

POLÍTICA DE MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR MINERO

**Beatriz Duque Montoya, Directora de Minas.
Luz Marina Preciado Ramírez Profesional Especializado.
Hernán José Sierra Montes, Profesional Universitario.**

“Una política minera para el desarrollo económico del país”.

“La responsabilidad social minera, base del desarrollo nacional”.

1. INTRODUCCIÓN

El panorama minero colombiano tiene dos componentes generales: el primero, caracterizado por una actividad minera formal y de gran escala. El segundo, por una actividad minera que se desarrolla a escalas menores en forma tradicional y artesanal, con una reconocida carencia de tecnología adecuada y definida en muchos casos por la informalidad y el carácter de subsistencia, lo que la hace insegura, poco rentable, no competitiva y ambientalmente no sostenible.

Durante la última década la actividad minera colombiana ha registrado un importante crecimiento en el volumen y el valor de la producción, y por ende, su aporte al crecimiento global de la economía colombiana ha sido significativo.

En ese sentido, ahora que el Estado colombiano ha dejado de ser inversionista minero y ha querido ser el impulsor de una política que fundamenta el desarrollo minero en la labor del sector privado, facilitando y fiscalizando el desarrollo de los proyectos mineros, es imprescindible que avance en sus propósitos para lo cual requiere un planteamiento estratégico guía, que asegure en el largo plazo la contribución de la industria minera al desarrollo sostenible del país y sus regiones, promoviendo el fortalecimiento económico y social del país.

Se hace necesario entonces, adoptar una política minera integral e indicativa, consecuente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Minero, y como consecuencia de ella, diseñar un programa general, orientado a la movilización y tránsito de lo que hasta ahora se ha llamado minería informal, hacia formas de producción en donde el desarrollo empresarial le permita ser más competitiva, más rentable y menos perturbadora del ambiente y del entorno social, es decir, más sustentable.

Para el efecto, es preciso romper con el paradigma de la falta de desarrollo empresarial de la minería nacional, mediante la formación y el entrenamiento gerencial de sus cuadros directivos, bajo el entendido que la falta de preparación y capacitación no les permitirá crecer en términos empresariales con solidez y permanencia.

2. JUSTIFICACIÓN

América Latina es la región del mundo que mayores inversiones capta para la exploración y explotación de oro, de las cuales, luego de las masivas inversiones en carbón en la década de los setenta en la Guajira y comienzos de los noventa en la Guajira y el Cesar, muy pocas de ellas llegaron a Colombia.

A partir del año 2002 se ha reactivado el interés por la contratación de áreas para la exploración y explotación de oro en Colombia, lo cual coincide con los fuertes incrementos

en el precio de los metales preciosos experimentados en todo el mundo y con la posibilidad de emplear los cambios en la normatividad e institucionalidad del sector minero.

En América, la minería en pequeña escala ha sido una vía para sobrevivir a las precarias condiciones económicas de quienes la practican y para el descubrimiento y puesta en el mercado de importantes reservas metalíferas.

Por su parte, y como una constante, excepto en Brasil y en México, el mercado doméstico de minerales es limitado, el consumo es mínimo y por ende los volúmenes que se comercializan no permiten la existencia de operaciones de envergadura que desarrollen economías de escala importantes, por lo cual, las grandes operaciones tienen una clara vocación exportadora. Esto se traduce en una actividad que enfrenta altos costos de producción, que sobrevive buscando abaratarlos con métodos empíricos de producción.

La pobreza siempre está asociada a la ausencia de capacitación y formación, y al apego a formas tradicionales, artesanales y rutinarias de producción, sin cambios o transformaciones sustanciales. De esta situación no se escapa Colombia; los mineros ilegales e informales buscan sobrevivir y obtener un enriquecimiento rápido sin control estatal, aunque demanden del Estado, de manera insistente, ayuda gratuita y permanente para asumir sus responsabilidades técnico-legales, y para sobrellevar algunas responsabilidades empresariales en materia laboral, técnica, social, ambiental, legal y tributaria.

De la capacidad de producción de las minas en operación se dispone de información insuficiente y fragmentada, centrada en carbón y en algo de oro, y sólo se cuenta con un estimativo basado en los registros de los volúmenes de material producido declarados de manera voluntaria en formatos como los del pago de regalías. Menos información y de más dudosa calidad es la relacionada con la consolidada de las reservas debido al grado de ilegalidad e informalidad prevaleciente en el sector minero, al bajo nivel técnico de la exploración, y a la confidencialidad de los datos suministrados en los informes por los mineros a las autoridades competentes, dada la imposibilidad física y legal de éstas últimas para verificar o consultar la información consignada en dichos informes.

Sin embargo, y de manera silenciosa, los materiales de construcción se han constituido como una de las ramas más importantes del sector minero, tanto por el valor económico de su producción como por su incidencia social.

Hay que considerar en este panorama la dinámica que ha adquirido en los últimos años la contratación de áreas para explorar y explotar oro, materiales de construcción, esmeraldas y carbón, principalmente, lo cual permite predecir un incremento considerable de la producción en estas ramas de la minería. Del 1.9% que aportó el sector minero en 1995 al PIB, pasó al 2.6% en el 2004 (Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión al Año 2019). Dicho incremento se debe al creciente desarrollo de la minería del carbón y en menor proporción a la de los metales preciosos y al ferroníquel, siendo el incremento de los precios internacionales de estos tres productos el que más incide en el crecimiento de su producción.

