



Consulta previa sin Control Social: Un Análisis de la Política Minera Colombiana (2010-2014)

Prior Consultation without Social Accountability: An Analysis of the Colombian Mining Policy (2010-2014)

Jesús A. Zúñiga Delgado
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

Leslie M. Fiesco Rivas
Universidad del Cauca

Carlos M. Rodrigues de Caires 
Universidad Austral / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Resumen |

La consulta previa es una herramienta de control social que permite a comunidades indígenas y rurales involucrarse en decisiones sobre proyectos extractivos y de gran impacto ambiental. Aunque su reconocimiento legal en América Latina es amplio, su implementación enfrenta obstáculos significativos. Este artículo identifica un mecanismo causal para explicar los déficits persistentes de control social en el sector minero colombiano, pionero en regular este derecho. Utilizando rastreo de procesos bayesiano, se demuestra que, tras la adopción de la consulta previa, la influencia de intereses privados en la agenda pública debilitó el control social mediante la implementación de un modelo extractivo de desarrollo minero, reformas sectoriales favorables a la inversión privada y la centralización de la gobernanza minera. El análisis evidencia que la institucionalización formal de mecanismos de participación es insuficiente, destacando el papel decisivo del diseño de políticas en la consolidación discursiva, estratégica y operativa de estas innovaciones institucionales.

Abstract |

Prior consultation is a social accountability tool enabling indigenous and rural communities to engage in decision-making on extractive projects and those with significant environmental impacts. Despite its broad legal recognition in Latin America, its implementation has faced considerable obstacles. This article defines a causal mechanism to explain the persistent deficits in social accountability within Colombia's mining sector, a pioneer in regulating the right to prior consultation. Using bayesian process tracing, the study shows that, following the adoption of prior consultation, private interests influenced the public agenda, weakening social accountability through the implementation of an extractive mining development model, sectoral reforms favoring private investment, and the centralization of mining governance. The analysis reveals the inadequacy of formal institutionalization of participation mechanisms and underscores the critical role of policy design processes in the discursive, strategic, and operational consolidation of these institutional innovations.

Palabras clave |

control social; minería; Colombia; rastreo de proceso; análisis Bayesiano.

keywords |

social accountability; mining; Colombia; process tracing; Bayesian analysis.



1. Introducción

La ola de reformas democráticas que se extendió por América Latina entre finales de la década de 1970 y principios de la de 1990 impulsó el desarrollo sin precedentes de mecanismos para participar y controlar lo público (Cunill Grau, 2007). Durante este periodo, las innovaciones institucionales prometieron mejorar la calidad de las nuevas democracias mediante un control más efectivo de los gobernantes, representantes y funcionarios públicos (Gurza e Isunza, 2024). Este proceso de renovación democrática generó instituciones y organismos de rendición de cuentas en los ámbitos estatal (O'Donnell, 2007), electoral (Manin et al., 1999) y social (Peruzzotti, 2006).

En Colombia, la Constitución de 1991 transformó profundamente la arquitectura institucional del país al crear un sistema complejo de rendición de cuentas públicas. Los mecanismos e instancias destinados a fortalecer la democracia participativa y el control ciudadano representaron el “cuarto cambio” introducido por la Constitución.

En este marco, el derecho a la consulta previa, libre e informada se reconoció como una herramienta de participación ciudadana y de rendición de cuentas social (Hernández y Arciniegas, 2011). Colombia destacó como un país pionero en proteger jurídicamente este derecho, que posteriormente se extendió a las legislaciones de otros países latinoamericanos (Wright y Tomaselli, 2020). De los 24 países que hasta noviembre de 2024 habían ratificado el convenio internacional que consagró este derecho en 1989, 14 pertenecían a América Latina (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024).

En la última década, numerosos estudios han analizado los procesos de regulación (Fulmer, 2013; Kania, 2022), contestación (Walter y Urkidi, 2016; Schilling-Vacaflor, 2019) y aplicación (Bustamante, 2015; Urteaga-Crovetto, 2018; Falleti, 2020) de la consulta previa en América Latina, con un enfoque particular en los países de la subregión andina (Shenk, 2022).

Estos análisis han identificado diferencias significativas en las prácticas de implementación de la consulta previa tanto entre países como dentro de ellos, señalando patrones que varían desde el incumplimiento estatal sistemático hasta el uso estratégico del mecanismo por parte de comunidades indígenas y locales para impedir actividades extractivas, redistribuir beneficios econó-

micos o frenar la represión estatal (Zaremborg y Torres, 2018; Wright y Tomaselli, 2020).

En un escenario intermedio, varios autores han destacado que la fortaleza institucional de la consulta previa depende en gran medida de la inclusión de los actores sociales que originalmente impulsaron su adopción como una herramienta participativa (Falleti, 2020). Sin embargo, a pesar de la amplitud de estudios sobre el tema, las aproximaciones institucionalistas y sociológicas suelen abordar de manera superficial el proceso de diseño de políticas, sin profundizar teórica o empíricamente en los componentes causales que explican los resultados observados (Beach, 2024).

En el caso colombiano, tras la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el gobierno promulgó diversas normativas para regular el proceso de consulta previa. No obstante, este marco regulatorio no logró garantizar una implementación constante y efectiva (Ballón et al., 2017). Entre 2010 y 2016, la Corte Constitucional emitió 25 fallos relacionados con el sector minero-energético, la mayoría enfocados en proteger y restituir derechos colectivos e individuales, así como en salvaguardar el medio ambiente (Peña, 2017: 16).¹

Siguiendo el protocolo de investigación propuesto por Fontaine (2020), este artículo teoriza, operacionaliza y analiza empíricamente un mecanismo causal que explica la persistencia de los déficits de control social en los proyectos de extracción minera en Colombia. Se argumenta que los grupos de interés favorables al desarrollo minero influyeron en la agenda de políticas públicas, deslegitimando discursivamente la consulta previa al presentarla como un obstáculo para la inversión y el desarrollo nacional (CONPES, 2013; Rodríguez, 2014; Ballón et al., 2017). Esta narrativa impulsó la adopción de objetivos e instrumentos de políticas alineados con el extractivismo, la inversión privada y la centralización de la toma de decisiones (Zúñiga Delgado, 2018).

La investigación se enmarca en un enfoque de diseño de políticas públicas que analiza los resultados de las políticas a partir de las interacciones entre intereses, ideas e instituciones tanto formales como informales (Hall, 1993; LeGalés, 2022). Metodológicamente, utiliza el rastreo de procesos para teorizar el proceso causal y el análisis bayesiano para evaluar la evidencia empírica.

¹ El marco legal vigente incluye la Ley Ambiental de 1999, el Decreto N° 2613 de 2013, y la Directiva Presidencial N° 10, del mismo año, además de la consulta popular reglamentada por la Ley 1757 del 2015.

2. El diseño de políticas públicas como marco analítico

El diseño de políticas públicas surgió como una respuesta a las limitaciones explicativas del modelo del ciclo de políticas y a la creciente desconexión entre la teoría y la práctica en la elaboración de políticas (Linder y Peters, 1984). Este marco analítico ofrece una visión integral de los procesos y resultados de las políticas al combinar cuatro componentes fundamentales: una concepción específica del problema público; un conjunto de instrumentos seleccionados para enfrentarlo; una estrategia operativa para implementar dichos instrumentos; y uno o más criterios normativos que permiten evaluar tanto el proceso como los resultados de la política (Peters y Fontaine, 2022).

