

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016 – 2018

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

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA MINERA EN COLOMBIA, EN
LA ERA DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ (2010-2018)**

Quintero Ardila Angie Paola

Asesor: Narváez Quiñonez Iván Tarcicio

Lectores: Zamora Avilés Edgar Alberto, Montenegro Hidalgo Vanesa

Quito, diciembre de 2024

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Capítulo 1. Fundamentos teórico-metodológicos.....	20
1.1 Aportes neoinstitucionalistas.....	20
1.1.1. Diseño de políticas	21
1.1.2. Operacionalización del marco analítico	25
1.1.3. Teorización del mecanismo causal.....	27
1.1.4. Estilos de políticas y gobernanza	28
1.2 Método de investigación	32
1.2.1. Perspectiva ontológica.....	32
1.2.2. Seguimiento de procesos	34
1.2.3. Diseño de pruebas empíricas	40
1.2.4. Inferencia causal y formalización bayesiana.....	41
Capítulo 2. Mecanismo causal de mejora en controles democráticos no electorales.....	44
2.1. Identificación de atributos conceptuales	46
2.1.1. Desarrollo minero como objetivo de políticas	46
2.1.2. Implementación de una nueva política extractivista en el sector minero.....	48
2.1.3. Modelo de gobernanza descentralizada y estilos de políticas	49
2.1.4. Mejora en los controles democráticos y rendición de cuentas producida por la política minera extractivista	51
2.2. Selección del caso	52
2.2.1. Coherencia entre teoría y método.....	52
2.2.2. Ejercicio de selección de caso	53
2.2.3. Caso seleccionado	56
2.3. Diseño de pruebas empíricas.....	57
Capítulo 3. Política minera y controles democráticos en Colombia	66
3.1. Revisión de las evidencias.....	66
3.1.1. Desarrollo minero como objetivo de políticas	66
3.1.2. Implementación de una nueva política extractivista en el sector minero.....	69
3.1.3. Modelo de gobernanza y estilos de políticas.....	72
3.1.4. Manejo sobre conflicto de competencias administrativas y políticas en el sector minero	75

3.1.5. Mejora en los controles democráticos y rendición de cuentas producida por la política minera extractivista	79
3.2. Formalización bayesiana	82
3.3. Resultados	85
Conclusiones	86
Referencias	89
Anexos.....	93
Anexo 1. “Rentas mineras y del carbón en países sudamericanos”	93
Anexo 2. Datos relevantes para la selección del caso	94

Lista de ilustraciones

Tabla I.1. Mecanismo causal de mejora en controles democráticos y rendición de cuentas ...	18
Tabla 1.1. Tipología de estilos de políticas	31
Tabla 1.2. Mecanismo causal a nivel teórico	32
Tabla 1.3. Apuestas filosóficas (Jackson 2016)	34
Tabla 1.4. Protocolización del mecanismo.....	39
Tabla 2.1. Mecanismo causal de rendición de cuentas y controles democráticos no electorales	45
Tabla 2.2. Mecanismo causal con atributos conceptuales.....	51
Tabla 2.3. Población de casos	55
Tabla 2.4. Diseño de observaciones empíricas esperadas	59
Tabla 2.5. Pruebas empíricas y su fuente de información.....	60
Tabla 3.1. Pruebas empíricas y resultados	82
Tabla 3.2. Pruebas empíricas paso a paso	85

Lista de abreviaturas y siglas

ADI: Análisis y Desarrollo Institucional

ANM: Agencia Nacional de Minería

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGR: Contraloría General de la República

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CORTOLIMA: Corporación Autónoma Regional del Tolima

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EITI: Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

HA: Hipótesis de la entidad A del mecanismo causal

HB: Hipótesis de la entidad B del mecanismo causal

HC: Hipótesis de la entidad C del mecanismo causal

HD: Hipótesis detonante del mecanismo causal

HR: Hipótesis de resultado del mecanismo causal

INGEOMINAS: Instituto Colombiano de Geología y Minería

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDM: Plan Nacional de Desarrollo Minero

UPME: Unidad de Planeación Minero Energética

USD: dólares estadounidenses

WGI: Worldwide Governance Indicators

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Angie Paola Quintero Ardila, autora de la tesis titulada La rendición de cuentas en la política minera en Colombia, en la era de la construcción de paz (2010 – 2018) declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Políticas Públicas 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, noviembre de 2024.



Firma

Angie Paola Quintero Ardila

Resumen

Esta investigación se concentra en la rendición de cuentas dentro del sector minero en Colombia durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2018), periodo que se caracterizó por convocar a la institucionalidad para avanzar hacia la construcción de paz mediante el desarrollo de acuerdos para la desmovilización del grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A partir del año 2010 se asume como objetivo de políticas el desarrollo minero y la expansión energética, se observa por qué un cambio en la política minera afecta la rendición de cuentas y los controles democráticos no electorales en Colombia. Se procede con el marco analítico del diseño de políticas, mediante el método de seguimiento de procesos en la modalidad de comprobación teórica, observando los instrumentos de políticas y analizando la hipótesis a la luz de la formalización bayesiana para determinar su confianza posterior. La principal conclusión que arroja la investigación señala que la política pública minera aboga por la institucionalidad para producir los efectos deseados en términos de redistribución de las rentas mineras y el resultado positivo en cuanto a la mejora de controles democráticos y rendición de cuentas horizontal y vertical se produce a partir de cambios en una política cuyo temario es complejo y, a veces, contradictorio con relación a la política pública minera.

Palabras clave: análisis de política pública, controles democráticos no electorales, formalización bayesiana, minería, rendición de cuentas, seguimiento de procesos.

Agradecimientos

Con profunda gratitud, dedico quienes hicieron posible la realización de este trabajo.

En primer lugar, a mi familia, quienes han sido el pilar fundamental en mi vida. Su amor incondicional, su paciencia y sus palabras de aliento me acompañaron en cada paso de este camino. Gracias por confiar en mí y por motivarme a seguir adelante, incluso en los momentos más difíciles.

A mi compañero de vida, cuya presencia constante fue mi refugio y fortaleza. Gracias por creer en mis sueños, por tu apoyo inquebrantable y por recordarme cada día el valor de perseverar.

A la universidad, por ser mucho más que una institución académica. Agradezco profundamente el espacio de aprendizaje, las herramientas brindadas y el respaldo que recibí durante mi formación. Gracias por proporcionarme un entorno donde pude crecer tanto profesional como personalmente.

Introducción

Con la alternancia de periodos presidenciales, se espera la toma de decisiones que transformen las políticas públicas en función de los objetivos planteados en los planes de desarrollo. Un rasgo característico de los gobiernos latinoamericanos es la fundamentación de sus economías en la extracción y explotación de recursos naturales: agua, bosques, minerales, petróleo y gas; con aquellos, se financia buena parte del gasto público que los gobiernos programan (Acosta 2010).

El fomento del desarrollo económico basado en la explotación de recursos naturales, articulado con una estrategia de pacificación que busca contribuir al proceso de construcción de paz, constituye un objetivo de política pública, lo cual impacta diversos componentes de esta, provocando efectos en los procesos de rendición de cuentas y en los controles democráticos no electorales. La expectativa de financiar los planes de desarrollo mediante las rentas y regalías derivadas de estos recursos busca impulsar un desarrollo social sustentado en los ingresos obtenidos, aprovechando la abundancia de recursos naturales en los países latinoamericanos.

Dentro de este marco, el objetivo de política pública subyacente es fomentar un desarrollo económico extractivista mediante el fortalecimiento de la confianza en las inversiones y la seguridad jurídica para las actividades del sector minero. Esta estrategia se vincula directamente con la pacificación y los esfuerzos de construcción de paz implementados durante los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018).

Existe un elemento de contexto que determina la configuración de las políticas en el sector minero en Latinoamérica, que es la experiencia de periodos de democracia después de las transiciones a la democracia producto de regímenes militares o conflictos civiles y políticos. Pese a la tradición democrática de la región con sus deficiencias y aciertos, hay malestares producidos por la corrupción, la contaminación del medio ambiente y el uso inapropiado de los recursos públicos que indican la necesidad de profundizar los mecanismos de rendición de cuentas (Mainwaring 2017) y controles democráticos no electorales. Esta necesidad recibe una etiqueta de urgencia, como el problema principal que afrontan los países de la región, sin embargo, no sólo se trata de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, sino de comprender en profundidad que los mecanismos de rendición de cuentas imponen unos costos de transacción (Mainwaring 2005, 3; Acosta 2010) que pueden limitar o impedir el ejercicio de los mismos y es allí donde se adoptan objetivos de política en el sector minero (y

energético en general) que implica una serie de costos de transacción que no siempre los actores están dispuestos a asumir y se originan las reclamaciones en términos de rendición de cuentas y controles democráticos no electorales cuando la ocasión lo permite.

La configuración de los sistemas políticos latinoamericanos que han transitado hacia la democracia posterior a regímenes militares o conflictos civiles y políticos conlleva un estilo de implementación caracterizado por la complejidad y la participación de distintos actores. En estos arreglos de gobernanza, las instituciones desempeñan un papel predominante en la dirección estratégica del sector de políticas, en donde otros actores, como el sector privado o la ciudadanía, pueden tener mayor o menor capacidad de decisión. Esta función que cumple el estado en el direccionamiento dentro del proceso el diseño de las políticas públicas (Pierre y Peters 2000), es un aspecto clave a analizar como parte de los arreglos institucionales en los que se estas se expresan. Adicionalmente, estos arreglos institucionales se caracterizan por la redistribución de las rentas extractivas y a partir de allí financiar programas de desarrollo, donde el actor predominante es el Estado en estrecha relación con el sector privado.

Existe un panorama general en donde los países latinoamericanos comparten una historia común, destacando la explotación de recursos naturales no renovables como uno de los principales renglones de sus economías, especialmente para la exportación de estos sin ahondar en la ampliación de la cadena de valor de minerales, gas e hidrocarburos. Junto con los ciclos económicos en el ámbito internacional, los cambios en las políticas públicas en cada Estado han tenido efectos sobre la rendición de cuentas y controles democráticos, no en vano, se ha estudiado desde la economía política la tesis de la maldición de los recursos que comprende la paradoja en la que países ricos en recursos naturales no logran superar el subdesarrollo ni los niveles de pobreza (Acosta 2010, 50).

Pese a los matices particulares de cada país, en Latinoamérica y especialmente en América del Sur, sobresalen dos tendencias que orientan las políticas extractivas, sea minería, petróleo o gas, la herencia de la industrialización de producción manufacturera ya no es tan fuerte en estas economías. Los países de América del Sur plantean su desarrollo a partir de la obtención de recursos de los sectores minero-energético, con ello asumen su extracción abusiva (Feldt 2014, 461) y es allí donde éste se convierte en un debate importante para las políticas públicas y la democracia, puesto que la propuesta de dos modelos distintos ha llevado a analizar las consecuencias de las políticas sectoriales minera, petrolera o energética en términos de rendición de cuentas y controles democráticos.

En Sudamérica se han empleado dos modelos distintos para promover el desarrollo económico y el financiamiento de los programas sociales, el sector minero-energético se ha manejado con privatización y fortalecimiento de la inversión extranjera directa en Chile, Colombia y Perú; mientras que países como Bolivia, Venezuela y Ecuador conciben sus políticas minero-energéticas desde el extractivismo en términos nacionalistas (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018; Fontaine, Fuentes y Narváez 2018; Fontaine, Narváez y Paz 2017; Feldt 2014). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que los países latinoamericanos cuya matriz exportadora se basa en estos sectores como Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, tuvieron efectos positivos en sus ingresos durante el 2004 al 2010 ocasionado por el aumento de los precios de las materias primas (Ocampo 2015, 104), en un contexto internacional de auge económico que experimentó la región y correspondió con factores externos (Ocampo 2015).

Algunos aportes de la literatura señalan la relación causal entre la extracción de recursos naturales no renovables y la generación de conflictos, principalmente en los ámbitos social, medioambiental e institucional. La selección del caso colombiano se motiva por la existencia de un objetivo de políticas en el sector minero enfocado en financiar el desarrollo a través de la gestión estatal bajo una configuración institucional particular. En este modelo, se han privilegiado las inversiones extranjeras, lo que ha obligado al Estado a adoptar mejores prácticas en materia de transparencia de la información, activando mecanismos de rendición de cuentas y controles democráticos no electorales. Asimismo, este estilo de implementación en el sector minero se presume como un factor que ha mejorado los mecanismos de rendición de cuentas y los controles democráticos.

De manera puntual en Colombia, la minería aurífera ha provocado situaciones de conflicto y criminalidad asociados a la extracción del recurso, construido en un contexto de conflicto armado y debilidad institucional asociada a las dinámicas propias de un conflicto longevo (Ortiz Riomalo y Rettberg 2014). Con una economía primario-exportadora de recursos naturales no renovables (Acosta 2011) se pueden generar patologías dentro de la democracia y allí reside parte de la motivación investigativa para abordar las características institucionales de la política minera y sus efectos sobre los controles democráticos no electorales y la rendición de cuentas horizontal y vertical.

En términos generales, la dinámica de las políticas extractivas (sean de tipo nacionalistas o abiertas al mercado) tiene efectos sobre la democracia y en sí mismas, estas políticas, son objeto de investigación porque abren caminos para analizar los arreglos institucionales más y

menos propicios para la democracia. Ahora bien, algunos de los aportes se concentran en el caso ecuatoriano (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018; Fontaine, Narváez y Paz 2017), destacando el cambio de la política en el sector petrolero a partir de la asunción de un discurso nacionalista y su incidencia en el control social de este sector estratégico, destacando la debilidad de la consulta previa como un control democrático (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018).

Un segundo cuerpo bibliográfico relaciona la extracción de recursos naturales no renovables con la afectación a la rendición de cuentas, en últimas, la desmejora sustancial de los procesos democráticos dentro de un Estado de Derecho a partir de la transformación en el modelo extractivo. De otro lado, y planteando la misma preocupación en sentido inverso, para lograr un impacto positivo en la gestión de los recursos naturales, es necesario que los precios internacionales de estos sean altos (Banco Mundial 2016, 15). Los Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI por sus siglas en inglés) son una muestra de que ciertas “condiciones de políticas pueden evitar la maldición de los recursos, la volatilidad macroeconómica y el desarrollo institucional atrofiado” (Banco Mundial 2016, 16). Incluso la teoría económica plantea que existe una relación negativa entre la explotación de recursos naturales, especialmente los recursos mineros, y el crecimiento económico, explicado por los factores institucionales de cada país, como la gobernabilidad y la estabilidad política (Morales-Torrado 2011).

Siguiendo este cuerpo bibliográfico, la escapatoria a la maldición de los recursos se encuentra en la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos; y se expresa en políticas económicas anticíclicas, políticas de ahorro e incentivos al sector productivos (Arisi y González Espinoza 2015, 305); políticas que se pueden asimilar como políticas de corte neoliberal. En este sentido, el modelo extractivista de los recursos naturales ha existido en Colombia con relativa constancia en el tiempo. Desde el período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se dio un impulso importante a la política minera como agregado principal de la economía colombiana. A partir del año 2002 el sector minero energético aumentó su aporte dentro del PIB, ese crecimiento cesó en el año 2011 durante el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), ocasionado por la caída en los precios internacionales de los commodities (petróleo y carbón, principalmente). Sin embargo, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) ha dado un impulso creciente al modelo extractivista, habida cuenta del alza en los precios internacionales de los *commodities*, especialmente el petróleo y el carbón, en los albores del gobierno de Juan Manuel Santos.

Aunado a esta preocupación que toma fuerza en la academia, las discusiones en políticas públicas se han nutrido cada vez más por las investigaciones sobre rendición de cuentas en los procesos de políticas públicas, dado que los cambios en las políticas animan el debate alrededor de las sociedades democráticas y la influencia de la participación de la sociedad civil dentro de los procesos de políticas públicas, es pertinente investigar sobre la relación entre los cambios de política pública y la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

De acuerdo con la literatura relacionada con rendición de cuentas en temas mineros, se espera que una debilidad institucional propia de democracias jóvenes o en transición, se desarrollen patologías de la democracia que impidan la rendición de cuentas y los controles a los poderes públicos; dicha debilidad institucional es la base que sustenta la tesis de la “maldición de los recursos” (Richard Auty 1993 citado en Veltmeyer 2013, 9), que junto a la enfermedad holandesa y la volatilidad en los precios internacionales de las materias primas, sostiene que el descubrimiento de recursos naturales puede ocasionar el decrecimiento en un país, por tanto ser una maldición.

De acuerdo con lo anterior, las teorías sobre rendición de cuentas y controles democráticos sugieren que es necesaria la fortaleza de las instituciones y la activa participación de la ciudadanía para producir resultados positivos, y en cuanto al desarrollo extractivo como fundamento de una economía nacional, la explotación de recursos naturales puede convertirse en una maldición o por el contrario, puede ofrecer un resultado positivo que depende de la adecuada institucionalización de procesos de control democrático y rendición de cuentas.

Los debates sobre la democracia en la actualidad reservan un lugar preponderante a la rendición de cuentas, su importancia radica en el ejercicio de control al poder en los estados de derecho a través de los instrumentos legales de rendición de cuentas y la participación ciudadana en clave de control social (Isunza y Gurza 2010, 25). Como parte de este debate, también se ha acentuado la preocupación ciudadana por hacer parte de los procesos democráticos de toma de decisión en el marco de políticas públicas. Los países de América Latina han experimentado regímenes autoritarios y conflictos armados, por lo que sus contextos políticos de transición y consolidación de la democracia han potenciado el alcance de los mecanismos de control democrático no electoral y la rendición de cuentas horizontal y vertical.

La principal característica de un sistema democrático es el respeto por las reglas de juego que comprenden la contienda política (Narváez 2017, 23); mientras que una democracia alterada no refleja un comportamiento ajustado a las reglas, por parte de los actores políticos (Narváez 2017, 24). En países cuya democracia está en consolidación o transición a la democracia, la connotación política que esta exhibe es delegativa y no representativa (O'Donnell 1994). En los sistemas democráticos, pese a existir sistemas de frenos y contrapesos que posibilitan la rendición de cuentas horizontal, con frecuencia los gobernantes los consideran estos mecanismos como obstáculos al ejercicio de gobierno.

En consecuencia, la rendición de cuentas es un atributo de la democracia que amplifica las cualidades de la misma, existiendo en los regímenes democráticos instrumentos diseñados para que dentro de las instituciones políticas se controle el poder, pero estos instrumentos pueden ser débiles y no cumplir con la función de control (O'Donnell 1994). Siguiendo el análisis que plantea O'Donnell, se encuentran otras aproximaciones teóricas que complementan la preocupación por la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas. La definición fundamental de rendición de cuentas (*accountability*) se desagrega en dos dimensiones complementarias, la obligación que tienen los funcionarios de rendir cuentas (*answerability*) y la capacidad de sancionar las faltas de los funcionarios y políticos a los deberes públicos (*enforcement*) (Schedler 2008, 11).

O'Donnell desarrolló un debate teórico sobre la calidad de la democracia en América Latina, concentrándose en la rendición de cuentas vertical, relativa a las elecciones democráticas y la rendición de cuentas horizontal, que tiene su razón de ser en el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes públicos: ejecutivo, legislativo y judicial. De manera similar, la garantía de los derechos fundamentales y el sistema de frenos y contrapesos también conforman los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Mientras que, la rendición de cuentas vertical remite al ejercicio político de la democracia representativa, en cuanto los ciudadanos tienen la capacidad de sancionar con el voto a las autoridades que no actúan conforme a la voluntad popular.

Una primera conceptualización concibe el ejercicio del voto como mecanismo de participación directa en las democracias representativas, con el voto se controla quienes son las autoridades que ejercen el poder y tiene la capacidad de castigar con un voto diferente a quienes han tenido conductas inapropiadas en la política. Dado que el voto como mecanismo de rendición de cuentas tiene una eficacia mínima frente a las decisiones diarias en las democracias, es más fructífero investigar por los demás mecanismos de rendición de cuentas

que obligan a las autoridades a tomar decisiones de políticas en tiempos no electorales. Es el mecanismo más consolidado de rendición de cuentas, pero al mismo tiempo, es el mecanismo cuya capacidad puede ser limitada a ocasiones poco frecuentes y cuyos efectos tardan en el tiempo (Peruzzotti y Smulovitz 2006, 6).

Junto con la rendición de cuentas vertical, referida al ejercicio electoral, y la rendición de cuentas horizontal, referida a los controles institucionales entre los poderes públicos autónomos (O'Donnell 1994), se encuentran los aportes de Peruzzotti y Smulovitz (2006), en la definición de una categoría complementaria que da cuenta de los controles democráticos no electorales (Peruzzotti y Smulovitz 2006).

Siguiendo el camino trazado por O'Donnell, otros autores han profundizado en el debate democrático latinoamericano, profundizando otras categorías de análisis sobre la rendición de cuentas. De esta manera, Peruzzotti y Smulovitz definen la dimensión social de la rendición de cuentas, como *social accountability*, que en la traducción para esta tesis se toma como controles democráticos no electorales. Estos controles democráticos no electorales consideran las formas alternativas en que los ciudadanos ejercen control político (Peruzzotti y Smulovitz 2006), difieren en el tipo de sanción que se impone a los funcionarios públicos, puesto que esas sanciones pueden ser simbólicas, aunque hay mecanismos que efectivamente contienen una dimensión obligatoria. Entonces, la diferencia entre los controles democráticos con la rendición de cuentas (vertical y horizontal) radica en el carácter simbólico, en la mayoría de las veces, recordando que la rendición de cuentas contiene los componentes de obligación y sanción fundamentalmente.

Los controles democráticos no electorales son aquellos donde la ciudadanía, actores sociales y medios de comunicación motivan el control político hacia las autoridades (Peruzzotti y Smulovitz 2006). Tal como los autores lo sostienen, indagar sobre los controles democráticos no electorales es un aporte a las dimensiones tradicionales de la rendición de cuentas, horizontal y vertical, habida cuenta del rol que desempeña la ciudadanía en las sociedades actuales globalizadas. Dichos controles democráticos no electorales (*social accountability*) pueden activar de manera indirecta o directa los mecanismos horizontales y verticales, de tal manera que se logra cruzar el límite simbólico que imponen los controles democráticos no electorales.

Por definición, los controles democráticos no electorales se distancian sustancialmente de los mecanismos electorales porque éstos corresponden a la rendición de cuentas vertical teorizada

por O'Donnell (1994), en cambio, se concentran en el accionar de actores ciudadanos que actúan individualmente, tratándose de control ciudadano y de actores organizados cuando se trata de control societal (Isunza y Gurza 2010, 25).

De acuerdo con Isunza y Gurza (2010) el control social es un concepto que contiene a la rendición de cuentas, que contiene mayor grado de exigencia, incluyendo los elementos de “institucionalización, observancia, información y sanción” (Isunza y Gurza 2010, 33). De allí, la motivación para caracterizar la rendición de cuentas en su carácter tradicional y el control social, en donde se encuentran los controles democráticos no electorales. Ahora bien, dentro de los aportes que comportan una dimensión complementaria a la concepción inicial de la rendición de cuentas, destacan los aportes iniciales de Isunza en la definición de interfaz socioestatal, en donde la participación entendida como control, se inserta dentro de canales institucionalizados y comprende las dimensiones de responsabilidad y sanción; en otras palabras, la noción de interfaz hace referencia a las instituciones en donde interactúan la sociedad y el Estado (Isunza 2006, 265).