Los problemas y posibilidades asociadas a la minería en pequeña y mediana escala y a las explotaciones tradicionales, son temas que ponen en evidencia los enormes desafíos que debe afrontar el país como resultado del desarrollo de estas actividades.

Por el impacto ambiental que producen las actividades ilegales e informales, la dimensión socio económica que dicho sector representa como fuente de trabajo e ingresos económicos para grupos marginados de la economía formal y, teniendo en cuenta que la tendencia actual es aceptar como una realidad económica la existencia de estas formas de producción, el Ministerio de Minas y Energía debe, en virtud de su función reguladora señalada en la Ley 685 de 2001, Código de Minas, contar con las herramientas conceptuales y operativas para que con el concurso y la participación de los organismos y entidades competentes se promueva ese fortalecimiento empresarial de las actividades mineras de capital nacional, la formación ciudadana de las personas que se relacionan con dicha actividad, y el acceso a las fuentes de financiamiento, con el fin de afianzar procesos de desarrollo en aquellas zonas donde se adelantan actividades extractivas cuestionadas por sus impactos negativos al ambiente, calificadas como reproductoras del círculo de pobreza, y generadoras de violentos conflictos sociales alrededor de la tenencia, explotación y usufructo de las minas.

Por ello, y para contrarrestar dichos efectos, es urgente incorporar la gestión ambiental bajo el concepto de buenas prácticas en la minería a pequeña y mediana escala mediante programas de acompañamiento y asesoría empresarial, lo cual debería traer como consecuencia inmediata o por lo menos a corto plazo, la conformación de organizaciones locales de mineros, y la creación de empresas en forma de asociaciones, sociedades comerciales o empresas de economía solidaria, figuras contempladas en el actual Código de Minas.

Esta sería una de las herramientas para controlar la acelerada aparición de actividades mineras ilegales e informales que surgen para abastecer las restringidas demandas locales de minerales y de materias primas, por la inexistencia en el país de una estrategia competitiva que permita ganar en el mercado internacional un posicionamiento en la captación de las inversiones mineras, y desarrollar relaciones productivas con los clientes del segmento uno⁷, es decir, el conformado por los mineros de tradición los cuales requieren de programas de asistencia técnica que tengan por objeto la modernización de sus prácticas mineras y empresariales en las que actualmente prevalece la informalidad.

En ese sentido, el Estado debe buscar un modelo de relaciones que congregue la cooperación de otras entidades, privadas y estatales, nacionales, internacionales y multilaterales en el desarrollo de soluciones sostenibles para los problemas sociales que genera este segmento.

3. CRITERIOS DE APLICACIÓN

Los siguientes criterios proporcionarán un marco de aplicación de cada una de las estrategias que se definen a continuación.

⁷ UPME – COLOMBIA: PAÍS MINERO – Plan Nacional para el Desarrollo Minero – Visión al año 2019.

3.1 Control a la ilegalidad minera

La ilegalidad minera es un tema social por cuanto de ella derivan su sustento diario miles de familias en el territorio nacional, y por ende, un problema de Estado. Es además un factor de improductividad, de desaprovechamiento racional del recurso minero y del incremento de accidentalidad en las explotaciones.

Es una pérdida de recursos para los fiscos municipales por la evasión en el pago de las regalías y una pérdida de tiempo por la atención que deben brindar las autoridades municipales a los múltiples problemas no sólo de salud pública que surgen por la precaria o inexistente seguridad industrial en dichas actividades, sino por lo que entran y desgastan a la administración municipal por las diligencias que se deben adelantar y el desplazamiento de los funcionarios hasta los sitios.

La legalidad es la vía obligada para el desarrollo industrial minero del país, pero también es claro que no puede constituirse en el gran objetivo. Es un instrumento de gestión para lograr el desarrollo empresarial y la sostenibilidad y el desarrollo social equitativo.

En ese orden de ideas, es necesario aunar esfuerzos que vayan desde la adopción de normas legales especiales, hasta la facilitación de instrumentos que ayuden a controlar la proliferación de dichas explotaciones.

De conformidad con lo señalado en el artículo 306 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, corresponde a los alcaldes suspender, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional. Con la acción anterior, se pretende lograr la erradicación de la extracción ilegal de minerales, dando a los alcaldes el apoyo técnico por parte de la autoridad minera y coordinando con la Fuerza Pública una acción nacional de apoyo a la ejecución de acciones en este sentido.

3.2 Énfasis en la asociatividad

Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 224 y en el Capítulo XXIV de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, la carencia o debilidad de las estructuras empresariales bien puede ser superada mediante formas asociativas que permitan la adopción de esquemas empresariales financiera y económicamente viables.

Esta línea estratégica, en desarrollo de la política de Mejoramiento de la Productividad y Competitividad del sector minero, debe estar acompañada de una pertinente y estructural reglamentación del mencionado Capítulo de aspectos sociales de la minería, que apoye y complemente todas las acciones que se esperan desatar con la ejecución de la política.

3.3 Estado facilitador, promotor y fiscalizador

El rol del Estado frente al desarrollo minero del país se encuentra perfectamente definido en tres grandes roles:

- Facilitar la actividad minera con seguridad.
- Promover el desarrollo sostenible de la minería, que entre otras cosas es distinto al fomento minero, y,
- Fiscalizar el aprovechamiento minero

El primero de estos propende por brindar las condiciones necesarias como Estado, para el desarrollo del sector; el segundo, por el incremento de la productividad y competitividad de la actividad siendo ambientalmente compatible, y la tercera, por la implementación de procesos efectivos de fiscalización integral de la actividad minera y en especial en propiciar la plena formalización de la actividad minera del país, buscando la concurrencia de las autoridades de los niveles departamental y local en la aplicación estricta de la Ley minera.