El diseño particular de las políticas resulta de la interacción entre actores, ideas e intereses concretos (Howlett, 2019). La selección adecuada de los instrumentos es crucial, ya que de ello depende la coherencia interna, es decir, la compatibilidad entre los instrumentos, y la coherencia externa, que se refiere a su alineación con los objetivos y la naturaleza del problema.

La taxonomía NATO de Christopher Hood (2007) proporciona una clasificación parsimoniosa de los instrumentos, basada en los recursos gubernamentales empleados en toda intervención de política. Este enfoque asume que los gobiernos abordan los problemas públicos mediante la movilización de recursos clave: la información disponible, los poderes legales, los medios financieros y la capacidad organizacional (Linder y Peters, 1993).

Lascoumes y LeGalès (2007) critican la concepción instrumental del diseño de políticas, señalando que se basa en una perspectiva técnica y funcionalista que ignora las relaciones de dominación, la dimensión simbólica y las implicaciones políticas de las decisiones instrumentales. Estos autores proponen una “sociología política de los instrumentos” para destacar las relaciones de poder asociadas a los instrumentos, así como las dinámicas de legitimación, politización y despolitización que acompañan a diferentes herramientas de política pública (Lascoumes y LeGalès, 2007: 4).

Esta investigación adopta dicha perspectiva analítica, reconociendo que los instrumentos no son neutros, sino portadores de valores y sostenidos por interpretaciones de lo social y por nociones específicas sobre el modo más adecuado de regulación. Cada instrumento posee un grado particular de poder que, al aplicarse, moldea

las relaciones entre el Estado y la sociedad, influyendo en la distribución de recursos básicos entre distintos actores y sectores. Como dispositivos institucionales, los instrumentos reflejan ideas e intereses específicos y se integran en el entramado institucional (Lascoumes y LeGalès, 2007).

La consulta previa constituye un instrumento procedimental diseñado para hacer más inclusiva y participativa la toma de decisiones en proyectos extractivos y de alto impacto ambiental. Busca otorgar voz e incidencia a comunidades indígenas y rurales ubicadas en los territorios afectados (Bustamante, 2015). No obstante, su implementación se ve condicionada por modelos de desarrollo, prácticas políticas, instituciones de gobernanza y objetivos de política pública que afectan tanto su orientación como su eficacia.

La implementación de la consulta previa en un contexto de desarrollo y gobernanza extractivistas, caracterizado por la extracción masiva de recursos naturales para su exportación en bruto (Gudynas, 2010; Trujillo Ospina et al., 2018), genera tensiones y contradicciones inherentes. Este modelo de desarrollo prioriza los intereses de actores favorables a la extracción, lo que resulta en regímenes institucionales y patrones de política que fomentan la expansión de la frontera extractiva (Nygren et al., 2022).

En este marco, la consulta previa constituye un instrumento singular que interactúa con otros instrumentos de política, estableciendo relaciones que pueden ser coherentes o incoherentes. Como se analiza en los apartados siguientes, en el caso colombiano, la consulta previa, a pesar de su reconocimiento como herramienta constitucional para el control social, fue contrarrestada por una estrategia de política minera diseñada para favorecer la expansión de la actividad extractiva, atraer inversión privada y consolidar una gestión centralizada.

3. Método

3.1 Rastreo de procesos: el mecanismo causal de la política pública

El rastreo de procesos es un método de análisis causal diseñado para investigar fenómenos dentro de casos específicos. Según Collier (2011), este enfoque implica la revisión sistemática de evidencia recopilada y analizada en función de las preguntas de investigación y las hipótesis previamente formuladas.

Tabla 1. Tipología de pruebas empíricas sobre los instrumentos de política

		Certeza	
		+	-
Exclusividad	+	NA (<i>Doblemente decisivo</i>)	NA (<i>Pistola humeante</i>)
	-	Nodalidad, Organización, Autoridad, Tesoro (<i>Aro</i>)	NA (<i>Paja en el viento</i>)

Fuente: Fontaine et al. (2016)

La esencia del rastreo de procesos radica en superar la mera descripción de eventos empíricos localizados entre un detonante (D) y un resultado (R). Aunque este enfoque descriptivo puede ser útil para identificar qué ocurrió, ofrece poca información sobre cómo y por qué sucedió (Bennett y Checkel, 2015). En este sentido, el método se distingue por su carácter explicativo, proporcionando respuestas rigurosas y sofisticadas a preguntas causales complejas (Beach y Pedersen, 2013; Beach, 2024).

Entre las variantes del rastreo de procesos, la comprobación teórica resulta especialmente adecuada para investigaciones con una lógica deductiva (Beach y Pedersen, 2013; 2016). Su aplicación sigue un protocolo de tres pasos: (i) conceptualizar un mecanismo causal plausible y generalizable; (ii) operacionalizar dicho mecanismo, aumentando la especificidad teórica hasta generar predicciones observables concretas para cada componente del mecanismo; y (iii) recolectar evidencia empírica y aplicar pruebas de inferencia causal que permitan confirmar o refutar la presencia empírica del mecanismo.

El mecanismo se entiende como un sistema teorizado compuesto por un conjunto de entidades que interactúan para generar un resultado determinado (Beach y Pedersen, 2016). Su operacionalización parte de una hipótesis de trabajo (h) principal, de la cual se derivan expectativas observables. Estas manifestaciones observables se definen como evidencia predicha que se espera encontrar si las partes del mecanismo están presentes en el caso analizado (Paz y Fontaine, 2017).

La evaluación de la fuerza de las predicciones se basa en las condiciones de exclusividad y certeza propuestas por Van Evera (1997). Esta clasificación identifica cuatro tipos ideales de pruebas: *paja en el viento*, *aro*, *pistola humeante* y *doblemente decisiva* (Van Evera, 1997; Bennett, 2008; Beach y Pedersen, 2013). En esta investigación, se emplean pruebas de tipo aro, bajo el supuesto de que, si una política presenta un rasgo específico, este debe manifestarse en sus instrumentos. La observación de esta

evidencia empírica es necesaria (alto grado de certeza), aunque no suficiente (bajo grado de exclusividad) para confirmar la hipótesis planteada (Fontaine et al., 2020) (Tabla 1).

3.2 Análisis Bayesiano: formalización del rastreo de procesos

La lógica bayesiana tiene el potencial de actuar como un puente entre las metodologías cualitativas y cuantitativas, ya que utiliza nueva evidencia empírica para incrementar la confianza en una teoría causal específica (Fairfield y Charman, 2017: 1). Aunque no es posible probar o refutar de forma definitiva una teoría, debido a la incertidumbre inherente al mundo empírico, este enfoque permite aumentar la confianza en una hipótesis cuando se recolecta evidencia que confirma su validez (Bennett, 2015).

Este enfoque exige identificar claramente y considerar cuidadosamente toda la evidencia recopilada, ya que esta puede fortalecer o debilitar la confianza en la hipótesis estudiada (Beach y Pedersen, 2013: 27). Además, el razonamiento bayesiano tiene un poder discriminatorio significativo al ajustar o contradecir tanto la teoría de interés como las explicaciones alternativas (Bennett, 2015: 291).

El análisis bayesiano implica formular hipótesis mutuamente excluyentes y exhaustivas, es decir, la hipótesis de trabajo (h) y su negación lógica ($\neg h$). A partir de estas, se definen las probabilidades previas o la confianza inicial. Para evitar sesgos en esta etapa, generalmente se asignan valores iguales de confianza previa, de modo que $p(h) = 0,50$. Esto implica que, antes de recolectar y analizar evidencia, existe una probabilidad inicial del 50% de que tanto la hipótesis como su negación sean válidas (Fairfield y Charman, 2017; Fontaine et al., 2017).