De lo anterior se desglosa la tipología de Isunza y Gurza (2010) que da cuenta de los espacios de intercambio en las relaciones socioestatales, esto es entre actores sociales (individuales), societales (colectivos) y el Estado. Esta tipología comprende dos dimensiones de las relaciones socioestatales en los temas que interesan en esta investigación: hacia el control de las instituciones político-administrativas y el control de los controladores (Isunza y Gurza 2010, 47); en donde las relaciones que se identifican son tres: del Estado hacia la Sociedad, de la Sociedad al Estado y, en ambos sentidos. A partir de allí, identifican la existencia de tipos ideales de estas relaciones, los tipos cognoscitivos (información), tipos políticos (poder) y tipos económicos (bienes y servicios) (Isunza y Gurza 2010, 50).

En América Latina hay muchas experiencias ciudadanas que, en términos teóricos han funcionado como controles democráticos no electorales y a partir de su ejercicio, se activan mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, los cuales tienen un efecto obligatorio o sancionatorio. Siguiendo a (Peruzzotti y Smulovitz 2006), algunos de los temas que interesan a la ciudadanía organizada en América Latina son los derechos humanos, la justicia, la observación electoral y la corrupción; temas que son canalizados a través de la vía judicial, la movilización social y los medios de comunicación (Peruzzotti y Smulovitz 2006, 19). Coincide con el valor de la movilización de organizaciones sociales para activar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal (Isunza y Gurza 2010, 65), asimismo, la realización de denuncias públicas y publicación de información puede influir en las

tendencias del voto para castigar a actores públicos que incurren en hechos graves, por lo que se trata de mecanismos con el potencial de influir dentro del espacio público de toma de decisión.

Cada vez más la ciudadanía se activa para reclamar actuaciones de la autoridad pública en uno u otro sentido, que a diferencia de la movilización social por sí misma, constituye un ejercicio de control democrático que pretende activar otros mecanismos de rendición de cuentas cuyos efectos sí sean obligatorios; es decir, mecanismos que hagan parte de la institucionalidad democrática. La agenda pública es tan diversa que dentro de un mismo Estado puede haber innumerables problemas públicos, sin embargo, la tensión que genera plantear el crecimiento económico a partir de la explotación de recursos naturales suscita el interés investigativo por la activación o no de mecanismos de rendición de cuentas, que responden a la incidencia determinadamente de las políticas públicas. En adición, resulta interesante investigar las formas específicas que adoptan los arreglos institucionales en el marco de políticas públicas para propiciar espacios de control democrático.

Del interés investigativo por la relación causal que existe entre la explotación de los recursos no renovables dentro de un país con el incremento en la efectividad de los controles democráticos, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué un cambio en la adopción de objetivos de políticas afecta la rendición de cuentas en la política minera en Colombia? Con la cual se plantea la hipótesis presentada en la Tabla I.1 el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD), implementa una nueva política minera (HA), a partir de ahí el gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB), el gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC) que ocasionan una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR).

A continuación, se desglosa la hipótesis de la investigación mediante la teorización de un mecanismo causal que conduce desde un detonante o gatillo (*trigger*) que acciona el mecanismo, operacionalizado a través de tres momentos (A, B y C) que llevan a un resultado (*outcome*). Esta operacionalización ocurre a través de instrumentos de cuatro tipos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, de allí que el marco teórico toma como referencias al neoinstitucionalismo, el realismo crítico, el seguimiento de procesos para finalizar con la comprobación empírica mediante el análisis de las pruebas mediante la lógica bayesiana.

Tabla I.1. Mecanismo causal de mejora en controles democráticos y rendición de cuentas

Teorización	Configuración de la agenda (T)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (O)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD)	El gobierno formula una nueva política minera (HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR)

Fuente: Fontaine, Fuentes y Narváez (2018).

Esta investigación se estructura en tres capítulos y el apartado de conclusiones. El primer capítulo contiene los apartados teórico y metodológico, y tiene como objetivo explorar la congruencia entre un marco analítico que comprende teorías de las políticas públicas junto con el método de investigación del seguimiento de procesos, en la modalidad de comprobación teórica de la relación causal en esta investigación. En este capítulo se exponen los lineamientos del diseño de políticas, partiendo de las teorías del cambio de políticas y finalizando en un resultado de políticas. En el debate actual sobre las políticas públicas destaca el diseño de políticas junto al análisis de instrumentos, como un marco analítico que tiene la posibilidad de identificar relaciones causales y explicar resultados de políticas (Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine, Fuentes y Narváez 2018); que funciona muy bien con el método de seguimiento de procesos, para vincular adecuadamente los elementos que conforman una relación causal. El método de seguimiento de procesos se define como un método de investigación que vincula la relación causal entre dos conceptos de interés para el investigador; se puede emplear para estudiar pocos casos o un caso en profundidad (Beach y Pedersen 2013; Bennett y Checkel 2015) y cuyo desarrollo metodológico requiere del análisis

de pruebas empíricas que son tratadas como elementos no observables pero detectables, de acuerdo con la perspectiva ontológica del realismo crítico (Jackson 2016).

El segundo capítulo está dedicado al apartado hipotético del mecanismo causal que vincula el detonante con el resultado, partiendo desde los elementos hipotéticos que conforman el mecanismo causal; desde la adopción del desarrollo minero como objetivo de políticas, junto a las transformaciones institucionales que en ese sentido llevó a cabo el gobierno de Juan Manuel Santos, hacia las calibraciones instrumentales y el análisis de un resultado positivo en la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales. Asimismo, se presentan los atributos conceptuales que permiten acercar el apartado hipotético del mecanismo causal con el ejercicio investigativo, y finalmente, se establecen los criterios de selección del caso para justificar el estudio de caso que es objeto del siguiente capítulo.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de las evidencias a la luz de la lógica bayesiana, que responde al objetivo de determinar la confianza en la hipótesis de investigación, una vez que se ha examinado la evidencia a través de las pruebas empíricas de inferencia causal; estas pruebas están soportadas en el análisis de instrumentos de políticas y criterios de evaluación del resultado de políticas. Finalmente, las conclusiones de la investigación incluyen tres niveles de análisis, una conclusión frente a la teoría y una posible agenda de investigación; una conclusión sobre las implicaciones o desafíos metodológicos que se enfrentaron y, una conclusión que recoge recomendaciones en materia de la política pública analizada en el estudio de caso.

Capítulo 1. Fundamentos teórico-metodológicos

1.1 Aportes neoinstitucionalistas

El concepto de institución remite a reglas, valores, conductas que ordenan la vida política, cuya característica definitoria es la estabilidad ante las circunstancias (March y Olsen 2008). El retorno del institucionalismo en la contemporaneidad obedece al potencial explicativo de las decisiones políticas; pues las instituciones explican de forma parsimoniosa la vida política y se constituyen como factores explicativos (Lowndes y Roberts 2013, 6). La importancia de distinguir entre las aproximaciones a las instituciones radica en la manera en que son entendidas de acuerdo con su naturaleza, el proceso para trasladar reglas en impactos y el proceso que convierte comportamientos humanos en reglas que modifican las instituciones (March y Olsen 2008).

Son tres las corrientes más generales que recogen algunas de las nuevas aproximaciones al estudio de las instituciones. Por su parte, la concepción histórica del neoinstitucionalismo, relega a las instituciones un rol de estabilización de las políticas, por tanto, no sería lo más adecuado estudiar el cambio de políticas si las instituciones se mantienen estables en el tiempo (Hall y Taylor 1996, 938) y no son un factor explicativo del cambio de políticas. Desde la concepción racional del neoinstitucionalismo, las instituciones generan certidumbre para que los individuos actúen racionalmente; sin embargo, el objeto de esta investigación no son las decisiones racionales de los individuos sino un proceso de política pública (Hall y Taylor 1996, 945). En contraste, el neoinstitucionalismo sociológico rompe con la concepción clásica de instituciones y amplía la definición incluyendo los sistemas simbólicos como parte de las instituciones y, en general, incluyendo los marcos de sentido que guían la conducta humana (Hall y Taylor 1996, 947). En ese sentido, se establece una relación entre las instituciones y los marcos de sentido que cambian en las políticas a través del diseño de las políticas y son observables empleando el método de investigación del seguimiento de procesos (que será explicado más adelante).

Se privilegia al neoinstitucionalismo sociológico especialmente por el reconocimiento de la doble dimensión de las instituciones, la formalidad y la informalidad, además del potencial explicativo sobre los arreglos institucionales más allá de la racionalidad y la rigidez de las estructuras institucionales (Luna 2014, 28); de este modo, se armoniza la versión sociológica del neoinstitucionalismo dentro del diseño de políticas. Asimismo, el rol de las instituciones es dicotómico en cuanto a las dos corrientes teóricas que explican el cambio de las políticas,

las instituciones importan tanto en coyunturas críticas que desembocan en un cambio de paradigma, como en los ajustes incrementales porque las instituciones pueden producir cambios transformativos (March y Olsen 2008) de manera gradual. Dado que el marco analítico del diseño de políticas incorpora la concepción del cambio de políticas entendido en los términos de Howlett y Cashore (2009), en el cual los componentes de las políticas se desagregan en objetivos y medios, junto con la estructura de tres niveles de cambio, producto de los planteamientos iniciales de Hall (1993), es vital analizar el rol de las instituciones y emplearlas para desagregar los niveles de abstracción de las políticas a través de los arreglos institucionales que las soportan.

Dichos arreglos institucionales están presentes en la cotidianidad de las organizaciones, en las cuales los grupos de actores acuerdan tácitamente ciertas conductas para guiar la acción de acuerdo con una lógica de lo adecuado, que consiste en la adaptación constante dentro de las organizaciones (o dentro de las instituciones formales), de tal manera que se produzcan cambios en términos institucionales (Fontaine 2015). La lógica de lo adecuado es una expresión de la interacción entre el gobierno y los actores que participan en el proceso de las políticas públicas (March y Olsen 2004), es la comunicación entre los dos tipos de cambio, paradigmático e incremental; en tanto se produce la estabilización por medio de ajustes o adecuación a las reglas existentes, incluso considerando el momento posterior a la ocurrencia de un cambio paradigmático en los términos de Hall (1993).

1.1.1. Diseño de políticas

En la introducción se planteó la pregunta que guía esta investigación: ¿por qué un cambio en la adopción de objetivos de políticas afecta la rendición de cuentas en la política minera en Colombia? Esta pregunta conlleva un marcado componente institucional en el planteamiento de la problemática de investigación, así como la referencia a los mecanismos de rendición de cuentas y controles democráticos, de esta manera, se propone emplear como marco analítico al diseño de políticas, como una aproximación que conjuga varias teorías que permite responder y analizar satisfactoriamente a la pregunta de investigación. No obstante, tres cuerpos teóricos distintos soportan otros marcos analíticos empleados en la investigación en políticas públicas. Pese a la manifestación de emplear en esta investigación el diseño de políticas, es necesario comprender los aportes de los diferentes marcos, para señalar las ventajas que supone dicho marco y su estrecha relación con las implicaciones metodológicas de la apuesta filosófica realista crítica.

Dentro de los marcos analíticos que disponen los estudios de políticas se encuentran tres perspectivas teóricas, a saber, el racionalismo, el cognitivismo y el neoinstitucionalismo (Fontaine 2015). Cada perspectiva teórica comprende determinados marcos analíticos, que a su vez conllevan implicaciones metodológicas y posibilitan la respuesta de determinadas preguntas en las investigaciones dentro de este campo.

En primer lugar, desde una mirada cognitivista se sitúa el marco de las coaliciones promotoras, caracterizado por el interés de los investigadores en el rol de las ideas en los procesos de las políticas, el objeto de investigación en este marco lo constituyen los subsistemas de políticas en donde las coaliciones compiten por posicionar su sistema de creencias en las políticas públicas (Sabatier y Weible 2010). Este primer marco aborda un cambio en el sistema de creencias que soporta una política pública, centrándose en el rol de los recursos de los actores, pero no aborda el cambio de políticas de los procesos al interior de subsistemas de políticas.

En segundo lugar, se encuentra el enfoque racionalista al estudio de los procesos de las políticas, centrado en la investigación del proceso de toma de decisión, caracterizando cambios en las políticas como ajustes al margen. En este enfoque teórico se ubica el marco analítico de las corrientes múltiples de Kingdon, que se especializa en estudiar la manera en que los problemas políticos se posicionan en la agenda pública (Kingdon 1993). Dentro de este enfoque racionalista se encuentra también el modelo del equilibrio puntuado, encargado de estudiar la estabilidad y el cambio de las políticas. Este modelo nace dentro de la teoría del incrementalismo en donde los shocks externos son los causantes de la desestabilización de las políticas; por tanto, el equilibrio puntuado representa una mirada posterior al incrementalismo en relación con las instituciones, que en este marco son parte del equilibrio en las políticas, mientras que los cambios tienen origen en el ambiente externo del sistema de políticas (Fontaine 2015, 160). El tercer marco dentro de este enfoque es el Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), que se ocupa de problemas de acción colectiva y temas medioambientales desde una perspectiva racionalista (Ostrom 2011). El ADI analiza las reglas institucionales impuestas en un sistema social para regular el comportamiento irracional de actores colectivos con el objetivo de proteger los bienes comunes o administrarlos adecuadamente.

Desde este enfoque racionalista, el marco analítico que tendría mayor posibilidad de explicar un cambio de política es el modelo del equilibrio puntuado; no obstante, el cambio se produce a partir de factores exógenos al subsistema de políticas y no se consideran factores internos que lo expliquen; recordando que parte de la explicación hipotética a la pregunta de

investigación es el arreglo institucional que se modifica como parte integral de la política pública minera y produce un resultado, también en términos institucionales en procesos de rendición de cuentas y controles democráticos. De la misma manera, en tal modelo se opta por una concepción incrementalista del cambio en períodos de estudio extensos por lo que se acerca a un estudio de corte histórico.

Junto con la teoría incremental del cambio, se conjuga la teoría de la racionalidad limitada y se concentran en el momento de formulación de políticas, tomando en cuenta la disposición presupuestal, la puesta en agenda y la toma de decisiones (True, Jones y Baumgartner 2010). Así pues, la especialidad del modelo del equilibrio puntuado son los cambios y estabilidad de las políticas públicas cimentados en las instituciones políticas; ahora bien, como parte de las implicaciones metodológicas de este marco analítico, el presupuesto como instrumento de tesoro es el único que caracteriza el incrementalismo en la formulación de políticas; mientras tanto, como se explicará en breve, el diseño de políticas incorpora instrumentos de políticas adicionales al instrumento de presupuesto y considera todos los momentos del proceso de las políticas no sólo el momento de la formulación de políticas.

En el tercer enfoque analítico se encuentran los aportes neoinstitucionalistas para las políticas públicas. Dentro de esta aproximación se adecúa el marco analítico del diseño de políticas, caracterizado (entre otros) por develar el contenido de una caja negra y reconocer la relación causal entre los contenidos de los instrumentos y los resultados que se pueden observar en las políticas (Schneider 2013, 222), en ese sentido el diseño es un modelo de causalidad se erige como el marco analítico que precisa esta investigación para llevarse a cabo. Por sí solos, los marcos analíticos no explican un proceso de políticas en su complejidad, por tal motivo, Guy Peters considera que concentrarse en el diseño de políticas requiere de claridad entre las causas que originan un problema de políticas, necesitando de los instrumentos de políticas para resolver los problemas de políticas y la comprender el resultado de políticas que se espera con la selección de determinados resultados (Peters 2015, 2).

El diseño de políticas comporta tres dimensiones (Peters 2015), como modelo de causalidad comprende una adecuada definición del problema objeto de intervención, con objetivos claros y la interpretación de sujetos y procesos políticos en relación con el problema de política. En segundo lugar, como modelo de intervención remite a la importancia de la selección de instrumentos para intervenir en el problema; la selección de instrumentos se torna un tema técnico y político, considerando nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad y el Estado, es decir, considerando las razones políticas detrás de la selección de instrumentos y el

giro en el estilo de gobernanza dentro de un contexto de globalización. Por último, como modelo de evaluación, el diseño comprende los criterios de evaluación que se emplean para determinar si un resultado de políticas corresponde con los objetivos planteados (de acuerdo al modelo de causalidad), desde luego, los criterios más comunes para evaluar el resultado de una política son los criterios económicos, normativos y políticos (Peters 2015).

La literatura sobre el cambio de políticas constituye un aporte teórico para este marco analítico debido al interés común entre en los presupuestos de la naturaleza cambiante de las políticas, tanto Hall (1993), Howlett, Cashore (2009) y Capano (2013) coinciden en la definición del cambio un proceso inherente a los estudios de políticas, aunque con los matices que son objeto de reflexión en este apartado.

En dicha literatura dos corrientes teóricas explican el cambio de políticas de manera distinta. En la primera corriente, en el concepto de racionalidad limitada intervienen tres factores que limitan la capacidad de tomar una decisión, el estrés, los juicios de valor y la imperfección en el acceso a la información racional por parte de los actores en el ámbito de las políticas públicas (Fontaine 2015, 41). Aunado a lo anterior, la concepción incremental del cambio de las políticas recoge la racionalidad limitada de Simon en tanto que las políticas públicas no cambian de manera drástica pero sí ocurren ajustes marginales que no modifican el estatus quo (Howlett y Cashore 2007, 50; Howlett et. al. 2009, 147-148). Esta corriente se ocupa de explicar la estabilidad de las políticas, por tanto, los ajustes marginales no explican un gran cambio en las políticas; por ejemplo, desde el modelo del equilibrio puntuado (revisado en el apartado previo), los cambios que modifican la estabilidad de las políticas ocurren debido al paso de un punto de estabilidad a otro por medio de un cambio al margen (Baumgartner y Jones 1991, 1053).

Mientras tanto, en la segunda corriente, el cambio de políticas se entiende como un cambio de paradigma (Hall 1993), retomando la idea de Kuhn sobre los paradigmas científicos, Hall asume la noción de cambio de paradigma en el campo de las políticas públicas y lo comprende dentro del cambio de tercer orden, entendido como un proceso de cambios radicales que modifican el discurso de políticas (Hall 1993, 279) y es definido como un cambio homeostático (Howlett y Cashore 2009). Además del cambio de tercer orden, en el segundo orden se manifiestan los cambios de los instrumentos y en el primer orden ocurren las calibraciones de instrumentos (Hall 1993). La explicación de la existencia de los cambios de primer y segundo orden se encuentra en el aprendizaje social, en donde los expertos en el área de política juegan un rol central; mientras que los cambios de tercer orden son producto

de “la reflexión sobre la experiencia pasada” (Hall 1993, 279), así como la respuesta a una presión social y la ocurrencia de un shock externo.

Pese a la fortaleza que exhibe el planteamiento teórico de Hall (1993) sobre los tres órdenes de cambio de las políticas, su explicación no se constituye como un marco analítico en sí mismo, sino que constituye uno de los componentes principales del marco analítico del diseño de políticas. Asimismo, es necesario retomar los aportes neoinstitucionalistas para aproximar esta teoría al marco analítico del diseño de políticas de forma armoniosa. Así, el diálogo entre la teoría de Peter Hall y los aportes de Howlett con sus colaboradores (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Howlett y Cashore 2009) en cuanto a la interacción entre actores, ideas e instituciones el proceso de formulación de las políticas complementa la segunda observación teórica sobre los cambios de políticas. Las ideas en la explicación del cambio paradigmático son claves porque cuando estas ideas son sostenidas por los actores en el estatus quo, no se produce un cambio de tercer orden, (Hall 1993 citado en Baumgartner 2012, 2). Una de las características del tercer orden de cambio es la modificación de las ideas que en el nuevo contexto se consideran legítimas en oposición a otra configuración de ideas que pierde legitimidad (Hall 1993, 292).

1.1.2. Operacionalización del marco analítico

La primera tarea que corresponde en esta sección es señalar la definición de instrumento de políticas que permita comprender el sentido que guarda su inclusión dentro del marco analítico del diseño de políticas. Uno de los grandes límites teóricos que enfrenta el diseño de políticas es manera de abordar la causalidad. El marco del diseño de políticas desde los aportes de Hood (2007), Howlett (2011), pasando por Salamon se limita a la descripción de los instrumentos. Sin embargo, parte del esfuerzo teórico por superar este límite consiste en establecer una conexión entre el diseño de políticas con otras teorías, esfuerzo en el que se concentran Guy Peters (2015) y Howlett & Cashore (2009).

De acuerdo con Peters, los sistemas de gobernanza como factores explicativos armonizan muy bien dentro del marco analítico del diseño porque permite descifrar el modelo de intervención de una política pública. Así, los aportes de Hood (2007), Howlett (2011), Howlett y Cashore (2007; 2009), Pierre & Peters (2000), y Peters (2015) dan un sentido a aquello que se denomina diseño de políticas.

Considerando la teoría del cambio paradigmático de las políticas (Hall 1993) y con el fin de identificar la causalidad que subyace al cambio de políticas en relación con un resultado de

políticas, se operacionaliza el presente marco analítico del diseño de políticas a través de la comprensión de las políticas en niveles de abstracción y en relación con fines y medios (Howlett y Cashore 2007; 2009; Howlett 2011, 2018).

En esta comprensión, se armoniza la inclusión de los aportes neoinstitucionalistas y el análisis de instrumentos de políticas, siguiendo la propuesta de Howlett (2011) inicialmente y con los aportes recientes de Fontaine, Narváez y Paz (2017). Derivado de lo anterior, los instrumentos son entendidos analíticamente como instituciones, objetos analíticos que se identifican con los empíricamente observables de esta investigación o detectables en términos de Jackson (2016). Siguiendo Lascoumes & Le Gales (2007, 4) los instrumentos de política “son un tipo particular de institución, exactamente un tipo de institución social, un recurso técnico con una propuesta genérica que implica un concepto de relación entre la política y la sociedad que se sostienen por un concepto de regulación” (Lascoumes & Le Gales 2007, 4). De tal suerte que, el concepto de institución revisado en el apartado anterior se puede rastrear empíricamente en el análisis de los instrumentos de política, siendo los recursos de intervención del Estado para hacer política pública.

El diseño de políticas es operacionalizable de acuerdo con las teorías sobre instrumentos de políticas y existen tres aproximaciones. Salamon clasifica los instrumentos incluyendo una multiplicidad de categorías: gobierno directo, regulación social, regulación económica, contratación, subvención, préstamo directo, garantía de préstamo, seguros, gastos fiscales, tasas, tasas, derecho de responsabilidad corporaciones gubernamentales, agencia cuasi-pública, vales (Salamon 2000, 1645). En segundo lugar, los aportes de Hood (1986), Howlett (2011), Howlett y Cashore (2009), constituyen una aproximación categórica de los instrumentos que se acopla al diseño de políticas. Esta categorización se refleja en la taxonomía NATO de Hood, que considera los siguientes: instrumentos de nodalidad, son los referidos a la información o conocimiento que colocan al Estado en el centro de la red política (Howlett 2011, 47); instrumentos de autoridad, son los instrumentos relacionados con la regulación (Howlett 2011, 83); instrumentos de tesoro, son los instrumentos financieros o económicos para alentar a una agencia para adelantar un objetivo de interés gubernamental (Howlett 2011, 101); y los instrumentos de organización, que hacen referencia a las herramientas de implementación gubernamentales y cuasi gubernamentales (Howlett 2011, 63). Enseguida, Howlett desagrega los instrumentos en sustantivos y procedimentales, los instrumentos sustantivos son relativos a la provisión de bienes y servicios; mientras que los procedimentales se refieren a la relación entre sociedad civil o actores no estatales y el

Estado; dichos instrumentos pueden ser observados empíricamente en el diseño de políticas. Esta última comprensión sobre los instrumentos se armoniza con el diseño de políticas de Peters en sus tres dimensiones: evaluativo, causal y de intervención.