3.4 Sinergia y Complementariedad entre las entidades del Estado

Con base en lo expuesto en el artículo 113 de la Constitución Nacional, en cuanto a la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, y con el fin de estructurar y definir estrategias que contrarresten de manera efectiva las múltiples causas que originan los bajos niveles de seguridad, de productividad y competitividad de la industria minera colombiana, las autoridades regionales deberán complementar la acción pública de carácter nacional.

En ese sentido, las labores de promoción, asistencia y control no pueden ser responsabilidad exclusiva de las entidades del Gobierno Central, máxime si se tienen en cuenta las reiteradas solicitudes de descentralización en el otorgamiento de derechos mineros. Es decir, la delegación de funciones debería llevar implícito responsabilidades compartidas en el campo de la promoción, el fortalecimiento empresarial y la capacitación.

En el caso particular de la política para el Mejoramiento de la Productividad y Competitividad, entidades nacionales como el SENA, Ministerio de Protección Social; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Transporte; DANSOCIAL entre otros; regionales como las gobernaciones y las Corporaciones Autónomas Regionales CARs; las locales, el sector privado, el sector social y los gremios, son fundamentales para el éxito de la política.

3.5 Sostenibilidad

La discusión de si la minería per se es sostenible o no para efectos operativos debe ser zanjada bajo la premisa de que la minería debe contribuir y aportar a la sostenibilidad. Bajo dicha consideración, la sostenibilidad de las empresas mineras está referida al punto de vista ambiental, económico y social.

La Política de Mejoramiento de la Productividad y Competitividad del sector minero, hará énfasis en la sostenibilidad de las empresas mineras locales y de pequeña y mediana escala, sostenibilidad entendida desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental.

En cuanto a lo económico, se trata de promover la constitución de empresas privadas que sean sostenibles en el largo plazo.

En lo social, el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables debe asegurar la generación de beneficios en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, del desarrollo regional, de la preservación del territorio, del fortalecimiento de la gestión territorial, y de la creación de polos de desarrollo económicos que sean sustentables.

3.6 Distritos Mineros

Con el fin de tener un referente organizativo de la actividad minera en el país y con miras a agrupar las diversas variables asociadas a la estructura productiva y competitiva minera que se presentan en el territorio nacional, se adoptará lo establecido alrededor de la conceptualización y demás aspectos relacionados con los Distritos Mineros.

Se debe propender por la articulación de la actividad minera con el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo regional de cada uno de los municipios que conforman los diferentes distritos mineros.

4. OBJETIVO GENERAL

Se proponen los siguientes:

- Elevar el nivel de la productividad y competitividad de las explotaciones mineras tradicionales legales existentes en el territorio nacional, por lo menos en un 30% durante el siguiente cuatrienio, mediante la definición y puesta en marcha de estrategias que procuren, entre otros aspectos, por la modernización técnica y empresarial de dichas explotaciones, e incrementar y diversificar la presencia de productos mineros en el mercado internacional.
- Lograr que la industria minera colombiana diferente al carbón se convierta en una de las más importantes del continente y que su participación en la economía nacional se amplíe significativamente.
- Mejorar la rentabilidad social de la industria minera, basada en explotaciones técnicas, generadoras de empleo, que garanticen el suministro adecuado en función de calidad, cantidad y oportunidad para el mercado doméstico de minerales. Al mismo tiempo que desarrollen su actividad con altos niveles de seguridad industrial y salud ocupacional, utilización integral y racional de los yacimientos, dando valor agregado al producto minero, de tal forma que se le

asegure al minero excedentes económicos que le permitan elevar su calidad de vida, y que impida la aparición de factores de riesgo generadores de violencia.

- Mejorar los niveles de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables velando por que se desarrollen con las mejores prácticas posibles que minimicen los efectos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población aledaña a los proyectos en desarrollo.

5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contrarrestar el desconocimiento de la normatividad legal minera por parte de las autoridades civiles locales y regionales, Fuerza Pública, de control y las comunidades en general, a fin de interactuar con los actores principales de una manera eficaz.
- Elevar los estándares de seguridad e higiene de las operaciones mineras con el fin de alcanzar niveles aceptables a nivel internacional.
- Dinamizar la línea de política minera estatal relacionada con la fiscalización integral de la actividad minera en el país, con miras a lograr su sostenibilidad.
- Estimular en los operadores mineros el desarrollo de programas de mejoramiento de las condiciones medio ambientales de la zona donde se encuentren ubicados para reducir considerablemente los efectos negativos que estén ocasionando.
- Estimular la creación de formas empresariales competitivas, individuales o asociativas, que garanticen la sostenibilidad de la actividad minera a largo plazo.
- Capacitar y actualizar en técnicas empresariales a los titulares de derechos mineros y a inversionistas comprometidos en la industria minera a fin de incrementar la productividad y competitividad del negocio minero, con énfasis en la minería local de pequeña y mediana escala.
- Estimular a la banca privada nacional e internacional y demás fuentes posibles de financiamiento para que atiendan como nicho de negocio específico al sector minero nacional.