La combinación de la lógica bayesiana y el rastreo de procesos refuerza la transparencia analítica y fomenta mejores prácticas en la investigación cualitativa (Bennett, 2015; Fontaine, 2020). Este enfoque metodológico complementario facilita un análisis riguroso de la evidencia

recopilada y permite la formalización de inferencias causales de manera más sólida y transparente.

4. Estudio de caso

4.1 Teorización del mecanismo causal

El mecanismo causal teorizado se basa en la hipótesis principal de que los intereses mineros influyen en la agenda pública (D), generando un déficit de control social en el sector minero (R). Este resultado, en la práctica, se origina a partir de un cambio en los objetivos de política pública orientado a incentivar la inversión minera (A). Este cambio permite que las ideas promovidas por los grupos de interés se traduzcan en reformas sectoriales específicas (B), las cuales, a su vez, consolidan un sistema centralizado de gobernanza minera. Como consecuencia, se debilitan los procesos e instancias de control social (C) (ver Tabla 2).

4.2 Diseño de pruebas empíricas

El teorema de Bayes permite actualizar el nivel de confianza en la hipótesis de trabajo en la medida en que se incorpora nueva evidencia empírica (Bennett, 2008). El teorema se define como:

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

Donde $p(h|e)$ representa la *probabilidad posterior*, que corresponde al grado actualizado de confianza en la validez de la hipótesis h , condicionado a la evidencia e . Por su parte, $p(h)$ se refiere a la *probabilidad previa (prior)*, es decir, el nivel inicial de confianza en que la teoría sea válida antes de considerar la nueva evidencia. Idealmente, tras examinar la evidencia disponible, se espera que la probabilidad posterior $p(h|e)$ supere la probabilidad previa $p(h)$, reflejando un aumento en la confianza en la hipótesis.

Asimismo, $p(h|e)$ se relaciona con el grado de *certeza*, o la probabilidad de encontrar evidencia e si la teoría h es verdadera. Por otro lado, $p(e|\sim h)$ alude al grado de *exclusividad*, equivalente a lo que en terminología médica se conoce como “falsos positivos”. Este valor indica la probabilidad de que una prueba arroje resultados positivos aun cuando la teoría h sea falsa (Bennett, 2015; Fontaine et al., 2017) (ver Anexo 2).

4.3 Observaciones empíricas

Adoptando un principio de precaución y siguiendo la recomendación de Beach y Pedersen (2013) de priorizar la *certeza* sobre la *exclusividad*, esta investigación propone pruebas de

tipo *aro* para cada componente del mecanismo causal. Estas pruebas, caracterizadas por condiciones de baja exclusividad y alta certeza, sustentan el diseño de 16 predicciones empíricas distribuidas de la siguiente manera: dos asociadas al detonante (D), tres a la entidad (A), cuatro a la entidad (B), cuatro a la entidad (C) y tres al resultado (R) (ver Anexo 1).

5. Resultados y discusión

5.1 Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda extractiva (D)

La confianza posterior en la validez de la hipótesis del detonante (H_T), tras realizar dos pruebas, es de $p(h|e) = 0,8$. Esto indica que existe evidencia empírica confirmatoria de que los grupos de interés presionaron al gobierno para promover su agenda.

La evidencia considerada incluye:

- i. Una carta del Instituto Norte-Sur (INS) dirigida al Subcomité de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Congreso canadiense, fechada el 18 de marzo de 2002.
- ii. La intervención parlamentaria del diputado Bernard Bigras, del Bloque de Rosemont-La Petite-Patrie (Quebec), realizada el 25 de mayo de 2009 durante el debate sobre la Ley de Ejecución del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Colombia.

La carta del INS señala que “la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) desempeñó un papel clave al dar impulso, y ofrecer apoyo técnico y financiero, para la revisión del Código de Minas de Colombia promulgado en 2001 (Ley 685)” (INS, 2002: 78). Además, subraya que esta asistencia se proporcionó a través del “Proyecto de Energía, Minería y Medio Ambiente”, que destinó 11,3 millones de dólares al sector público colombiano.

Según el INS, el objetivo era “ayudar al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos para mejorar la eficacia y eficiencia del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Minas y Energía” (INS, 2002: 79). No obstante, el INS también sostiene que la ACDI apoyó y promovió un Código de Minas “regresivo”, que debilitó los procedimientos democráticos mientras favorecía la creación de un entorno favorable a la inversión privada (INS, 2002: 79).

La intervención del diputado Bigras resulta decisiva tanto por su contenido como por el contexto en el que se produjo. Esta prueba podría considerarse como una “arma humeante”, dado que es poco probable encontrar

Tabla 2. Mecanismo causal de los déficits de control social

	<i>D</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>R</i>
Teorización	Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda extractiva	El gobierno adopta nuevos objetivos de políticas funcionales al extractivismo	El gobierno diseña una reforma sectorial que favorece la inversión minera	Se centraliza la gobernanza del sector minero	Déficit de control social
Operacionalización	Los grupos de interés presionan para favorecer la inversión privada (O_T)	Se aprueba una reforma administrativa para incentivar la inversión privada (O_A)	Las ideas de los grupos de presión predominan en la política sectorial (O_B)	Se establece un sistema de gobernanza minera vertical (O_C)	Los actores no estatales tienen capacidades limitadas para el control de la reforma sectorial (O_R)

Fuente: Elaborado por los autores

evidencia de este tipo en escenarios internacionales. No obstante, las opiniones políticas de un individuo, incluso de uno destacado, no pueden demostrar de manera definitiva la presión ejercida por grupos de interés sectoriales (Beach y Pedersen, 2013).

En la Hansard de la Cámara de los Comunes N° 60 del 40° Parlamento canadiense, Bigrass afirmó que el gobierno colombiano recibió asistencia a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y el Banco Mundial para modificar su política minera. Además, declaró que el Código de Minas fue revisado con el objetivo de mejorar el marco impositivo y regulatorio, generando así condiciones favorables para la Inversión Extranjera Directa (IED).

Estas dos piezas de evidencia confirman que los grupos de interés presionaron al gobierno para promover su agenda (T). Las observaciones empíricas PT_1 y PT_2 coinciden con la predicción realizada en H_T . Aunque la recopilación de evidencia es limitada, estas piezas muestran una notable congruencia con la teoría. Existe una sólida evidencia de que los grupos de interés influyeron en la adopción de instrumentos que favorecen los intereses mineros privados.

5.2 Entidad A: El gobierno adopta nuevos objetivos de política funcionales al extractivismo

Los hallazgos obtenidos son mixtos. El resultado de la prueba para (PA_1) , que evalúa los objetivos mineros a nivel normativo, fue negativo. En cambio, las pruebas para (PA_2) , referentes a los objetivos mineros a nivel estratégico, y para (PA_3) , centradas en los objetivos a nivel operativo, arrojaron resultados positivos. Por lo tanto, con una probabilidad posterior de $p(h|e) = 0,57$, se constata un ligero aumento en la confianza en la hipótesis asociada a esta parte del mecanismo.²

La ausencia de evidencia para (PA_1) no implica el descarte de la hipótesis (H_A), pero sí debilitó la confianza en ella. Por otro lado, la identificación de evidencia empírica que respalda los objetivos mineros a nivel estratégico contribuyó a fortalecer esta confianza. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue concebido como la hoja de ruta del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) para orientar el progreso económico y social en línea con los compromisos de su programa de gobierno. Este documento adquirió especial relevancia al definir las principales prioridades de políticas públicas y asignar los presupuestos para ejecutarlas (Gómez et al., 2011: 7).

