

Política minera y rendición de cuentas en Colombia (2010 – 2018)

Angie Paola Quintero Ardila

Resumen

Este artículo analiza la rendición de cuentas dentro del sector minero en Colombia, 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 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, política minera, rendición de cuentas, seguimiento de procesos.

Introducción

En los países latinoamericanos la disponibilidad de reservas en recursos naturales se ha convertido en un nicho de oportunidades para financiar el desarrollo social, propiamente el extractivismo de minerales e hidrocarburos se sustenta en la empresa privada, de carácter transnacional y cuyos controles públicos se sitúan en los procesos de concesión y contratación (Ulloa 2014, 426). El extractivismo se ha traducido en dificultades para la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales, incluso se ha convertido en la causa de conflictos económicos y socioambientales, tal como lo plantea Ulloa (2014). Desde los estudios de la economía política se presenta la teoría 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) aunada a la dependencia de las economías nacionales frente a la dinámica de los mercados internacionales.

La investigación se ajusta al método de seguimiento de procesos y la formalización bayesiana para comprobar una hipótesis empírica bajo las teorías que componen el diseño de políticas. Como punto de partida, se plantea que el objetivo de políticas que comporta la financiación de los planes de desarrollo mediante las rentas de los recursos naturales modifica los componentes de la política pública minera, provocando efectos sobre procesos de rendición de cuentas y controles democráticos no electorales en el caso colombiano. Tal objetivo de política se fundamenta en la expectativa de obtener mayores recursos económicos mediante las rentas y regalías de los recursos naturales, que son abundantes en los países dependientes de los recursos energéticos, mineros, petroleros y gasíferos (Acosta 2010).

La configuración de los sistemas políticos latinoamericanos conlleva un estilo de políticas o estilo de implementación donde el gobierno es protagonista y administra el sector de políticas, pese a los conflictos inherentes a las relaciones dentro del subsistema de políticas o área de política (Pierre y Peters 2000). Tal estilo de políticas presenta las características de la redistribución de las rentas extractivas y a partir de allí financiar programas de desarrollo, donde el actor predominante es el Estado y puntualmente, algunas dependencias de gobierno.

Pese a los matices particulares de cada país, en Latinoamérica y especialmente en América del Sur, sobresalen dos tendencias ideológicas que orientan las políticas extractivas, sea minería, petróleo o gas, puesto que la producción manufacturera ya no es la fuente principal en estas economías. 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).

Tales países, independientes a su orientación ideológica, han planteado su desarrollo a partir de la obtención de recursos de los sectores minero-energético, con ello asumen su extracción abusiva (Feldt 2014, 461). No sólo se trata de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, sino de comprender en profundidad que aquellos imponen unos costos de transacción (Mainwaring 2005, 3; Acosta 2010) en términos sociales, económicos y medioambientales que, en efecto, limitan e impiden el ejercicio aquellos mecanismos. Es allí donde se adoptan

objetivos de política en el sector minero (y energético en general) que conllevan 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.

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, éstas 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, resaltando la debilidad de la consulta previa como un control democrático (Ramírez, Narváez y Fontaine 2018).

De otro lado, 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), estando en presencia del modelo que prefiere la apertura al mercado, especialmente el mercado internacional. 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). 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).

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 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. 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). El gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) dio un impulso creciente al modelo extractivista, marcado por el alza en los precios de los *commodities*, especialmente el petróleo y el carbón.

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 parte fundamental de 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. En consecuencia, la explotación de recursos naturales puede convertirse en una maldición o, por el contrario, puede ofrecer un resultado positivo que depende de la institucionalización de procesos de control democrático y rendición de cuentas.

La importancia de la rendición de cuentas radica en el ejercicio de control al poder en los estados de derecho a través de los instrumentos de frenos y contrapesos 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. La definición primaria 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 (1994), 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.