6. ENFOQUE ESTRATÉGICO

El desarrollo de estas estrategias demanda la implementación de los criterios de aplicación definidos en el numeral 2. Para el efecto, se deberá adelantar la política teniendo en cuenta los siguientes lineamientos de ejecución.

1. Planeación Estratégica y Participativa de los Distritos Mineros, con énfasis en los aspectos de sostenibilidad ambiental, económica y social, a partir de la cual se definirán las agendas de los distritos, con aplicación de metodología de Evaluación

Ambiental Estratégica EAE. Las EAE han facilitado, en el contexto global, que los países, de forma previa a la ejecución de los programas y proyectos, incorporen los elementos de sostenibilidad a las políticas públicas, en una estrecha relación entre empresarios y dirigentes territoriales

2. Desarrollar un programa de acompañamiento nacional en el que deberán abordarse tres (3) fases para orientar el Mejoramiento de la Productividad y Competitividad Minera de las regiones del país identificadas como Distritos Mineros, mediante la formulación participativa y puesta en marcha de un modelo de gestión para la competitividad sostenible del territorio, que garantice la actuación articulada de las instituciones públicas y privadas y de los agentes de los encadenamientos productivos mineros.

Para el efecto se utilizarán metodologías como: Evaluación Ambiental Estratégica; la demanda informada; pensamiento compartido; gestión de la cultura y el capital social, como Claves Estratégicas para el desarrollo; gerencia de conocimiento y tecnología; aprender haciendo; gestión por procesos y resultados; acompañamiento y soporte técnico.

Fortalecer la competitividad sostenible de los Distritos Mineros implica el desarrollo de tres (3) fases, así:

Fase I: Construcción de la Línea de Base – Conformación de los Distritos Mineros.
Fase II: Empoderamiento de los Distritos Mineros
Fase III: Consolidación /Sostenibilidad de los Distritos Mineros.

De otra parte, para lograr el Mejoramiento de la Productividad y Competitividad del sector minero, con énfasis en la minería local de pequeña y mediana escala, se deberá atender tres (3) aspectos:

- El de la autoridad local.
- El de las autoridades Minera y Ambiental, con énfasis en el ejercicio de la fiscalización.
- El de la capacidad empresarial de esa minería.

6.1 ESTRATEGIA DE SENSIBILIZACIÓN Y COMUNICACIÓN

Con la estructuración de esta estrategia se pretende contrarrestar el desconocimiento de la normatividad legal minera por parte de las autoridades civiles locales y regionales, militares, de control y las comunidades en general, a fin de interactuar con los actores principales de una manera eficaz. Esta dirigida a:

- a) Autoridades civiles locales y regionales:** Alcaldes, personeros, inspectores de policía, concejales, diputados, representantes, senadores, UMATAS.
- b) Fuerza Pública:** Policía y Ejército.

c) Autoridades de Control: Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, Contraloría, DAS.

d) Comunidades civiles y étnicas: Dentro de las comunidades civiles se debe considerar la población infantil para lo cual deberá vincularse al Ministerio de Educación. Las comunidades étnicas de que trata el Capítulo XIV de la Ley 685 de 2001, son las Comunidades Indígenas y las Comunidades Negras.

Con las autoridades se pretende dar a conocer las competencias de cada uno de ellos en materia minera. Mientras que con la comunidad se pretende elevar el estatus general de la minería en el inconsciente colectivo y ésta va dirigida a la comunidad aledaña a los distritos mineros, la autoridad ambiental, los dirigentes de los entes territoriales, a la población infantil, entre otros.

El Ministerio de Minas y Energía, con la colaboración de Ingeominas y de las Gobernaciones Delegadas, deberá ejecutar esta estrategia. Se debe vincular al sector privado.

Se diseñarán y programarán espacios pedagógicos tales como talleres, foros, seminarios, mesas de trabajo. Adicionalmente se elaborará y se entregará la documentación en medio escrito y magnético de la información relacionada con el tema.

Actualmente se evidencia en la población objetivo asociada a esta estrategia un desconocimiento de la normatividad minera, de la estructura orgánica estatal minera, al igual que de los diferentes mecanismos e instrumentos que tiene diseñados la Autoridad Minera Nacional para el control y seguimiento de la actividad minera en el país.

Mediante la adecuada implantación y desarrollo de mecanismos de sensibilización y comunicación se pretende lograr la divulgación y suficiente difusión de la normatividad legal minera vigente entre la población objetivo, a fin de promover la legalidad minera y el aumento de la productividad y de la competitividad del sector minero. Así mismo, se pretende elevar el estatus de la minería, cambiando el concepto de las comunidades frente a la actividad minera.

En primera instancia se tiene como medio de financiación la asignación de recursos del presupuesto nacional. A mediano plazo, es muy importante contar con el apoyo del sector privado, especialmente en los aspectos relacionados con el mejoramiento de la percepción sobre la minería, y con los entes territoriales, en la estrategia de control.

La manera de medir la efectividad de la estrategia deberá estar conformada por encuestas en campo que permitan medir la cobertura de la acción y el mejoramiento real de la percepción que, sobre la minería tienen los diferentes públicos objetivo. En cuanto a la estrategia de control, se medirá con base en la disminución real de las explotaciones ilegales en el territorio.

6.2 ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN MINERA Y DE SEGUIMIENTO AMBIENTAL.