En este contexto, la inclusión del sector minero-energético como una de las cinco “locomotoras” del crecimiento económico del país envió un claro mensaje de compromiso hacia los gremios mineros y los inversionistas privados. El PND respaldó este enfoque destinando inversiones por 96.625.212 millones de pesos (Prensa Senado, 2011). Además, contempló reformas normativas e institucionales para viabilizar dichas inversiones y posicionar a Colombia como un actor destacado en el ámbito minero internacional.

La relevancia del Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) como evidencia empírica radica en su contenido y en la precisión con que define las directrices sectoriales. Este documento concreta, en el ámbito minero, los objetivos nacionales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), orientando la formulación de políticas públicas de corto y mediano plazo para fortalecer la industria minera en Colombia. En él se especifican tanto las políticas del sector como las estrategias de acción pública necesarias para crear un contexto favorable a la expansión de la minería.

² Un inadecuado diseño del observable empírico puede ser la causa de no hallar información para validar la hipótesis correspondiente a esta parte de mecanismo.

Las estrategias de acción contenidas en el PNDM se basan en los lineamientos establecidos en el Código de Minería de 2001 (Ley 685). En consecuencia, los objetivos, propuestas y estrategias de este plan buscan, entre otros aspectos, configurar un entorno institucional y social propicio para que el sector privado desarrolle actividades mineras siguiendo estándares internacionales de competitividad. Por ello, el PNDM se concibe como un instrumento orientador para las instituciones del sector, con el propósito de facilitar un contexto favorable a la inversión privada (Unidad de Planeación Minero Energética, 2012: 10).

A partir de estas observaciones, se puede afirmar que las predicciones PA₂ y PA₃ cuentan con respaldo empírico suficiente. Esto proporciona argumentos sólidos para inferir la existencia de la hipótesis asociada (HA). En otras palabras, sería difícil negar que se favoreció la minería y la inversión privada, considerando la existencia de objetivos explícitos de promoción de la inversión minera privada a nivel estratégico y operativo.

5.3 Entidad B: El gobierno diseña una reforma sectorial que favorece la inversión minera

Los resultados de las pruebas realizadas para los instrumentos de información (PB₁), tesoro (PB₃) y organización (PB₄) fueron positivos, mientras que el instrumento de autoridad (PB₂) arrojó un resultado negativo. A pesar de ello, con una probabilidad posterior de 0,73, se incrementó la confianza en la hipótesis de que el gobierno diseñó una reforma sectorial favorable a la inversión minera.

Esta reforma sectorial priorizó, en primer lugar, el mejoramiento del conocimiento sobre el potencial minero y el fortalecimiento de los sistemas de información. Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se consideró una prioridad actualizar y ampliar el conocimiento geológico, geoquímico y geofísico del subsuelo colombiano, con el objetivo de facilitar decisiones de política más acertadas para desarrollar eficientemente el potencial minero del país.

En este contexto, el Ministerio de Minas y Energía asumió la responsabilidad de consolidar un sistema de información minero, diseñado para generar conocimiento automatizado y sistematizado sobre los recursos disponibles y las áreas aptas para la actividad minera (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 291).

El Servicio Geológico Colombiano (SGC) surgió como respuesta a estas necesidades. Entre sus principales ob-

jetivos se incluye “realizar la identificación, el inventario y la caracterización de las zonas de mayor potencial de recursos naturales del subsuelo, tales como minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y recursos geotérmicos, entre otros” (Decreto 4131 de 2011). El gobierno priorizó el desarrollo y la funcionalidad de este sistema de información minero, adaptándolo a las condiciones del mercado y estructurándolo en función de las necesidades y potencialidades actuales del país (Decreto 4131 de 2011).

El mejoramiento del marco fiscal e impositivo para las empresas mineras (PB3) constituye un fuerte indicio de una reforma sectorial alineada con los intereses privados. En diciembre de 2010, se promulgó la Ley 1430, que estableció normas tributarias orientadas al control y la competitividad. Esta reforma, presentada por el presidente Juan Manuel Santos, eliminó a partir de 2011 la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos. Sin embargo, el artículo 1 de la ley introdujo una excepción que permitía a las empresas con contratos de estabilidad jurídica mantener dicho beneficio fiscal durante tres años más (Pardo, 2011; Peña y Martínez, 2013).

Esta evidencia es altamente confiable. Sin embargo, en un contexto marcado por la alta dependencia de las rentas mineras para impulsar el desarrollo económico y social del país, parece lógico considerar la Inversión Extranjera Directa (IED) como una condición necesaria. En este sentido, más que incrementar los impuestos, la reforma buscó mejorar el régimen fiscal para atraer inversión. Como señala Rangel (2010), un aumento en los impuestos no siempre genera mayor recaudación, y podría incluso reducir los ingresos fiscales al desincentivar la inversión y la actividad económica.

Por otra parte, la creación y reestructuración de empresas mineras estatales (PB4) también refuerza la hipótesis de una reforma sectorial favorable a los intereses mineros. Una de las primeras acciones oficiales del nuevo gobierno fue la implementación de estrategias para reformar el sistema institucional del sector minero. Estas reformas se diseñaron para regular adecuadamente el mercado y garantizar el cumplimiento de las normas vigentes, con el propósito de asegurar un ejercicio adecuado de la actividad minera (Departamento Nacional de Planeación, 2010: 298).

Se revisaron las competencias y funciones de las entidades sectoriales, lo que llevó a una reorganización

institucional significativa. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fue dividido en dos entidades independientes: el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Peña y Martínez, 2013: 56). Además, se creó la Autoridad Nacional Minera (ANM), considerada uno de los pasos más relevantes dentro de la estrategia de fortalecimiento institucional del sector minero en Colombia (Decreto 4134 de 2011). De manera similar, se estableció la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), con autonomía administrativa y financiera, encargada de otorgar las licencias ambientales.

Más allá de los cambios organizacionales y administrativos, esta reforma simboliza la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional para impulsar la locomotora minera y facilitar la iniciativa privada. Las instituciones mineras asumieron la responsabilidad de formular y ejecutar políticas sectoriales, administrar y promover la actividad minera en el territorio nacional, y diseñar estrategias competitivas para generar un ambiente que fomente la Inversión Extranjera Directa (IED). Estas acciones tuvieron como objetivo maximizar la contribución del sector al desarrollo integral y sostenible del país.

Sin embargo, no se encontró evidencia que respalde que el gobierno del presidente Santos haya declarado formalmente a la minería como una fuente de desarrollo nacional (PB₂).

5.4 Entidad C: Se centraliza la gobernanza del sector minero

Las evidencias recopiladas para demostrar que la reforma sectorial condujo a un sistema centralizado de gobernanza minera (HC) fueron significativas, elevando la probabilidad posterior a un nivel destacado de $p(h/e) = 0,94$. La evaluación del contenido y la precisión del conjunto de instrumentos de políticas implementados ofrece información detallada sobre la gestión del sector extractivo en Colombia durante el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014).

