, a continuación, se presenta un breve análisis sobre el concepto de accountability y sus diferentes dimensiones, en aras de establecer un enfoque de análisis común sobre esta temática que contribuya al estudio y entendimiento del estado de la rendición de cuentas en América Latina.

#### **a. Una aproximación a la accountability**

La investigación sobre accountability en América Latina comenzó con Guillermo O'Donnell, interesado por la accountability horizontal debido a su ausencia o su grave debilidad en las poliarquías de la región (O'Donnell 1997, 2001). Ante un déficit de accountability, las bases de la democracia representativa se erosionan y se transforma en una democracia delegativa, donde los procesos de control estatal y participación civil son débiles. De esta manera, las elecciones autorizan a los representantes a decidir sobre la producción y entrega de bienes y servicios públicos, pero no se ven obligados a rendir cuentas por sus acciones.

La accountability resulta fundamental en las democracias modernas para incentivar el buen gobierno, mediante el control de los representantes y funcionarios públicos. Se reducen las posibilidades de manejo unilateral y personalizado de las instituciones públicas y la producción de bienes y servicios públicos arbitrarios. La activación de instituciones e instrumentos de accountability garantiza que los gobiernos, los representantes y/o funcionarios públicos actúen regidos por criterios democráticos universales, protegiendo los derechos de los ciudadanos (Hernández y Arciniegas 2011).

En consecuencia, en la última década, América Latina ha experimentado una transformación en la cultura política democrática, que incluye el incremento de mecanismos de accountability horizontal ligados a las diferentes modalidades de accountability social (Hernández y Arciniegas 2011). En el primer caso, buena parte de los países de la región cuenta con ministerios públicos, contralorías nacionales, órganos electorales, instituciones de control fiscal y disciplinario. En el segundo, se trata del desarrollo de movimientos sociales, medios de comunicación e individuos independientes que denuncian acciones de funcionarios públicos consideradas como irregulares (Peruzzotti y Smulovitz 2002; Hernández y Arciniegas 2011).

## **b. Definición y limitación del concepto accountability**

El de accountability es un concepto que sufre de polisemia o estiramiento conceptual, puesto que encierra “tanto procesos de participación y movilización ciudadana como de transformación de la gestión pública y reforma estatal” (Hernández 2011, citado en Velásquez y Escandón 2015, 272). Es preciso señalar que en la lengua española no hay una acepción única que cobije las categorías analíticas que encierra la accountability. Por ello, es importante avanzar en el establecimiento de una traducción al español consensuada que permita optimizar la comprensión y análisis de este fenómeno en América Latina.

De acuerdo con Hernández y Arciniegas (2011), el término accountability se puede traducir al español como rendición de cuentas y responsabilización. Esta noción arroja luz sobre la importancia de un espacio analítico referido a la relación entre el Estado y la sociedad, en tanto “implica una relación de reciprocidad entre quienes deben rendir cuentas y aquellas que tienen derecho a exigirlos” (Hernández y Arciniegas 2011, 27). Mediante este vaivén entre Estado y sociedad, se busca desarrollar acciones de rendición de cuentas efectivas que tiendan a la gestación de gobiernos más responsables.

La rendición de cuentas subraya “la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 4). La cuestión central que subyace al concepto es la de asegurar que las decisiones políticas tomadas por los representantes o funcionarios públicos respondan a las necesidades de los representados. De esta manera, la rendición de cuentas se asocia a las dimensiones del *answerability* y el *enforcement* de los agentes y funcionarios públicos (Hernández y Arciniegas 2011, 25).

El *answerability* se refiere a una dimensión informativa y a una dimensión argumentativa de las decisiones públicas, en tanto los funcionarios públicos en sistemas democráticos tienen la obligación y la responsabilidad de informar, justificar y explicar sus decisiones. Por su parte, el *enforcement* establece una relación entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones y/o castigos, pero también incluye una dimensión de premios y recompensas a las conductas adecuadas de los funcionarios públicos (Hernández y Arciniegas 2011, 25-27). Estos son los dos pilares sobre los que descansa la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas presenta diversas dimensiones que difieren en la forma de controlar y sancionar las conductas de los funcionarios públicos. Se clasifican en accountability horizontal, vertical y social (O'Donnell 2001; Peruzzotti y Smulovitz 2002). La accountability horizontal se refiere a:

(...) agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácitamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*<sup>1</sup> en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas. (O'Donnell 2001,1)

De esta manera, se pueden identificar dos tipos de instituciones legales que ejercen la rendición de cuentas horizontal. Las primeras, denominadas de balance, integradas por la vieja división de poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Las segundas, denominadas agencias asignadas – desarrolladas más tarde por el déficit de control de las agencias de balance –, incluyen las fiscalías, auditorías, contralorías, ministerios públicos y los *ombudsmen*<sup>2</sup> (O'Donnell 2001; Hernández y Arciniegas 2011). La creación de estas agencias hace parte del esfuerzo por prevenir riesgos de transgresión y corrupción, y garantizar el carácter democrático de los sistemas de gobierno de la región latinoamericana.

Por su parte, la rendición de cuentas vertical implica la existencia de controles externos sobre el gobierno, especialmente el electoral (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 29). Se supone que, “mediante elecciones libres y limpias, los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las próximas elecciones” (O'Donnell 1997, 162). Sin embargo, autores como Manin, Przeworski y Stokes (1999) consideran que las elecciones periódicas no constituyen un mecanismo de control y rendición de cuentas efectivo, dado que: i) por la temporalidad con que se realizan las votaciones, el poder de cohesión es limitado; ii) no hay forma de determinar si ciertos resultados electorales tendrán un sentido prospectivo o retrospectivo; y iii) la calidad y acceso a la información no permitirá al votante evaluar completamente al funcionario público (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 5-6).

---

<sup>1</sup> Juicios políticos (trad.).

<sup>2</sup> Defensorías del Pueblo (trad.).

Se cuestiona la capacidad de la rendición de cuentas vertical-electoral para demandar y ejercer la rendición de cuentas, entra en crisis y la atención se desplaza hacia otras formas para hacerla efectiva. Ante la debilidad de los mecanismos mencionados anteriormente, aparece la rendición de cuentas social como un medio alternativo para ejercer control y exigir la rendición de cuentas públicas. Se trata de “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 10).

Este conjunto de actores políticamente activos agrega nuevos y mejores instrumentos de control y sanción de los gobiernos al clásico repertorio de instituciones legales y políticas. El aporte de esta modalidad de rendición de cuentas al control gubernamental radica en que, a diferencia de los mecanismos electorales, puede ejercerse en momentos indeterminados, hacia temas de política y funcionarios públicos preestablecidos. Además, por no contar con capacidades de sanción formal, activan la acción de las agencias horizontales de control y sanción, al tiempo que intentan incidir en la agenda pública (Peruzzotti y Smulovitz 2002; Hernández y Arciniegas 2011).

Como apuntan Peruzzotti y Smulovitz (2002, 13), “algunos autores han afirmado que los mecanismos sociales de control son meramente decorativos, y no verdaderos controles del poder”. Sin embargo, este mecanismo implica una innovación y maduración social en términos políticos, obligando, por un lado, a un rediseño institucional capaz de ejercer un control de lo público eficazmente y, por otro, a la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se trata de un fenómeno que busca impulsar cambios sistémicos de control y sanción efectivos que desincentiven las conductas impropias e ilegales.

La rendición de cuentas de tipo social tiene la capacidad de tender puentes entre las modalidades jurídica y electoral. En este caso, los controles sociales por sí solos no son suficientes para castigar y/o premiar a funcionarios públicos por sus acciones; lo que determina su eficacia es el grado en que sus acciones logran materializarse. Esta interrelación posibilita que la rendición de cuentas en las democracias modernas se fortalezca y garantice gobiernos responsables.

Por último, es necesario resaltar que, frente a este conjunto amplio de dispositivos orientados al control político, que en ocasiones parecieran actuar de forma separada como fenómenos ajenos entre sí, autores como Isunza Vera y Gurza Lavalle (2012) han propuesto llamarlos Controles Democráticos No Electorales (CDNE), a pesar de las diferencias espaciales y temporales.

Los CDNE son ‘controles’ porque remiten a la posibilidad de incidir y, a veces, cambiar el curso de acción de una autoridad pública en cualquier instancia de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Son ‘democráticos’ en virtud de que el agente del control es el *demos*, bien de forma individualizada, bien de modo colectivo e informal o bien mediante organizaciones civiles. Son ‘no electorales’ porque la principal razón de la dificultad de observarlos y comprenderlos es que suelen permanecer eclipsados por la atención que las elecciones merecen como el dispositivo vertebral que hace a las democracias portadoras de ese nombre. (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2012, 11-12)

### **c. La accountability y las políticas mineras**

La rendición de cuentas es especialmente importante en materia de políticas públicas, sobre todo en las referidas al sector extractivo, puesto que se constituyen en un ámbito característico de su déficit o debilidad. Los espacios de control y participación social en dichas políticas son limitados y, por tanto, los funcionarios públicos no están obligados a informar y justificar sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.

Este fenómeno es más visible en el tema del derecho que tienen los grupos indígenas a ser consultados respecto a la explotación minera en sus territorios. En Colombia en particular, y pese al bloque de constitucionalidad que garantiza el derecho a participar y decidir en actividades extractivas que puedan afectarlos, “en ciertos casos no se toma en cuenta la presencia de grupos étnicos y no se titula la tierra para evitar el deber de consultar con la población implicada” (Rodríguez 2014, 161). A la luz de esta situación, la pregunta de investigación planteada es ¿Por qué persisten los déficits de rendición de cuentas en la política minera de Colombia? La hipótesis sostiene que los intereses y las instituciones interactúan y se refuerzan mutuamente causando el déficit de cualquier tipo de accountability.

Inicialmente (en  $T_1$ ), las ideas son causas insuficientes, pero necesarias para el cambio que puede provocar resistencia debido a los intereses contradictorios entre los actores estatales y no estatales. Para que estos cambios sean sostenibles, las ideas necesitan ser apoyadas (en  $T_2$ )

mediante reformas institucionales y el diseño de políticas. Por lo tanto, aunque la participación de actores no estatales generalmente depende de una obligación normativa, también es el resultado de compromisos estratégicos y necesidades operativas. (Fontaine et al. 2016, 20)

El caso de estudio es el derecho de los indígenas a la consulta previa en la política minera de Colombia. Ello en razón de que Colombia es sin duda el país donde la consulta previa de los pueblos indígenas se ha convertido en el mecanismo de participación más común para las licencias ambientales, con más de 156 procesos implementados entre 1993 y 2012 para 2.331 licencias, incluyendo 931 para las actividades de petróleo y gas (Rodríguez 2014, citado en Fontaine et al. 2016, 28).

El enfoque teórico de la investigación sostiene que el análisis institucional ofrece las herramientas adecuadas para el estudio de las políticas públicas, al hacer énfasis en las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Esta relación *tripartita* ofrece una visión de las fuerzas, intereses e ideas que influyen sobre el uso y distribución de recursos. Se trata de la capacidad transformadora de los actores estatales y no estatales, y no solo del gobierno. El institucionalismo permite comprender cómo funcionan las instituciones políticas, al tiempo que ofrece una visión fundamental de las relaciones de poder entre la sociedad, el gobierno y el mercado.

La investigación se desarrolla bajo una metodología cualitativa fundamentada en un estudio de caso. El siguiente paso consiste en la combinación del seguimiento de procesos con el marco de diseño de políticas, para inferir la presencia/ausencia de un mecanismo causal teorizado para el caso de estudio. Seguidamente, los instrumentos de política ocupan un lugar preponderante en la metodología de esta investigación en tanto se conciben como la principal fuente de evidencias empíricas. Finalmente, se recurre a la formalización bayesiana de inferencias causales, que pretende mediante las estimaciones de probabilidades y niveles de confianza asegurar la presencia del mecanismo causal.

El texto se presenta como sigue. En el capítulo uno se desarrolla los fundamentos teóricos y metodológicos que subyacen a la investigación. El capítulo dos es una descripción cuidadosa del área de políticas de minería en Colombia, como un elemento fundamental en el análisis del proceso que se está estudiando. El capítulo tres avanza en la aplicación de la variante de comprobación teórica del seguimiento de procesos al caso de estudio, centrado en el

razonamiento bayesiano como una forma de iluminar la lógica que subyace al mismo. Finalmente, se presentan los principales hallazgos y conclusiones de la investigación.

## Capítulo 1

### Marco teórico y metodológico

#### 1.1. Marco teórico

##### 1.1.1. Un análisis institucional del déficit de rendición de cuentas

Se parte discutiendo por qué el déficit de rendición de cuentas en la política minera es un problema institucional. Luego se analiza en particular el aporte del institucionalismo sociológico al estudio y explicación de la hipótesis de trabajo. Desde luego, los elementos teóricos y metodológicos del institucionalismo ofrecen herramientas para explicar el déficit o fortaleza de la rendición de cuentas públicas.

El déficit de rendición de cuentas es un problema institucional, puesto que permea las instituciones formales y no formales dedicadas a controlar el poder. En un primer momento, el gobierno diseña políticas, crea instituciones y un conjunto de instrumentos destinados a fiscalizar los poderes públicos. Como resultado se tiene la designación de los pesos y contrapesos tradicionales, ligados a “normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales que constituyen el marco legal-constitucional que limita las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 4). De esta manera, esta oferta estatal para la rendición de cuentas públicas puede enmarcarse dentro de la rendición de cuentas horizontal.

En un segundo momento, el institucionalismo asume a las instituciones como la cultura, las normas, marcos cognitivos, prácticas, etc. (Hall y Taylor 1996; Lowndes y Roberts 2013). El punto interesante de esta concepción es que complementa la noción de institución al considerar su doble dimensión, formal e informal, con lo cual se abre una puerta de reflexión fructífera al campo de las políticas públicas (Fontaine 2015a). Esta definición desafía y rompe con las tradicionales concepciones de las instituciones y en ese sentido refleja un giro cognitivo dentro de la disciplina. De este modo, se entienden las instituciones a la vez como productos de la cultura y variables que estructuran la cultura (March y Olsen 1984).

Esta doble dimensión de las instituciones plantea un intercambio de ideas e intereses entre instituciones y actores colectivos, el cual determina los resultados políticos. Esta noción ofrece oportunidades para que los ciudadanos se pongan en contacto con sus representantes políticos, a través de consultas, sistemas de quejas o las votaciones tradicionales. Lo anterior

permite ser escuchados, participar en la toma de decisiones y, por tanto, configurar el escenario político; su cambio o estabilidad (Lowndes y Roberts 2013).

Puede pensarse, por ejemplo, en cómo la cultura política en las democracias modernas de América Latina está relacionada con la configuración de una nueva institucionalidad de controles democráticos electorales y no electorales con la capacidad legal e institucional para ejercer control (Hernández y Arciniegas 2011). En este caso, las agencias son el resultado de un acervo de valores y creencias derivadas de un contexto cultural determinado, pero, a la vez, estas agencias dan sustento empírico a dicho contexto cultural.

Asimismo, las “instituciones” también se refieren a formas de organización social (Lowndes y Roberts 2013). Por lo tanto, el funcionamiento de las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales y medios de comunicación para controlar el poder y exigir la rendición de cuentas, se enmarca dentro de una perspectiva institucional. Las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas orientadas a sancionar se canalizan mediante vías institucionales de carácter formal.

En tercer lugar, el institucionalismo “brinda una visión vital del poder, de la desigualdad y los conflictos, así como del funcionamiento de las instituciones políticas” (Lowndes y Roberts 2013, 8). Esta visión es interesante en tanto la rendición de cuentas públicas “encierra relaciones de poder entre actores del Estado, la sociedad civil y el mercado. Las estructuras y dinámicas de poder siempre encierran una amenaza latente a la rendición de cuentas” (Hernández y Arciniegas 2011, 28).

Luego, el institucionalismo “también permite generar estrategias de resistencia y reforma, diseñadas para priorizar nuevos intereses y valores” (Lowndes y Roberts 2013, 8). No se trata solo del gobierno o del sistema de partidos, sino de organismos, movimientos e instituciones sociales que generan un acervo de valores y formas en que se relacionan el Estado y el mercado. De ello resulta una manera particular de orientar la toma de decisiones y la formación de las políticas públicas, porque la rendición de cuentas afecta las ideas y las preferencias de los actores, al tiempo que estructura las opciones de reforma o de cambio de las políticas (Hall y Taylor 1996).

Por otro lado, más allá de definir las instituciones como objeto de análisis, “el institucionalismo se interesa por ellas en cuanto variables independientes de las conductas - individuales y colectivas-” (Fontaine 2015b, 81). Esta noción es especialmente importante para el análisis de los controles democráticos puesto que inmediatamente las instituciones se convierten en un factor explicativo de su déficit o fortaleza. Es decir, ya no preocupa su origen, su permanencia o su cambio, sino que interesa analizar y estudiar cómo una institución o un conjunto de instituciones y su interacción producen controles democráticos débiles o fuertes.

Se interesa por las interacciones interinstitucionales o entre instituciones y actores individuales y colectivos (March y Olsen 1995, citado en Fontaine 2015b, 83). De aquí se desprende que las ideas y las instituciones se refuerzan mutuamente en el proceso de políticas con el objetivo de incidir en el resultado político final. Y aunque es poco probable que logren todo lo que se proponen, los intentos de diseño institucional son inevitables en la medida en que los actores políticos tratan de hacer que sus ideas y valores se adhieran a los mecanismos institucionales (Lowndes y Roberts 2013).

Por ejemplo, los grupos mineros o petroleros intentan incidir en los diseños institucionales que regulan la actividad extractiva para plasmar sus intereses propios. Lo mismo ocurre con los movimientos indígenas, pues movilizan argumentos necesarios para que un diseño institucional determinado incluya sus ideas e intereses, materializados en la garantía de sus derechos económicos, sociales y culturales. De esta forma, la interrelación de intereses e instituciones permea el análisis de las políticas públicas, en particular sobre la forma en que se administran los recursos naturales, la toma de decisiones y los procesos de resolución de conflictos (Fontaine 2003).

Finalmente, en materia metodológica, el institucionalismo sociológico realiza estudios de caso particularmente centrados en campos organizacionales, movimientos sociales y terceros de la sociedad. Estos trabajos se caracterizan por utilizar metodologías interpretativas para producir descripciones “gruesas” de procesos sutiles y dinámicos (Lowndes y Roberts 2013). Asumen horizontes temporales no tan extensos como el institucionalismo histórico, ya que toman en cuenta el pasado reciente y el presente.

### 1.1.2. El diseño de las políticas públicas

De igual forma, el diseño de políticas es un problema institucional en tanto “las instituciones existentes no solo afectan la formulación de los problemas y soluciones, sino también constituyen la mayor premura en la elección de los instrumentos y en la ejecución de las ideas que orientan la acción pública” (Fontaine 2015b, 81). Podría decirse que las instituciones estructuran el diseño de políticas porque inciden en las etapas claves del mismo. Por tanto, las instituciones pueden convertirse en variables determinantes a la vez que explicativas del éxito o fracaso de una política determinada.

En ese sentido, es preciso no perder de vista los intereses e instituciones que interactúan en este proceso, en tanto el diseño es una actividad en la que participan diversas instituciones y actores – tanto nacionales como internacionales – con disímiles objetivos, ideas e intereses, que buscan influir en la elección de instrumentos sobre los cuales se construye una política. Estos dos elementos, trabajando en conjunto, son necesarios para reunir una explicación satisfactoria de un determinado diseño de política.