Pretende dinamizar la línea de política minera estatal relacionada con la fiscalización integral de la actividad minera en el país, con miras a lograr su sostenibilidad. Es una estrategia de sensibilización, capacitación y trabajo conjunto entre las autoridades minera y ambiental.

6.3 ESTRATEGIA EMPRESARIAL

Enfocada a dar orientación integral sobre las siguientes líneas de acción:

- Seguridad Industrial
- Protección y mejoramiento de las condiciones medioambientales.
- Facilidades de acceso a capital de trabajo.
- Divulgación y canales de acceso a tecnología adecuada.
- Conocimiento del negocio minero y capacitación del talento humano.
- Conocimiento e investigación del mercado de los minerales.
- Asociatividad empresarial.
- Formación por competencias laborales.
- Estímulo y consolidación empresarial y organizacional.
- Articulación gremial e institucional.

La estrategia está dirigida a mineros legalizados y asociaciones y organizaciones mineras, en general, y se ejecutará a través del cumplimiento de las Fases mencionadas en el Enfoque Estratégico, a través de un programa de acompañamiento previsto para desarrollarse, inicialmente, en cuatro (4) años, tiempo durante el cual se deberán hacer los ajustes y correctivos a las metodologías utilizadas y objetivos planteados, a efectos de alcanzar los mejores resultados.

Los recursos con que se cuenta para la ejecución de la estrategia, en su etapa de estructuración, son del presupuesto nacional, pero una vez se identifiquen las prioridades de los Distritos Mineros en términos empresariales, ambientales, tecnológicos, de capacitación, etc., deberán presentarse proyectos específicos al Fondo Nacional de Regalías.

La estrategia es liderada y coordinada por el Ministerio de Minas y Energía, pero tendrá que tener la participación activa y decidida de los Ministerios de Educación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, SENA, Ministerio de Transporte, Ingeominas y gobernaciones con funciones delegadas, Bancoldex, Banco Agrario, etc.

6.4 ESTRATEGIA FINANCIERA.

Para el desarrollo de la actividad minera a pequeña y mediana escala se requiere acceder a financiación que depende de ciertas condiciones particulares a la etapa en que se ubique el proyecto minero.

En primer lugar, para lograr que los pequeños proyectos alcancen etapas de prefactibilidad que permitan entrar a procesos serios de negociación, se requiere invertir capitales importantes en exploración minera. Estas inversiones tienen como características principales que son de muy alto riesgo y altamente intensivas en capital para lo cuál se trabajará en el análisis de viabilidad de conformar un Fondo Rotatorio de Capital de Riesgo para Industria Minera con el que se esperaría suplir esa necesidad de la minería a pequeña y mediana escala que no cuenta con la capacidad financiera para gestionar estos recursos.

En segundo lugar, los proyectos que se encuentren en etapa de factibilidad, que logren configurar un plan de inversiones para el montaje de las operaciones, necesitan capitales que les permitan desarrollarse. En este aspecto se trabajará en la conformación de mecanismos de financiación a través de la banca, o en facilitar el acceso a mercados de capitales consolidados, donde se captarán fondos para los proyectos con las mejores condiciones, o en lograr mecanismos combinados entre ambos. Para el tema de acceso a mercados de capitales consolidados, el Estado servirá de facilitador entregando toda la información necesaria a los empresarios mineros, bolsa de valores y corredores de bolsa en la captación de capitales para estos proyectos mineros.

ANEXOS

Anexo 1. Lineamientos de Política Minera, aprobados en su Consejo Asesor de Política Minera de Junio 13 de 2005.

Anexo 2. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010

Anexo 1. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE ESTADO SECTOR MINERO

1. ESTADO FACILITADOR DE LA ACTIVIDAD MINERA

1.1. Normas y lineamientos claros y procedimientos precisos

Garantizar al inversionista minero la estabilidad en las normas jurídicas que tienen relación con el sector (mineras, ambientales, económicas, etc.). Esto implica que todas las normas y conceptos relacionados con la actividad minera guarden armonía con la filosofía original del Código de Minas en el sentido de "... fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país..." (art. 1 de la Ley 685/2001). Esto, unido a la elaboración de procedimientos precisos en los temas que competen al sector, debe conducir a eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en los trámites mineros.

En todo caso, la formulación de políticas, normas o reglamentaciones que afecten al sector minero, debe obedecer a evaluaciones estratégicas que garanticen que las decisiones se toman con base en: información, transparencia y participación.

1.2. Procesos de contratación efectivos

Teniendo en cuenta que la cantidad y duración total de los trámites administrativos relacionados con el ciclo minero son factores críticos para un inversionista, se hace necesario que en un tiempo corto los trámites en la contratación minera del país estén nivelados con el mejor estándar latinoamericano.

Adicional a lo anterior es importante que el producto final (esto es, el título minero o la decisión administrativa de rechazo) este acorde con todos los requerimientos establecidos por la ley.

También es importante el establecimiento de procedimientos y criterios jurídicos para todas las autoridades mineras delegadas, con el fin de que haya unidad de criterio única en la toma de decisiones en el proceso de contratación.

1.3. Conocimiento incremental del potencial geológico-minero

Entendiendo la importancia del conocimiento geológico del subsuelo para diversos propósitos nacionales (amenazas, recurso hídrico subterráneo, potencial geotérmico, recursos mineros, etc.), desde el punto de vista del sector minero y adicional a la geología básica, es necesario que las zonas potenciales de interés minero definidas y priorizadas, cuenten con el conocimiento, pertinente y actualizado, que ayude a la toma de decisiones por parte del inversionista (atraer los recursos para exploración

en detalle), la autoridad minera, y las autoridades encargadas del ordenamiento y desarrollo territorial.