Peruzzotti y Smulovitz definen la dimensión social de la rendición de cuentas, como *social accountability*, entendidos 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, desde sanciones simbólicas hasta acciones obligatorias. La diferencia entre los controles democráticos con la rendición de cuentas (vertical y horizontal) radica en el carácter simbólico, recordando que la rendición de cuentas contiene los componentes de obligación y sanción fundamentalmente. 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.

La agenda pública es tan diversa dentro de un mismo Estado que 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. Así, la selección del caso colombiano es motivado por la existencia de un objetivo de políticas en el sector minero que apunta a la financiación del desarrollo, asumiendo mejores prácticas en rendición de cuentas y transparencia en la información; del mismo modo, el caso presenta las características de un estilo de implementación de dirección en el sector minero, que se presume ha producido una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas y controles democráticos.

Resulta interesante investigar las formas específicas que adoptan los arreglos institucionales en el marco de políticas públicas para propiciar espacios de control democrático, entonces surge la siguiente pregunta: ¿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: 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). La tabla 1 contiene la teorización del mecanismo causal, seguido de la hipotetizado de acuerdo con cada entidad.

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

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

Fuente: Fontaine, Fuentes y Narváez (2018).

1. Diseño de políticas

El marco analítico del diseño de políticas parte de los aportes neoinstitucionalistas a las teorías de políticas públicas, entendiendo que el diseño de políticas por sí solo no explica un proceso complejo de políticas públicas, entonces se asume la perspectiva de Peters sobre las tres dimensiones que comporta el diseño de políticas. 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 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 como la variable dependiente de los estudios de políticas, aunque con los matices correspondientes a cada autor. Existen dos aproximaciones teóricas que explican el cambio de políticas: la comprensión incremental del cambio y la comprensión paradigmática del cambio.

Uno de los grandes límites teóricos que enfrenta el diseño de políticas es la manera de abordar la causalidad para responder adecuadamente a la pregunta de investigación. 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 Peters (2015) y Howlett & Cashore (2009). La primera consecuencia metodológica implica operacionalizar la propuesta teórica a través de la comprensión de las políticas públicas de acuerdo a objetivos y medios (Howlett y Cashore 2007; 2009; Howlett 2011).

El diálogo entre 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 coligados 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).

Derivado de lo anterior, los instrumentos de política son entendidos analíticamente como instituciones, objetos analíticos que se identifican con los empíricamente observables de esta investigación o detectables en términos de Jackson (2016) y cuyos aportes provienen de la propuesta de Howlett (2011) con los aportes recientes de Fontaine, Narváez y Paz (2017) y Fontaine, Fuente y Narváez (2018). De esta manera, el concepto de institución se puede

rastrear empíricamente en el análisis de los instrumentos de política, siendo los recursos de intervención del Estado para hacer política pública. Esta categorización se refleja en la taxonomía NATO de Hood, que considera los siguientes: instrumentos de nodalidad, 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). Dichos instrumentos pueden ser observados empíricamente en el diseño de políticas, de acuerdo con el protocolo de investigación que incluye el diseño de pruebas esperadas para ser observadas empíricamente.

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 hasta el resultado de políticas.

2. Método de investigación

En consonancia con el diseño de políticas, en esta investigación se optó por un método de investigación que siguiera la ontología 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 (Jackson 2016). Esta aproximación permitió desarrollar los componentes D, A, B, C y R del mecanismo causal teórico contenido en la tabla 2.

Tabla 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 No. 2, 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 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 transaccional y en función del dualismo mente-mundo. En esta investigación se teorizó un mecanismo para estudiar un caso en profundidad elegido de acuerdo con criterios conceptuales y bajo un protocolo de políticas públicas comparadas.

De acuerdo con Beach y Pedersen (2013), un mecanismo causal se compone de entidades que involucran actividades y éstas son las que tramiten 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.

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.

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, recordando que tales condiciones conceptuales hicieron parte de los criterios de definición del caso. En tales condiciones conceptuales aguardan atributos que se consideran 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.

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.