En el ámbito de la información, el gobierno restringió los debates parlamentarios sobre temas relacionados con la explotación minera (PC₁). Un ejemplo clave es el Decreto 2691, expedido el 23 de diciembre de 2014 por los minis-

tros de Ambiente, Interior, Agricultura y Minas sin consulta pública y con vigencia inmediata. Este estilo de toma de decisiones impositivo evitó el debate público y restringió la información disponible para los actores potencialmente afectados, otorgando al Ministerio de Minas la facultad de decidir unilateralmente las zonas destinadas a actividades de exploración y explotación minera a nivel local.³

El decreto planteó posibles vulneraciones al principio constitucional de autonomía territorial para decidir sobre el uso del suelo local (Peña, 2017). Según Lozano (2015), la Corte Constitucional estableció que “las autoridades locales tienen derecho a participar en la expedición de normas y en la definición de funciones y procedimientos sobre los temas que trata el decreto” (Lozano, 2015, citado en Peña et al., 2015: 19). Sin embargo, el 1 de julio de 2015, el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el Decreto 2691 tras una acción de nulidad presentada por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (Consejo de Estado, 2015).

Por su parte, los instrumentos de autoridad ponen en evidencia que la reforma restringió el derecho a la participación y la consulta (PC₂). La sentencia de Corte Constitucional C-366 del 11 de mayo de 2011, declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010, por falta de socialización y consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes del país. La Corte consideró que la Ley “contenía decisiones legislativas que incidían directamente en la explotación de recursos mineros en los territorios de las comunidades étnicas y, por tanto, debió estar precedida de espacios de participación para dichos pueblos” (Sentencia C-366 de 2011).⁴

La Corte Constitucional comprobó que:

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

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

³ El decreto 2691 de 2014 “pretendía responder a la sentencia C-123 de la Corte Constitucional, que entre líneas abogaba por la existencia de unas reglas claras para la exploración y explotación minera y sobre todo por un acuerdo entre los entes nacionales y locales. Sin embargo, el decreto no cumple las órdenes ni respeta las interpretaciones que la Corte Constitucional hace del demandado artículo 37 del código minero” (Viana y Negrete 2015)

⁴ Por la cual se buscó modificar la Ley 685 de 2001 Código de Minas.

La evidencia relacionada con los instrumentos de tesoro resulta altamente discriminatoria, ya que sugiere que la reforma recentralizó el sistema de asignación presupuestaria (PC₃). La Ley 1530 reasignó la administración de los recursos provenientes de las regalías mineras al gobierno central, que los gestiona a través de fondos especiales (Peña y Martínez, 2013: 23; León, 2011). Con esta regulación de 2012, la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre el uso y administración de sus ingresos quedó condicionada a la aprobación de instancias superiores.

La asignación de los recursos depende de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), responsables de evaluar y aprobar los proyectos de inversión financiados con el Sistema General de Regalías. En consecuencia, se eliminaron los mecanismos de asignación previa y directa de las regalías mineras a los gobiernos municipales. Esto significó que, a partir de la reforma, el gobierno central asumió el control total sobre la destinación, planeación, administración, ejecución y supervisión de estos recursos.

Además, se recopiló evidencia empírica que sugiere que la reforma sectorial promovió un sistema de organización centralizado (PC₄). El Decreto 2691 establece el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para solicitar al Ministerio de Minas y Energía medidas de protección ambiental frente a actividades mineras. Este decreto confiere a las autoridades mineras nacionales la facultad de regular el uso del suelo de las entidades territoriales, a pesar de que la Constitución otorga a estas últimas competencias explícitas en asuntos como planeación, desarrollo económico y usos del suelo (Sentencia C-395 de 2012).

Finalmente, aunque las entidades territoriales pueden solicitar al Ministerio de Minas la exclusión de zonas mineras de sus territorios, es la autoridad minera nacional quien tiene la última palabra para aceptar o rechazar dichas solicitudes. Esto refuerza la estructura centralizada de gobernanza, donde las decisiones finales sobre el uso del suelo y la protección ambiental recaen en el nivel nacional, subordinando la autonomía de los gobiernos locales.

5.5 Resultado: déficit de control social en el sector minero

Todas las pruebas recolectadas evidenciaron déficits de control social, confirmando la deslegitimación

del derecho a la consulta previa (PO₁), el aumento de la conflictividad minera (PO₂) y la inconstitucionalidad de ciertas decisiones unilaterales relacionadas con la minería (PO₃). La hipótesis de que las reformas sectoriales han debilitado el control social queda confirmada con una probabilidad posterior de $p(h/e) = 0,89$.

La evidencia revela que, en Colombia, el derecho a la consulta previa fue deslegitimado debido a la influencia de empresarios mineros y dirigentes políticos, quienes lo consideraron un obstáculo para la acción pública (Federación Iberoamericana del Ombudsman, 2013: 32). Las críticas se concentraron en la paralización de trámites y proyectos que no obtuvieron el consentimiento de las comunidades indígenas (CEACR, 2012; Valero, 2013; CONPES, 2013; Rodríguez, 2014).

En particular, se argumenta que la consulta previa forma parte de un conjunto de problemas que explican el estancamiento de la locomotora minero-energética. Este estancamiento podría desencadenar una desaceleración de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país, con efectos negativos sobre el crecimiento económico y el desarrollo nacional (ANIF, 2014).

En su afán por denunciar los problemas que la consulta previa representa para la inversión minera, tanto empresarios como funcionarios estatales argumentaron que este mecanismo perjudica el interés general de la nación. Por ejemplo, Juan Camilo Restrepo, exministro de Agricultura del gobierno de Juan Manuel Santos, y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) coincidieron en señalar que la consulta prácticamente paralizaba la gestión estatal, tanto en el ámbito legislativo como administrativo (CEACR, 2012; Valero, 2013). Esto se habría reflejado en el incumplimiento continuo de las metas de producción de petróleo, gas, carbón y oro planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 (ANIF, 2014).

En segundo lugar, el incremento de los conflictos mineros se relaciona directamente con problemas territoriales, especialmente con la falta de consulta previa, libre e informada (Saade, 2013; CINEP, 2014). Frecuentemente, las decisiones sobre la utilización y explotación de recursos naturales se toman sin respetar el derecho de los pueblos indígenas a participar y decidir sobre sus territorios (Rodríguez, 2014). En este contexto, los conflictos reflejan la lucha por reivindicar derechos constitucionales fundamentales como la participación, la consulta previa y

la autonomía jurídica, política y administrativa territorial.

Según datos del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), a julio de 2013, Colombia ocupaba el sexto lugar en la región latinoamericana y el Caribe en cantidad de conflictos mineros. Este panorama se ve respaldado por un informe del CINEP, que registró en 2013 el mayor número de luchas sociales en el país desde 1975. Este incremento puede explicarse por el hecho de que Colombia ha intensificado su actividad minera en la última década (Saade, 2013).

La evidencia más contundente se relaciona con la inconstitucionalidad de ciertas decisiones gubernamentales en materia minera. Sentencias de la Corte Constitucional, como la C-366 de 2011 y la C-123 de 2014, entre otras (Guzmán, 2016), reconocen la violación del derecho de los pueblos indígenas y de los entes territoriales a participar y decidir sobre el uso de sus territorios. Estas decisiones judiciales exigen al gobierno colombiano incluir a las poblaciones en los procesos de toma de decisiones y respetar el principio de autonomía territorial.

Este activismo judicial busca garantizar tanto los derechos civiles como los deberes del Estado. La intervención de la Corte Constitucional en el ámbito minero tiene como objetivo proteger la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En este sentido, la Constitución establece su participación en las decisiones que autoricen la explotación de los recursos en sus territorios (Sentencia C-366 de 2011).

La evidencia empírica disponible confirma el mecanismo causal teorizado, que vincula la presión de los grupos de interés en la agenda de políticas con el deterioro de la participación y el control social en el sector minero colombiano. Todas las partes del mecanismo teorizado cuentan con respaldo empírico. Aunque los pesos probatorios de las evidencias varían, su acumulación valida la hipótesis de trabajo planteada.