1.1.3. Teorización del mecanismo causal

La hipótesis de investigación según la cual, el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD), implementa una nueva política minera (HA), promueve cambios interinstitucionales (HB), direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC) que ocasionan una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR); esta hipótesis es la manifestación de algunos de los fundamentos institucionales mencionados previamente. De esta manera, se plantea una relación causal que vincula los nuevos objetivos de políticas con resultados de políticas, a través del entretejido instrumental e institucional que toma la forma de los niveles de abstracción de una política pública.

Los aportes de Hall marcaron una guía definitiva en los estudios de políticas públicas; sin embargo, otros autores consideran que en sus planteamientos la concepción homeostática del cambio de las políticas es muy limitado para un análisis posterior, esto es, tal como lo planteaba Hall el análisis llega hasta donde comienza el cambio paradigmático, los cambios de primer y segundo orden son cambios a las instituciones que se concretan en instrumentos de políticas y sus ajustes, por lo que no considera un análisis para el cambio paradigmático cuando las instituciones no se transforman a sí mismas (Howlett y Cashore 2007, 52) y por el contrario, son éstas el motor de cambio.

Es a partir de dicha desventaja, que el diálogo con los aportes de Howlett y Cashore (2007, 2009), y Peters (2015) permite avanzar en la delimitación de un marco analítico que involucre tanto la preocupación de los cambios de paradigma como el proceso de institucionalización de dichos cambios, que se manifiestan en la concepción de las políticas de acuerdo con objetivos relacionados a medios en el nivel más abstracto, en objetivos en un nivel medio de abstracción y las configuraciones en el nivel menos abstracto (Howlett y Cashore 2007).

Este giro en la concepción dinámica de las políticas públicas conlleva dos implicaciones inmediatas, de un lado, se incluyen en una misma explicación los factores endógenos y los exógenos, por tanto, la explicación del cambio de políticas se torna más compleja; de otro lado, esta explicación teórica invita a promover el diálogo entre dos aproximaciones teóricas: cambio paradigmático e incrementalismo (Howlett y Cashore 2007, 54).

Previamente se ha hecho alusión a las limitaciones que establecen las dos grandes posturas frente al cambio de políticas, (el incrementalismo y cambio paradigmático), no obstante, en los estudios de Howlett y Cashore se encuentra una perspectiva complementaria para estudiar el cambio. En dicha perspectiva, los factores endógenos a las políticas son tan importantes como para Hall lo son los factores exógenos en la explicación del cambio paradigmático. En consonancia, se incluye el factor institucional que en las teorías incrementales fortalece y consolida las políticas, mientras que, en las teorías del cambio de políticas, se constituyen como producto del cambio.

Como una segunda reflexión, los cambios en las políticas se materializan a través de las instituciones, puntualmente desde un punto de vista neoinstitucionalista sociológico, por la incidencia de ideas o intereses de actores por modificar el estatus quo, así como por la serie de rutinas y valores que constituyen instituciones informales. Considerando que los instrumentos se convierten en instituciones (Lascoumes y Le Galès 2007), se asume como un elemento central en este marco analítico el rol de los instrumentos en la explicación de un resultado de políticas causado por un cambio en la política y con origen en la formulación de objetivos de política.

En suma, el marco analítico del diseño de políticas recoge el proceso de políticas iniciando desde la formulación de políticas, pasando por la desagregación de los componentes analíticos del cambio de políticas, de acuerdo a fines y medios, y en grados de abstracción, para finalizar con un efecto conocido como el resultado de políticas. Así, en este apartado se han señalado las implicaciones para el planteamiento teórico de esta investigación a través de la exposición breve de varios marcos analíticos. Con ello, el marco analítico del diseño de políticas es idóneo para responder a una pregunta de investigación que parte desde la formulación de políticas, pasando por su implementación hasta el resultado de políticas.

1.1.4. Estilos de políticas y gobernanza

La gobernanza como categoría analítica es fundamental en la composición de este marco analítico porque aborda la discusión sobre la democracia y el modelo de intervención en las políticas públicas, con ello, es posible analizar la transformación que ocurre dentro del Estado en el proceso de las políticas públicas para comprender el alcance de un sistema de gobernanza en un resultado de política. En consecuencia, estos elementos teóricos hacen parte de la explicación que media los objetivos de políticas y los resultados de políticas, que en el mecanismo causal se expresa de mejor manera en las entidades A, B y C.

Siendo la gobernanza un concepto complejo y discutido, existen varias aproximaciones teóricas. De un lado, la gobernanza comprende una manera distinta de concebir al gobierno, en donde las organizaciones conforman redes que interactúan constantemente y sostienen una relación autónoma frente al gobierno (Rodhes 2005). Por su parte, Kooiman plantea que la gobernanza debe comprenderse dentro de un contexto de “diversidad, dinamismo y complejidad” (Kooiman 2003, 60) propio de las sociedades actuales. En términos generales, se trata de nuevas maneras de interactuar en las que el gobierno presenta varias modalidades de interacción: autogobierno, cogobernanza, gobernanza jerárquica y un modo de gobernanza mixto (Kooiman 2003). Por último, la concepción de Pierre & Peters (2000), define la gobernanza como un proceso de desplazamiento del rol central del Estado en las sociedades actuales. Es esta última aproximación teórica la que será retomada en este marco analítico.

Entonces, la gobernanza, comprende la transformación de la forma de gobernar en el mundo occidental; este cambio se observa en tres dimensiones que componen la gobernanza: gobernanza hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. La gobernanza hacia arriba connota el establecimiento de relaciones desde el Estado hacia el exterior, en el marco de la globalización económica los Estados acuden a las relaciones con actores transnacionales que desempeñan funciones específicas y en algunas circunstancias los Estados ceden parte de su soberanía a órganos internacionales (Pierre & Peters 2000). Mientras tanto, la gobernanza hacia abajo se manifiesta en la descentralización política y administrativa en torno a entidades del orden subnacional y sistemas institucionales que componen al Estado; por último, el modo de gobernanza hacia afuera se manifiesta con el cambio en las relaciones entre la sociedad y el Estado, en donde las organizaciones no gubernamentales comienzan a tomar un rol decisivo dentro de la sociedad (Pierre & Peters 2000).

Ahora bien, dentro de estas afirmaciones, el gobierno es un actor fundamental que define la manera de configurar las relaciones entre el Estado y la sociedad en la gobernanza. Por esta razón, la formulación teórica del marco analítico contempla al gobierno como un actor preponderante dentro del proceso de las políticas públicas, reconociendo que la existencia de otros actores, pero destacando el rol central del gobierno dentro del proceso de las políticas. En consecuencia, el incremento en los mecanismos de control democrático no electoral y la rendición de cuentas, son explicables a partir de la adopción de estilo de políticas guiado por el Estado y que se puede asociar, también, con un estilo de gobernanza.

Dos factores definen las contingencias de la gestión de la gobernanza dentro de un Estado, el estilo de gobernanza y la naturaleza de los problemas de políticas. Esta tipología contiene los

modos de gobernanza que pueden desarrollarse en un Estado, o de manera más puntual, en un sector de política. Estos modos de gobernanza caracterizan al tipo de problema en función del estilo de políticas que adapte el Estado. Sin embargo, esta manera de plantear no avanza en definir una relación causal con un tipo de resultado de políticas (Fontaine 2015, 73) es por ello, que como parte del marco analítico se necesita de los niveles de instrumentación de las políticas (Howlett 2011). Se trata de una tipología válida, pero la existencia de otras tipologías, indica que los sistemas de gobernanza pueden coexistir dentro de un mismo sector de políticas, mucho más dentro de un mismo Estado, de allí, que la propuesta de Howlett se centra más en el diseño de políticas, en donde el modo de gobernanza es una pieza que define el resultado de políticas.

Dentro de esta amplia discusión, los autores comparten la preocupación por el contexto globalizado en donde las relaciones internacionales y las políticas internas se plantean, en otros términos. Con la utilización del marco analítico del diseño de política se pretende desentrañar el entramado de la implementación de las políticas en el marco del diseño de políticas, no basta con reseñar las transformaciones que ha sufrido el Estado desde la noción de gobierno a la noción de gobernanza; el paso adelante que se plantea con este marco analítico es la verificación de los factores causales que determinan un resultado de políticas, en donde el modo de gobernanza constituye un factor trascendental.

Así, la noción de gobernanza descentralizada compagina con la lógica de lo adecuado en el sentido en que ambas concepciones desagregan la composición institucional de los sistemas políticos en constante cambio. De un lado, la gobernanza descentralizada se entiende como el complejo de acuerdos entre actores políticos y autoridades para encausar las acciones de política pública a buen término, y la lógica de lo adecuado permite comprender el proceso a través del cual los individuos enmarcan sus acciones, en el seno de instituciones políticas, para adecuarlas de acuerdo con los fines y medios de la política, siguiendo las pautas que ya se han marcado dentro del conjunto de arreglos institucionales existentes. En consecuencia, los primeros rastros del proceso de implementación de la política sectorial se pueden ver en las adaptaciones que deben hacerse para armonizar la política sectorial con las demás políticas en el marco normativo general que cobija a determinado sistema político.

También hacen parte del planteamiento teórico del mecanismo causal, los estilos de políticas incluidos dentro de los modos de gobernanza hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. De acuerdo con Pierre y Peters (2000) son tres los estilos de políticas que pueden expresarse en un sector de políticas: el direccionamiento por parte del Estado o centralismo burocrático, en

el que los Estados cada vez pierden poder sobre ciertos temas y recurren a actores del sector privado) pero en donde se mantiene la capacidad de dirección especialmente en los temas como regulación y control por medio de impuestos y redistribuciones (Pierre y Peters 2000, 204); un estilo de políticas multinivel en donde se potencializan las capacidades de los actores subnacionales para conducir la implementación de las políticas (Pierre y Peters 2000, 205-206). El tercer estilo de políticas está marcado por las redes y la descentralización hacia afuera, caracterizado por la búsqueda de la eficiencia de los objetivos de políticas (Pierre y Peters 2000).

Los resultados de políticas pueden ser definidos en función de estilos de políticas en conjunción con la definición del problema de políticas (que da origen a los objetivos de políticas). Así, la siguiente tabla recoge esta clasificación que recoge los diferentes resultados de políticas.

Tabla 1.1. Tipología de estilos de políticas

Estilos de políticas	Definición del problema		
	Por función	Por factores sociales	Por objetivos de políticas
Centralismo burocrático	Dirección	Redistribución	Intervención
Multinivel	Movilización	Diversificación	Participación
Redes	Comunicación	Gerencia pública	Eficiencia

Fuente: Pierre y Peters (2000, 204).

Siguiendo la argumentación planteada en la hipótesis, el estilo de políticas que caracteriza la política minera en Colombia es una política centrada en el Estado con fuertes relaciones con el sector privado y que mantiene para sí las potestades del Estado como regulador y redistribuidor de las rentas obtenidas por recursos naturales para financiar otros sectores de políticas, entendidos como parte del desarrollo social que se plantea en los planes de desarrollo. En la Tabla 1.2 se representa el nivel teórico del mecanismo causal que contiene los elementos centrales del marco analítico del diseño de políticas.

Tabla 1.2. Mecanismo causal a nivel teórico

	D	A	B	C	R
Teorización	Configuración de la agenda	Formulación de una nueva política	Cambio institucional	Interacción política	Resultado de política

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz (2017); Fontaine, Fuentes y Narváez (2018).

Como se aprecia en la tabla anterior, el mecanismo causal conduce desde el momento de la configuración de la agenda pública expresada en un objetivo de políticas determinado en función del sector minero, como consecuencia los elementos intermedios entre el detonante del mecanismo causal y el resultado se componen de la estructura planteada en función de medios y fines (Howlett y Cashore 2007) sumado a los aportes de Fontaine, Narváez y Paz (2017), y Fontaine, Fuentes y Narváez (2018). Como producto, estos esfuerzos investigativos han formalizado una estructura analítica del diseño de políticas en conjunto con las teorías de cambio de políticas públicas sumando los diferentes momentos del proceso de políticas como la formulación y la implementación en la búsqueda de una explicación causal a el resultado de políticas, que sostiene la mejora en rendición de cuentas y controles democráticos con ocasión de la política minera en Colombia.

La comprensión que se ha acotado del cambio de políticas, particularmente desde teorías neoinstitucionales permite armonizar el diseño de políticas a partir de la segunda entidad causal (B) en la Tabla 1.2, de adaptación de la política pública en términos interinstitucionales, es decir, el momento en que se producen los cambios dentro del sector de políticas y su entorno institucional.

1.2 Método de investigación

1.2.1. Perspectiva ontológica

Realizar investigación en ciencias sociales remite a una amplia discusión sobre el carácter científico del conocimiento, se recurre comúnmente y de manera inmediata a la discusión sobre métodos cuantitativos versus cualitativos, en una pugna constante por sostener cuál es el método verdaderamente científico. Dentro del campo de las políticas públicas, en relación con la ciencia política, sociología, historia y relaciones internacionales, como las disciplinas afines y en donde están los cimientos de las políticas públicas, se encuentra la herencia de métodos cuantitativos como los más idóneos para producir conocimiento científico.

Parte fundamental de esta herencia se sintetiza en los postulados de King, Keohane y Verba (1994, 13) sobre el diseño de investigación que debe seguir el investigador: formular una pregunta de investigación, definir las teorías que se enmarcan a la pregunta, recolectar los datos y usar esos datos. Este orden en el diseño de investigación es muy riguroso y marca una aproximación dualista entre el objeto y el investigador. Sin embargo, en las ciencias sociales y particularmente desde las relaciones internacionales, se ha puesto de manifiesto la discusión sobre la alineación entre ontología, epistemología y metodología para cuestionar su agrupación excluyente de otras perspectivas.

Así, el punto de partida de la investigación en políticas públicas comprende la distinción entre dos aproximaciones ontológicas, de acuerdo con las cuales el objeto de investigación se construye en conjunto con las actividades del investigador o, por el contrario, el objeto de investigación es un asunto que hace parte de la realidad con independencia de quien lo investiga. Entonces, la primera característica de una ontología es la postura que asume el investigador ante su objeto de investigación, postura que puede ser dualista o monista (Jackson 2016); el dualismo mente-mundo separa la actividad del investigador con su objeto y el monismo mente-mundo considera unida la actividad del investigador con su objeto de investigación. La segunda característica que define a una perspectiva ontológica es la relación entre el conocimiento y el investigador, dicha características adopta dos posiciones contrapuestas, el transfactualismo y el fenomenalismo. El primero considera que hay fenómenos que pueden ser teorizados sin ser observados directamente, es decir, hay objetos de investigación teóricos inobservables pero detectables a través de la deducción de su existencia por las manifestaciones que presenta. Así, no es posible ver una institución, pero sí es posible detectar su existencia a través de los instrumentos de política que son sus manifestaciones más tangibles. De otro lado, el fenomenalismo está más ligado con las prácticas estrictamente positivistas puesto que desde esta postura ontológica, los fenómenos deben ser directamente observados, de tal modo que no puede conocerse la esencia de las cosas si estas no trascienden la experiencia (Jackson 2016).

En la Tabla 1.3 se aprecia la tipología de las apuestas filosóficas, que reúnen las dos características de aproximación ontológica, la relación entre el conocimiento y la observación, y la relación entre el investigador y el objeto; se encuentran las cuatro diferentes apuestas por las que puede optar un investigador para aproximarse al objeto de investigación. Así pues, con una aproximación fenomenalista y dualista se encuentra el neopositivismo, caracterizado por el interés en objetos directamente observables; enseguida, se encuentra la combinación de la

aproximación fenomenalista y monista que consiste en el analiticismo, en donde se separan los hechos para analizarlos de manera intelectual (Jackson 2016, 124). La tercera apuesta filosófica es el realismo crítico, que combina la aproximación a fenómenos que no son observables, pero sí detectables, con la separación entre el objeto de investigación y el investigador. Por último, la apuesta filosófica reflexivista se concibe como una apuesta que se concentra en la reflexividad de las prácticas de producción de conocimiento con base en la relación monista entre el objeto de investigación y el investigador (Jackson 2016, 172).

Tabla 1.3. Apuestas filosóficas (Jackson 2016)

		Relación entre el conocimiento y la observación	
		Fenomenalismo	Transfactualismo
Relación entre el investigador y el objeto	Dualismo mente mundo	Neopositivismo	Realismo crítico
	Monismo mente mundo	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: (Jackson 2016, 41).

Cada apuesta filosófica conlleva ciertas consecuencias metodológicas que representan desafíos a la investigación y límites al conocimiento. Entonces, para esta investigación se descartan tres de estas apuestas filosóficas y se asume la apuesta ontológica (o filosófica) realista crítica, que permite el estudio de los fenómenos en políticas públicas imposibles de ser observados directamente, con base en la disposición distante frente al objeto de investigación. Desde luego, la primera implicación metodológica como parte del realismo crítico es asumir un método de investigación cualitativo que se ajuste con la toma de distancia frente al objeto y el estudio de fenómenos no observables, como lo son las políticas públicas (Jackson 2016). Así, el método de investigación que se asume es el seguimiento de procesos, en donde es posible teorizar un mecanismo causal para comparar pocos casos o para estudiar un caso a profundidad de manera transfactual y en función del dualismo mente-mundo. En esta investigación se teorizará un mecanismo para estudiar un caso en profundidad y será abordado con mayor profundidad en el sexto apartado de este capítulo.

1.2.2. Seguimiento de procesos

Con el objetivo de desarrollar la pregunta: ¿por qué un cambio en la adopción de objetivos de políticas afecta la rendición de cuentas en la política minera en Colombia?, se optó por el método de seguimiento de procesos para encontrar las partes que conducen la relación causal desde una perspectiva filosófica realista crítica del seguimiento de procesos.

Una vez señalada la apuesta filosófica del realismo crítico como el punto de partida, la primera consideración metodológica es la elección de un método de investigación congruente con el transaccionalismo para abordar la observación del objeto de investigación y el dualismo mente – mundo para posicionar el punto de vista frente al objeto de investigación. Así, el método de seguimiento de procesos (*process tracing*) se define por la búsqueda de causalidad en un fenómeno investigativo, lo que distingue a este método de otros, es la combinación de la inferencia causal y la búsqueda de mecanismos causales. George y Bennett (2005) aportan los fundamentos del método para promover la combinación entre métodos de investigación cualitativa y de comparación de pocos casos o estudios de caso en ciencias sociales. Con fundamento en la inferencia causal y la búsqueda de mecanismos causales, desarrollan una serie de argumentos para indicar el potencial investigativo del método.

El trabajo de King, Keohane y Verba “Diseño de Investigación Social” (*Designing Social Inquiry*) de 1994, marcó la senda de la investigación en ciencias sociales con un marcado positivismo (George y Bennett 2005) proveniente de Popper; dichos autores consideran al método de seguimiento de procesos como un método que no sigue los lineamientos estrictos del positivismo científico. Por tanto, las propuestas metodológicas que no siguen aquellos parámetros ni la “lógica de confirmación” (George y Bennett 2005, 12), no son valoradas como aquellas que sí siguen dicha lógica.

Existen varias diferencias entre las investigaciones positivistas y quienes plantean el método del seguimiento de procesos desde un punto de vista realista crítico: mientras el seguimiento de procesos desde una perspectiva realista crítica persigue la identificación de mecanismos causales con observaciones que toman en cuenta al contexto y restando protagonismo a la estadística, (Bennett y Checkel 2015, 8), desde la ciencia política tradicional y la ontología positiva que la sustenta, se pretende inferir la causalidad privilegiando la información estadística. La diferencia que salta a la vista entre ambas aproximaciones es el foco de interés, mientras los primeros indagan por mecanismos causales junto a la formulación de las hipótesis y las explicaciones históricas de los casos individuales o comparación de pocos casos, los segundos buscan probar hipótesis generalizables, especialmente para muchos casos (George y Bennett 2005, 12). Una segunda diferencia es la utilización de todo tipo de documentación para rastrear el proceso causal en el seguimiento de procesos desde una perspectiva realista crítica, en contraposición al empleo de herramientas estadísticas con el fin de validar la producción de conocimiento generalizable a otros casos, cuando se procede con el seguimiento de procesos de corte neopositivista.

De acuerdo con el seguimiento de procesos y la búsqueda de mecanismos causales, la pretensión de la investigación no es generalizar las conclusiones que resulten de la investigación; dentro de una escala de impacto o generalización de dichas conclusiones, este método no permite generalizar con la confianza que brindan los grandes estudios comparativos basados en inferencia estadística, en cambio, las teorías que se estudian con el seguimiento de procesos son teorías de rango medio, que aunque no posibilita generalizar las conclusiones, aporta un nivel de confianza sobre los resultados de la investigación. (George y Bennett 2005, 22) de acuerdo con los autores es viable asumir una investigación con teorías de rango medio, sin generalizar al universo de casos posibles, pero con la certeza de proporcionar un trabajo bien logrado.

En términos generales, la motivación de George y Bennett (2005) por la investigación de estudios de caso, sea un caso en profundidad o comparación de pocos casos, refleja un cambio dentro de la aproximación metodológica en las ciencias sociales. Con ello, una investigación de un caso en profundidad o de pocos casos potencializa las ventajas de las que carece la comparación de muchos casos al estilo tradicional de la ciencia política positivista. Precisamente se exalta la definición de condiciones causales con mayor precisión para delimitar un fenómeno investigativo en el método de seguimiento de procesos.

Pese a los aportes iniciales de George y Bennett (2005) en la definición de los derroteros del método de seguimiento de procesos, el lenguaje empleado aún hace referencia a variables dependientes e independientes, lenguaje que se comprende en el marco de investigaciones de la ciencia política tradicional. Sin embargo, siguiendo el hilo conductor del realismo crítico, no sería viable definir unos objetos de investigación detectables a partir de la lógica probabilística y la variación de los conceptos que se analizan. Con el fin de hacer congruente al método de investigación, otros autores han optado por hablar de condiciones causales y no de variables (Beach y Pedersen 2016, 96) aludiendo al carácter determinista del método de seguimiento de procesos y la condición de simetría analítica de las condiciones causales.

A partir de allí, autores como Beach & Pedersen (2013) se suman a la lista de autores que defienden este método cualitativo con soporte en herramientas metodológicas que no se reducen al ámbito cualitativo. En el año 2015, Bennett junto a Checkel publican un libro dedicado en su totalidad a reflexionar sobre el seguimiento de procesos, pero éste último libro brinda el espacio para que otros académicos presenten documentos en donde se evidencia el uso del método.