1.4. Información geológico-minera de calidad y pertinente

En relación con la información geológica, es indispensable que la información generada por el responsable en la materia (hoy Ingeominas) cumpla con los estándares de los servicios geológicos más avanzados del mundo. Adicionalmente, que dicha información sea publicada, previa validación, en el menor tiempo posible.

En lo que compete a la información minera, es fundamental que existan procesos sistemáticos y normalizados de obtención de la misma por parte de las fuentes principales (autoridad minera, autoridades delegadas), así como unos procesos de validación rigurosos y una clara agregación de valor con información de mercados, precios, ubicación de infraestructura, restricciones, entre otros, por parte de quien tiene la competencia para ello (en la actualidad, la UPME).

1.5. Información geológico-minera de libre y fácil acceso

La información geológico-minera debe estar disponible a todos los usuarios e inversionistas mineros, a través de las diferentes herramientas tecnológicas disponibles, pero haciendo especial énfasis en el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), y su propósito de servir como fuente de información para el diseño de planes y programas de promoción de la industria minera, además de facilitar, con base en información minera confiable, el acceso de nuevos inversionistas y el diseño de proyectos mineros.

Obviamente, una fuente fundamental de la información del SIMCO se encuentra en el sistema de información geológico-minera de Ingeominas, por lo cual el enlace con esta fuente debe estar garantizado en todo momento.

Se debe propender por un fácil acceso, el cual permita, de una manera amigable, consultar toda la información de modo sencillo.

1.6. Infraestructura para facilitar la actividad minera

Teniendo conciencia de la importancia de la infraestructura para el desarrollo del sector (fluvial, portuaria marítima y fluvial, férrea, comunicaciones, servicios públicos), es prioritario establecer con las instancias pertinentes (MinTransporte, Invías, DIMAR, MinComunicaciones, etc.) estrategias conjuntas de mediano y largo plazo, que garanticen la ejecución de proyectos ya identificados como prioritarios para incorporar zonas con potencial minero al mercado, y hacer más competitiva la comercialización de minerales, así como la evaluación permanente de nuevos requerimientos de la industria para mantener condiciones favorables en el sector.

La operación de los proyectos de infraestructura que apoyen el crecimiento del sector, debe tener tarifas competitivas a nivel internacional.

1.7.Seguridad física

Las condiciones de orden público en un país son un elemento de evaluación dentro de los muchos que tiene un inversionista (nacional o extranjero) para comenzar actividades de exploración o explotación en determinadas zonas. Por esta razón, es importante que el gobierno nacional, regional y local, frente a proyectos de mediana y gran minería, haga un acompañamiento y facilite las relaciones con la Fuerza Pública correspondiente, con el fin de que el inversionista pueda administrar de mejor manera este potencial riesgo del proyecto.

1.8.Claridad para todos los actores frente a los mecanismos de participación ciudadana

Cada vez en el mundo y en nuestro país, adquiere mayor relevancia la participación comunitaria en el control y veeduría de la ejecución de los proyectos productivos que se hacen en un entorno determinado. El rol que le compete a la comunidad debe velar porque el proyecto se realice dentro del marco del cumplimiento de las normas legales y que éste genere los menores impactos negativos posibles. Participación proactiva, que apoyará el desarrollo de proyectos mineros de interés local, regional o nacional.

Por razón anterior, es fundamental que el gobierno nacional, regional y local preste toda su colaboración para que haya claridad, entre todos los actores, de los alcances de la participación comunitaria, y facilitar los mecanismos que permitan una interlocución fluida entre los inversionistas o dueños del proyecto, y la comunidad.

2. ESTADO PROMOTOR DE LA ACTIVIDAD MINERA

2.1.Promoción e inserción del país minero en el contexto internacional

La industria minera es una actividad productiva intensiva en capital, y es evidente que Colombia tiene unas condiciones muy favorables desde el punto de vista natural, y que además ha adecuado su normatividad y estructura institucional para estar acorde con las condiciones de los demás países latinoamericanos.

Por ello, es indispensable poner en evidencia todos esos elementos, de tal suerte que Colombia pueda atraer los recursos de capital que tienen destinadas las grandes empresas mineras, como capital de riesgo para exploración.

Adicionalmente, las instituciones del país requieren fortalecer y hacer efectivas las relaciones con sus “pares” en el mundo, tanto para aprender de las mejores prácticas en aspectos como trámites, sistemas de información, tecnología, y demás para el sector minero, como para buscar posibles recursos de cooperación internacional que puedan apoyar el desarrollo de la gestión institucional y del sector minero en general.

2.2.Incremento de la productividad y competitividad de la actividad minera

Las acciones del gobierno deben estar también encaminadas a crear unas condiciones favorables para que la productividad y competitividad de la actividad minera se incremente, y se aprovechen en su verdadera dimensión los potenciales recursos mineros del país. De igual forma se hace necesario orientar los recursos de promoción del desarrollo (Fondo Nacional de Regalías, y otros) para cumplir con estos propósitos. Los principales frentes de trabajo son:

- Desarrollo tecnológico
- Producción limpia y eficiente
- Conocimiento profundo de mercados potenciales para los minerales
- Generación de valor agregado

2.3.Ordenamiento territorial

El gobierno nacional debe garantizar que la variable minera no sea excluida en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, pues es muchos casos jalona el desarrollo general de muchas regiones del país. Apoyando lo anterior es importante que las entidades encargadas de producir y divulgar la información minera, la den a conocer a quienes tienen la responsabilidad de tales formulaciones.