6. Conclusiones

Este artículo analiza la relación causal entre la influencia de los grupos de interés en la agenda de políticas mineras y el deterioro de los mecanismos de control y participación social. El caso colombiano evidencia cómo las ideas e intereses privados, al incidir decisivamente en la formulación de políticas, se plasmaron en un marco regulatorio funcional a un modelo de desarrollo extractivista. Este enfoque favoreció una gobernanza minera

centralizada y restringió los mecanismos de participación ciudadana y consulta previa.

Diversos estudios han señalado que la reforma de la política minera en Colombia contó con una activa participación de intereses mineros privados en su redacción, revisión y aprobación (Duarte, 2011; Fierro, 2012; Pardo, 2013). Según Pardo (2013: 158), “la autoridad minera (colombiana) contrató al grupo de abogados mineros *Martínez & Córdoba Asociados* para redactar el borrador de la reforma”. Duarte (2011: 10) complementa esta afirmación al indicar que “la Ley sería preparada, asesorada y reglamentada por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé”.

Aunque Colombia ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y consagró los derechos de participación y consulta previa en la Constitución de 1991, persisten serias limitaciones para su implementación plena y efectiva. Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se promovió una oposición discursiva que enfrentó el desarrollo de la minería y la economía nacional con los derechos de consulta previa, participación y control social. Este discurso justificó decisiones que erosionaron e invalidaron parcialmente estos mecanismos, debilitando así la capacidad de las comunidades para influir en los procesos de toma de decisiones.

Esta situación se enmarca, en términos generales, en lo que Ballón y Molina (2017) denominan “la carrera hacia el fondo”, un proceso en el que el derecho a la consulta previa no se configura como un espacio efectivo de reflexión, análisis, participación y decisión para los pueblos indígenas. En el mejor de los casos, se reduce a un requisito procedimental donde, aunque se toma en cuenta la opinión de la población, esta no tiene carácter vinculante en los proyectos extractivos (Ballón et al., 2017: 78; Oxfam, 2011: 21).

Metodológicamente, este estudio se suma a una creciente literatura que utiliza el rastreo de procesos y las técnicas de formalización bayesiana para explicar cualitativamente cómo y por qué se producen ciertos resultados de políticas en diversos sectores y niveles de gobierno (Sotelo, 2017; Ramírez, 2018; López y Fontaine, 2019; Fontaine et al., 2020; Fontaine et al., 2022; Cedeño, 2022). Este enfoque es especialmente adecuado para proporcionar explicaciones detalladas sobre el diseño de las políticas públicas y sus efectos, tanto esperados como inesperados.

En términos prácticos, el estudio destaca la insuficiencia de la institucionalización formal para garantizar la efectividad de los mecanismos de participación y control social, particularmente en contextos de debilidad institucional endémica (Brinks et al., 2020). La institucionalización de la consulta previa requiere un fortalecimiento continuo y un monitoreo cuidadoso de su implementación, con el fin de prevenir su manipulación, abuso o captura, lo que podría conducir a su deslegitimación discursiva, inhabilitación legal o subordinación operativa (Falleti, 2020). En este sentido, la incorporación activa de grupos sociales que apoyen la consulta previa en los procesos de regulación e implementación puede resultar crucial para contrarrestar la influencia de los intereses extractivos y asegurar un equilibrio en la toma de decisiones.

Estos hallazgos tienen implicaciones más amplias que trascienden el caso colombiano, siendo relevantes para otros países de América Latina. En la región, la coexistencia del reconocimiento del derecho a la consulta previa con un modelo primario-exportador de desarrollo, dependiente de la extracción de hidrocarburos y minerales, genera tensiones significativas. En este contexto, la regulación e implementación de la consulta previa se convierten en un escenario de disputa entre agendas contrapuestas, modos de gobernanza y diseños de políticas públicas. Analizar el diseño de políticas permite identificar estas tensiones y examinar los procesos mediante los cuales estas agendas compiten, se desplazan o se consolidan.

Sin embargo, una de las principales limitaciones de este artículo radica en su validez externa. Una línea de investigación prometedora sería replicar el análisis del proceso causal en otros contextos de América Latina, considerando no solo países andinos como Bolivia y Perú, sino también otros con características diferentes. Asimismo, resulta relevante explorar sectores como los hidrocarburos o periodos de gobierno distintos dentro del mismo país.

En particular, sería de interés estudiar cómo ha evolucionado el diseño de políticas y sus resultados bajo el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Su programa progresista propone fortalecer la participación y el control social, al tiempo que busca desplazar el modelo extractivista hacia un desarrollo sustentable basado en el aprovechamiento responsable de los recursos y una economía de baja emisión de carbono. Este cambio

plantea preguntas importantes sobre las posibilidades y limitaciones de reformar las estructuras de gobernanza y participación en la región.

7. Agradecimientos

Este artículo ha sido elaborado a partir de la actualización y mejora de los hallazgos obtenidos en la tesis titulada “Los grupos de interés y el déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia”, presentada por Jesús Zúñiga, autor principal, para obtener el título de maestro en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (FLACSO Ecuador). La tesis se encuentra disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/13584>. Los autores agradecen a la FLACSO Ecuador y, en particular, a su Laboratorio de Políticas Comparadas y al profesor Guillaume Fontaine, por brindar las condiciones y herramientas para el desarrollo de la investigación original.

8. Referencias

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF].** (2014). Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo? <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-min-energe0814.pdf>
- Ballón, E., Molina, R., Viale, C., & Monge, C.** (2017). *Minería y marcos institucionales en la Región Andina*. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/giz-reporte-version-10.pdf>
- Beach, D.** (2024). Teaching process tracing methods in public policy. En E. St. Denny & P. Zittoun (Eds.), *Handbook of Teaching Public Policy*. Edward Elgar.
- Beach, D., & Pedersen, R. B.** (2013). *Process tracing methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B.** (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. University of Michigan Press.
- Bennett, A.** (2008). Process Tracing: A Bayesian Perspective. En J. Box-Steffensmeier, H. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press.
- Bennett, A.** (2015). Disciplining Our Conjectures: Systematizing Process Tracing with Bayesian Analysis. En A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bennett, A., & Checkel, J.** (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bigrass, B.** (2009). *Proyecto de Ley C-23: Ley para apli-*