Retomando la discusión ontológica que se planteó al iniciar este capítulo, Beach y Pedersen (2016) recuerdan que la concepción de la causalidad en términos experimentales que subyace a la lógica probabilística no deja espacio para el desarrollo del método de seguimiento de procesos, puesto que en este método la causalidad es entendida en términos deterministas. Entonces, como parte de la alternativa expuesta, se considera la asimetría para delimitar el carácter positivo o de existencia de los conceptos que hacen parte del mecanismo causal. Dicha asimetría permite diferenciar entre la hipótesis con todos sus elementos conceptuales (Beach y Pedersen 2016, 96-97) y una hipótesis alterna, que no contiene una información contrapuesta, sino que expresa la no existencia de tales elementos conceptuales.

Ahora bien, un mecanismo causal se define por la transmisión de fuerza causal entre las partes que lo componen, tanto Beach y Pedersen (2013) como Bennett y Checkel (2015) lo definen de esta manera. De igual forma, coinciden en que la inferencia causal no se puede observar, por tanto, y de manera similar con otros autores, este método se cobija dentro del realismo científico. Esto quiere decir que, aunque no puedan observarse los agentes causales de la teoría que se quiere estudiar, se desprenden implicaciones observables o detectables que son puestas a prueba.

De acuerdo con Beach y Pedersen (2013), un mecanismo causal se compone de entidades que involucran actividades y éstas son las que transmiten la fuerza causal desde la causa hacia el efecto; dependiendo del nivel teórico, una entidad puede ser desde una persona hasta un fenómeno estructural (Beach y Pedersen 2013, 49). Ahora bien, en esta investigación y según el marco analítico del diseño de políticas, el mecanismo causal se enmarca dentro de las teorías de rango medio, que no permite generalizar, pero se establece con un buen nivel de certeza en la hipótesis que se comprueba con el desarrollo de la investigación.

Los autores describen el método de seguimiento de procesos a través de una analogía con un mecanismo. En dicho mecanismo, cada parte cumple una función y necesita de la anterior parte para que la cadena de funcionamiento opere como debe ser. En esta investigación, el mecanismo causal se compone de una causa detonante, tres entidades que transmiten fuerza causal y un resultado o efecto.

El seguimiento de procesos tiene tres versiones: comprobación teórica, construcción de teoría y explicación de resultados. Las dos primeras vertientes se nutren de la aproximación deductiva al conocimiento, mientras que la tercera retoma la evidencia y de manera inductiva, explica el mecanismo causal que vincula sus conceptos. Es clara la diferencia ontológica entre

las distintas aproximaciones del seguimiento de procesos; mientras las dos primeras versiones se asocian con el positivismo y el realismo, la tercera versión puede adoptar alguna versión del interpretativismo. Para esta investigación se adopta la vertiente de comprobación teórica, con fundamento en las limitaciones temporales y de recursos, puesto que realizar aportes empleando la vertiente de construcción de teoría o explicación de resultados requeriría mayor esfuerzo presupuestal y una investigación de largo aliento. Sin embargo, no se descarta a priori, una posible implicación metodológica como producto de la investigación.

Esta investigación sigue la versión de comprobación teórica con ocasión de la lógica determinística y comporta tres pasos para definir la causalidad dentro de los elementos del mecanismo causal; en primer lugar, la conceptualización consiste en traducir elementos abstractos en atributos conceptuales que expresen el sentido de las condiciones causales (Beach y Pedersen 2016, 97). Entonces, como consecuencia de esta conceptualización, los atributos que componen no pueden ser considerados como variables, sino como condiciones causales. También es importante definir los conceptos de acuerdo con su polo positivo, no es viable definir el polo negativo del concepto porque la variación de una escala conceptual no es relevante para una investigación de corte determinístico, es decir, se estudian los atributos de las condiciones causales mas no los atributos de condiciones no causales (Beach y Pedersen 2016, 100). Y como parte de esta identificación de atributos de los conceptos en el nivel teórico, los atributos de la causa no deberían repetirse en los atributos del resultado, evitando la endogeneidad.

El protocolo de desarrollo del seguimiento de procesos de acuerdo con Beach y Pedersen (2016) incluye tres pasos: conceptualizar los elementos causales del mecanismo, diseñar las pruebas empíricas que se aplican a cada elemento causal en función de los atributos conceptuales de la hipótesis y, por último, analizar la confianza en la hipótesis a través del análisis de las pruebas empíricas a la luz de la lógica bayesiana. Ahora bien, desarrollos recientes (Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine, Fuentes y Narváez 2018) han aportado un protocolo detallado que incluye pasos adicionales y que complementa los aportes iniciales de Beach y Pedersen. Así, el protocolo para esta investigación requiere de la operacionalización de los postulados a nivel teórico del mecanismo causal para cada entidad. En segundo lugar, requiere de la identificación de la hipótesis, en tercer lugar, se establece la hipótesis alternativa, que es solamente la negación de la hipótesis y no la identificación de conceptos contrapuestos de acuerdo con Beach y Pedersen (2016); en cuarto lugar, se plantean las observaciones empíricas esperadas (objeto del segundo capítulo del texto) y, por último,

corresponde recopilar las evidencias que serán analizadas en el tercer capítulo de esta investigación.

Tabla 1.4. Protocolización del mecanismo

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Operacionalización	Manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D)	Nueva política con cambios en el sector (A)	Cambios en otros sectores de políticas (B)	Interacción con estilo de políticas de dirección (C)	Mejora en rendición de cuentas y controles democráticos (R)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD)	El gobierno formula una nueva política minera (HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (\neg HD)	El gobierno formula una nueva política minera (\neg HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (\neg HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (\neg HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (\neg HR)

Elaborado por la autora.

Así, en la Tabla 1.4 se aprecian los pasos uno, dos y tres del protocolo, donde se encuentran la operacionalización del nivel teórico del mecanismo, que sigue de la siguiente manera: la condición detonante del proceso de políticas se basa en la manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D), que promueve cambios en el sector para configurar una nueva política (A), que a su vez causa cambios en otros sectores de políticas (B) y la interacción con un estilo de políticas de dirección (C), que en su conjunto causan una mejoría en rendición de cuentas y controles democráticos (R).

Entonces, la hipótesis de investigación sostiene que el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD), formula una nueva política minera (HA), promueve cambios interinstitucionales (HB), direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC) por lo tanto, los cambios institucionales en la nueva política minera producen una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR). Y al contrario, la hipótesis alternativa sostiene que el gobierno no asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (\neg HD), no formula una nueva política minera (\neg HA), no promueve cambios interinstitucionales (\neg HB), no direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (\neg HC) por lo tanto, no existe una política minera que pueda producir una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (\neg HR).

1.2.3. Diseño de pruebas empíricas

El cuarto paso por seguir es la definición de las manifestaciones observables de los elementos causales. La manera de proceder comienza con la definición clara de una propuesta de observación que recoja los elementos conceptuales entendidos como atributos, que necesariamente no se relaciona con el atributo causal (Beach y Pedersen 2016, 138) pero sí expresa los contenidos causales del atributo. Cabe señalar que cuando se trabaja con mecanismos causales, de acuerdo con la lógica determinística, interesa buscar las huellas digitales que dejan los fenómenos en las manifestaciones observables presentes, no interesa con este método investigar la presencia o ausencia de un mecanismo, dado que los mecanismos se activan justamente con la presencia de determinadas condiciones causales. Las fuentes de información donde se espera encontrar dichas observaciones empíricas deben estar claramente establecidas (Beach y Pedersen 2016, 140).

De acuerdo con Bennett (2010, en Brady & Collier 2010), las pruebas empíricas que permiten valorar la evidencia de acuerdo con este método: la prueba positiva de paja en el viento no confirma ni descarta la hipótesis; la prueba del aro no confirma fuertemente una hipótesis, pero al pasarla indica que no debe descartarse; la prueba positiva de la pistola humeante confirma la hipótesis, pero no descarta las hipótesis rivales.

Los análisis de cada prueba empírica a través de la recolección y procesamiento de información se convierten en evidencia que sustenta una hipótesis de investigación. En esta investigación se emplearán pruebas de tipo aro que tienen una alta certeza y baja exclusividad,

lo que quiere decir que una sola prueba positiva de aro no confirma la hipótesis, pero la compilación de varias pruebas positivas sí permite afirmar la hipótesis.

Cuando se hacen estudios observacionales, de acuerdo con el realismo crítico en el que se inscribe la investigación, se enfrenta el desafío de luchar contra las explicaciones rivales, por lo que el seguimiento de procesos compatibiliza con el marco analítico del diseño de políticas, en tanto que, mediante el análisis de instrumentos se identifican las observaciones que dan sustento metodológico al método de investigación cualitativa. Entonces las observaciones se tornan valiosas dentro de los estudios de caso en profundidad (Brady & Collier 2010, 24); de allí que las observaciones empíricas en esta investigación son los instrumentos de política de nodalidad, autoridad, tesoro y organización constituyendo una manera organizada de analizar todos los elementos que componen una política pública desde el punto de vista institucional y bajo la ontología realista crítica.

La información será recolectada desde fuentes institucionales, prensa y organizaciones no gubernamentales, se tratará a través de la revisión documental; se privilegian los documentos emitidos por agencias oficiales del Estado con el fin de valorarlos como evidencias formales que consolidan el diseño y la implementación dentro del análisis de instrumentos de políticas.

1.2.4. Inferencia causal y formalización bayesiana

En este apartado se presentan los fundamentos metodológicos relativos al quinto paso que requiere el método de seguimiento de procesos, en la versión de comprobación teórica. En los apartados anteriores se ha hecho referencia a la conceptualización en atributos de los elementos teóricos del nivel abstracto del mecanismo causal y la definición de las manifestaciones observables con sus características, respectivamente. Este último apartado de la delimitación teórico-metodológica de esta investigación corresponde a la manera de proceder con la recopilación de evidencias a través de la inferencia causal.

El quinto paso del protocolo metodológico consiste en el análisis de las pruebas empíricas para determinar si la(s) pieza(s) de información aportan evidencia de la manifestación observable del mecanismo causal y se realiza de acuerdo con la formalización bayesiana. Cada pieza de evidencia es tratada de acuerdo con los principios de certeza y exclusividad tratados en el apartado anterior.

Los estudiosos del método de seguimiento de procesos han encontrado en la formalización bayesiana una herramienta metodológica que complementa al método y aporta confianza en la hipótesis de trabajo que sostiene el mecanismo causal. La lógica bayesiana se utiliza en una

aproximación informal para alejar la investigación de la herencia de la ciencia política tradicional, recordando que la apuesta ontológica de esta investigación va en la línea determinística, se acoge la lógica bayesiana para inferir causalidad con una confianza mayor en las evidencias; de esta manera, las evidencias se convierten en un soporte confiable para la relación causal identificada (Beach y Pedersen 2016, 154-155). Existen dos aproximaciones al análisis de la información, de un lado se encuentran los estudios cuantitativos ajustados a la herencia de King, Keohane y Verba (1994); y la segunda aproximación es la respuesta de los académicos cualitativos que adoptaron el término “observaciones del proceso causal” (Beach y Pedersen 2016, 155).

En cuanto la formalización bayesiana se cuenta con las reflexiones de Andrew Bennett, quien destaca como un investigador clave en esta rama (Bennett 2015 en Bennett y Checkel 2015). La formalización bayesiana retoma aportes de álgebra, la teoría de la probabilidad y la lógica formal (Andrew Bennett 2015, 276; En Bennett y Checkel 2015). Todo comenzó con Thomas Bayes en el siglo XVIII, cuando se ocupó de las evidencias que se utilizan en investigación para actualizar la confianza que se tiene en la hipótesis. Entonces, hay tres probabilidades a tener en cuenta, una probabilidad desde el punto de partida, una segunda probabilidad que acompaña a las piezas de evidencia y la probabilidad posterior.

Dado que en las ciencias sociales no siempre se tiene información certeza o estudios específicos que fundamenten la confianza inicial en la hipótesis, se suele recurrir a una aproximación subjetiva de la probabilidad inicial. A continuación, se presenta la fórmula matemática que representa el teorema de Bayes:

Ecuación 1.1. Teorema de Bayes

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p\left(\frac{h}{e}\right)}{p(h)p\left(\frac{e}{h}\right) + p(\neg h)p(e\neg h)}$$

Fuente: Andrew Bennett (2015), en Bennett y Checkel (2015).

La formalización bayesiana es compatible con la realización de pruebas a la evidencia encontrada para soportar la validez de los agentes causales, dentro de un mecanismo causal. Retomando el debate sobre la naturaleza de las ciencias sociales, la acumulación de pruebas pequeñas (de paja en el viento o de aro) pueden significar una fortaleza posterior en el procesamiento de la evidencia. Asimismo, en aras de transparentar la investigación, el análisis de las evidencias con la realización de pruebas contribuye en ese esfuerzo.

El punto de partida de la fórmula matemática de Bayes es la probabilidad del 50% (expresado en 0.5 donde 1 es la probabilidad del 100%) de que una pieza de evidencia contenga los elementos de la hipótesis. De ser cierto, se aplica la fórmula para la prueba positiva y así se obtiene una confianza posterior expresada en números y aumentada gradualmente conforme cada una de las cuatro pruebas que conforma cada entidad, lo cual aporta confianza a la hipótesis por cada entidad. Previamente a la realización de cada prueba se establecen los niveles de confianza que han de aumentar de acuerdo con la acumulación de pruebas con resultado positivo o con resultado negativo; los criterios para evaluar el valor de cada pieza de evidencia son cualitativos y relacionados con el contenido del documento. Para cada prueba positiva se acumula en las cuatro que componen cada parte de la hipótesis, la confianza aumenta del 0.5 al 0.94 de confianza en el caso en que sea cierta la hipótesis que se plantea. Mientras tanto, si hay una prueba negativa de las cuatro posibles, la confianza inicial de 0.5 se convierte en 0.73, por lo que aumenta en 0.23 la confianza inicial de la hipótesis Andrew Bennett (2015), en Bennett y Checkel (2015).

En este tipo de marcos analíticos se han planteado estrategias como la delimitación conceptual de los atributos de las condiciones causales en los mecanismos causales y desde la lógica bayesiana, la asignación de valores de probabilidad a las hipótesis planteadas. La lógica bayesiana permite preguntarse qué tan posible es una hipótesis dada la evidencia encontrada, lo cual es una ventaja significativa que nutre la congruencia epistemológica y metodológica (Fairfield y Charman 2017). En segundo lugar, cada vez que se obtiene nueva información, esa confianza en la hipótesis se puede actualizar, puede ser más o menos confiable a la hipótesis. Por lo que, es posible acumular varias pruebas empíricas para una sola pieza del mecanismo causal hipotético. La ventaja remarcable de esta herramienta metodológica es la acumulación de pruebas junto con el análisis minucioso de cada pieza de información, sea cualitativa o cuantitativa (Fairfield y Charman 2017).

Capítulo 2. Mecanismo causal de mejora en controles democráticos no electorales

El contenido de este capítulo comprende tres momentos: a) se conceptualizan los elementos teóricos del nivel hipotético que componen el mecanismo, a través de la definición de atributos conceptuales con fuerza causal, capaces de transmitir dicha fuerza desde la causa hacia el resultado o efecto; b) se centra en el protocolo para la selección del caso típico de incremento en los controles democráticos no electorales, para emplear el método de seguimiento de procesos en la modalidad de comprobación teórica; finalmente, c) se establece el diseño de pruebas empíricas a realizarse en cada entidad que compone el mecanismo causal detallado en el primer apartado. Por tanto, el proceder de esta sección contempla una breve documentación sobre los atributos conceptuales del mecanismo causal.

Como parte de la hipótesis causal planteada en términos de un mecanismo causal de comprobación de teoría, es necesario desagregar la hipótesis causal en atributos teóricos que motiven las proposiciones teóricas que se espera encontrar empíricamente y que, con el debido análisis, dichas proposiciones deberían convertirse en una evidencia que confirma o desmiente la hipótesis causal (Beach y Pedersen 2016, 157 -159). La hipótesis de investigación que surge del planteamiento teórico y el marco analítico del diseño de políticas es la siguiente, que el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD), formula una nueva política minera (HA), promueve cambios interinstitucionales (HB), direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC) por lo tanto, los cambios institucionales en la nueva política minera producen una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR).

Dado que la manera de entender la causalidad conlleva un tipo de conceptualización mecanicista o probabilística, si la formulación de conceptos es mecanicista, los conceptos se desagregan en atributos positivos del concepto, mientras que la formulación probabilística de los conceptos implica que estos son variables, que contienen un polo positivo, un polo negativo y una escala de medición con variaciones intermedias (Beach y Pedersen 2013, 47). Teniendo en cuenta que el método de seguimiento de procesos requiere de entidades que puedan transmitir fuerza causal y que las entidades de este mecanismo están conformadas por el diseño de políticas como un fenómeno estructural, en donde se vincula el desarrollo minero como objetivo de políticas con el incremento en los controles democráticos no electorales, y rendición de cuentas horizontal y vertical; entonces se procede con la conceptualización de las

entidades del mecanismo causal en atributos que hacen concretas las afirmaciones que conforman la hipótesis de investigación.

Así, se da por sentada una relación causal entre la adopción de objetivos de desarrollo minero y el incremento en la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales, en términos del estudio de caso particular en esta investigación y que toma fuerza con base en la definición teórica del mecanismo causal presentado en el capítulo uno, fundamentando la relación causal en términos teóricos a través de la definición de un marco analítico que permita poner a prueba la hipótesis de investigación.

En la Tabla 2.1 se establece el mecanismo causal que contiene los elementos que conducen del objetivo políticas “desarrollo minero” al incremento en la rendición de cuentas y los controles democráticos no electorales, pasando por las entidades nueva política con cambios en el sector (A), cambios en otros sectores de políticas (B) e interacción con estilo de políticas de dirección (C).

Tabla 2.1. Mecanismo causal de rendición de cuentas y controles democráticos no electorales

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Operacionalización	Manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D)	Nueva política con cambios en el sector (A)	Cambios en otros sectores de políticas (B)	Interacción en estilo de políticas (C)	Mejora en rendición de cuentas y controles democráticos (R)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD)	El gobierno formula una nueva política minera (HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR)
Atributos conceptuales	Crecimiento económico basado en el sector minero	Gestión del sector minero por parte del Estado	Cambios en la gestión administrativa de regalías	Sistema de frenos y contrapesos	Controles democráticos no electorales

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
	Fortalecimiento de la inversión extranjera	Fomento de la participación privada en el sector minero		Participación ciudadana	Rendición de cuentas horizontal
	Financiamiento del desarrollo con recursos del sector minero	Control de rentas ilegales e informales			Rendición de cuentas vertical

Fuente: Fontaine, Fuentes y Narváez (2018).

De acuerdo con las teorías que componen el mecanismo causal, se han identificado una serie de atributos de tales teorías, a través de los cuales se comprenden los elementos fundamentales de aquellas y se logra operacionalizar las teorías para desarrollar posteriormente el diseño de las observaciones empíricas que se espera encontrar en el desarrollo del análisis de la evidencia, asuntos que son tratados a profundidad en el capítulo tercero.

El mecanismo causal está compuesto por cinco elementos y se expresa en los niveles teórico y operativo. En el nivel teórico, el elemento que detona el proceso causal es la adopción de nuevos objetivos de políticas, en donde se posiciona un tema en la agenda de políticas. Enseguida, se formula una nueva política, situación que produce la adaptación de la política a las reglas institucionales existentes; luego se producen interacciones políticas con un estilo de políticas de dirección y, finalmente, se observa una mejora en la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales. Estos elementos teóricos hacen parte de los planteamientos del marco analítico del diseño de políticas, pasando por las teorías del cambio, los aportes neoinstitucionalistas, los modos de gobernanza y los modelos de causalidad, intervención y evaluación.

2.1. Identificación de atributos conceptuales

2.1.1. Desarrollo minero como objetivo de políticas

El factor detonante del mecanismo causal es la adopción de un objetivo de políticas, cuya hipótesis sostiene que el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD) y su hipótesis alterna, el gobierno no

asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (−HD) y los atributos que operacionalizan estas hipótesis son disponer del sector minero como el eje del crecimiento económico de un país, fortalecer la inversión extranjera y, por último, financiar los programas de gobierno con los recursos que aporta el sector minero.

Como parte de la configuración de la agenda de políticas, uno de los elementos más destacados que pueden condicionar dicha agenda en el período de tiempo 2010 – 2018, es el aumento en los precios de los minerales en el mercado internacional, dado que durante el 2008 y el 2011 los precios del carbón y los minerales comportaron un alza que motivó la urgencia por incrementar la exploración y explotación de minerales en países latinoamericanos. Con este dato financiero de partida, algunos países optaron por adecuar sus políticas sectoriales con el desarrollo minero, mientras que otros optaron por caminos de nacionalización de recursos naturales; sin embargo, el objeto de esta tesis es centrarse en la teoría que conduce del desarrollo minero hacia la mejora en controles democráticos y rendición de cuentas horizontal y vertical.

La noción de desarrollo minero es la manera de entender el motor de desarrollo a partir del sector minero en país, entendiendo el término desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, en otras palabras, se puede identificar el desarrollo con el progreso técnico que permite a los países productores de materias primas alcanzar otro estadio económico (Prebish 1983). Para los fines de esta investigación no es pertinente indagar por formas alternativas de desarrollo, porque el modelo de desarrollo minero es más bien la expresión de las formas tradicionales en economía política para entender el desarrollo. Son tres los atributos conceptuales que se derivan del desarrollo minero como objetivo de políticas, en primer lugar, disponer del sector minero como el eje del crecimiento económico de un país; en segundo lugar, fortalecer la inversión extranjera y, por último, financiar los programas de gobierno con los recursos que aporta el sector minero.

La actividad minera se define por la extracción de recursos minerales para obtener recursos económicos por sus ventas (Rudas y Espitia 2013, 126) y en general, se espera que estos beneficios económicos repercutan en mejoras para toda la sociedad. En este contexto es clave definir reglas de juego claras para equilibrar costos y beneficios de la actividad minera, pero en el marco legal e institucional aparecen los actores pueden incurrir en prácticas de corrupción para obtener rentas mucho más altas, aunque de manera ilícita (Rudas y Espitia

¹ De acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

2013, 128). Cuando un recurso mineral está apreciado en el mercado internacional, se motiva su explotación porque los Estados han de obtener ingresos más altos. En el típico juego de la oferta y la demanda, un recurso mineral se comienza a cotizar cuando su demanda aumenta y los países que tienen dichas reservas los extraen para recaudar aquellas rentas. Y en contextos institucionales donde la inversión extranjera directa es promovida, hay mayor flujo de proyectos mineros (Gómez y Eschenhagen 2014) sostenidos por la responsabilidad social empresarial para solventar someramente daños a la sociedad y medio ambiente.

Específicamente, cuando se trata de un recurso no renovable, la decisión sobre el momento en que debe extraerse y venderse, responde a la dinámica de los precios internacionales (Rudas y Espitia 2013, 133). Los Estados esperan un momento de precios altos dentro de un contexto de crecimiento de la demanda del recurso minero; por tanto, el estado de precios para 2010 y 2011 motivaba a los Estados para reactivar el sector minero en con el objetivo de captar mayores recursos y financiar programas de gobierno a partir de las rentas minero-energéticas.