Puede decirse que la elección de instrumentos y el diseño de políticas son “el producto de compromisos entre distintos actores del proceso de toma de decisión, incluso entre distintas agencias del Estado” (Salamon 2005, citado en Fontaine 2015a, 87). Por ejemplo, en los países exportadores de materias primas, las empresas mineras juegan un rol clave en el diseño de las políticas extractivas, en tanto el nivel de inversión minera depende de las políticas y las instituciones existentes. El problema radica entonces en determinar la interrelación de actores intervinientes en el proceso de diseño y su resultado político final.

El diseño de políticas “es una actividad llevada a cabo por una serie de actores políticos con la esperanza de mejorar el *policy-making* y los resultados de las políticas mediante la anticipación exacta de las consecuencias de las acciones gubernamentales” (Howlett 2011, 3). Queda claro que el objetivo es alcanzar las metas de gobierno y ello incluye una comprensión previa no solo de los problemas públicos, sino también de las herramientas apropiadas para resolver, o por lo menos llevar a niveles manejables, el problema en cuestión.

De ello se desprende que un diseño exitoso de políticas depende de la óptima combinación de los instrumentos sustantivos y procesales, pero también de la coherencia de los objetivos y de la consistencia de instrumentos entre sí (Howlett y Rayner 2007). Un ajuste de objetivos y

medios subóptimos puede aumentar el riesgo de falla de la política determinada. Por tanto, este marco analítico exige como condiciones explícitas para un diseño de políticas efectivo que: i) todos los objetivos y metas de la política sean coherentes; ii) que las preferencias de aplicación y calibración de instrumentos sean congruentes; y iii) que dentro y a través de los niveles de la política, los instrumentos, las preferencias de aplicación y calibración de instrumentos sean congruentes y convergentes (Howlett 2009).

Los instrumentos de política son especialmente significativos en este proceso, ya que son las técnicas o medios a través de los cuales los Estados tratan de alcanzar sus objetivos (Linder y Peters 1993). Los instrumentos de política constituyen las bases primordiales sobre las que descansan las políticas y los programas (Howlett 2011). Por tanto, la selección inadecuada de instrumentos puede ser fuente de fallo de la política, en particular por las implicaciones que tienen la consistencia externa (con los objetivos de la política) e interna (de los instrumentos entre sí) (Howlett 2011).

Además de lo mencionado anteriormente, el diseño *per se* permite, por un lado, observar con mayor facilidad la política pública y, por el otro, medirla de manera tangible. Con ello, estaríamos solucionando –más o menos– un problema metodológico característico de los enfoques de análisis de políticas, referido a los datos empíricos; ahí reside quizá el límite entre el principio de explicación causal y el principio de interpretación (Fontaine 2015). Los datos empíricos favorecen una explicación causal del diseño de políticas públicas, puesto que permiten ubicar objetivos, medios, actores y las relaciones entre ellos. Sobre esta base se puede reconstruir el proceso de toma de decisiones para explicar con mayor precisión el resultado final.

Esto, a su vez, implica que se efectúe un análisis más exhaustivo del diseño con miras a refinarlo, para comprender mejor el proceso y diseñar mejores políticas públicas. Retomando las palabras de Browne y Wildavsky (1983, 357), “la implementación debería determinarse no solo mirando atrás, con el objeto de establecer el ajuste entre objetivos y realización, sino mirando hacia adelante, hacia la creación de nuevas y más informadas relaciones entre fines y medios”.

El aporte del marco del diseño de políticas al entendimiento y explicación del déficit de controles democráticos no electorales pasa por proporcionar elementos teóricos y analíticos

de la siguiente manera. Primero, parte de entender el diseño de políticas como un problema institucional. Segundo, reconoce la (in)consistencia de instrumentos como un factor de éxito o fracaso de las políticas. Tercero, insiste en que el diseño y la selección de instrumentos de políticas es una actividad de intercambios institucionales, es decir, que involucra a actores e instituciones con diferentes objetivos, ideas e intereses, capaces de influir en el diseño de la política para sus propios fines.

## **1.2. Metodología**

### **1.2.1. Seguimiento de procesos de un mecanismo causal**

Metodológicamente, la investigación se sustenta sobre la combinación del método de seguimiento de procesos con el marco de diseño de políticas basado en la tipología NATO. El objetivo es identificar las entidades de un mecanismo causal y la forma en que se relacionan para explicar un resultado de política. Se hace hincapié en el seguimiento de procesos debido a su fortaleza para la construcción de teorías y análisis de mecanismos causales.

El seguimiento de procesos va más allá de la descripción de meros eventos empíricos localizados entre la ocurrencia de un detonante X y un resultado Y. Si bien, esta es una forma valiosa de inferencia descriptiva de un suceso determinado, informa poco acerca de cómo y por qué sucedió (Bennett y Checkel 2015). En ese sentido, el método tiene un fuerte carácter explicativo y brinda una respuesta mucho más rigurosa y sofisticada a este tipo de preguntas.

El seguimiento de procesos es un método de estudio diseñado para aplicarse en investigaciones que se centran en el análisis de un caso o de pocos casos (N pequeña). Sigue una ontología mecanicista y determinista de la causalidad, a diferencia de la ontología de la regularidad y la probabilidad que subyacen a métodos como el análisis estadístico de gran tamaño (Bennett y Checkel 2015). Implica el examen de evidencias en un caso particular, que contribuyen a apoyar o desaprobar una hipótesis explicativa. Esto es, un proceso en el cual las partes con capacidad operan un contexto determinado, interactúan y transfieren energía a otras entidades (Bennett 2010).

Específicamente, posibilita el “análisis de las pruebas en los procesos, secuencias de eventos y momentos en un caso con el propósito de desarrollar o probar hipótesis acerca de los mecanismos causales que podría explicar el caso” (Bennett y Checkel 2015, 7). En ese

sentido, es fundamental la observación sistemática de las entidades que conforman el mecanismo causal cuando se pretende explicar un resultado de política específico.

De esta manera, permite examinar de manera sistemática las entidades que conforman un mecanismo causal, o lo que es mejor, las partes de una secuencia temporal de eventos, para validar o descartar las posibles causas de un fenómeno. Un mecanismo causal se define como “una teoría de un sistema de partes entrelazadas que transmite las fuerzas causales de X a Y” (Beach y Pedersen 2013, 44). Los mecanismos son micro-teorías que informan acerca del cómo y del por qué un evento lleva a otro, por lo tanto, estas entidades no se consideran como variables intervinientes, sino como elementos de un único proceso de vinculación de un detonante (en lugar de una variable independiente) con un resultado (en lugar de una variable dependiente) (Fontaine, Narváez y Velasco 2017).

Las entidades del mecanismo se consideran como condiciones INUS, es decir, como “partes insuficientes pero necesarias de una condición innecesaria pero suficiente” para que se produzca un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 45). Cada entidad que hace parte del mecanismo es por sí sola insuficiente para producir un resultado, y funcionará *sí y solo sí* actúa en conjunto con el resto de la “máquina” (Beach y Pedersen 2013).

Es muy común encontrar variables necesarias pero insuficientes en el mecanismo causal, lo que no permite establecer relaciones causales formales y, por tanto, hallar una explicación mínimamente suficiente. Este método “disciplinador” es especialmente importante a la hora de seleccionar el conjunto de entidades del mecanismo que explican con solvencia un resultado Y, puesto que amplía la posibilidad de hallar las entidades vitales, al tiempo que elimina las irrelevantes. De esta forma, son modeladas las partes de un mecanismo que se teorizan como absolutamente esenciales (necesarias) para producir un resultado dado (Beach y Pedersen 2013).

En efecto, uno de los aportes del seguimiento de procesos a la investigación es aislar las variables INUS de los eventos intervinientes. Al aproximarse a formas de selección rigurosa, se incrementa la confianza del mecanismo causal, se fortalece la teoría y aumenta la probabilidad de comprobar la hipótesis.

La particularidad del método es que permite a los investigadores ir más allá de la mera identificación de correlaciones entre las variables independientes (X) y los resultados (Y) (Beach y Pedersen 2013). Permite abrir la caja negra, identificar el mecanismo causal y sus entidades, para luego avanzar en el estudio y comprensión de su funcionamiento. Como consecuencia, se pueden realizar inferencias fuertes del proceso causal mediante el cual se producen los resultados, al tiempo que se actualiza el nivel de confianza sobre la presencia/ausencia del mecanismo teorizado (Beach y Pedersen 2013).

### **1.2.2. Comprobación teórica: una variante del seguimiento de procesos**

Los análisis más recientes sobre el seguimiento de procesos han identificado tres variantes del método: comprobación teórica, construcción teórica y explicación de resultados (Beach y Pedersen 2013, 13). Las variaciones del método tienen en común el estudio de los mecanismos causales y los principios ontológicos sobre la naturaleza de las relaciones causales, además de la posibilidad de combinarse con la lógica bayesiana (Beach y Pedersen 2013).

Por su parte, las diferencias entre cada variante se encuentran en los objetivos y contextos específicos en los que se desarrollan. Específicamente se diferencian con respecto a: i) si se trata de diseños centrados en la teoría o centrados en casos; ii) si pretenden probar o construir mecanismos causales teóricos; iii) su comprensión de la generalidad de los mecanismos; y iv) los tipos de inferencias que realizan (Beach y Pedersen 2013).

De estas tres variaciones del método del seguimiento de procesos la más acorde con la lógica de investigación deductiva es la de comprobación teórica. En efecto, el objetivo es teorizar un mecanismo causal y, mediante la recolección de evidencia, ponerlo a prueba e inferir si está presente y funciona como se había predicho. En este caso, los mecanismos causales se tratan como teorías de rango medio y se espera que estén presentes en una población de casos cuando la causa que desencadena el mecanismo y las condiciones contextuales que le permiten operar están presentes (Beach y Pedersen 2013, 2016).

Las teorías de rango o alcance medio anteceden a la construcción de grandes teorías; se busca probar o cristalizar un conjunto de teorías de mediano alcance antes de avanzar hacia un nivel más elevado y abstracto. Al adoptar dichas teorías, se prefieren hipótesis “modestas”, mientras que las teorías de gran alcance pretenden teorías abarcadoras.

Una investigación basada en la variante de comprobación teórica debe seguir tres pasos fundamentales (Beach y Pedersen 2013, 2016). El primero es la conceptualización de un mecanismo causal plausible y generalizable, centrándose en las partes del mecanismo que se teorizan como necesarias para que el mecanismo funcione. Lo anterior obedece a una ley de cobertura, donde las entidades y la explicación de su relación son más generalizadas.

El segundo es su operacionalización, esto es, traducir las expectativas teóricas en predicciones específicas de cada manifestación observable que cada una de las partes del mecanismo debería tener si el mecanismo está presente en el caso (Paz y Fontaine 2017). Cada parte tiene que estar relacionada a una hipótesis de trabajo ( $h$ ), sobre la cual tenemos expectativas de la probabilidad previa de su existencia ( $p(h)$ ). Finalmente, se debe recolectar evidencia empírica para usarse en el diseño de inferencias causales, para probar que el mecanismo hipotético está presente, si funciona como se teorizó o si, por el contrario, solo algunas partes del mecanismo están presentes. Estos pasos se aprecian con mayor precisión en el capítulo 3 de esta investigación.

### **1.2.3. Los instrumentos de política como unidades empíricamente observables del diseño de políticas**

Simultáneamente, los instrumentos de política ocupan un lugar preponderante en la metodología de esta investigación, en tanto complementan el método de seguimiento de procesos y el marco del diseño de políticas. En este caso, los instrumentos se convierten en unidades insuficientes pero necesarias para poner a prueba una hipótesis dada. Por tanto, se analizan los instrumentos como unidades empíricamente observables del diseño de políticas (Paz y Fontaine 2017).

El análisis y diseño de políticas enfatiza la importancia de los instrumentos como variables determinantes de la efectividad y las fallas de las políticas, y esto a razón de que proporcionan la sustancia y/o el contenido de las mismas. Como señalan Linder y Peters (1993), los instrumentos de política son especialmente significativos en este proceso, ya que son las técnicas o medios a través de los cuales los Estados tratan de alcanzar sus objetivos. De ahí que se constituyan como las bases o estructuras primordiales sobre las que descansan las políticas y los programas de gobierno (Howlett 2011).

Sin embargo, para Lascoumes y Le Galès (2007, 6), la concepción tradicional de los instrumentos se basa en una visión técnica y funcionalista que desconoce las relaciones de dominación y lo que está en juego políticamente. Por lo tanto, estos autores abogan por una *sociología política de los instrumentos* con el objetivo de “subrayar las relaciones de poder asociadas a instrumentos y cuestiones de legitimación, politización o dinámica de despolitización asociadas con diferentes instrumentos de política” (Lascoumes y Le Galès 2007, 4). Esta apuesta del institucionalismo sociológico cobra especial importancia puesto que abre la puerta a una reflexión infinita en el ámbito de diseño de las políticas públicas.

Bajo esta perspectiva es posible ver a los instrumentos de política y a las políticas mismas como mecanismos de reproducción de dominación, gracias al control de las expectativas de los ciudadanos (Fontaine 2015). Este enfoque es una innovadora forma de investigar la política ya que en cierto modo se genera su desconstrucción a través de los instrumentos, logrando observar otras dimensiones de la política pública que otras formas de análisis no permiten (Lascoumes y Le Galès 2007). Ese cambio en la forma de entender los instrumentos de las políticas es útil en tanto relativiza su concepción de técnicas meramente procedimentales para la solución de problemas gubernamentales.

Por consiguiente, asumir los instrumentos como una institución en el sentido sociológico, tal como lo sugieren Lascoumes y Le Galès (2007), implica despojarlos de su neutralidad y reconocerlos como portadores de valores, alimentados por una interpretación de lo social y por nociones precisas del modo de regulación previsto. Cada instrumento contiene un grado específico de poder, y la forma en que se ejerce determina la relación entre Estado y sociedad o la forma en que se distribuyen los recursos básicos. Los instrumentos determinan así el entramado institucional según las ideas y/o intereses predominantes (Lascoumes y Le Galès 2007).

Esta perspectiva es especialmente útil y funcional a esta investigación en la medida en que reconoce la existencia de relaciones de poder y fenómenos de politización que enmarcan la selección de instrumentos de política. Como afirma O'Donnell (2001), un ejecutivo intenta maximizar su poder eliminando, negando o captando la validez de otros poderes del Estado potencialmente controladores de su gestión, para aumentar la libertad de tomar decisiones. En ese sentido, es preciso reconocer que Menem, Fujimori, Yeltsin y otros líderes delegativos

fueron muy diestros a la hora de dividir y conquistar estas agencias, poniendo con ello la autonomía y la eficacia de la rendición de cuentas en entredicho (O'Donnell 2001).

De esta manera, se utilizan los instrumentos de política como unidades empíricamente observables del diseño de políticas, de acuerdo a la tipología NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Información) elaborada por Christopher Hood a partir de los recursos del Estado. Con esta herramienta resulta posible definir los contenidos sustanciales y procedimentales de toda política (Fontaine 2015a).

La categoría información remite a los instrumentos que producen datos para el gobierno (detectores) y a los datos producidos por este último (efectores). La categoría de autoridad se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas. La categoría de tesoro incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que los hacen viables o los obstaculizan. La categoría de organización alude a las personas e instituciones formales que son responsables de una política o que inciden en ella. (Fontaine 2015a, 83)

De acuerdo con Linder y Peters (1993), este esquema clasificatorio implica que el gobierno puede enfocar sus problemas utilizando la información a su disposición, sus poderes legales, su dinero o su capacidad organizacional formal. En ese sentido, es útil en la medida en que logra establecer una clasificación básica y exhaustiva de los instrumentos que conforman una política. Además, permite evidenciar con gran facilidad los instrumentos en su conjunto, sus características y la posibilidad de lograr una combinación óptima, esto en función de que cada instrumento responde a objetivos y contextos diferentes, lo que implica distintos grados de eficiencia y eficacia.

De lo anterior se desprende que, en primer lugar, es posible identificar el número de agencias y programas de rendición de cuentas que conforman la política. Seguidamente, se avanza sobre el análisis de la coherencia entre medios para evaluar la consistencia y congruencia de los instrumentos sustantivos y procedimentales. Finalmente, el conocimiento de estos instrumentos y sus atributos puede revelar algo sobre los propósitos implícitos del gobierno (Linder y Peters 1993).

### 1.3. Técnicas operacionales

#### 1.3.1. La selección del caso sobre el resultado (“causas de efectos”)

Una vez asumidas las dimensiones teóricas y metodológicas de esta investigación, es necesario avanzar sobre el debate concerniente a las técnicas operacionales, especialmente a partir de la selección del caso sobre el resultado, como otro elemento del entramado investigativo.

En las ciencias sociales existen dos formas de investigar y producir inferencias causales: la tradición cuantitativa y la tradición cualitativa. Cada una responde a valores, creencias y normas propias, es decir, se asocia con procedimientos y prácticas de investigación distintos. Contrastan a través de numerosas áreas metodológicas, que van desde el tipo de pregunta de investigación, pasando por el modo de analizar los datos, hasta el método de inferencia.

Por un lado, la investigación cuantitativa se basa en la estadística inferencial (es decir, la probabilidad y la teoría estadística), mientras que la investigación cualitativa está (a menudo implícitamente) enraizada en la lógica, la teoría de conjuntos y en los *within-case analysis*, tales como el seguimiento de procesos (Goertz y Mahoney 2012). Sin embargo, tienen en común hacer inferencias científicas válidas, lo cual las reconcilia en algún momento.

Goertz y Mahoney (2012) distinguen dos formas diferentes de hacer y abordar las preguntas causales. En primer lugar, se puede comenzar con un resultado Y, y luego trabajar hacia atrás buscando las causas, es decir, X. La segunda opción funciona en la otra dirección, se comienza con una causa potencial y luego se pregunta sobre su impacto en Y. Esta diferenciación da como resultado dos “enfoques”, el primero denominado *causes-of-effects*, y el segundo conocido como *effects-of-causes*. Esta distinción se constituye en un punto de referencia para distinguir diferentes tipos de investigación en las ciencias sociales y sus consecuencias metodológicas *a posteriori*.

Por ejemplo, a pesar de que ambas tradiciones están interesadas en abordar cuestiones que tienen la forma genérica de: “¿Qué causa Y?”, los investigadores cuantitativos traducirán esta pregunta usando el enfoque *effects-of-causes* de la siguiente manera: “¿Cuál es el efecto promedio de X sobre Y dentro de una población de casos?”. Por su parte, la traducción de los investigadores cualitativos con base en el enfoque *causes-of-effects* dará como resultado: “¿Qué X’s explican Y para uno o más casos específicos?” (Goertz y Mahoney 2012).

Ello implica que los científicos sociales que se han organizado – formal o informalmente – respecto de la tradición cuantitativa, aboguen por el enfoque de *effects-of-causes* como la forma adecuada de hacer investigación en ciencias sociales. Consideran el experimento controlado como el tipo ideal de diseño de investigación y buscan estimar el efecto promedio de un tratamiento en una población determinada.

Mientras, en la tradición cualitativa los investigadores están interesados en explicar los resultados en casos individuales, así como estudiar los efectos de factores causales particulares dentro de los casos (Goertz y Mahoney 2012). Específicamente, los científicos sociales organizados alrededor de la investigación cualitativa suelen comenzar identificando un fenómeno social determinado y se mueven hacia atrás para preguntar y hallar respuestas acerca de sus causas.

El objetivo de precisar esta distinción es, en primera medida, servir de punto de referencia para distinguir los tipos de trabajo realizados por los científicos sociales afiliados a una u otra tradición. En segundo lugar, se busca afianzar la idea sobre la necesidad de una articulación consistente entre la pregunta de investigación y el método utilizado para abordar de manera adecuada el problema al que hace referencia (Goertz y Mahoney 2012).