- car el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia. <https://openparliament.ca/debates/2009/5/25/bernard-bigras-2/#h1>
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020).** The Political Origins of Institutional Weakness. En D. Brinks, S. Levitsky, & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2022).** *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Bustamante, G. (2015).** The Right to Consultation and Free, Prior and Informed Consent in Latin America: The Governmentality of the Extraction of Natural Resources. *Revue québécoise de droit international, H-S(1)*, 179–197.
- Cedeño, E. (2022).** La participación ciudadana en la gestión del agua y saneamiento: Un estudio de caso del aumento de los controles democráticos en la política de aguas en Uruguay (2005-2010). *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8(1), 114–133.
- Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz [CINEP]. (2014).** *Luchas sociales en Colombia 2013*. https://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_luchas_sociales_en
- Collier, D. (2011).** Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones [CEACR]. (2012).** *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. OIT.
- Consejo de Estado. (2014).** *Solicitud de suspensión provisional del decreto 2691 el 23 de diciembre de 2014 expedido por el presidente de la República*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2013).** *Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos –PINES*. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/08/documento-conpes-3762-de-2013.pdf>
- Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal. (2013).** *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587449>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011).** *Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012).** *Sentencia C-395 de 2012. Obligatoriedad de la consulta previa a comunidades étnicas sobre medidas que los afectan de manera directa*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014).** *Sentencia 123 de 2104. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y del artículo 2o (parcial) del Decreto 0934 de 2013*.
- Cunill Grau, N. (2007).** *La rendición de cuentas y el control social: Una aproximación conceptual*.
- Decreto 2691 de 2014. (2014).** *Por medio de la cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera*.
- Decreto 4131 de 2011. (2011).** *Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)*.
- Decreto No 2613 de 2013. (2013).** *Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010).** *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Duarte, C. (2011).** Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: El modelo de enclave exportador. *Análisis Político*, 74, 3–27.
- Fairfield, T., & Charman, A. (2017).** Explicit Bayesian analysis for process tracing: Guidelines, opportunities, and caveats. *Political Analysis*, 25(3), 363–380.
- Falleti, T. (2020).** Social Origins of Institutional Strength: Prior Consultation over Extraction of Hydrocarbons in Bolivia. En D. Brinks, S. Levitsky, & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Federación Iberoamericana del Ombudsman. (2013).** *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas: El Rol de los Ombudsman en América Latina*. Federación Iberoamericana de Ombudsman, Defensoría del Pueblo de Perú, GIZ.
- Fierro, J. (2012).** *Políticas mineras en Colombia*. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- Fontaine, G. (2020).** Process tracing for comparative policy analysis: A realist approach. En B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Edward Elgar.
- Fontaine, G., Carrasco, C., & Rodrigues, C. (2022).** How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile. *The Extractive Industries and Society*, 9. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.101040>

- Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave Macmillan.
- Fontaine, G., Narváez, I., & Paz, B. (2017). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case. *The Extractive Industries and Society*, 5(1), 190–200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, G., Sánchez, E., Córdova, M., & Velasco, S. (2016). The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies. *Colombia Internacional*, 86, 17–50.
- Fulmer, A. M. (2013). The Politics of a Strange Right: Consultation, Mining, and Indigenous Mobilization in Latin America. En G. Andreopoulos & Z. F. Kabasakal Arat (Eds.), *The Uses and Misuses of Human Rights: A Critical Approach to Advocacy*. Palgrave Macmillan.
- Gómez, H., Steiner, R., Gaviria, A., Córdoba, R., & Galvis, H. (2011). *Una mirada al plan nacional de desarrollo 2010-2014* (Serie Debates de Coyuntura Económica y Social, Número 85). http://www.kas.de/wf/doc/kas_28642-1522-4-30.pdf?110826221448
- Gudynas, E. (2010). *The New Extractivism of the 21st Century: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism* (Americas Program Report). <https://postdevelopment.net/wp-content/uploads/2016/10/NewExtractivism10ThesesGudynas10.pdf>
- Gurza, A., & Isunza, E. (2024). ¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia? *Revista do Serviço Público*, 75(a), 10–34. <https://doi.org/10.21874/rsp.v75iA.10310>
- Guzmán, L. (2016). El activismo judicial de la Corte Constitucional en materia minera. En *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-activismo-judicial-de-la-corte-constitucional-en-materia-minera>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hernández, A., & Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá*. CESO, Ediciones Uniandes.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127–144.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2a ed.). Routledge.
- Instituto Norte-Sur [INS]. (2002). *A través de ojos indígenas: Hacia procesos adecuados de toma de decisiones sobre actividades mineras en tierras ancestrales o en sus proximidades*. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/items/12655311-f672-4dfe-9151-647f267b39f2>
- Kania, M. (2022). Indigeneity in the Debate. The Right to Prior Consultation in Peruvian Ethnopolitics. *Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 13(1), 21–44.
- Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Le Galés, P. (2022). Policy Instrumentation with or without Policy Design. En B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar.
- León, J. (2011). La reforma de regalías: La recentralización del poder más drástica en décadas. En *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/historia/la-reforma-de-regalias-la-recentralizacion-del-poder-mas-drastica-en-decadas-30300>
- Ley 99 de 1993. (1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 685 de 2001. (2001). *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 1430 de 2010. (2010). *Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*.
- Linder, S., & Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259.
- Linder, S., & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de gobierno: Percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2(1), 5–34.
- López, L., & Fontaine, G. (2019). How Transparency Improves Public Accountability: The Extractive Industries Transparency Initiative in Mexico. *The Extractive Industries and Society*, 6(4), 1156–1167. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.09.008>
- Lozano, C. (2015). El decreto Navideño de Minminas. En *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/el-decreto-navideno-de-minminas-49381>
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and Representation. En A. Przeworski, S. Stokes, & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

- Monge, C. (2015).** Del superciclo a la ‘carrera hacia el fondo’ en el Perú y en los países andinos. En D. Restrepo, L. Soler-Gómez Lutzelschwab, E. Toche, & M. Zeballos (Eds.), *Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas. Transformaciones y continuidades en América Latina*. Sociedad Suiza de Americanistas.
- Nygre, A., Kröger, M., & Gills, B. (2022).** Global extractivisms and transformative alternatives. *The Journal of Peasant Studies*, 49(4), 734–749.
- O’Donnell, G. (2007).** *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo Libros.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2024).** *Ratifications of C169: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- Oxfam. (2011).** *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf>
- Pardo, L. (2011).** Privilegios tributarios de la minería en Colombia. *Economía Colombiana*, 333, 40–51.
- Pardo, L. (2013).** Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría de la República.
- Paz, B., & Fontaine, G. (2017).** A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia’s Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales*, 63. <https://doi.org/10.7440/res63.2018.01>
- Peña, J. (2017).** *Los fallos de la Corte Constitucional sobre minería: Una nueva y necesaria pauta para el desarrollo del sector*.
- Peña, J., & Martínez, M. (2013).** *El sector extractivo en Colombia 2011-2012*.
- Peruzzotti, E. (2006).** La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza & A. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. CIESAS, Porrúa.
- Peters, B. G., & Fontaine, G. (2022).** Introduction. En B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Research Handbook of Policy Design: Operationalizing the Policy Design Framework*. Edward Elgar.
- Prensa del Senado. (2011).** *ABC del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. <http://www.senado.gov.co/mision/item/6592-abc-del-plan-nacional-de-desarrollo-2010-2014>
- Ramírez, D. (2018).** *¿Por qué persisten los déficits de control social? Análisis de la política petrolera ecuatoriana con aplicación de process tracing y formalización bayesiana (2005–2015)* [Tesis de Magíster, FLACSO Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14042>
- Rangel, A. (2010).** *Impuestos a segunda vuelta*. <http://www.semana.com/opinion/articulo/impuestos-segunda-vuelta/117268-3>
- Rodríguez, G. A. (2014).** *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. GIZ, Universidad del Rosario.
- Saade, M. (2013).** *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú (Serie Macroeconomía del Desarrollo 137)*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schilling-Vacaflor, A. (2019).** Norm Contestation and (Non-) Compliance: The Right to Prior Consultation and FPIC in the Extractive Industries. En I. Feichtner, M. Krajewski, & R. Roesch (Eds.), *Human Rights in the Extractive Industries: Transparency, Participation, Resistance*. Springer.
- Shenk, J. L. (2022).** Consultations and Competing Claims: Implementing Participatory Institutions in Colombia’s Extractives Industries. *Comparative Politics*, 55(1), 1–22. <https://doi.org/10.5129/001041522X16358097946287>
- Sotelo, G. (2017).** La descentralización como factor explicativo de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana: Estudio de caso del presupuesto participativo en el distrito de San Juan de Lurigancho, Perú (2004-2010). *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 3(2), 131–139.
- Trujillo Ospina, D., Rojas-Lozano, D., & López Cerquera, N. (2018).** Desbordamiento del extractivismo minero en Colombia: El caso de Suárez, Cauca. *Revista CS*, 26, 171–201.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2012).** *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014. Sector Minero de Cara a la Sociedad*. <http://www.upme.gov.co/Docs/pndm/2013/PNDM2014.pdf>
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2013).** *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2018. Sector Minero de Cara a la Sociedad*. http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/PNDM_2010_2018_dic_31.pdf
- Urteaga-Crovetto, P. (2018).** Implementation of the right to prior consultation in the Andean countries. A comparative perspective. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 50(1), 7–30.
- Van Evera, S. (1997).** *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Walter, M., & Urkidi, L. (2016).** *Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America*.