2.1.2. Implementación de una nueva política extractivista en el sector minero

Derivado del detonante del proceso causal se encuentra la primera entidad cuya hipótesis sostiene que el gobierno formula una nueva política minera (HA) y su hipótesis alterna es el gobierno no formula una nueva política minera (-HA), caracterizado por tres elementos: la gestión del sector minero por parte del Estado, el fomento de la participación privada en el sector minero y la búsqueda por el control de rentas ilegales e informales.

América Latina se caracteriza por presentar entornos institucionales favorables para la realización de actividades mineras con participación de actores privados (Vio Gorget y Walter 2017, 8), estos entornos favorables incluyen condicionales jurídicas, entorno social y entorno político en que se desarrolla el juego de intereses de actores participantes (Foro Económico Mundial 2013). La realización de actividades mineras obedece a la gran cantidad de recursos naturales existentes en el subsuelo, la región latinoamericana exporta el 13,15% del total de mercaderías en metales y minerales², los minerales que más exportan los países latinoamericanos son: oro, plata y cobre (Vio Gorget y Walter 2017, 5).

En este contexto, la inversión extranjera directa es un insumo muy importante que ha permitido a los países latinoamericanos obtener mayores ingresos y financiar programas de desarrollo. Aunado a la transición y consolidación de la democracia en la región, la inversión

² De acuerdo con datos del Banco Mundial1, 2017.

extranjera directa ha representado un flujo de capital y especialmente, el sector minero es un área que recibe buena cantidad de este capital (Vio Gorget y Walter 2017)

Una nueva política extractivista en el sector minero aguarda tres características: el Estado gestiona el sector, se fortalece la participación de empresas extranjeras a través de la inversión extranjera directa en el sector, y el Estado promueve el control de rentas ilegales e informales con el fin de captar mayor cantidad de regalías e impuestos sobre la actividad minera.

Fortalecer la presencia de empresas extranjeras significa permitir que dentro de un Estado aquellas empresas puedan invertir con seguridad en los proyectos mineros, garantizándoles condiciones jurídicas para que desarrollen la actividad junto con el establecimiento de reglas en materia económica. Como expresión de la capacidad del Estado en materia de gestión de recursos aparece la participación de las rentas mineras como porcentaje del producto interno bruto, y uno de los principales obstáculos que enfrenta un gobierno en la contabilidad de las rentas mineras es lograr captar las rentas de los minerales que se obtienen de maneras informales e ilegales. De tal manera que los arreglos fiscales que intentan balancear la relación entre inversión y regalías permitan a los Estado canalizar efectivamente los recursos obtenidos hacia los programas de desarrollo que planean. Adicionalmente, los arreglos institucionales que permiten el diseño de políticas públicas por parte de una entidad pública con plena autonomía para la toma de decisiones deben garantizar que las políticas sean implementadas de manera eficiente y transparente, en particular, para dar cumplimiento al ordenamiento legal y los compromisos internacionales en la materia.

2.1.3. Modelo de gobernanza descentralizada y estilos de políticas

Una política minera que enfatice aún más el carácter extractivo necesita de ajustes institucionales y regulatorios que faciliten la realización de la actividad minera con apego a las demás reglas, se requiere de ajustes en términos de gestión del sector, en materia fiscal y participación de los actores interesados; pero dado que la actividad minera involucra a un sinnúmero de actores y por supuesto, involucra a las comunidades cuya vida se desarrolla alrededor de proyectos y yacimientos mineros, es claro que se presentan retos en la gobernanza de uno de los sectores más importantes para la economía latinoamericana (Dio Gorget y Walter 2017). De tal manera, que un camino hacia la solución es la organización de las relaciones en gobernanza, teniendo en cuenta las tres vertientes en que ésta se expresa: gobernanza hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera (Pierre y Peters 2000).

La captación de rentas obtenidas con la explotación de recursos naturales en un país encuentra su expresión social en la repartición de regalías de vuelta al Estado como el poseedor del recurso natural presente en suelos y subsuelos. La regalía minera es el producto de la inversión que hace el empresario con capital privado y el Estado con la propiedad de minerales en el subsuelo (Rudas y Espitia 2013, 129); estas regalías responden a la condición de agotable de los recursos que se explotan, se consideran como una compensación especial por extraer un recurso que no se renueva. Hay otros recursos que ingresan a las arcas del Estado en forma de impuestos, contribuciones, etcétera, pero en aras de definir la causalidad para el incremento en controles democráticos y rendición de cuentas horizontal y vertical, importa la expresión social de las regalías en la distribución a las entidades subnacionales que participan de la actividad minera.

El conflicto subyacente a este sector de políticas es la contraposición entre la realización de actividades mineras y los derechos de las personas y comunidades a decidir sobre los usos que se da a sus territorios, por lo que necesariamente la política minera desde su origen economicista y desarrollista entra en contacto con otros sectores de políticas y lo hace de manera conflictiva. Es necesario destacar que frente a la fuerza causal transmitida desde la entidad B hacia la entidad C, de acuerdo con lo cual tras la adopción de reformas que propenden por la descentralización y participación ciudadana en el sector extractivo en la región andina, los gobiernos enfrentan conflictos al interior de los Estados que surgen por la toma de decisión desde el nivel central de administración (Ballón et. al 2017a).

Los atributos conceptuales que se desagregan de esta entidad causal son dos principalmente, el sistema de frenos y contrapesos y la participación de la ciudadanía en estos procesos. En primer lugar, la teoría de frenos y contrapesos hace parte de las concepciones de Montesquieu frente a la necesidad de limitar el poder político en los estados modernos (Gómez y Montoya 2017)). Esta idea evolucionó hasta la separación de poderes que caracteriza la mayoría de las constituciones del mundo y es un elemento presente en las cartas latinoamericanas. El segundo punto son los procesos de participación, en donde destacan dos instrumentos centrales que componen los controles democráticos no electorales, las consultas populares que pueden convocar las autoridades gubernamentales subnacionales y las consultas previas que son un derecho fundamental para comunidades étnicas reconocidas constitucionalmente³.

³ En Colombia son dos comunidades étnicas reconocidas constitucionalmente y bajo el amparo del Convenio 169 de la OIT: comunidades indígenas y comunidades negras, raizales y palenqueras.

2.1.4. Mejora en los controles democráticos y rendición de cuentas producida por la política minera extractivista

En esta última entidad causal llamada “resultado de la política”, se encuentran los rasgos característicos de las teorías sobre controles democráticos y rendición de cuentas. Iniciando con la caracterización inicial que hiciera O’Donnell sobre la rendición de cuentas horizontal y vertical, hasta los debates más recientes con Peruzzotti y Smulovitz (2006) sobre otros tipos de rendición de cuentas (social) que delegan un papel central a la sociedad en la activación de mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical con origen en instrumentos de otra naturaleza. En la Tabla 2.2 se identifican los atributos conceptuales del nivel hipotético del mecanismo causal para su clara ubicación.

Tabla 2.2. Mecanismo causal con atributos conceptuales

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Operacionalización	Manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D)	Nueva política con cambios en el sector (A)	Cambios en otros sectores de políticas (B)	Interacción en estilo de políticas (C)	Mejora en rendición de cuentas y controles democráticos (R)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD)	El gobierno formula una nueva política minera (HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR)
Hipótesis	El gobierno no asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (\neg HD)	El gobierno no formula una nueva política minera (\neg HA)	El gobierno no promueve cambios interinstitucionales (\neg HB)	El gobierno no direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (\neg HC)	La política minera no produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (\neg HR)

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Atributos conceptuales	Crecimiento económico basado en el sector minero	Gestión del sector minero por parte del Estado	Cambios en la gestión administrativa de regalías	Sistema de frenos y contrapesos	Controles democráticos no electorales
	Fortalecimiento de la inversión extranjera	Fomento de la participación privada en el sector minero	Cambios en la organización y administración del sector	Participación ciudadana	Rendición de cuentas horizontal
	Financiamiento del desarrollo con recursos del sector minero	Control de rentas ilegales e informales			Rendición de cuentas vertical

Elaborado por la autora.

2.2. Selección del caso

Esta es una investigación de un caso en profundidad, sin embargo, la selección del caso sigue un protocolo de políticas públicas comparadas para elegir un caso típico que reúna los atributos teóricos que componen el mecanismo causal y así desarrollar la comprobación teórica de acuerdo con el seguimiento de procesos. Este apartado contiene tres partes, primero se señala la pertinencia del estudio de caso de acuerdo con el método de investigación, en segundo lugar, se identifica la población de los posibles casos de acuerdo con la presencia de atributos del efecto y la causa expresados en el mecanismo causal, y finalmente, se presentan algunos comentarios sobre el caso elegido para su estudio.

2.2.1. Coherencia entre teoría y método

La discusión sobre los métodos de investigación en ciencias sociales sugiere la utilidad del seguimiento de procesos para las investigaciones basadas en casos, partiendo de una concepción mecanicista de la causalidad, donde una causa produce un resultado y al investigador le interesa conocer cómo opera la causalidad en determinada unidad de análisis (Beach y Pedersen 2016, 16), recordando que en esta investigación la unidad de análisis es el proceso de cambio de política pública minera y su efecto sobre los controles democráticos no electorales y, la rendición de cuentas vertical y horizontal. En este orden de ideas, recordando la coherencia entre teoría y método, se señaló en el capítulo primero que el diseño de políticas armoniza las teorías de cambio de políticas públicas, gobernanza y neoinstitucionalismo

sociológico con los instrumentos de políticas y que aquellos conforman las fuentes que proveen la evidencia confirmatoria de la hipótesis de investigación.

El ejercicio protocolario tiene como fundamento los aportes desde la ciencia política y la disciplina de las políticas públicas partiendo desde el método comparado. Sin embargo, aunque ya se ha dicho que no se comparan casos en esta investigación, se emplean protocolos para seleccionar un caso que reúne los atributos de la teoría y de esta manera apuntar por las teorías de “rango medio, que están vinculadas dentro de contextos específicos” (Beach y Pedersen 2013, 12). Los aportes de los comparativistas de corte cualitativo inclinan la balanza sobre la investigación de las causas de los efectos (Bennett y Elman 2006, 457), pues entienden el mundo a partir de la búsqueda de causalidad a través del comportamiento de las causas en un contexto determinado y empata con los compromisos epistemológicos y ontológicos del método con la teoría (Bennett y Elman 2006, 458).

De esta manera, una investigación como esta pierde generalidad porque no se están buscando leyes o generalizaciones, pero se apuesta por las explicaciones causales en casos que son similares de acuerdo con las teorías; recordando que lo más adecuado en una propuesta investigativa de este tipo es la coherencia con el realismo crítico en clave del determinismo, por lo que, en esta ocasión se elige estudiar un caso típico en profundidad.

2.2.2. Ejercicio de selección de caso

Como parte de los criterios de selección del caso, se establecen límites conceptuales para determinar qué casos forman parte del universo con presencia de las condiciones causales y los atributos del resultado. Aunque se han definido los atributos de las teorías que se espera comprobar, en la selección del caso se establecen parámetros para enmarcar si un caso presenta las características necesarias para afirmar la relación entre causa y resultado identificados en el mecanismo causal. De acuerdo con la propuesta metodológica y la apuesta ontológica del realismo crítico, interesa investigar casos que presenten los atributos de la causa, ya que se buscan mecanismos causales con ciertos atributos teóricos, no su mera presencia o ausencia. Por ello, es ideal profundizar en un caso que presente tanto los atributos de la causa como el efecto, es decir, un caso típico. Aunque un caso desviante resulta interesante por presentar los factores causales, pero no el resultado, no es objeto de esta investigación, aunque podría ser relevante en otros enfoques.

El universo de casos está compuesto por los países de Suramérica que explotan algún mineral⁴: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Uruguay; países en donde la renta total de los recursos mineros (como % del Producto Interno Bruto) representa más del 0%, es decir, que exportan algún tipo de mineral⁵. Pese a que la unidad de análisis es un proceso de política pública, la característica más aproximada a tal concepto se identifica desde el sector de política pública que se investiga.

De acuerdo con la definición de una política extractivista, cercana a las ideas neoliberales, se han identificado dos temas que hacen parte de los atributos con fuerza causal, la Inversión Extranjera Directa y las Rentas de Minerales y Carbón, ambos como porcentajes del PIB de cada país. De esta manera, estos dos criterios componen las columnas segunda y tercera de la Tabla 2.3. De otro lado, se emplean criterios distintos y complementarios que se acercan a lo que se definió como controles democráticos no electorales y rendición de cuentas horizontal y vertical; aunque estos temas son amplios, se eligieron criterios que se pueden presentar en todos los países. Así la membresía a la Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas (EITI) es un indicativo del compromiso de los países con la publicación de información de los sectores extractivos (incluido el minero y petrolero-gasífero); y el índice del Banco Mundial sobre voz y rendición de cuentas que es medido en todos los países del mundo.

En la Tabla 2.3, se observa el listado de países suramericanos que exportan algún tipo de mineral, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Uruguay. La información consignada allí remite a los atributos conceptuales que definen las teorías que componen el mecanismo causal. Las columnas segunda y tercera contienen datos que se acercan lo más posible a las características que definen una política extractivista, por lo que la cuarta columna es una indicación que resume ambos atributos para decidir si un caso tiene o no las características que definen la causa. En la quinta y sexta columna se aprecian datos relacionados con controles democráticos no electorales y, rendición de cuentas vertical y horizontal, de igual manera, la última columna indica la pertenencia o la no pertenencia de los casos en el efecto estudiado.

⁴ Se consideran los minerales: carbón, estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato.

⁵ El Banco mundial recopila información sobre las rentas mineras, pero desagrega las rentas de minerales y las rentas del carbón, en el Anexo No. 1 se aprecia dicha información. El Salvador, Paraguay y Venezuela no reportan rentas por extracción de minerales,

Tabla 2.3. Población de casos

Universo de Casos	Inversión extranjera directa > 2% del PIB (2016)	Rentas Mineras + Rentas Carbón > 1% PIB (2016)	Presencia de la causa	Miembro EITI	Índice Voz y rendición de cuentas ⁶ > 0 (2016)	Presencia del efecto
Argentina	No	No	No	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	No	No	No	No	No	No
Guyana	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	No	No	No	No	No	No
Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB): La inversión extranjera directa constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto) de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Banco Mundial (2018)						
Rentas Mineras y Rentas del carbón (% PIB): La renta del mineral es la diferencia entre el valor de producción para la existencia de minerales a precios mundiales y su costo total de producción. Los minerales que se incluyen en el cálculo son estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato. La otra estadística incluye la explotación de carbón por separado, pero en este ejercicio se suman los dos tipos de rentas por tratarse de similares. Banco Mundial (2018).						
Miembros EITI: Sí: Membresía, membresía suspendida; No: Sin membresía.						
Índice de Voz y rendición de cuentas >=0: Recoge las percepciones ciudadanas sobre la posibilidad de elegir a sus gobernantes, la libertad de expresión, asociación y prensa. La puntuación va de -2.5 a 2.5						

Fuente: elaborado por la autora con datos del Banco Mundial (2018).

En la tabla anterior se aprecia la población de casos y su caracterización de acuerdo con la presencia o ausencia de algunos atributos conceptuales, de acuerdo con la definición previa que acompaña al mecanismo causal de controles democráticos no electorales y, rendición de cuentas vertical y horizontal. El primer elemento que salta a la vista es la presencia de la causa y efecto estudiados en los casos de Perú y Colombia, enseguida, se aprecian los casos de Brasil y Chile que, aunque no cumplen con los requisitos del efecto estudiado, presentan los elementos causales de inversión extranjera directa y rentas mineras el efecto.

⁶ El índice de Voz y rendición de cuentas se compone de elección popular de gobernantes, libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa; adicionalmente, este indicador hace parte de un índice de seis componentes agrupado en Indicadores de Gobernanza, recopilado por el Banco Mundial.

Sería interesante investigar posteriormente la relación causal en casos como Brasil o Chile cuyo resultado es negativo; frente a casos como Perú y Colombia que sí presentan una mejora en los controles democráticos no electorales y, rendición de cuentas horizontal y vertical. Sin embargo, esta investigación se ha planteado desde el inicio como una investigación de un caso en profundidad; así que el caso seleccionado para este ejercicio investigativo es el caso colombiano, que presenta todas las condiciones definidas para determinar en qué países el proceso de cambio de política representa los atributos teóricos del diseño de políticas y comprobar posteriormente la hipótesis de investigación.

De los nueve países identificados en la Tabla 2.3, cinco de ellos exportan carbón además de otros minerales, y de aquellos cinco países, Colombia es el mayor exportador de dicho mineral. En las estadísticas del Banco Mundial, se desagregan los datos correspondientes a rentas minerales y rentas del carbón, pero en este ejercicio se decide agregar ambos datos para lograr un panorama completo de los mismos (para mayor precisión ver el Anexo N° 1).

En la definición de estudio de caso es importante delimitar los criterios que motivan la aproximación investigativa hacia un caso específico. La principal razón teórica es la necesidad de profundizar la agenda de investigación en gobernanza, especialmente, en la identificación de patrones causales que caracterizan al sector de políticas minero-energético y de tendencias en los estilos de gobernanza en países latinoamericanos. Sería ideal realizar una investigación comparativa, sin embargo, en este proyecto se emplean criterios metodológicos para elegir un caso típico que reúne los atributos teóricos, de tal manera, que la investigación pueda emplearse como pilar de posibles investigaciones posteriores y desarrollar una agenda de investigación afín.

2.2.3. Caso seleccionado

Cabe destacar que abordar este estudio de caso comporta una dificultad propia concerniente a las distintas informalidades e ilegalidades que persisten en la extracción de recursos mineros; sin embargo, es un caso interesante porque en su dinámica aparecen elementos explicativos que van motivando el resultado de políticas que pretende comprenderse en esta investigación. Se trata de una política pública compleja y que no guarda las mismas propiedades que la política petrolera dentro del mismo país. La política minera en Colombia representa un caso en donde están presentes los elementos que motivan el interés por la relación causal entre el desarrollo minero de un país y los mecanismos de rendición de cuentas vertical, horizontal y los controles democráticos no electorales.

Siguiendo a Veltmeyer (2013) una política extractivista neoliberal, documentada en regímenes como México y Colombia presentan un nivel muy alto de concesión a actores privados para la extracción de minerales, según el autor el 40% del territorio colombiano está concesionado a las empresas mineras para exploración y explotación, siendo una razón cualitativa de peso para considerar el caso colombiano como el estudio de caso en profundidad. Aunque Colombia es más un exportador de petróleo que minerales, el sector petrolero cuenta con una participación mayoritaria del Estado, mientras que el sector minero comporta una privatización motivada por el interés de extraer los recursos mineros que se encuentran en el subsuelo, apoyándose en incentivos para la inversión extranjera directa (Ballón et. al 2017), sin intenciones de formalizar un sector minero con control estatal.

2.3.Diseño de pruebas empíricas

Este apartado se dedica a definir las pruebas empíricas que serán aplicadas de acuerdo con el orden que sigue esta investigación, desagregando cada entidad del mecanismo causal para definir los atributos del concepto a nivel más abstracto. Así, en esta sección se señalan las proposiciones que indican el tipo de información que puede evidenciar la presencia de tales atributos del concepto abstracto y cuáles son las fuentes posibles en donde se halla esta información.

El capítulo primero contiene los lineamientos que sostienen el tipo de prueba de aro que se realizará a cada entidad del mecanismo causal, ahora bien, en concordancia con el diseño de políticas lo más adecuado es realizar pruebas de aro sobre los instrumentos de política que son dispuestos por la autoridad pública para rastrear de la forma más fiel posible, las huellas digitales que marca la relación causal entre el desarrollo minero como objetivo de políticas y la mejora en los controles democráticos no electorales, junto con la rendición de cuentas horizontal y vertical. Existen dos tipos de evidencias para inferir causalidad, las evidencias que hacen la diferencia y las evidencias mecanicistas (Beach y Pedersen 2016); para esta investigación se emplean evidencias mecanicistas porque siguen la alineación ontológica del realismo crítico en oposición al neopositivismo que caracteriza a las pruebas que hacen la diferencia. Así, en las pruebas mecanicistas se busca información positiva sobre los atributos conceptuales delimitados en la primera sección de este capítulo, recordando la congruencia entre la teoría y método de acuerdo con la apuesta filosófica realista crítica; de nuevo, no interesa la búsqueda del polo negativo de los conceptos.

Estas pruebas empíricas están conformadas por los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Howlett 2011) habida cuenta del carácter que adquieren los instrumentos de políticas como manifestaciones observables de la mejora en los controles democráticos no electorales, junto con la rendición de cuentas horizontal y vertical. Líneas atrás se definió la manera en que los instrumentos de política pública “son un tipo particular de institución, exactamente un tipo de institución social, un recurso técnico con una propuesta genérica que implica un concepto de relación entre la política y la sociedad que se sostienen por un concepto de regulación” (Lascoumes & Le Gales 2007, 4). De este punto se puede generar una confusión con la definición de instrumento, por tanto, debe diferenciarse de los conceptos de técnica y de herramienta. Más bien, los instrumentos de políticas públicas influyen o estructuran las políticas públicas; esto sucede porque la selección de instrumentos no es un tema menor, las políticas se conocen a través de sus instrumentos y éstos crean conflictos entre actores, sus intereses y organizaciones; por ello, los actores dentro de sus posiciones políticas prefieren unos tipos de instrumentos sobre otros (Lascoumes & Le Gales 2007, 8), los instrumentos están en contacto con su contexto y expresan las preferencias de acuerdo al modo de gobernanza que cada sistema prefiera (Linder y Peters 1989).

Adicionalmente, los instrumentos de políticas públicas tienen la capacidad de expresar la connotación de los intereses de hacedores de políticas, mucho más que lo que puede interpretarse con la racionalización de discursos (Lascoumes & Le Gales 2007, 9). Lo que indica que la perspectiva según la cual los instrumentos de políticas públicas son un tipo particular de instituciones, concuerda con el marco de análisis del diseño de políticas, en lo que respecta a la alineación ontológica realista crítica que tiene su fundamento en el dualismo mente – mundo y el transfactualismo. Del mismo modo, los instrumentos de políticas pueden afectar el núcleo del marco cognitivo que encierra la política pública, con ello se producen los cambios de política (Lascoumes & Le Gales 2007, 16).

Descubrir por qué se han despolitizado los instrumentos, aun cuando no son centrales, es un asunto crucial en esta perspectiva, porque se trata de indagar por relaciones de poder e intereses detrás de cierto tipo de instrumentos (Lascoumes & Le Gales 2007, 17). Dado que los instrumentos de políticas públicas están relacionados con la teorización de relacionamiento entre gobierno y gobernados (Lascoumes & Le Gales 2007, 11), es pertinente compaginar el marco analítico con el análisis de instrumentos de políticas con el objetivo de definir el incremento en la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales que se define como efecto de cambios en la política minera. En la Tabla 2.4 se encuentran las

pruebas empíricas organizadas de acuerdo con su ubicación dentro del mecanismo conceptual. Mientras que una tabla posterior a esta establece la información que espera encontrarse de acuerdo con la formulación específica de pruebas empíricas con base en los instrumentos de políticas (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), que se consigna en relación con cada entidad del mecanismo causal. Tal información se convierte en evidencia empírica que soporta el mecanismo causal y se procesa siguiendo las pautas de la lógica informal bayesiana, descritas en el primer capítulo.