En este caso, la presente investigación se inscribe en una lógica de *causes-of-effects*. Naturalmente, se quiere conocer el efecto causal de la variable independiente y el mecanismo causal resultante sobre el resultado, pero no hay interés en evaluar la magnitud de los efectos causales de un detonante sobre dicho resultado. En su lugar, interesa explicar cómo un mecanismo causal teorizado contribuye a producir un resultado Y. Se busca saber si hay evidencia que sugiere que un mecanismo causal está presente o no en un caso particular (Beach y Pedersen 2013, 57).

### **1.3.2. La lógica bayesiana y la formalización del mecanismo causal**

La lógica bayesiana tiene el potencial de servir como puente importante entre la metodología cualitativa y cuantitativa (Fairfield y Charman 2017, 1). Ofrece una concepción de la probabilidad diferente a la de los métodos cuantitativos tradicionales, sobre la cual sustenta sus inferencias. Los métodos tradicionales conciben la probabilidad como una estimación de la frecuencia con la que ocurre un suceso en un experimento aleatorio, sin embargo, para el bayesianismo la probabilidad representa grados racionales de creencia en ciertas

proposiciones dada la información limitada que poseemos (Bennett 2015; Fairfield y Charman 2017, 1).

La lógica del seguimiento de procesos se complementa con la de la inferencia bayesiana. En primer lugar, se usa para evaluar explicaciones competitivas de casos históricos individuales. Segundo, coinciden en sus afirmaciones de que algunas pruebas son mucho más probatorias que otras; así mismo, convergen en la importancia de reunir diferentes tipos de pruebas. Tercero, ambos métodos proceden a través de la combinación de la evidencia afirmativa sobre algunas hipótesis e inducción eliminativa de otras explicaciones hipotéticas que no encajan en la evidencia (Bennett 2008, 708).

La aplicación del razonamiento bayesiano al seguimiento de procesos forma parte de una iniciativa por mejorar la transparencia analítica y establecerlo como un método de análisis riguroso (Bennett 2015; Fairfield y Charman 2017). El bayesianismo permite avanzar en la construcción de inferencias científicas en la investigación cualitativa, al establecer grados de creencia razonables en una hipótesis determinada dada la información que poseemos (Fairfield y Charman 2017). Por ello, el bayesianismo se ha identificado como el fundamento metodológico del seguimiento de procesos.

El razonamiento bayesiano obliga a identificar claramente y considerar cuidadosamente todas las evidencias seleccionadas, así como los elementos “críticos” que conforman los antecedentes (Bennett 2015; Fairfield y Charman 2017). En ese sentido, “entender los detalles técnicos de la probabilidad bayesiana puede ayudar a disciplinar nuestro razonamiento y elucidar mejores prácticas para el seguimiento de procesos” (Fairfield y Charman 2017, 3).

El bayesianismo implica tres pasos compatibles con el seguimiento de procesos. El primero se refiere a la definición de una hipótesis de trabajo y la asignación de probabilidades previas, dada la información que poseemos. El segundo es la identificación de la evidencia, y el tercero es la evolución de las probabilidades posteriores o las relaciones de probabilidad (Fairfield y Charman 2017, 5).

### 1.3.3. Definición de hipótesis verdaderas y alternativas

La existencia hipotética de una parte del mecanismo causal se denomina “teoría verdadera” –  $h_n$ –, lo que significa que la parte ( $n$ ) existe empíricamente. La hipótesis alternativa –  $\neg h_n$ – se llama “teoría falsa”, que significa la no existencia de la parte del mecanismo causal (Paz y Fontaine 2017, 12).

Para Fairfield y Charman (2017), la proposición ( $\neg H$ ) no está bien definida, puesto que contiene un número infinito de formas, por lo cual, podría limitarse el análisis a profundidad de los casos, ya que no se han contemplado las posibilidades concretas que podría implicar realmente ( $\neg H$ ). Por ello, asumen que son preferibles hipótesis mutuamente excluyentes y exhaustivas.

Sin embargo, la hipótesis de trabajo y su negación lógica pueden ser mutuamente excluyentes, ya que la aceptación de una implica el rechazo de la otra. Asimismo, pueden ser coincidentes, es decir, trabajan independientemente para producir un resultado. También, pueden ser congruentes, es decir, interactúan y producen conjuntamente el resultado (Collier 2011). Por tanto, proceder de esta manera implica un procedimiento explícito y riguroso, que permite mejorar el seguimiento de procesos y contribuye en la afirmación/infirmación de los supuestos de manera lógica razonable.

### 1.3.4. Evidencia empírica

Con la evidencia empírica se busca confirmar o infirmar la existencia de la hipótesis de trabajo ( $h$ ). Esto se hace comprobando “si hay evidencia empírica que refuerce o debilite nuestra confianza en la validez de la hipótesis como explicación de un fenómeno” (Beach y Pedersen 2013, 27). En este caso, el objetivo es determinar si la evidencia recolectada comprueba la existencia del mecanismo causal y funciona como se había teorizado.

La identificación de la evidencia es un paso clave en el seguimiento de procesos, puesto que cumple el objetivo de actualizar el grado de confianza de la hipótesis de trabajo ( $h$ ). Esto se corresponde con el poder discriminatorio que tiene “no solo para ajustar o contradecir la teoría de interés, sino que también para ajustar o contradecir las explicaciones alternativas” (Bennett 2015, 291). La evidencia puede aumentar considerablemente la confianza en una hipótesis  $h$ , mientras que reduce perceptiblemente la confianza en la hipótesis alterna  $\neg h$ .

No todas las evidencias tienen un igual valor probatorio porque las hipótesis que explican no son iguales en certeza y unicidad. La evidencia a menudo contiene información sobre el tiempo y la secuencia, los objetivos e intenciones de los actores y otros aspectos de los mecanismos causales, obtenidos de fuentes primarias y secundarias (Beach y Pedersen 2013; Fairfield y Charman 2017). El tipo de evidencia no importa para la lógica bayesiana, puesto que lo que importa es cuán fuertemente el conjunto de pruebas discrimina entre hipótesis rivales (Bennett 2008; Fairfield y Charman 2017).

En las ciencias sociales a menudo se debe hacer inferencias causales basadas en el peso acumulado de muchas piezas de evidencia, ninguna de las cuales suele ser decisiva. Sin embargo, ocasionalmente es posible encontrar evidencia altamente decisiva, en cuyo caso no es necesario dedicar tiempo a evaluar de forma sistemática otros elementos probatorios, ya que estos no afectarán sustancialmente la inferencia general (Fairfield y Charman 2017, 10). La evidencia cierta establece una condición de necesidad, mientras que la evidencia única establece una condición de suficiencia.

Si bien no hay una regla general de cómo proceder en el procesamiento de la evidencia y el investigador es libre de “desagregar” la información *e* como crea conveniente, Fairfield y Charman (2017) consideran que: i) es necesario evitar la desagregación demasiado fina de la prueba, porque al explicitar muchos pasos analíticos se corre el riesgo de “perdernos en minucias”; y ii) si se agrega demasiada información se dificulta la evaluación de la probabilidad general (Fairfield y Charman 2017, 11).

La evidencia recolectada proviene de fuentes secundarias que incluyen leyes, decretos, archivos de prensa y documentos especializados en el tema minero. En esta etapa se evalúa la evidencia de acuerdo a su contenido y precisión. El anexo 2 presenta la evidencia disponible.

### **1.3.5. Definición de la confianza previa**

En la lógica bayesiana se precisa de la definición de la confianza previa como elemento fundamental del proceso. Específicamente, se necesita establecer “una probabilidad que exprese nuestra confianza inicial de que una teoría es verdadera incluso antes de mirar la evidencia” (Bennett 2015, 2). Se pueden especificar *priors* que reflejen de la mejor manera posible la información y conocimiento del caso, reconociendo que el enfoque bayesiano

lógico es aspiracional y que en la práctica entrará inevitablemente alguna subjetividad (Fairfield y Charman 2017, 7).

Considérese la asignación de priores de Bennett (2015) en el trabajo de Nina Tannenwald sobre el no uso de armas nucleares desde 1945. Tannenwald establece tres hipótesis mutuamente excluyentes para explicar este fenómeno:  $h_1$ , disuasión por amenaza y represiones nucleares;  $h_2$ , falta de utilidad militar; y  $h_3$ , tabú normativo sobre el uso de armas nucleares. Bennett (2015, 278) asigna un prior de 40% para la  $h_3$  y 60% para su rival,  $\neg h_3(h_1 + h_2)$ , lo que parece ser una cantidad arbitraria (Bennett 2015; Fairfield y Charman 2017, 7).

De acuerdo con Fairfield y Charman (2017), al comparar tres hipótesis mutuamente excluyentes y exhaustivas, se esperaría asignar iguales probabilidades previas de 1/3. Otra opción sería justificar detalladamente por qué se asignan mayores priores a algunas hipótesis sobre las otras. Sin embargo, como no existe una receta general para la asignación de valores de probabilidad previa, hay libertad para optar por cualquier forma de proceder.

Para evitar algún grado de subjetividad en la asignación de la confianza previa y sesgar la evaluación final en favor de una hipótesis determinada, pueden especificarse priores iguales (Fairfield y Charman 2017). Esto es, valores convencionales de certidumbre y singularidad, basados en una confianza previa conservadora [ $p(h | e) = 0,50$ ] lo que significa que hay una probabilidad de 50% de que una teoría o su negación lógica sean verdaderas (Fontaine, Narváez y Fuentes 2017). El proceso de especificar priores y relaciones de probabilidad ayuda a los investigadores a ser más conscientes en su forma de proceder, puesto que no solo condiciona una teoría a la verdad, sino que también la condiciona a la falsedad (Bennett 2015).

### **1.3.6. Predicciones empíricas y diseño de las pruebas de unicidad y certeza**

Los mecanismos causales teorizados necesitan ponerse a prueba mediante la formulación de predicciones específicas con el objetivo de explicitar las manifestaciones observables esperadas para cada parte del mecanismo causal teórico. Estas manifestaciones observables se definen como la evidencia predicha que se espera encontrar si realmente las partes del mecanismo existen (Beach y Pedersen 2013). Si cada parte del mecanismo existe en realidad ¿Qué rastros, huellas o manifestaciones observables esperaríamos encontrar? (Beach y Pedersen 2014).

En el rastreo de procesos, las predicciones empíricas deben formularse de una manera que se capture la entidad y la actividad involucradas en cada parte del mecanismo causal. Esto le da mayor consistencia al diseño, puesto que las entidades denotan poder causal y las actividades son la materialización de ese poder. De esta manera, “las predicciones empíricas traducen los conceptos teóricos de un mecanismo causal en manifestaciones observables específicas de cada caso para cada parte del mecanismo” (Beach y Pedersen 2013, 147, 248).

Al diseñar predicciones empíricas se debe prestar especial atención a la coherencia y consistencia con la teoría general, pero al mismo tiempo debe asegurarse que las mismas sean excluyentes con la hipótesis alternativa. Cuanto más consistentes son las predicciones empíricas, más se especifica el tipo de evidencia que se espera encontrar si existe una parte hipotética de un mecanismo. Esto lleva a una maximización del poder inferencial que se requiere para actualizar la confianza en la validez de la hipótesis de trabajo.

La fuerza de las predicciones se evalúa de acuerdo con las condiciones de unicidad (*uniqueness*) y certeza (*certainty*), propuestas originalmente por Van Evera (1997). Bennett (2008) adopta esta terminología con el fin de establecer la necesidad y suficiencia de las predicciones empíricas para aceptar una hipótesis de trabajo determinada (Collier 2011). Esta terminología puede adaptarse al rastreo de proceso y es compatible con la lógica subyacente de la formalización bayesiana (Beach y Pedersen 2013).

Las predicciones empíricas únicas son aquellas explicadas solo por una de las teorías bajo consideración, mientras que las predicciones ciertas son aquellas que deben ser inequívoca e inexorablemente verdaderas si una explicación es verdadera (Bennett 2008, 706). Como alega Van Evera (1997, 32), “Certeza y unicidad son cuestiones de grado”. En ese sentido, es posible diseñar una tabla de doble entrada que establece cuatro tipos ideales de predicciones empíricas: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisiva (Van Evera 1997; Bennet 2008; Beach y Pedersen 2013).

**Tabla 1. Pruebas empíricas**

		Certeza	
		+	-
Singularidad	+	Doblemente decisivo	Pistola humeante
	-	Aro	Paja en el viento

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017.

El tipo de prueba más débil es la denominada paja en el viento. Presenta baja certeza y baja unicidad; no proporciona evidencia fuerte a favor o en contra de explicaciones alternativas. En segundo lugar, las pruebas de aro implican predicciones que son ciertas, pero no únicas. Pasar afirma la pertinencia de la hipótesis de trabajo, pero no la confirma. En la práctica se usa para excluir hipótesis alternativas.

Tercero, las pruebas de pistola humeante son únicas, pero no ciertas. Su éxito corrobora fuertemente una explicación, pero el fracaso invalida muy poco la hipótesis alternativa. Finalmente, las pruebas doblemente decisivas son las más fuertes: implican alta certeza y alta unicidad. Proporcionan fuertes inferencias sobre la verdad o falsedad de las explicaciones alternativas (Van Evera 1997; Bennet 2008; Collier 2011; Beach y Pedersen 2013).

De esta manera, una prueba doblemente decisiva puede bastar para afirmar la hipótesis de trabajo e infirmar las explicaciones alternativas. Sin embargo, en las ciencias sociales es muy difícil superar una prueba de este tipo, puesto que resulta poco probable encontrar y acceder al tipo de evidencia empírica requerida. En ese sentido, los investigadores sugieren priorizar la certidumbre sobre la singularidad a la hora de diseñar pruebas en el seguimiento de procesos basado en la lógica bayesiana (Beach y Pedersen 2013).

Adoptado un principio de precaución y la sugerencia de Beach y Pedersen (2013) de priorizar la certidumbre sobre la singularidad, en esta investigación se plantea una prueba de aro para cada una de las partes del mecanismo causal. Sobre la base de estas pruebas que combinan condiciones de baja unicidad y alta certeza, se diseñaron 16 predicciones empíricas de la siguiente manera: dos para el detonante (T), tres para la entidad (A), cuatro para la entidad (B), cuatro para la (C) y tres para el resultado (O).

**Tabla 2. Tipología de los test empíricos**

	Tipo de test	p(h)	p(-h)	p(e h)	p(-e h)	p(e -h)	p(-e -h)	p(h e)	p(h -e)	C=p(h e)-pr(h)
Objetivos normativos	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Objetivos estratégicos	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Objetivos operativos	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Información	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Autoridad	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Tesoro	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Organización	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Deslegitimación consulta previa	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Aumento conflictos mineros	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17
Inconstitucionalidad decisiones mineras	Aro	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,67	0,25	0,17

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017.

### 1.3.7. El Teorema de Bayes

En la versión más simple, el teorema de Bayes se refiere a “la probabilidad de que una hipótesis  $h$  sea verdadera a la luz de la evidencia  $e$ , o la probabilidad condicional de  $h$  dada  $e$ ” (Bennett 2008). La lógica bayesiana permite evaluar de forma transparente y sistemática la confianza colocada en la evidencia para confirmar o infirmar el mecanismo causal teórico (Beach y Pedersen 2013). El teorema de Bayes se define como:

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

Donde  $p(h|e)$  se refiere a la *probabilidad posterior*, es decir, el grado en que se actualiza nuestra confianza en la validez de la hipótesis  $h$ , condicionada a la evidencia  $e$ . Por su parte  $p(h)$  alude a la *probabilidad previa (prior)*, esto es, una probabilidad que exprese nuestra confianza inicial de que la teoría es verdadera incluso antes de mirar la nueva evidencia. Como resultado se espera que, luego de examinar la evidencia disponible, la confianza posterior en nuestra hipótesis sea mayor a la confianza previa o inicial.

Por otra parte, la fórmula  $p(h|e)$ , alude al grado de certidumbre, o la probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera. Mientras que  $p(h|-e)$ , se refiere o al grado de

singularidad, lo que en la terminología médica se define “falsos positivos”. Es decir, la probabilidad de que la evidencia o una prueba se mostrará positiva, incluso cuando la teoría es falsa (Bennet 2015, Fontaine, Narváez y Paz 2017). Para infirmar una teoría en ausencia de pruebas disponibles, el teorema de Bayes se utiliza de la siguiente manera:

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

Fairfield y Charman (2017) ven este giro al bayesianismo como una línea divisoria de las aguas que proporciona una base sólida para la investigación de casos en profundidad y de N pequeña (Fairfield y Charman 2017, 3). Sin embargo, reconocen que la aplicación de la lógica bayesiana en la investigación de casos cualitativos no se ha abordado definitivamente, y que, por tanto, la técnica estadística bayesiana no se ha aplicado con éxito, además de que algunos puntos básicos han sido pasados por alto o malinterpretados.

Uno de los principales retos de la lógica bayesiana consiste en asignar valores numéricos a las priores y probabilidades puesto que, en las ciencias sociales, a diferencia de las ciencias naturales, no hay un procedimiento estandarizado para hacerlo. Ello implica una dosis sustancial de arbitrariedad que puede limitar la transparencia analítica y el establecimiento del seguimiento de procesos como un método de análisis riguroso. Como consecuencia, se generan dudas y críticas sobre la utilidad del análisis bayesiano en el seguimiento de procesos, en la medida en que las expresiones de conceptos en funciones matemáticas solo brindan una falsa idea de precisión, ya que es difícil cuantificar las probabilidades de manera objetiva y precisa (Beach y Pedersen 2013; Fairfield y Charman 2017). Una justificación exhaustiva de la asignación previa de valores podría hacer el proceso más transparente.

Sin embargo, estas conjeturas no socaban la importancia de la utilidad bayesiana. Una aplicación explícita y sistemática de la teoría produce inferencias fuertes, al tiempo que permite identificar los puntos de la discordia entre los eruditos, con el fin de mejorar la teoría mediante el intercambio de ideas y problemas (Fairfield y Charman 2017). Por ello, el objetivo es avanzar en esfuerzos para aplicar correctamente el razonamiento bayesiano al seguimiento de procesos, en aras de mejorar las inferencias causales y la transparencia analítica cualitativa (Bennett 2008, 2015; Fairfield y Charman 2017).

A modo de conclusión, la pertinencia del diseño del marco teórico-metodológico asumido radica en su potencial para brindar explicaciones del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia, a través de la construcción y evaluación de inferencias causales. En ese sentido, se avanzó en la integración de métodos como el seguimiento de procesos que, junto a la lógica bayesiana, tienen el potencial de construir inferencias causales fuertes. En conjunto, se constituyen en un “método disciplinador” del razonamiento que permiten elucidar mejores prácticas para proceder en la investigación social.

Por su parte, la inferencia descriptiva es un elemento necesario –pero insuficiente por sí solo– dentro del diseño metodológico. El seguimiento de procesos analiza las trayectorias de cambio y causalidad, pero el análisis falla si los fenómenos observados en esta trayectoria no se describen adecuadamente (Collier 2011). Por lo tanto, el análisis exitoso del caso requiere de una descripción densa de las trayectorias de cambio y causalidad de los eventos estudiados. En consecuencia, el segundo capítulo describe detalladamente los pasos en la trayectoria que implica el déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia.

## **Capítulo 2**

### **Inferencia descriptiva del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia (2001-2015)**

#### **2.1. Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo describir detalladamente la evolución del marco normativo minero colombiano, dada la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo económico caracterizado por el extractivismo minero. Temas fundamentales como el nuevo código minero, el rediseño institucional, el sistema general de regalías y la consulta previa son transversales al capítulo. Los tres primeros temas tienen en común la permanente referencia al papel del Estado y los grupos de interés, en particular, a la respuesta del gobierno nacional al reto que implicó la presión ejercida por los gremios mineros. El tema final se aparta de esta línea de reflexión y se centra en analizar las implicaciones que han tenido estas reformas sobre el derecho a la consulta previa.