En F. Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Eds.), *Environmental Governance in Latin America*. Palgrave Macmillan.

Wright, C., & Tomaselli, A. (Eds.). (2020). *The Prior Consultation of Indigenous Peoples in Latin America: Inside the Implementation Gap*. Routledge.

Zaremborg, G., & Torres, M. (2018). Participation on the Edge: Prior Consultation and Extractivism in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), 29–58.

Zúñiga Delgado, J. (2018). *Los grupos de interés y el déficit de rendición de cuentas en la política minera de Colombia* [Tesis de Magister, FLACSO Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/13584>

9. Anexos

Anexo 1. Observaciones empíricas del mecanismo causal teorizado.

Fuente: Elaborado propia.

	D	A	B	C	R
Teorización	Grupos de interés presionan al gobierno para promover su agenda extractiva	El gobierno adopta nuevos objetivos de políticas funcionales al extractivismo	El gobierno diseña una reforma sectorial que favorece la inversión minera	Se centraliza la gobernanza del sector minero	Déficit de control social
Operacionalización	Los grupos de interés presionan para favorecer la inversión privada (O_p)	Se aprueba una reforma administrativa para incentivar la inversión privada (O_a)	Las ideas de los grupos de presión predominan en la política sectorial (O_b)	Se establece un sistema de gobernanza minera vertical (O_c)	Los actores no estatales tienen capacidades limitadas para el control de la reforma sectorial (O_r)
Hipótesis	Los grupos de interés influyen en la adopción de objetivos favorables a los intereses privados (H_p)	El nuevo gobierno asume nuevos objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operacional (H_a)	El nuevo gobierno impulsa una reforma sectorial favorable a intereses mineros privados (H_b)	La reforma sectorial impulsa un sistema centralizado de toma de decisiones (H_c)	Las reformas sectoriales restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas (H_r)
Hipótesis alternativa	Los grupos de interés no influyen en la adopción de objetivos favorables a los intereses privados ($\neg H_p$)	El nuevo gobierno no asume nuevos objetivos mineros a nivel normativo, estratégico y operacional ($\neg H_a$)	El nuevo gobierno no impulsa una reforma sectorial favorable a intereses mineros privados ($\neg H_b$)	La reforma sectorial no crea un sistema centralizado de toma de decisiones ($\neg H_c$)	Las reformas sectoriales no restringen el alcance de la participación social frente al avance de las industrias extractivas ($\neg H_r$)
Observaciones empíricas	Comunicados institucionales sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera (PT_1)	Objetivos normativos: La promoción de la minería es asumida en el Plan de Gobierno (PA_1)	Nodalidad: El gobierno impulsa un sistema de información que promueve la inversión nacional y extranjera en el sector (PB_1)	Nodalidad: El ejecutivo restringe los debates parlamentarios sobre temas mineros (PC_1)	Deslegitimación de la consulta previa (PO_1)
	Debates parlamentarios sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera (PT_2)	Objetivos estratégicos: La promoción de la minería es asumida en los Planes de Desarrollo Nacional (PA_2)	Autoridad: El gobierno declara la minería como fuente de desarrollo nacional (PB_2)	Autoridad: La reforma restringe el derecho a la participación y la consulta (PC_2)	Aumento de los conflictos mineros (PO_2)
		Objetivos operacionales: La promoción de la minería es asumida en los planes sectoriales (PA_3)	Tesoro: El gobierno favorece en el marco fiscal a la inversión minera privada (PB_3)	Tesoro: La reforma restringe la participación en la asignación presupuestaria (PC_3)	Inconstitucionalidad de las decisiones gubernamentales en materia minera (PO_3)
			Organización: El gobierno reforma las instituciones mineras para atender a la inversión privada (PB_4)	Organización: La reforma impulsa un sistema de organización centralizada (PC_4)	

Anexo 2. Análisis bayesiano aplicado al mecanismo causal teorizado

Fuente: Elaborado propia.

Observaciones empíricas	Tipo test	Resultado test	p(h)	P (~h)	P (e/h)	P(-e/h)	P (e/~h)	P (~e/~h)	p (h/e)	p (h/~e)	C=p (h/e)-pr(h)
Comunicados institucionales sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera (PT ₁)	Aro	+	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17
Debates parlamentarios sobre la incidencia de los grupos de interés en el diseño de la política minera (PT ₂)	Aro	+	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,36	0,13
Objetivos normativos: La promoción de la minería es asumida en el Plan de Gobierno (PA ₁)	Aro	-	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17
Objetivos estratégicos: La promoción de la minería es asumida en los Planes de Desarrollo Nacional (PA ₂)	Aro	+	0,25	0,75	0,80	0,20	0,40	0,60	0,64	0,36	0,15
Objetivos operacionales: La promoción de la minería es asumida en los planes sectoriales (PA ₃)	Aro	+	0,40	0,60	0,80	0,20	0,40	0,60	0,57	0,30	0,17
Nodalidad: El gobierno impulsa un sistema de información que promueve la inversión nacional y extranjera en el sector (PB ₁)	Aro	+	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17
Autoridad: El gobierno declara la minería como fuente de desarrollo nacional (PB ₂)	Aro	-	0,25	0,75	0,80	0,20	0,40	0,60	0,64	0,36	0,15
Tesoro: El gobierno favorece en el marco fiscal a la inversión minera privada (PB ₃)	Aro	+	0,40	0,60	0,80	0,20	0,40	0,60	0,57	0,60	0,17
Organización: El gobierno reforma las instituciones mineras para atender a la inversión privada (PB ₄)	Aro	+	0,57	0,43	0,80	0,20	0,40	0,60	0,73	0,31	0,16
Nodalidad: El ejecutivo restringe los debates parlamentarios sobre temas mineros (PC ₁)	Aro	+	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17
Autoridad: La reforma restringe el derecho a la participación y la consulta (PC ₂)	Aro	+	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,40	0,13
Tesoro: La reforma restringe la participación en la asignación presupuestaria (PC ₃)	Aro	+	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,60	0,89	0,57	0,09
Organización: La reforma impulsa un sistema de organización centralizada (PC ₄)	Aro	+	0,89	0,11	0,80	0,20	0,40	0,60	0,94	0,73	0,05
Deslegitimación de la consulta previa (PO ₁)	Aro	+	0,50	0,50	0,80	0,20	0,40	0,60	0,67	0,25	0,17
Aumento de los conflictos mineros (PO ₂)	Aro	+	0,67	0,33	0,80	0,20	0,40	0,60	0,80	0,40	0,13
Inconstitucionalidad de las decisiones gubernamentales en materia minera (PO ₃)	Aro	+	0,80	0,20	0,80	0,20	0,40	0,60	0,89	0,30	0,09