Tabla 2.4. Diseño de observaciones empíricas esperadas

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Operacionalización	Manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D)	Nueva política con cambios en el sector (A)	Cambios en otros sectores de políticas (B)	Interacción en estilo de políticas (C)	Mejora en rendición de cuentas y controles democráticos (R)
Hipótesis	El gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD)	El gobierno formula una nueva política minera (HA)	El gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB)	El gobierno direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC)	La política minera produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (HR)
Hipótesis alterna	El gobierno no asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (¬HD)	El gobierno no formula una nueva política minera (¬HA)	El gobierno no promueve cambios interinstitucionales (¬HB)	El gobierno no direcciona la distribución de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (¬HC)	La política minera no produce una mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas (¬HR)
Prueba de nodalidad	Propaganda gubernamental debería anunciar el desarrollo minero	Campañas de formalización de minería informal o pequeña minería	Planeación de cambios interinstitucionales	Propaganda gubernamental sobre manejos no conflictivos en el sector minero	Acceso no restringido a la información del sector minero

Teorización	Configuración de la agenda (D)	Formulación de una nueva política (A)	Cambio institucional (B)	Interacción política (C)	Resultado de política (R)
Prueba de autoridad	Proyecto legislativo que promueve el desarrollo minero	Normativa minera que posiciona al Estado en tareas de control al sector	Reforma en la regulación de la coordinación interinstitucional	Decisiones judiciales que respaldan participación ciudadana y control social en temas mineros	Realización de consultas populares y consultas previas
Prueba de tesoro	Presupuesto estimado para financiar el desarrollo social con rentas mineras	Reforma fiscal para mayor captación de rentas del sector minero	Cambio en la gestión del sistema de regalías	Asignación de presupuesto que promueve la rendición de cuentas en entidades territoriales	Transparencia en información de las rentas obtenidas por el sector minero
Prueba de organización	Propuesta de cambios institucionales en el sector minero	Reformas en la conformación organizativa del sector minero en el orden nacional	Cambio en la coordinación interinstitucional de la administración.	Promoción de la participación ciudadana y control social a través de la institucionalidad	Independencia de los organismos de control y poder judicial

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz (2017); Fontaine, Fuentes y Narváez (2018) adaptado por la autora.

Tabla 2.5. Pruebas empíricas y su fuente de información

Prueba		Fuente de información
PT1	Propaganda gubernamental debería anunciar el desarrollo minero	Propaganda Gubernamental, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República
PT2	Proyecto legislativo que promueve el desarrollo minero	Congreso de la República
PT3	Presupuesto estimado para financiar el desarrollo social con rentas mineras	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PT4	Propuesta de cambios institucionales en el sector minero	Propaganda Gubernamental, Presidencia de la República
PA1	Campañas de formalización de minería informal o pequeña minería	Ministerio de Minas y Energía

Prueba		Fuente de información
PA2	Normativa minera que posiciona al Estado en tareas de control al sector	Congreso de la República, Ministerio de Minas y Energía
PA3	Reforma fiscal para mayor captación de rentas del sector minero	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Congreso de la República, Ministerio de Minas y Energía, Departamento de Planeación Nacional
PA4	Reformas en la conformación organizativa del sector minero en el orden nacional	Constitución Política, Congreso de la República
PB1	Planeación de cambios interinstitucionales	Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Organizaciones de la sociedad civil
PB2	Reforma en la regulación de la coordinación interinstitucional	Constitución Política, Congreso de la República
PB3	Cambio en la gestión del sistema de regalías	Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil
PB4	Cambio en la coordinación interinstitucional de la administración.	Departamento Nacional de Planeación, CONPES, Corporaciones Autónomas Regionales
PC1	Propaganda gubernamental sobre manejos no conflictivos en el sector minero	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación
PC2	Decisiones judiciales que respaldan participación ciudadana y control social en temas mineros	Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil, Ministerio de Minas y Energía
PC3	Asignación de presupuesto que promueve la rendición de cuentas en entidades territoriales	Departamento Nacional de Planeación, Congreso de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PC4	Promoción de la participación ciudadana y control social a través de la institucionalidad	Corporaciones Autónomas Regionales, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil
PO1	Acceso no restringido a la información del sector minero	EITI, Sistema de Información Minero Colombiano, Ministerio de Minas y Energía
PO2	Realización de consultas populares y consultas previas	Ministerio del Interior, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil
PO3	Transparencia en información de las rentas obtenidas por el sector minero	CONPES, EITI, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Prueba		Fuente de información
PO4	Independencia de los organismos de control y poder judicial	Corporaciones Autónomas Regionales, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil

Elaborado por la autora.

En desarrollo de la Tabla 2.5 se espera encontrar determinados instrumentos de políticas que contengan afirmación positiva sobre los atributos conceptuales de la teoría que vincula el desarrollo minero como objetivo de políticas con el incremento en controles democráticos no electorales y, rendición de cuentas vertical y horizontal. El siguiente paso es describir en qué consiste cada prueba para aclarar el contenido que se espera encontrar como sustento que refleja la confirmación de la hipótesis de investigación, en concordancia con las entidades que componen el mecanismo causal.

En primer lugar, si la hipótesis según la cual el gobierno asume el financiamiento del desarrollo a través de la expansión minera como objetivo de políticas (HD) es cierta, se espera encontrar instrumentos de nodalidad en donde el actor manifieste expresamente la intención de llevar a cabo un cambio en la política para potenciar el desarrollo minero en el país, dicha intención debe estar contenida en documentos oficiales y corresponde con el momento en que aparecen las ideas que configuran la nueva agenda de políticas; será más contundente la información cuanto más fiel sea la fuente de información. En segundo lugar, se espera encontrar evidencia de carácter normativo que dé cuerpo a la intencionalidad expresada en los instrumentos de nodalidad; es importante acudir a las fuentes de información oficiales para ubicar las normas en el correcto orden en que sucedió el proceso causal. Tercero, debería encontrarse evidencia sobre la disposición de los recursos económicos, posibles subsidios, impuestos, subvenciones o arreglos fiscales necesarios para materializar el objetivo de políticas en instrumentos cercanos a la realidad. En cuarto lugar, debe aparecer información sobre los instrumentos de organización, dado que en un cambio de política de esta magnitud la reorganización institucional es un tema prioritario y que debe ser congruente con los objetivos contenidos en los demás instrumentos de políticas.

De acuerdo con la entidad A del mecanismo causal, si la hipótesis según la cual el gobierno implementa nueva política extractivista en el sector minero (HA) es cierta, se esperaría encontrar en primer lugar, instrumentos de nodalidad o información que den cuenta de las campañas de formalización de sectores mineros que no cumplen con los requisitos necesarios para realizar actividades de exploración y explotación minera; estas campañas publicitarias e

informativas deberían hacer parte del ejercicio de las autoridades ejecutivas que se dedican exclusivamente al sector minero. En segundo lugar, en la recopilación de evidencias deberían encontrarse instrumentos de autoridad de todo tipo que vayan encaminados hacia el posicionamiento estratégico del Estado como ente rector en el sector minero; este instrumento debería comenzar a transmitir fuerza causal hacia la entidad A, de gobernanza descentralizada, con el objetivo de organizar el sector de políticas y balancear las relaciones entre sociedad, estado y mercado. Las fuentes de información de los instrumentos de autoridad deben corresponder con información confiable, preferiblemente de las páginas web oficiales del Congreso de la República y el ministerio encargado de la política pública del sector.

Aunado a lo anterior, los instrumentos de tesoro deberían reflejar en sus contenidos el interés expresado en los objetivos de políticas. Debe evidenciarse la existencia de una reforma fiscal que permita al Estado la mayor captación de rentas mineras, que es uno de los pilares de una política extractivista. Dicha información deberá encontrarse en las páginas oficiales del ministerio rector de la economía, el ministerio de minas, en la disposición presupuestal del Congreso y posiblemente en la entidad encargada de la planeación nacional. En cuarto lugar, para sustentar la existencia de la hipótesis en los instrumentos de política, debe encontrarse información relacionada con la reorganización de las instituciones que pertenecen al sector para fortalecer los procesos de asignación de títulos mineros con seguridad jurídica y en consonancia con las demás normas; su fuente de información debe ser oficial y se contemplan la Constitución Política, las leyes y decretos emitidos por el presidente o ministros del sector.

Si la hipótesis según la cual el gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB) es cierta, se espera encontrar evidencia de instrumentos de nodalidad que den cuenta de planeación de cambios interinstitucionales; aquella información puede provenir de los ministerios que conforman al sector y sus entidades, así como de organizaciones de la sociedad civil que documenten dichos espacios. Asimismo, es necesario encontrar información jurídica sobre la regulación de la coordinación interinstitucional; de preferencia se encuentra esta información en las leyes y posiblemente en alguna reforma de gran envergadura, así que las fuentes que detallan esta evidencia deben ser oficiales. De acuerdo con instrumentos de tesoro, se espera encontrar evidencias del cambio en la redistribución de las regalías obtenidas por la actividad minera en el país, esta información debería ser accesible en las páginas web de los organismos de control o en los ministerios rectores de la economía y de minas. Finalmente, en cuanto a instrumentos de organización, debería aparecer información relativa Cambio en la

coordinación interinstitucional de la administración; esta información puede estar recogida en la normativa del sector o en los boletines informativos de las actividades que realizan las instituciones junto a empresas mineras.

Respecto a la entidad dedicada al manejo de competencias administrativas y políticas sobre el sector minero (HC), si la hipótesis es cierta, deben encontrarse instrumentos de nodalidad que exprese el conflicto entre los derechos de las empresas a la realización de actividades mineras y se buscarán esas evidencias en el ministerio de ambiente, ministerio de minas y las entidades de planeación pertenecientes al poder ejecutivo; asimismo se buscará esta información en organizaciones de la sociedad civil. En los instrumentos de autoridad se espera encontrar evidencia que sostenga la importancia de la participación ciudadana y control social dentro de los proyectos mineros, la fuente de información corresponde con las sentencias de los tribunales constitucional y administrativo principalmente, las organizaciones de la sociedad civil y el ministerio de minas que compone al sector minero. También debe encontrarse instrumentos de tesoro relativos a la información de las finanzas del sector minero y las fuentes de información pueden incluir las fuentes oficiales del ministerio de hacienda y el ministerio de minas; así como de iniciativas de orden internacional como EITI o el Foro Económico Mundial. Los instrumentos de organización deben confirmar la hipótesis al encontrarse evidencia positiva sobre el fomento de la participación ciudadana y control social a través de la institucionalidad, información que evidencia el conflicto subyacente entre las actividades mineras y los derechos de las comunidades habitantes (incluyendo comunidades étnicas constitucionalmente reconocidas); esta información puede encontrarse en las páginas web de las entidades del orden nacional que rigen el sector minero como en organizaciones subnacionales que realizan controles democráticos a las actividades mineras.

Por último, el resultado de políticas en su versión hipotética sostiene que la política minera extractivista produce mejora en los controles democráticos y rendición de cuentas (HR) con ocasión de la activación de mecanismos de control democrático no electoral, así como los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical.

Los instrumentos de nodalidad deberían evidenciar el acceso irrestricto a la información y documentos sobre los proyectos mineros, finanzas relativas a las empresas mineras, distribución de regalías, documentación sobre impactos ambientales y sociales, y sobre el ejercicio político de la ciudadanía a través de controles democráticos no electorales y mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical; esta información se encontrará en

los ministerios de minas, ambiente, e interior, así como en las entidades adscritas a ministerios del orden nacional con incidencia en el sector minero.

Por su parte, los instrumentos de autoridad deben evidenciar la realización de consultas populares y consultas previas en el marco de proyectos mineros a través de la expedición de la documentación legal que soporta estos controles democráticos; su fuente de información corresponde con la jurisprudencia del poder judicial, actos administrativos expedidos por los ministerios correspondientes (ambiente, minas e interior), así como las normas que expidan organismos de control a nivel nacional o subnacional.

En cuanto a los instrumentos de tesoro, es necesario identificar la información correspondiente a la redistribución de los recursos obtenidos por las actividades mineras en el país y debería encontrarse esta documentación en la iniciativa EITI, los organismos de planeación nacional, el ministerio de minas y el ministerio de hacienda.

Finalmente, los instrumentos de organización deberán manifestar el rol preponderante que juegan los organismos de control y el poder judicial para defender el ejercicio de controles democráticos no electorales y los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical (en el marco de proyectos mineros); esta información se obtendrá por medio de informes oficiales desde las corporaciones de justicia y organismos de control, así como de las organizaciones defensoras de los derechos a nivel nacional e internacional.

Las anteriores formulaciones están dedicadas a la descripción de los elementos de evidencia, materializados en los instrumentos de políticas (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), dichos instrumentos contienen atributos conceptuales que reflejan la hipótesis teórica que se comprueba a través del método de seguimiento de procesos. En el siguiente capítulo está dedicado al análisis de esta información a la luz de los atributos conceptuales para delimitar si tales instrumentos son idóneos para convertirse en piezas de evidencia y permitir afirmar con certeza que la hipótesis de investigación es cierta.

Capítulo 3. Política minera y controles democráticos en Colombia

3.1.Revisión de las evidencias

3.1.1. Desarrollo minero como objetivo de políticas

Como parte de esta prueba empírica se encontró evidencia en dos documentos determinantes que contienen la intencionalidad del gobierno nacional de promover el desarrollo minero en Colombia, desde el año 2010 con el gobierno (reelegido) de Juan Manuel Santos. El primer documento es el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 publicado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el segundo es el Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014, expedido en 2012 por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

En primer lugar, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se postula a los sectores minero y energético (incluido el petrolero) como una locomotora que lleve adelante el crecimiento de la economía nacional (PND 2010 – 2014). Además de impulsar la economía nacional, también se planteaba generar equidad social financiada por las rentas de la locomotora minero-energética y el documento señalaba como un principio inherente la necesidad de conservar el medio ambiente para las siguientes generaciones (PND 2010-2014, 66); lo que puede interpretarse en el marco de esta investigación como el reconocimiento tácito de la existencia de un conflicto muy importante entre la realización de actividades mineras y la protección del medio ambiente; y éste es, precisamente, el conflicto que más interesa para efectos de analizar si mejoran o no los controles democráticos y rendición de cuentas horizontal y vertical con ocasión de cambios en la política minera. En adición, también se encontró en este documento, evidencia que sostienen el interés por hacer de la política minera una política eficiente que permita aprovechar los recursos naturales para financiar el desarrollo (PND 2010-2014, 208).

En segundo plano se encuentra El Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) al 2014, que es un documento producido por la Unidad de Planeación Minero Energética, entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y que es rectora para los sectores minero, energético y petrolero en el país. Este segundo instrumento de planeación es la explicación del término “locomotora minera” que aparece por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; el PNDM al 2014 aporta la primera luz para considerar que el Estado es el ente rector del sector minero, pero la sociedad y las empresas son las encargadas de hacer las actividades productivas. El objetivo que se plantea en el PNDM es la alianza entre “la gestión pública y privada para alcanzar el desarrollo del sector minero” (PNDM 2014, 4).

El gobierno nacional consciente de la caída de precios internacionales de *commodities* y de los inminentes efectos de la enfermedad holandesa, sostiene para evitar afectaciones en la economía (2010-2011) se necesitaba fortalecer la confianza en las inversiones extranjeras dentro del país, a su vez, la manera idónea de conseguirlo es con la coordinación de las entidades del sector minero junto con las empresas y la producción de información adecuada para el sector (PNDM 2014). Reconociendo una debilidad subyacente para el desarrollo del sector minero, un informe de la Contraloría General de la República (2011) señala la necesidad de producir información sobre varias ramas del conocimiento relativo a las condiciones físicas para el desarrollo de la actividad minera (Contraloría General de la República 2011). En suma, ubicada la intencionalidad del ejecutivo nacional por potenciar el desarrollo minero en Colombia, de corte extractivista, se puede corroborar que sí se expusieron ante el público documentos oficiales que comunicaban las propuestas de gobierno en pro del desarrollo minero con los ajustes prometidos y que son expuestos en las demás pruebas empíricas con base en instrumentos de políticas adicionales; con esto, la primera prueba PT1 obtiene un resultado positivo.

Como segunda prueba empírica se encuentra la presentación de un proyecto legislativo que promueve el desarrollo minero, tratándose de los instrumentos de autoridad es adecuado realizar una prueba cuyo documento más importante sea la existencia de una ley del Congreso de la República sancionada por el Presidente de la República y que exprese tal contenido. Así, como parte de la documentación de las pruebas para determinar si el desarrollo minero se concibió como objetivo de políticas, se identificó la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Es necesario aclarar que la diferencia entre la ley y el documento Plan Nacional de Desarrollo analizado en la prueba PT1 es la fuerza jurídica que aguarda la ley, como obligatoria en el ordenamiento colombiano; mientras que el PND es un documento informativo a través del cual el presidente anuncia los objetivos de su gobierno (entre otros temas) y que generalmente se convierte en ley.

La ley que aprobó el PND 2010-2014 contiene varios artículos importantes y que destacan el desarrollo minero como motor central de la economía nacional. En primer lugar, el Art. 4 establece que el desarrollo minero es una locomotora que promueve el crecimiento económico y la generación de empleo. Un segundo punto es contemplado en los Art. 106 y 107, el gobierno nacional prohíbe la minería ilegal que no cuente con título minero, pero busca proteger a los mineros informales, así que desde este punto se crea una campaña por captar

más rentas de aquellos que no están pagando sus impuestos ni las regalías que le corresponden al Estado, esto como protección a los mineros informales.

Esta ley le concede la tarea a la autoridad minera para que expida un Plan Nacional Minero dentro de los tres años siguientes, que justamente fue el documento expedido en 2012 y que hace parte integral de la expresión del gobierno nacional por plantear el desarrollo minero como objetivo de políticas. Habida cuenta de la existencia de un conflicto entre el derecho a realizar actividades mineras como parte de la explotación de recursos naturales no renovables y que yacen en el subsuelo, en contra de los derechos de las comunidades aledañas a proyectos para decidir sobre los usos de sus territorios, la Ley 1450 de 2011 va delimitando posibles focos de conflicto en el Art. 202 en cuanto a la posible restricción parcial de actividades mineras en los humedales y señala la falta de reglamentación frente a este tema; mientras tanto, mantiene la prohibición de realizar actividades mineras en áreas de reserva forestal, de acuerdo con el Art. 204. Una vez señalados algunos artículos clave dentro de esta ley, se puede afirmar que se encontró evidencia positiva sobre la existencia del desarrollo minero como un objetivo de políticas públicas, que propone sustentar la economía nacional a partir de la actividad minera.

Frente a los instrumentos de tesoro utilizados para dar viabilidad al desarrollo minero, el gobierno nacional ha considerado la financiación de programas sociales a través de la recolección de impuestos y regalías, la generación de empleo al realizar actividades mineras y de manera especial, el aumento en la inversión extranjera directa. Como consecuencia, el gobierno nacional promovió una reforma constitucional, el Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó los Arts. 360 y 361 de la Constitución de 1991 y constituyó el primer paso hacia el cambio en el sistema de regalías en el país. La materia de este acto legislativo se resume en la idea según la cual las rentas captadas por concepto de regalías se deben destinar al financiamiento del desarrollo económico y social, así como para los fondos de ahorro, financiamiento de la ciencia, tecnología e innovación, y en general para beneficiar a toda la población colombiana.

De tal manera que éste instrumento sí contiene las condiciones que interesan para demostrar la hipótesis según la cual hay una intencionalidad por parte del gobierno nacional para financiar programas de desarrollo con los dineros recolectados como regalías de actividades mineras; por tanto, el resultado de esta prueba PT3 es positiva.

Como parte del examen de instrumentos de organización relativos a ajustes institucionales dentro del sector minero se encontró que el gobierno nacional propuso en 2010, según se registra en su Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, la necesidad de fortalecer la institucionalidad con el objetivo de responder adecuadamente a los problemas que se presentan en todas las fases de la actividad productiva minera; uno de estos ajustes y que se identifica con un desafío es la necesaria articulación entre el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio de Ambiente, así como la relación con las comunidades aledañas a proyectos mineros (PND 2010-2014, 280). En el mismo documento se encontró una segunda evidencia de estas propuestas de cambio, relativas a la necesidad de distribuir las funciones de diseño de políticas, regulación y fiscalización de recursos entre las entidades que conforman la autoridad minera (PND 2010-2014, 284). Estas dos aristas de la propuesta permiten confiar en que los instrumentos de organización están presentes en esta sección de la hipótesis y desde luego, el resultado que se asigna en la prueba es positivo.

3.1.2. Implementación de una nueva política extractivista en el sector minero

Dentro de los instrumentos de nodalidad que expresan las características de una nueva política extractivista se encuentra la necesidad del Estado por enfrentar el desafío de la informalidad e ilegalidad de actividades mineras, desafío que fue identificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y materializado por medio de la Ley 1450 de 2011 que expidió el PND 2010 – 2014; pese a la existencia de estos documentos que reconocen el problema que representan la informalidad e ilegalidad de la minería, fue hasta el año 2013 en que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0933 de 2013 regulando la materia. Puestos estos puntos sobre la mesa, se encontraron dos documentos clave que definieron las campañas de formalización de los pequeños mineros y la minería artesanal o tradicional.

El primer documento es la Decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁷, que contiene una directriz hacia la regulación de la minería informal y la lucha contra la minería ilegal. Esta Decisión 774 de 2012, tiene un carácter vinculante, contiene la Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal y estableció los principios que rigen la política andina contra la minería ilegal: seguridad, prevención, integralidad, cooperación y gradualidad. Como parte de esta política, se comprometieron los países a adoptar medidas de cooperación para combatir el comercio de minerales que contengan un origen ilegal, proteger las zonas de frontera en donde se desarrollan actividades mineras ilegales y establecer

⁷ La Comunidad Andina de Naciones es una organización internacional suprarregional conformada desde el año 1969 por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

regulaciones internas acordes con los principios establecidos en conjunto. Así que este instrumento de nodalidad tuvo origen en la discusión dentro de un organismo multilateral para consensuar medidas similares en los países andinos, se evidencia que esta política contiene elementos coercitivos en mayor medida, pero también incluye componentes de formalización competente a cada país y elementos de cooperación internacional en temas de información sobre las actividades ilegales en zonas de frontera.

El segundo instrumento que evidencia la promoción de la formalización de pequeña minería y minería tradicional son las definiciones claras que hacen parte del glosario minero, para aclarar los términos jurídicos dentro del ordenamiento colombiano. Así, el Art. 1° del Decreto 0933 de 2013 define la minería tradicional como aquella que es realizada en un área específica desde antes de la expedición del Código Minero de 2001, no cuenta con un título minero, es la fuente de sustento de las comunidades que realizan esta actividad minera.