En primer lugar, se analiza como los grupos de interés presionan al gobierno colombiano para promover su agenda. Se mostrará que los cambios en la política minera colombiana son una combinación de: i) presiones de los gremios mineros a favor de la inversión privada y la expansión de las actividades extractivas; y ii) la receptividad del gobierno nacional a promover dicha apuesta. En segundo lugar, se examina la adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero. En esta sección se evidencia cómo las ideas de los gremios mineros se materializan empíricamente a nivel estratégico y operativo. Luego, se avanza sobre el análisis del diseño de una reforma sectorial para favorecer la inversión privada, en la cual se puede observar un ciclo de ajuste estructural caracterizado por la supresión y la creación de instituciones mineras de orden nacional.

En cuarto lugar, se estudia la reforma que centralizó el manejo y distribución de las regalías mineras, concluyendo que la decisión de centralizar la asignación de las regalías va en detrimento del principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales (Peña y Martínez 2013, 23). Finalmente, se consideran los efectos negativos sobre el control y la participación social que tuvieron las políticas de promoción y expansión minera en Colombia.

## **2.2. La política minera en Colombia (2001-2015)**

El actual Código de Minas (Ley 685 de 2001) es el resultado de la liberación económica impulsada por el Consenso de Washington y de las presiones de los gremios mineros para reformar el anterior Código de Minas de 1988 (Decreto 2655 de 1988). La inconformidad del sector minero respecto al Código de 1988 radicaba en que, bajo esta norma, el Estado intervenía excesivamente en el manejo y administración del sector minero.

Intervenía en la dirección de la economía y, participaba directamente del negocio minero a través de las empresas públicas. Además, definía las formas de participación, con inversiones o no, y con porcentajes sobre las utilidades, las ventas y las ganancias extraordinarias de las compañías. (Pardo 2013, 181)

En efecto, el código establecía entre otras cosas que: i) todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecían a la Nación; ii) se regulaba la actividad de la minería con relación a aspectos como la prospección, exploración, explotación y beneficio; iii) se establecieron diferentes clases de títulos mineros; y iv) que el Estado sería empresario a través del sistema de aporte (Fierro 2012)

Lo anterior conllevó a que intereses mineros deslegitimaran los fundamentos del código en mención, sobre todo en lo referido a la intervención del Estado y la libre empresa. En octubre de 2000, el ministro de Minas y Energía, Carlos Caballero Argáez,

(...) aseguró que el Estado no debía ser empresario minero, y que sus experiencias en ese sentido deben servir para sustraerlo por completo de aquellos negocios reservados por su naturaleza a los particulares. La función estatal no es competir con el sector privado, sino apoyar a los empresarios, facilitar su trabajo, y garantizar la estabilidad y viabilidad de las grandes inversiones que demanda la industria minera. (Fierro 2012, 38)

De esta manera, en un primer momento, durante el periodo presidencial de Ernesto Samper (1994-1998), se impulsó una reforma para adecuar el Código de Minas de 1988, a un marco de liberalización económica mundial (Pardo 2013).

A finales de 1995 el Ministerio de Minas y Energía conformó un grupo interno de trabajo con el propósito de revisar, evaluar, debatir y ajustar el texto de un proyecto de reforma al Código de Minas entregado a la UPME por la unión temporal contratada para el efecto. Además de realizar

las labores anotadas, el grupo se encargó de consultar la opinión de los gremios mineros, los consejos, colegios y asociaciones de profesionales afines a la minería sobre la necesidad de reformar la Ley, y posteriormente sobre el contenido del articulado mismo. (Reyes 1998, citado en Pardo 2013, 183)

Sin embargo, el proyecto nunca pasó de la Cámara de Representantes debido al desacuerdo encontrado en el tema de las reservas indígenas. Por tanto, más tarde, en 1998, el presidente Andrés Pastrana inició de nuevo esfuerzos para reformar el Decreto 2655 de 1988, concretándolos en la Ley 685 de 2001, mediante la cual se aprobó el nuevo Código de Minería del país.

Con este nuevo código se generó un cambio en la regulación del sector y el papel del Estado, en tanto este renunció a ser empresario y se convirtió en impulsor y fiscalizador de una política de desarrollo minero centrada en la labor del sector privado, sin la posibilidad de empresas mineras con capital público y/o mixto. A cambio, el Estado solo recibe una contraprestación que paga el concesionario por el tiempo que dure la explotación de los recursos no renovables, denominada regalía (Ponce 2010; Fierro 2012).

En su discurso de sanción del nuevo Código, Pastrana afirmó que la nueva política minera “no solo atendía al clamor de los diversos actores de la industria minera, sino que era el fruto de un ejemplar ejercicio de concertación entre el Gobierno, el sector privado y el Poder Legislativo” (Pastrana 2001).

Específicamente, los esfuerzos del presidente Pastrana para reformar el Código de Minas de 1988 abrieron una ventana de oportunidad para que los grupos de interés mineros promovieran su agenda. Implicó el paso de una política minera centrada en el Estado a una política que favorece la inversión privada para desarrollar la industria minera del país. En ese sentido, se dan cambios en materia de instrumentos de política que favorecen la apertura de la minería al sector privado.

Como resultado, se tiene que “la política minera en Colombia se ha definido en función de una apuesta de desarrollo minero sustentada en la participación de la industria privada y en una legislación adecuada para dicha apuesta” (Fierro 2012, 35). De ahí que, los gobiernos del 2002 en adelante abarcaran de manera integral el Código de Minas de 2001, adoptando

objetivos de promoción minera en un nivel estratégico mediante los Planes Nacionales de Desarrollo y en un nivel operacional a través de programas sectoriales. También, impulsando reformas institucionales y normativas para promover la minería e incentivar la inversión privada.

En 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, estableció que el gobierno impulsaría la exploración y explotación de hidrocarburos y minería. Eventualmente, estableció la necesidad de una reforma regulatoria e institucional en materia minera, con el objetivo de aumentar no solo la inversión extranjera, sino que también, superar los rezagos en infraestructura estratégica que constituyen un obstáculo para el crecimiento económico del país (Departamento Nacional de Planeación 2002).

A nivel operacional, se asumió el Plan Nacional de Desarrollo Minero (2002-2006) que tiene como objetivo articular la gestión sectorial dentro del modelo de desarrollo integral del país, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las líneas estratégicas que conformaron este plan abarcaron de manera integral las políticas sectoriales contenidas en la Ley 685 de 2001, cuya esencia radica en la limitación de la intervención estatal en el negocio minero y el establecimiento de la iniciativa empresarial en la gestión económica. Consecuentemente, se establecieron las estrategias y acciones de desarrollo del sector minero en el corto plazo (Unidad de Planeación Minero Energética 2002).

En 2006, bajo su segundo periodo presidencial, Uribe profundizó en esta estrategia mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El plan establece que el desarrollo del potencial minero del país requiere “la consolidación de una política que permita, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, e incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros” (Departamento Nacional de Planeación 2006, 281).

A nivel operacional, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) impulsó el Plan de Desarrollo Minero bajo el eslogan “Colombia: país minero”. Este instrumento direcciona y articula la gestión de las instituciones públicas en materia minera, en función de los lineamientos del Código de Minas de 2001 y las líneas estratégicas para alcanzar la visión minera al año 2019. Con el diseño de este plan, “se aspira a convertir a Colombia en uno de los tres principales destinos latinoamericanos de la inversión minera privada, interna y

externa, garantizando la estabilidad tributaria a los inversionistas” (Unidad de Planeación Minero Energética 2006).

Finalmente, en 2010, el gobierno de Juan Manuel Santos mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, tuvo como propósito garantizar la continuidad del modelo extractivo en el país en el largo plazo. Por ello, propuso lo que llamó “la locomotora minero energética”, la cual tiene como objetivo aprovechar el potencial del país en materia eléctrica, de hidrocarburos y minería. Consecuentemente con el PND, el nuevo gobierno asumió objetivos mineros a nivel operacional mediante el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM).

### **2.3. Los grupos de interés y la reforma de la política minera colombiana**

En un primer momento la reforma de la política minera fue promovida por el Estado, lo cual sugiere que las ideas del gobierno anteceden a los intereses de los gremios mineros. En un segundo momento, los factores materiales como ideales del sector privado jugaron un rol importante en el nuevo diseño de política. Finalmente, en este vaivén de ideas e intereses se configura la reforma del código de minería del país.

Diversas investigaciones sugieren que la reforma a la política minera de Colombia contó con la participación de intereses mineros privados en su redacción, revisión y aprobación (Duarte 2011; Fierro 2012; Pardo 2013). De acuerdo con Pardo (2013, 158), “la autoridad minera (colombiana) contrató al grupo de abogados mineros Martínez & Córdoba Asociados para redactar el borrador de la reforma”. Esta aseveración es complementada por Duarte quien afirma que “la Ley sería preparada, asesorada y reglamentada por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé” (Duarte 2011, 10).

En marzo de 2002, el Instituto Norte-Sur (INS) envió una carta a Beth Phinney, presidenta del Subcomité de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, expresando inquietudes graves con respecto al proceso y resultado de la revisión del Código de Minas. En primer lugar, el INS reconoce que la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) desempeñó un papel clave en la

revisión del Código de Minas de 2001.<sup>3</sup> En segundo lugar, consideran que el resultado es un Código de Minas “regresivo”, puesto que debilita los procedimientos democráticos y derechos de las comunidades indígenas del país, al tiempo que establece un entorno favorable a la inversión privada de gran minería (INS 2002).

Lo anterior condujo a que la Contraloría General de la República alertara sobre los riesgos que conllevaba un convenio de este tipo, en especial por la pérdida de información geocientífica y medioambiental estratégica. Sin embargo, dicho convenio se desarrolló sin ningún ajuste para remediar la posible fuga de información (Fierro 2012).

El 25 de mayo de 2009 en el parlamento canadiense se debatió el proyecto de Ley C-23, “Ley para aplicar el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia” (Bigrass 2009). En dicho debate, el congresista canadiense Bernard Bigrass del Bloque Quebequense denunció, entre otras cosas, que el gobierno colombiano recibió asistencia a través de la ACDI y el Banco Mundial para modificar su política minera.

En su ponencia, Bigrass llama la atención sobre el hecho de que los códigos mineros de los países en desarrollo fueron revisados con el objetivo de mejorar el marco impositivo y regulatorio y así crear condiciones favorables a la inversión extranjera directa. El gobierno canadiense “utilizó sus tentáculos internacionales –el Banco Mundial y el CIDA– para financiar los cambios en los códigos y, por lo tanto, las leyes en estos países” (Bigrass 2009).

Como consecuencia, esto dio paso a una serie de cambios en materia de protección ambiental entre los que destacan los siguientes (Pardo 2013, 185):

1. Se revisó la legislación permitiendo conceder a una empresa minera un solo permiso para permitir la exploración y explotación de un yacimiento mineral.

---

<sup>3</sup>“La ACDI desempeñó un papel clave mediante el apoyo financiero y técnico ofrecido a través del Proyecto de Energía, Minería y Medio Ambiente”, realizado por Canadian Energy Research Institute (CERI) en cooperación con Ministerio de Minas y Energía de Colombia. Este proyecto formó parte de un programa de fortalecimiento institucional dotado con 11,3 millones de dólares destinado al sector público colombiano, cuyo objetivo principal es ayudar al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos para mejorar la eficacia y eficiencia del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía, creando de ese modo un entorno más favorable al desarrollo económico y social en Colombia” (INS 2002, 78).

2. El periodo de los contratos de concesión se unificó en 30 años.
3. Se ampliaron las condiciones para la prórroga de los contratos y se unificaron bajo el contrato de concesión todas las fases del ciclo minero, desde la exploración hasta el cierre y abandono.

#### **2.4. Adopción de objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero**

Si bien desde inicios de la década del 2000 el país adoptó una política que favorece la inversión extractiva, no fue sino hasta el gobierno de Juan Manuel Santos cuando ésta se hizo más agresiva. Ello como resultado de dos elementos que tienen que ver con el final del superciclo de las *commodities* (Ballón y Molina 2017), y la búsqueda de rentas suficientes para financiar un posible acuerdo de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Peña, Martínez y Pardo 2015). De esta manera, el nuevo gobierno asumió objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operacional.

En agosto de 2010, en su discurso de posesión presidencial, Santos anunció a los inversionistas nacionales e internacionales que “su gobierno sería amigable hacia la inversión, con reglas claras y estables” (Santos 2010). Reconoció su importancia para generar desarrollo y empleo y anunció que continuaría con los lineamientos de la política inversionista del expresidente Uribe. De esta manera, se apreciaba el manejo que el gobierno le daría al sector minero, especialmente en ordenamiento normativo e institucional.

Esto condujo al nuevo gobierno a asumir objetivos mineros en un nivel estratégico mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011. En este plan se definieron cinco sectores que por su capacidad productiva pueden “jalonar” a los demás para fortalecer la economía colombiana en los próximos años. Justamente, el sector minero-energético se presenta como una de las cinco “locomotoras” que impulsarían el crecimiento económico del país.

Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. (Departamento Nacional de Planeación 2010, 208).

La locomotora minero energética tiene como objetivo aprovechar el potencial del país en materia eléctrica, de hidrocarburos y minería. De ahí que sea prioridad “mantener el flujo de inversión extranjera como herramienta fundamental para aumentar la productividad de estas actividades y generar mayores ingresos para la nación, disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de desarrollo de la población” (Departamento Nacional de Planeación 2010, 208).

En lo fundamental, en este plan se reconoce que, aunque el sector minero se encuentra rezagado comparativamente en materia de institucionalidad, formalización y consolidación industrial, esto no le ha impedido captar altos niveles de inversión en los últimos años. Como consecuencia, ocupa el segundo renglón en las exportaciones del país. Por ello, se precisa adelantar reformas normativas e institucionales – entre otras – para materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial (Departamento Nacional de Planeación 2010).

Para potenciar el desarrollo del sector minero del país en los próximos años se establecen las siguientes estrategias. La primera tiene que ver con la promoción de las inversiones nacionales y extranjeras en el sector, mejorando el ámbito normativo y de negocios. En segundo lugar, se busca consolidar una institucionalidad capaz de responder satisfactoriamente al dinamismo del sector. Seguidamente, se hace necesario erradicar la explotación ilícita de minerales y, finalmente, es preciso mantener una interrelación fuerte con los otros sectores productivos (Departamento Nacional de Planeación 2010).

Consecuentemente con estas orientaciones, el nuevo gobierno asume objetivos mineros a nivel operacional mediante el desarrollo del PNDM con proyección al 2014 denominado “Sector Minero de Cara a la Sociedad”. Este plan tiene como objetivo “orientar la formulación de políticas de corto y mediano plazo que contribuyan al fortalecimiento de una industria minera sustentable apoyada por instituciones comprometidas con el PND 2010-2014” (Unidad de Planeación Minero Energética 2012, 4). Para lograrlo, “determina lineamientos estratégicos y de gestión, al tiempo que pretende alinear la gestión pública y la privada para alcanzar el desarrollo de una minería competitiva, responsable y ordenada” (Unidad de Planeación Minero Energética 2013).

Como resultado de lo anterior, el PNDM se estructura sobre cuatro líneas estratégicas: i) Promoción y posicionamiento de la industria minera; ii) la minería como factor de crecimiento y desarrollo social; iii) minería artesanal y pequeña escala; y iv) compromiso de Estado para el desarrollo de la minería. Cada una de estas líneas estratégicas cuenta con sus respectivos objetivos específicos, prioridad, plazo de ejecución, actividades, entidades involucradas, fuentes de financiación, normativa de referencia e indicadores de ejecución y avance (Unidad de Planeación Minero Energética 2012).

El examen de este nuevo marco regulatorio responde a lógicas complejas en las que se articulan negociaciones, presiones y dinámicas económicas nacionales e internacionales. Son procesos de mediano y largo aliento, en los cuales las ideas e intereses contrapuestos interactúan constantemente hasta materializarse en acciones de política concretas. Esto reconoce la capacidad de los grupos de interés para incidir en el diseño de políticas, pero no significa que el gobierno esté subordinado a ellos (Ballón y Molina 2017).

## **2.5. Una reforma sectorial para fortalecer la inversión minera**

En cuanto a una reforma sectorial para fortalecer la inversión privada en el nuevo gobierno, se identifica la modificación del aparataje institucional y las condiciones normativas vigentes en la última década. Estos cambios responden a una estrategia que buscó asegurar a toda costa la dinámica del sector minero en el país. Desde esta nueva perspectiva, el sector minero energético desempeña un rol importante en el fortalecimiento de la economía nacional, debido a las rentas públicas que genera.

En primer lugar, el nuevo gobierno se propuso ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información, como estrategia para fortalecer la inversión privada. En ese sentido, se buscó “contar con un conocimiento geológico, geoquímico, y geofísico adecuado del subsuelo que permita identificar zonas susceptibles de ser reservadas por el Estado para su posterior asignación a través de procesos competitivos” (Departamento Nacional de Planeación 2010, 228).

Para ello, el Ministerio de Minas y Energía mediante Decreto de Ley número 4131 de noviembre de 2011 cambió la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), transformándolo en el Servicio Geológico Colombiano (SGC). En ese sentido, le corresponde al SGC, “adelantar la investigación científica básica y aplicada del

potencial de recursos del subsuelo y administrar los datos e información del subsuelo del territorio nacional”, además de “generar e integrar conocimientos y levantar, compilar, validar, almacenar y suministrar, en forma automatizada y estandarizada, información sobre geología, recursos del subsuelo y amenazas geológicas, de conformidad con las políticas del Gobierno Nacional” (Decreto 4131 de 2011). Esta reforma administrativa responde a la necesidad de adaptarse a las condiciones del mercado internacional y, por tanto, al logro de mayor eficiencia y eficacia en los procesos de investigación básica del potencial de recursos del subsuelo.

En segundo lugar, se diseñó una estrategia centrada en la aplicación de incentivos a la inversión para capturar mayores recursos del negocio minero, renovar la industria y mejorar las condiciones de competitividad. Aunque todas las naciones diseñan un marco tributario para ofrecer beneficios a los proyectos de inversión, Colombia es uno de los países con mayores incentivos fiscales de la región andina. El cálculo del Indicador Económico Government Take (GT) para el Sector Minero en Colombia en 2011, fue del 22%, es decir, que por cada \$100 generados por la explotación de los recursos naturales no renovables del país, al Estado le quedan \$22 (Gaitán et al. 2011; Pardo 2011).

En diciembre de 2010 se aprobó la Ley 1430, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. El artículo primero de la reforma eliminó la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, pero dejó abierta la posibilidad para que las empresas mineras puedan mantenerlo por tres años más (Pardo 2011).

Quienes con anterioridad al 1° de noviembre de 2010 hayan presentado solicitud de contratos de estabilidad jurídica, incluyendo estabilizar la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el presente artículo y cuya prima sea fijada con base en el valor total de la inversión objeto de estabilidad, podrán suscribir contrato de estabilidad jurídica en el que se incluya dicha deducción. En estos casos, el término de la estabilidad jurídica de la deducción especial no podrá ser superior tres (3) años (Ley 1430 de 2010, art. 1).

Para Pardo (2011), dar descuentos e incentivos tributarios a empresas con baja capacidad de generar empleo, sólo puede entenderse por la necesidad de promocionar el país minero y atraer inversión extranjera, sin medir los costos. Con esta reforma “se les aprobó un beneficio, quizá el más oneroso para la Nación, sin que las empresas hubiesen dejado

acordado su compromiso de inversión, como es requerido para suscribir estos contratos” (Pardo 2011, 4). De esta manera, la norma sancionada no solo atiende a las presiones de los diversos actores de la industria minera, sino que es el resultado de un ejercicio de concertación entre el ejecutivo, el legislativo y el sector privado.