Acorde con lo anterior, se hace necesario estudiar a fondo la posibilidad de declarar los distritos mineros, los cuales serían las unidades territoriales que el sector espera que se consideren en el ordenamiento territorial del país, de tal suerte que se favorezca la productividad y competitividad sectorial, así como el desarrollo integral y sostenible de la región.

3. ESTADO FISCALIZADOR DE LA ACTIVIDAD MINERA

Tan importante como el desarrollo y crecimiento de la actividad minera, es la verificación por parte del Gobierno que los proyectos mineros se realicen de una manera técnica, económica, social y ambientalmente sostenible, de tal forma que se garantice que los mismos cumplan con las obligaciones contraídas en los contratos.

Adicionalmente, el proceso de fiscalización es la fuente de información primaria con que cuenta el Estado para la fijación de sus políticas hacia el sector.

3.1.Procesos efectivos de recaudo, liquidación, distribución y giro de regalías.

El Gobierno Nacional debe garantizar que los diferentes proyectos mineros que se desarrollan en el país retribuyan al Estado las regalías establecidas acorde con la Ley y las contraprestaciones pactadas en algunos de los contratos mineros. De igual forma debe garantizar que el recaudo y distribución de las mismas se realice de manera efectiva, de tal forma que estos recursos lleguen de manera oportuna a los entes territoriales, con el fin de que los mismos sean invertidos en proyectos, acorde con lo establecido en la Ley de regalías, que generen desarrollo en las regiones.

3.2. Procesos efectivos de fiscalización integral de la actividad minera

Es importante considerar la fiscalización de una manera integral, la cual debe incorporar todas las variables que intervienen en la actividad: minera, ambiental, laboral y económica. Por esta razón, el verificar todos los componentes en la ejecución de un proyecto, conlleva a que la actividad minera del país se enmarque en los conceptos de desarrollo sostenible.

Para ello el Gobierno debe actuar de manera armónica, debido a que en el momento de fiscalizar actúan diferentes entidades de acuerdo a sus competencias, como son: Ministerio de Minas y Energía, Autoridad Minera Delegada, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Protección Social, Ministerio del Interior entre otras.

3.3. Control efectivo de la ilegalidad minera

El Estado buscará enfocarse en la plena formalización de la actividad minera en Colombia. En tal sentido, es necesario que se tenga claridad por parte de todas las instancias gubernamentales a nivel nacional, regional y local, así como las instancias legislativas, sobre el impacto negativo que causa la extracción de carácter ilegal en el sector minero, a nivel ambiental, económico, social y laboral del país.

Es necesario definir estrategias integrales que posibiliten el control a la actividad extractiva ilegal por parte de los alcaldes municipales, para lo cual se requiere que los mismos cuenten con el apoyo técnico de la Autoridad Minera y con el apoyo operativo de la Fuerza Pública, que les permita cumplir con la función de carácter policivo que les establece el Código de Minas.

Para lo anterior el Ministerio de Minas y Energía debe procurar una acción conjunta que involucre al Ministerio de Defensa, Fuerza Pública, Ministerio del Interior, Gobernadores, Alcaldes, Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, para que se dé ese acompañamiento y una erradicación real de la actividad extractiva ilegal en el país.

ANEXO 2. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Desarrollo para todos, Estado Comunitario.

Base de Política Minera.

El Ministerio de Minas y Energía se ha concentrado en las actividades de formulación de políticas públicas, reglamentación de la actividad minera y seguimiento al ejercicio de las funciones que ha delegado en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) y en seis gobernacionesⁱ, instituciones encargadas de la administración de los recursos mineros. La separación de roles de la industria, eliminando la actividad empresarial del Gobierno nacional, entre otros, ha favorecido el aumento de las inversiones privadas en el sector, las cuales se han incrementado constantemente desde 1996.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006, si bien el país cuenta con una actividad de minería formal, moderna y de gran escala, centrada en los proyectos de carbón y níquel ubicados en La Guajira, Cesar y Córdoba, en el resto del territorio nacional esta actividad se lleva a cabo a menor escala y se caracteriza en muchos casos por un perfil informal y de subsistencia, alrededor del cual existen interrogantes en términos de rentabilidad, sostenibilidad y competitividad.

Para el desarrollo del potencial minero del país se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros. Para el efectivo cumplimiento de estos objetivos, la política minera se fundamentará en los principios de:

- (1) aumento de la productividad minera con criterio de sostenibilidadⁱⁱ; y
- (2) eficacia, coordinación y complementariedad de la gestión estatal.

Así, durante el presente cuatrienio el Gobierno nacional impulsará una política de promoción de la exploración y explotación eficiente de los recursos minerales dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible. En desarrollo de esta política, el Gobierno nacional implementará las reformas institucionales y normativas, así como las demás estrategias que se describen a continuación.