En suma, se encontró evidencia de un instrumento de nodalidad con origen en la CAN que da inicio a la discusión sobre formalización minera en el país y constituye el insumo principal para la expedición del Decreto 0933 de 2013, constituyendo el primer instrumento no coercitivo hacia la formalización de la minería; por lo tanto, esta prueba también arroja un resultado positivo puesto que se encontraron instrumentos que evidencian la certeza de la hipótesis.

En cuanto a los instrumentos de autoridad, el examen documental da cuenta de la importancia que reviste la reasignación de competencias dentro de las entidades del orden nacional pertenecientes al sector minero. Se estableció mediante leyes y decretos que son cuatro las entidades importantes del sector minero: el Servicio Geológico Colombiano se encarga de la información científica, la Agencia Nacional de Minería se ocupa de administrar los recursos naturales no renovables, es decir, firmar los contratos de concesión minera para exploración y explotación minera; el Ministerio de Minas y Energía debe fiscalizar dichos contratos y, la Unidad de Planeación Minero Energética es el órgano de planeación del sector.

Pese a esta asignación de funciones que aparenta ser muy clara para la implementación de la política minera, hay un decreto que rechazó la posibilidad de los municipios y departamentos para decidir sobre los usos del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, generando ambigüedades dentro del conjunto de normas. Se trata del Decreto 934 de mayo 2013, que en su artículo prohíbe la decisión sobre explotación minera por parte de entidades territoriales. De nuevo, las competencias de entidades territoriales son un tema

clave que compete a la discusión sobre controles democráticos y rendición de cuentas. De fondo, el Gobierno Nacional guarda para sí la decisión sobre el subsuelo y prohibir la toma de decisión sobre éste por parte de entidades territoriales. Como se evidencia, la información es confiable y es posible afirmar que se obtiene un resultado positivo en esta prueba.

De acuerdo el examen de instrumentos de tesoro, se identificó el documento Política Minera Nacional expedido en 2016, durante los años 2011 a 2013, Colombia reportó un aumento en la captación de inversión extranjera directa debido a la favorabilidad de la normativa que fue objeto de análisis en los párrafos anteriores, el país pasó de captar 1'838.000 USD en 2010 (millones de dólares) a 2'977.000 USD en 2013. En ese orden de ideas, el instrumento de tesoro que permitió la atracción de capitales al país se concentra en la Ley 1450 de 2011 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y se explicita en la promoción de la inversión extranjera directa en cabeza de las entidades que hacen parte de la autoridad minera.

Adicionalmente, se encontró un instrumento legal que contiene ajustes a la reglamentación en materia de capitales extranjeros en Colombia, el Decreto 4800 de 2010 buscaba la creación de condiciones de competitividad para atraer inversión extranjera directa. El punto más importante de esta reglamentación se resumen en que las empresas extranjeras de los sectores de hidrocarburos y minería están sujetas al régimen cambiario especial establecido por la Junta Directiva del Banco de la República y como tal, tienen derecho al trámite cambiario para registrar sus capitales en un plazo de 6 meses posterior a la fecha en que realizaron la inversión; con ello, las empresas inversoras encuentran una oportunidad para acondicionar sus inversiones dentro del marco legal.

Entonces, se puede afirmar con certeza que estas decisiones en términos de captación de rentas sí tuvieron el efecto que deseaba el ejecutivo, motivado por el desarrollo minero con el objeto de financiar los programas de desarrollo contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014.

Debe destacarse que el organigrama de las entidades del sector minero y en extenso, del sector minero energético sufrió cambios importantes durante el periodo de tiempo estudiado en esta investigación. Antes de 2010, la autoridad minera se encontraba a cargo del ministerio de Minas y Energía, dentro del cual se encontraban entidades adscritas con ciertas funciones de autoridad minera: el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

El Instituto Colombiano de Geología y Minería aguardaba funciones de autoridad minera a través de su Servicio Minero, pero su naturaleza se modifica en 2011 con la expedición del Decreto 4131 de 2011, donde se estipuló que se cambiaba su naturaleza jurídica y su nombre, ahora se llamaría Servicio Geológico Colombiano y sus funciones se concentraron en actividades científicas, restando las funciones en materia de minería que antes realizaba. Junto a estas entidades del orden nacional, se crea mediante el decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería (ANM) como la entidad que administra los recursos mineros que pertenecen al Estado; mientras tanto, la Ley 1530 de 2012 le otorgó al Ministerio de Minas y Energía la competencia para fiscalizar los contratos de exploración y explotación de los recursos naturales.

De tal suerte, que la reorganización administrativa de las instituciones del orden nacional que conforman la autoridad minera otorgó diferentes funciones a las cuatro entidades, el Servicio Geológico Colombiano se encarga de producir información científica, la Agencia Nacional de Minería administra los recursos naturales no renovables, por lo tanto, firma los contratos de concesión minera para exploración y explotación minera; el Ministerio de Minas y Energía fiscaliza dichos contratos y, la Unidad de Planeación Minero Energética se encarga de la planeación y diseño de políticas del sector. Como se evidencia, la información es confiable y es posible afirmar que se obtiene un resultado positivo en esta prueba.

3.1.3. Modelo de gobernanza y estilos de políticas

Son varias las líneas de acción que permiten evidenciar los cambios interinstitucionales en la nueva política minera, uno de ellos es la apertura hacia otros espacios para proveer información y otro es la promoción de cambios interinstitucionales en el sector. Se encontró evidencia en tres instrumentos de nodalidad encaminados hacia la publicación de información producto de ejercicios de coordinación o articulación. El primero de ellos es la “Política Nacional de Seguridad Minera” expedida por el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución No. 18-1467 de 2011, que contiene un apartado dedicado a la producción de un sistema de información minero que permita conocer el estado en que se encuentra la mina para proporcionar asistencia y medidas de protección en el marco de actividades mineras.

Un segundo instrumento de nodalidad que logra expresar el sentido del acceso a la información del sector minero es la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, que es un espacio conformado por organizaciones de la sociedad civil y la academia, esta Mesa fue conformada en 2013 y se mantiene como un espacio de

articulación legítimo por sus aportes en el tema extractivo en Colombia. Un aspecto muy importante es la participación de la Mesa en la elaboración del Plan de Acción para la implementación de EITI en Colombia, la elaboración de este plan de acción le corresponde enteramente al gobierno nacional como candidato a la iniciativa EITI y se destaca la adopción de espacios donde participan actores de la sociedad civil en la construcción de estrategias para fomentar la transparencia en los recursos extractivos y las políticas públicas del sector.

Con ello, justamente, el tercer instrumento de nodalidad es la candidatura de Colombia para conformar la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Recordando que EITI es una iniciativa de la que hacen parte 51 países, su adscripción ocurre de manera voluntaria y está sometida a la evaluación de un Plan de Acción Nacional. Pese al amplio recorrido que exige EITI en la documentación del sector extractivo, pasando por la manifestación voluntaria de integrar EITI, hasta la publicación de los informes que debe presentar el gobierno colombiano anualmente; este espacio ha promovido la divulgación de información específica y técnica sobre el sector que previamente no se publicaba, especialmente porque el sector minero lo conforman empresas privadas. Desde la aceptación de la candidatura de Colombia en 2014, hasta la fecha, se han publicado tres informes EITI para los años 2013, 2014 (abarca 2014 - 2015) y 2016. Estos tres informes son producto del trabajo conjunto con la participación de representantes de la sociedad civil, el Estado y las empresas extractivas y que hacen parte de la iniciativa.

De acuerdo con la revisión de instrumentos de autoridad que evidencia el control fiscal de los recursos públicos y revisión interna de las cuentas públicas, se encontró información que manifiesta la existencia de tales instrumentos. El control fiscal de los recursos del Estado es en primer lugar una competencia de la Contraloría General de la República (CGR), siguiendo el Art. 119 de la Constitución de 1991 la Contraloría es un ente autónomo para hacer la revisión fiscal de los recursos y llamar a funcionarios públicos responsables de las ejecuciones fiscales para rendir cuentas. De manera específica, el cambio en términos de coordinación interinstitucional se consagró en el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012 a través la competencia de la CGR para hacer seguimiento a la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías. Adicionalmente, Respecto a la revisión interna de las cuentas públicas en relación con los dineros procedentes de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, el parágrafo tercero del Art. 11 de la Ley 1530 de 2012 contempla que la entidad encargada de revisar las cuentas financieras de las entidades públicas, incluso de los terceros contratantes corresponde a la Contraloría General de la República. Existe el

mecanismo para que la Contraloría revise las cuentas y fiscalice los recursos, pero la información se somete a reserva en concordancia con el Art. 15 de la Constitución Política de 1991. De tal suerte que, esta prueba arroja un resultado positivo para el análisis informal de la lógica bayesiana.

De acuerdo con el examen de instrumentos de tesoro y habida cuenta de los cambios a la política minera durante el periodo de tiempo estudiado, el gobierno nacional determinó que era necesario modificar la redistribución de las regalías obtenidas por la explotación de recursos naturales. Ahora bien, la nueva forma de distribución de las regalías quedó establecida en la Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías” y se fundamenta en la reforma constitucional denominada Acto Legislativo 05 de 2011, que reformó los Arts. 360 y 361 para disponer una nueva distribución de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables.

De acuerdo con la hipótesis planteada en la entidad B, según la cual el gobierno promueve cambios interinstitucionales (HB), se espera encontrar un instrumento de tesoro que plantee recomponer las relaciones entre los niveles de gobierno central y local, a partir de la redistribución de las rentas por explotación de recursos mineros, a saber, carbón, oro principalmente. De tal manera que el principal instrumento que recoge este cambio en el estilo de implementación corresponde con la adopción de un sistema de distribución de regalías hacia todos los niveles de gobierno. Se pasó de un sistema que repartía parte de las rentas obtenidas por recursos naturales exclusivamente a los municipios productores; frente la totalidad de municipios que comenzaron a recibir estos ingresos a partir del año 2012.

De acuerdo con planteamientos teóricos recientes, la redistribución de la renta por recursos naturales tiene el objetivo de empoderar a los gobiernos locales y la disminución de los potenciales conflictos sociales alrededor de dichos recursos. Este punto se retomará en la entidad de resultado, en donde se determina el avance en la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales alrededor de la política minera en Colombia. Sin embargo, la gestión de los recursos económicos provenientes de las regalías es un asunto conflictivo, tema que será examinado con mayor detalle en la sección del resultado de política. De allí la necesidad de insistir en la transparencia frente a estos dineros que ingresan a los gobiernos locales.

La prueba PB4 contempla la identificación de cambios en la coordinación interinstitucional de la administración del sector. Uno de esos cambios ya fue abordado en la prueba PA4 en los

instrumentos de organización y se evidenció como la estructura institucional del sector minero se concentró en el ejecutivo, aunque con varias instituciones políticas que tienen funciones diversas y complementarias. Por lo tanto, en esta prueba corresponde evaluar qué otros espacios de coordinación y con poder de tomar decisiones han impactado en la administración del sector. Se ha identificado que las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen un espacio de toma de decisión por fuera de estas estructuras porque tienen carácter de autoridad ambiental, sin embargo, han logrado posicionarse de manera decisiva dentro de la influencia del sector minero.

De acuerdo con lo que estableció la Ley 1450 de 2011, que da inicio a todo el proceso causal que se analiza en esta tesis, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la potestad para decidir sobre las licencias ambientales según la competencia que tengan sobre la jurisdicción de municipios en que se ubiquen los proyectos. Habida cuenta de la realización de consultas populares que pretenden frenar proyectos mineros en varios municipios de Colombia, las CAR han propiciado la confianza en la institucionalidad para garantizar que los resultados de las consultas sean respetados; en este sentido, se encontró un instrumento de organización que afirma el sentido de descentralización que caracteriza la política minera y que suele ser confuso por el manejo conflictivo que entraña la realización de actividades mineras.

En desarrollo de esta prueba, se pone de manifiesto la Resolución No. 1963 del 5 de julio de 2018 emitida por la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), en donde expone la intención de dar cumplimiento al resultado de la consulta popular del 26 de marzo de 2017, en donde los ciudadanos de Cajamarca (Tolima) rechazaron la realización de actividades mineras en su territorio; en consecuencia, CORTOLIMA resolvió no otorgar licencias ambientales cuyo destino sea la realización de actividades mineras, asimismo, ordenó revisar las licencias ambientales expedidas con anterioridad a la consulta popular de 2017 para revocarlas, de ser necesario. De tal suerte que estas corporaciones constituyen un espacio de articulación vital para garantizar el cumplimiento de controles democráticos en el país y puede darse por positivo el resultado de esta prueba.

3.1.4. Manejo sobre conflicto de competencias administrativas y políticas en el sector minero

Se encontró evidencia sobre la existencia de instrumentos de nodalidad que exhortan al gobierno nacional para realizar ajustes en materia ambiental y controles democráticos para impulsar el desarrollo de proyectos de interés nacional. El instrumento más importante que

ejemplifica esta proposición es la publicación del documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), en donde se establece que varios aspectos ponen en dificultad la realización de proyectos de interés nacional:

la adquisición de predios, con la consulta previa a comunidades, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y con los permisos y trámites ambientales; adicionalmente se presentan dificultades internas en las entidades públicas para la resolución de problemas jurídicos asociados a los proyectos (CONPES 2013, 4).

De otro lado, el decreto 2041 de 2014 (del Ministerio de Ambiente) define en el Art. 1° el impacto ambiental, como “cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad”. Con ello, se aclaran los supuestos en los que es necesario presentar estudios ambientales, además de la obligación de tramitar una licencia ambiental global, con fundamento en el Art. 4 del Decreto 2041 de 2014:

Licencia ambiental global. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental global que abarque toda el área de explotación que se solicite.

En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos, será necesario presentar un plan de manejo ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.

Dicho plan de manejo ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades que serán objeto de control y seguimiento ambiental.

La licencia ambiental global para la explotación minera comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2014).

Así, se han puesto en evidencia conceptos obligatorios que incluyen las normas en materia de estudios de impacto ambiental y consultas previas en el marco de proyectos de interés nacional; con ello, se considera superada la prueba PC1.

Como parte de la prueba de instrumentos de autoridad que reflejen el conflicto de competencias entre entidades nacionales y subnacionales, se ha encontrado que una de las principales manifestaciones de tal conflicto es la contraposición de intereses entre el derecho a

realizar actividades mineras y el derecho de las comunidades a establecer los usos del suelo en sus territorios. Una de estas expresiones es la expedición del Decreto 934 de 2013, por parte del Ministerio de Minas y Energía, se encontró evidencia robusta que indica que el gobierno nacional, expresado en la autoridad minera, centraliza la toma de decisiones relativas a la delimitación o exclusión de áreas mineras, de acuerdo con los Arts. 1 y 2 del Decreto presidencial 934 de 2013. De esta manera, las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) no pueden decidir sobre el ordenamiento territorial minero porque según ese decreto, se retoma el Art. 109 de la ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) en donde se establece que la definición de la planeación en el sector minero es una competencia que corresponde exclusivamente al gobierno nacional, recordando que la autoridad minera engloba las entidades que hacen parte del Ministerio de Minas y Energía. Por ningún motivo reconoce decisiones de cuerpos colegiados subnacionales en materia de zonas de exclusión minera. Este decreto se expide con fecha 9 de mayo de 2013, ocasionado por la realización de consultas populares en 19 municipios, cuyos resultados mayoritarios rechazaron la realización de actividades de explotación de recursos naturales en dichos municipios.

El conflicto en términos jurídicos tiene varias posturas, de un lado, las entidades del sector central que fungen como autoridad minera sostienen que la competencia por la decisión sobre los usos del suelo y subsuelo le pertenecen al sector nacional, de acuerdo con el Art. 288 de la Constitución de 1991; asimismo, los Arts. 332 y 360 de la Constitución de 1991 señalan que los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, entendiéndolo como el nivel central del poder ejecutivo. Son estas las normas que alegan las autoridades mineras para sostener que no puede decidirse por vía de consulta popular, el rechazo a las actividades mineras en los municipios. Ahora bien, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han analizado estos temas y tienen posturas que (a la fecha actual) defienden la competencia de entidades territoriales para decidir sobre explotación de recursos naturales no renovables en los casos en que las consultas populares realizadas cumplieron con los requisitos de formalidad para su realización. Por ejemplo, la sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional señala que la autonomía de las entidades territoriales es válida siempre y cuando no vaya en contravía de la unidad del Estado, por tanto, las consultas populares en materia ambiental/minera son legítimas.

Aunado a lo anterior, recientemente surgieron dos ejemplos adicionales que indican la latencia de tal conflicto a nivel jurisprudencial y con consecuencias en procesos de consulta popular y de proyectos mineros en grandes extensiones del territorio colombiano. En primer

lugar, la sentencia SU8-095/18 con fecha 11 de octubre de 2018 determinó que no existen mecanismos idóneos de participación ciudadana ni pueden vetar proyectos extractivos porque la propiedad del subsuelo le pertenece a la nación y no puede haber competencia de entidades territoriales en estas decisiones. Pese a tratarse de una sentencia sobre una consulta popular que rechaza un proyecto hidrocarburífero, constituye el cuerpo normativo del sector minero de igual manera y por esa razón es necesario traer esta prueba a colación, adicionalmente es el elemento más reciente que expresa el conflicto a un alto nivel que aún no se resuelve. En oposición, el Consejo de Estado (máximo órgano judicial en materia administrativa) Con estas breves normas expuestas en esta prueba de instrumentos de autoridad, queda claro que existen elementos para afirmar que sí existe un conflicto entre las actividades mineras y la determinación de las comunidades por el uso de los suelos.

En este punto corresponde evaluar si hay evidencia que indique la existencia de instrumentos de tesoro que promuevan la rendición de cuentas en entidades territoriales y uno de ellos es transferencia de recursos desde la autoridad minera central hacia las corporaciones autónomas regionales (CAR). Se interpreta como un recurso que se utiliza para la rendición de cuentas con fundamento en la naturaleza jurídica y funciones de control que le competen a las CAR; el sustento legal se encuentra en la Ley 1606 de 2012, que presupuestó los recursos del Sistema General de Regalías para 2013 y 2014. Los Arts. 5 y 28 contemplan la asignación directa de recursos de regalías a que tienen derecho las corporaciones autónomas regionales y como ejemplo de esta disposición, se encontró la Resolución No. 098 de 2013 de la Agencia Nacional de Minería, en donde se giran los recursos correspondientes a asignaciones directas.

Frente a los instrumentos de organización que sustentan un cambio en la administración del sector se encuentra el del ejercicio administrativo de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Las CAR aparecen como una corporación pública de carácter especial, definidas en áreas geográficas cuya función principal es la de ser autoridad ambiental por debajo del orden nacional y sobre las entidades territoriales de gobernación y municipios; asimismo, hace parte del andamiaje institucional que participa en colaboración con la autoridad minera en el nivel central. Estas corporaciones están contenidas en el Art. 160 Constitucional y la Ley 93 de 1993 estableció en su Art. 31 que una de sus principales funciones es otorgar licencias ambientales para la explotación de recursos renovables o para proyectos que puedan afectar el medio ambiente. A simple vista, esta función no tiene

⁸ Sentencia unificada que tienen el carácter de fundar una línea jurisprudencial.

relación con esta investigación puesto que las actividades mineras se desarrollan con recursos no renovables, sin embargo, el conflicto entre actividades mineras y derechos de las comunidades a decidir sobre los usos de sus territorios se expresa en las afectaciones al medio ambiente; entonces, el rol que desempeñan las CAR es un determinante en este conflicto porque inciden en proyectos que pueden afectar el medio ambiente. Como entidad territorial descentralizadas las CAR guardan una autonomía no absoluta (Sentencia C-570/12 Corte Constitucional) y que ha cobrado importancia con ocasión de las consultas populares que se han realizado en el país a partir del año 2013.

3.1.5. Mejora en los controles democráticos y rendición de cuentas producida por la política minera extractivista

La presente es la discusión sobre instrumentos de nodalidad en la mejora de controles democráticos y rendición de cuentas producida por la política minera extractivista. Existe un interés colectivo sobre los contratos de concesión minera. Dichos contratos se encuentran protegidos como información pública clasificada, de acuerdo con el Art. 18 de la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información), esta ley permite a la autoridad pública mantener por tiempo ilimitado y bajo reserva la información relativa al secreto comercial, industrial y profesional; adicionalmente, la Ley 1755 de 2014 en su artículo 24 sostiene que el derecho de petición no procede ante información relativa al secreto comercial, industrial y profesional. De igual manera, la Ley Estatutaria define al documento público como aquel que contiene información pública que no esté sometida a la reserva de ley; con sustento en estos instrumentos legales relativos al funcionamiento del acceso a la información podría sostenerse que para la ciudadanía interesada no es posible conocer de fondo los contratos de concesión minera, a menos que se trate de las partes involucradas en el contrato.

De tal suerte, que calificar el acceso a la información del sector minero se torna compleja con lo mencionado anteriormente, pero también es notable que el objeto de un contrato minero no sea el recurso informativo más esperado sino información de tipo medioambiental o sobre el estado de cuentas alrededor de proyectos mineros. Entonces, el recurso informativo que emplea el Gobierno colombiano para dar a conocer el estado del sector minero son los informes que comparte a través de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Desde el año 2013 ha publicado 3 informes que contienen información acerca de: contratación, pago de regalías a las entidades públicas y en 2018 ha sido calificado como el primer país de Latinoamérica en cumplir con los estándares EITI.

De acuerdo con la lógica de aprobación de la prueba empírica del aro y de acuerdo con la hipótesis se encontró documentación que evidencia que sí hay información referente al estado general en que se encuentra el sector minero, y que dicha información se encuentra alojada para el acceso público en las páginas web del IETI Colombia. En 2018 se produce la primera evaluación de Colombia en el marco de EITI, arrojando como resultado una calificación de progreso significativo.

Este apartado se dedica al análisis de instrumentos de autoridad que reflejan mejoras en los controles democráticos, de manera distinta no se hará mención de la normativa que sostiene la realización de consultas previas y populares porque se considera la base para motivar la incidencia de tales consultas dentro de la política minera y los debates por la democracia en la actualidad.

En este orden de ideas, habida cuenta del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT-, suscrito por Colombia en 1991 ingresó al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991. Esta norma expresa que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho a ser consultadas sobre actividades a realizar en sus territorios, para tal fin se transcribe el párrafo 1 del Art. 7 del Convenio 169 de la OIT:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Convenio 169 de la OIT).

El sentido que motiva la protección de este derecho es la preservación de instituciones y cultura de los pueblos indígenas y tribales, recordando que la relación de estos pueblos con su entorno es colectiva y allí se encuentra una conexión clave para defender el medio ambiente. El Ministerio del Interior tiene una dirección encargada exclusivamente de la realización de consultas previas, estas son obligatorias y si bien puede haber inconvenientes con su realización, el Estado reconoce ese derecho y lo establece en sus normas.

Es distinto cuando se hace referencia a las consultas populares. Hasta 2012 no se había realizado ninguna consulta popular ambiental/minera/petrolera, es en 2013 que comienza un activismo social motivado por la obligatoriedad que implica la decisión que tomen los

ciudadanos. De las consultas populares que se han realizado en el país, 16 consultas se encuentran suspendidas por tribunales administrativos o demandadas por una contraparte, 8 se encuentran en firme (Justicia Ambiental 2017) y solo una ha sido llevada al siguiente nivel por parte de una Corporación autónoma regional (ver el análisis de la resolución de CORTOLIMA).