Finalmente, el gobierno nacional adoptó medidas para reorganizar y fortalecer las instituciones encargadas del sector y así impulsar la locomotora minero-energética. En ese sentido, en el marco de la Ley 1444 de 2011 que dio facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública, se avanzó sobre la reestructuración institucional minera.

Con la reforma a la institucionalidad minera se delegó al Ministerio de Minas y Energía la función de adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía. Se reestableció el Viceministerio de Minas encargado de la articulación de la política sectorial y la coordinación con los actores del gobierno. Dentro de este Viceministerio se crearon Direcciones Mineras: una para formalización minera y otra de minería empresarial (Decreto 381 de 2012).

Seguidamente, con la intención de lograr mayor especialización en la investigación científica del potencial de recursos del subsuelo, se ejecutó la sustitución de INGEOMINAS por el SGC. A esta entidad se le asignaron funciones de investigación científica del potencial de recursos del subsuelo, de seguimiento y monitoreo a amenazas de origen geológico, de control y aplicación de la ciencia y tecnología nuclear con fines pacíficos (Decreto 4131 de 2011).

Además, para mejorar la capacidad institucional de las entidades que integran el sector minero, se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM). Le corresponde administrar integralmente los recursos mineros, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los mismos de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley (Decreto 4134 de 2011).

De esta forma, el gobierno efectuó cambios en materia de institucionalidad y normatividad, con la visión de favorecer la inversión privada y convertir al país en un productor de minerales de talla mundial (Peña y Martínez 2013). Dentro de este proceso de reajuste estructural, se hace necesario asignar nuevas funciones y distribuir otras, con el fin de dar coherencia a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Se espera lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de las metas propuestas en este plan y en consecuencia lograr captar una gran renta minera producto de la inversión extractiva.

## **2.6.El nuevo gobierno y manejo centralizado del sector extractivo**

Es innegable que la locomotora minero-energética es un eje central del gobierno de Santos y que como consecuencia ha favorecido la inversión privada y la continuidad de un modelo de desarrollo basado en la explotación de las *commodities*. Para evitar retrasos y garantizar el avance de la “locomotora”, el gobierno optó por manejar el sector jerárquicamente. En ese sentido, legislar por la vía del decreto se establece como herramienta de gobierno y como medio para hacer viables las reformas sectoriales.

La organización estatal está encaminada a aumentar el manejo jerárquico del sector extractivo, mediante la supremacía de las instituciones mineras nacionales por sobre las instituciones locales en la definición de la actividad minera en sus territorios. En diciembre de 2014 el ejecutivo expidió el Decreto 2691 "por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera” ( Decreto 2691 de 2014).

El decreto fue expedido por el Ministerio de Minas y Energía, y firmado además por los ministros de Agricultura, del Interior y de Medio Ambiente. De esta manera, el poder de decisión se concentró en los niveles superiores de la organización y, como consecuencia, la actividad minera se define de arriba hacia abajo. Las instituciones subnacionales frecuentemente tienden a ser excluidas de los procesos de toma de decisiones, aunque la Constitución les reconoce facultades para regular el uso del suelo y la planeación económica.

La norma otorga a la autoridad minera nacional la facultad de regular los usos del suelo de las entidades territoriales, haciendo que los municipios y distritos no puedan ejercer vigilancia, control, ni participación autónoma en su jurisdicción (Peña, Martínez y Pardo 2015). Es decir, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no pueden prohibir las actividades mineras en su territorio, si así lo consideran conveniente, porque están subordinados a las decisiones del Ministerio de Minas. Por tanto, el decreto no permite acordar medidas en igualdad de condiciones, por el contrario, crea un mecanismo de participación condicionada donde las autoridades de orden nacional determinan los campos y el alcance de las decisiones subnacionales.

Específicamente, en su artículo 3 se detalla el procedimiento que deben seguir los Concejos Municipales previo acuerdo para solicitar al Ministerio de Minas – no al Ministerio de Ambiente – la protección del ambiente sano (Peña, Martínez y Pardo 2015, 19). Esto prácticamente lo pone de juez y parte, por lo cual es casi lógico imaginar las decisiones que tomará el Ministerio de Minas a la hora de decidir sobre cuales áreas del territorio local son o no aptas para la minería. El gobierno central no tomará una decisión en función de los principios de precaución y la prevención, ni en el deber de proteger el ambiente sano y tampoco en el principio de autonomía de los entes territoriales. Seguramente lo hará bajo principios relacionados con el crecimiento económico y la eficiencia en el aprovechamiento de recursos (Viana y Negrete 2015).

En cuanto al sistema de información que favorece un control centralizado del sector extractivo, se tiene que el ejecutivo restringe los debates públicos sobre temas que involucran la gran minería y la protección del ambiente. En efecto, el Decreto 2691 se expidió el 23 de diciembre de 2014, es decir en vísperas de navidad, por lo cual fue llamado por algunos sectores como *el decreto navideño*. “Ello generó gran malestar en el país, pues el haberlo expedido en esa fecha fue interpretado como una jugada estratégica del gobierno para evitar la escalada del debate” (Peña, Martínez y Pardo 2015, 18).

Al excluir del debate a los actores interesados, se garantiza que el decreto se expida sin inconvenientes y que los proyectos de exploración y explotación en buena parte del territorio local se realicen libremente. Con la expedición del Decreto 2691 de 2014 se condiciona a instancias superiores de decisión la autonomía de los municipios para excluir de su territorio

áreas potencialmente mineras. Este es otro intento del gobierno central por asegurar el manejo del sector y garantizar la continuidad de la locomotora minera.

Los instrumentos de autoridad también dan cuenta de un manejo del sector extractivo centralizado, en la medida en que restringen los derechos a la participación y consulta. En 2010, se aprobó la ley 1382 por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas. Con esta reforma se buscaba modificar disposiciones relacionadas con el otorgamiento de concesiones mineras, las zonas excluibles de minería, los requisitos de licencia ambiental para proyectos mineros y el régimen de prórrogas de los contratos de concesión minera, entre otros (Peña y Martínez 2013, 29). En todos los casos la idea fue ajustar el marco normativo a la realidad minera que vive el país.

En 2011, la Corte Constitucional mediante sentencia C-366 del 11 mayo la declaró inexecutable, por falta de socialización y consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes. Sin embargo,

(...) la Corte dio un plazo de dos años al gobierno para que sometiera la ley a consulta previa y mantuvo para ese período la constitucionalidad de algunos sus artículos relacionados con materias ambientales y de protección a páramos. Si luego de dos años el gobierno no volvía a presentar el proyecto al Congreso, soportado en la consulta previa, el plazo expiraría y se regresaría al Código de Minas de 2001. (Peña y Martínez 2013, 29)

No obstante, el proyecto de Ley se cayó por el vencimiento del plazo otorgado por la Corte al gobierno colombiano, con lo cual la Ley 685 de 2001 entró nuevamente en vigencia a partir del 11 de mayo de 2013.

A pesar de los avances normativos que buscan incluir a los actores no estatales en la toma de las decisiones que pueden afectarlos directamente, el gobierno controla todos los eslabones en la cadena del negocio minero. En sentido estricto, esto es así porque la participación y en especial la consulta con los pueblos indígenas “se ha constituido en un obstáculo para la expedición de normas y realización de proyectos” (Rodríguez 2014, 143). La idea es evitar la parálisis de la agenda estatal y avanzar en el cumplimiento de lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

La reforma al sistema general de regalías también prevé un control jerárquico por parte del ejecutivo sobre el sector extractivo. Con la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, se centraliza la asignación de los recursos de regalías, lo cual va en contra del principio constitucional de la autonomía de los gobiernos municipales y del rol que desempeñan como célula básica de la organización político-administrativa del Estado.

Si bien el nuevo Sistema General de Regalías buscó corregir problemas estructurales que han generado debate en torno a su alcance y sus efectos, se afectó negativamente el proceso de descentralización adoptado en los años ochenta y fortalecido con la Constitución Política de 1991. Con el antiguo sistema los municipios decidían en qué y cómo invertían sus recursos, ahora tendrán que presentar proyectos sometidos a evaluación de los Órganos Colegiados de Decisión y Administración (OCAD), instituciones que finalmente son controlados por el gobierno nacional (Peña y Martínez 2013).

Evidentemente, con esta reforma el gobierno central concentra gran capacidad de decisión sobre los proyectos de inversión que presenten las entidades territoriales. De ello se desprende que el ejecutivo – y también el congreso – pueden recuperan el control territorial local perdido a causa de la reforma del Estado de los años ochenta, ya que pueden incidir en la planeación, ejecución y control de los recursos que entren por concepto de explotación minero-energética. Bajo esta premisa, las funciones que debe desempeñar el alcalde como planificador, organizador, líder y controlador del territorio local (Departamento Nacional de Planeación 2007), están supeditadas a instancias superiores.

Otro elemento que llama la atención de la reforma es que la nueva forma de pago de regalías no se consultó adecuadamente con los acaldes. “Por eso, más de 300 alcaldes que se encontraban en Bogotá protestaron públicamente y pidieron al Congreso más tiempo para discutirla. Pero su petición fue negada con 28 votos contra 20” (León 2011). De esta manera, se restringe el derecho a la participación y como resultado los gobiernos municipales tienen menos autonomía para la inversión de sus recursos, puesto que el gobierno central toma el control de la financiación presupuestaria.

## **2.7. Los efectos negativos sobre la participación y control social**

Las reformas emprendidas por el gobierno central para mantener un control jerárquico sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos mineros han causado impactos negativos sobre los mecanismos de participación y control social. De acuerdo con Ballón y Molina:

(...) estas reformas que fueron pensadas para dar voz y voto a las poblaciones locales en asuntos públicos de su interés, para dar mayor capacidad de decisión a los gobiernos sub nacionales y para fortalecer la capacidad del Estado de velar por el uso sostenible de los recursos naturales, se ha vaciado de contenido por el manejo centralizado que el gobierno le ha dado al sector. (Ballón y Molina 2017, 58)

Es notorio el debate en el país sobre las implicaciones de la consulta previa, en un contexto donde el gobierno nacional tiene la meta de posicionar a Colombia como un país minero. Según Rodríguez (2014), lograr estos resultados dependerá de aprovechar los recursos naturales no renovables que existen especialmente en los territorios de las comunidades étnicas. Sin embargo, alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas para explotar sus territorios supone un gran reto para el gobierno colombiano.

La deslegitimación del derecho a la consulta previa prevé que este instrumento de participación y control social ha sido afectado negativamente por las reformas mineras, puesto que, en una economía altamente dependiente de la explotación de recursos naturales, la consulta previa se convierte en obstáculo para la expedición de normas y realización de proyectos (Rodríguez 2014, 143). El problema de la consulta previa radica en que “es un proceso largo y costoso, incluso puede frenar los proyectos, ya que las comunidades afectadas tienen poder de veto” (Valero 2012).

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3762 de 2013 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos PINES”, reconoce que los principales obstáculos a “la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés nacional y estratégicos – PINES – son entre otras cosas, la consulta previa a comunidades y los permisos y trámites ambientales” (CONPES 2013, 1).

En 2015, mediante Sentencia T-766, la Corte Constitucional de Colombia declaró “inconstitucional las Resoluciones No. 180241 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía y No. 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería – a través de las cuales se declaraban y delimitaban las Áreas Estratégicas Mineras<sup>4</sup> – al no garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada” (Brigard & Urrutia 2016).

Ello conllevó a que el gobierno nacional no pudiera adelantar actividades mineras en 20 departamentos del país.<sup>5</sup> En la práctica, esto significa el congelamiento de enormes áreas con potencial minero sobre las cuales no se puede hacer solicitudes de títulos mineros (Pardo 2013), poniendo en riesgo una política de desarrollo económico sustentada en la explotación minera y la participación activa de la inversión privada.

En síntesis, las consultas con las minorías étnicas “paralizan” la agenda estatal, lo que podría “desincentivar la inversión en el país” (Valero 2013). Estas consideraciones sobre el papel de la consulta previa frente a los proyectos extractivos en Colombia, dan cuenta del lineamiento de la política trazada por el gobierno, el cual privilegia la extracción de los recursos naturales sobre el respeto de los derechos fundamentales de sus comunidades tradicionales (Vallejo 2016).

El aumento de los conflictos mineros también infiere efectos negativos sobre la participación y el control social. Según Archila et al. (2014), en Colombia las luchas sociales asociadas con la explotación minera, han aumentado de la mano con el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) durante la década anterior. Desde el 2008, la situación conflictiva presenta un crecimiento sostenido hasta 2011, cuando alcanza el punto máximo, y en 2012 se registra una leve caída de las luchas mineras (figura 1) (Archila et al. 2014).

La legislación colombiana obliga al Estado a consultar a las poblaciones indígenas y afrodescendientes ante cualquier proyecto de exploración y explotación que puede afectarlas

---

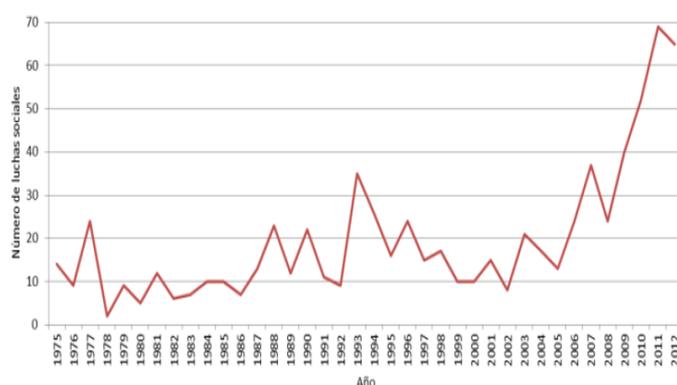
<sup>4</sup> Las Áreas Estratégicas Mineras fueron establecidas por la Ley 1450 de 2011 y reafirmadas por la Ley 1753 de 2015, sobre un total de 25.163.549,59 hectáreas del territorio colombiano, con el fin de fomentar el crecimiento y desarrollo sostenible del sector minero y aprovechar el potencial minero de oro, platino, coltán y cobre del país (Brigard & Urrutia 2016)

<sup>5</sup> Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

directamente (Sentencia T-769/09). Sin embargo, en la medida en que el Estado considera la minería como una actividad estratégica, relega a un segundo plano los derechos colectivos de las poblaciones indígenas a ser consultadas para cualquier proyecto de exploración o explotación que pueda afectarlas directamente (Fontaine 2003, 495).

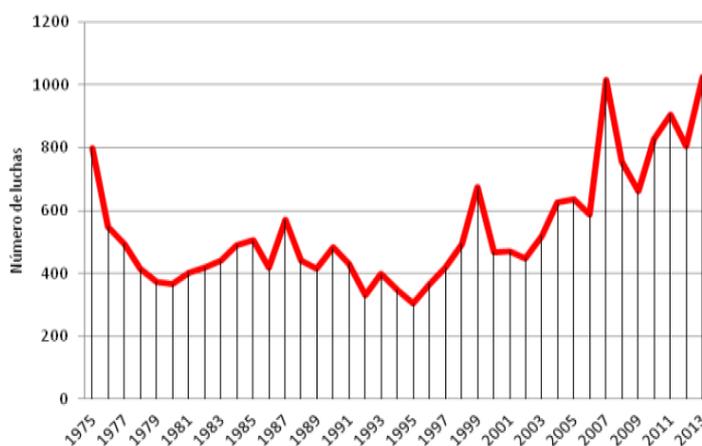
En la práctica, esto implica que las comunidades son excluidas de los procesos de toma de decisiones sobre el uso y aprovechamiento de los recursos mineros. Se restringe la posibilidad de incidir de acuerdo con sus visiones, prácticas y estrategias de desarrollo sociocultural en las decisiones de política que pueden afectarlos. Si esta situación persiste, los conflictos socioambientales generados por la industria minera se extenderán y serán más difíciles de resolver.

**Figura 1. Luchas sociales asociadas con actividades extractivas en Colombia 1975-2012**



Fuente: CINEP 2014

**Figura 2. Luchas sociales en Colombia 1975-2013**



Fuente: CINEP 2014

El Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP) registró en el 2013 el mayor número de luchas sociales en Colombia desde 1975 (Figura 2). Entre ellas, se identificaron tres tipos de movilizaciones sociales asociadas con la locomotora minero-energética: la defensa del territorio, defensa de derechos laborales y defensa de la minería informal (CINEP 2014).

Dentro de este conjunto de luchas sociales, aquellas relacionadas con la defensa del territorio son especialmente importantes, puesto que dan cuenta de la potencial transgresión – por parte del gobierno – de los derechos culturales e interétnicos reconocidos en la legislación y jurisprudencia nacional. Esto quiere decir que el gobierno no ha puesto en práctica los criterios mínimos para el desarrollo de la consulta previa.

Según el CINEP (2014), el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) desconoció, estigmatizó y reaccionó con represión ante las diversas manifestaciones sociales, incluso presentó un proyecto de ley (Morales 2013) para considerar el bloqueo de vías como un delito. Ello, limita considerablemente las garantías de libertad para protestar y exigir la rendición de cuentas públicas. Los espacios de control y participación social son restringidos y, por tanto, los funcionarios públicos se inhiben de informar y justificar sus decisiones, limitando la posibilidad de que eventualmente puedan ser castigados por ellas. Por último, las inconstitucionalidades de los proyectos mineros expresan la vulneración de los derechos a participar, informarse adecuadamente y decidir sobre la actividad de explotación en sus territorios. Según Peña (2017), entre 2010 y 2016 la Corte Constitucional ha emitido 25 fallos relacionados con el sector minas, donde resalta la necesidad de garantizar o restituir derechos individuales y colectivos (Peña 2017,1).

Este es un llamado de la corte al gobierno central para que vincule a las poblaciones indígenas en el proceso de toma de decisiones, se reconozca, se respete y se garantice el principio constitucional de autonomía. Para Peña, “se debe dejar de lado la idea de que el gobierno central siga tomando las decisiones de manera unilateral y manejando el sector a puerta cerrada, sin incorporar los dictámenes de las altas cortes” (Peña 2017, 1).

El gobierno tiene el deber de realizar la consulta previa basado en el principio de buena fe y, por ello, se debe adoptar un proceso de diálogo permanente, con el objetivo de lograr un

acuerdo y “no solo un proceso encaminado a entregar información sobre decisiones ya tomadas y sin permitir que los pueblos afectados tengan influencia real en el proceso de toma de decisiones y en la decisión final” (Oxfam 2011, 21).

De esta manera, el manejo jerárquico del sector causa efectos negativos sobre la participación y el control social en el sentido de que: i) consideran que la consulta previa les concede un “derecho de veto” sobre los proyectos; ii) lograr un acuerdo libre, previo e informado suele ser un proceso costoso en tiempo y dinero causando el retraso de los proyectos extractivos; y iii) las inversiones quedarían condicionadas a las decisiones tomadas a nivel local, generando incertidumbre en los inversionistas. En ese sentido, al reducir la participación indígena se obtiene menos control y rendición de cuentas, lo cual favorece la expansión de las actividades extractivas.

## **2.8. Conclusiones**

El análisis presentado establece una relación de causalidad entre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de una reforma sectorial y los efectos negativos sobre el control y la participación social. Muestra que las ideas e intereses privados logran plasmarse en un nuevo marco normativo que regula el sector minero, afectando negativamente procesos democráticos de largo aliento como los mecanismos de participación y consulta. Por tanto, los actores no estatales tienen capacidades limitadas para el control y fiscalización de las reformas sectoriales.