- **Marco institucional del sector minero.** El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de fortalecimiento del marco institucional del sector minero, con el fin de consolidar la separación de competencias en materia minera y aumentar la eficiencia de los procesos desarrollados por las instituciones públicas. En este marco, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las reformas necesarias para fortalecer la acción del Estado en materia de promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera. Así, el Ministerio pondrá en marcha las acciones que le permitan transformar o reestructurar al Ingeominas como administradora de los recursos mineros, y concentrar las acciones de esta entidad en: (1) la evaluación de las condiciones y el potencial geológico del país, teniendo como meta para el periodo 2006- 2010 el desarrollo de actividades de exploración geológica en 120,000 km², geoquímica en 120,000 km² y geofísica en 90,000 km²; (2) la promoción de la exploración y explotación de áreas con

potencial mineroⁱⁱⁱ; y (3) la administración del recurso minero, incluyendo el desarrollo de las actividades de asignación, titulación, fiscalización y recaudo y distribución de regalías, entre otros^{iv}. (Anexo de metas) Como complemento de lo anterior, el administrador de los recursos mineros, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, desarrollará nuevos mecanismos para otorgar áreas mineras para la exploración y explotación por parte de inversionistas estratégicos. Estos mecanismos deberán considerar el establecimiento de requisitos que aseguren la exploración y explotación eficiente y con criterio de sostenibilidad de los yacimientos mineros. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las gestiones necesarias para ajustar las funciones y competencias de la UPME, eliminando las asignadas a esta entidad en materia de planeación minera. Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía promoverá la consolidación de un Acuerdo Gobierno - Industria para el sector minero, espacio que permitirá mejorar el ambiente de inversión a partir de un trabajo conjunto entre la industria y entidades de gobierno relacionadas con la actividad minera^v.

- **Productividad de explotaciones legales.** El Ministerio de Minas y Energía implementará acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales. En este sentido, el Ministerio pondrá en marcha actividades de: (1) planeación de estrategias para fomentar la asociación de los mineros legales de los distritos identificados por la UPME^{vi} y priorizados por el Ministerio de Minas y Energía; esto permitirá impulsar la inversión eficiente de recursos de capital en las actividades de exploración y explotación de recursos minerales, así como aprovechar economías de escala en estas actividades; y (2) coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía y otras entidades privadas y gubernamentales^{vii}, nacionales y multilaterales, con el fin de facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a programas de capacitación, asistencia empresarial y financiación, entre otros; esto permitirá a los mineros tradicionales el desarrollo de actividades de encadenamiento y agregación de valor.

Para la puesta en marcha de las acciones descritas, el Ministerio de Minas y Energía definirá las estrategias para al menos el 50% de los distritos mineros y adelantará las gestiones definidas para al menos 4 de esos distritos, como proyectos piloto que podrán ser replicados en otros distritos mineros del país. Así mismo, el Ministerio adelantará las acciones necesarias para promover los cambios normativos que permitan financiar estas actividades con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías orientados a fomentar los proyectos y programas de promoción de la minería^{viii}. Finalmente, el administrador de los recursos mineros analizará la viabilidad de promover la vinculación de inversionistas privados a aquellas explotaciones que se hayan beneficiado de los programas de gobierno planteados en este inciso, con el objeto de fomentar una explotación de áreas mineras a mayor escala (anexo de metas).

- **Código de Minas y la normativa relacionada.** El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de ajuste del Código de Minas^{ix}, de manera que esta norma sea consistente con las reformas institucionales e iniciativas de promoción minera planteadas en los anteriores incisos.

Además, el Ministerio de Minas y Energía realizará un estudio para elaborar un modelo que determine los porcentajes óptimos de regalías a ser cobrados para cada uno de los

minerales, así como el esquema y el procedimiento para fijar el precio con el cual se liquiden las regalías. Con base en los resultados de este estudio se analizará la conveniencia de realizar cambios normativos.

- **Desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte.** El Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, promoverá el desarrollo de proyectos de infraestructura de **transporte** que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional. Para estos efectos, el Ministerio de Transporte podrá: (1) adelantar esos proyectos con recursos de la Nación; (2) evaluar la viabilidad de desarrollar esos proyectos con el apoyo de capital privado; y (3) adoptar las medidas tendientes a asegurar el acceso a terceros a la infraestructura pública de transporte que sea construida, operada y mantenida por parte de inversionistas privados.
- **Programa de legalización de minas.** El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con el administrador de los recursos mineros, adelantará las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas a que hace referencia el Código de Minas. Lo anterior con el objetivo de generar las condiciones apropiadas para promover la exploración y explotación legal de recursos minerales en aquellas regiones ocupadas por explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

ⁱ Gobernaciones de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.

ⁱⁱ Sostenibilidad técnica, económica y ambiental.

ⁱⁱⁱ Con la puesta en marcha de estas medidas se espera: (1) incrementar el área contratada en un 50% frente a las cifras de julio de 2006; (2) incrementar la producción de carbón, superando 100 millones de toneladas por año en 2010; y (3) generar un crecimiento en el valor absoluto del PIB minero, superando \$11.9 billones en el mismo año (pesos constantes de 2006).

^{iv} Para el presente cuatrienio se espera que el tiempo de respuesta en los procesos de contratación de concesiones se reduzca a 30 días y la fiscalización se amplíe al 100% de los títulos mineros.

^v Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Defensa y sus entidades adscritas y vinculadas, y Ministerio del Interior y de Justicia, entre otros.

^{vi} Unidad de Planeación Minero Energética. "Distritos Mineros: Exportaciones e Infraestructura de Transporte". Bogotá, 2005.

^{vii} Entre otras entidades, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Conciencias), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex).

^{viii} Ley 756 de 2002, artículo 3.

^{ix} Ley 685 de 2001.