Ambos controles responden a derechos diferentes con base en comunidades diferenciadas, pero son parte de la expresión de la ciudadanía que busca decidir por el uso de los suelos en sus territorios. Hay muchos más instrumentos, pero la posibilidad de realizar estas consultas es valiosa, en especial las consultas populares que no son obligatorias ni cuentan con un asiento en la institucionalidad. Con ello, se da un parte positivo a esta prueba de instrumentos de autoridad.

En cuanto a la evaluación de instrumentos de tesoro, es destacable que de acuerdo con la Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías” quedaron establecidos los mecanismos a través de los cuales se controla la gestión y el uso eficiente de los recursos obtenidos por las actividades mineras “regalías”; parte de ese ejercicio de transparencia es la asignación de las regalías directas a los departamentos, municipios y distritos (en los cuales se exploten o transporten recursos naturales) y consiste en la publicación de una resolución por parte de la Autoridad Nacional Minera, dependiente del Ministerio de Minas y Energía, con lo cual se pone de manifiesto a qué entidades descentralizadas le corresponde su presupuesto.

En segundo lugar, los informes que ha publicado el gobierno colombiano con ocasión de los compromisos asumidos con EITI son un reflejo del camino hacia la mejora en controles democráticos y rendición de cuentas, por lo que puede darse por superada esta prueba.

Este último apartado analiza la evidencia de instrumentos de organización que indique la mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas. De acuerdo con una revisión breve de la mención de temas de las sentencias en manos de la Corte Constitucional, se encontró la evidencia de cierto activismo judicial y un ejemplo de la enorme cantidad de instrumentos que se direccionan en esa vía es la Resolución No. 0931 de 31 de mayo de 2017, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible; esta resolución da cumplimiento a la Sentencia T-445 de 2016, emitida por la Corte Constitucional. Tal sentencia ordenó al Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior, Unidad de Parques Nacionales, al Instituto Alexander Von Humboldt y a la Contraloría

General de la República conformar una mesa interinstitucional con el objetivo de construir un informe sobre el impacto de la minería en territorio colombiano; con el objeto de dicha resolución, el Ministerio de Ambiente cita a diversas organizaciones de la sociedad civil y la academia para conformar un grupo de trabajo. Adicionalmente, alojada en la página web del Ministerio de Ambiente se encuentra una convocatoria para enviar comentarios a dicho informe de manera pública y gratuito para la ciudadanía.

Fue constatado este instrumento de organización como un importante avance para el ejercicio de controles democráticos no electorales en cabeza del ministerio de Medio ambiente, por lo que puede afirmarse que esta prueba arroja un resultado positivo.

3.2. Formalización bayesiana

En esta segunda sección se compilan los resultados de las pruebas empíricas, consistentes en la búsqueda de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización con las proposiciones que reúnen algunos de los atributos conceptuales más importantes que conforman el nivel hipotético del mecanismo causal, a través del cual se establece una relación causal entre el desarrollo minero como objetivo de políticas, proceso causal mediado por un diseño de políticas particular que enfatiza la descentralización como modo de gobernanza y que produce como resultado de políticas, el incremento o mejora en los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas horizontal y vertical.

Tabla 3.1. Pruebas empíricas y resultados

Prueba		Fuente de información	Resultado
PD1	Propaganda gubernamental debería anunciar el desarrollo minero	Propaganda Gubernamental, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República	+
PD2	Proyecto legislativo que promueve el desarrollo minero	Congreso de la República	+
PD3	Presupuesto estimado para financiar el desarrollo social con rentas mineras	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	+
PD4	Propuesta de cambios institucionales en el sector minero	Propaganda Gubernamental, Presidencia de la República	+

Prueba		Fuente de información	Resultado
PA1	Campañas de formalización de minería informal o pequeña minería	Ministerio de Minas y Energía	+
PA2	Normativa minera que posiciona al Estado en tareas de control al sector	Congreso de la República, Ministerio de Minas y Energía	+
PA3	Reforma fiscal para mayor captación de rentas del sector minero	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Congreso de la República, Ministerio de Minas y Energía, Departamento de Planeación Nacional	+
PA4	Reformas en la conformación organizativa del sector minero en el orden nacional	Constitución Política, Congreso de la República	+
PB1	Planeación de cambios interinstitucionales	Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Organizaciones de la sociedad civil	+
PB2	Reforma en la regulación de la coordinación interinstitucional	Constitución Política, Congreso de la República	+
PB3	Cambio en la gestión del sistema de regalías	Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil	+
PB4	Cambio en la coordinación interinstitucional de la administración.	Departamento Nacional de Planeación, CONPES, Corporaciones Autónomas Regionales	+
PC1	Propaganda gubernamental sobre manejos no conflictivos en el sector minero	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación	+

Prueba		Fuente de información	Resultado
PC2	Decisiones judiciales que respaldan participación ciudadana y control social en temas mineros	Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil, Ministerio de Minas y Energía	+
PC3	Asignación de presupuesto que promueve la rendición de cuentas en entidades territoriales	Departamento Nacional de Planeación, Congreso de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	+
PC4	Promoción de la participación ciudadana y control social a través de la institucionalidad	Corporaciones Autónomas Regionales, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil	+
PR1	Acceso no restringido a la información del sector minero	EITI, Sistema de Información Minero Colombiano, Ministerio de Minas y Energía	+
PR2	Realización de consultas populares y consultas previas	Ministerio del Interior, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil	+
PR3	Transparencia en información de las rentas obtenidas por el sector minero	CONPES, EITI, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	+
PR4	Independencia de los organismos de control y poder judicial	Corporaciones Autónomas Regionales, Organismos de Control, Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil	+

Elaborado por la autora.

Tal como se puede corroborar en la Tabla 3.1. Pruebas empíricas y resultados, cada prueba empírica arrojó un resultado positivo que permite inferir con confianza, que la explicación causal propuesta tuvo elementos de realidad, identificados como instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización en cuyos contenidos se reflejaron los postulados centrales de la hipótesis que se comprueba.

3.3.Resultados

Con el análisis informal de la lógica bayesiana se obtiene entonces, una confianza posterior que supera al nivel de confianza de partida, establecido al inicio de la investigación y de manera transparente con el objetivo de corroborar en la etapa de documentación la existencia de tales instrumentos con los contenidos propuestos. A continuación, se presenta una tabla complementaria que contiene la información del análisis informal de la lógica bayesiana para indicar el aumento en la confianza paso a paso con la realización de cada prueba empírica. Es posible afirmar que la hipótesis fue comprobada y la confianza posterior aumentó a 0.94 de probabilidad de que sea cierta, a la luz de un análisis minucioso de los instrumentos que conforman el análisis de instrumentos de políticas.

Tabla 3.2. Pruebas empíricas paso a paso

Prueba	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C1=p(h e)-pr(h)	C2=Σ[p(h e)-pr(h)]
PT1	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.67	0.25	0.17	
PT2	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.8	0.4	0.13	
PT3	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.89	0.57	0.09	
PT4	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.94	0.73	0.05	0.44
PA1	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.67	0.25	0.17	
PA2	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.8	0.4	0.13	
PA3	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.89	0.57	0.09	
PA4	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.94	0.73	0.05	0.44
PB1	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.67	0.25	0.17	
PB2	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.8	0.4	0.13	
PB3	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.89	0.57	0.09	
PB4	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.94	0.73	0.05	0.44
PC1	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.67	0.25	0.17	
PC2	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.8	0.4	0.13	
PC3	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.89	0.57	0.09	
PC4	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.94	0.73	0.05	0.44
P01	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.67	0.25	0.17	
P02	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.8	0.4	0.13	
P03	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.89	0.57	0.09	
P04	0.5	0.5	0.8	0.2	0.4	0.6	0.94	0.73	0.05	0.44

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz (2017).

Conclusiones

Esta sección contiene las conclusiones de la investigación en ámbitos, en primer lugar, hay una conclusión en el ámbito teórico, enseguida hay una conclusión en términos metodológicos, reconociendo algunas ventajas y dificultades en el empleo del método de investigación y, por último, una conclusión en materia de la política pública minera combinada con algunas recomendaciones que surgen de esta investigación.

La discusión teórica abordada en la investigación, esto es la relación causal entre el desarrollo del sector minero en un país con grandes desafíos en términos institucionales con los controles democráticos no electorales y rendición de cuentas vertical y horizontal, ha permitido abordar aspectos minuciosos en donde las instituciones buscan ser fortalecidas para producir un resultado positivo en la relación causal. Se confirma la teoría según la cual, unas instituciones fortalecidas enfrentan de mejor forma las condiciones externas de precios de mercados internacionales y en última instancia, el fortalecimiento institucional se erige como una condición exclusiva y certera que garantiza condiciones democráticas, especialmente en países como Colombia, con rasgos de debilidad en las instituciones producto de su historia sociopolítica.

Como segundo elemento, el marco analítico del diseño de políticas probó ser un enlace adecuado entre teoría y método que permitió dar un salto entre la descripción del estado de cosas de una política y la causalidad que subyace a los procesos de política pública. Se da por sentada la necesaria revisión de instrumentos de política en tanto uno de los elementos más destacados que expresan la complejidad de las políticas públicas. En efecto, al analizar los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, la investigación adoptó un camino ordenado para señalar con precisión los puntos centrales de la teoría que se planteó analizar con mayor detenimiento. Adicionalmente, para el análisis de causalidad sobre las teorías de cambio de políticas públicas resultó muy adecuado proceder desde la configuración de la agenda de políticas hacia el resultado de políticas, estableciendo de manera transparente los criterios de evaluación que indicaron las características de la mejora en controles democráticos y rendición de cuentas horizontal y vertical.

En cuanto a la política pública minera en relación con la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales, se puede afirmar que, si bien hay un avance en la publicación de información financiera sobre la gestión de las empresas e información fiscal, hace falta profundizar en la dimensión pública de la gestión de los recursos económicos que son fruto de la explotación de recursos mineros, por supuesto que el resultado de políticas es positivo pero,

se puede fortalecer mucho más la disponibilidad de información sobre la gestión de un sector en donde no hay participación estatal. Este es quizá el reto más importante para esta política pública, hacer pública información que generalmente es materia de reserva por el Estado y por empresas privadas.

El carácter polémico de la política minera en Colombia ha motivado el incremento de los controles democráticos no electorales, manifestado en el aumento de la frecuencia con que se realizan consultas populares en municipios con potencial minero; así, las consultas populares se convirtieron en un instrumento crucial para promover el ejercicio de participación democrática en espacios locales, ejercicio que se ha potenciado al unísono de la política minera extractivista. Por tanto, el fenómeno de incremento en los controles democráticos ha sido auspiciado, paradójicamente, por un sector de políticas que es crítico tanto para la estabilidad económica por los recursos que aporta al Producto Interno Bruto, como para las condiciones de vida de las poblaciones allegadas a los proyectos y las afectaciones al medio ambiente. Por su parte, las consultas previas se realizan con la misma intensidad que antes de los cambios de políticas porque se trata de un mecanismo jurídico incrustado en la institucionalidad y que no puede ser omitido tan fácilmente.

Junto a los hallazgos anteriores, es de notar los cambios positivos en el acceso a la información de un sector que está conformado por empresas privadas y que se encuentra alojada en EITI, recibiendo un aval internacional, y de acuerdo con tal información, hay progresos significativos en materia de transparencia de los recursos naturales en el sector minero. Un segundo hallazgo notable es el impacto que tiene un cambio en la administración de las regalías obtenidas por los recursos naturales, lograr la cobertura total de municipios constituye un buen ejercicio y en consonancia con una agenda investigativa futura, se esperaría que tales recursos también recibieran una observancia en grandes proporciones.

En cuanto a las recomendaciones que pueden formularse a la política minera, es importante resaltar la necesidad de formalizar las actividades mineras que aún no hacen parte del acervo de títulos mineros, esta es una debilidad que persiste y se hace notoria a través del análisis de instrumentos que atañen a este tema. La formalización minera se plantea desde el año 2010 y pasado el año 2016, cuando se formuló la Política Minera Nacional, se evidencia que es un tema pendiente en la agenda de políticas y no parece ser únicamente un problema de selección de instrumentos puesto que el primer instrumento utilizado intuitivamente fue coercitivo y fueron avanzando hacia instrumentos más deliberativos y que invitaban a los actores hacia la institucionalidad. El gobierno colombiano ha ensayado varios tipos de instrumentos y la

lección que podría aprender en la combinación de instrumentos para conseguir la legitimidad del tema que permita a los mineros tradicionales acercarse al Estado y formalizar su actividad productiva.

Referencias

- Acosta, Alberto. 2010. "Maldiciones que amenazan la democracia". *Nueva Sociedad*. Vol. 229: 42-61.
- Acosta, Alberto. 2011. "Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición". En *Más allá del desarrollo*, coordinado por Miriam Land y Dunia Mokrani (comps.), Quito: Abya Yala, pp. 83-118.
- Arisi, Diego y Ana Carolina González Espinoza. 2015. "La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas: el caso de Colombia". En *La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas*, editado por Juan Cruz Vleyra, 303- 345. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ballón, Eduardo, Raúl Molina, Carlos Monge, y Claudia Viale. 2017. Minería y marcos institucionales en la Región Andina. GIZ; Natural Resource Governance Institute. Bogotá. Ballón, Eduardo (consultor), Lorena de la Puente, Carlos Monge, Fernando Patzy, Claudia Viale. 2017a.
- Banco Mundial. 2016. "Special Focus: Resource development in an era of cheap commodities". *Boletín Commodity Markets Outlook*. Abril de 2016.
- Baumgarther, Frank R. y Bryan Jones. 1991. "Agenda dynamics and policy subsystems". *The Journal of politics*. Vol. 53 (4). 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. 2012. "Ideas and policy change". *Governance: an international Journal of policy, administration and institutions* 26 (2): 239-258.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian análisis". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Bennett, A., Checkel, J. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 276-298.
- Bennett, Andrew y Colin Elman. 2006. "Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods". *Annual Review of Political Science*, Vol 9: 455-476.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. Process tracing: from metaphor to analytic tool. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady Henry y David Collier (Eds.). 2010. Rethinking inquiry: Diverse tools, shared standards. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Capano, Giliberto. 2013. "Policy dynamics and change". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. New York: Routledge. 451-461.
- CONPES. 2013. CONPES 3762 de 2013 "Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos- PINES". Bogotá D.C.: Departamento de Planeación Nacional. 29 p.
- Extractive Industries Transparency Initiative. 2019. Countries, Global implementation of the EITI Standard versión disponible en <https://eiti.org/es/paises> 2019.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2017, "Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats". *Political Analysis*, versión disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/69203/>
- Feldt, Heidi. 2014. "¿Nuevas reglas de juego para el extractivismo? El papel de las iniciativas internacionales de transparencia y control para las industrias extractivas". En *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, editado por Barbara Göbel y Astrid Ulloa, 459-493. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fontaine, Guillaume, Jose Luis Fuente e Iván Narváez. 2018. "Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy

- transition”. *Energy Research & Social Science* 47: 56–68.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case”. *The Extractive Industries and Society*. 4(4), 18-45. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98.
- Foro Económico Mundial. 2013. Iniciativa para el desarrollo de la minería responsable.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gómez Montes, Ignacio y María Luisa Eschenhagen. 2014. “Conflictos socioambientales de la minería del oro y el rol del modelo económico dominante en América Latina”. En *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, editado por Barbara Göbel y Astrid Ulloa, 459-493. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Velásquez, Alejandro y Mario Montoya Brand. 2017. "Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes", *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17, n.º 32 (junio de 2017).
- Güiza, Leonardo. 2013. “La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña”. *Dyna*, 181: 109-117.
- Hall Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. *Political science and three new institutionalism*. Colonia: MPIFG.
- Hood, Christopher. 2007. “Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after two decades”. *Governance*, 20 (1): 127-143.
- Howlett Michael. 2011. *Designing public policies: principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2007. “Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change”. *Canadian Political Science Review*, 1(2): 50-62.
- 2009. “The dependent variable problem in assessing policy change: re-conceptualizing the orthodox understanding of policy dynamics”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1): 33-46.
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera. 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En “La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social”, coordinado por Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. CIESAS-Universidad Veracruzana. México.
- Jackson, Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. (2nd edition). London: Routledge.
- Justicia Ambiental. 2017. *Un balance del 2017 de la voz de los territorios*”. Disponible en <https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2018/02/consultas-populares-resumen-2017.pdf>
- King, Gary, Robert O Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific inference in social sciences*, New Jersey: Princeton University Press.

- Kingdon, Jhon. 1993. "How do issues get on public policy agendas?" En *Sociology and public agenda*. USA: Sage Publications. 40-50.
- Kooiman, Jan. 2003. "Gobernar en gobernanza", en Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya. España: IIGC, 2003. (pdf). Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social, realizada en Barcelona, IIGC, pp. 58-81.
- Lascoumes, Pierre, 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.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Luna Jaramillo, Ángela Marcela. 2014. "La restitución de tierras en Colombia: un instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado o un instrumento político para el desarrollo económico". Tesis de Maestría. FLACSO Ecuador.
- Mainwaring, Scott. 2005. Introduction: Democratic Accountability un Latin America. En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.
- McDonald, Laura. 2018. "Neoliberal Governance in South America". En *Handbook of South American Governance*, coordinado por Pía Ruggirozzi y Christopher Wylde, 56-69. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. Decreto 2041 de 2014. Bogotá. D.C.
- Morales-Torrado, Carlos Andrés. 2011. "Natural Resources and Economic Growth: New Evidence on Different Types of Commodities". *Desarrollo y Sociedad*: 7-45.
- Narváez, Iván. 2017. "Democracia tóxica – nacionalismo radical. ¿Quién cuida al cuidador? Análisis en clave neoconstitucional". *Novedades Jurídicas* 14 (136): 18-37.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1):55-69. DOI: [dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010](https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010)
- Ocampo, José Antonio. 2015. "América Latina frente a la turbulencia económica mundial". En *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, editado por Alicia Bárcena y Antonio Prado, 93-110. Santiago: CEPAL.
- Ortiz-Riomalo, Juan Felipe y Angelika Rettberg. 2018. "Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano". *Colombia Internacional* (93): 17-63. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>
- Ostrom Elinor. 2011. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39 (1): 7-27.
- Prebisch, Raúl. 1983. "Cinco etapas sobre mi pensamiento sobre el desarrollo". *El Trimestre Económico*. Vol 198 (2): 671-676.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2006. *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh. Pittsburgh University Press.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Elgar.
- Pierre Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. Macmillan Press: London.
- Ramírez, Danny, Iván Narváez y Guillaume Fontaine. 2018. "¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana". *Ciencia Política* Vol 15 (25): 21-49. DOI: <https://doi.org/10.13446/cp.v13n25.69339>
- Rettberg, Angelika y Juan Felipe Ortiz-Riomalo. 2014. "Conflicto dorado: Canales y

- mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia”, informe final del proyecto Del grano al anillo: Análisis de la cadena de valor del oro y su relación con la ilegalidad y el conflicto armado en Colombia financiado por el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes
- Rhodes, R.A.W. 2005. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno “en Cerrillo i Martínez, A. (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 99-108.
- Rudas Lleras, Guillermo y Jorge Enrique Espitia Zamora. 2013. “Participación del Estado y la sociedad en la renta minera” en *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*, editado por Luis Jorge Garay Salamanca. Bogotá D. C.: Contraloría General de la República, 125 – 174.
- Sabatier Paul y Weible Christopher. 2007. The Advocacy Coalition Framework. En Theoires of the Policy Processes. Westview: USA. 189–220.
- Salamon Lester M. 2000. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5): 1610-1674.
- Schedler, Andreas. 2008. ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scheinder, Anne. 2013. “Policy design and transfer”. En *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge. 451-461.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2010. “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y el cambio en la formulación de las políticas públicas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 167-202. Buenos Aires: Westview press.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2014. “Colombia”. En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas. En busca de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera, 161-244. México: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, CCS CIESAS.
- Veltmeyer, Henry. 2013. Economía política de la extracción de recursos naturales: ¿nuevo modelo de desarrollo o imperialismo extractivo? *Estudios Críticos del Desarrollo* 3 (4): 9–43.
- Vio Gorget, Diego y Martin Walter. 2017. Marcos normativos e institucionales de la minería en América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexos

Anexo 1. “Rentas mineras y del carbón en países sudamericanos”

Renta Minera y Renta del Carbón	Renta minera	Renta carbón	Total 2016
Argentina	0.37	0.00	0.37
Bolivia	2.75	0.00	2.75
Brasil	1.36	0.01	1.37
Chile	9.82	0.02	9.84
Colombia	0.64	0.52	1.16
Ecuador	0.21	0.00	0.21
Guyana	11.78	0.00	11.78
Perú	6.72	0.00	6.72
Uruguay	0.09	0.00	0.09
<p>Renta minera: La renta del mineral es la diferencia entre el valor de producción para la existencia de minerales a precios mundiales y su costo total de producción. Los minerales que se incluyen en el cálculo son estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato.</p> <p>Banco Mundial (2018).</p>			
<p>Renta del carbón: Las rentas del carbón representan la diferencia entre el valor de la producción de carbón duro y blando a precios mundiales y su costo total de producción.</p> <p>Banco Mundial (2018).</p>			

Fuente: Elaborado por la autora con datos del Banco Mundial (2018).

Anexo 2. Datos relevantes para la selección del caso

Universo de Casos	Inversión extranjera directa > 2% del PIB (2016)	Rentas Mineras + Rentas Carbón > 1% PIB (2016)	Presencia de la causa	Miembro EITI	Índice de Voz y rendición de cuentas > 0 (2016)	Presencia del efecto
Argentina	0.60	0.37	No	No	Sí	No
Bolivia	0.99	2.75	No	No	Sí	No
Brasil	4.36	1.37	Sí	No	Sí	No
Chile	5.01	9.84	Sí	No	Sí	No
Colombia	4.90	1.16	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	0.77	0.21	No	No	No	No
Guyana	0.91	11.78	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	3.57	6.72	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	-0.72	0.09	No	No	No	No
<p>Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB): La inversión extranjera directa constituye la entrada neta de inversiones para obtener un control de gestión duradero (por lo general, un 10% o más de las acciones que confieren derecho de voto) de una empresa que funciona en un país que no es el del inversionista. Banco Mundial (2018).</p>						
<p>Rentas Mineras y Rentas del carbón (% PIB): La renta del mineral es la diferencia entre el valor de producción para la existencia de minerales a precios mundiales y su costo total de producción. Los minerales que se incluyen en el cálculo son estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato. La otra estadística incluye la explotación de carbón por separado, pero en este ejercicio se suman los dos tipos de rentas por tratarse de similares. Banco Mundial (2018).</p>						
<p>Miembros EITI: Sí: Membresía, membresía suspendida; No: Sin membresía.</p>						
<p>Índice de Voz y rendición de cuentas ≥ 0: Voice and Accountability captures perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media. Estimate gives the country's score on the aggregate indicator, in units of a standard normal distribution, i.e. ranging from approximately -2.5 to 2.5. Datos del Banco Mundial (2016).</p>						

Fuente: Elaborado por la autora con datos del Banco Mundial (2016) y EITI (2019).