La implementación de una reforma para promocionar la minería e incentivar las inversiones estratégicas es asumida en un nivel estratégico mediante los Planes Nacionales de Desarrollo y en un nivel operacional a través de programas sectoriales. Ello conllevó a una gran producción normativa orientada a atraer inversión privada, generar ajustes en la estructura institucional e impulsar la minería como factor de desarrollo económico del país. Hasta el 2013, la locomotora minero energética continuó su ritmo de crecimiento con aumentos en el nivel de producción y en las exportaciones, lo que fue considerado por el gobierno central como la oportunidad de construir un sector de talla internacional (Peña, Martínez y Pardo 2015).

El estudio de caso muestra que el manejo jerárquico del sector minero hace parte de la política minera de Colombia. La reforma sectorial creó un sistema unilateral para la toma de

decisiones evidenciado en: i) la recentralización del Sistema General de Regalías; ii) el proyecto de reforma al código de minas, que no prosperó por falta de consulta previa; iii) el decreto navideño, que logró condicionar sustancialmente los derechos constitucionales de autonomía y descentralización territorial en el ordenamiento minero ambiental; y iv) la iniciativa de un proyecto de Ley para considerar el bloqueo de vías como un delito. En conjunto representan la apuesta del gobierno central por concentrar las decisiones en materia minera y garantizar la continuidad de un modelo de desarrollo sustentado en la inversión minera a gran escala.

En este contexto, la participación y el control social en la gestión minera se vieron afectados negativamente. Se hicieron evidentes los señalamientos negativos sobre la consulta previa, en tanto gremios mineros asumieron que “la prerrogativa de los pueblos indígenas no puede afectar los intereses generales de la nación ni paralizar el desarrollo social y económico sostenible” (CEACR 2012, 12). El aumento en la movilización da cuenta de una sociedad que le exige al gobierno central su derecho a participar y decidir sobre temas de su interés. Consecuentemente, la inconstitucionalidad de los procesos mineros por falta de consulta es una fuerte evidencia de la toma de decisiones unilateral y la restricción de la participación social en las mismas.

Finalmente, es importante destacar los fallos de la Corte Constitucional sobre minería como indicios de un fuerte control horizontal. La jurisprudencia de las altas cortes se constituye como una herramienta legal para controlar el poder, sancionar las conductas inadecuadas de los funcionarios públicos, garantizar y/o restituir derechos colectivos e individuales y proteger el medio ambiente. De esta manera, se ha creado una paradoja en el control y rendición de cuentas públicas en el sector minero de Colombia, ya que, por un lado, presenta déficit de participación y control social y, por otro, presenta un fuerte sistema interestatal de controles que limita y regula los comportamientos de los funcionarios públicos.

## Capítulo 3

### Formalización bayesiana del mecanismo causal

#### 3.1. Introducción

Basados en la aplicación de la lógica bayesiana al seguimiento de procesos, el objetivo de este capítulo es presentar la formalización bayesiana del mecanismo causal del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia. Los resultados obtenidos permiten demostrar empíricamente la existencia y consistencia de las partes individuales predichas y, por tanto, es posible inferir la presencia del mecanismo causal teorizado. Sin embargo, debemos estar conscientes que los resultados pueden actualizarse a la luz de nueva evidencia, o a través de nuevos métodos de medición.

La primera sección del capítulo se centra en conceptualizar el mecanismo causal teórico. Esto es: i) precisar el mecanismo causal teórico a partir de un estudio de caso; ii) su operacionalización, lo que implica bajar el nivel de abstracción teórica del mecanismo mediante la afinación de conceptos y entidades individuales; iii) la definición de una serie de hipótesis e hipótesis alternativas para cada parte de mecanismo causal; y iv) la formalización de las observaciones empíricas esperadas.

En la segunda sección se propone el procesamiento de la evidencia para el caso de estudio. Se muestra que la evidencia recolectada sustenta cada una de las predicciones empíricas diseñadas para cada una de las partes del mecanismo causal. De esta manera se prueba la presencia/ausencia del mecanismo causal teorizado. Finalmente, se presentan las conclusiones más representativas de la investigación subyacentes a la lógica bayesiana.

#### 3.2. Operacionalización del mecanismo causal teorizado

Esta fase se propone operacionalizar el mecanismo causal teórico a través de la definición precisa de las partes que lo conforman y la asignación de propiedades analíticas. Esta propuesta vincula a cada entidad teórica a una operacionalización, definición de hipótesis y observaciones empíricas esperadas. La combinación de estos elementos proporciona un grado de consistencia importante para cada entidad del mecanismo participante en la relación de causalidad.

**Tabla 3. Mecanismo causal del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia**

Conceptualización	Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda (T)	Adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extrativismo minero (A)	Diseño de una reforma sectorial favorece la inversión privada (B)	Se centraliza el manejo del sector extractivo (C)	Efectos negativos sobre la participación y control social (O)
Operacionalización	Los grupos de interés presionan para favorecer la inversión privada (O <sub>T</sub> )	Una reforma administrativa para incentivar la inversión privada (O <sub>A</sub> )	La reforma sectorial materializa las ideas de los grupos de presión (O <sub>B</sub> )	El diseño de una reforma sectorial favorece un sistema vertical (O <sub>C</sub> )	Los actores no estatales tienen capacidades limitadas para el control de la reforma sectorial (O <sub>O</sub> )
Hipótesis	Los grupos de interés influyen en la adopción de instrumentos favorables a los intereses privados (H <sub>T</sub> )	El nuevo gobierno asume objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operacional (H <sub>A</sub> )	El nuevo gobierno impulsa una reforma sectorial favorable a intereses mineros privados (H <sub>B</sub> )	La reforma sectorial impulsa un sistema centralizado de toma de decisiones (H <sub>C</sub> )	Las reformas sectoriales restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas (H <sub>O</sub> )
Hipótesis alternativa	Los grupos de interés no influyen en la adopción de instrumentos favorables a los intereses privados (-H <sub>T</sub> )	El nuevo gobierno no asume objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operacional (-H <sub>A</sub> )	El nuevo gobierno no impulsa una reforma sectorial favorable a intereses mineros privados (-H <sub>B</sub> )	La reforma sectorial no crea un sistema centralizado de toma de decisiones (-H <sub>C</sub> )	Las reformas sectoriales no restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas (-H <sub>O</sub> )
Observaciones empíricas esperadas	Comunicados institucionales sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera de Colombia (P <sub>T1</sub> )	Objetivos normativos: La promoción minería es asumida en el Plan de Gobierno (P <sub>A1</sub> )	Nodalidad: El gobierno impulsa un sistema de información que promueve la inversión nacional y extranjera en el sector (P <sub>B1</sub> )	Nodalidad: El ejecutivo restringe los debates parlamentarios (P <sub>C1</sub> )	Deslegitimación de la consulta previa (P <sub>O1</sub> )
	Debates parlamentarios sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera de Colombia (P <sub>T2</sub> )	Objetivos estratégicos: La promoción minería es asumida en los Planes de Desarrollo Nacional (P <sub>A2</sub> )	Autoridad: El gobierno declara la minería como fuente de desarrollo nacional (P <sub>B2</sub> )	Autoridad: La reforma restringe el derecho a la participación y la consulta (P <sub>C2</sub> )	Aumento de los conflictos mineros (P <sub>O2</sub> )
		Objetivos operacionales: La promoción de la minería es asumida por planes sectoriales (P <sub>A3</sub> )	Tesoro: El gobierno favorece el marco fiscal a la inversión minera privada (P <sub>B3</sub> )	Tesoro: La reforma restringe la participación en la asignación presupuestaria (P <sub>C3</sub> )	Inconstitucionalidad de decisiones gubernamentales mineras (P <sub>O3</sub> )
			Organización: El gobierno reforma las instituciones mineras para atender la inversión privada (P <sub>B4</sub> )	Organización: La reforma sectorial impulsa un sistema de organización centralizado (P <sub>C4</sub> )	

Fuente: adaptado de Fontaine et al. 2017

### 3.2.1. Conceptualización teórica de un mecanismo causal

El primer paso consistió en la conceptualización teórica de un mecanismo causal basado en la teoría existente (Paz y Fontaine 2017). Por tanto, la presente investigación pone a prueba un mecanismo causal del déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia, que funciona de la siguiente manera: la presión de los grupos de interés para promover su agenda (T) desencadena la adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extrativismo minero (A), esto provoca un diseño de una reforma sectorial favorable a la inversión privada (B) que, a su vez, causa la centralización del manejo del sector extractivo (C), dando como resultado efectos negativos sobre la participación y control social (O).

### **3.2.2. Operacionalización del mecanismo teórico**

El segundo paso consistió en la operacionalización del mecanismo teórico mediante la especificación de sus partes. Aquí, se pretende convertir los conceptos teóricos abstractos en conceptos sistematizados, es decir, “definiciones claras y concretas que distingan entre lo que está incluido y no incluido en el concepto general”. Lo anterior implica definir las dimensiones constitutivas de un concepto y cómo se relacionan entre sí (Beach y Pedersen 2013, 76). La operacionalización produjo una narrativa empírica consistente con el mecanismo causal teórico conceptualizado en el paso 1 (Paz y Fontaine 2017).

El mecanismo teórico puede operacionalizarse como sigue. Específicamente, los grupos de interés presionan al gobierno nacional para favorecer la inversión privada ( $O_T$ ), desencadenando una reforma administrativa para incentivar la inversión privada ( $O_A$ ), provocando una reforma sectorial que materializa las ideas de los grupos de presión ( $O_B$ ), impulsando un manejo vertical del sector minero ( $O_C$ ), resultando que los actores no estatales tengan capacidades limitadas para el control de la reforma sectorial ( $O_O$ ).

De esta manera, las partes A, B, y C del mecanismo transmiten la fuerza causal de (T) hasta (O), lo cual implica que las entidades existen y se consideran como elementos de un único proceso de vinculación de un detonante (en lugar de una variable independiente) a un resultado (en lugar de una variable dependiente) (Paz y Fontaine 2017; Fontaine, Narváez y Paz 2017).

### **3.2.3 Formalización de hipótesis verdaderas y alternativas**

El tercer paso consistió en la definición de una serie de hipótesis e hipótesis alternativas para cada parte del mecanismo causal. En ese sentido, la hipótesis y la hipótesis alternativa para el detonante del proceso (T) funcionan de la siguiente manera. La hipótesis verdadera ( $H_T$ ) es que los grupos de interés influyen en la adopción de instrumentos favorables a los intereses privados. Mientras, la hipótesis alternativa ( $\neg H_T$ ) sostiene que los grupos de interés no influyen en la adopción de instrumentos favorables a los intereses privados.

Las hipótesis para la parte A del mecanismo son: ( $H_A$ ) el nuevo gobierno asume objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operativo; su negación lógica ( $\neg H_A$ ) es que el nuevo gobierno no asume objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operativo.

Las hipótesis para B serían, ( $H_B$ ) los grupos de interés logran una reforma sectorial favorable a sus intereses, mientras que la hipótesis alternativa ( $\neg H_B$ ) se refiere a que los grupos de interés no logran una reforma sectorial favorable a sus intereses.

Para la parte C las hipótesis son, ( $H_C$ ) la reforma sectorial crea un sistema centralizado de toma de decisiones. Su negación lógica ( $\neg H_C$ ) es que la reforma sectorial no crea un sistema centralizado de toma de decisiones.

La hipótesis verdadera para el resultado son las siguientes, ( $H_O$ ) Las reformas sectoriales restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas. En cambio, la hipótesis alternativa ( $\neg H_O$ ) es que las reformas sectoriales no restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas

#### **3.2.4. Observaciones empíricas esperadas**

El cuarto paso consistió en definir las observaciones empíricas esperadas. Es decir, establecer qué tipo de evidencia se espera encontrar para cada parte del mecanismo, en el caso de que una teoría sea verdadera (evidencia de confirmación) o sea falsa (evidencia desconfirmante) (Paz y Fontaine 2017).

Entonces, si los grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda (T), se espera encontrar pruebas de dos tipos. Las primeras tienen que ver con comunicados, actas o cartas oficiales de instituciones nacionales y/o internacionales que denuncien la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera de Colombia ( $P_T1$ ). El segundo tipo de evidencia se refiere a debates parlamentarios donde se planteen preocupaciones por la influencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera de Colombia ( $P_T2$ ).

En segundo lugar, si la teoría de la adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero (A) es cierta, esperamos encontrar pruebas de estos objetivos en tres niveles. En un nivel operativo a través de supra-normas ( $P_A1$ ), a nivel estratégico a través de los Planes Nacionales de Desarrollo ( $P_A2$ ) y a nivel operativo a través de programas sectoriales mineros ( $P_A3$ ).

En tercer lugar, si la teoría del diseño de una reforma sectorial para favorecer la inversión privada (B) es cierta, esperamos encontrar huellas de esta reforma en la mezcla de instrumentos de política. En materia de información, mediante la creación de sistemas de

información que promueve la inversión nacional y extranjera en el sector ( $P_B1$ ); en autoridad, mediante la declaración de la minería como fuente de desarrollo nacional ( $P_B2$ ); en tesoro, mediante el favorecimiento del marco fiscal ( $P_B3$ ); y en organización a través de la reforma institucional minera para atender la inversión privada ( $P_B4$ ).

En cuarto lugar, si es verdad que el manejo del sector extractivo se hace de manera centralizada (C), esperaríamos encontrar indicadores de dicho manejo en los instrumentos nuevamente. El manejo centralizado del sector debe evidenciarse en los instrumentos de información, mediante la restricción los debates parlamentarios ( $P_C1$ ). En materia de autoridad, se espera que la reforma restrinja el derecho a la participación y la consulta ( $P_C2$ ). En Tesoro, esperamos que la reforma restrinja la participación en la asignación presupuestaria ( $P_C3$ ). Finalmente, se esperaría que, en materia de organización, se impulse un sistema de organización centralizado ( $P_C4$ ).

Finalmente, si la teoría de los efectos negativos sobre la participación y control social (O) es cierta, esperamos ver al gobierno y/o gremios mineros deslegitimando el derecho a la consulta previa ( $P_O1$ ); un aumento en los conflictos mineros ( $P_O2$ ); y la inconstitucionalidad de las decisiones gubernamentales en materia minera ( $P_O3$ ).

### **3.3. Formulación bayesiana de inferencias causales**

Como se mencionó anteriormente, la confianza previa de cada parte del mecanismo causal teorizado se definió sobre una base conservadora [ $p(h)=0,5$ ]. Conforme con Fontaine, Narváez y Fuentes (2017), “cada prueba empírica se realizó independiente, de modo que el grado posterior de confianza [ $p(h/e) = x$ ] para una prueba positiva o, [ $p(h/\neg e) = x$ ] para una prueba negativa, podrá ser utilizado como un prior [ $p(h)=x$ ] para el siguiente sin generar endogeneidad” (Fontaine, Narváez y Fuentes 2017,11). La tabla 4 presenta la formalización bayesiana de las pruebas y resultados empíricos.

**Tabla 4. Formalización bayesiana de las pruebas y resultados empíricos**

Tests empíricos	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C=p(h e)-p(h)	Tests results
Comunicados institucionales incidencia grupos de interés (P <sub>T1</sub> )	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17	+
Debates parlamentarios incidencia grupos de interés (P <sub>T2</sub> )	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,36	0,13	+
Objetivos normativos: La promoción minera es asumida en normas más estrictas (P <sub>A1</sub> )	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17	-
Objetivos estratégicos: La promoción minera es asumida en los Planes de Desarrollo Nacional (P <sub>A2</sub> )	0,25	0,75	0,80	0,20	0,40	0,60	0,40	0,36	0,15	+
Objetivos operativos: La promoción de la minera es asumida por planes sectoriales (P <sub>A3</sub> )	0,40	0,60	0,80	0,20	0,40	0,60	0,57	0,30	0,17	+
Nodalidad: El gobierno crea un sistema cualificado de información minera (P <sub>B1</sub> )	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17	+
Autoridad: El gobierno declara la minería como fuente de desarrollo nacional (P <sub>B2</sub> )	0,25	0,75	0,80	0,20	0,40	0,60	0,40	0,36	0,15	-
Tesoro: El gobierno favorece el marco fiscal (P <sub>B3</sub> )	0,40	0,60	0,80	0,20	0,40	0,60	0,57	0,60	0,17	+
Organización: El gobierno crea y reestructura empresas mineras estatales (P <sub>B4</sub> )	0,57	0,43	0,80	0,20	0,40	0,60	0,73	0,31	0,16	+
Nodalidad: El ejecutivo restringe los debates parlamentarios (P <sub>C1</sub> )	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17	+
Autoridad: La reforma restringe el derecho a la participación y la consulta (P <sub>C2</sub> )	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,40	0,13	+
Tesoro: La reforma restringe la participación en la asignación presupuestaria (P <sub>C3</sub> )	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,60	0,89	0,57	0,09	+
Organización: La reforma sectorial impulsa un sistema de información centralizado (P <sub>C4</sub> )	0,89	0,11	0,80	0,20	0,40	0,60	0,94	0,73	0,05	+
Deslegitimación de la consulta previa (P <sub>O1</sub> )	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17	+
Aumento de conflictos mineros (P <sub>O2</sub> )	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,40	0,13	+
Inconstitucionalidad decisiones gubernamentales en materia minera (P <sub>O3</sub> )	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,60	0,89	0,30	0,09	+

Fuente: Adaptado de Fontaine et al. 2017

### 3.3.1. Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda (T)

Para este caso el resultado de la prueba es positivo. La confianza posterior en la validez de la hipótesis del detonante ( $H_T$ ) luego de dos pruebas es de  $[p(h/e) = 0,8]$ . Esto quiere decir que hay evidencia empírica que ciertamente confirma la hipótesis del detonante y, por tanto, que esta parte del mecanismo existe.

La evidencia empírica recolectada para actualizar nuestra confianza en la validez de una hipótesis incluyó: i) una Carta del Instituto Norte-Sur al Subcomité de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio

Internacional, del 18 de marzo de 2002; y ii) la intervención parlamentaria del diputado Bernard Bigrass del Bloque de Rosemont-La Petite-Patrie (Quebec), el 25 de mayo de 2009, en el marco del debate de la Ley de Ejecución del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Colombia.

El contenido y precisión de la carta proporcionó argumentos primarios que aumentaron la confianza en la teoría de que los grupos de interés presionaron al gobierno central para promover su agenda. La evidencia es bastante importante, ya que indica que “La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) desempeñó un papel clave al dar impulso, y ofrecer apoyo técnico y financiero, para la revisión del Código de Minas de Colombia promulgado en 2001 (Ley 685)” (INS 2002, 78).

Subraya que la ayuda recibida fue a través del “Proyecto de Energía, Minería y Medio Ambiente”, dotado con 11,3 millones de dólares destinado al sector público colombiano. Según el INS, se buscó “ayudar al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos para mejorar la eficacia y eficiencia del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía” (INS 2002, 79). Según el INS, la ACDI desempeñó un papel importante apoyando y promoviendo un Código de Minas “regresivo”, que ha debilitado procedimientos democráticos, al tiempo que ha favorecido la creación de un entorno favorable a la inversión privada (INS 2002, 79).

Por su parte, la intervención del diputado Bernard Bigras en el parlamento canadiense aumentó el peso confirmatorio de la hipótesis. Los pronunciamientos del diputado son vistos como un elemento particularmente importante dado el contenido y el contexto en que se produjeron. Esta prueba podría considerarse como un arma humeante, puesto que es poco probable hallar evidencia de este tipo en escenarios internacionales. Sin embargo, las opiniones políticas de cualquier individuo, incluso uno importante, no pueden demostrar definitivamente la presión de los grupos de interés sectoriales (Beach y Pedersen 2013).