A continuación, se presenta la tabla que contiene el mecanismo causal con sus atributos conceptuales, la hipótesis y la hipótesis alterna; constituyendo el paso previo al análisis de la evidencia en las entidades del mecanismo causal como reflejo de la confirmación de la hipótesis.

Tabla 3. Protocolización del mecanismo causal

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

<i>Operacionalización</i>	<i>Manifestación explícita de plantear nuevos objetivos (D)</i>	<i>Nueva política con cambios en el sector (A)</i>	<i>Cambios en otros sectores de políticas (B)</i>	<i>Interacción en estilo de políticas (C)</i>	<i>Mejora en rendición de cuentas y controles democráticos (R)</i>
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)
Atributos conceptuales	<i>Crecimiento económico basado en el sector minero</i>	<i>Gestión del sector minero por parte del Estado</i>	<i>Cambios en la gestión administrativa de regalías</i>	<i>Sistema de frenos y contrapesos</i>	<i>Controles democráticos no electorales</i>
	<i>Fortalecimiento de la inversión extranjera</i>	<i>Fomento de la participación privada en el sector minero</i>	<i>Cambios en la organización y administración del sector</i>	<i>Participación ciudadana</i>	<i>Rendición de cuentas horizontal</i>
	<i>Financiamiento del desarrollo con recursos del sector minero</i>	<i>Control de rentas ilegales e informales</i>			<i>Rendición de cuentas vertical</i>

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

2.1. 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 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:

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

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 el test positivo y así obtener una confianza posterior expresada en números y aumentada gradualmente conforme cada prueba de las cuatro que conforma cada entidad, sume 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 que se acumula en las cuatro de componen cada parte de la hipótesis, la confianza aumenta del 0.5 al 0.94 de confianza 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.

Pese a que la información con que cuentan los investigadores es limitada se han planteado estrategias como la delimitación conceptual de los atributos de las condiciones causales en los mecanismos causales y desde la lógica bayesiana, asignación de valores de probabilidad a las hipótesis planteadas. Entonces, la lógica bayesiana permite preguntarse qué tan posible es una hipótesis dada la evidencia encontrada lo cual es una ventaja enorme que nutre la congruencia epistemológica y metodológica (Fairfield y Charman 2017). En segundo lugar, cada vez que se obtienen nueva información, esa confianza en la hipótesis se puede actualizar, puede ser más o menos confiable a la hipótesis. Es por ello, 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).

3. Análisis y discusión de resultados

3.1. Desarrollo minero como objetivo de políticas

Nodalidad

Se encontró evidencia en dos documentos determinantes que contienen la intencionalidad del gobierno nacional de promover el desarrollo minero en Colombia. 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).

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). 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); reconociendo la existencia de un conflicto 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 con ocasión de cambios en la política minera.

En segundo plano se encuentra El Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) al 2014, que es un documento producido por la UPME, 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” entendida como la alianza entre “la gestión pública y privada para alcanzar el desarrollo del sector minero” (PNDM 2014, 4).

Autoridad

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”. 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, para luego distribuirlos.

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.

Tesoro

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. Este 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.

Organización

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.

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

Nodalidad

El primer documento es la Decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, que se define como un documento base que representa una directriz hacia la regulación de la minería informal y la lucha contra la minería ilegal. Esta Decisión 774 de 2012 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. 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.

Autoridad

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 UPME 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.

Tesoro

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. Los puntos más importantes 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.

Organización

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.

3.3. Modelo de gobernanza descentralizada y estilos de políticas

Nodalidad

Un primer instrumento 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.

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. 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.

Autoridad

De acuerdo con la revisión de instrumentos de autoridad que evidenciara que existe vigilancia sobre la ejecución de recursos de regalías, 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 párrafo 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 fiscalicen los recursos, pero la

información se somete a reserva en concordancia con el Art. 15 de la Constitución

Política de 1991.

Tesoro

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 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.

Organización

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.

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.