En la Hansard de la Cámara de los Comunes N° 60 del 40° Parlamento canadiense, Bigrass aseguró que el gobierno colombiano recibió asistencia a través de la ACDI y el Banco Mundial para modificar su política minera. Segundo, declaró que el código de minas fue revisado con el objetivo de mejorar el marco impositivo y regulatorio y así crear condiciones

favorables a la inversión extranjera directa. De esta manera, nuestra confianza en que la teoría es verdadera aumenta de 0,67 a 0,80.

Estas dos piezas de evidencia confirman que los grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda (T). Las observaciones empíricas  $P_T1$  y  $P_T2$  encajan con la predicción realizada en  $H_T$ . Si bien la recopilación es limitada, las piezas de evidencia son bastante congruentes con la teoría. Hay una fuerte evidencia de que los grupos de interés influyeron en la adopción de instrumentos favorables a los intereses mineros privados.

### **3.3.2. Adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero (A)**

En cuanto a la entidad (A), adopción de nuevos objetivos de política caracterizados por el extractivismo minero, el resultado de la prueba es positivo. Sin embargo, el resultado de la prueba para ( $P_{A1}$ ) – objetivos mineros a nivel normativo – fue negativo<sup>6</sup>. Mientras que para ( $P_{A2}$ ) – objetivos mineros a nivel estratégico – y ( $P_{A3}$ ) – objetivos mineros a nivel operativo – los resultados de las pruebas fueron positivos. Por la tanto, con una probabilidad posterior de  $[p(h/e) = 0,57]$  se confirma ligeramente la hipótesis para esta parte del mecanismo.

La ausencia de evidencia para ( $P_{A1}$ ) debilitó la hipótesis de trabajo de 0,50 a 0,25. Esta ausencia de evidencia no significa que se haya descartado la hipótesis ( $H_A$ ), tan solo la debilitó considerablemente. Para afirmar o infirmar con plena seguridad la presencia o ausencia ( $P_{A1}$ ) se requiere una investigación adicional, por tanto, sería necesario diseñar nuevas inferencias y recolectar nuevas piezas de evidencia sobre las cuales actualizar la confianza en la presencia / ausencia de esta parte del mecanismo.

Hallar evidencia empírica para ( $P_{A2}$ ) – objetivos mineros a nivel estratégico – es bastante importante porque supone el reestablecimiento de la confianza en la teoría. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se concibió como la hoja de ruta del Gobierno Santos para dirigir el progreso económico y social y para cumplir los compromisos del programa de gobierno. El PND se convirtió en un documento especialmente importante puesto que estableció los

---

<sup>6</sup> Un inadecuado diseño del observable empírico puede ser la causa de no hallar información para validar la hipótesis correspondiente a esta parte de mecanismo.

principales temas de políticas públicas y los presupuestos para desarrollarlas (Gómez et al. 2011, 7).

En este contexto, asumir el sector minero-energético como una de las cinco “locomotoras” que impulsarían el crecimiento económico del país, incluyó un mensaje de compromiso con los gremios mineros y los inversionistas privados. El PND sustentó el desarrollo del sector minero-energético, a través de la inversión de la suma de 96.625.212 millones de pesos (Prensa Senado 2011). Además, se incluyeron reformas normativas e institucionales para materializar las inversiones en el sector y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial.

La importancia del PNDM como evidencia empírica radica en su contenido y precisión. Este documento concreta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, al orientar la formulación de políticas públicas de corto y mediano plazo para fortalecer la industria minera del país. Contiene y precisa las políticas del sector y las estrategias de acción pública para lograr un contexto favorable a la expansión minera, en función del modelo de desarrollo del sector minero del país.

Además, las estrategias de acción que conforman el PNDM subyacen a los lineamientos sectoriales establecidos en el Código de Minería de 2001 (Ley 685). De esta manera, los objetivos, propuestas y estrategias de este plan apuntan – entre otras cosas – a perfilar un entorno institucional y social propicio para que el sector privado pueda desarrollar la actividad minera bajo estándares internacionales de competitividad. En tal sentido, el PNDM se concibe como un instrumento orientador de la gestión de las instituciones del sector, gestión que básicamente se encamina a propiciar un contexto favorable a la inversión privada (Unidad de Planeación Minero Energética 2012, 10).

A la luz de estas observaciones se puede asegurar que las predicciones  $P_{A2}$  y  $P_{A3}$  encajan en la realidad, de tal manera que existen argumentos suficientes para inferir la existencia de (A). En otras palabras, sería difícil sostener que no se favoreció la minería y la inversión privada cuando hay evidencia que demuestra que se asumieron objetivos caracterizados por la inversión minera a nivel estratégico y operativo.

### **3.3.3. Diseño de una reforma sectorial favorece la inversión privada (B)**

Para probar la hipótesis ( $H_B$ ); los grupos de interés logran una reforma sectorial favorable a sus intereses, la evidencia empírica derivó del mix de instrumentos de política. Los resultados de las pruebas para los instrumentos de información ( $P_{B1}$ ), tesoro ( $P_{B3}$ ) y organización ( $P_{B4}$ ), fueron positivos, mientras que para autoridad ( $P_{B2}$ ) fue negativo. Sin embargo, con una probabilidad posterior de 0,73, se confirmó la hipótesis de la parte (B) del mecanismo causal.

La reforma sectorial implicó el mejoramiento del conocimiento del potencial minero y los sistemas de información. Para el gobierno de Santos, fue fundamental contar con un conocimiento geológico, geoquímico y geofísico del subsuelo colombiano, para tomar decisiones de política acertadas a la hora de desarrollar eficientemente el potencial minero del país. Por esta razón, le correspondió al Ministerio de Minas y Energía avanzar en la consolidación de un sistema de información minero, orientado a generar conocimiento de forma automatizada y sistematizada de los recursos y zonas aptas para la actividad minera de Colombia (Departamento Nacional de Planeación 2010, 291).

El SGC es la materialización de estas ideas. Entre sus principales objetivos se encuentra “realizar la identificación, el inventario y la caracterización de las zonas de mayor potencial de recursos naturales del subsuelo, tales como minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y recursos geotérmicos, entre otros” (Decreto 4131 de 2011). Por tanto, se estableció que sería prioridad el desarrollo y funcionalidad de este sistema de información minero, para que se adapte a las condiciones del mercado con una estructura acorde con las actuales necesidades y potencialidades del país (Decreto 4131 de 2011).

Por su parte, el mejoramiento del marco fiscal e impositivo para las empresas mineras ( $P_{B3}$ ), es un fuerte indicio de una reforma sectorial favorable a los intereses privados. En diciembre de 2010 se dictó la Ley 1430, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Esta primera reforma tributaria presentada por Santos establece en su artículo 1º la eliminación de la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos. Aclara que a partir del año 2011 se elimina este beneficio, pero establece que quienes hayan solicitado contratos de estabilidad jurídica podrán mantenerlos por tres años más (Pardo 2011; Peña y Martínez 2013).

La anterior evidencia es altamente cierta. Sin embargo, en un contexto de alta dependencia de las rentas generadas por la explotación minera para apalancar el desarrollo económico y social del país, es casi lógico pensar que la inversión extranjera directa es una condición necesaria. Por tanto, antes que aumentar los impuestos, es necesario mejorar el régimen fiscal para mejorar las condiciones de inversión. No siempre el aumento de impuestos produce mayor recaudo fiscal, sino que, por el contrario, podría producir menos ingresos fiscales al reducir la inversión (Rangel 2010).

La creación y reestructuración de empresas mineras estatales (P<sub>B</sub>4) también favorece la hipótesis en cuestión (H<sub>B</sub>). Entre los primeros actos oficiales relacionados con el nuevo gobierno, estuvo la decisión de implementar una serie de estrategias para reformar el sistema institucional con el objetivo de regular adecuadamente el mercado y vigilar el cumplimiento de las normas vigentes, que permitieran garantizar el adecuado ejercicio de la actividad minera (Departamento Nacional de Planeación 2010, 298).

Se revisaron las competencias y funciones de las entidades sectoriales, se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para crear dos entes independientes, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Peña y Martínez 2013, 56). Se creó la ANM, considerada como uno de los pasos más importantes dentro de la estrategia de fortalecimiento institucional del sector minero en Colombia (Decreto 4134 de 2011). Del mismo modo, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), con autonomía administrativa y financiera encargada de las licencias ambientales.

Más allá de meros aspectos administrativos, esta reforma simboliza la puesta en marcha de estrategias de fortalecimiento institucional para impulsar la locomotora minera y facilitar la iniciativa privada. Por lo tanto, las instituciones mineras son responsables de la formulación y ejecución de las políticas sectoriales; de administrar y fomentar la actividad minera en el territorio nacional; de diseñar las estrategias competitivas encaminadas a generar un ambiente que incremente la IED, a fin de maximizar la contribución del sector al desarrollo integral y sostenible del país.

Finalmente, es preciso reconocer que no se encontró evidencia para sustentar que el gobierno de Santos haya declarado la minería como fuente de desarrollo nacional (P<sub>B</sub>2). Los resultados

tienen que presentarse de forma explícita y transparente para asegurar que el proceso de evaluación se hizo de forma objetiva, pues no se trata de hacer calzar a la fuerza teorías que no coinciden con la realidad. Sin embargo, vale la pena indicar que las pruebas realizadas siempre tendrán una forma preliminar y que los resultados de la investigación podrán ser actualizados por nuevas pruebas (Beach y Pedersen 2013).

#### **3.3.4. Se centraliza el manejo del sector extractivo (C)**

La evidencia para probar que la reforma sectorial creó un sistema centralizado en la toma de decisiones ( $H_C$ ) se encontró en el conjunto de instrumentos de políticas, lo cual confirma la parte C del mecanismo con una probabilidad previa  $[p(h/e) = 0,94]$ . La evaluación del contenido y precisión del mix de instrumentos proporcionan información acerca del modo en que se manejó el sector extractivo en Colombia durante el periodo 2010-2014.

En materia de información, el ejecutivo restringió los debates parlamentarios en temas relacionados con la explotación minera ( $P_{C1}$ ). El Decreto 2691<sup>7</sup> fue expedido el 23 diciembre de 2014 por los ministros de Ambiente, Interior, Agricultura y Minas a puerta cerrada y entró en vigencia el día de su expedición. De esta manera, se evitó el debate público y se restringió la información a los actores potencialmente afectados por su contenido. Como resultado, el Ministerio de Minas obtuvo la potestad para decidir las zonas de actividades de exploración y explotación minera a nivel local.

Esto sugiere que el decreto vulneró el principio constitucional de autonomía territorial, para decidir sobre el uso del suelo local (Peña 2017). De acuerdo con Lozano (2015), la Corte estipuló que “las autoridades locales tienen derecho a participar en la expedición de normas y en la definición de funciones y procedimientos sobre los temas que trata el decreto” (Lozano 2015, citado en Peña, Martínez y Pardo 2015, 19). Sin embargo, cabe resaltar que el 1 de julio de 2015 el Concejo de Estado suspendió provisionalmente el Decreto 2691, con base en una acción de nulidad presentada por el Grupo de Acciones

---

<sup>7</sup>El decreto 2691 de 2014 “pretendía responder a la sentencia C-123 de la Corte Constitucional, que entre líneas abogaba por la existencia de unas reglas claras para la exploración y explotación minera y sobre todo por un acuerdo entre los entes nacionales y locales. Sin embargo, el decreto no cumple las órdenes ni respeta las interpretaciones que la Corte Constitucional hace del demandado artículo 37 del código minero” (Viana y Negrete 2015)

Públicas de la Universidad del Rosario, mientras se decide su nulidad (Consejo de Estado 2015).

Por su parte, los instrumentos de autoridad infieren que la reforma restringe el derecho a la participación y la consulta (P<sub>C</sub>2). La sentencia de Corte Constitucional, C-366 del 11 de mayo de 2011, declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010,<sup>8</sup> por falta de socialización y consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes del país. La Corte consideró que la Ley “contenía decisiones legislativas que incidían directamente en la explotación de recursos mineros en los territorios de las comunidades étnicas y, por tanto, debió estar precedida de espacios de participación para dichos pueblos” (Sentencia C-366 de 2011).

La Corte Constitucional comprobó que:

(...) (i) La presentación del proyecto de ley ante el Congreso no estuvo precedida de ningún trámite de consulta con autoridades representativas de las comunidades indígenas y afrodescendientes; y (ii) los escenarios de participación ciudadana durante el trámite de la ley, no contaron con espacios particulares para la consulta a las comunidades. (Sentencia C-366 de 2011)

Esto sugiere que el gobierno decidió unilateralmente sobre temas que involucran a las comunidades étnicas, vulnerando el derecho a la participación democrática.

Más definitiva es la evidencia de los instrumentos de tesoro, ya que infieren que la reforma centralizó el sistema de asignación presupuestaria (P<sub>C</sub>3). La ley 1530 recentralizó la asignación de los recursos proveniente de las regalías mineras y se adoptó la decisión de administrarlos desde el gobierno central a través de fondos creados (Peña y Martínez 2013, 23). Con la regulación de 2012, se condicionó a instancias superiores de decisión la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre el uso y administración de sus ingresos.

---

<sup>8</sup>Por la cual se buscó modificar la Ley 685 de 2001 Código de Minas.

La asignación presupuestaria depende de los criterios de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Estos órganos son los responsables de evaluar y aprobar los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos del Sistema General de Regalías. Es decir, se suprimieron todos los mecanismos de asignación previa y/o directa de las regalías mineras a los gobiernos municipales. Por tanto, el gobierno tiene la última palabra sobre la destinación, planeación, administración, ejecución y control de los recursos mineros.

Finalmente, se recopiló material empírico que infiere que la reforma sectorial impulsó un sistema de organización centralizado (P<sub>C4</sub>). El Decreto 2691 señaló el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para solicitarle al Ministerio de Minas y Energía la protección del ambiente sano en desarrollo de actividades mineras. El decreto otorga a las autoridades mineras de orden nacional la facultad de regular el uso del suelo de las entidades territoriales cuando “las entidades territoriales, por expresa disposición constitucional, tienen la facultad de regular determinados asuntos, tales como los usos de suelo, la planeación y el desarrollo económico, entre otras” (Sentencia C-395 de 2012).

Sin embargo, es la autoridad minera nacional que luego de valorar la solicitud del concejo municipal o distrital decide si acepta o no las medidas de protección solicitadas por dichas entidades. En última instancia se crea una organización centralizada, a través de la cual las entidades territoriales le piden al Ministerio de Minas excluir de sus territorios zonas de minería.

### **3.3.5. Efectos negativos sobre la participación y control social (O)**

Para la última parte del mecanismo, todas las pruebas recolectadas resultaron positivas confirmando la deslegitimación del derecho a la consulta previa (P<sub>O1</sub>), aumento en la conflictividad minera (P<sub>O2</sub>), además de pruebas que confirman la inconstitucionalidad de algunas decisiones unilaterales en materia de minería (P<sub>O3</sub>). En consecuencia, la hipótesis de que el control social está afectado negativamente por las reformas sectoriales se confirma con [p(h/e) = 0,89].

La evidencia muestra que, en el caso colombiano, se deslegitimó el derecho a la consulta previa por parte de empresarios mineros y dirigentes públicos, quienes la interpretaron como un mecanismo que obstaculiza la acción pública (Federación Iberoamericana del Ombudsman 2013, 32). Las críticas se centraron en la paralización de trámites y proyectos que no lograron

el consentimiento de los pueblos indígenas (CEACR 2012; Valero 2013; CONPES 2013; Rodríguez 2014). En particular, se considera que la consulta hace parte de un cúmulo de problemas<sup>9</sup> que explican el estancamiento de la locomotora minero energética, lo cual podría traer aparejado una desaceleración de la IED<sup>10</sup> en el país (ANIF 2014).

En su afán por denunciar los problemas que representa la consulta previa para la inversión minera, tanto empresarios como funcionarios estatales movilizaron argumentos que la enfrentaron a los intereses generales de la nación. Por ejemplo, Juan Camilo Restrepo, exministro de Agricultura del gobierno Santos y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), coincidieron al afirmar que la consulta prácticamente paralizaba la gestión estatal, tanto legislativa como administrativa (CEACR 2012; Valero 2013). Lo anterior se ha manifestado en continuos incumplimientos de las metas de producción de petróleo, gas, carbón y (oro) propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (ANIF 2014).

En segundo lugar, el aumento en los conflictos mineros está ligado a problemas territoriales, en especial a la falta de consulta previa libre e informada (Saade 2013, CINEP 2014).

Generalmente, las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales suelen tomarse sin respetar el derecho que tienen los pueblos indígenas a participar y decidir sobre su territorio (Rodríguez 2014). Por tanto, los conflictos expresan la necesidad de reclamar y hacer prevalecer los derechos constitucionales de la participación, consulta y autonomía jurídica, política y administrativa territorial.

De acuerdo al Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), a julio de 2013 Colombia ocupaba el sexto lugar en la región latinoamericana y el Caribe por conflictos mineros (Anexo 2). Estos datos son soportados por el informe del CINEP que en 2013 registró el mayor número de luchas sociales en Colombia desde 1975. Lo anterior podría ser explicado por el hecho de que Colombia ha desarrollado su minería más intensivamente en la última década (Saade 2013).

---

<sup>9</sup>La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) establece dos tipos de obstáculos al desarrollo minero energético, los de carácter legal y de *facto*. Entre los primeros se cuentan; i) la consulta previa; ii) el otorgamiento de licencias ambientales; ii) sobre costo de transporte, ligados a la infraestructura. Los segundos se concentran en los frecuentes bloqueos (laborales-sociales) a lo largo de toda la cadena minero-energética (exploración-extracción-transporte).

<sup>10</sup>Según el Banco de la República, la inversión extranjera directa en minería en el 2015 disminuyó 66,3%.

Sin embargo, la evidencia más definitiva se refiere a la inconstitucionalidad de las decisiones gubernamentales en materia minera. Las sentencias de la Corte Constitucional C-366 de 2011 y C-123 de 2014 – entre otras (Guzmán 2016) –, reconocen la violación al derecho a participar y decidir de los pueblos indígenas y los entes territoriales sobre su territorio. Por lo tanto, le exigen al gobierno colombiano vincular a las poblaciones en los procesos de decisión y a reconocer y respetar el principio de la autonomía territorial.

Este “activismo judicial” busca garantizar los derechos civiles y los deberes del Estado. La intervención de la Corte Constitucional en materia minera tiene como objetivo asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que sustentan su subsistencia. Y precisamente para garantizar dicha subsistencia se deben cumplir las reglas que vinculan la explotación de recursos mineros en territorios indígenas, establecidos en el bloque de constitucionalidad. De esta manera, se ha previsto la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para la autorizar dicha explotación (Sentencia C-366 de 2011).

La evidencia empírica disponible apoya el mecanismo causal teorizado que une la presión de los grupos de interés y los efectos negativos sobre la participación y el control social en Colombia. Todas las partes del mecanismo teorizado están respaldadas con evidencia empírica, la cual, si bien guarda diferentes pesos probatorios, al acumularse prueba la veracidad de la hipótesis de trabajo. Por lo tanto, el mecanismo está casi totalmente validado, en la medida en que su parte más débil se confirma con una probabilidad posterior de  $[p(h/e) = 0,57]$ .

## Conclusiones

El seguimiento de procesos presentado en este trabajo confirma una relación causal importante entre los grupos de interés y el déficit de rendición de cuentas de tipo social. Muestra que el desarrollo espectacular de la minería en las últimas décadas ha expandido el poder privado y su capacidad de incidencia sobre las políticas mineras. La nueva política de Estado – resultante –, orientada a promover y garantizar las condiciones para la gran minería, debilitó la rendición de cuentas, la participación y el control social.

Los países con alta dependencia de recursos mineros como Colombia, podrían analizarse como una ventana de oportunidad para los grupos de interés. La necesidad estatal de aprovechar las rentas generadas por la extracción minera puede generar un ambiente adecuado para que los gremios mineros intervengan en el uso y administración de los recursos naturales no renovables. Esto no quiere decir que el Estado esté totalmente subordinado a las presiones del sector privado a favor de la inversión minera, sino que en este contexto logran fortalecerse económica y políticamente logrando gran capacidad de incidencia en las decisiones de política minera.

Si bien el mecanismo causal teorizado está presente y funciona como se había predicho, no significa que sea la única vía para explicar los efectos negativos sobre la participación y el control social sobre la política minera; simplemente pone a prueba una explicación bajo condiciones analíticas predeterminadas. La investigación arroja resultados importantes para el caso de estudio porque permite ver cómo se constituye un “gobierno minero”, destacando sobre todo la influencia del sector privado en la definición de objetivos de política. Esta noción parte del hecho de que la gran minería y el Estado se interrelacionan para expandir sus roles y profundizar su manejo del entorno minero con el objetivo de asegurar su rentabilidad a largo plazo (Durand 2015, 148). En este contexto, pudo observarse cómo el ejecutivo manejó el sector extractivo jerárquicamente mediante el “decretismo” y los contratos de estabilidad jurídica.

Por su parte, el enfoque institucional con el cual se abordó la investigación proporcionó elementos teóricos y metodológicos para recabar una explicación del problema del déficit de rendición de cuentas. En este aspecto, la doble dimensión institucional – instituciones formales y no formales – resulta útil en la medida en que contribuye a la redefinición de las

instituciones formales y a la identificación de las instituciones no formales, lo que complejiza el análisis y la explicación de una política determinada.

En efecto, todo cambia si observamos las instituciones formales como variables explicativas de un fenómeno determinado o como objeto que merece ser explicado y entendido como una construcción de las acciones individuales y colectivas. Esto nos lleva, en particular, a analizar la interacción entre actores sociales, económicos y políticos, específicamente cómo esa interacción de instituciones gubernamentales, iniciativas individuales y colectivas causan un marco de rendición de cuentas débil o fuerte.

El debate teórico también enfatizó en el trato dado a las ideas y las instituciones desde el enfoque institucionalista. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas y, en particular, los estudios orientados a entender por qué algunas instituciones de control son mejores que otras, por qué algunas son más complejas, se benefician mucho de su estudio, en la medida en que permiten entender mejor el rol de las ideas y los intereses en la definición del entramado institucional. Indirectamente, esta perspectiva arroja luz sobre el diseño de políticas y la elección de instrumentos (Fontaine 2015a).

En el plano metodológico, se aplicó de manera disciplinada el método de seguimiento de procesos en su variante de comprobación teórica. Se comprobó la utilidad del método para el desarrollo de inferencia causales fuertes, como el resultado de la aplicación rigurosa y consistente de las etapas de teorización y conceptualización del mecanismo teórico, además de la definición de hipótesis de trabajo y alternativas, el diseño de predicciones y pruebas empíricas.

Por su parte, los instrumentos de políticas públicas fueron especialmente importantes en la investigación dado el nivel de interacción y complementariedad entre ellos. Pueden ser utilizados como piezas de evidencia o implicaciones observables del proceso causal, los cuales condensan un gran peso probatorio debido a su alto grado de unicidad. Este tipo de evidencia aclara los objetivos e intenciones de los actores políticos involucrados en su selección, en cuyo caso no es necesario evaluar más tipos de evidencia para inferir la existencia/ausencia de las partes de un mecanismo predicho.

Finalmente, la lógica bayesiana evidenció tanto las fortalezas como las debilidades del rastro de procesos (Bennett 2008). Entre los puntos fuertes, se destaca la posibilidad de realizar inferencias causales robustas en un solo caso, siempre y cuando se cuente con el tipo de evidencia adecuada para discriminar eficazmente entre hipótesis o explicaciones alternativas. Conforme con Bennett (2008), ambos enfoques son congruentes – aunque no se superponen completamente –, en tanto proceden de una forma similar en lo referido a la afirmación o eliminación de hipótesis, considerando que algunos tipos de evidencia son más probatorios que otros.

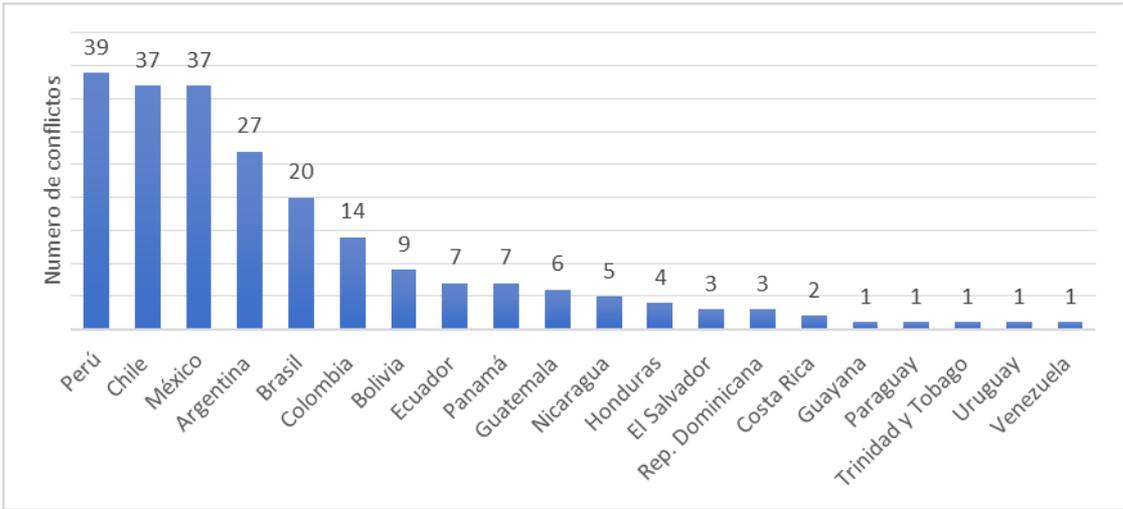
En cuanto a las debilidades, tanto el bayesianismo como el seguimiento de procesos enfrentan el problema de que las expectativas teóricas anteriores no pueden tener una justificación absoluta (Bennett 2008, 719). De ello se deriva que es poco probable lograr una explicación completa de un fenómeno particular, debido a todas las explicaciones alternativas existentes y, por tanto, la confianza posterior en la hipótesis de trabajo no podrá ser igual a 100.

## Anexos

### Anexo 1. Evidencia disponible

Evidencia disponible			
Parte	Evidencia empírica	Fuente	Resultado Test
PT1	Carta del Instituto Norte-Sur al Subcomité de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional	Apéndice 4: Papel de Canadá en el desarrollo minero en Colombia. El Instituto Norte-Sur, 2002. En ;A través de ojos indígenas: Hacia procesos adecuados de toma de decisiones	+
PT2	Intervención del Congresista canadiense Bernard Bigras, en el marco de la Ley de Ejecución del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Colombia.	openparliament.com_ Debates of May 25th, 2009_ Canada-Colombia Free Trade Agreement Implementation Act	+
PA1	Sin evidencia disponible	Sin evidencia disponible	-
PA2	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014	Departamento Nacional de Planeación (PND) 2010-2014	+
PA3	Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) proyección 2014	Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	+
PB1	Decreto de Ley Número 4131 de noviembre de 2011	wsp.presidencia.gov.co	+
PB2	Sin evidencia disponible	Sin evidencia disponible	-
PB3	Ley 1430 2010	Secretaría General del Senado. Gaceta del Congreso # 0562011	+
PB4	Ley 1444 de 2011; decreto 381 de 2012; decreto 4131 de noviembre de 2011; decreto 4134 de 2011	Secretaría General del Senado. Gaceta del Congreso # 2792011	+
PC1	Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014	Asociación Colombiana de Minería	+
PC2	Sentencia C-366 del 11 mayo de 2011	Corte Constitucional de Colombia	+
PC3	Acto Legislativo 05 de 2011	http://wsp.presidencia.gov.co	+
PC4	Decreto ejecutivo 2691 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.	Asociación Colombiana de Minería	+
PO1	Entrevistas, columnas periodísticas y libros académicos, reconocen la deslegitimación de la consulta previa	Rodríguez 2014; Valero 2016; CONPES 2013; ANIF 2014	+
PO2	En 2013 se registró el mayor número de luchas sociales en Colombia desde 1975. Se identificaron tres tipos de movilizaciones sociales asociadas con la locomotora minero-energética: la defensa del territorio, defensa de derechos laborales y defensa de la minería informal	El Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP) (2014); Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL).	+
PO3	Las inconstitucionalidades de las decisiones gubernamentales en materia minera	Peña et al 2017; C-366/11; C-123/14	+

**Anexo 2. Conflictos mineros en América Latina y el Caribe**



Fuente: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)

### Anexo 3. Detalle instrumentos legales

Norma	Detalle
Ley 685 de 2001	"Por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones"
Ley 1450 de 2011	"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"
Decreto 4131 de 2011	"Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS"
Ley 1430 de 2010	"Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad"
Ley 1444 de 2011	"Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones"
Decreto 381 de 2012	"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía"
Ley 1530 de 2012	"Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"
Decreto 4134 de 2011	"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica"
Decreto 2691 de 2014	"Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera"
Ley 1382 de 2010	"Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 código de minas"
Sentencia C-366 de 2011	"Declara de inexecutable la Ley 1382 de 2010, por exigencia de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendiente"
Sentencia T-769 de 2009	"Protección estatal a comunidades indígenas"
Sentencia C-395 de 2012	"Obligatoriedad de la consulta previa a las comunidades étnicas sobre medidas que los afecten de manera directa"
Sentencia C-123 de 2014	"Exequible condicionado. El proceso de titulación debe estar acordado con los municipios"

## Lista de referencias

- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras). 2014. “Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo?”. Documento elaborado para la Asociación Colombiana de Petróleo. <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-min-energe0814.pdf>
- Archila, Mauricio, Martha García, Leonardo Parra y Ana Restrepo. 2014. “Luchas sociales en Colombia, 2013”. *Anuari del Conflict Social* 3: 553-611.
- Ballón, Eduardo y Raúl Molina. 2017. “Minería y marcos institucionales en la región andina. El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales”. Reporte de investigación. Lima: NRGÍ / GIZ.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Let the evidence speak: a two-stage evidence assessment framework for making transparent the process of translating empirical material into evidence”. Ponencia presentada en la American Political Science Association Annual Meeting, Washington D.C., 28-31 de agosto. <https://goo.gl/BQaZwY>
- \_\_\_\_\_. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2008. “Process Tracing: A Bayesian Perspective”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Process Tracing and Causal Inference”. En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 207-219. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2015. “Disciplining Our Conjectures: Systematizing Process Tracing with Bayesian Analysis”. En *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bigrass, Bernard. 2009. “Proyecto de Ley C-23: Ley para aplicar el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”. Intervención en House of

- Common Hansard N°. 60, 40<sup>th</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup>. Session.  
<https://openparliament.ca/debates/2009/5/25/bernard-bigras-2/#hl>
- Brigard & Urrutia. 2016. “Corte Constitucional Elimina las Áreas Estratégicas Mineras”, 28 de junio. <http://bu.com.co/es/noticiasypublicaciones/339>
- Browne, Angela y Aaron Wildavsky. 1983. “La implementación como exploración”. En *Implementación*, editado por Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, 347-376. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones). 2012. “Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)”. Ginebra: OIT.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz). 2014. “Luchas sociales en Colombia 2013”. Informe especial.  
[https://issuu.com/cinepppp/docs/informe\\_especial\\_luchas\\_sociales\\_en](https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_luchas_sociales_en)
- Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44 (4): 823-830.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2013. “Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos –PINES”. Documento 3762.  
<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/08/documento-conpes-3762-de-2013.pdf>
- Consejo de Estado. 2015. “Solicitud de suspensión provisional del decreto 2691 el 23 de diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República”. Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.  
<http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2015/07/270201392-Auto-decreta-suspension-provisional-Dto-2691-de-2014-pdf.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. 2002. “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2006. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>
- \_\_\_\_\_. 2007. “Gestión pública local”. Cartilla informativa.  
<http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Cartilla-gestion-publica-local.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2010. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos”.

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

- Duarte, Carlos. 2011. "Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador". *Análisis Político* 74: 3-27.
- Durand, Francisco. 2015. "Poder político y gobierno minero". En *Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas. Transformaciones y continuidades en América Latina*, Boletín 76, coordinado por Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab, Eduardo Toche y Molvina Zeballos, 141-154. Ginebra: Sociedad Suiza de Americanistas.
- Escandón, Marcela y Lina Velásquez. 2015. "Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana". *Colombia Internacional* 83: 269-294
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2017. "Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats". *Political Analysis* 25 (3): 363-380.
- Federación Iberoamericana del Ombudsman. 2013. *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas: El Rol de los Ombudsman en América Latina*. Lima: Federación Iberoamericana de Ombudsman / Defensoría del Pueblo de Perú / GIZ.
- Fierro, Julio. 2012. *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- Fontaine, Guillaume. 2003. *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO Ecuador / IFEA.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona / Quito: Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco. 2016. "The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies". *Colombia Internacional* 86: 17-50.  
<https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>
- Fontaine, Guillaume, María José Calderón, Cecilia Sandoval y André Granda. 2017. "Guardians of the Civic Revolution: The institutionalization of patronage in Ecuador". Ponencia presentada en la 3<sup>rd</sup>. International Conference on Public Policy, Singapur, 28-30 de junio.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y José Fuentes. 2017. "How resource nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A causal mechanism of implementation gap".

Versión borrador.

- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". *The Extractive Industries and Society*. Versión en línea: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Susan Velasco. 2017. "Explaining a policy paradigm shift: A comparison of resource nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Versión en línea: <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1272234>
- Gaitán, Laura, Mario Martínez, Paulo Pérez y Fabio Velásquez. 2011. "El sector extractivo en Colombia. Observatorio de las industrias extractivas en Colombia". Informe de investigación.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Gómez, Hernando, Roberto Steiner, Alejandro Gaviria, Rosario Córdoba y Honorio Galvis. 2011. "Una mirada al plan nacional de desarrollo 2010-2014". Serie Debates de Coyuntura Económica y Social 85. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_28642-1522-4-30.pdf?110826221448](http://www.kas.de/wf/doc/kas_28642-1522-4-30.pdf?110826221448)
- Guzmán, Luis. 2016. "El activismo judicial de la Corte Contitucional en materia minera", *La Silla Vacía*, 11 de julio. <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-activismo-judicial-de-la-corte-constitucional-en-materia-minera>
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá*. Bogotá: CESO / Ediciones Uniandes.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sci* 42 (1): 73-89.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'New Governance Arrangements'". *Policy and Society* 26 (4): 1-14.
- INS (Instituto Norte-Sur). 2002. "A través de ojos indígenas: Hacia procesos adecuados de toma de decisiones sobre actividades mineras en tierras ancestrales o en sus

- proximidades”. Informe final de síntesis.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2012. “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática”. En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera, 9-62. México D.F.: CIESAS.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1-21.
- León, Juanita. 2011. “La reforma de regalías: la recentralización del poder más drástica en décadas”, *La Silla Vacía*, 16 de diciembre. <http://lasillavacia.com/historia/la-reforma-de-regalias-la-recentralizacion-del-poder-mas-drastica-en-decadas-30300>
- Linder, Stephen y Guy Peters. 1993. “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”. *Gestión y Política Pública* 2 (1):5-34.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Lozano, Carlos. 2015. “El decreto Navideño de Minminas”, *La Silla Vacía*, 14 de enero. <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-decreto-navideño-de-minminas-49381>
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James y Johan Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Morales, Felipe. 2013. “¿Criminalización de la protesta?”, *El Espectador*, 11 de septiembre. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/criminalizacion-de-protesta-articulo-445875>
- O'Donnell, Guillermo. 1997. “Accountability horizontal”. Ponencia presentada en la conferencia Institutionalizing Horizontal Accountability, organizada por Institute for Advanced Studies de Viena y el International Forum for Democratic Studies, Viena, junio.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista de Reflexión y Análisis Político* 7: 11-34.
- Oxfam. 2011. “El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”. Resumen ejecutivo elaborado por la Fundación para el Debido Proceso Legal.

- <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf>
- Pardo, Luis. 2011. "Privilegios tributarios de la minería en Colombia". *Economía Colombiana* 333: 40-51.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano". En *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*, editado por L.J. Garay Salamanca, 175-198. Bogotá: Contraloría de la República.
- Pastrana, Andrés. 2001. "Minería viable en lo económico, responsable en lo social y sostenible en materia ambiental". Discurso presidencial durante la sanción del Código de Minas. <http://andrespastrana.org/portfolio-items/mineria-viable-en-lo-economico-responsable-en-lo-social-y-sostenible-en-materia-ambiental/>
- Paz, Bayron y Guillaume Fontaine. 2017. "A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System". *Revista de Estudios Sociales* 63. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>
- Peña, Juliana. 2017. "Los fallos de la Corte Constitucional sobre minera: una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector". Boletín Foro Municipal 68.
- Peña, Juliana y Mario Martínez. 2013. "El sector extractivo en Colombia 2011-2012". Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia.
- Peña, Juliana, Mario Martínez y Álvaro Pardo. 2015. "El sector extractivo en Colombia 2014". Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 23-52. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Ponce, Álvaro. 2010. "Panorama del sector minero". Documento de análisis. <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=SW5htFa4eVvE%3D&tabid=289&mid=1438>
- Prensa Senado. 2011. "ABC del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", 16 de febrero. <http://www.senado.gov.co/mision/item/6592-abc-del-plan-nacional-de-desarrollo-2010-2014>
- Rangel, Alfredo. 2010. "Impuestos a segunda vuelta", *Semana*, 31 de mayo. <http://www.semana.com/opinion/articulo/impuestos-segunda-vuelta/117268-3>
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2014. *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: GIZ / Universidad del Rosario.
- Saade, Miryam. 2013. "Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de

- Colombia, México y el Perú”. Serie de la CEPAL Macroeconomía del Desarrollo 137.
- Santos, Juan Manuel. 2010. “¡Le llegó la hora a Colombia!”. Discurso presidencial en acto de toma de posesión. Sitio de archivo de la Presidencia 2010-2014.  
[http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)
- Unidad de Planeación Minero Energética. 2002. “Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006”. <http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/1157.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2006. “Plan Nacional de Desarrollo Minero. Colombia País minero visión 2019”.  
[http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM\\_2019\\_Final.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2012. “Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014. Sector Minero de Cara a la Sociedad”. <http://www.upme.gov.co/Docs/pndm/2013/PNDM2014.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2018. Sector Minero de Cara a la Sociedad”.  
[http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/PNDM\\_2010\\_2018\\_dic\\_31.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/PNDM_2010_2018_dic_31.pdf)
- Valero, Daniel. 2012. “Consulta previa a comunidades étnicas enreda proyectos de desarrollo”, *El Tiempo*, 25 de febrero.  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11220667>
- \_\_\_\_\_. 2013. “Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal”, *El Tiempo*, 09 de febrero. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>
- Vallejo, Florelia. 2016. “El proceso de consulta previa en los fallos de la corte constitucional colombiana”. *Estudios Constitucionales* 2: 43-182
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Viana, André y Rodrigo Negrete. 2015. “El decreto de navidad para los mineros”, *Semana*, 19 de enero. <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalo-navidad-para-mineros/32422>