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

Nodalidad

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 temas que entran a hacer parte de los estudios ambientales y se plantea en específico la obligación de presentar estudios

ambientales de alternativas cuando los proyectos traten sectores extractivos con fundamento en el Art. 18 del Decreto 2041 de 2014.

Autoridad

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, 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 contradictorias sobre la competencia de entidades territoriales. 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 SU¹-095/18 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. Pese a lo anterior, no existe un mecanismo que supla la realización de consultas populares y éstas se siguen realizando; la última de ellas se realizó el 21 de octubre de 2018 en el municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, donde más de la tercera parte de la población votó en contra de la exploración y explotación de recursos mineros, hidrocarburos y fracking² en el municipio.

Tesoro

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

¹ Sentencia unificada que tienen el carácter de fundar una línea jurisprudencial.

² Fracturación hidr

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.

Organización

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 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.

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

Nodalidad

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. 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.

Autoridad

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 consultados sobre actividades a realizar en sus territorios. El sentido que motiva la protección de éste 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.

Tesoro

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.

Organización

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.

4. 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.

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 4. Pruebas empíricas paso a paso

Prueba	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C1=p(h e)-pr(h)$	$C2=\Sigma[p(h e)-pr(h)]$
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

En primer lugar, 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 mejor 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 expresión comprensible de la complejidad que representan 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 y su relación con la rendición de cuentas y controles democráticos no electorales, es posible 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. Sin embargo, el reto más importante para esta política pública es hacer pública información que generalmente es materia de reserva por el Estado y por empresas privadas. Entonces, es necesario fortalecer mucho más la disponibilidad de información sobre la gestión de un sector en donde no hay participación estatal.

De forma inesperada, 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. Este hecho es de suma importancia pese a la controversia actual que no ha sido resuelta por los órganos judiciales inconformes ante la conflictividad entre Estado, empresas mineras y sociedad civil; sin duda, es una de las complejidades propias de un estilo de políticas de dirección que hace parte de un contexto hiperglobalizado.

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.

Bibliografía

- 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 Miriam Land y Dunia Mokrani (comps.), *Más Allá del Desarrollo*, 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.
- Banco Mundial. 2016. “Special Focus: Resource development in an era of cheap commodities”. *Boletín Commodity Markets Outlook* Abril 2016
- Baumgarther Frank R. y Jones Bryan. 1991. “Agenda dynamics and policy subsystems”. *The Journal of politics*. Vol. 53 (4). 1044-1074.
- Beach D., Brun Pedersen, R. 2013. *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach D., Brun Pedersen, R. 2016. *Causal Case Study Methods Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A., 2015. Appendix: disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian analysis. In: Bennett, A., Checkel, J. (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 276–298.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brady Henry, 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. 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.
- Fairfield Tasha, Andrew Charman. 2017, “Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. Political Analysis, version 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, 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, Narváez Iván, Paz Bayron. 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>
- George Alexander, Andrew Bennett. 2005. Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge: MIT Press.
- Hall Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”. Comparative Politics, 25 (3): 275-296.
- 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. 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 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.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En Ernesto Isunza Vera y Adrián

- Gurza Lavalle (coords.). La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. 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”. 9 páginas. Disponible en <https://justiciaambientalcolombia.org/2018/02/06/consultas-populares-su-estado-en-el-pais-y-que-paso-en-2017/>
- King, Gary, Robert O Keohane y Sidney Verba. 1994. Designing Social Inquiry. Scientific inference in social sciences, New Jersey: Princeton University Press.
- 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.
- Morales-Torrado, Carlos Andrés. 2011. “Natural Resources and Economic Growth: New Evidence on Different Types of Commodities”. Revista Desarrollo y Sociedad: 7-45.
- 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>
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 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”. Revista Ciencia Política Vol 15 (25): 21-49. DOI: <https://doi.org/10.13446/cp.v13n25.69339>

Schedler, Andreas. 2008. ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Mexico DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

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.